

PAUVRETÉ EN BELGIQUE

ANNUAIRE 2013

POS+ : PARTICIPATION, OPPORTUNITIES, STRUCTURES

Département de Sociologie
Université de Gand
Korte Meer, 5, B-9000 Gent
Isabelle.Pannecoucke@UGent.be
Ronan.VanRossem@UGent.be



CeRIS: CENTRE DE RECHERCHE EN INCLUSION SOCIALE

Département d'Études et d'Actions Sociales
Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation
Université de Mons
Place du Parc 18, B-7000 Mons
willy.lahaye@umons.ac.be



Avec le soutien du SPP Intégration Sociale

Pauvreté en Belgique

ANNUAIRE 2013

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

Acco Leuven / Den Haag



Première édition: 2013

Ce livre est publié en néerlandais et en français. Les traductions sont effectuées par Oneliner Language & eBusiness Solutions BVBA.

Publié par

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven, Belgique
Email: uitgeverij@acco.be – Website www.uitgeverijacco.be

Pour les Pays-Bas:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag, Nederland
Email: info@uitgeverijacco.nl – Website: www.uitgeverijacco.nl

Couverture: <http://www.frisco-ontwerpstudio.be>

© 2013 by Acco (Academische Coöperatieve Venootschap cvba), Leuven (België)
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.

D/2013/0543/30

NUR 756

ISBN 978-90-334-9200-6

Table des matières

Liste des diagrammes, figures et tableaux	17
Abréviations	25
Préface	29
Avant-propos	31
Remerciements	33
 PARTIE I	
LA PAUVRETÉ AGGRAVÉE PAR LA CRISE SOCIALE	
L'impact de la crise, un feuilleton...	37
<i>Jan Vranken</i>	
Pauvreté monétaire et inégalité des revenus	38
Bien-être et santé	40
Travail et activation	41
Ensuite demander de l'aide ?	42
La pauvreté infantile : destruction du capital humain et social	42
Quel est le sujet de ces Annuaires ?	43
<i>Quatre dimensions</i>	44
<i>Six perspectives</i>	45
<i>Les contributions offrent un large spectre</i>	46
Conclusion	49
Notes	49
CHAPITRE 1 – Grandir dans la pauvreté, un départ inégal à bien des égards	51
<i>Isabelle Pannecoucke</i>	
1. L'importance d'une focalisation sur la pauvreté infantile	52
1.1 Niveau macro : la société prospère	52

Table des matières

1.2	Niveau micro : c'est la vie	53
2.	Esquisse de la pauvreté infantile en Belgique	54
2.1	Accès à des moyens suffisants	55
2.1.1	Pauvreté liée aux revenus	55
2.1.2	Privation matérielle	59
2.2	Accès aux services et opportunités	60
2.2.1	Premières années de vie	60
2.2.2	Logement	63
2.2.3	Santé	66
2.2.4	Enseignement	68
2.2.5	Protection	70
2.3	Participation infantile	71
3.	Lutter contre la pauvreté infantile	72
4.	Conclusions	75
	Notes	76
 CHAPITRE 2 – L'intégration sociale des minorités (le cas particulier des Roms)		79
<i>Ahmed Akhim, Jacques Fierens, Fernando Pauwels et Johan Wets</i>		
1.	Introduction à la diversité	79
1.1	La perception des Roms	80
1.2	Une définition des Roms...	81
1.3	... en termes de politiques	82
1.4	La complexité interne	84
2.	Stratégie nationale pour l'intégration des Roms	86
2.1	Processus et population cible	86
3.	Les Roms face au droit en Belgique	88
3.1	Les limites de la présente contribution	88
3.2	Le logement des Roms dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte sociale révisée	89
3.2.1	La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	89
3.2.2	La jurisprudence du Comité	90
3.3	La condamnation de la Belgique par le Comité européen des droits sociaux	94
4.	La persistance de l'exclusion des Roms	95
5.	Conclusions : retour à l'indivisibilité des droits fondamentaux	96
	Notes	97
 CHAPITRE 3 – Les politiques de lutte contre la pauvreté au prisme des constats empiriques concernant la reproduction des inégalités en Belgique		99
<i>Joel Girès et François Ghesquière</i>		
1.	Conceptions et mesures de la 'question sociale'	99

Table des matières

1.1	Inégalités macrosociales contre individualités microsociales	99
1.1.1	Un exemple d'approche macrosociale : les inégalités économiques	99
1.1.2	Un exemple d'approche microsociale : la pauvreté	100
1.2	Comparaison entre mesures macrosociales et microsociales	101
1.3	Responsabilité collective ou individuelle	102
1.4	Glissement de la responsabilité et mutation du principe de justice	103
2.	Mobilité sociale en Belgique : égalité ou inégalité des chances ?	104
2.1	Données et opérationnalisation	105
2.2	Classes et gratifications inégales	106
2.3	Égalité ou inégalité des chances ?	108
2.4	Une société traversée par des rapports de force reproduisant les inégalités	110
3.	Analyse de la politique de lutte contre la pauvreté	111
3.1	La pauvreté comme accident de vie	112
3.2	L'inscription dans la philosophie de l'État social actif	112
3.3	Des politiques centrées sur la dimension psycho-affective	114
3.4	Le pauvre et le citoyen standard : deux étrangers séparés par un fossé ?	114
3.5	Le respect des pauvres : chacun doit y mettre du sien	115
3.6	Nous vivons dans une communauté harmonieuse	116
4.	Conclusion générale : État social actif, mesure de la pauvreté et inégalité des chances	117
	Notes	118
 CHAPITRE 4 – Les nouveaux visages de la fracture numérique		121
<i>Gérard Valenduc</i>		
1.	Comment caractériser les inégalités numériques aujourd'hui ?	121
1.1	Les inégalités d'accès : la fracture numérique au premier degré	121
1.2	Les inégalités dans les usages : la fracture numérique au second degré	126
2.	Technologies numériques et pauvreté	132
2.1	Les obstacles à franchir pour l'inclusion numérique des personnes en situation de pauvreté	133
2.2	Discrimination et vulnérabilité	134
2.3	Le cas particulier de l'illettrisme	135
3.	De l'exclusion à l'inclusion : le potentiel des nouveaux outils numériques	137
4.	Synthèse et conclusion	137
	Notes	138

Table des matières

PARTIE II

LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ :	
LES CHEMINS SONT PAVÉS DE BONNES INTENTIONS	
	139
Naviguer à contre-courant avec des rames trop courtes ? Crise de la politique en matière de pauvreté durant la crise	
	141
<i>Jan Vranken, Willy Lahaye et Emilie Charlier</i>	
1. Les aspects directs et les aspects indirects	141
2. Politique en matière de pauvreté à divers niveaux de décision	144
2.1 La politique au niveau régional	145
2.1.1 La politique de lutte contre la pauvreté par la Région flamande	145
2.1.2 La politique wallonne en matière de cohésion sociale	147
2.1.3 La région de Bruxelles-Capitale et son Baromètre Social	148
2.1.4 Et du côté de la Communauté germanophone ?	148
2.2 La politique au niveau fédéral	149
2.2.1 L'accord gouvernemental de Di Rupo	149
2.2.2 Notes de la Secrétaire d'État	150
2.3 Que pouvons-nous attendre de l'Europe ?	157
3. Éléments de la politique sur la pauvreté	159
4. Certains critères contribuent-ils à mener une politique ciblée en matière de pauvreté ?	163
Notes	164
CHAPITRE 1 – Les adaptations du revenu minimal au bien-être ? Pour tous ?	
	165
<i>Bérénice Storms et Ricardo Cherenti</i>	
1. Introduction	165
2. Le coût de la vie	166
2.1 Comment mesurer ?	166
2.1.1 L'indice des prix à la consommation	166
2.1.2 L'indice santé et l'indice santé lissé	168
2.1.3 Le coût de la vie pour les personnes en situation de pauvreté	168
2.2 Le coût de la vie selon les budgets de références	168
2.3 Composition des paniers : similitudes et différences	170
2.4 L'évolution du coût de la vie	173
2.4.1 L'évolution de l'indice général	174
2.4.2 L'indice de pauvreté et son évolution	174
2.4.3 L'évolution de l'indice dérivé des budgets de référence	176
3. Le pouvoir d'achat	178
3.1 La notion	178
3.2 Évolution du pouvoir d'achat et du bien-être	179
4. Conclusions	181
Notes	183

Table des matières

CHAPITRE 2 – La lutte contre la pauvreté en tant que problème démocratique	185
<i>Maria Bouverne-De Bie, Griet Roets, Rudi Roose et Philippe Versailles</i>	
1. Introduction	185
2. (Re)définition du problème de pauvreté	187
3. Le Rapport Général sur la Pauvreté : un changement paradigmatique ?	190
4. Le concept de participation : une clé de lutte contre la pauvreté ?	193
5. Ancrage structurel d'une participation formelle dans les structures politiques	196
5.1 Les réseaux de lutte contre la pauvreté	196
5.2 Les experts du vécu	200
6. Conclusion	202
Notes	203
CHAPITRE 3 – Les ambivalences de 'l'activation sociale'	205
<i>Abraham Franssen, Greet van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz et Ludo Struyven</i>	
1. Activation sociale : un oxymore pour de nouvelles pratiques ?	206
1.1 De l'assistance à l'aide, de l'aide à l'activation	206
1.2 Les limites de l'insertion socioprofessionnelle	208
1.3 Le développement d'une offre intermédiaire d'"activation sociale"	210
1.4 Quelles pratiques ?	212
1.5 Quelle organisation ?	214
1.6 Quels publics ?	215
1.7 Une évaluation peu systématique	218
2. Le débat philosophique et politique : quelle conception de l'activation sociale ?	218
3. Conclusions	222
3.1 Activation sociale : le temps des projets	222
3.2 Activation sociale : le temps de l'institutionnalisation ?	225
Notes	226
CHAPITRE 4 – Une collaboration coordonnée des services de la Communauté germanophone pour l'accompagnement des familles à charges multiples	227
<i>Karin Fatzaun</i>	
1. Introduction	227
2. Familles multiproblématiques – familles à charges multiples	228
2.1 Rapport : Familles multiproblématiques – familles à charges multiples	228
2.1.1 Vue d'ensemble du rapport	228
2.1.2 Familles multiproblématiques – familles à charges multiples	229
2.1.3 Résumé des interviews des familles	230

Table des matières

2.1.4	Résumé des discussions des experts	230
2.1.5	Perfectionnement de l'offre d'aide	231
3.	Implémentation du concept d'action <i>Case management</i> au niveau des services de la CG	236
3.1	Les contenus et les buts du projet	237
3.2	Structure du projet	237
3.2.1	Colloques d'ouverture et de clôture	237
3.2.2	Groupe de pilotage	238
3.2.3	Groupe du <i>Care Management</i>	238
3.2.4	Groupe du <i>Case Management</i>	238
3.2.5	Formation initiale sur le thème du <i>Case Management</i>	238
3.3	Concept de réseau des services travaillant en inter-réseau	239
4.	Perspective	240

PARTIE III

LE CPAS AUJOURD'HUI : NAVIGUER À CONTRE-COURANT AVEC DES RAMES TROP COURTES

241

Les bonnes pratiques des CPAS en pleine évolution	243
<i>Isabelle Pannecoucke et Jan Vranken</i>	

1.	La diversité (croissante) des clients	244
2.	Dynamiques au sein des services d'aide sociale	246
3.	Un contexte en mouvement	249
	Conclusion	250

CHAPITRE 1 – Étudier avec un revenu d'intégration : 10 ans de pratique	253
--	-----

Marjolijn De Wilde et Koen Hermans

1.	Introduction	253
2.	Les étudiants et l'aide sociale en chiffres	255
2.1	Nombres et évolution dans le temps	255
2.2	Profil	256
3.	Les étudiants bénéficiaires d'un revenu d'intégration sont-ils pauvres ?	257
4.	Les études augmentent-elles leurs chances sur le marché du travail ?	259
5.	Les étudiants se montrent-ils suffisamment disposés à travailler, lorsque l'occasion se présente ?	260
6.	Le parcours de formation se déroule-t-il comme vous le souhaitez ?	262
7.	Recommandations politiques	264
7.1	Renforcer le caractère résiduaire de l'aide sociale	265
7.2	Limiter les inconvénients de la marge discrétionnaire	266

Table des matières

7.3 Étudier : une option à part entière pour les bénéficiaires du revenu d'intégration	268
8. Conclusion	268
Notes	270
 CHAPITRE 2 – Les budgets de référence en tant que mesure de l'efficacité de la protection sociale. Également testés sur la population	
	271
<i>Bérénice Storms, Nele Peeters, Ilse Cornelis, Jean-François Reynaert, Peter Thijs et Laurent Nisen</i>	
1. Introduction	271
2. Budgets de référence pour la participation sociale : pertinents d'un point de vue social et scientifique	272
2.1 Budgets de référence pour la participation sociale	272
2.2 Pertinence sociale et scientifique des budgets de référence	273
3. Budgets de référence testés dans la pratique des CPAS belges	274
3.1 La valeur de REDI pour les prestations de services sociaux par les CPAS	274
3.2 REDI testé dans douze CPAS belges	275
3.2.1 Adaptations budgétaires exigées	275
3.2.2 Grandes différences entre et au sein des CPAS	276
3.2.3 Les dossiers uniques demandent un traitement sur mesure	277
3.2.4 Les budgets de référence optimisent la prestation de services actuelle	277
3.2.5 REDI en tant qu'instrument éducatif : il renforce et fait réfléchir	278
3.2.6 Étude plus approfondie souhaitée	279
4. L'efficacité de la protection des revenus minimums en Belgique	280
4.1 La place de l'aide financière complémentaire dans la protection des revenus en Belgique	280
4.2 Le droit à l'aide sociale en vue d'une existence décente	282
4.3 L'efficacité des revenus minimums	283
4.4 Une image nuancée	286
5. Conclusion générale	287
5.1 Résumé	287
5.2 Conclusions	289
Notes	291
 CHAPITRE 3 – Le revenu d'intégration et les alternatives pour l'exonération d'insertion socioprofessionnelle	
	293
<i>Kristel Bogaerts, Raphaël Darquenne, Greet De Vil, Guy Van Camp et Natascha Van Mechelen</i>	
1. Introduction	293

Table des matières

2.	L'exonération ISP et les avantages liés au travail	294
3.	Le revenu d'intégration et l'exonération d'insertion socioprofessionnelle	296
4.	L'exonération d'insertion socioprofessionnelle en pratique	300
4.1	L'offre d'emploi et les préférences des bénéficiaires du revenu d'intégration	300
4.2	Goulets d'étranglement issus de la pratique	304
4.3	Le revenu familial net disponible et les pièges d'(in)activité	305
5.	Une alternative pour l'ISP ?	309
6.	Conclusions	311
	Notes	313

CHAPITRE 4 – "Ce n'est pas votre truc ?" L'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive chez les bénéficiaires du CPAS	315
---	-----

Lode Vermeersch, Anneloes Vandenbroucke et Laurence Noël

1.	Introduction : de l'attention politique pour la participation aux activités sociales, culturelles et sportives	315
2.	Pourquoi participer ? La participation sociale, culturelle et sportive chez les défavorisés, un droit fondamental social et une forme d'activation sociale	317
3.	Les mesures fédérales d'encouragement de la participation des bénéficiaires du CPAS en détail	320
3.1	Mesure générale visant à encourager la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des bénéficiaires du CPAS (mesure PSCS)	322
3.1.1	La mesure expliquée	322
3.1.2	Tout le monde apporte sa pierre à l'édifice, mais la construction est-elle fonctionnelle ? La mesure PSCS parmi les autres mesures politiques	322
3.1.3	La vision des assistants sociaux de l'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive	324
3.1.4	Mise en œuvre et appropriation de la mesure PSCS par les CPAS	326
3.1.5	Encourager la participation en aidant les bénéficiaires individuellement	327
3.1.6	Encourager la participation par le biais d'activités collectives	329
3.2	Mesure de lutte contre la pauvreté infantile chez les enfants des bénéficiaires du CPAS	330
3.2.1	La mesure expliquée	330
3.2.2	L'intervention des CPAS dans la lutte contre la pauvreté générationnelle chez les enfants	330

Table des matières

3.2.3 Actions pour la lutte contre la pauvreté infantile : soutien individuel et collectif	332
3.3 La mesure recuperation	332
4. Synthèse et suggestions politiques	332
Notes	336
 CHAPITRE 5 – Sous-protection et attitude proactive par les CPAS	 337
<i>Katrien Steenssens</i>	
1. Introduction	337
2. Définition, quantification et explication de la sous-protection	338
2.1 Quel est l'intérêt social de la sous-protection ?	338
2.2 Quelle est l'ampleur de la sous-protection ?	339
2.3 Comment expliquer la sous-protection ?	340
2.4 Lutte contre la sous-protection et/ou fraude ?	341
3. Description de l'attitude proactive	342
4. L'attitude proactive testée	344
4.1 Une méthode participative et inclusive	344
4.2 Du cercle des droits au plan d'action	347
4.3 Conclusions générales	349
4.3.1 Une méthode difficile mais opérationnelle	349
4.3.2 Besoin de vision, de base et de soutien	350
4.3.3 Besoin de réseaux et de coopération	351
5. Conclusion	352
Annexe	353
Notes	357
 CHAPITRE 6 – Le centre ou la périphérie ? La pertinence d'une analyse de réseau social sur les réseaux locaux des CPAS à Anvers et à Liège	 359
<i>Peter Raeymaeckers et Laurent Nisen</i>	
1. Introduction	359
2. Le CPAS en tant qu'élément d'un réseau de relations	361
3. À propos de l'intégration, de la structure et de la centralité	362
4. Méthode	364
4.1 Analyse des données	364
5. Résultats	364
5.1 Un échantillon diversifié d'acteurs de l'aide sociale	365
5.2 L'intégration des réseaux entre les organisations d'aide sociale	367
5.2.1 Structure des réseaux A et B	368
5.2.2 Explications sur l'intégration de réseau	371
5. Élargissement à Liège	374

Table des matières

5.1 Sélection des quartiers de Liège	375
5.2 Coordination	376
6. Conclusion	377
Notes	378
PARTIE IV	
UNE CARTE DE VŒUX TARDIVE POUR LES DÉCIDEURS,	
ÉTAYÉE PAR DES CHIFFRES	
379	
La pauvreté en Belgique : tableaux et graphiques	381
<i>Josephine Foubert et Alessia Romagnoli</i>	
Introduction	381
1. La pauvreté en Belgique: quelques chiffres clés	382
1.1 Risques de pauvreté	382
1.2 Le risque de pauvreté, la version détaillée	385
1.3 Privation matérielle	386
1.4 Seuils de pauvreté subjective	387
1.5 Le revenu national, équitablement distribué ?	387
2. Seuils de pauvreté légaux	393
2.1 Dix ans de droit à l'intégration social : aperçu	393
2.2 L'équivalent d'un revenu d'intégration sociale (ERIS) estimé selon la valeur	397
2.3 Les étudiants et le revenu d'intégration	405
2.4 Le travail en tant qu'outil à l'intégration	407
2.5 Aide médicale dans le cadre du DAS	409
3. Un repos bien mérité après une vie de dur labeur	410
4. Un handicap... et alors ?	413
5. Les prestations familiales garanties, un plus ou une nécessité ?	414
6. En cas de chômage...	416
6.1 Evolution du chômage en général, Belgique et Régions	416
6.2 Le chômage selon l'âge et le sexe	418
6.3 Taux de chômage en fonction des formations	420
6.4 Chômage de longue durée	420
7. Si le travail ne paye pas...	422
7.1 Risque de pauvreté des travailleurs selon l'âge et le sexe	423
7.2 Risque de pauvreté chez les travailleurs par niveau de formation	424
7.3 Les pauvres actifs et leur type de ménage	424
8. Être propriétaire	425
8.1 Statuts de propriété	425
8.2 Surpopulation et privation grave de logement	426
8.3 Problèmes d'humidité généraux et confort sanitaire	427

Table des matières

8.4 Sans-abrisme (itinérance) et absence de domicile	429
9. Sécurité sociale : un filet de sauvetage ?	431
9.1 Montants des allocations minimales	431
9.2 Allocations de chômage après indexation	432
9.3 Allocations d'insertion	434
10. Du pain et des jeux pour tous ? Quelques statistiques sur la participation socioculturelle	435
Notes	436
 Une carte de vœux tardive pour les décideurs	439
<i>Jan Vranken, Isabelle Pannecoucke et Willy Lahaye</i>	
Note	442
 Bibliographie	443
 Quelques adresses pour plus d'informations	465
 Présentation des auteurs	469



Liste des diagrammes, figures et tableaux

PARTIE I – La pauvreté aggravée par la crise sociale

CHAPITRE 1 – *Grandir dans la pauvreté, un départ inégal à bien des égards*

Tableau 1 – Risque de pauvreté selon le type de ménage, <i>Belgique, European Union Statistics on Income and Living Condition (EU-SILC 2010)</i> .	56
Figure 1 – Pourcentage de pauvreté infantile dans les pays riches, 2008.	56
Figure 2 – Rapport entre les dépenses sociales pour les enfants/familles et le degré de risque de pauvreté des enfants, EU-SILC 2007.	58
Figure 3 – Rapport entre les dépenses relatives aux allocations familiales et le degré de risque de pauvreté des enfants, EU-SILC 2007.	58
Tableau 2 – Risques de pauvreté et rôle des allocations familiales (AF) dans la réduction de la pauvreté, EU-SILC 2008.	59
Tableau 3 – Privation matérielle des enfants, différenciée selon le risque de pauvreté, Belgique, EU-SILC 2009.	60
Tableau 4 – Recours à la garderie payante et informelle selon l'âge du plus jeune enfant et le niveau de formation, Belgique, femmes de 18-49 ans (N = 774).	62
Tableau 5 – Évolution de la surpopulation et de la privation grave de logement par rapport au risque de pauvreté,% population, Belgique, 2003-2010.	64
Tableau 6 – Disponibilité d'un espace pour les enfants, Belgique.	65
Figure 4 – Aptitude à la lecture et fossé sur la base de la provenance socio-économique, 18 pays/régions européens, 2009.	69
Figure 5 – Aptitude à la lecture selon le statut des immigrés, six pays européens, 2009.	69
Tableau 7 – Participation à des activités sociales, récréatives, culturelles, sportives et associatives.	72

CHAPITRE 2 – *L'intégration sociale des minorités (le cas particulier des Roms)*

Tableau 1 – Limites implicites des politiques relatives aux Roms.	82
---	----

CHAPITRE 3 – Les politiques de lutte contre la pauvreté au prisme des constats empiriques concernant la reproduction des inégalités en Belgique	
Tableau 1 – Coefficient de Gini et taux de pauvreté en Belgique selon les années.	102
Tableau 2 – Détail de la nomenclature EGP.	105
Figure 1 – Revenu mensuel moyen net des ménages selon la catégorie socio-professionnelle.	106
Figure 2 – Proportion des plus hauts diplômes obtenus selon la catégorie socio-professionnelle.	107
Tableau 3 – Mobilité sociale intergénérationnelle en Belgique, 2002-2010.	108
Figure 3 – Rapports de chances entre les cadres supérieurs et chacune des catégories socioprofessionnelles.	109
CHAPITRE 4 – Les nouveaux visages de la fracture numérique	
Tableau 1 – Évolution de la proportion d'utilisateurs d'Internet (au sens Eurostat) dans la population belge, 2005-2011.	122
Tableau 2 – Réduction de la fracture numérique au premier degré : évolution des écarts relatifs par rapport à la moyenne du pourcentage d'utilisateurs, pour quelques variables sociodémographiques.	125
Tableau 3 – Proportion d'utilisateurs d'Internet ayant utilisé divers services en ligne au cours des trois derniers mois (% de la population utilisatrice d'Internet au cours des trois derniers mois – 2011).	128
Tableau 4 – Une typologie des compétences numériques.	130
Tableau 5 – Estimation des compétences instrumentales des utilisateurs de l'ordinateur et d'Internet (% de la population utilisatrice – 2011).	131
PARTIE II – La politique de lutte contre la pauvreté : les chemins sont pavés de bonnes intentions	
CHAPITRE 1 – Les adaptations du revenu minimal au bien-être ? Pour tous ?	
Tableau 1 – Aperçu des différences dans les témoins par groupe, en nombre et pondération pour l'IPC 2004.	167
Tableau 2 – Budgets de référence pour la participation sociale, montants mensuels, janvier 2012.	169
Figure 1 – La composition du panier de l'indice, du panier de la pauvreté et des paniers des budgets de référence.	173
Tableau 3 – L'évolution de l'indice général depuis le mois de janvier 2006.	174
Tableau 4 – L'évolution du panier de la pauvreté depuis le mois de janvier 2006.	175
Figure 2 – Indice des prix général et indice des prix des 'pauvres' – 2000 = 100 (2012 = janvier).	175

Liste des diagrammes, figures et tableaux

Tableau 5 – L'évolution des budgets de référence depuis le mois de janvier 2006, prix actualisés sur la base d'indices partiels de l'indice général.	177
Figure 3 – L'évolution des revenus minimums belges comparée à l'évolution de l'indice général, l'évolution de l'indice de la pauvreté et l'évolution du salaire mensuel brut moyen, 2000-2012.	181
CHAPITRE 3 – <i>Les ambivalences de 'l'activation sociale'</i>	
Tableau 1 – Activation par l'art. 60§7 des usagers des CPAS.	209
Tableau 2 – Types d'activités organisées en matière d'activation sociale (selon la région).	214
Tableau 3 – Groupes cibles concernés dans la pratique par l'activation sociale (selon la Région).	216
Tableau 4 – Utilisation d'instruments spécifiques pour orienter les personnes vers l'activation sociale (selon la taille de la commune).	217
Tableau 5 – La vision politique de l'activation sociale et de ses objectifs (selon la Région).	220
Tableau 6 – Lien entre activation sociale et conditionnalité du revenu d'intégration sociale (selon la Région).	221
Tableau 7 – Octroi d'incitants financiers pour la participation à de l'activation sociale (selon la Région).	222
Tableau 8 – Obstacles liés au CPAS en matière d'activation sociale des usagers (selon la Région).	224
CHAPITRE 4 – <i>Une collaboration coordonnée des services de la Communauté germanophone pour l'accompagnement des familles à charges multiples</i>	
Figure 1 – Vue d'ensemble du projet et acteurs impliqués.	229
Figure 2 – Pilier 1.	233
Tableau 1 – Pilier 6.	234
Tableau 2 – Pilier 7.	235
Figure 3 – Structure du projet.	239
PARTIE III – <i>Le CPAS aujourd'hui : naviguer à contre-courant avec des rames trop courtes</i>	
CHAPITRE 1 – <i>Étudier avec un revenu d'intégration : 10 ans de pratique</i>	
Figure 1 – Évolution du nombre d'étudiants ayant bénéficié au cours de l'année d'un revenu d'intégration en Belgique, 2003-2011.	255
Figure 2 – Nationalité à la naissance des étudiants bénéficiant d'un (équivalent au) revenu d'intégration, mars 2011.	256

Liste des diagrammes, figures et tableaux

Figure 3 – Indication de pauvreté chez les parents d'étudiants bénéficiaires d'un (équivalent au) revenu d'intégration, mars 2010.	258
Figure 4 – Les étudiants avec ou sans job pendant l'été 2010.	261
Figure 5 – Avancement des études des étudiants bénéficiaires d'un (équivalent au) revenu d'intégration, mars 2010 – été 2011.	262
 CHAPITRE 2 – <i>Les budgets de référence en tant que mesure de l'efficacité de la protection sociale. Également testés sur la population</i>	
Figure 1 – L'efficacité des revenus d'intégration, des allocations de chômage et des allocations d'invalidité dans deux situations de logement différentes, janvier 2012.	283
Figure 2 – L'efficacité des salaires minimums pour les familles en âge actif dans deux situations de logement différentes, janvier 2012.	284
Figure 3 – L'efficacité de la garantie de revenus pour les personnes âgées dans deux situations de logement différentes, janvier 2012.	285
 CHAPITRE 3 – <i>Le revenu d'intégration et les alternatives pour l'exonération d'insertion socioprofessionnelle</i>	
Figure 1 – Type d'emploi suite au revenu d'intégration, Belgique, 4 ^e trimestre 2008 – 1 ^{er} trimestre 2009.	299
Tableau 1 – Type d'emploi suite au revenu d'intégration, Belgique, 4 ^e trimestre 2008 et 1 ^{er} trimestre 2009.	301
Figure 2 – Composition de famille des bénéficiaires du revenu d'intégration, Belgique, 1 ^{er} trimestre 2009.	302
Figure 3 – Emploi à temps partiel (par 10%) au SMIG.	306
Figure 4 – Emploi à 50% à un éventail salarial allant de 100 à 200% du SMIG (par 10%).	307
 CHAPITRE 5 – <i>Sous-protection et attitude proactive par les CPAS</i>	
Figure 1 – Attitude réactive, active et proactive.	343
Figure 2 – Modèle sous-jacent de la recherche-action.	345
Figure 3 – Exemple type de cercle des droits utilisé comme instrument de réflexion.	346
Figure 4 – Les plans d'action de la recherche-action.	348
 CHAPITRE 6 – <i>Le centre ou la périphérie ? La pertinence d'une analyse de réseau social sur les réseaux locaux des CPAS à Anvers et à Liège</i>	
Tableau 1 – Prestations de services dans deux réseaux aux bénéficiaires du revenu d'intégration (nombre d'organisations).	365

Figure 1 – Illustrations graphiques des réseaux A et B.	368
Tableau 2 – Clusters dans le réseau A.	369
Tableau 3 – Clusters dans le réseau B.	370
Tableau 4 – Population, nombre de Revenus d'Insertion Sociale (RIS), RIS/habitant et Revenu Moyen pour chacune des 13 communes de l'agglomération liégeoise.	375
Tableau 5 – Charge de travail et équipe des antennes du CPAS de Liège en 2010.	376

**PARTIE IV – Une carte de vœux tardive pour les décideurs,
établie par des chiffres**

PARTIE IV – La pauvreté en Belgique : tableaux et graphiques

Tableau 1 – Risque de pauvreté (%) selon le sexe, l'âge, le niveau de formation, la position sur le marché de l'emploi, le type de ménage et la propriété du logement, Belgique, 2011.	384
Figure 1 – Évolution du pourcentage de la population vivant dans un ménage sous privation matérielle (sévère), 2003-2011, en Belgique et dans l'UE-27.	387
Figure 2 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts en Belgique, 1990-2008.	389
Figure 3 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts dans la Région de Bruxelles-Capitale, 1990-2008.	389
Figure 4 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts dans la Région flamande, 1990-2008.	390
Figure 5 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts dans la Région wallonne, 1990-2008.	390
Tableau 2 – Évolution de la distribution des déciles des revenus nets imposables totaux, 2005-2009, Belgique.	391
Tableau 3 – Part des composants des revenus nets par décile de revenus (en%), 2009, Belgique.	392
Figure 6 – Les sources de dépenses (part en %) des différents quartiles de revenus, Belgique, 2010.	392
Tableau 4 – Évolution du nombre total de bénéficiaires annuels du Droit à l'Intégration Sociale et du Droit à l'Aide Sociale, en Belgique et dans les Régions, de 2002 à 2011.	395
Tableau 5 – Profil des bénéficiaires du DIS en Belgique et dans les Régions, totaux annuels en chiffres absous et en pourcentages, 2011.	396
Tableau 6 – Profil des bénéficiaires du DAS en Belgique et dans les Régions, totaux annuels en chiffres absous et en pourcentages, 2010.	396

Liste des diagrammes, figures et tableaux

Figure 7 – Les bénéficiaires annuels du DIS ou DAS selon le sexe en Belgique, 2010.	396
Tableau 7 – Montants mensuels nets (en €) de l'aide financière à partir du 1 ^{er} janvier 2005 et jusqu'au 1 ^{er} février 2012, Belgique.	398
Figure 8 – Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du RIS et de l'AF en Belgique, 2003-2012a.	399
Tableau 8 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires de l'ERIS par Région et pour la Belgique, 2002-2011.	400
Tableau 9 – Profil des bénéficiaires du revenu d'intégration pour les Régions et en Belgique, chiffres annuels, 2011.	402
Figure 9 – Répartition hommes et femmes recevant le RIS selon le type de ménage (%), Belgique, 2011.	402
Tableau 10 – Profil du nombre annuel total de bénéficiaires de l'ERIS en chiffres absous et en pourcentages pour la Belgique et les Régions, 2011.	403
Figure 10 – Comparaison des bénéficiaires du RIS et de l'AF selon la nationalité en Belgique, 2011.	404
Figure 11 – Comparaison des bénéficiaires du RIS et de l'AF selon le sexe en Belgique, 2011.	405
Tableau 11 – Évolution du nombre annuel d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration par Région et en Belgique, 2002-2012.	406
Figure 12 – Évolution des bénéficiaires d'une mise au travail dans le cadre du DIS et du DAS, en Belgique et les Régions, 2002-2011.	407
Tableau 12 – Évolution du nombre mensuel moyen d'embauches dans le cadre du DIS et du rapport EM DIS/(EM DIS + revenu d'intégration), 2003-2012, Belgique.	408
Tableau 13 – Évolution du nombre mensuel moyen d'embauches dans le cadre du DAS et du rapport EM DAS/(EM DAS + revenu d'intégration), 2003-2012, Belgique.	409
Tableau 14 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires de l'aide médicale, Régions et Belgique, 2002-2010.	410
Tableau 15 – Évolution du nombre de bénéficiaires du RGPA et de la GRAPA par rapport au nombre total de bénéficiaires d'une pension, 1990, 2000, 2002-2012, Belgique.	411
Tableau 16 – Évolution de la proportion de bénéficiaires de la GRAPA dans une certaine Région par rapport au nombre total d'habitants pensionnés par Région, janvier 2002-2012, Belgique.	412
Figure 13 – Évolution des bénéficiaires de la GRAPA selon le sexe et la catégorie par rapport au nombre total des bénéficiaires de la GRAPA, 2002-2012, Belgique.	412
Tableau 17 – Répartition des bénéficiaires de la GRAPA en fonction de l'âge, du sexe et du type d'assistance, 1 ^{er} janvier 2012, Belgique.	413

Figure 14 – Proportion du nombre d'allocations (APA et ARR+AI) par rapport au nombre total, par Région, 31/12/2011.	414
Figure 15 – Évolution du nombre de familles allocataires et d'enfants bénéficiaires, Belgique, 1990, 2000-2011.	415
Tableau 18 – Répartition des enfants ouvrant un droit selon le rang de naissance et le régime, 2 ^{ème} semestre 2011, Belgique.	416
Figure 16 – Évolution du nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en Belgique et ses Régions, 2007 - 31 mars 2012.	417
Tableau 19 – Évolution du chômage en chiffres absous (x 1000) et pourcentage de la population active dans l'UE, en Belgique et dans les Régions (2002-2011).	418
Tableau 20 – Taux de chômage (en %) selon le sexe, l'âge et le domicile en Belgique en 2011.	419
Figure 17 – Évolution des taux de chômage, par sexe, en Belgique, 2002-2011.	419
Figure 18 – Évolution des taux de chômage (en %) dans l'UE et en Belgique selon le niveau d'éducation (2005- 31.03.2012).	420
Tableau 21 – Évolution des taux de chômage de longue durée (≥ 12 mois) en pourcentages des chiffres totaux relatifs au chômage dans la population en âge actif, dans l'UE, en Belgique et dans les Régions (2002-2011).	421
Figure 19 – Évolution du nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi selon la durée en années, en Belgique (2007 - 31 mars 2012).	421
Tableau 22 – L'évolution des risques de pauvreté chez les personnes qui travaillent, en Belgique et dans l'UE, 2005-2011.	422
Figure 20 – Évolution du risque de pauvreté selon le type de ménage, Belgique, 2007-2010.	424
Figure 21 – Évolution du rapport de locataires et de propriétaires sous le seuil de pauvreté, Belgique, 2003-2011.	426
Tableau 23 – Évolution de la surpopulation et de la privation grave de logement selon l'âge et le risque de pauvreté, en pourcentage de la population, Belgique, 2003 - 2011.	427
Figure 22 – Évolution de la part de la population totale vivant dans un logement avec problèmes d'humidité dans l'UE et en Belgique, 2005-2011.	428
Figure 23 – Évolution de la part de la population ne possédant ni baignoire ni douche dans leur logement dans l'UE et en Belgique, 2005-2010.	428
Tableau 24 – Évolution du profil des bénéficiaires des primes d'installation (en %), 2003-2011, Belgique.	430
Tableau 25 – Montant des allocations minimales après l'indexation, 1 ^{er} février 2012, Belgique.	432
Tableau 26 – Allocations de chômage brutes par type de ménage sans complément d'ancienneté en Belgique, montants mensuels en € du 01.02.2012 au 01.01.2013.	433

Liste des diagrammes, figures et tableaux

Tableau 27 – Allocations de chômage brutes par type de ménage sans complément d'ancienneté en Belgique, montants mensuels en € pour les demandes à partir du 1 ^{er} janvier 2013, Belgique.	433
Tableau 28 – Allocations d'insertion brutes par type de ménage en Belgique, montants mensuels en €.	434
Figure 24 – Pourcentage de la population de 16 ans et plus, participant à des activités sportives, récréatives ou artistiques en Belgique, 2004-2009.	435

Abréviations

ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische informatie
AF	Allocations Familiales
AFC	Aides Financières Complémentaires
AGR	Allocation de garantie de revenu
AI	Allocations d'intégration
APA	Allocation d'aide aux personnes âgées
APR	Allocation de remplacement de revenu
AROPE	at risk of poverty OR social exclusion
ARR	Allocation de remplacement de revenu
ASBL	Association Sans But Lucratif
BCSS	Banque Carrefour de la Sécurité Sociale
BFP	Bureau fédéral du Plan
BIT	Bureau International du Travail
BSP	Bilan socioprofessionnel
CAP	Commission d'Assistance Publique
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijn
CCI	Chômeurs complets indemnisés
CDR	Concept de Développement Régional
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne)
CEBUD	centrum voor budgetadvies- en onderzoek
CEDR	Centre européen des droits des Roms
CeRIS	Centre de recherche en inclusion sociale
CG	Communauté germanophone
CGSLB	Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique
CLB	Services d'Accompagnement Scolaire (centrum voor leerlingenbegeleiding)
COICOP	Classification of Individual Consumption according to purpose
CommDH	Commission des droits de l'homme
CPAS	Centre(s) Public(s) d'Action Sociale
CPMS	Centre(s) Psycho-Médico-Social(ux)
CRB/CG	Croix Rouge Belge de la Communauté germanophone
CSB	Centre de Politique Sociale Herman Deleeck, de l'Université d'Anvers
CSE	Conseil supérieur pour l'Emploi
DAS	Droit à l'Aide Sociale
DEI	Demandeurs d'emploi inoccupés
DGPH	Direction générale des Personnes handicapées

Abréviations

DGSIE	Direction générale Statistiques Information économique
DIS	Droit à l'Intégration Sociale
DME	Droit au minimum de moyens d'existence
EAPN	European Anti-Poverty Network
EFT	Enquête par sondage sur les Forces de Travail
EGP	Erikson-Goldthorpe-Portocarero
EPN	Espace public numérique
ERIS	Equivalent d'un revenu d'intégration sociale
ESS	European Social Survey
ETP	Executive Training Programme
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
FAIR	Forum pour d'autres indicateurs de richesse Wallonie-Bruxelles
FEANTSA	Fédération européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri
FIDH	Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme
FNRS	Fonds de la Recherche Scientifique
FSA	Family Affluence Scale
FSE	Fonds Social Européen
FTU	Fondation Travail-Université
FUNOC	Formation pour l'Université Ouverte de Charleroi
FWO	Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek
GRAP	Groupe de Recherche sur l'Action Publique
GRAPA	garantie de revenus aux personnes âgées
HBSC	Health Behaviour in School Aged Children
HIVA	Institut de recherche sur le travail et la société, de l'Université de Leuven
INASTI	Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPC	indice des prix à la consommation
IS	Institut de Sociologie, de l'Université Libre de Bruxelles
ISCED	international standard classification of education
ISP	Insertion socioprofessionnelle
IST	Instituut Samenleving en Technologie
IWEPS	Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique
K&G	Kind & Gezin
LST	Luttes, Solidarités, Travail
MAG	Méthode d'Analyse en Groupe
Mesure PSCS	Mesure générale visant l'encouragement de la Participation Sociale, Culturelle et Sportive
METICES	Centre de recherche Migrations, Espaces, Travail, Institutions, Citoyenneté, Epistémologie, Santé, de l'Université Libre de Bruxelles
MOC	Méthode ouverte de coordination
MPSA	Instrument de mesure pour l'activation socioprofessionnelle et sociale
OASeS	Centre sur l'inégalité, la pauvreté, l'exclusion sociale et la Ville, de l'Université d'Anvers

Abréviations

OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Odenore	Observatoire français des non-recours aux droits et services
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONE	Office de la Naissance et de l'Enfance
ONEM	Office national de l'emploi
ONU	Organisation internationales des Nations unies
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion sociale
PCM	Panel communautaire des ménages
PFG	Prestations familiales garanties
PFLP	Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté
PIB	Produit Intérieur Brut
PIIS	Projet individualisé d'intégration sociale
PISA	Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves
PNR	Programme national de réforme
PTP	Programme de Transition Professionnelle
RBC	Région de Bruxelles-Capitale
RECES	Réseau régional Contre l'Exclusion Sociale
REDI	Budgets de référence pour un revenus digne
REK	Regionalen Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft "Ostbelgien leben 2025"
Réseau MAIPI	Réseau des Médiateurs, Accompagnateurs, Interprètes sociaux et interculturels avec les populations Précarisées et/ou Immigrées
RGP	Rapport Général sur la Pauvreté
RGPA	Revenu garanti pour les personnes âgées
RIS	Revenus d'Intégration Sociale
RSN	Rapport social national belge
RSPI	Rapport stratégique national sur la protection sociale et l'inclusion sociale
RWLP	Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté
SAJ	Service d'Aide judiciaire à la Jeunesse
SECAL	Service de Créesances Alimentaires
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SPF	Service Public Fédéral
SPP IS	Service Public Fédéral de Programmation Intégration sociale
SSE	Situation socio-économique
STASIM	Standaard Simulatiemodel Sociale Zekerheid
STIB	Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
SUBLEC	Survey on the black economy
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TROC	Temps Pour La Recherche D'Outils Conviviaux
UCL	Université Catholique de Louvain
UE	Union européenne
UGent	Université de Gand
UNESCO	United Nations Organization for Education, Science and Culture
UNICEF	United Nations of International Children's Emergency Fund
VAPA	Vlaams Actieplan Armoedebestrijding
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding -Werk en opleidingen in Vlaanderen

Abréviations

viWTA	Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek
VLAS	Vlaams Armoede Steunpunt
VVSG	Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten
WWB	Wet Werk en Bijstand

Préface

Préface de Julien Van Geertsom, Président du SPP Intégration Sociale
Annuaire fédéral 2013 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Et de trois! Cette fois, c'est la bonne.

Vous avez entre les mains la troisième édition (2013) de l'Annuaire fédéral 'Pauvreté en Belgique'. Non pas que les deux précédentes éditions n'étaient pas bonnes, bien au contraire.

Grâce au rôle pionnier joué par le Professeur Jan Vranken dans la mise au point du concept, d'abord en Flandre et depuis 2010 au niveau fédéral, et grâce à l'expérience qu'il en a tirée, chaque version a sans conteste réussi le test de qualité. En effet, toutes les contributions ont été évaluées par au moins deux références scientifiques experts en la matière.

Après une première version rédigée en un temps record en 2011, une deuxième version a vu le jour en 2012, en collaboration avec l'Université de Mons, sous la houlette du Professeur Willy Lahaye. La version 2013 a été réalisée par une solide équipe réunissant le Professeur émérite Jan Vranken, l'Université de Mons, toujours sous la direction du Professeur Willy Lahaye, et l'Université de Gand avec le Docteur Isabelle Pannecoucke. Nous les remercions pour l'excellent travail fourni, c'est une équipe sur laquelle on peut compter, en toutes circonstances.

Et ce travail arrive d'ailleurs à point nommé.

En effet, les médias commencent tout doucement mais sûrement à évoquer l'imminence de la crise sociale dans notre pays, déjà fragilisé par la crise financière et économique. La lutte contre la pauvreté bénéficie d'un regain d'attention et pas uniquement lorsque Noël approche.

Regardons les chiffres, ils parlent d'eux-mêmes. Le taux de risque de pauvreté a ainsi grimpé de 14,7% à 15,3%. Chez les enfants, la pauvreté, établie à 18,6%, reste inquiétante et atteint même près de 24% en Wallonie. Le risque chez les familles monoparentales et les ménages sans emploi s'élève quant à lui à pas moins de 38%.

Mais que se cache-t-il derrière ces chiffres ? Que signifie la pauvreté infantile aujourd’hui ? Comment la politique tente-t-elle d’y remédier ? La méthode adoptée fonctionne-t-elle ?

Autant de questions auxquelles cet Annuaire entend répondre de manière scientifique.

Les objectifs fondamentaux de cet Annuaire visent à favoriser le débat entre chercheurs en Belgique, dans nos universités francophones et néerlandophones, ainsi qu’à véhiculer une vision et des repères pour la politique.

L’Annuaire couvre l’ensemble du spectre, sans négliger le moindre aspect : de la mise en œuvre d’actions en matière de pauvreté infantile à la vision de l’activation et de l’inclusion sociale, en passant par une politique d’intégration des Roms, en abordant les thèmes de la santé, de la lutte contre la fraude sociale, de la sous-protection, etc. Les acteurs de première ligne dans les communes, à savoir les CPAS, occupent, bien entendu, une place de choix dans cet ouvrage. Nous analysons comment ils parviennent, en ces temps de crise, à accomplir leur mission, qui est de garantir à tous une vie conforme à la dignité humaine.

Cet Annuaire vient également à point car, cette année, nous célébrerons les dix ans de la loi concernant le droit à l’intégration sociale, de même que les dix ans d’existence de l’administration SPP Intégration Sociale.

Cet Annuaire contribuera au débat social que la Secrétaire d’État à la Lutte contre la Pauvreté, Maggie De Block, et le SPP Intégration Sociale entendent mener en 2013 : d'où venons-nous ? Quelles tendances se dessinent-elles dans le domaine de l’intégration sociale et de la lutte contre la pauvreté ? Où allons-nous ?

Ce débat a démarré lors de la journée de discussion du 13 décembre 2012, honorée par la présence de S.M. le Roi Albert II. Il sera également approfondi au travers de divers événements organisés en 2013.

Il devra surtout contribuer à renforcer l’efficacité de la lutte contre la pauvreté, à améliorer la politique en la matière et à apporter des résultats convaincants.

À titre de conclusion, je citerai un expert du vécu en matière de pauvreté : “on ne peut pas vivre que de papier”.

Julien Van Geertsom

Avant-propos

Avant-propos de Maggie De Block, Secrétaire d'État à l'Intégration Sociale
Annuaire fédéral 2013 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

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

La lutte contre la pauvreté infantile, l'activation adaptée sur mesure pour tous, la présence accrue des CPAS sur le terrain et la lutte contre la fraude sont les quatre priorités de ma politique en matière de Lutte contre la Pauvreté et pour l'Intégration Sociale. Ce n'est donc pas par hasard que ces thèmes se retrouvent dans cet Annuaire. Une politique n'est efficace que si elle peut s'appuyer, d'une part, sur des informations scientifiques fondées et d'autre part, sur une collaboration intense pour faire face aux situations problématiques.

Au niveau fédéral, mes collègues membres du gouvernement et moi-même avons mis au point le Deuxième Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté, après consultation des CPAS et des associations actives dans la lutte contre la pauvreté. Le Plan a été accepté par le Conseil des ministres du 14 septembre 2012 et doit servir de base à la Politique de Lutte contre la Pauvreté pour les deux années à venir. Celle-ci a pour but de s'attaquer davantage aux points névralgiques qui sont également pointés du doigt dans ce nouvel Annuaire.

Je demanderai, par exemple, à ce que l'on examine comment la législation et les différents statuts pour les allocations du CPAS pourraient être mieux adaptés à la réalité quotidienne des personnes vivant en situation de pauvreté.

En outre, les réseaux de fonctionnaires fédéraux 'pauvreté' et d'experts du vécu seront renforcés de manière à ce qu'ils puissent jouer un rôle plus important dans le suivi du Plan de Lutte contre la Pauvreté mais aussi dans la formulation de conseils aux autorités fédérales dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

Avant-propos

Une priorité absolue pour moi est le Plan de lutte contre la pauvreté infantile que je présenterai au printemps 2013. En luttant contre la pauvreté chez les enfants, nous sortirons des familles de leur précarité et briserons ainsi le cercle de la pauvreté générationnelle.

La pauvreté chez les indépendants doit également être prise à bras-le-corps. C'est un cliché de penser que tous les indépendants disposent de revenus suffisants. J'aime-rais examiner comment simplifier l'accès aux CPAS pour les indépendants en signant notamment des accords de coopération avec des organisations possédant de l'expertise dans l'accompagnement des indépendants en difficulté.

Le dernier point qui me paraît crucial pour permettre la concrétisation de nos plans est la simplification administrative ou l'allègement de la charge des CPAS. En 2012, plusieurs avancées ont déjà été enregistrées comme le rapport social électronique et l'adaptation du remboursement des frais médicaux par les CPAS via la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité. En 2013, je poursuivrai ce type de simplification en concertation avec les CPAS. Un allègement de la charge apportera aux CPAS l'oxygène nécessaire pour étendre leurs tâches de base sur le terrain et pour repérer activement les personnes qui vivent cachées dans des conditions précaires ou qui risquent de sombrer dans la pauvreté.

Les plans cités ci-dessus et leur réalisation reposent sur des recherches et instruments qui donnent une représentation plus adéquate de l'état de la pauvreté dans notre pays. L'Annuaire fédéral de Lutte contre la Pauvreté est l'un de ces précieux instruments. Je remercie donc chaleureusement toutes les personnes qui ont participé à sa rédaction.

En vous souhaitant un agréable moment de lecture,

Maggie De Block

Remerciements

Voici l'édition 2013 de l'Annuaire fédéral de 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 Geertson.

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 : Goedroen Juchtmans, Lieve Eeman, Véronique Ghesquière, Luc Van Huffel, Valérie Flohimont, Alexandre Boudart, Bruno De Lièvre, Christian Depover, François Maniquet, Greet De Vil, Bea Van Robaeys, Heidi Zwaenepoel, Pascale Jamouille, Philippe Vienne, François Ghesquière, Anne-Catherine Guio, Koen Vleminck, Tom Strengs, Michèle Isaac, Catherine Coppée, Koen Hermans, Joris De Corte, Peter Hardy, Marcel Warnaar, Rudi Roose, Dirk Luyten, Emmanuel Nicolas, Laurent Nisen, Katrien De Boyser, Jan de Pauw, Ides Nicaise, Thomas Maesele, Nathalie DeBast, Sieg Monten, Fabienne Crauwels, Rebecca Thys, Ronan Van Rossem.

Nous remercions aussi Emilie Charlier, Lis Geelissen, Georges Heck, Catherine Julva et Sophie Saffre pour le contrôle des textes.

Enfin, nos remerciements s'adressent à l'équipe éditoriale de Acco, notamment Bart de Prins, Hanne Huyse, Elisabeth Torfs et leurs collaborateurs qui ont accepté de nous accompagner une nouvelle fois dans cette aventure.

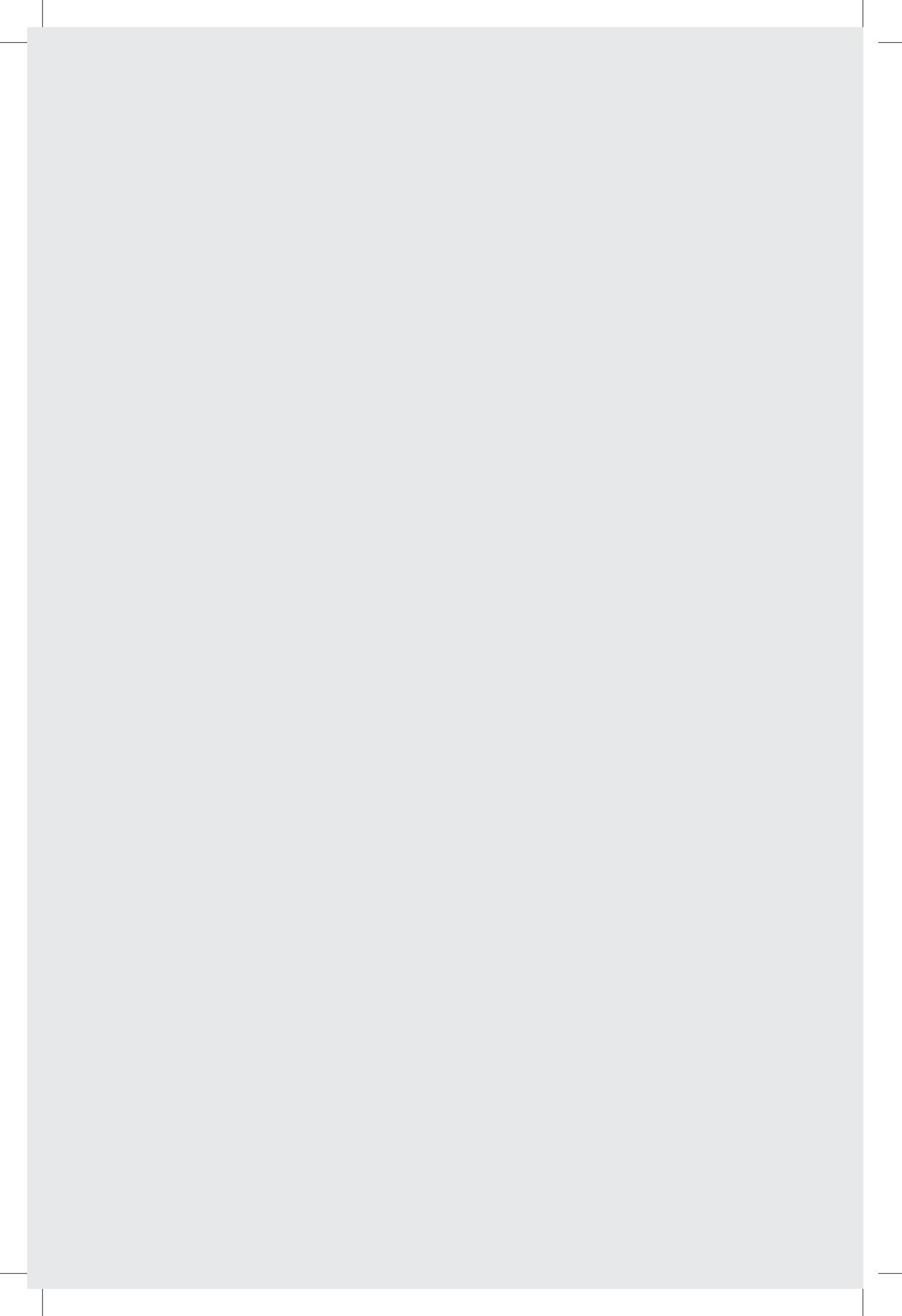
WILLY LAHAYE
ISABELLE PANNECOUCKE
JAN VRANKEN
et RONAN VAN ROSSEM

Janvier 2013



PARTIE I

La pauvreté aggravée par la crise sociale



L'impact de la crise, un feuilleton...

Jan Vranken

Depuis nos premières considérations relatives à l'impact de la crise actuelle sur la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Annuaire (flamand) de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale année 2009 (Vranken, 2009 : 31-39 ; Vranken, 2010 : 23-28), plusieurs sommets se sont mis martel en tête à propos du pourquoi, du comment et de la durée de la crise. Nous en retrouvons le résultat dans une collection de publications toujours plus grande et diverse, allant de tweets aux livres savants¹. Nous n'allons rien y ajouter, sauf qu'il est maintenant clair pour tout le monde qu'il s'agit d'une crise de longue durée et donc d'une crise structurelle. 'Même' la chancelière fédérale allemande Angela Merkel s'attend à ce que cela dure encore certainement cinq ans avant que la zone euro passe au travers de la crise et à ce que des changements structurels qui ne produiront leurs effets que quelques temps plus tard soient nécessaires². Elle limite par contre ces changements structurels à la discipline budgétaire et à la réduction de l'endettement, afin de reconquérir ainsi la confiance des investisseurs. Ce faisant, elle néglige une caractéristique beaucoup plus importante, notamment qu'il s'agit ici d'une crise sociale à part entière, qui à long terme affectera également la base économique de notre société plus gravement que la faillite des banques et les déficits budgétaires.

Cela se traduit surtout par l'impact de la crise sur le tissu social. L'augmentation et l'approfondissement de la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale en sont l'illustration parfaite. Les chiffres sont connus ; ce qui se cache derrière – l'atteinte à la cohésion sociale, la destruction du capital humain – n'attire que peu l'intérêt des médias. Nous sommes toutefois confrontés de temps à autre à des images navrantes de bons citoyens inspectant les poubelles afin d'y trouver des choses utilisables ou (pire encore ?) faisant la file aux banques alimentaires ou aux distributions de soupe, mais en ce qui concerne les profondes blessures dans le tissu social, nous n'entendons ou ne lisons que peu de choses. Trop compliqué à expliquer probablement.

C'est pourtant justement la porosité de ces fondements sociaux qui compliquera chaque nouvelle reprise économique et donc également chaque amélioration budgétaire et qui les rendra peut-être impossibles, et ce, à pas si long terme. Les menaces les plus évidentes sont le chômage de longue durée, qui éloigne toute une génération de jeunes du marché du travail, et l'augmentation remarquable de la pauvreté chez les enfants, qui

les privera des fondements leur permettant de contribuer plus tard à la société. Des pays entiers menacent de passer par des montagnes russes en direction du gouffre ; financièrement, économiquement et socialement. Et nous ne parlons pas encore des conséquences politiques. Bien que le lien causal entre la dépression économique et le virage politique vers la droite n'ait pas été prouvé, il n'est pas impensable que ci et là l'histoire se répète et que des régimes qui font fortement penser à ceux de l'entre-deux-guerres fassent surface ; la Hongrie en est déjà une illustration. L'Union européenne a peut-être fait en sorte que le risque de guerres entre les pays ait pour ainsi dire disparu, mais quelle est sa défense contre ce type d'évolutions intérieures ?

Dans sa forme radicale, notre pays n'est pas encore exposé à ces évolutions, mais même si elles entrent chez nous sous une forme plus douce, des problèmes se poseront. Ce n'est donc pas une question de "chez nous cela n'arrivera pas". Avec une adaptation de l'expression connue : "il dégoutte (sérieusement) sur Bruxelles lorsqu'il pleut à Athènes (et ensuite à Madrid et peut-être bien à Rome)".

Nous résumons ce que nous avons déjà écrit il y a trois ans au sujet de l'impact éventuel de la crise sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale et regardons immédiatement si certaines de ces évolutions semblent être réalité dans notre pays³. Notre sélection parmi quelques-unes des nombreuses conséquences de la crise pour les personnes confrontées à la pauvreté et à d'autres formes d'exclusion sociale se compose de : la répartition plus inégale des revenus, la santé (morale) perturbée, le nombre croissant de personnes pauvres actives, l'endettement croissant, l'arrivée du modèle de dette individuelle, l'assistance et son impact sur le cours de la vie. Que se passe-t-il en Belgique et dans ses entités fédérées dans ces domaines ? Le dernier chapitre statistique examine et commente de manière chiffrée et détaillée toute une série d'évolutions. Nous nous en tenons ici à quelques chiffres clés et indices chiffrés.

Les indices chiffrés les plus parlants sont évidemment les suivants. En 2011, 15,3% de la population en Belgique vivaient en pauvreté monétaire, environ 13% dans un ménage confronté à la privation matérielle et 5,7% étaient confrontés à des privations matérielles graves. Nous craignons que ces chiffres aient le vent en poupe dès lors que 'la source' de pauvreté plus importante – le chômage – est devenue plus active suite à la crise économique et aux mesures qui en renforceront les effets plutôt que de les diminuer. C'est pourquoi nous devons voir plus loin que les chiffres stricts de pauvreté.

Pauvreté monétaire et inégalité des revenus

Le nombre de personnes en situation de pauvreté financière risque moins d'augmenter seulement si deux conditions (importantes) sont remplies. La première est que la répartition des revenus ne devienne pas plus inégale ; la deuxième est que les allocations sociales restent à un niveau comparable à celui d'aujourd'hui (c'est-à-dire proportion-

nel aux revenus médians). Certains signes indiquent également que les deux évolutions auront bien lieu. Le fossé entre pauvres et riches est de plus en plus grand ; la protection sociale est sapée d'une manière jugée impensable même pendant les années 1980, pourtant difficiles. Ceci illustre immédiatement la faiblesse du seuil de pauvreté monétaire en tant qu'indicateur des évolutions réelles en matière de pauvreté.

Que la concentration des richesses d'un côté de la répartition des revenus et de l'autre côté du patrimoine et de la pauvreté constitue un élément essentiel de toute analyse de pauvreté qui devrait faire partie de la lutte efficace contre la pauvreté est une affirmation (constatation) que nous défendons depuis longtemps déjà, mais qui vient d'être entendue avec les évolutions récentes – maintenant que le fossé entre les deux est plus important et que la visibilité de cette contradiction prend des proportions remarquables. Ici s'ajoute la grande tolérance pour la fraude fiscale – plus elle est importante, plus elle semble impunie – et la chasse très impitoyable à la fraude sociale – du moins, lorsque celle-ci est perpétrée par les citoyens, car celle des entreprises frauduleuses est mieux tolérée (fraude à la TVA, travail au noir et exploitation de personnes faibles sans papiers). Le contraste entre les généreuses pensions que les banquiers s'attribuent eux-mêmes (après l'échec) et les économies sur les pensions (tant le fonds légal que le fonds de pension) de celui qui a contribué toute sa vie à cette pension par le biais du travail (et à la prospérité de la société) n'est qu'un autre aspect notable de toute la problématique.

Il est quasiment impossible de trouver des détails au sujet des grands patrimoines, ce qui contraste fortement avec les informations dont nous disposons à propos des revenus les plus faibles. Nous devons toujours nous baser sur l'ancienne étude de Raedemaekers et Vuchelen de 1999 au sujet de la répartition des patrimoines des ménages en Belgique. En ce qui concerne la répartition des revenus : en Belgique, en 1990, après impôts, 27,3% des revenus nationaux allaient au décile le plus riche de la population ; en 2009, ceux-ci étaient passés à 31,9%. Pour les trois déciles les plus bas (30%), cette part est même passée de 11,2% à 8,3% au cours de la même période.⁴

Mais nous devons monter d'un cran et également parler des rapports de pouvoir de plus en plus disproportionnés qui sont notamment une conséquence de la soumission de toujours plus de pans de la société, ainsi que d'institutions 'sociales' traditionnelles, au mécanisme du marché – où la loi du plus fort s'applique parfaitement – et l'affaiblissement des systèmes de protection sociale ainsi que des acteurs qui sont les défenseurs 'naturels' de ces systèmes – comme les syndicats, mais aussi les pouvoirs publics.

Le livre particulièrement détaillé et étayé de Wilkinson et Pickett (*The Spirit Level : Why more equal societies almost always do better*) a confirmé au niveau mondial ce que nous documentions déjà depuis plus longtemps sur la Belgique et la Flandre, à savoir l'impact des inégalités sur toutes sortes de dimensions de la société.

Il est absolument certain que davantage de personnes passeront des parties de leur vie dans la pauvreté, que davantage de personnes aboutiront dans la pauvreté de longue

durée et que 'de longue durée' deviendra 'de plus longue durée'. Cet impact de la crise économique sur la pauvreté devient visible si nous utilisons un indice de pauvreté multiple dans lequel sont représentés les indicateurs de travail, de logement, d'enseignement, de santé. On mesure ensuite également le capital économique, social et culturel auquel il est surtout fait référence pour les périodes de pauvreté de plus longue durée. Il faut vivre sur les économies, des dettes doivent être contractées afin de remplacer les biens de consommation durables et même pour pouvoir payer les produits de consommation quotidiens.

Bien-être et santé

Le bien-être physique et moral des personnes concernées appartient également à ce capital : les deux vont fortement se dégrader au fur et à mesure qu'il n'y aura plus d'issue à la situation. Vivre dans la pauvreté est évidemment néfaste pour la santé. Les personnes pauvres – et ceci s'applique également à d'autres situations d'exclusion – vivent moins longtemps et surtout beaucoup moins longtemps en bonne santé, ce qui implique qu'elles courent un risque accru d'affections diverses. Elles se retrouvent souvent seules ou ne peuvent compter que sur un réseau social moins actif ou plus limité. Ce sont justement les réseaux sociaux qui protègent des situations et événements stressants.

Le fossé entre les personnes diplômées et les personnes sans formation en matière d'espérance de vie et de santé est le plus remarquable, car il est fondamental. Les personnes sans formation ont une espérance de vie considérablement plus faible que les personnes diplômées ; la différence va jusqu'à sept ans pour les hommes de 25 ans : les hommes de 25 ans sans diplôme peuvent encore espérer vivre 48 ans, contre environ 55 ans pour les hommes de 25 ans avec un diplôme de l'enseignement supérieur (Deboosere et al., 2011 ; chiffres basés sur 2001). En outre, la différence en espérance de vie entre les diplômés de l'enseignement supérieur et les personnes sans formation a augmenté entre 1991 et 2001 : tout le monde vit plus longtemps, mais les diplômés de l'enseignement supérieur avancent davantage que le reste de la population. L'influence de l'inégalité sociale se fait également sentir au niveau de l'espérance de vie en bonne santé. Un homme de 25 ans sans diplôme n'a plus que 28 années de bonne santé devant lui, un homme de 25 ans avec diplôme de l'enseignement supérieur encore 46, soit quasiment le double (Van Oyen et al., 2011). Pour les femmes, les différences en matière d'espérance de vie sont encore plus prononcées. Au sein de ces différences de formation interviennent également toutes sortes de facteurs liés indirectement à l'enseignement. Ainsi, les gens ayant une formation plus faible ont souvent un travail (lourd) physiquement exigeant dans des conditions moins saines et/ou doivent s'en sortir avec des revenus faibles, ce qui engendre des situations stressantes.

Travail et activation

L'activation offrirait donc une échappatoire, car un emploi offre un réseau social. Cependant, les personnes au bas de l'échelle sociale exercent souvent des emplois stressants, des emplois avec peu de mérite, de sécurité d'emploi et d'autogestion. L'ancien adage selon lequel un emploi offre la meilleure protection contre la pauvreté ne s'applique plus. Ainsi, il apparaît qu'un cinquième des personnes pauvres âgées de 18 à 65 ans ont un emploi rémunéré, temporaire ou permanent, comme indépendant ou salarié, à temps plein ou à temps partiel¹. C'est surtout le fait de travailler dans des régimes de travail temporaires qui est risqué. Des périodes de bas revenus alternent avec des périodes d'allocations, ce qui menace de déboucher sur le découragement total. La flexibilité connaît également des limites en termes de résistance morale et d'énergie. Les personnes pauvres qui veulent retrouver ou retrouvent une place sur le marché du travail sont donc face à une situation perdant-perdant : elle offre moins de soulagement que le chômage.

"Ne pas avoir de travail est le facteur qui génère le plus et le plus directement de la pauvreté". Cette réflexion n'est pas tombée du ciel, mais repose sur des bases empiriques solides. Une des bases est que les gens ayant une formation insuffisante ou inadéquate n'obtiennent jamais un travail ou seulement des emplois très vulnérables et mal rémunérés. L'autre est que le chômage récurrent ou de longue durée exclut de la participation à la vie sociale. Heureusement ces personnes, la Belgique disposait d'un système convenable d'indemnités de chômage, en plus d'une politique d'activation solide.

Cette époque est désormais révolue. Au 1^{er} novembre 2012, le principe de dégressivité des allocations de chômage est entré en vigueur. La logique en est très simple. Plus quelqu'un a travaillé, plus l'allocation de chômage reste intacte ; l'allocation de chômage de celui qui a travaillé peu d'années chute très rapidement. Après estimation, la réforme touche environ la moitié des chômeurs. Concrètement, les chefs de famille perdent environ 12% et les isolés 17,5%. Mais ce sont les cohabitants qui sont le plus durement touchés : leurs allocations baissent de pas moins de 41,5%, soit un forfait de 484 € par mois.

Les femmes sont surreprésentées dans le chômage de longue durée et dans le statut de cohabitant : une femme sans emploi sur deux est cohabitante contre un homme sans emploi sur trois. Les femmes retomberont donc beaucoup plus rapidement sur ce dernier montant. Mais on n'en reste pas là. Pour le calcul de la pension, seul ce forfait est pris en compte et non pas le dernier salaire. Bien qu'aujourd'hui encore 60% des femmes doivent s'en sortir avec une pension inférieure à 1 000 €, contre 30% chez les hommes, nous devons tous nous préparer à revivre la situation qui était si caractéristique il y a quelques décennies alors que nous pensions qu'elle était révolue : suite à de faibles contributions, une pension pour femmes était synonyme de vie et de mort dans la pauvreté.

Et l'activation alors, ce fameux complément des allocations 'passives'? Le refus d'un emploi adapté est limité. Le chômeur ne peut plus refuser un emploi dans un rayon de 60 km. Le refus n'est possible que si la durée de déplacement s'élève à plus de 4 heures et l'absence totale à plus de 12 heures. Essayons de nous mettre dans la situation d'une mère célibataire qui doit partir avec son(ses) enfant(s) à sept heures le matin et qui rentre les chercher à sept heures le soir ? Chez qui ? Elle n'a probablement pas l'argent pour une garderie structurée...

Ensuite demander de l'aide ?

La précédente décennie a connu une hausse progressive de l'endettement, tendance qui renforce la crise économique. Elle fait basculer dans l'endettement des personnes et familles qui appartenaient jusqu'alors à la 'classe moyenne sans problème', mais qui, par une soudaine baisse de leurs revenus (généralement le chômage d'une ou des deux personnes rémunérées), ne sont plus en mesure de rembourser les emprunts – même si ces emprunts avaient été contractés avec une certaine prudence.

Ces classes moyennes sociales ont également aujourd'hui recours au CPAS et à d'autres formes d'aide afin de trouver des solutions pour cet endettement et pour les problèmes (psychiques) que génère l'augmentation des dissolutions de relation, des situations stressantes et des dépendances. De ce fait, l'arrivée traditionnelle 'par le bas' dans l'assistance est complétée d'une arrivée 'par le haut'. Il est possible que les travailleurs sociaux soient davantage sensibles aux problèmes de ces gens de la classe moyenne qu'à ceux situés en marge de la société. Ce n'est pas si étonnant : les travailleurs sociaux appartiennent à cette classe moyenne, leurs questions et leur langage leur sont plus familiers que ceux des pauvres traditionnels avec leurs situations problématiques complexes.

Une augmentation du nombre de clients à l'assistance peut uniquement être gérée si la sécurité sociale continue à offrir un réseau d'accueil suffisamment fort. Que les personnes de la classe moyenne apprennent à leurs dépens la régression ou la stagnation nous sensibilise peut-être davantage au fait que nous pouvons difficilement nous passer d'une solidarité bien organisée et garantie par les pouvoirs publics. Nous reconnaissions volontiers que l'intérêt personnel bien compris est à la base de cette conscience.

La pauvreté infantile : destruction du capital humain et social

Bien que la Belgique consacre également une plus grande part de son PIB (2%) aux familles et aux enfants que la moyenne et enregistre de ce fait un risque de pauvreté

inférieur, le chiffre de 17% d'enfants grandissant en situation de pauvreté n'est quand même rien de moins qu'effrayant. Principalement parce que ce pourcentage a augmenté progressivement au cours des dernières années. Pour la Flandre 'prospère', nous disposons d'une bonne série chronologique basée sur un ensemble d'indicateurs de *Kind & Gezin*, et qui nous révèle que les 4,7% d'enfants qui grandissent dans une famille défavorisée sont passés à 9,7% en 2011.

Il est entendu que la pauvreté au cours de l'enfance a un très grand impact sur la vie future, chaque crise économique donne alors lieu de s'inquiéter. L'inégalité, la pauvreté et l'exclusion prennent racine dans des expériences de vie antérieures négatives et dans une exposition de longue durée aux situations risquées et celles-ci arriveront plus fréquemment et plus fortement au cours d'une période de crise économique. Ces expériences antérieures influencent la résistance morale des gens et la façon dont ils réagissent aux défis et aux événements stressants. En outre, il y a une relation causale directe de la privation au cours de l'enfance via un parcours scolaire au-dessous du niveau exigé et une formation faible ou inadéquate – ainsi qu'une suite d'emplois sans grande valeur ou ne débouchant sur aucun emploi – créant le cercle vicieux dans les deux sens du terme : fermé et nuisible. Il n'est donc pas étonnant que la contribution avec laquelle cet Annuaire commence soit dédiée à la pauvreté infantile.

Quel est le sujet de ces Annuaires ?

Avant de parcourir les contributions de cet Annuaire fédéral, nous consacrons un peu d'attention à ce que nous pouvons appeler les 'traditionnels', car ils reviennent dans chaque édition de l'Annuaire : la définition de la pauvreté en termes d'exclusion sociale, les quatre dimensions de la pauvreté et les différentes perspectives relatives à la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les personnes en situation de pauvreté sont prisonnières...

... 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, 1993 ; 2012).

Par exclusion sociale, nous faisons référence à des situations qui sont une combinaison d'inégalités (une relation hiérarchique) et de failles ; la pauvreté ne se résume donc pas seulement à l'inégalité. Ces failles peuvent être de nature différente. Toutes les failles sont, dans une certaine mesure, construites socialement, mais certaines d'entre elles sont la conséquence d'interventions explicites et intentionnelles d'acteurs sociaux, comme les pouvoirs publics. Le revenu d'intégration instaure une faille évidente entre celui qui est officiellement pauvre et celui qui ne l'est pas ; les prisons excluent indénia-

blement les occupants de la société (un processus qui fonctionne également dans l'autre sens). D'autres failles sont véritablement inhérentes aux structures sociales.

Nous distinguons trois types de failles : relationnelles, institutionnelles et sociales.

Les failles relationnelles ont trait à la place qu'occupent ces acteurs (individus ou groupes) dans les réseaux ; lorsque seuls quelques liens les relient au reste du réseau ou lorsque ces liens sont principalement de nature émotionnelle, l'isolement social menace. Leurs réseaux n'offrent que peu ou pas d'accès aux principaux biens sociaux. L'inaccessibilité (physique ou sociale) des services est un exemple éminent de failles institutionnelles ; exemple très pertinent dans le cadre des contributions à la troisième partie de cet Annuaire relative aux CPAS. Les failles spatiales sont un autre exemple de failles au niveau méso ; elles sont le résultat de processus de segmentation dans l'espace (urbain) entre les quartiers défavorisés ou '*gated communities*' et le reste de la ville. La question clé, en présence de failles sociales, est de savoir si la société se développe dans sa totalité ou dans des domaines significatifs en sociétés partielles, comme c'est le cas du marché du travail dual, du marché du logement dual ou en matière de génération de revenus (revenus 'salariaux' versus revenus 'alloués'). Des formes de discrimination (principalement ethniques), l'exclusion des droits civils et sociaux classiques en font également partie.

Quatre dimensions

Les quatre dimensions de la pauvreté sont : la hauteur, la largeur, la profondeur et le temps.

La dimension du temps renvoie tout d'abord à la reproduction de la pauvreté, tant au niveau des personnes et des groupes, qu'à celui de sociétés globales. Des phénomènes tels que la consolidation intergénérationnelle ou l'héritage social, mais aussi les arrivées dans et les sorties de la pauvreté, font ici partie du premier niveau. Au niveau social, il s'agit du caractère historique des situations, des perceptions et de la politique de la pauvreté.

La deuxième dimension – la hauteur – concerne l'ampleur de la pauvreté. Combien de personnes vivent dans la pauvreté, mais aussi dans d'autres formes d'exclusion (chômage, faible qualification ou analphabétisme, exclusion liée au logement) qui constituent souvent les arrivées dans la pauvreté ? Les seuils de pauvreté – tant les plafonds de revenus que la privation matérielle (grave) – mesurent cette dimension.

La troisième dimension – la largeur – est réservée aux multiples (ou nombreux) aspects de la pauvreté : dans combien de domaines différents (aspects, niveaux, domaines, terrains) trouvons-nous l'exclusion, les privations ou les inégalités et quel cluster de domaines est-il dominant ? Le cumul et l'imbrication de ces inégalités et de ces exclusions constituent la spécificité de la pauvreté.

La quatrième dimension est la profondeur. Quantitativement, il s'agit du fossé de la pauvreté ; le montant – ou au sens plus large, l'effort social – nécessaire pour combler le fossé avec le reste de la société. Le fait que les personnes en situation de pauvreté ne puissent le surmonter par leurs propres moyens est central. Pour y arriver, elles ont besoin d'aide : des pouvoirs publics, du secteur de l'aide sociale et de la société civile. La voie la plus émancipatrice est celle de l'auto-organisation ; la plus structurelle est celle par laquelle la société s'organise de telle sorte que le fossé soit comblé ou réduit de manière à permettre aux gens de s'en sortir par eux-mêmes.

Six perspectives

On pourrait croire que la définition et les causes de la pauvreté font l'unanimité. C'est faux. Nous avons identifié six grandes approches de la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale. 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 ('culpabilité') ou externe ('par accident') à ce niveau ? Les six perspectives qui en découlent sont les modèles de la culpabilité individuelle, de l'accident individuel, de l'accident institutionnel, de la culpabilité institutionnelle, de l'accident social (ou modèle conjoncturel) et de la culpabilité sociale (ou modèle structurel).

Si nous appliquons les six perspectives à la situation des personnes vivant dans la pauvreté, nous constatons alors que l'exclusion structurelle est régulièrement renforcée par des facteurs conjoncturels et représentée dans la vie quotidienne par des facteurs au niveau institutionnel. Ainsi, les personnes en situation de pauvreté sont confrontées à des seuils supplémentaires lorsqu'elles font appel à toutes sortes de services (enseignement, soins de santé, création d'emplois, aide et assistance) et un signe repose sur plusieurs services spécifiquement établis pour eux.

Le 'modèle de culpabilité individuelle' tend-il à perdre du terrain, parce qu'une plus grande partie de la population se rapproche de la dure réalité de la pauvreté et de l'exclusion sociale ? Ou au contraire, la crise économique apporte-t-elle de l'eau au moulin de ceux qui rejettent la faute de la pauvreté sur les pauvres eux-mêmes ? Le récent succès du modèle de culpabilité individuelle coïncide en effet avec un individualisme plus prononcé. L'individu qui réussit ose assez rapidement attribuer ses succès personnels faciles aux efforts qu'il a consentis ; par effet miroir, les 'déboires' des 'autres' sont attribués à leur échec. La partie de la population qui connaît la réussite a tendance à subdiviser la société entre ceux qui y contribuent (qui payent des impôts) et les autres qui 'profitent' (les bénéficiaires d'allocations sociales au sens large, mais en particulier du chômage et du revenu d'intégration).

Les contributions offrent un large spectre

Cette première partie est consacrée à un large spectre d'aspects de la pauvreté : la pauvreté infantile, l'exclusion des Roms, la reproduction d'inégalités et la fracture numérique.

L'attention croissante pour les enfants qui grandissent en situation de pauvreté est importante pour diverses raisons, qui dépassent notre implication émotionnelle dans ce groupe partiel vivant dans la pauvreté. Il s'agit des conditions de vie d'une partie de la population en situation de pauvreté qui n'est en aucun cas responsable de sa propre situation et qui, de ce fait, nous fait réfléchir au sujet du modèle de culpabilité individuel. En outre, cela devrait stimuler notre réflexion à long terme au sujet de la pauvreté. Plus tard, le capital humain de ces enfants devrait apporter une contribution à la société, mais ce capital risque de se perdre et, pire encore, de se transformer en une charge pour cette société. De plus, la pauvreté infantile est plus qu'un simple dérivé de la pauvreté chez les adultes. Les enfants et les jeunes vivront la pauvreté différemment que leurs parents. Des indicateurs spécifiques sont donc nécessaires afin de cerner cette situation.

Isabelle Pannecoucke illustre la situation des enfants et des jeunes vivant dans la pauvreté à l'aide des trois options politiques formulées durant la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne en 2010 : l'accès aux ressources adéquates, l'accès aux services et aux opportunités et la participation des enfants. Cette division reflète en outre la nouvelle vision sur les enfants. Les enfants sont davantage que des personnes en devenir : ils sont des acteurs sociaux à part entière.

Cependant, le thème semble encore toujours ancré dans un contexte plus large mettant l'accent sur des mesures visant les parents. Ce n'est pas tout à fait injustifié, car pour les différents indicateurs (accès aux moyens suffisants, accès aux services et opportunités, participation), ce sont à chaque fois les mêmes facteurs de risque qui font surface. Ces facteurs de risque démontrent toutefois également que la pauvreté ne résulte pas uniquement de dynamiques sur le marché du travail. La réalisation d'un niveau de vie décent pour les enfants ne peut pas être uniquement atteinte par le travail, mais exige également une stratégie applicable dans différents domaines et à différents niveaux. Malgré les manquements évidents, le régime de la sécurité sociale, associé aux régimes familiaux généraux et aux allocations familiales, protège la plupart des familles et des enfants contre une pauvreté extrême.

De plus, les principales explications afférentes à la persistance de la pauvreté infantile sont à chercher, comme tel est le cas pour la pauvreté des adultes, au niveau social structurel. Un débat sur la pauvreté infantile doit donc reposer sur le précepte selon lequel toute forme de pauvreté connaît une dimension structurelle et sociale.

Suite à la gravité et l'urgence de la thématique 'Roms', une attention scientifique leur est également consacrée. Ils constituent les nouveaux 'autres', après les migrants 'clas-

siques' et même après les gens 'classiques' sans papiers. Est-ce que cela vient du fait qu'ils sont les derniers d'un passé nomade dans une société sédentaire ?

Avec leur contribution au thème 'Roms', les auteurs *Johan Wets, Fernando Pauwels, Ahmed Akhim et Jacques Fierens* visent deux points. Tout d'abord, ils souhaitent expliquer la définition politique implicite de 'Roms'. Celle-ci comprend uniquement une partie des 'Roms' et découle directement de l'image publique. Il est important d'avoir une vision des différentes interprétations de 'Roms', car on utilise souvent des termes similaires dans ce domaine pour des groupes différents les uns des autres. Il semble alors que nous parlons des mêmes groupes dans les discours publics, alors que ceci n'est pas le cas. Deuxièmement, ils exposent la forte hétérogénéité au sein des 'Roms'. Ils ne constituent pas un groupe homogène et, à l'aide d'une reconnaissance de domaine des groupes de Roms présents, ils illustrent cette diversité interne.

Après ces deux chapitres relatifs aux groupes cibles spécifiques auxquels on accorde aujourd'hui une attention particulière, suit une contribution dans laquelle *Joel Girès et François Ghesquière* examinent la politique de la pauvreté au vu de constatations empiriques relatives à la reproduction des inégalités en Belgique. Leur contribution est scindée en trois parties. Ils développent d'abord les concepts les plus importants et les critères relatifs à la (cette) question sociale. Ils estiment cette perspective théorique importante à juste titre, car l'interprétation des problèmes sociaux est déterminante pour les solutions qui sont développées. Ensuite, ils présentent quelques constatations quant à la (l'im)mobilité sociale en Belgique. Que retire-t-on de cette glorieuse égalité des chances ? La troisième partie analyse l'exposé relatif à la 'lutte contre la pauvreté'. Le but est d'évaluer les mesures politiques actuelles à l'aide de ce qui est élaboré dans les deux premières parties : les différentes conceptualisations au sujet de la (cette) question sociale et les constatations relatives à l'inégalité des chances en Belgique.

Ce qu'ils constatent se situe dans la lignée des considérations qui ont été formulées dans presque chacune des vingt premières éditions de l'*'Annuaire flamand "Pauvreté et Exclusion sociale"*: que les modèles d'explication personnels dominent lors de la mesure de la pauvreté et de l'identification des groupes à risque. La science et la politique entretiennent ici des liens étroits : les mesures de la pauvreté sont non seulement un produit d'explication en termes de responsabilité personnelle, mais elles la renforcent également. La politique menée vise donc à motiver les personnes en situation de pauvreté et à développer leurs forces (*empowerment*). Les pauvres doivent être amenés à sortir de la pauvreté par leurs propres moyens. Le lien avec l'idée de 'l'égalité des chances' est évident : que les opportunités soient saisies ou non, il s'agit de responsabilité personnelle.

Les auteurs formulent plusieurs considérations critiques pertinentes à ce sujet. L'argument central est que l'idée pivot de l'égalité des chances ne renvoie à aucune réalité. L'origine sociale pèse tellement lourd, via toute une série de mécanismes économiques et institutionnels, que les enfants issus des milieux fortunés n'ont quasiment aucune

chance de tomber dans la pauvreté, alors que les enfants issus des familles moins fortunées doivent toujours se battre contre ce risque. En outre, il est assez paradoxal de susciter la responsabilité des gens dans un contexte qui ne le permet pas. Il est fort probable que les personnes pauvres améliorent leur situation, mais cela se limite alors à quelques individus. Il ne s'agira jamais de la croissance sociale du groupe entier de personnes en situation de pauvreté, par suite du manque d'enseignement adapté et de lieux de travail adéquats – et l'existence d'obstacles expressifs, comme il a été démontré dans '*Bruggen over woelig water*' (Thys et al., 2004). Même lorsque l'ascenseur social ne tombe pas en panne – ce qui est pourtant le cas en période crise – il ne peut emmener tout le monde à un étage supérieur (qui est généralement déjà plein, tout comme la cave).

En parlant de participation et d'intégration dans une société toujours davantage dirigée et gérée par les TIC, la dite 'fracture numérique' est la variante actuelle de ce qu'on appelait auparavant 'l'analphabétisme'. Tout comme ne pas savoir lire ou écrire auparavant, l'incapacité de travailler avec les technologies informatiques modernes exclut aujourd'hui une grande partie de la population de la citoyenneté effective et on suppose que les personnes en situation de pauvreté y sont surreprésentées. Toutefois, nous ne devons pas trop prendre à la lettre le terme 'fracture numérique', écrit Gérard Valenduc dans sa contribution ; il s'agit plutôt de différences de degrés. Le terme 'inégalités numériques' convient donc davantage.

Il souhaite répondre à trois questions. Comment peut-on caractériser les inégalités numériques aujourd'hui et celles-ci sont-elles de même nature que les autres inégalités sociales ? Les personnes en situation de pauvreté font-elles partie des groupes lésés au niveau numérique ? Les technologies numériques ouvrent-elles peut-être de nouvelles possibilités pour l'intégration sociale ?

L'auteur trouve des réponses au moyen d'une analyse de l'enquête organisée par Statbel et Eurostat au sujet de la société d'information. En dépit du fait que l'Internet soit entré dans une grande mesure dans la société belge, des inégalités sociales significatives persistent en matière d'accès et d'utilisation de l'Internet. Un faible revenu et un faible niveau de formation renforcent les risques de marginalisation numérique. Les personnes en situation de pauvreté combinent souvent les deux facteurs de risque. Les faibles revenus constituent la seule catégorie qui n'a pas amélioré sa position en matière d'accès à l'Internet ('faille numérique du premier degré'). En matière d'utilisation de l'Internet ('faille numérique du deuxième degré'), les compétences cognitives et le capital social sont plus décisifs que les moyens matériels.

Les personnes en situation de pauvreté se sentent mises à l'écart dans la société des TIC. Pour les intégrer dans cette société, l'accompagnement nécessaire leur permettant de développer les compétences nécessaires doit être organisé, en partant du milieu de vie personnel, familial ou social. Des mesures politiques qui contribuent à la diminution des frais directs et indirects de l'utilisation de l'Internet et qui les protègent contre

l'endettement et l'escroquerie sont également nécessaires. Cette vulnérabilité n'est pas essentiellement une question technique ou économique ; elle dépend également de la structure du capital culturel et social dans les groupes sociaux lésés.

Les technologies numériques ne peuvent pas uniquement être vues via l'exclusion sociale. Elles englobent également des possibilités pour l'intégration sociale et celles-ci ont déjà été démontrées par de nombreuses initiatives – parfois très créatives – à la base. De telles innovations sociales devraient être soutenues en priorité dans la lutte contre les inégalités numériques.

Conclusion

L'enquête sur la pauvreté et l'exclusion sociale est notamment nécessaire car ce phénomène a des conséquences complexes, invisibles et diverses, difficiles à détecter. Une société constamment en développement crée en outre de nouvelles formes d'exclusion qui peuvent être identifiées et indiquées à temps par le biais de l'étude scientifique. La science doit également évaluer la politique menée. L'existence de cet Annuaire de la Pauvreté y contribue. Il donne un aperçu sensé des événements dans ces matières au cours de l'année passée et approfondit plusieurs aspects concrets à l'aide de contributions originales. De ce fait, l'Annuaire contribue à maintenir l'intérêt pour la pauvreté et l'exclusion sociale – quelque chose d'absolument nécessaire, mais pas évident.

NOTES

1. Voir également *The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation. Third report of the Social Protection Committee* (2011) European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (Unit D1).
2. Lors d'un congrès du Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne), samedi 3 novembre 2012.
3. Ce qu'il nous manque c'est un aperçu intégré comme le rapport de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) concernant "Les revenus et patrimoine des ménages" (2012) proposé pour la France.
4. Pour le décile le plus bas, le développement était comme suit au cours de cette période : de 1,5% (1990) à 0,5% (2009). Suite à la composition très hétérogène et changeante de ce décile, ceci n'est peut-être pas un bon indicateur.
5. En outre, deux personnes sur trois vivant dans la pauvreté ne sont pas activables, pour des raisons parfois très diverses : parce qu'elles travaillent déjà, parce qu'elles sont retraitées, invalides ou trop malades, en obligation scolaire ou dans un programme de formation (De Boyser, K., 2008).



CHAPITRE 1

Grandir dans la pauvreté, un départ inégal à bien des égards

Isabelle Pannecoucke

Au sein du débat social relatif à la pauvreté, les voix estimant que les personnes en situation de pauvreté ne peuvent s'en prendre qu'à elles-mêmes se font entendre davantage chaque jour. De telles opinions reposant sur le principe de la faute individuelle se font moins virulentes quand il s'agit d'enfants¹ : les enfants ne sont en aucun cas responsables de leur propre situation. Sur le plan politique – aux niveaux européen, fédéral et régional –, cette perspective se traduit par une attention accrue portée aux enfants qui grandissent dans la pauvreté.

Dans la première partie de ce chapitre, nous mettrons en exergue le fait que cette attention est plus que justifiée. Nous nous pencherons ensuite sur les chiffres comparatifs récents (internationaux) attestant que tous les enfants ne grandissent pas dans les mêmes circonstances. Ces données démontrent le caractère multiple de la pauvreté infantile et indiquent que celle-ci n'est pas uniquement la résultante de la pauvreté des adultes. Les enfants et les jeunes vivront la pauvreté d'une façon différente de leurs parents. Des indicateurs spécifiques sont donc nécessaires afin de cerner cette situation. Ils peuvent se sentir exclus à l'école s'ils ne peuvent participer aux activités extrascolaires ou s'ils ne peuvent posséder le même jouet ou les mêmes vêtements. Nous illustrerons la situation des enfants et des jeunes à l'aide des trois options politiques formulées durant la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne en 2010 : à savoir, l'accès aux ressources suffisantes, l'accès aux services et aux opportunités et la participation des enfants. Nous n'adoptons pas cette classification pour ces seuls motifs, mais également car ils s'insèrent dans le cadre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et car ils reflètent la nouvelle opinion relative aux enfants. Les enfants sont davantage que des personnes en devenir : ils sont des acteurs sociaux à part entière. Dans la troisième partie de ce chapitre, nous analyserons l'attention politique constante accordée aux enfants et aux jeunes qui grandissent dans la pauvreté.

1. L'importance d'une focalisation sur la pauvreté infantile

En comparaison à la population globale, les enfants sont exposés à un risque accru de pauvreté ou d'exclusion sociale ; à savoir 23,5% par rapport à 27,1% (Comité de protection sociale, 2012 ; Bradshaw et al., 2012). De plus, au cours des vingt dernières années, nous avons constaté un glissement des risques afférents à la pauvreté des plus âgés vers les plus jeunes générations et les enfants.

Ces pourcentages et la tendance constatée devraient déjà suffire pour démontrer l'importance d'une focalisation sur la pauvreté infantile. Toutefois, les chiffres ne lèvent pas l'intégralité du voile. Au cours de la dernière décennie, les résultats d'études menées dans différentes disciplines scientifiques (sociales, économiques, médicales et les neurosciences) soulignent de plus en plus les risques à court et à long terme de la croissance dans la pauvreté. Ci-dessous, nous distinguerons les conséquences pour la société en termes de capital économique et humain et celles sur l'enfant, considéré en tant qu'individu (et pour le futur en tant qu'adulte).

1.1 Niveau macro : la société prospère

Au niveau de la société, la pauvreté infantile représente une perte considérable en termes de capital économique et humain. En effet, ces enfants n'ont pas l'opportunité de développer leurs talents et leur potentiel de manière optimale. L'Europe ne peut se permettre un tel gaspillage à la lumière du vieillissement croissant dans différents pays européens (Comité de protection sociale, 2012). Des déficits cruciaux sont ainsi créés à moyen terme sur le marché du travail. Sur cette base, le Comité de protection sociale² estime que l'avenir (social et économique) de l'Europe dépend en grande partie de la rupture ou non du transfert intergénérationnel de la pauvreté. Grandir dans la pauvreté engendre souvent de moins bons résultats scolaires, une santé plus précaire et une transposition défaillante des capacités disponibles à un âge plus avancé.

L'investissement dans la prévention ou dans la correction des effets de la pauvreté durant les (premières) années de l'enfance peut par contre générer des avantages substantiels au niveau de la société (Cleveland et Krashinsky, 2003 ; Duncan et al., 2008). Donner aux enfants la possibilité de développer l'intégralité de leur potentiel implique que les dépenses publiques nécessaires à un jeune âge sont inférieures aux dépenses qui seraient nécessaires afin de contrer les effets de la pauvreté à un âge plus avancé. Les avantages (à long terme) de l'investissement social au cours des (premières) années de l'enfance pourraient excéder de loin les coûts afférents à une telle politique. Un poste de coûts y est d'ailleurs consacré. Une étude britannique menée en 2008 (Blanden et al., 2008) démontre que quelque 13 milliards de Livres sterling (16 milliards €) peuvent être épargnées à long terme si des investissements sont consentis pour les enfants, car les coûts afférents aux conséquences de la pauvreté des enfants, tels qu'une santé précaire, un faible niveau de formation, la criminalité et un comportement antisocial, seraient

limités. Cleveland et Krahinsky (2003) suggèrent que la société récupérerait, à terme, deux à sept fois chaque euro investi dans le soutien des (très jeunes) enfants précarisés.

Des arguments démographiques sont également avancés afin de soutenir la lutte contre la pauvreté infantile. En effet, le taux moyen européen de fécondité de 1,6 enfant par femme est trop faible afin de pourvoir à la reproduction de la population. Dès lors, les obstacles socio-économiques afférents à la réalisation du souhait de l'enfant doivent être balayés. C'est d'autant plus le cas dans un contexte de crise et d'insécurité économiques engendrant un sentiment d'insécurité exacerbé parmi les jeunes Européens ; un sentiment pouvant entraîner un repli du taux de fécondité (Sobotka et al., 2011).

1.2 Niveau micro : c'est la vie

Grandir dans la pauvreté affecte le bien-être des enfants, car ils doivent faire face aux conséquences d'un revenu familial insuffisant, à un logement précaire, à des problèmes de santé et à une participation réduite à la société (voir la partie 2). Ces conséquences ne se limitent pas au présent, mais laissent également des traces indélébiles dans le futur. En effet, un processus de développement complexe se déroule au cours des premières années des enfants. Les fondements importants y sont jetés pour les processus d'apprentissage et les comportements futurs. Leur développement ultérieur peut donc être fortement influencé par l'expérience de l'exclusion sociale et de la pauvreté. La perspective de vie reposant sur les différences de santé socio-économique souligne notamment l'importance de la 'chaîne des désavantages' comme modèle de déclaration (Blane, 1999). Elle met également en exergue que les effets sur l'intelligence et les autres caractéristiques sont plus importants durant les premières années de développement, car le système nerveux est très réceptif aux influences externes durant ces périodes sensibles (Smith et al., 1997). C'est essentiellement l'exposition cumulative aux risques qui constitue un danger important pour le développement des enfants (Brooks-Gunn et Duncan, 1997). Selon Bradbury et Janti (1999), l'exclusion sociale nuit aux jeunes enfants en raison de l'absence d'éléments nécessaires à un départ optimal, tels les soins de santé et l'accueil préscolaire.

L'étude relative aux effets de la pauvreté à long terme sur les jeunes enfants se limite essentiellement à la littérature scientifique anglo-saxonne. Toutefois, une analyse future et systématique en Europe, et plus spécifiquement en Belgique, devrait nous permettre de contrôler la mesure dans laquelle un autre régime de bien-être, ainsi qu'une autre disponibilité des services, peuvent réguler les effets de la croissance dans la pauvreté. Bäckmann et Nillson (2010) ont déjà démontré qu'en Suède, la pauvreté socio-économique durant l'enfance engendre des processus d'exclusion et que de longues périodes de pauvreté sont néfastes.

Il est également nécessaire d'accorder une attention distincte aux enfants et aux jeunes qui grandissent dans la pauvreté, car la pauvreté des enfants et des jeunes ne peut être

considérée, sans autre forme de procès, comme une résultante de la pauvreté des adultes (Steenssens et al., 2008). Leur situation se caractérise par une certaine ambivalence.

D'une part, la famille au sein de laquelle l'enfant grandit détermine largement ses possibilités d'épanouissement et ses perspectives d'avenir. Dans ce contexte, Raeymackers et Dierckx (2010) distinguent trois niveaux, à savoir la famille, l'environnement de vie et le contexte organisationnel (prestation de services). Selon une étude internationale, la situation socio-économique défavorisée de la famille a un impact sur les naissances prématuées, sur un faible poids à la naissance et sur le retard (physique) des enfants (Brooks-Gunn et Duncan, 1997). Une naissance prématuée, par exemple, a un impact sur la santé physique et sur les capacités cognitives qui se manifestent plus tard (Rose et al., 2005). Outre la santé et le comportement sanitaire de la mère, les soins pré et postnataux influent également sur la santé des jeunes enfants. La santé des enfants sera également affectée s'ils sont exposés à divers risques sanitaires dans leur environnement, telles des conditions de logement insalubres et une alimentation peu saine.

En outre, les enfants sont de plus en plus présentés comme des citoyens à part entière ; leur droit à la complète participation sociale et leurs expériences et univers personnels (différents du monde des adultes) sont martelés chaque jour davantage. Une attention plus soutenue est accordée non seulement aux familles en situation de pauvreté, mais également à l'enfant grandissant dans la pauvreté. Les enfants sont considérés comme des citoyens ayant leurs propres droits et aptitudes (codifiés dans la Convention internationale de l'Organisation des Nations unies (ONU) de 1989 relative aux droits de l'enfant) pouvant être affectés par la pauvreté (Walker et Walker, 2002). L'argument selon lequel l'exclusion sociale constitue une violation des droits de l'enfant est de plus en plus entendu au niveau international. En la matière, il ne s'agit pas uniquement des droits civils et politiques, mais (essentiellement) des droits sociaux en matière de sécurité sociale, de logement, d'enseignement et de soins de santé (Ife et Morley, 2002). Selon Roose et al. (2010), la Convention relative aux droits de l'enfant offre également un cadre de référence mettant en évidence la nature multidimensionnelle de la pauvreté des enfants. De même, la Convention relative aux droits de l'enfant peut être considérée comme un levier puissant dans la lutte contre la pauvreté des enfants (Vranken et al., 2010). En dépit de ces signaux positifs, Vandenhole (2010) met en garde contre une vision trop optimiste. Les droits des enfants sont essentiellement liés à la vulnérabilité et à la protection et moins à la capacité et à la participation, à savoir des domaines qui méritent pourtant l'attention nécessaire comme en attestera la partie suivante du présent chapitre.

2. Esquisse de la pauvreté infantile en Belgique

Dans notre exposé, nous nous focaliserons sur les différents domaines de vie. Nous souhaitons d'abord mettre en lumière le caractère multidimensionnel de la pauvreté,

et plus particulièrement de la pauvreté infantile. Nous estimerons ensuite, sur base de l'étude de Neubourg et al. (2012), que les indicateurs classiques de la pauvreté reposant sur les indicateurs de revenus et de privation esquisSENT chacun une image distincte en termes conceptuels. Le premier élément fournit d'abord une indication des moyens financiers dont les ménages disposent afin de subvenir à leurs besoins. Par contre, les indicateurs de privation illustrent la mesure dans laquelle ces besoins sont réellement satisfaits ; un résultat d'un mélange d'éléments tels que les revenus, les décisions relatives au schéma de dépenses, la disponibilité des biens et services (publics) et la situation économique générale.

L'importance de distinguer ces deux dimensions augmente encore peut-être quand il s'agit des enfants et des jeunes : leur situation spécifique au sein de la famille ne garantit aucun accès équivalent au revenu familial et ils sont plus dépendants de la disponibilité des biens et services publics. En effet, ce sont essentiellement les enfants les plus jeunes qui ne sont pas en mesure de générer leurs propres revenus et qui 'pèsent' moins dans les décisions relatives au schéma de dépense (White et al., 2002).

Enfin, nous communiquerons également des chiffres internationaux pour certains thèmes, car les différences constatées dans ces données peuvent nous fournir des indications sur l'approche de la lutte contre la pauvreté infantile et sur la politique visant à la combattre.

2.1 Accès à des moyens suffisants

Nous utiliserons le risque afférent à la pauvreté afin d'esquisser la pauvreté des revenus. Cet indicateur indique que toute personne est exposée à un risque de pauvreté si ses revenus sont inférieurs à la limite de 60% du revenu médian équivalent net. Nous nous pencherons également sur la pauvreté matérielle après cette approche de la pauvreté liée aux revenus.

2.1.1 Pauvreté liée aux revenus

Bien que le risque de pauvreté (14,6%) soit demeuré stable en 2009 et 2010, les enfants précarisés sont particulièrement vulnérables (Direction générale des statistiques et des informations économiques, 2011)³. C'est ce qui est démontré par une ventilation selon le type de ménage dans le tableau 1.

En dépit des différences relevées entre les pourcentages des régions, nous constatons des tendances similaires. Les familles monoparentales recueillent des scores nettement plus élevés que la moyenne générale (à savoir 35,3% par rapport à 14,6%). Elles sont suivies par les familles avec trois enfants ou plus.

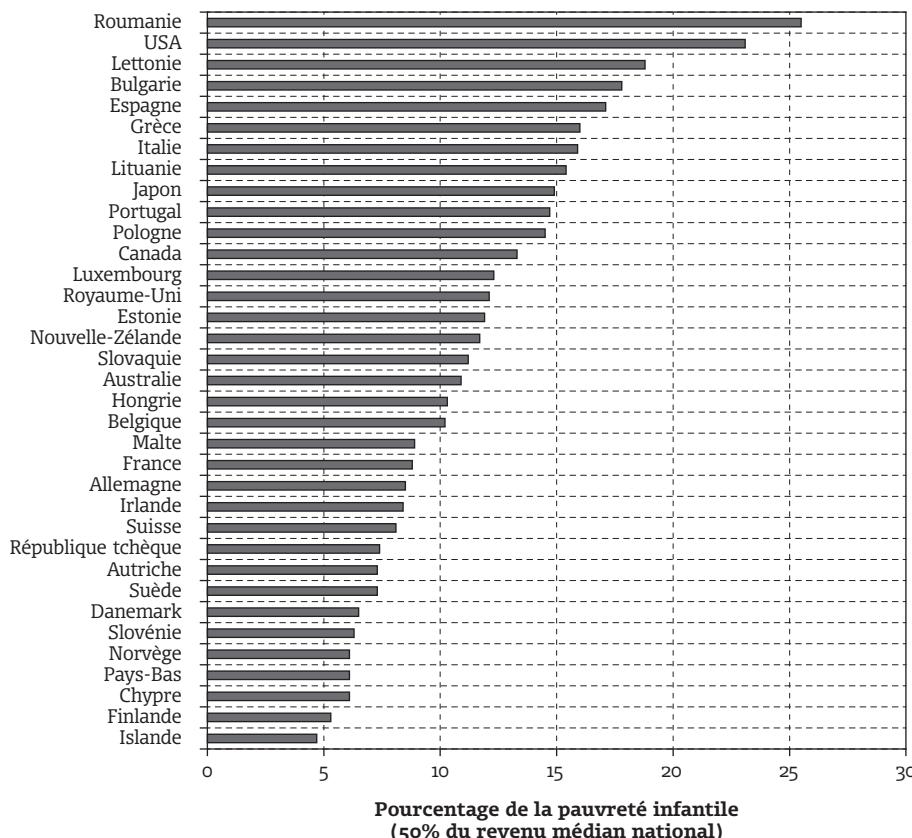
Pauvreté en Belgique

Tableau 1 – Risque de pauvreté selon le type de ménage, Belgique, European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC 2010).

Type de ménage	Risque de pauvreté		
	Belgique	Région flamande	Région wallonne
Deux adultes (de moins de 65 ans)	9,1	7,4	10
2 adultes, dont au moins un de plus de 65 ans	19,1	19,9	16,8
Autres ménages sans enfants à charge	5,3	3,2	6,3
Parent isolé avec au moins un enfant à charge	35,3	24,2	43,4
2 adultes avec un enfant à charge	9,2	6,3	8,8
2 adultes avec deux enfants à charge	10,6	5	16,4
2 adultes avec plus de trois enfants à charge	16,5	11,1	19,6
Autres ménages avec enfants à charge	14,1	10,9	15,5

Source : EU-SILC 2010.

Figure 1 – Pourcentage de pauvreté infantile dans les pays riches, 2008.



Source : Bradshaw et al. (2012 : 5).

Toutefois, fixons les limites belges avant de démontrer que cette pauvreté financière n'engendre pas uniquement une privation matérielle et sociale des enfants (2.2 et 2.3). En la matière, nous nous sommes basés sur l'étude internationale comparative⁴ de Bradshaw et al. (2012). En ce qui concerne la pauvreté infantile, cette étude démontre que la Belgique appartient à une catégorie intermédiaire de pays affichant un pourcentage de pauvreté oscillant entre 10 et 15%⁵.

De plus, il apparaît que les caractéristiques spécifiques de la composition de famille ne peuvent être analysées indépendamment du risque de pauvreté. Nous pouvons relever quelques facteurs de risques au niveau international et, plus concrètement, au niveau belge (Bradshaw et al., 2012). Nous constatons un risque de pauvreté majoré dans les familles avec trois enfants ou plus, dans les familles monoparentales et chez les enfants qui grandissent au sein d'une famille d'immigrés. Plusieurs éléments pertinents peuvent être décelés sur le plan socio-économique : les familles dont les membres jouissent d'un faible niveau d'éducation et les familles au chômage recueillent des scores élevés en termes de risque de pauvreté.

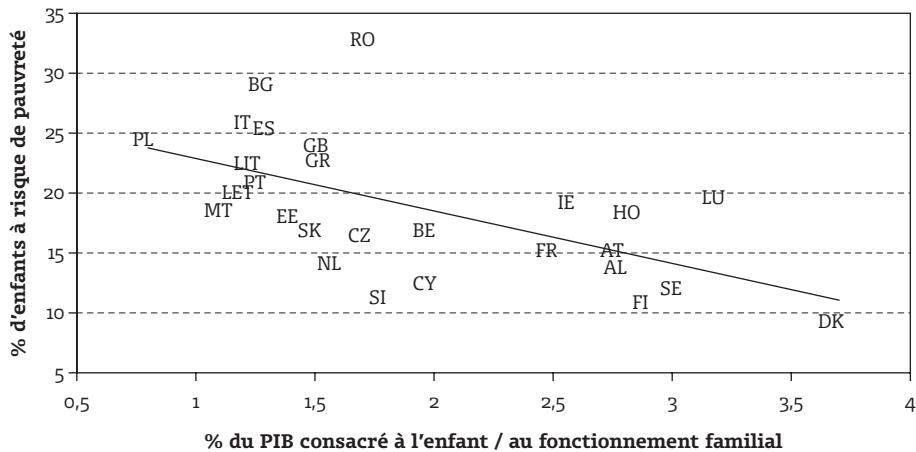
La garantie ou non de l'accès aux moyens suffisants ne dépend pas uniquement des revenus des parents. Whiteford et Adera (2007) ont constaté que le degré de pauvreté des enfants chute lorsque l'intensité du travail est plus élevée (au niveau tant macro que micro). Ils ont également constaté que tous les enfants de familles sans travail ou installées dans des pays affichant des taux de chômage élevés ne vivent pas sous le seuil de pauvreté. En bref, l'augmentation de la participation au marché du travail est importante, mais reste insuffisante dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants. Une étude démontre qu'une nouvelle distribution efficace du bien-être vers les familles avec enfants constitue un moyen de lutte important (AGF, 2009) : le risque de pauvreté des enfants affiche un repli de 44% grâce aux allocations sociales. Une comparaison du risque de pauvreté avant et après paiement des allocations sociales offre un aperçu du succès de ces mesures⁶.

La figure 2 affiche le rapport entre les dépenses nationales afférentes aux allocations générales pour l'enfant et la famille et le degré de risque de pauvreté pour les enfants des 27 États membres de l'Union européenne (UE).

Cette figure indique que les pays consacrant une plus grande part du Produit Intérieur Brut (PIB) aux familles et aux enfants enregistrent généralement un risque de pauvreté plus faible. La Belgique, par exemple, consacre 2% de son PIB aux familles et aux enfants et compte près de 17% d'enfants qui vivent dans la pauvreté. Ce dernier pourcentage est nettement plus élevé que dans différents pays scandinaves consacrant une part relativement plus importante de leur PIB aux familles et aux enfants. De même, la figure montre la scission entre les pays d'Europe du Nord et d'Europe du Sud, ces derniers consacrant une part relativement moins importante de leur PIB aux familles et aux enfants, à quelques exceptions près.

Pauvreté en Belgique

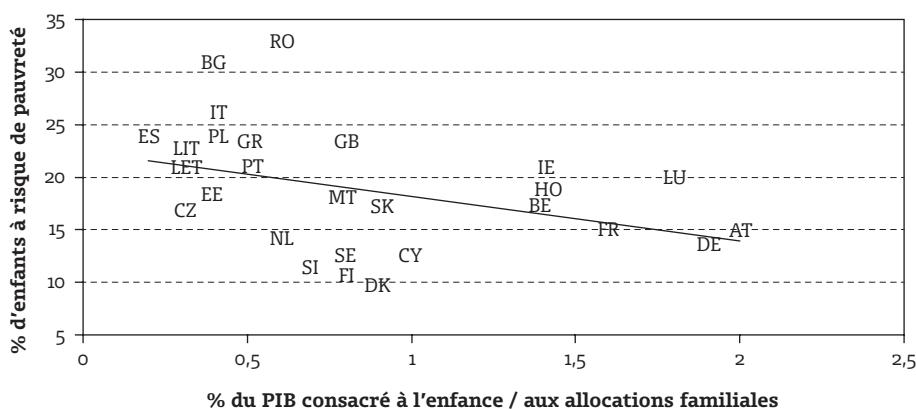
Figure 2 – Rapport entre les dépenses sociales pour les enfants/familles et le degré de risque de pauvreté des enfants, EU-SILC 2007.



Source : Cantillon et al. (2010 : 56).

Un rapport négatif similaire peut être visualisé dans la figure 3, qui montre l'impact des dépenses nationales relatives aux allocations familiales sur le risque national de pauvreté des enfants. Le rapport est un peu plus faible que dans la figure 2, ce qui démontre que, outre les allocations familiales, des paiements en nature, des versements devant garantir la conservation du revenu à la naissance, les allocations parentales et autres sont importants afin d'éviter la pauvreté des enfants (Cantillon et al., 2010).

Figure 3 – Rapport entre les dépenses relatives aux allocations familiales et le degré de risque de pauvreté des enfants, EU-SILC 2007.



Source : Cantillon et al. (2010 : 58).

En dépit de ce lien positif, Van Mechelen et al. (2007) ont constaté que plus les enfants vieillissent, plus la protection offerte par la sécurité sociale diminue. Les suppléments d'âge pour les allocations familiales n'évoluent pas parallèlement à la majoration des coûts générés par les enfants qui grandissent. De même, il apparaît que les allocations familiales ne revêtent pas une même efficacité pour tous quand nous analysons des groupes distincts. Van Lancker et al. (2012), notamment, sont arrivés à ce constat dans leur étude qui se focalisait sur les mères célibataires. Ils ont constaté que les allocations familiales n'engendraient pas, essentiellement chez les mères qui ne travaillent pas, un recul important du risque de pauvreté (tableau 2). Van Lancker et al. (2012) considèrent que cela est problématique pour la Belgique, étant donné que ce pays affiche le taux le plus élevé de mères célibataires ne travaillant pas en Europe.

Tableau 2 – Risques de pauvreté et rôle des allocations familiales (AF) dans la réduction de la pauvreté, EU-SILC 2008.

	Couple avec enfants				Mères célibataires qui travaillent				Mères célibataires qui ne travaillent pas			
	% du risque de pauvreté		Recul		% du risque de pauvreté		Recul		% du risque de pauvreté		Recul	
	AF	sans AF	Abs.	Rel.	AF	sans AF	Abs.	Rel.	AF	sans AF	Abs.	Rel.
BE	9,0	11,8	2,7	23,2	17,9	28,0	10,1	36,1	72,6	83,2	10,6	12,8
AL	8,3	12,9	4,6	35,5	17,2	29,7	12,5	42,0	63,7	75,1	11,4	15,2
FR	9,8	15,6	5,8	37,0	13,0	21,0	8,0	38,2	53,7	78,0	24,4	31,2
PB	3,3	4,3	1,0	24,0	7,0	12,7	5,7	45,2	38,2	44,9	6,7	15,0
GB	13,6	17,7	4,1	23,1	30,2	46,9	16,7	35,7	64,0	88,4	24,4	27,6

Source : Van Lancker et al. (2012: 17-19).

2.1.2 Privation matérielle

Les données de l'EU-SILC 2009 démontrent que de faibles revenus familiaux ont un impact sur les enfants ainsi que la mesure dans laquelle il est possible ou non de consacrer certains montants aux enfants.

Il ressort du troisième tableau ci-dessous que les enfants nécessitent que l'on s'intéresse, outre aux facteurs relatifs aux revenus, à d'autres aspects afférents à la privation matérielle. Les enfants issus de familles présentant un risque de pauvreté sont plus souvent confrontés à l'impossibilité d'acheter des vêtements, des chaussures et de la nourriture pour les enfants. L'impossibilité d'acheter de nouveaux vêtements pour les enfants et de prévoir au moins un repas par jour avec de la viande, du poisson ou un repas similaires recueille les pourcentages les plus élevés et affiche les plus grandes différences entre les groupes d'enfants.

De plus, la privation semble être un problème typique urbain en Belgique (comme en Autriche, en France et en Grande-Bretagne (GB)) (de Neubourg et al., 2012). La Belgique

obtient également un mauvais score pour ce qui concerne les enfants issus de familles d'immigrés : un cinquième des enfants des familles d'immigrés souffre de privations ; près de deux tiers des enfants défavorisés grandissent dans des familles d'immigrés.

Tableau 3 – Privation matérielle des enfants, différenciée selon le risque de pauvreté, Belgique, EU-SILC 2009.

% d'enfants issus de familles dans lesquelles des motifs financiers interdisent :	Nombre total d'enfants	Enfants issus de familles présentant un risque de pauvreté financière	Enfants issus de familles ne présentant aucun risque de pauvreté financière
- d'acheter de nouveaux vêtements pour les enfants	6,3	18,5	3,9
- d'acheter deux paires de chaussures pour les enfants	3,8	7,0	3,1
- de donner un fruit et des légumes au moins une fois par jour à tous les enfants	1,8	7,2	0,7
- de prévoir 3 repas par jour pour tous les enfants	2,2	9,9	0,7
- de donner de la viande ou du poisson au moins une fois par jour à tous les enfants	3,1	13,1	1,2
- d'acheter des livres pour enfants	3,9	9,8	2,8

Source : EU-SILC 2009.

2.2 Accès aux services et opportunités

2.2.1 Premières années de vie

Nous avons déjà maintes fois répété que les premières années de la vie d'un enfant sont essentielles à son développement. L'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) et *Kind en Gezin* (K&G), deux organismes publics en Belgique, remplissent une importante fonction de support en matière d'aide sociale à l'égard des mères et de leurs jeunes enfants (jusqu'à trois ans). La prévention et les conseils occupent une part importante de leur travail. Bien que ces services soient destinés à tous les enfants, ils portent une attention particulière aux familles défavorisées. Cette focalisation se traduit par une large accessibilité en faveur de ce groupe cible.

Ainsi, l'ONE précise dans son rapport annuel de 2010 qu'elle suit un plus grand nombre de femmes enceintes étant relativement plus vulnérables (faible niveau d'éducation et/ou chômage plus élevé et/ou fumeuses). Une description plus détaillée (plus ancienne, il est vrai) nous permet d'esquisser l'image suivante (ONE, 2007 : 95) :

- plus de trois mères sur dix vivent avec un seul revenu professionnel ;
- quelque 15% des mères vivent avec un revenu de remplacement ou sans revenu fixe ;

- une mère sur huit maîtrise difficilement la langue française ;
- une mère sur quatre serait une immigrante de la première génération ;
- une mère sur quatre n'a pas dépassé le niveau d'études de l'enseignement secondaire inférieur.

En ce qui concerne *Kind en Gezin*, une attention particulière portée aux familles défavorisées avec de jeunes enfants a été explicitement intégrée dans le fonctionnement de l'organisme. Afin de pouvoir assurer le suivi, corriger et encore développer cette conception, les informations nécessaires ont été enregistrées dans une base de données propre appelée Mirage (auparavant IKAROS). Ces données permettent de formuler des avis sur la pauvreté (l'exclusion sociale) chez les enfants. *Kind en Gezin* définit l'exclusion sociale comme une situation durable dans laquelle les personnes sont bridées dans leurs opportunités de participer suffisamment aux biens sociaux de grande valeur, tels que le logement, l'enseignement et le travail (*Kind en Gezin*, 2012). Six critères de sélection ont été dérivés de cette définition : le revenu mensuel de la famille, la formation des parents, le développement des enfants, la situation professionnelle des parents, le logement et la santé. Une famille est considérée comme défavorisée si elle recueille un résultat médiocre pour trois de ces critères. En 2011, la Région flamande a estimé que l'exclusion sociale des enfants s'élevait à 9,7%.

Alors que tant l'ONE que *Kind en Gezin* atteignent l'excellence en termes d'accèsibilité aux enfants grandissant dans la pauvreté, les pourcentages de présence de ces enfants dans les crèches nuancent ce constat. Le constat de Cleveland et Krashinsky (2003), notamment, atteste qu'il s'agit d'une opportunité manquée sur la base d'une évaluation des coûts et des profits dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) : "Bien que l'accueil des enfants et l'enseignement des jeunes enfants soient avantageux pour tous les enfants, les résultats attestent que les enfants issus des familles les plus défavorisées en tirent le plus grand profit. Un accueil approprié des enfants peut compenser, du moins partiellement, un environnement défavorisé".

Le fait que ce rôle est négligé dans l'accueil des enfants est également mis en exergue dans *In verzekerde bewaring* (Vandenbroek, 2004) traitant des trois fonctions de l'accueil des enfants, à savoir la fonction économique, éducative et sociale.

La fonction économique renvoie à la possibilité que cet accueil des enfants permette aux parents de participer au processus du travail ou de suivre une formation. Toutefois, l'accueil des enfants représente également une condition marginale importante permettant aux personnes peu qualifiées de retrouver le chemin du marché du travail. La fonction éducative considère l'accueil des enfants comme un lieu social où ils apprennent à se comporter avec respect envers la grande diversité afférente à l'origine ethnique, à la religion, à la composition familiale, à l'orientation sexuelle et aux possibilités physiques et mentales. Dans le cadre de l'accueil des enfants, la fonction sociale engendre une cohabitation justifiée, et ce, via l'intégration sociale et la lutte contre les mécanismes

d'exclusion. Ces trois fonctions soulignent l'importance des efforts consentis en faveur de l'accessibilité des groupes à risques via l'élimination des seuils et la création d'un accueil d'enfants considéré comme un lieu de rencontre pour tous les parents. Ce sont principalement les enfants issus de familles défavorisées qui en recueilleront les fruits (Kamerman et al., 2003).

La prise de conscience croissante de la fonction importante de l'accueil des enfants et le constat que certains groupes (allochtones, familles monoparentales, faibles revenus) bénéficient moins de cet accueil ont engendré un virage dans la politique de priorité dans les dispositifs (Vandenbroek et Geens, 2011). Ainsi, les critères tels que 'premier inscrit, premier servi' et 'les deux parents travaillent' perdent en importance, et ce au profit de critères plus sociaux, tels que la priorité des familles monoparentales, des faibles revenus et de la nécessité sociale et/ou pédagogique de l'accueil. Cela génère un glissement de la population dans les accueils d'enfants : le nombre d'enfants issus de familles monoparentales et de familles à faibles revenus a doublé dans les crèches. La part des allochtones augmente également, bien que cette augmentation soit moins flagrante. Vandenbroek et Geens soulignent que Bruxelles compte un plus grand nombre de crèches respectant la norme des 20% que dans le reste de la Flandre. Selon cette norme, il convient de tenir compte des critères sociaux lors de l'accueil. 20% des places dans les crèches devraient être réservés aux enfants issus de familles monoparentales, de familles à faibles revenus ou de parents suivant une formation.

Les chiffres afférents à l'ensemble de la Belgique sont disponibles dans *Gender and Generation Study Belgium*. Il en ressort que plus de 45% des femmes ayant un enfant de moins de deux ans font appel à une garderie payante. Dans les catégories d'âges plus élevés, le soutien de la famille et des amis, des garderies postscolaires ainsi que des baby-sitters, gagne en importance.

Tableau 4 – Recours à la garderie payante et informelle selon l'âge du plus jeune enfant et le niveau de formation, Belgique, femmes de 18-49 ans (N = 774).

	Recours à la garderie payante	Recours à la garderie informelle	N
Plus jeune enfant 0-2			
Peu qualifiées	20,3	48,8	54
Qualification moyenne	28	70,3	70
Qualification supérieure	64,8	80,2	150
Plus jeune enfant 3-5			
Peu qualifiées	14,7	38	41
Qualification moyenne	20,8	53,9	68
Qualification supérieure	34,8	65,2	101
Plus jeune enfant 6-11			
Peu qualifiées	17	36,5	53
Qualification moyenne	18,1	59,1	102
Qualification supérieure	26,1	56,2	135

Source : *Algemene Directie Statistiek en Economische informatie (ADSEI)*, *Gender and Generation Study Belgium*, golf 1, 2008-2010.

Il est surtout intéressant de constater le recours inégal à la garderie formelle. Le tableau 4 établit en la matière une distinction entre la garderie payante (telle que les crèches et les gardiennes) et la garderie informelle (famille et amis), qui sont différenciées selon l'âge de l'enfant le plus jeune et le niveau de formation de la mère.

Indépendamment de l'âge de l'enfant, les femmes peu qualifiées semblent moins recourir à la garderie (payante et informelle). Les différences les plus notables sont constatées pour les plus jeunes enfants. Alors que, par exemple, 65% des personnes possédant une qualification supérieure et ayant un enfant de moins de deux ans ont recours à la garderie payante, à peine 20% des femmes peu qualifiées font appel à cette garderie payante. Cette utilisation réduite n'est toutefois pas compensée par un recours plus fréquent à la garderie informelle (80% contre 49%).

De plus, Neels et Theunynck (2012) ont également constaté des différences notables selon les régions. En Région flamande, le recours à la garderie formelle ou payante est le plus élevé. Suivent ensuite la Wallonie et Bruxelles. Les pourcentages relatifs à la garderie informelle sont très comparables en Flandre et en Wallonie alors que Bruxelles se montre très à la traîne à ce sujet.

En ce qui concerne la Région flamande, nous pouvons encore établir une distinction entre la participation des enfants allochtones et autochtones (Kind en Gezin, 2012). En ce qui concerne les enfants allochtones et les enfants vivant au sein d'une famille défavorisée, le recours à la garderie est nettement inférieur à celui constaté pour l'ensemble du groupe des enfants. Seuls 32,6% des allochtones et 21% des enfants issus d'une famille défavorisée bénéficient régulièrement de la possibilité d'accueil. Les enfants vivant avec un parent isolé bénéficient également moins, et de manière notable, de la possibilité de garderie (à savoir 54,6% par rapport à 63,8% des enfants issus d'une famille de deux parents). Il convient cependant de souligner que les chiffres datent de 2009 ; c'est-à-dire avant l'adaptation de la politique de priorité dans les structures agréées et subventionnées.

2.2.2 *Logement*

Selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) Europe (2010), un logement décent possédant de bons services de base et situé dans un environnement sécurisé constitue une condition essentielle à l'épanouissement optimal des enfants. Toutes les familles ne disposent toutefois pas de la même possibilité dans le choix de leur domicile. Les enfants précarisés sont donc souvent confrontés à l'absence d'un tel logement qui, de plus, 'consomme' une partie importante du budget de la famille.

Selon les chiffres de 2010 de l'Observatoire bruxellois des loyers, il ressort que les familles (avec ou sans enfants) consacrent quelque 30% de leur budget à leur loyer. Pour les parents isolés avec enfants, ce pourcentage peut même grimper jusqu'à en moyenne 40% de leurs revenus. Dans le secteur privé de la location, les bénéficiaires du revenu

d'intégration, tant les isolés que les familles, consacrent une partie importante (à savoir la moitié à un tiers) de leur revenu au loyer. En Flandre, les familles monoparentales sont les plus vulnérables en termes 'd'accessibilité financière' (Heylen et Winters, 2009). Sur le marché privé de la location, ce groupe des familles monoparentales est celui qui connaît relativement le plus de problèmes ; dans le secteur de la propriété, elles occupent également la tête de liste quand il s'agit d'aborder les problèmes de capacité de paiement. Dans le secteur des logements sociaux, la situation des familles avec enfants est peu enviable. En général, les plus jeunes familles rencontrent relativement davantage de problèmes que les catégories d'âges plus élevées auprès des habitations sociales.

Si nous intégrons quelques indicateurs de qualité, il ressort alors que le chauffage et l'accès aux biens de base ne sont pas garantis pour tous les enfants.

La surpopulation dans le logement est un problème relativement mineur en Belgique ; de même, les Belges ne se plaignent pas des nuisances occasionnées dans l'environnement de vie.

Tableau 5 – Évolution de la surpopulation et de la privation grave de logement par rapport au risque de pauvreté,% population, Belgique, 2003-2010.

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Surpopulation⁷									
Population totale	-18 ans	13,0	6,5	6,3	5,8	5,8	6,7	6,8	6,9
	18 à 64 ans	8,2	4,6	3,9	3,4	3,8	4,0	3,7	4,1
Population sous le seuil de pauvreté	-18 ans	28,6	20,1	22,4	21,8	15,9	16,8	20,7	20,5
	18-64 ans	18,7	13,3	15,4	12,0	12,4	13,6	14,1	14,8
Privation grave de logement⁸									
Population totale	- 6 ans	4,7	2,0	4,0	2,5	2,2	2,3	3,7	3,6
	-18 ans	4,0	1,7	2,7	1,9	1,9	2,1	2,7	3,5
	18-64 ans	2,3	1,3	1,7	1,1	1,2	1,0	1,2	1,7
	+ 64 ans	0,8	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,4
Population sous le seuil de pauvreté	- 6 ans	11,5	3,0	13,6	13,4	8,9	10,2	11,4	12,1
	-18 ans	11,1	4,3	11,0	8,9	6,3	8,3	9,8	9,8
	18-64 ans	11,1	4,3	11,0	8,9	6,3	8,3	9,8	9,8
	+ 64 ans	1,7	0,2	0,3	0,6	0,2	0,9	0,7	0,9

Source : EUROSTAT, EU-SILC 2010.

Ce sont essentiellement les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté qui sont confrontées le plus clairement aux problèmes de surpopulation et de qualité de logement par rapport à la population totale (tableau 5). Toutefois, il convient de souligner que les enfants et les jeunes enregistrent toujours des pourcentages plus élevés, quel que soit leur risque de pauvreté.

En matière de privation de logement, la catégorie des plus jeunes enfants (jusqu'à 6 ans) affiche la croissance relativement la plus élevée dans les conditions de privation de logement ; cela vaut pour 12,1% des moins de six ans grandissant dans la pauvreté en 2010.

En dépit de l'évolution positive constatée en termes de surpopulation, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté sont celles qui, en termes relatifs, sont davantage confrontées au problème d'habitations surpeuplées, et ce fait est encore plus marqué pour les moins de dix-huit ans (20,5% par rapport à 14,8% pour la catégorie des 18-64 ans).

Toutefois, cet élément de surpopulation peut également être lié à un manque d'espace justifiant que les enfants doivent se priver d'un espace personnel et/ou se passer d'un espace destiné à la réalisation des devoirs scolaires. Le fait que les enfants évoluant dans la pauvreté y soient confrontés est mis en exergue dans les données de l'EU-SILC de 2009 (tableau 6).

Tableau 6 – Disponibilité d'un espace pour les enfants, Belgique.

Pourcentage d'enfants issus de familles dans lesquelles des motifs financiers interdisent :	Nombre total d'enfants	Enfants issus de familles présentant un risque de pauvreté financière	Enfants issus de familles ne présentant aucun risque de pauvreté financière
de prévoir un espace adapté à l'étude ou à la réalisation des devoirs scolaires	7,9%	20,5%	5,4%
de prévoir un espace extérieur à proximité du logement afin de pouvoir jouer en toute sécurité	11,0%	34,3%	6,4%

Source : EU-SILC 2009.

Un cinquième des enfants issus de familles présentant un risque de pauvreté ne dispose pas d'un espace d'étude, contre 5,4% des enfants qui ne sont pas confrontés à un risque de pauvreté. 34,3% des enfants issus d'une famille présentant un risque de pauvreté doivent se passer d'un espace réservé aux jeux extérieurs.

De plus, il convient également de tenir compte de l'environnement au sens plus large du terme. En effet, les enfants ne grandissent pas uniquement au sein de leur famille, mais également dans divers contextes, tels que le voisinage. Shonkoff et Phillips (2000), notamment, ont démontré l'importance de la prise en compte du voisinage dans l'étude du développement cérébral, par exemple. En 1979, déjà, Bronfenbrenner a démontré, dans son écologie de l'enfant en croissance, que le développement de l'enfant est le résultat de facteurs intervenant au niveau de l'individu, de la famille et de l'environnement plus large. L'impact de l'environnement peut avoir un effet inhibiteur ou stimulant (Hill et Michelson, 1981). Les études mettant en relation le développement au cours des premières années et le voisinage sont toutefois rares. Seules quelques études ont été menées dans les pays anglo-saxons prospères et ont décrit des effets du voisinage sur le poids à la naissance (telles que celle de Morenoff (2003)).

Bien que l'importance d'un logement décent des familles ait été exprimée depuis long-temps, les besoins de logement des enfants (tels que la nécessité d'un espace pour

jouer et d'un environnement sécurisé) sont souvent négligés. Étant donné que la vision des enfants peut toutefois diverger de celle de leurs parents, les besoins spécifiques en termes de logement sont souvent ignorés. Ainsi, une étude sur la perception que les enfants ont de leur voisinage indique que lesdits enfants considèrent souvent leur voisinage comme un environnement de jeu (Pannecoucke, 2010). Une offre suffisante 'd'équipements', tels que des parcs et des plaines de jeux, doit donc être également garantie. Afin de tenir compte de cet aspect, il est essentiel que les enfants soient entendus et qu'ils puissent participer activement à la vie et au développement de leur environnement proche.

2.2.3 Santé

Il convient de souligner que les études relatives aux enfants précarisés et à la santé sont rares en Belgique. Nous utiliserons donc les données disponibles, même si elles sont réduites, afin d'esquisser les contours de la problématique.

L'étude *Jong!*, fondée sur une cohorte de naissances entre 2008 et 2009 dans la Région flamande, indique qu'une part importante des nouveaux nés est exposée, pendant et peu après la grossesse, à la fumée de tabac, ce qui a un effet négatif sur la santé pré-natale, et que cela est important en termes socio-économiques. Par exemple, le tabagisme durant la grossesse engendre un poids significativement inférieur à la naissance et une diminution importante de la durée de la grossesse (Hoppenbrouwwers et al., 2011).

De plus, Meurs et Gül (2004) constatent que les bébés d'un an issus de familles défavorisées accusent déjà un retard d'un mois dans leur développement cognitif par rapport à leurs petits camarades du même âge. Si nous nous penchons sur les bébés de parents issus d'une autre origine ethnique, ce rapport s'élève même en moyenne à deux mois. Les chiffres de *Kind en Gezin* indiquent que des faiblesses dans le développement des enfants (nés en 2006) sont constatées dans un tiers des familles pouvant être définies comme défavorisées.

Dans le '*Bilan Innocenti*', exécuté par l'United Nations of International Children's Emergency Fund (UNICEF) en 2007, la Belgique se classe en 19e position en ce qui concerne la dimension 'comportements et risques'. Cette dimension renvoie notamment au tabagisme des jeunes et à la fréquence des grossesses chez les adolescentes. Dans le domaine de la santé, de la sécurité et de la dimension subjective du bien-être, la Belgique occupe la 16e place et ne laisse que cinq pays derrière elle. Par exemple, la Belgique enregistre un résultat particulièrement décevant en ce qui concerne les accidents mortels sur 100 000 entre les âges de 0 à 19 ans. Près de 8% des écoliers de 15 ans se reconnaissent dans la formule 'je me sens marginalisé et exclu'. Avec 15,6%, la Belgique est la lanterne rouge du classement réalisé pour l'expression 'je suis embarrassé et ne me sens pas à ma place'.

L'étude internationale *Health Behaviour in School Aged Children* (HBSC) poursuit l'objectif d'esquisser les attitudes relatives à la santé, les comportements des jeunes et de l'en-

vironnement dans lequel ils évoluent. Le style de vie (alimentation, tabagisme, santé), le bien-être psychique et l'environnement des jeunes constituent les thèmes d'analyse. À l'inverse de l'étude susmentionnée de l'UNICEF, cette étude fournit une indication de la situation socio-économique (SSE) qui est calculée sur la base de la profession des parents, d'une *Family Affluence Scale* (FSA) et d'une question relative à la richesse estimée de leur famille (Curie et al., 2012). En général, nous pouvons estimer que l'étude HBSC démontre qu'il existe des différences sanitaires entre les jeunes qui résultent de leur origine sociale, et ce, pour diverses dimensions. Nous nous limiterons ici aux différences en termes de SSE et de dimensions qui n'ont pas encore été abordées à ce jour.

La majorité des jeunes Belges estiment qu'ils sont généralement en bonne santé. Les jeunes issus de l'enseignement professionnel et de l'enseignement secondaire technique estiment être en moins bonne santé que les jeunes issus de l'enseignement général et se plaignent davantage de maux de tête et de douleurs dorsales. Nous constatons également cette relation négative lorsque nous tenons compte de la situation socio-économique des jeunes. Nous décelons des associations similaires en cas de surpoids et de comportement sanitaire ; les jeunes issus des classes sociales défavorisées sont toujours les moins bien classés. En dépit du recul du tabagisme chez les jeunes entre 2002 et 2010, les inégalités dans la formation subsistent : un plus grand nombre de jeunes issus de l'enseignement professionnel fume. Ils fument également plus de cigarettes que les jeunes issus de l'enseignement technique et général et commencent à fumer à un plus jeune âge. Dans ce cadre, l'environnement direct représente un précurseur important dans le comportement tabagique des jeunes.

La dimension mentale constitue un aspect de la santé qui est fortement influencé par les expériences et les relations avec les parents et les jeunes du même âge ainsi que par l'environnement scolaire (Levin et Currie, 2010 ; Schneider, 2000). L'importance de la santé mentale est reconnue et constitue un point d'attention important dans la promotion de la santé. L'étude HBSC démontre que cela est justifié, notamment par les différences significatives entre les jeunes selon leur situation socio-économique : plus la SSE est élevée, plus l'évaluation de la santé mentale sera positive.

L'étude HBSC considère également 'l'attachement' comme un élément de la santé mesuré à l'aide des indicateurs se focalisant sur la communication avec les parents. Dans le contexte de la pauvreté, cet élément n'est pas à négliger (Geenen, 2010). L'étude internationale démontre que l'attachement engendre une image de soi plus positive, une meilleure estimation de la santé, une joie de vivre plus grande, une diminution des plaintes physiques et psychiques et un comportement moins agressif (Fenton et al. 2010 ; Pedersen et al. 2004). En bref, l'attachement peut être lié à différents comportements de santé et à des valeurs qui les protègent dans des situations stressantes. Lorsque nous nous intéressons aux jeunes Belges, il apparaît que la communication avec la mère diminue à partir de l'âge de 13 ans. En Wallonie, des différences significatives sont notées entre les jeunes en fonction de leur situation socio-économique : plus

la SSE est faible, plus la communication avec la mère est complexe. En ce qui concerne la communication avec leur père, il apparaît que ce sont essentiellement les filles qui éprouvent le plus de difficultés et ce constat est encore plus marqué quand nous considérons la SSE de la famille.

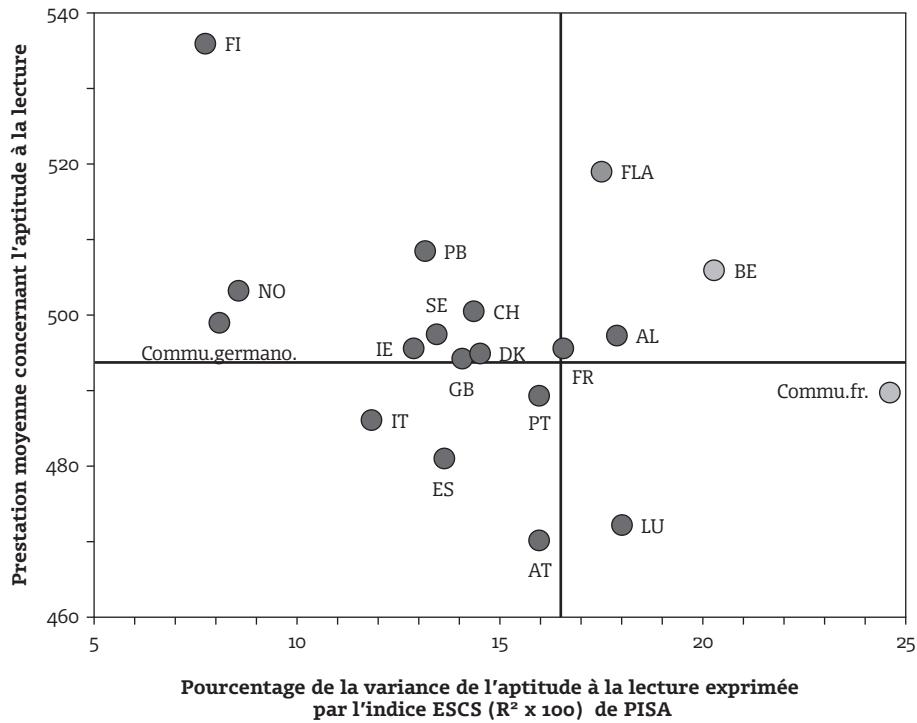
2.2.4 *Enseignement*

Les espérances afférentes à l'enseignement sont élevées. Nombreux sont ceux qui constatent que le rôle important de l'enseignement est balayé avec l'apparition du cercle vicieux de la pauvreté.

La Belgique possède un système éducatif performant, mais ce système produit et entretient également des inégalités ethniques et socio-économique. Tous les étudiants ne peuvent bénéficier de manière optimale de notre enseignement très réputé au niveau international. Les enfants issus des familles défavorisées, les étudiants allochtones, les enfants confrontés à une situation familiale difficile ou issus de familles monoparentales appartiennent à un groupe affichant des résultats nettement inférieurs dans les indicateurs de l'enseignement. Ainsi, ils participent moins à l'enseignement maternel, ils gonflent le flux des étudiants non qualifiés en décrochage scolaire, augmentent les chiffres de l'absentéisme scolaire et du redoublement. Ils s'engagent moins fréquemment dans l'enseignement supérieur.

L'étude 'Programme International pour le Suivi des Acquis des élèves' (PISA) de 2006 (OCDE, 2006) atteste que la distribution de telles différences n'est pas équivalente entre les régions. Un étudiant sur deux doit redoubler une année d'étude à Bruxelles et en Wallonie et un sur quatre en Flandre. Le nombre de jeunes (20-24 ans) quittant l'école sans diplôme s'élève à 28% à Bruxelles, à 17% en Wallonie et à 10% en Flandre. L'étude PISA la plus récente souligne également ces différences régionales (OCDE, 2011/2). Alors que les étudiants flamands se placent très bien dans le classement des pays occidentaux, les élèves issus de la Communauté française sont à la traîne dans tous les aspects du questionnaire PISA. De plus, l'étude PISA met également en exergue que les différences entre les étudiants forts et faibles sont supérieures à la moyenne de l'OCDE (De Meyer et Warlop, 2010). Comme dans les études PISA précédentes (OCDE, 2011), il convient de constater un lien étroit entre les performances aux tests et l'origine sociale des étudiants (mesurée sur la base de la profession et du niveau d'éducation des parents), les sources d'aide éducative et culturelle et le nombre de livres dont les étudiants peuvent disposer (voir la figure 4). La position d'un pays/d'une région dans la figure 4 doit être interprétée comme suit : plus elle est élevée dans la figure, plus la performance moyenne est élevée ; plus elle se situe à droite, plus l'inégalité sociale est élevée. La position de la Belgique indique clairement qu'un score satisfaisant en termes d'aptitudes n'est pas automatiquement compensé par un faible score en termes d'inégalité sociale.

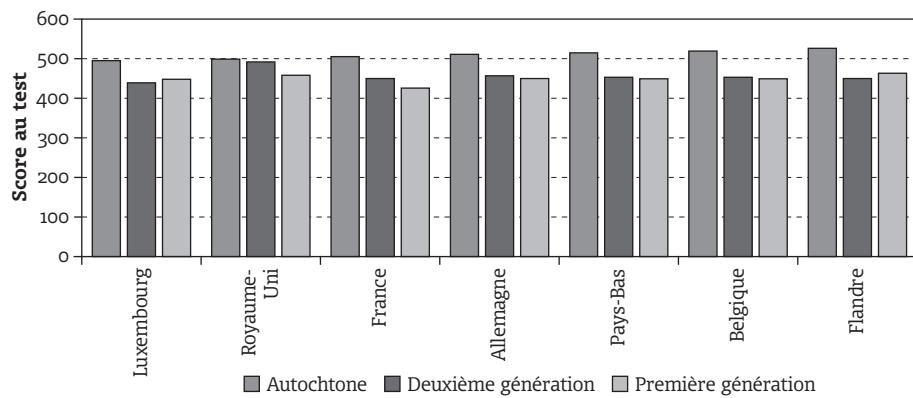
Figure 4 – Aptitude à la lecture et fossé sur la base de la provenance socio-économique, 18 pays/régions européens, 2009.



Source : Boeren et Nicaise (2012 : 54).

La figure suivante représente l'aptitude à la lecture selon le statut des immigrés.

Figure 5 – Aptitude à la lecture selon le statut des immigrés, six pays européens, 2009.



Source : Boeren et Nicaise (2012 : 52).

La figure 5 représente la performance moyenne des étudiants autochtones et le fossé entre la première et la deuxième génération des étudiants immigrés. La Belgique fait partie du groupe de tête en ce qui concerne la différence entre les autochtones et la deuxième génération d'immigrés (Boeren et Nicaise, 2012 ; Heus et Dronkers, 2010). La différence s'élève à plus de 60 points, à savoir l'équivalent de plus de 18 mois d'école.

De plus, l'OCDE (2012a) souligne encore que si les enfants bénéficient d'un enseignement avant l'école primaire, la probabilité selon laquelle ils obtiendront de bons résultats par la suite augmente légèrement. Les tests exécutés parmi les enfants de 15 ans démontrent que ceux qui ont fréquenté la maternelle obtiennent de meilleurs résultats que leurs camarades du même âge n'ayant été scolarisés que bien plus tard. Bien que le taux de participation en Belgique soit un des plus élevés dans la perspective comparative internationale (UNICEF, 2008), cela ne porte pas ses fruits pour chacun vu l'importance de l'inégalité en comparaison avec les autres pays européens. Le taux de participation des enfants des mères peu qualifiées (ayant au mieux terminé l'enseignement secondaire inférieur) et de pères inactifs, mais également des enfants de nationalité étrangère (autre que de l'Europe occidentale et des États-Unis) et des enfants allophones (Turcs, Maghrébins ou de langue arable) n'y est pas étranger. Ainsi, ils fréquentent souvent la maternelle plus tard et s'exposent à une probabilité plus élevée de retard à la fin de la maternelle. Ainsi, la probabilité de retard en première année est déjà dix fois plus grande pour les enfants de mères peu qualifiées que pour les enfants de personnes diplômées (Groenez et al., 2010). Cette inégalité sociale augmente au fil du parcours scolaire. Le pourcentage des étudiants accusant un retard scolaire augmente beaucoup plus rapidement chez les enfants de mères peu qualifiées, chez les enfants issus de familles monoparentales, de nationalité non occidentale et allophones (Groenez et al., 2010). Au sein de ces deux derniers groupes, il s'agit d'un doublement et d'un triplement de la probabilité de retard.

2.2.5 *Protection*

Une étude menée en 2006 par l'Université de Gand (UGent) et l'Université Catholique de Louvain (UCL) a examiné le lien entre la vie dans la pauvreté et le placement (Bouverne-De Bie et al., 2011). Concrètement, le placement se définit comme toutes les interventions possibles de l'Aide à la jeunesse enregistrées dans les bases de données des trois communautés. Les résultats ont indiqué que ce sont essentiellement les petits garçons, les enfants plus âgés et les enfants et jeunes qui grandissent dans des situations familiales atypiques (relatives au ménage, au type de famille, au sexe du chef de famille), les enfants et jeunes issus de familles dans lesquelles aucun membre de la famille ne travaille ou dans lesquelles un membre de la famille perçoit une allocation de chômage ou d'invalidité ou encore de familles monoparentales, qui affichaient la probabilité la plus élevée de faire l'objet de mesures prises par l'Aide à la jeunesse. De plus, il est apparu que les enfants et les jeunes qui grandissent dans un quartier urbain défavorisé sont davantage confrontés à de telles mesures. Les chercheurs n'ont toutefois formulé aucun

avis sur un lien de cause à effet possible et ont estimé qu'il était malaisé de formuler un jugement de valeur sur ces constats. Quels enseignements pouvons-nous tirer de ces constats afférents à la plus grande vulnérabilité de ces enfants et jeunes ou à 'l'interventionnisme' de l'Aide à la jeunesse ou à l'engagement de ce dispositif de proposer un support approprié dans certaines situations ?

Nous pouvons toutefois affirmer qu'ils constituent une indication sur les maux qui affectent le secteur (Nicaise et De Wilde, 1995): une approche trop autoritaire, une assistance inappropriée qui redéfinit le problème de la pauvreté par des situations d'éducation problématiques et par un fonctionnement défaillant envers la famille.

2.3 Participation infantile

La pauvreté ne concerne pas uniquement une distribution inégale des ressources sociales telles que l'enseignement, la culture, le sport et l'animation des jeunes (Roose et al., 2010), mais également l'impossibilité de participer au débat social (Coalition des droits de l'enfant s.d. : 7). Ce constat est encore plus marqué quand il s'agit des enfants. Pourtant, une meilleure connaissance des expériences des enfants contribuerait à la reconnaissance des besoins des enfants qui grandissent dans la pauvreté et de la manière dont ces besoins peuvent être satisfaits. De plus, les enfants et les jeunes formuleraient, quand ils sont activement impliqués dans l'élaboration de la politique, des propositions complémentaires relatives aux autorités, au monde de la recherche et de l'assistance (Coalition des droits de l'enfant, s.d.).

La participation signifie également la participation active des enfants et des jeunes aux activités culturelles, artistiques et récréatives. Ainsi, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (1990) dispose que chaque enfant "a le droit de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique. Les États respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité" (art. 31).

Pourtant, ce droit n'est pas toujours transposé dans la réalité, du moins pas pour tous les enfants (Wyckmans et Dierckx, 2009). Le revenu et le niveau de formation des parents déterminent en effet la participation des membres de la famille à diverses activités (telles que sportives et culturelles). En moyenne, les familles précarisées participent donc moins. De plus, l'offre récréative est, à l'instar de l'enseignement, largement harmonisée avec le mode et le style de vie de la classe moyenne, entendue au sens large du terme, ce qui complique l'accessibilité des personnes précarisées. Pourtant, la participation contribue à un développement social et personnel optimal, génère un effet positif sur le bien-être, la santé (mentale et physique), et sur le capital social et culturel (Clé, 2005).

Les données collectées via un module spécial intégré dans l'EU-SILC 2009 offrent un aperçu de la (non-) participation des enfants en Europe. Ainsi, il ressort que 12,5% des enfants grandissent dans une famille ne pouvant se permettre une activité récréative telle que la natation, jouer d'un instrument de musique ou l'adhésion à un mouvement de jeunesse (de Neubourg et al., 2012). Des différences notables sont constatées entre les pays : les chiffres passent de 65% en Roumanie à 48% en Bulgarie, 27% au Portugal à 7% au Danemark, en France, en Allemagne, en Slovaquie, en Espagne, au Royaume-Uni, en Belgique et à 1% en Finlande et en Suède. La possibilité de participer à des activités scolaires est impossible pour 39% des familles et 34% des enfants ne peuvent inviter des amis. Si nous regroupons les différents indicateurs, il ressort que 36% des enfants européens ne peuvent se permettre au moins un élément. Les chiffres suivants valent pour la Belgique (tableau 7).

Tableau 7 – Participation à des activités sociales, récréatives, culturelles, sportives et associatives.

Pourcentage d'enfants issus de familles dans lesquelles des motifs financiers interdisent :	Nombre total d'enfants	Enfants issus de familles présentant un risque de pauvreté financière	Enfants issus de familles ne présentant aucun risque de pauvreté financière
d'acheter des jeux d'extérieur pour les enfants (vélo, patins à roulettes,...)	3,7%	13,3%	1,8%
d'acheter des jeux d'intérieur	2,1%	9,3%	0,7%
de prévoir des activités récréatives	7,6%	27,2%	3,8%
de fêter des événements particuliers	3,2%	11,0%	1,7%
de parfois inviter des amis à jouer ou à manger	3,0%	13,4%	1,0%
de participer aux voyages scolaires et aux activités scolaires payantes	3,1%	8,3%	2,1%

Source : EU-SILC 2009.

Des différences notables sont constatées entre les enfants issus de familles présentant et ne présentant pas de risque de pauvreté. Plus d'un quart des familles ne peut prévoir des activités récréatives régulières et 13% des enfants ne peuvent inviter des amis et ne possèdent pas de jeux d'extérieur. De plus, de Neubourg et al. (2012) précisent que, à l'instar de la privation financière, il existe un lien clair entre l'inaccessibilité à plusieurs éléments et le niveau d'éducation de la famille, l'intensité du travail, le nombre d'enfants, le type de famille, et que les enfants grandissant dans une famille d'immigrés ne disposent pas des mêmes éléments (de Neubourg et al., 2012).

3. Lutter contre la pauvreté infantile

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, la pauvreté infantile et la lutte contre celle-ci bénéficient depuis quelques années d'une attention soutenue dans

les plans politiques européens et de nombreux États membres. Ainsi, le sujet a été débattu lors de divers *EU Council Summits* depuis 2006 et la Présidence belge a fait de la lutte contre la pauvreté infantile une priorité politique en 2010, à savoir l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. De plus, l'Europe met également en œuvre une action contre la pauvreté infantile dans le cadre de la stratégie Europe 2020 qui œuvrera dans le sens d'une croissance intelligente, durable et inclusive. La Plateforme européenne a esquissé différentes actions de telle sorte que la directive UE puisse générer une réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes pauvres. Dans ce cadre, l'éradication de la pauvreté des enfants est un des principaux défis. Une recommandation de la Commission européenne dans le cadre de la lutte contre la pauvreté des enfants et la promotion du bien-être des enfants devrait voir le jour en 2012.

La Belgique a également fait de la lutte contre la pauvreté des enfants une de ses priorités dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi, la lutte contre la pauvreté des enfants a été définie comme un des objectifs dans le Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2006-2008, notamment via la réduction à raison de 12% à l'horizon 2010 du nombre d'enfants précarisés (SPP Intégration Sociale, 2008). Le Programme de réforme nationale de 2012 a également intégré la lutte contre la pauvreté des enfants comme un de ses principaux objectifs. Afin d'éviter que les enfants ne soient exposés au risque d'exclusion sociale à un jeune âge et de s'attaquer au cercle vicieux de la pauvreté inter-générationnelle, la Belgique se focalise sur les enfants de moins de trois ans. À cette fin, les autorités fédérales ont établi, en concertation avec les communautés, un plan réaliste ayant pour objet de réduire la pauvreté des enfants. La Constitution dispose du droit aux allocations familiales et les allocations familiales des indépendants ont été majorées et portées au niveau de celles des salariés.

Ces objectifs sont également énumérés dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (De Block, 2012). Dans ce plan, l'indicateur AROPE (*at risk of poverty OR social exclusion*), à savoir un indicateur qui met en exergue le caractère multidimensionnel de la pauvreté, a été privilégié aux fins du suivi de l'objectif stratégique qui est la réduction de la pauvreté des enfants. En se fondant sur cet indicateur, le gouvernement fédéral a élaboré un cadre de contrôle afin d'améliorer la transparence de la lutte contre la pauvreté des enfants et d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan afférent à la lutte contre la pauvreté des enfants. De plus, le gouvernement fédéral encourage la signature de partenariats verticaux et horizontaux entre les différents niveaux administratifs et les domaines politiques. Dans ce cadre, les Centre Publics d'Action Sociale (CPAS) pourraient jouer un rôle primordial. Ces derniers peuvent jouer un rôle préventif et proactif afin de déceler la pauvreté cachée et exercer un rôle central en se chargeant de la détection et de la lutte contre la pauvreté des enfants. Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté souligne également l'importance de la participation des enfants dans les activités sociales, associatives, récréatives et sportives et leur droit d'être entendus.

Les moyens fédéraux que les CPAS peuvent utiliser afin de stimuler la participation sociale des mineurs sont inclus dans ce cadre (voir également le chapitre de Vermeersch et al., partie 3). Les CPAS peuvent, individuellement ou collectivement, promouvoir des programmes sociaux, proposer un soutien éducatif, psychologique et paramédical ou fournir une assistance dans l'achat du matériel pédagogique. En 2010, c'est-à-dire l'année de la mise en œuvre, 58% du total des subventions prévues ont été consommés. Les CPAS en Flandre, essentiellement, ont recours à cette mesure (Vermeersch et al., 2012). En 2011, 76% du budget ont été épuisés. Dans leur étude, Vermeersch et al. (2012) ont constaté que les CPAS qui s'intéressaient déjà par le passé au domaine de la pauvreté infantile, recourraient à ces moyens fédéraux. Ces subventions ont essentiellement permis de réaliser des initiatives différentes au soutien scolaire (factures scolaires, livres, repas, abonnements de bus et voyages scolaires), à l'assistance paramédicale (orthodontie, opticien) et à l'organisation d'activités récréatives et de détente. En dépit de cette mesure, il convient de constater que les enfants dont les parents ne jouissent d'aucun 'Droit à l'intégration sociale' et qui grandissent dans la pauvreté, continuent d'être négligés.

Les communautés ont également fait de la pauvreté infantile une priorité politique, il est vrai avec une focalisation différente. Si elles sont dûment coordonnées, ces mesures peuvent se renforcer et se soutenir à différents niveaux politiques.

Dans leur Pacte 2010, les autorités flamandes ont proclamé qu'elles réduiraient de moitié la pauvreté infantile à l'horizon 2020. Dans son programme d'action de lutte contre la pauvreté des enfants, la Flandre se concentre sur les enfants de moins de trois ans (Lieten, 2011 ; 2012). Le nouveau financement de l'enseignement obligatoire et la facture maximale de l'enseignement primaire ont été évalués et la surreprésentation des enfants et des jeunes précarisés dans l'enseignement spécial a été soulevée. Une attention particulière a été portée aux familles précarisées lors de la refonte de l'assistance préventive aux familles. Afin de proposer un accueil et un accompagnement aux enfants évoluant dans des environnements problématiques, l'offre ambulante et mobile a été renforcée au sein de l'Aide à la jeunesse. La Flandre souligne également l'importance de l'aspect local dans l'approche de la pauvreté des enfants. Elle encourage les autorités locales à élaborer des plans locaux de lutte contre la pauvreté infantile et à faciliter l'accès aux animations pour les enfants et jeunes précarisés.

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) a élaboré des mesures ciblant l'enseignement et les garderies. La RBC stimulera la politique relative aux devoirs à domicile, les aptitudes aux études, le soutien et l'implication des parents. La fonction sociale occupe une position centrale dans l'accueil de proximité des enfants ainsi que l'accueil extrascolaire. Des 'locaux spécialement réservés aux enfants' ont été construits afin d'accueillir des enfants de trois mois à trois ans qui grandissent dans des situations socio-économiques défavorisées.

Le Plan d'action 'Droits des enfants' 2011-2014 de la Wallonie et de la Communauté française se focalise sur la communication d'informations, la formation et l'enseignement

relatifs aux droits des enfants et sur la lutte contre l'inégalité sociale et la discrimination (Communauté française, 2011). Ce plan d'action ambitionne de lutter contre l'inégalité face à l'insalubrité et la maltraitance et de proposer un niveau de vie suffisant à tous les enfants, en portant une attention particulière au logement, au soutien des parents et à la garantie d'accueil, d'éducation et d'enseignement de qualité pour chaque enfant. 'Le Contrat pour l'école' contient des mesures ayant pour objet de supprimer les obstacles financiers et de corriger la ségrégation sociale dans l'enseignement. Ces mesures sont des priorités de l'enseignement de la Communauté française (Communauté française, 2010). Des efforts ont également été consentis afin d'encourager la participation à l'enseignement maternel et pour lutter contre le décrochage scolaire prématûré.

4. Conclusions

Bien que la pauvreté des enfants constitue désormais une priorité politique, le sujet semble toujours intégré dans un contexte plus large au sein duquel de nombreuses mesures ciblent les parents. Cette approche n'est pas tout à fait erronée. Les mêmes facteurs de risque, tels que l'évolution dans une famille affichant une faible intensité de travail, dans des familles immigrées et monoparentales et dans des familles souffrant d'un faible degré de scolarisation, ont toujours été soulevés à travers les différents indicateurs (accès à des moyens suffisants, accès aux services et opportunités, participation). Toutefois, ces facteurs de risque démontrent également que la pauvreté ne résulte pas uniquement de dynamiques sur le marché du travail. La réalisation d'un niveau de vie décent pour les enfants ne peut être atteinte que par le seul travail, mais exige également une stratégie applicable dans différents domaines et à différents niveaux. Étant donné que les enfants sont confrontés, déjà à un jeune âge, aux conséquences de la croissance dans la pauvreté, cette stratégie doit être conçue pour toutes les catégories d'âge, à commencer par les tout petits.

De plus, il apparaît que le régime de la sécurité sociale, associé aux régimes familiaux généraux et aux allocations familiales, protège les familles et les enfants contre une pauvreté extrême. Toutefois, des manquements évidents sont à déplorer. Les familles dont aucun membre n'exerce un travail rémunéré ne sont pas suffisamment protégées. Cela est partiellement dû au revenu minimum garanti (Morissens et al., 2007). Van Lancker et al. (2012) soulignent l'effet moins protecteur des allocations familiales parmi les mères isolées ne travaillant pas. Il est donc important d'assurer un suivi minutieux non seulement des dépenses, mais également de la manière dont ces dépenses sont ventilées.

La lutte contre la pauvreté des enfants ne peut toutefois pas être réduite à l'accès à des moyens suffisants. Une nouvelle attention (renouvelée) à la participation offre un cadre permettant de lutter contre la pauvreté infantile dans une perspective plus large.

La participation renvoie notamment à l'utilisation des divers services dans différents domaines (enseignement, santé, garderie, activités sociales, culture). L'organisation de la disponibilité, de l'accessibilité, de l'accessibilité financière et de l'utilité des services (Roose et De Bie, 2003) stimule la participation de tous les groupes, et plus spécifiquement des enfants et des familles précarisées, ce qui peut avoir pour effet de développer leurs capacités de manière optimale. Simultanément, la participation englobe encore une autre dimension, bien que celle-ci demeure souvent dans l'ombre en ce qui concerne la pauvreté infantile. La participation implique également une participation active des enfants à la formulation, l'exécution et le contrôle des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'inspiration qu'ils génèrent dans la politique peut être développée via une étude de la perception de l'environnement des enfants et des jeunes.

Bien que la pauvreté exige des 'angles d'attaque' spécifiques, elle ne peut être dissociée de la pauvreté des parents, des adultes. Afin de cerner et de résoudre le problème de la pauvreté infantile, il convient de ne pas se limiter au seul enfant et à la seule famille. La communauté au sein de laquelle les enfants évoluent et l'environnement des parents influencent la situation des enfants. Enfin, les principales explications afférentes à la persistance de la pauvreté infantile sont à chercher, comme c'est le cas pour la pauvreté des adultes, au niveau social structurel. Un débat sur la pauvreté des enfants doit donc reposer sur le précepte que toute forme de pauvreté connaît une dimension structurelle et sociale.

NOTES

1. Dans le prolongement de la Convention relative aux droits de l'enfant, nous définissons un enfant comme étant toute personne de moins de 18 ans.
2. Le Comité de protection sociale a pour objectif de stimuler l'échange des informations entre les États membres et la Commission européenne, et ce dans le cadre de la Méthode de coordination ouverte de la protection sociale (essentiellement les soins de santé et les pensions) et de l'exclusion sociale dans l'Union européenne. Le Comité joue un rôle essentiel dans la préparation du débat sur le rapport annuel afférent à la protection sociale et l'exclusion sociale au sein du Conseil européen.
3. Le seuil de pauvreté est fixé à 973 euros pour un isolé ou à 2044 euros pour une famille de deux adultes et de deux enfants.
4. Les 27 pays de l'UE + la Norvège, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Suisse et les États-Unis.
5. Les pays suivants rentrent également dans cette catégorie intermédiaire : Australie, Canada, Belgique, Japon, Royaume-Uni et les pays de l'Europe centrale. Le seuil de pauvreté est fixé à 50% du revenu médian.
6. En 2009, le risque de pauvreté au sein de la population de l'UE 27 a, grâce aux transferts sociaux, été réduit de 25,1% avant les transferts à 16,3% après les transferts, ce qui a permis à 35% des personnes qui se seraient trouvées dans une situation précarisée de demeurer au-dessus du seuil de pauvreté.

7. Un logement est considéré comme 'surpeuplé' s'il ne dispose pas au moins de chambres répondant aux critères suivants : notamment, une chambre par couple dans le ménage ; une chambre par adulte (+ de 18 ans) ; une chambre par paire d'individus de 12 à 17 ans du même sexe, etc. (Source : EUROSTAT, 2010).
8. L'enquête SILC définit une privation grave de logement comme un logement qui ne satisfait pas aux critères de surpopulation associés à un des critères de privation de logement, à savoir un logement dont la toiture fuit, l'absence d'une douche ou d'un bain et/ou l'absence de toilettes à l'intérieur ; l'absence d'une luminosité naturelle suffisante (EUROSTAT, 2010).



CHAPITRE 2

L'intégration sociale des minorités (le cas particulier des Roms)

Ahmed Ahkim, Jacques Fierens, Fernando Pauwels et Johan Wets

La gravité et l'urgence de la thématique des 'Roms' ont poussé les scientifiques à se pencher sur la question. Les Roms représentent, après les migrants 'classiques' et même après les sans-papiers 'classiques', les nouveaux 'autres' migrants. Est-ce parce qu'ils sont les vestiges d'un passé nomade dans une société sédentaire ?

C'est la raison pour laquelle nous publions trois contributions sur les Roms. Il nous a paru plus simple de les regrouper sous un titre commun, mais nous signalons toutefois que l'autonomie de chacune des contributions a été conservée.

Dans la première partie introductory, rédigée conjointement par les auteurs Fernando Pauwels et Johan Wets, est abordée la question de savoir ce que recouvre le vocable 'Roms'. Suivront les commentaires émis par Ahmed Ahkim au sujet du document '*Stratégie nationale d'inclusion des Roms*', déposé par la Belgique auprès de la Commission européenne. Enfin, dans la dernière partie de cet article, Jacques Fierens nous révèlera, à travers l'exemple du droit au logement, l'importance de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux, porteuse de nombreux espoirs.

1. Introduction à la diversité

Dans cette introduction à la thématique des 'Roms', nous poursuivons deux objectifs. Nous souhaitons premièrement expliciter la définition implicite de la politique du terme 'Rom', qui parcourt en filigrane l'élaboration des politiques. Cette définition implicite ne recouvre cependant qu'une partie des 'Roms' et découle directement de la perception du public. Il est important de bien comprendre les différentes interprétations de qui sont les 'Roms', car sur le terrain, des termes comparables sont souvent utilisés pour désigner des groupes différents. Le discours public donne donc l'impression que l'on

parle des mêmes groupes, alors qu'il n'en est rien. Deuxièmement, nous voulons souligner la forte hétérogénéité qui existe au sein des Roms. Les Roms ne constituent pas un groupe homogène et nous illustrerons cette grande diversité interne à l'aide d'une reconnaissance de terrain des groupes roms existants.

1.1 La perception des Roms

L'attention accordée aux 'Roms' dans la sphère politique a augmenté de manière exponentielle au cours de ces dernières années. Ce n'est pas un hasard si les pays d'où la plupart des Roms sont originaires parlent de 'Décennie de l'inclusion des Roms' depuis 2005 et que la thématique des Roms occupe une place importante à l'ordre du jour de la politique européenne. L'attention politique accordée aux Roms augmente non seulement fortement au niveau européen, mais les médias nationaux et internationaux se penchent également de plus en plus souvent sur cette thématique. Le cadre (Van Gorp, 2006) dans lequel cette médiatisation a lieu est généralement teinté d'une connotation négative. Une sélection aléatoire des titres de journaux belges des deux derniers mois traduit la teneur dominante des informations : "la France continue d'évacuer des camps roms" (De Standaard (DS) 30/08/2012), "Les Tsiganes partent en laissant leur merde derrière eux" (DS, 30/07/2012), "Les Roms peuvent rester sur le terrain de Opglabbeek jusqu'à dimanche" (DS, 25/07/2012), "La police expulse les Roms de la gare du Nord" (DS, 26/06/2012), "La Belgique reste un paradis pour les cambrioleurs" (DS, 11/06/2012).

Une analyse courte et superficielle du langage utilisé dans les titres seuls montre déjà la portée de ces descriptions. Elle met en lumière des situations problématiques où le phénomène de 'nuisances' joue un rôle central. Dans le discours médiatique, les Roms sont actuellement surtout associés à un groupe de voyageurs itinérants, de personnes qui se placent au-dessus de la loi ou qui la transgressent et de personnes qui émigrent d'Europe centrale et orientale dans l'espoir d'être prises en charge par l'Etat-providence. Ce discours renvoie souvent à des actes criminels tels que cambriolages ou vols de cuivre. La précarité des conditions de vie de ces groupes constitue un autre thème récurrent.

Ce sont ces descriptions qui déterminent la perception que le public a des Roms. De nombreux Roms ne se reconnaissent toutefois pas dans ce discours. L'écrasante majorité des Roms est en effet sédentaire, tant dans les pays d'origine qu'ici en Belgique. Leur sédentarité est une réalité objective, bien que bon nombre de Roms aient tendance à être mobiles (Liégeois, 2007). Ils ont peu en commun avec les habitants de caravanes ou 'Gens du voyage' qui viennent de France ou ceux qui sont présents depuis plusieurs générations déjà sur le territoire belge et maîtrisent le néerlandais ou le français. C'est la raison pour laquelle nous avons volontairement placé le mot 'Roms' entre guillemets au début de cet article, car on parle souvent de ce groupe en termes généraux, comme s'il s'agissait d'un bloc monolithique. Dans cette introduction, nous

souhaitons cependant souligner la grande diversité interne des 'Roms' qui se trouvent sur le territoire belge. Nous voulons ainsi montrer que la notion de 'Roms' est une construction sociale qui correspond, même dans le contexte belge, à de nombreuses réalités (Vermeersch, 2006).

1.2 Une définition des Roms...

Il est très difficile de définir les 'Roms', car il s'agit ici, comme nous venons de le dire, d'une construction sociale qui dissimule une immense diversité et hétérogénéité. La définition du Conseil de l'Europe reconnaît cette diversité et adopte la formulation suivante :

"L'expression 'Roms et Gens du voyage' utilisée dans le présent texte désigne les Roms, les Sintés, les Kalés, les Gens du voyage et les groupes de population apparentés en Europe, et vise à englober la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme 'Gypsies'" (Recommendation CM/Rec, 2008 : 5 du Comité des Ministres aux États membres sur les politiques concernant les Roms et/ou les Gens du voyage en Europe).

Cette diversité interne est reconnue par tous les acteurs de terrain impliqués avec les Roms. La littérature scientifique signée par différents auteurs illustre ces fortes différences (Hemelsoet, 2011 ; Liégeois, 2007 ; Eycken, 2012 ; Vermeersch, 2006 ; Gheorghe, 1991), que constatent également les travailleurs de terrain confrontés aux Roms au quotidien. Il existe différentes théories concernant le lien qui unit les Roms, que ce soit leur identité culturelle, la pauvreté, la diaspora historique, leur mode de vie, leur parenté biologique, etc. (Vermeersch, 2006). Hemelsoet (2011) décrit comment les conventions culturelles, le mode de vie nomade, la langue, etc. constituent encore aujourd'hui des caractéristiques pour certains groupes de Roms en Belgique. Il argue toutefois qu'elles ne font pas partie des facteurs communs qui lient le groupe plus large, appelé Roms. Sur le plan historique, il semble que les similitudes aient été plus importantes autrefois qu'elles ne le sont aujourd'hui. La langue romani (*romanes*) possède des racines indo-aryennes qui l'apparentent clairement à l'hindi, au bengali, au punjabi, etc. (Matras, 2005), mais elle a fortement évolué au fil du temps pour les différents groupes. Les éléments culturels des Roms se sont eux aussi fortement différenciés au cours des différentes vagues de migration. Certains chercheurs affirment donc que ce ne sont pas seulement les caractéristiques culturelles qui lient les Roms en tant que groupe, mais plutôt les conditions de vie précaires et spécifiques dans lesquelles ils vivent (Hemelsoet, 2011). Pour eux, la situation de pauvreté prévaut. D'autres travailleurs considèrent comme dénominateur commun le traitement dont ils font l'objet en raison du fait qu'ils sont Roms. Il peut arriver qu'ils soient pauvres, mais ce n'est pas toujours nécessairement le cas.

1.3 ... en termes de politiques

Cependant, les décideurs politiques, en Belgique comme ailleurs, s'adressent de plus en plus souvent aux 'Roms' en tant que groupe politique explicite, même s'ils désignent souvent la vague migratoire récente en provenance d'Europe centrale et orientale. Ils semblent toutefois utiliser une définition implicite plus stricte des Roms, fortement alimentée par l'image que diffusent les médias, où la 'précarité' et les 'nuisances' semblent être à la fois des notions implicites et centrales. Cette définition de politique implicite repose sur les distinctions suivantes :

- le spectre entre la présence et l'absence d'une identification ethno-culturelle forte en tant que Roms ;
- le spectre entre la présence et l'absence de situations structurelles de précarité.

Tableau 1 – Limites implicites des politiques relatives aux Roms.

		Identification ethnique			
		--	-	+	++
Précarité avec pour conséquence "culture of poverty"	--				
	-				
	+				
	++				

Source : HIVA.

Le tableau ci-dessus montre que l'axe de l'identification ethnique plus ou moins forte est recoupé par l'axe de la présence ou de l'absence de situations structurelles de précarité (Van Regenmortel, 2002), dont peut découler, dans le cas des Roms, une '*culture of poverty*' (Lewis, 1966) en raison de situations de vulnérabilité sociale persistantes dans le pays d'origine. Avant d'approfondir le contenu de ce graphique et l'explication qu'il peut offrir concernant la définition politique, nous formulerons plusieurs observations.

Premièrement, une dichotomisation de la réalité mène toujours à une simplification de la réalité. L'identification ethnique n'est pas conséquent pas une donnée statique comme l'indique le tableau ci-dessus. (Hall, 1996). Certains Roms s'identifient comme tels dans certaines circonstances, et pas dans d'autres. Autrement dit, l'auto-identification ethnique des Roms est clairement liée au contexte et peut évoluer au fil du temps. Ainsi, les Roms bulgares de la région de Razgrad se présentent, selon le contexte, soit comme des Bulgares turcophones, soit comme des Roms. De même, l'identification ethnique ne relève pas toujours du groupe lui-même. Autrement dit, elle n'est pas toujours une auto-identification (Vermeersch, 2006). Certains groupes seront clairement identifiés comme Roms par la société (comme les Roms roumains de Răcăşdia qui mendient dans les rues de Gand) tandis que d'autres, différents par leurs traits physiques, leur habillement et leurs coutumes, ne seront pas qualifiés de Roms par la même société. Enfin, il existe également des différences d'identification entre les différents groupes de Roms. Certains

groupes ne se considèrent pas comme Roms ou ne considèrent pas certains groupes comme Roms, et veulent clairement s'en différencier. Les '*Vlach*' de République tchèque estiment par exemple que les '*Rumungrí*' ne sont plus de véritables Roms (Eycken, 2006). La réalité de l'identification ethnique est donc liée au temps et au contexte.

La deuxième réflexion porte sur la description du deuxième axe, à savoir la création d'une '*culture of poverty*' (Lewis, 1966) en raison de situations structurelles et persistantes de vulnérabilité sociale et de précarité. Chez certains groupes de Roms, nous retrouvons une 'pensée de la pauvreté', qui intègre certains schémas de réaction axés sur la survie et engendrés par des situations de discrimination structurelle durable et d'exclusion sociale. La pensée de la pauvreté peut être plus ou moins forte dans certains domaines de la société, comme l'hébergement, l'emploi, l'enseignement, etc. Nous retrouvons un exemple parlant de pensée de la pauvreté dans le domaine du logement, qui s'apparente aux descriptions classiques de la précarité (Van Regenmortel, Demeyer, Vandenbempt et Van Damme, 2006), au sein de la communauté rom résidant dans le ghetto de Yambol au sud de la Bulgarie. Il y a une vingtaine d'années, l'État a construit des immeubles d'appartements pour les Roms, qui les ont systématiquement détruits au fil des ans. Et tout cela dans le but de retirer l'acier des murs pour ensuite pouvoir le vendre et joindre les deux bouts. Les habitants semblaient donc ne pas avoir la moindre perspective à long terme, précisément en raison de la présence de cette pensée de la pauvreté, axée sur la survie à court terme. Toutefois, ces schémas de la pensée de la pauvreté chez les Roms semblent souvent apparaître en même temps dans plusieurs domaines de la société, ce que la recherche sur la précarité qualifie de problématique multicomplexe. (Van Regenmortel, 2002).

Bien qu'il réduise fortement la complexité sociale, le modèle ci-dessus est toutefois instructif et explique quels individus le politique perçoit comme Roms. Nous retrouvons des Roms dans chacune de ces cases et le groupe des Roms se répartit sur l'ensemble du carré. En effet, il existe des Roms qui ne se considèrent pas Roms et qui ne présentent aucun signe de la pensée de la pauvreté. Viennent ensuite les Roms qui s'identifient bien comme Roms, mais qui ne présentent aucun signe de la pensée de la pauvreté dans les divers domaines de la société. Sur le plan politique, ces deux groupes sortent du cadre de la politique actuelle sur les Roms. De plus, il existe des groupes qui ne s'identifient pas comme Roms mais qui manifestent des signes de la pensée de la pauvreté. Sur le plan politique, ils relèvent des acteurs politiques en charge de la précarité. Citons enfin le groupe de Roms qui s'identifient comme Roms et qui présentent les signes de la pensée de la pauvreté. Ceux-ci ont été colorés en gris et en noir dans le tableau. C'est essentiellement sur ce groupe que se porte l'attention politique. En effet, ce sont eux, les Roms, en termes politiques. Les acteurs des différentes villes qui utilisent une approche groupe cible à l'attention des Roms dans le cadre d'une politique d'inclusion s'adressent surtout aux Roms situés dans les cases grises. Les cases noires regroupent les Roms tels que la perception publique se les représente et pour lesquels une pensée de la pauvreté est fortement présente. Il s'agit ici du groupe très fortement médiatisé,

mais relativement réduit des Roms qui ont campé pendant un certain temps à la gare du Nord ou des Roms roumains de Gand qui gagnent leur vie en mendiant. En termes médiatiques, les 'vrais' Roms sont les Roms des cases noires.

Il est extrêmement difficile d'estimer quelle est la répartition des Roms sur les différentes cases, en raison du manque de données chiffrées précises relatives à l'enregistrement ethnique. D'après les estimations des médiateurs roms de l'ASBL bruxelloise Foyer, le pourcentage de Roms, au sens de la définition implicite de la politique, oscille entre 40 et 50%. Cette catégorie de Roms, qui occupent les cases noires et grises du tableau, sont les personnes qui s'identifient ou sont identifiées par d'autres en raison de leurs origines ethniques et qui, en parallèle, sont confrontées à une problématique multicomplexe de pauvreté s'accompagnant d'une forte pensée de la pauvreté. Cette problématique est souvent résumée par les villes flamandes au moyen du terme de 'overlast' (nuisances). Le terme de 'nuisances' n'a pas de définition précise, mais il est défini par les règlements de police communaux comme, par exemple, des ordures qui s'amoncèlent à certains endroits, du tapage nocturne, le sentiment d'insécurité dont les citoyens se plaignent, etc. Les Roms des cases grises et noires du tableau ne créent pas tous des nuisances, mais lorsqu'il y en a, elles proviennent souvent de ce groupe.

Cette vision implicite et stéréotypée des Roms en Belgique rétrécit non seulement l'ensemble du groupe des Roms aux seules cases grises et noires, mais elle reflète également de façon incorrecte la grande complexité interne entre et au sein des différentes communautés.

1.4 La complexité interne

Il existe des différences distinctes entre les groupes de Roms en Belgique qui sont, par ailleurs, dispersés sur tout le territoire belge. Dans différentes provinces flamandes comme la Flandre-Orientale (Sint-Niklaas, Beveren, Temse), Anvers (ville d'Anvers), différentes villes du Limbourg (Leopoldsburg, Heusden-Zolder) et dans le Brabant flamand (Tienen, Diest), on retrouve essentiellement des Roms originaires du Kosovo ou de l'ex-Yougoslavie (Odice, 2009). La diversité est importante à Bruxelles, où l'on compte d'importants groupes originaires de Roumanie et de Bulgarie (Foyer, 2006). Gand rassemble surtout des personnes d'origine rom qui viennent de Bulgarie, de Slovaquie et de Roumanie (*Vlaams actieplan MOE(Roma)-migranten*, 2012). Il n'est pas aisé de présenter des chiffres précis, car les données statistiques disponibles sont rares.

Il convient de pointer des différences importantes entre ces quatre groupes en fonction de leur pays d'origine. Les raisons qui ont motivé leur migration récente sont similaires, mais se situent à divers endroits sur le spectre des raisons économiques et politiques et de l'attitude réactive et proactive (Richmond, 1993). Entourés par une société qui leur est hostile, les Roms cherchent de meilleures conditions de vie. Dans les années 90, les Roms ont régulièrement subi des agressions physiques, des *pogroms* (massacres) en

divers lieux et ont retrouvé leurs maisons pillées ou incendiées (*Amnesty international*, 2010). Les mauvaises conditions de vie ont également contribué à la mobilité de ce groupe (FRA, 2009). Les Roms se sont vus relégués en bordure de nombreuses villes. Les familles qui avaient été contraintes d'abandonner la Slovaquie pour la Bohème dans les années 50 ont été menacées d'expulsion à partir de janvier 1993 (Liègeois, 2007). De même, alors qu'environ 150 000 Roms vivaient au Kosovo à la fin des années 90, environ 120 000 ont fui sous la menace. Les conditions de leur retour sont incertaines et irréalistes. La discrimination est encore forte, les maisons des Roms sont détruites ou données à d'autres occupants et ils disposent de peu d'appui politique ou financier (FRA, 2012). Par ailleurs, la situation économique des Roms est souvent précaire dans tous les pays cités, et leurs chances de trouver un travail sont maigres (Council of Europe, 2012). L'élargissement de l'Union européenne à la République tchèque, à la Slovénie et à la Slovaquie en 2004 puis, trois ans plus tard, à la Bulgarie et à la Roumanie, a également permis aux Roms de ces pays de voyager librement dans le reste de l'Union européenne. Il s'agit souvent de migrants économiques qui fuient la pauvreté et la vulnérabilité sociale, et notamment le racisme et la discrimination, pour partir en quête d'une vie meilleure.

Une fois ces migrants arrivés en Belgique, il convient d'établir plusieurs distinctions entre et au sein même des différentes nationalités. Les Roms bulgares du Nord-Est de la Bulgarie sont turcophones et cherchent à se rapprocher des Communautés turques existantes dans le domaine de l'emploi et du logement. Bien souvent, ils ne s'identifient pas explicitement aux Roms, à moins d'y trouver un avantage immédiat. Par rapport à la Communauté slovaque originaire des environs de Košice, ils font moins souvent appel aux prestations de sécurité sociale. Les Slovaques de Gand utilisent les logements inoccupés de la ville pour y vivre illégalement. Le groupe limité de Roumains originaires de Răcășdia installés à Gand profitent des squats des Roms slovaques et leur 'louent' souvent un immeuble. Ils n'ont pas pour ambition de rester ici mais essaient de survivre à Gand en mendiant. Ils soutiennent la '*kumpania*', la famille élargie, dispersée en différents lieux en Europe (Nachtergaele, 2012). Ils se distinguent donc de certains autres groupes de Roumains présents à Bruxelles. Ceux-ci ont un emploi et beaucoup investissent dans l'achat d'une maison à Bruxelles. Les Roms roumains n'ont pas tous les mêmes ambitions et ne peuvent pas être classés dans un seul groupe en raison de leur nationalité. Autrement dit, une division par pays d'origine n'est pas suffisante pour saisir la complexité de la situation. Il existe à Bruxelles, des Roms roumains originaires de cinq lieux différents en Roumanie qui diffèrent les uns des autres en termes d'expérience professionnelle, de religion, etc. Environ 70 à 80% des Roms roumains de Bruxelles dépendent de l'Église pentecôtiste, ce qui exerce une influence importante sur leur intégration (Foyer, 2006). La plupart des Roms kosovars qui vivent dispersés en Flandre-Orientale, à Anvers, dans le Brabant-flamand et dans le Limbourg sont, en revanche, des musulmans qui disposent d'une mosquée propre en divers lieux. Il est important de tenir compte de toutes ces différences dans l'élaboration de la politique, car elles se fondent sur des différences réelles qui ont une origine sociale.

2. Stratégie nationale pour l'intégration des Roms

Décrire les Roms n'est donc pas chose facile, cette catégorie prenant en compte une réalité très complexe. Toutefois, leur intégration ne sera pas plus aisée, comme nous le constaterons dans cette deuxième partie.

C'est l'affaire de l'expulsion collective de familles roms slovaques en 1999 qui a relancé la question des Roms sans-abris et/ou sans-papier. Plus tard, en 2008, la politique d'exclusion et de contrôle mise en place en Italie par Berlusconi a suscité l'émoi dans les cercles de défense des droits des Roms. Le blanc-seing donné par la Commission européenne à la prise des empreintes digitales de tous les Roms vivant en Italie a même provoqué à Bruxelles un incident avec Mario Barroso lors du 1^{er} sommet européen consacré aux Roms le 8 septembre 2008.

Cependant, c'est ce qu'il est désormais convenu d'appeler 'l'affaire Sarkozy'¹ qui a fait sortir la problématique rom des limites de l'ex-bloc de l'Est. En effet, depuis les années 90, elle y était pudiquement reléguée pour en faire une question véritablement européenne portant en elle toutes les contradictions de la construction de l'UE. La principale décision de la Commission européenne a été l'obligation de tous les États de présenter pour fin 2011 une 'stratégie nationale d'inclusion des Roms'². Pourtant, déjà dès 1992, des spécialistes nous alertaient sur la dégradation accélérée de la situation socio-économique des minorités roms et sur le risque d'un probable exil vers l'Europe de l'Ouest³...

2.1 Processus et population cible

Le processus ayant abouti à la stratégie belge d'inclusion des Roms est en soi révélateur de l'hésitation permanente à propos de la définition de la population visée. Le groupe de travail 'Roms/Migration d'Europe centrale et orientale', créé dans la foulée de la présidence belge de l'Union européenne, se met en place en mars 2011. Celui-ci est mandaté par la Conférence interministérielle afin d'élaborer un plan d'action intégré qui offre des réponses à la migration d'Europe centrale et orientale, dont font partie les Roms et ce, dans le respect du cadre européen. Dès lors, il s'agit avant tout de renforcer l'intégration des personnes immigrées originaires des Balkans et de mieux gérer les flux migratoires en provenance de cette région.

Pourtant, alors que la question n'a pratiquement pas été débattue, les individus faisant partie de la population cible sont appelés 'les Roms', indépendamment de leur statut administratif ou de leur nationalité. La définition proposée par la stratégie même, parfois avec confusion, des éléments d'ordre communautaire ('manouches/Roms'), d'autres liés au mode d'habitat ('habitat mobile', métiers spécifiques) à des dimensions géographiques et administratives (provenance de l'Est, 'nationalité des pays d'origine'). Ce passage d'une catégorie administrative à une catégorie de type communautaire, voire

ethnique, explique la totale illisibilité de la stratégie proposée à l'UE. En effet, celle-ci met sur le même plan, d'une part, les projets visant à insérer les migrants roumains ou bulgares sur le marché de l'emploi, notamment par l'apprentissage de la langue française ou néerlandaise, et d'autre part, les mesures de reconnaissance de l'habitat mobile des Gens du voyage. Alors que d'aucuns reconnaissent que la discrimination liée aux stéréotypes constitue l'obstacle principal, la stratégie induit l'idée que les Gens du voyage, pour la plupart belges, sont exclus parce qu'ils sont considérés comme étrangers et les Roms immigrés comme 'nomades'.

Cette confusion est en outre porteuse de danger pour l'avenir. Ainsi, retrouver dans la stratégie d'inclusion des Roms toutes les mesures concernant le logement dans les campings revient à proposer ceux-ci comme une solution d'urgence au problème récurrent du sans-abrisme dans les grandes villes.

Alors qu'un mouvement de prise de conscience se dessinait en Belgique avant l'affaire Sarkozy et à l'occasion de la présidence belge de l'Union européenne, l'obligation faite aux États de remettre une stratégie nationale d'inclusion des Roms, a déjà pour effet de transformer une rumeur en projet national, à savoir que la problématique des Roms se situe déjà à un niveau national. Dans un contexte d'appauvrissement accéléré de toute la population, l'effet sur l'opinion sera probablement plus important que les résultats concrets en termes d'insertion sur le marché du travail, d'accès à l'éducation, à un logement, etc. pour les familles roms vivant dans une précarité extrême.

Alors que l'un des objectifs affichés consiste à "améliorer l'accompagnement de l'intégration des Roms en Belgique", plusieurs chapitres rappellent et renforcent en premier lieu les limitations au droit de séjour et au droit à l'aide sociale, ensuite les mesures liées à la procédure accélérée pour les demandeurs d'asile ressortissants européens ou en provenance de pays dits 'sûrs' et enfin les restrictions au marché du travail pour les ressortissants bulgares et roumains. Il est d'ailleurs perturbant de constater que la dérogation à l'obligation d'aide sociale dont disposent les CPAS à l'égard des personnes vivant sur le territoire communal est entrée en vigueur au moment de la publication de la stratégie⁴.

Alors que peu de mesures positives explicitement orientées vers les familles roms précarisées figurent dans cette stratégie, les projets de ciblage conceptuel sont par contre très clairs. Si l'intention affichée pour la Wallonie est d'informer les acteurs des 'besoins non satisfaits' en matière de logement, d'emploi, de relais sociaux, il s'agit pour le reste essentiellement d'identifier, de compter et d'analyser la situation des enfants roms dans les écoles flamandes⁵ et des personnes enregistrées dans les CPAS⁶.

L'intention au niveau local et fédéral est clairement une maîtrise des flux, avec l'identification des facteurs qui attirent ou qui éloignent les Roms, pudiquement appelés facteurs *push and pull* et '*appel d'air*'. Elle part du présupposé selon lequel il faudrait se prémunir des Roms car ceux-ci constituent la nouvelle figure du pauvre, du 'gueux' qu'il faut

éloigner à tout prix. Ces mesures ont-elles leur place dans une stratégie d'inclusion des Roms ? Outre les risques d'effets contre-productifs, ces mesures posent la question du respect de la loi du 8 décembre 1992, relative à la protection de la vie privée⁸. Le ciblage conceptuel et catégoriel constitue la première phase de retour de fait à l'exclusion administrative qui aura pour effet de formaliser et de pérenniser tant l'altérité perçue que l'exclusion réelle vécue par les Roms. "Le problème [...] est que les Roms restent perçus fondamentalement comme des 'autres'. D'ailleurs, on leur fera porter eux-mêmes la responsabilité de cette exclusion – 'ils ne veulent pas s'intégrer, ils restent entre eux' –, sans conscience ou sans souvenir de tous les mécanismes de rejet social qu'ils ont subis et qu'ils subissent"⁹. Enfin, la discrimination, pourtant identifiée comme ayant un rôle 'systémique' dans le processus de paupérisation et d'exclusion de la population¹⁰, ne fait l'objet d'aucune mesure visant à la réduire. La reconnaissance de cette discrimination ne devrait-elle pas être le fil conducteur de toute politique d'inclusion des Roms ?

3. Les Roms face au droit en Belgique

3.1 Les limites de la présente contribution

La difficulté de déterminer de qui l'on parle lorsque l'on évoque les Roms, que ce soit du point de vue sociologique, anthropologique ou politique, a déjà été soulignée. Elle est cependant accrue dans le discours juridique, lorsqu'il s'agit de résumer ce que le droit international ou le droit belge disent à leur propos. Les Roms ne sont évidemment jamais visés en tant que tels par la norme, comme catégorie juridique spécifique. Des traités, des lois ou des règlements qui s'appliquent à tout le monde concernent pourtant en pratique davantage les Roms, ou certains d'entre eux.

On se bornera à donner un exemple du lien étroit qui unit, dans nos démocraties, les tentatives de faire disparaître la pauvreté et l'exclusion sociale avec la question de l'effectivité des droits. Certains groupes de population pauvres ou précarisés, et ceux qui les défendent, ont montré que le problème, dans une démocratie comme la Belgique, n'est pas tant la consécration des droits, globalement satisfaisante à l'exception notable de ceux qui concernent les étrangers en séjour illégal, que leur mise en œuvre concrète. L'exclusion sociale et la pauvreté ne sont pas qu'une question de revenus financiers, de chiffres, de statistiques démographiques. La pauvreté est avant tout une relation sociale. Or, le droit est par essence le langage achevé du politique, prétendant instaurer, transformer ou protéger les rapports sociaux. Ce qui peut surprendre toutefois, au moins dans un premier temps, est de constater que si les plus hautes instances internationales ont contribué à affirmer et à consolider les droits fondamentaux des Roms, leur sort en Belgique ne s'en trouve manifestement pas amélioré, ni en fait, ni en droit. Il conviendra de se demander pourquoi.

Dans un premier temps, nous nous proposons d'indiquer comment deux instances créées au sein du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme, qui contrôle le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, et le Comité des droits sociaux, qui statue sur la conformité des situations nationales à la Charte sociale européenne et à la Charte sociale révisée, ont eu à constater la violation par trop fréquente des droits fondamentaux des Roms, y compris, le cas échéant, par les autorités belges.

Le nombre de requêtes déposées par des Roms ou des Gens du voyage devant la Cour, et de réclamations collectives devant le Comité, n'a en effet cessé d'augmenter. Elles concernent la protection contre les violences policières, l'inaction judiciaire, la politique migratoire et les expulsions du territoire, l'accès au logement et le respect du mode d'habitat mobile, l'accès à l'éducation, l'accès aux prestations sociales, l'accès plus spécifique aux soins de santé, y compris les pratiques de stérilisations forcées, les formes de discriminations décelées au sein des médias, l'accès à la vie politique.

En 2010, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe n'a cependant pu que déplorer, dans un document de synthèse sur les droits fondamentaux des Roms, la stagnation scandaleuse de leur sort : "concernant les droits de l'homme des Roms, le défaut de mise en œuvre est honteux. La question est traitée par toutes les grandes organisations internationales et par les gouvernements de tous les pays d'Europe, qui ont notamment établi des plans d'action nationaux, mais ces initiatives n'ont encore guère donné de résultats" (Document de synthèse sur les droits de l'homme des Roms, par le Commissaire aux droits de l'homme, Strasbourg, 15 septembre 2010, CommDH/PositionPaper (2010 : 3).

Devant l'abondance de la matière, plus amplement développée dans une publication récente (Fierens, 2012), nous nous proposons de nous limiter à un seul domaine, exemplatif des discriminations subies, celui du logement (van der Plancke, 2012).

3.2 Le logement des Roms dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte sociale révisée

3.2.1 *La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

Dans les premières affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci a estimé que les autorités étatiques avaient correctement mis en balance les différents intérêts antagonistes en présence, et fourni des motifs pertinents et suffisants pour justifier leurs décisions de refus d'implantation de roulettes sur des terrains sans permis d'aménagement (Buckley c., Royaume-Uni, 25 septembre 1996, et Chapman c., Royaume-Uni, 18 janvier 2001). La Cour a consacré implicitement une protection

spécifique des minorités, alors que la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit en principe que des droits individuels. L'arrêt *Chapman* précise que "des mesures portant sur le stationnement des caravanes de la requérante n'ont donc pas seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition". L'arrêt invite fermement les États à ne pas imposer le mode de vie majoritaire aux minorités. Il précise toutefois que la Convention n'impose à aucun État contractant l'obligation positive de mettre à la disposition de la communauté tsigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés, l'article 8 ne consacrant pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile.

En ce qui concerne les expulsions des terrains occupés par des Gens du voyage ou des Roms, la haute instance a constaté qu'une procédure sommaire d'expulsion d'un emplacement que les requérants occupaient légalement depuis 13 ans environ, prétendument justifiée par le comportement jugé asocial des enfants, ne s'était pas accompagnée des garanties procédurales requises (*Connors c. Royaume-Uni*, 27 mai 2004). La Cour a aussi estimé que le droit à la protection de la vie privée et familiale avait été violé et, surtout, a déduit de ce droit une obligation positive à charge des États : "faciliter le mode de vie tsigane". Dans un arrêt qui concernait cette fois l'expulsion du requérant d'un logement public, la Cour a confirmé que toute personne risquant de perdre son domicile doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question (*McCann c. Royaume Uni*, 13 mai 2008).

La Cour a constaté une violation du droit au respect de la vie privée et familiale dans une affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*, suite à la décision des autorités bulgares de supprimer entièrement un quartier rom à Sofia, où vivent 200 à 300 Roms dans des conditions d'hygiène indignes, certes, mais sans solution de relogement adéquate (arrêt du 24 avril 2012 ; la demande de renvoi devant la Grande chambre est pendante). Dans la décision de recevabilité précédant cet arrêt au fond, la Cour se réfère à la décision du 18 octobre 2006 du Comité européen des droits sociaux, jugeant que la Bulgarie a violé le droit au logement.

3.2.2 *La jurisprudence du Comité*

En ce qui concerne la mise à disposition de terrains en faveur des Gens du voyage, la position du Comité des droits sociaux est très différente de celle de la Cour européenne. Le premier souligne, à propos du droit au logement tel que consacré par l'article 31 de la Charte sociale révisée, que l'obligation incombe aux États parties est non seulement de prendre des initiatives juridiques, mais encore de dégager les ressources et d'organiser les procédures nécessaires en vue de permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte (*Mouvement international ATD quart Monde c. France*, 5 décembre 2007). Dans le cas des Gens du voyage qui vivent de manière traditionnelle, c'est-à-dire en caravane, le devoir de l'État de proposer une offre suffisante de logements aux

familles se traduit par une obligation positive de garantir qu'un nombre adéquat de terrains de séjour leur sont accessibles (Centre européen des droits des Roms c. Grèce, 8 décembre 2004). Si les autorités de l'État disposent d'une ample marge d'appréciation pour ce qui est de la mise en place de mesures en matière d'aménagement urbain, elles doivent trouver un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux des individus, en l'espèce le droit au logement et son corollaire, qui est d'éviter que les intéressés ne deviennent des sans-abri (Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, 18 octobre 2006).

Le Comité a ainsi condamné la France pour violation de l'article 31 en raison, notamment, d'un nombre insuffisant d'aires d'accueil (Centre européen des droits des Roms c. France, 19 octobre 2009 ; voy. déjà Mouvement international ATD Quart Monde c. France, 5 décembre 2007 ; Fédération européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris (FEANTSA) c. France, 5 décembre 2007). La décision confirme que l'obligation, pour les États contractants, de garantir que les logements sont d'un niveau suffisant, c'est-à-dire salubres, vaut également pour les personnes vivant en habitat mobile. Elle précise que les terrains publics destinés au séjour des Gens du voyage doivent être aménagés et dotés des infrastructures de base nécessaires pour y mener une vie décente et pour garantir l'insertion sociale, notamment l'accès à l'emploi et à l'éducation. Il convient que ces terrains soient localisés dans un environnement adéquat, à une distance raisonnable des noeuds de communication, des écoles et autres infrastructures importantes.

Les États ne sont pas tous liés par l'article 31 de la Charte consacrant le droit au logement, certaines dispositions pouvant être choisies 'à la carte'. Les Roms sont cependant protégés par référence à d'autres droits. Dans une décision contre la Grèce, le Comité a ainsi décidé qu'en vertu du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, les États doivent proposer une offre suffisante de logements, prendre en compte les besoins des familles dans les politiques de logement, et veiller à ce que les logements existants soient décents et dotés des commodités essentielles comme le chauffage et l'alimentation en électricité. Un logement décent désigne non seulement un logement qui n'est pas insalubre et qui dispose des fournitures essentielles, mais aussi un logement d'une taille suffisante compte tenu de la composition de la famille qui l'occupe.

L'obligation de promouvoir le logement et de fournir des logements comprend par ailleurs la garantie contre l'expulsion illégale (Centre européen des droits des Roms c. Grèce, 8 décembre 2004). La fourniture temporaire d'un hébergement ne peut être tenue pour une solution adéquate et il faut proposer aux intéressés un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables. Les familles roms peuvent être touchées de manière disproportionnée par la législation limitant les possibilités de régularisation de constructions illégales (Centre européen des droits sociaux c. Bulgarie, 18 octobre 2006).

Si le Comité a indiqué que des expulsions de Gens du voyage ou de Roms de certains lieux peuvent être admises, en particulier en cas d'occupation illicite des sites ou d'atteinte portée à des intérêts individuels ou collectifs, la légalité de ce procédé n'en demeure pas moins liée au respect de certaines règles protectrices des personnes. Les critères de l'occupation illégale ne doivent pas être compris de façon exagérément extensive (Centre européen des droits des Roms c. Grèce, 8 décembre 2004). Les États parties doivent s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mises en œuvre, celles-ci sont, d'abord, justifiées, ensuite, exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées et, enfin, assorties de solutions de relogement. La loi doit en outre préciser les modalités de l'expulsion, en indiquant les moments auxquels elle ne peut avoir lieu (de nuit ou pendant l'hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice ainsi qu'assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale (Centre européen des droits des Roms c. Italie, 7 décembre 2005 ; Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, 18 octobre 2006 ; FEANTSA contre France, 5 décembre 2007). Le Comité a également tenu à ajouter explicitement que si "faute pour une personne ou un groupe de personnes de pouvoir concrètement bénéficier des droits reconnus par la législation, les intéressés sont contraints, en vue de satisfaire leurs besoins, d'adopter des comportements répréhensibles, cette seule circonstance ne peut être regardée comme de nature à justifier n'importe quelle sanction ou voie d'exécution à leur encontre, ni la poursuite de la privation des droits qui leur ont été reconnus" (Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie, 18 octobre 2006).

L'Italie a été condamnée deux fois, dont la dernière en 2010, à la suite de récentes prises de 'mesures de sécurité', dites d'urgence, et de sa tolérance à l'égard d'un discours raciste et xénophobe ayant abouti à des expulsions et des campagnes illégales ciblant de façon disproportionnée les Roms et les Sintis, et les menant à l'état de sans-abri. Selon le Comité, les expulsions s'apparentent à 'une violation aggravée' lorsque "les mesures violant les droits de l'homme visent et touchent expressément des groupes vulnérables" et "en cas de passivité des pouvoirs publics qui non seulement ne prennent pas de mesures appropriées à l'encontre des auteurs de ces violations, mais concourent à cette violence" (Centre on Housing Rights and Evictions c. Italie, 10 juillet 2010).

La politique italienne a par ailleurs été jugée contraire à l'article 31 qui consacre le droit au logement, en ce que les autorités publiques isolent les Roms dans des 'logements préfabriqués provisoires', entourés parfois de hauts murs, pour les cacher à la vue de tous, à la périphérie des villes et à l'écart de la majorité de la population. Dans sa décision du 7 décembre 2005, le Comité estimait déjà que la situation de l'Italie constituait une violation du droit au logement dans la mesure où "en persistant à confiner les Roms dans des campements, le Gouvernement n'a pas tenu compte de manière positive, comme il aurait dû le faire, de toutes les différences qui les singularisent en la matière et n'a pas fait ce qu'il fallait pour leur garantir l'accès aux droits et avantages

collectifs qui doivent être ouverts à tous. Le Comité a considéré dès lors que l'Italie n'a pas démontré avoir pris des mesures suffisantes pour faire en sorte qu'une offre quantitative et qualitative de logement adaptée aux besoins des Roms leur soit proposée, et s'être assurée ou avoir pris des mesures pour s'assurer que les collectivités locales s'acquittent à cet égard des obligations qui leur incombent" (Centre européen des droits des Roms c. Italie, 7 décembre 2005).

En 2009, le Comité a condamné la France, notamment pour violation de l'article 31, 1^{er} et 2, de la Charte sociale révisée, parce que les Gens du voyage pleinement sédentarisés et les Roms migrants provenant d'autres États membres du Conseil de l'Europe étaient victimes de ségrégation dans l'attribution d'habitations à loyer modéré, par la médiocrité et le manque de sécurité des logements octroyés, et du fait de procédés abusifs d'expulsion (Centre européen des droits des Roms c. France, 19 octobre 2009). Malgré cette première condamnation, la France s'est vue à nouveau reprocher des faits similaires en raison non seulement d'"absence de progrès", mais aussi de 'régression évidente' (*Centre on Housing Rights and Evictions c. France*, 28 juin 2011). Le Comité considère que le gouvernement français n'a pas démontré que les évacuations forcées de leurs campements dont ont fait l'objet les Roms d'origine roumaine et bulgare pendant l'été 2010 ont été opérées dans des conditions respectueuses de leur dignité et que des solutions de relogement leur ont été proposées. Bien au contraire, insiste le Comité, "ces évacuations se sont produites dans un climat de discrimination ethnique (stigmatisation des Roms) et de contrainte (menace immédiate d'expulsion du territoire national)".

Des reproches similaires ont été adressés par le Comité au Portugal. Il a conclu à la violation du droit à une protection sociale, juridique et économique de la famille (article 16 de la Charte révisée), du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30) et du droit au logement (article 31), invoqués seuls ou en combinaison avec l'article E, clause générale de non-discrimination dans la mise en œuvre des droits reconnus par la Charte (Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. Portugal, 30 juin 2011). La partie réclamante avait soulevé, parmi la somme des injustices liées au logement des Roms au Portugal, le problème d'accès au logement social, la qualité déficiente des normes de logement (logements aux dimensions insuffisantes situés dans des zones dotées d'une mauvaise infrastructure) et la ségrégation résidentielle des communautés roms, entraînant un accès limité, voire inexistant, aux services publics de base. Or, au titre des articles précités, l'État a l'obligation positive d'améliorer les conditions déplorables et en constante détérioration dans lesquelles vivent les Roms dans les campements non autorisés, où les logements se résument trop souvent à des tentes exposées aux intempéries, des baraquements de fortune ou des blocs de béton délabrés.

3.3 La condamnation de la Belgique par le Comité européen des droits sociaux

Le 21 mars 2012, suite à une réclamation collective de la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) contre la Belgique (réclamation n° 62/2010), le Comité européen des droits sociaux a constaté la violation de plusieurs droits protégés par la Charte sociale européenne au préjudice des Gens du voyage. La Belgique n'a pas accepté la disposition qui consacre le droit au logement, mais le Comité a conclu à la violation du droit des familles à une protection sociale, juridique et économique, y compris en matière de logement (art. 16), du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (art. 30) et du droit à la non-discrimination (art. E). La décision précise les obligations incomptes aux États en vue de garantir l'accès des Gens du voyage au logement dans le respect de leur mode de vie traditionnel.

Le Comité constate qu'en raison du manque de prise en compte de l'habitat mobile dans le droit et les politiques en vigueur en Belgique, les Gens du voyage rencontrent d'extrêmes difficultés à se loger. Dans l'ensemble du pays, le nombre de terrains où il leur est permis de résider ou séjourner en caravane est très réduit. Lorsqu'ils louent ou achètent un terrain privé, le permis nécessaire pour y placer une caravane est rarement accordé. Cette situation, combinée à la multiplication des interdictions de stationner, aboutit à pénaliser le mode de vie des Gens du voyage et à les maintenir dans une grande précarité, tant matérielle que juridique, les exposant à des expulsions fréquentes. Par ailleurs, aucun indicateur ni aucune étude commanditée par les autorités belges n'évalue les besoins de cette population en termes de protection sociale, économique et juridique.

Le Comité confirme que la caravane doit être considérée comme un logement au regard des obligations découlant, pour la Belgique et ses différents niveaux de pouvoir, de la Charte sociale révisée. Il rappelle que l'obligation des États de proposer une offre suffisante de logements aux familles se traduit, dans le cas des Gens du voyage, par l'obligation positive d'assurer qu'un nombre adéquat de terrains de séjour leur soient accessibles pour y stationner leurs caravanes. La décision considère que le mode de vie spécifique des familles de Gens du voyage, qui est de vivre en caravane, exige un traitement différencié et des mesures adaptées pour améliorer leurs conditions de logement. L'État doit tenir compte, dans sa législation urbanistique et ses décisions individuelles, du cas spécifique de ces familles, de façon à leur permettre de vivre selon leurs traditions, dans le respect de leur identité culturelle et dans un juste équilibre avec l'intérêt général. Il doit garantir une protection juridique aux personnes menacées d'expulsion de leur logement, qui doit notamment comporter une interdiction de procéder à des expulsions la nuit ou l'hiver, aménager des voies de recours judiciaire et proposer des solutions de relogement. La Belgique est tenue d'adopter une approche globale et coordonnée, prenant en compte le caractère pluridimensionnel des phénomènes de pauvreté et prenant des mesures ciblées à l'intention des groupes vulnérables.

Le Comité souligne que la caravane n'est pas reconnue juridiquement comme un 'logement' en Région wallonne, tandis que, dans les deux autres régions, cette recon-

naissance ne s'est pas accompagnée d'une adaptation des critères qualitatifs du logement en termes de salubrité, de sécurité ou d'habitabilité, de sorte que la grande majorité des caravanes pourraient être déclarées inhabitables.

En matière de lutte contre l'exclusion sociale, les Gens du voyage, en tant que groupe vulnérable, ne font pas suffisamment l'objet d'une politique globale et coordonnée propre à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale dont ils souffrent.

Le Comité rappelle que l'État belge, seule personne internationale de droit public, doit veiller à ce que les obligations issues de la Charte soient respectées par les Régions et les Communautés.

4. La persistance de l'exclusion des Roms

Après 40 ans d'action menée au sein du Conseil de l'Europe en faveur des Roms (Liégeois, 2010), après des dizaines d'arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, condamnant les États pour violation de la Convention au préjudice des Roms dans de multiples domaines de la vie sociale, après que la jurisprudence du Comité des droits sociaux ait indiqué à plusieurs reprises que la ratification de la Charte sociale révisée entraîne l'obligation de modifier le droit interne en faveur des Roms, ceux-ci subissent toujours une exclusion de droit ou de fait qui aurait manifestement plutôt tendance à s'accroître.

Quelques semaines après la condamnation de la Belgique par le Comité, plusieurs communes ou bourgmestres, spécialement en Wallonie, prenaient des arrêtés interdisant les rassemblements de Roms ou notifiant des expulsions. Rien n'indique par ailleurs que les différents niveaux de pouvoir, fédéral, régional ou communal, aient l'intention de tirer les leçons de la décision du Comité, alors même que ce dernier statue sur le respect de normes contraignantes.

Dans tout le pays, de plus en plus de communes, ou les sociétés de transport en commun comme la STIB, interdisent la mendicité pendant que le bénéfice du droit à l'aide sociale ou à l'intégration sociale est refusé par la loi à la plupart des Roms vivant en Belgique, ou drastiquement limité à l'aide en nature ou à l'aide médicale urgente. Comme si la répression devait primer sur l'insertion sociale, des propositions de loi sont déposées pour criminaliser la mendicité, indispensable à la survie de beaucoup de familles, alors qu'elle avait été dépenalisée par la loi du 12 janvier 1993 "contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire" (voir entre autres : proposition de loi du 23 septembre 2010 modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière, en vue d'interdire la mendicité sur la voie publique à tout endroit pouvant gêner la circulation ou la rendre dangereuse, déposée par Mme Ch. Defraigne, Doc. parl., S., sess. Extr. 2010, n° 5-144/1 ; proposition de loi

du 24 mars 2011 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la mendicité en compagnie de mineurs, déposée par MM. Bert Schoofs et consorts, Doc. parl., Ch., sess. 2010-2011, n° 1319/1 ; proposition de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la mendicité en compagnie de mineurs, déposée par M. Bart Laeremans et consorts, Doc. parl., S., sess. 2010-2011, n° 5-1005/1).

Au nom même de la citoyenneté européenne et de la levée obligatoire, au plus tard le 31 décembre 2013, des restrictions à la libre circulation des ressortissants roumains et bulgares (Dushaj, 2012), la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile introduit, dans la loi relative à l'aide sociale, un nouvel article 57 quinques qui prévoit que le CPAS n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des États membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille pendant les trois premiers mois du séjour. Cette loi vise à l'évidence les plus pauvres des ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie, c'est-à-dire majoritairement les Roms. Pour la première fois dans l'histoire du droit à l'aide sociale, certaines personnes, y compris les enfants, n'auront droit à aucune aide sociale, même pas à l'aide médicale urgente.

Le séjour des citoyens de l'Union européenne est soumis à la directive 2004/38/CE, transposée en droit belge par la loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle a pour conséquence, en résumé, que les ressortissants d'un État européen qui tomberaient à charge du CPAS peuvent être expulsés du Royaume. L'application de cette législation est de plus en plus fréquente.

Dans le même temps, l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne a eu pour effet que le statut de réfugié est devenu pratiquement impossible à obtenir pour les Roms roumains ou bulgares, malgré les persécutions avérées dont ils sont victimes dans leur pays d'origine (Dushaj, 2012 ; Jacques, 2012).

5. Conclusions : retour à l'indivisibilité des droits fondamentaux

Quelles leçons tirer de ces constatations, qui voient s'opposer le renforcement constant des droits fondamentaux des Roms dans la jurisprudence internationale et l'accumulation de lois européennes ou internes qui les fragilisent constamment ? Peut-être faut-il que les droits de l'homme soient déjà respectés pour constituer de véritables garanties lorsque la jurisprudence internationale les précise ; que tous les droits se renforcent les uns les autres et que, partant de là, la négation d'un seul d'entre eux compromet tous les autres ; peut-être que, comme le soulignait Hannah Arendt, il ne sert à rien d'accorder des droits à ceux qui en ont pourtant le plus besoin, tant que les systèmes politiques eux-mêmes et l'opinion publique les rejettent constamment (Arendt, 1982 : 283).

NOTES

1. En juillet 2010, le président français, Nicolas Sarkozy, dans son discours de Grenoble, stigmatisait la population rom et lançait une véritable campagne politico-média-tique sur 'le démantèlement des campements roms' en fait les bidonvilles de Lille et Paris principalement.
2. Communication de la Commission européenne 'Un Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'à 2020' (COM(2011)173/4), 5 avril 2011.
3. Voir notamment Alain Reyniers, 'Les Tsiganes ballottés à travers l'Europe', *Le Monde diplomatique*, mars 1993.
4. Art. 12 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile "Art. 57quinquies. Par dérogation aux dispositions de la présente loi, le centre n'est pas tenu d'accorder une aide sociale aux ressortissants des États membres de l'Union européenne et aux membres de leur famille pendant les trois premiers mois du séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 40, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien". L'article est entré en vigueur le 27 février 2012.
5. "En Flandre, une base de données sera développée pour contenir les statistiques relatives aux entrées et sorties d'élèves provenant de pays d'Europe centrale et orientale" (:23).
6. (:37).
7. (:38) "Cette étude vise à mettre en évidence les facteurs qui incitent certains groupes à migrer vers certaines villes plutôt que d'autres. Il semble souhaitable, dans le cadre du partenariat Ur-biscoop, de conduire cette étude dans des villes et communes néerlandaises afin de comprendre les effets de vases communicants".
8. "le traitement des données personnelles révélant l'origine raciale ou ethnique (...) est interdite".
9. Jacques Fierens (dir.), 'Les Roms face au droit en Belgique', La Charte, Bruxelles, 2012 : 289.
10. Voir notamment Ahmed Ahkim et Jacqueline Fastrès, 'Les Roms. Chronique d'une intégration impensée', Couleurs Livre Bruxelles, 2012.



CHAPITRE 3

Les politiques de lutte contre la pauvreté au prisme des constats empiriques concernant la reproduction des inégalités en Belgique

Joel Girès et François Ghesquière

1. Conceptions et mesures de la ‘question sociale’

1.1 Inégalités macrosociales contre individualités microsociales

La pauvreté, l'exclusion, l'indigence, la déchéance, la misère, le paupérisme, les privations, les inégalités sociales, l'absence de redistribution des richesses, la fracture sociale, l'injustice sociale, les classes sociales défavorisées, les catégories socioprofessionnelles modestes, le prolétariat, les démunis, les nécessiteux, les personnes vulnérables, les sans-quelque chose... Les mots sont nombreux pour parler de ce problème, à savoir la question sociale et ceux qui en sont victimes. Ces vocables sont loin d'être de parfaits synonymes : la manière dont on parle de la question sociale révèle la façon dont on y pense. Globalement, on peut en distinguer deux conceptions et mesures (Pfefferkorn, 2007 : 33-199 ; Wright, 1994 : 21-50). D'une part, les inégalités sociales et la redistribution des richesses appréhendent et mesurent cette question à un niveau macrosocial. C'est-à-dire que, dans cette perspective, on décrit ce phénomène ‘au sein de l'ensemble de la population’. D'autre part, la pauvreté et l'exclusion appréhendent cette question davantage à un niveau microsocial et individuel. Dans cette optique, cela signifie que l'on identifie et décrit des ‘individus spécifiques’ : les pauvres et les exclus.

1.1.1 Un exemple d'approche macrosociale : les inégalités économiques

L'ensemble des études mesurant les inégalités économiques constitue un exemple de l'approche macrosociale. Celles-ci s'intéressent principalement à la manière, plus ou moins égalitaire, dont la richesse est répartie au sein d'une population (Piketty, 2008). Pour ce faire, les chercheurs et les décideurs politiques mobilisent des outils de mesure

construits à partir de l'ensemble de la population : courbe de Lorenz, coefficient de Gini, ... Cette population peut être très large ou très réduite, mais il s'agit d'étudier les inégalités au sein d'une collectivité et non certains individus porteurs de caractéristiques spécifiques.

Afin de déterminer les indicateurs typiques tels que le coefficient de Gini, plusieurs principes doivent être respectés. Parmi eux, deux sont révélateurs de la conception sous-jacente de cette mesure. Le premier suppose l'anonymat des personnes ("peu importe de savoir qui gagne combien" (Destremau et Salama, 2002 : 23)) et plaide pour une conception non spécifique des inégalités. Il importe de ne pas se centrer sur certaines inégalités particulières : de genre, entre groupes ethniques, de générations... Toute inégalité est a priori considérée comme aussi problématique qu'une autre. Le second, le principe de Dalton, se définit comme suit : "Lorsqu'un individu subit un transfert en faveur d'un autre mieux doté en revenu, on dit être en présence d'un transfert régressif. Pour tout transfert régressif, la distribution des revenus doit être plus inégale" (Destremau et Salama, 2002 : 23). Ce principe est révélateur du lien intrinsèque entre l'étude des inégalités de revenu et la question sociale de la redistribution des richesses. En effet, il souhaite qu'une société plus redistributive soit qualifiée de plus égalitaire qu'une société moins redistributive. Notons que ce principe est fondamental. En effet, le coefficient de Gini s'est imposé comme mesure générale des inégalités justement parce qu'il respecte le principe de Dalton.

Retenons deux points de cette approche macrosociale des inégalités. D'abord, elle ne se centre pas sur un groupe spécifique (les pauvres) mais sur l'ensemble de la population. Elle cherche donc à décrire les rapports au sein de celle-ci. Le terme de rapport doit être compris à la fois dans sa signification mathématique (que vaut le revenu des riches par rapport à celui des pauvres ?) et sociologique (quelles sont les relations de pouvoir et de domination entre groupes sociaux ?). Ensuite, cette approche est explicitement liée à la redistribution sociale et donc à la question de l'État social dans son ensemble. La question sociale n'est donc pas considérée comme une question spécifique (la pauvreté) nécessitant un traitement spécifique (la lutte contre la pauvreté), mais comme une question générale nécessitant une politique globale (la redistribution des richesses).

1.1.2 *Un exemple d'approche microsociale : la pauvreté*

À première vue, il est étonnant d'affirmer que l'approche en termes de pauvreté relève d'une perspective individuelle et microsociale. Chacun sait que la pauvreté est relative : on ne peut être qualifié de pauvre que dans un contexte donné (Paugam, 2005). En outre, les taux de pauvreté identifient des agrégats au niveau macrosocial. Dès lors, pourquoi parle-t-on de microsocial et d'individualité ? Ce choix peut s'expliquer par le fait que ces mesures de la pauvreté ne cherchent pas à comprendre les rapports au sein d'une population, mais à décrire des individus. On qualifiera d'abord certaines personnes de 'pauvres' avant de chercher à les décrire : sont-ils nombreux ? Comment

vivent-ils ? Sont-ils très pauvres ? Qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? Cependant, dans l'approche macrosociale, cette description des individus et des agrégats d'individus n'est pas possible en termes d'inégalités. En effet, on ne peut pas dire qu'un individu est plus ou moins 'inégal' ; on ne peut que décrire le degré d'égalité au sein d'un groupe.

C'est dans ce sens que la pauvreté relève d'une approche individuelle et microsociale. Dans un premier temps, il est nécessaire de 'descendre' au niveau individuel afin d'identifier les pauvres. Par la suite, on pourra les regrouper afin d'obtenir des mesures au niveau macrosocial, comme le taux de pauvreté. Mais cette seconde opération n'est pas obligatoire. En effet, il est possible – sans 'remonter' au niveau macrosocial – d'identifier les facteurs individuels qui accroissent le risque de tomber dans la pauvreté. Par exemple, le 'Rapport Social National 2012' belge (RSN) identifie, pour 2010, les "catégories suivantes [comme] très (extrêmement) exposées au risque de pauvreté : les chômeurs (30%), les membres de familles à très faible intensité de travail (sans enfants : 38%, avec enfants : 72%), les membres de familles monoparentales (35%), les personnes peu qualifiées (23%), les personnes ne possédant pas la nationalité d'un État membre de l'UE (51%), les locataires (30%)" (RSN, 2012 : 2). Ce type d'analyse qui met en lumière les facteurs individuels accroissant le risque de tomber dans la pauvreté n'est évidemment pas possible pour les mesures des inégalités sociales.

La définition classique de la pauvreté qualifie de pauvres les personnes dont le revenu est trop faible. Il s'agit donc de déterminer un seuil en dessous duquel on est pauvre. Le plus souvent, ce seuil n'est pas fixe. Il est défini par une proportion, de généralement 40%, 50% ou 60%, du revenu médian (Destremau et Salama, 2002). Cela a l'avantage de prendre en compte la relativité de la pauvreté : celui qui est considéré comme pauvre dans telle société ne le sera pas forcément dans une autre. Notons que l'utilisation d'une proportion du revenu médian est révélatrice de l'aspect individuel de cette mesure de l'inégalité sociale. En effet, la médiane (l'observation qui coupe en deux la distribution statistique) n'est pas influencée par la valeur des revenus supérieurs. Ainsi, si – toutes choses égales par ailleurs – les riches décuplent leurs revenus, cette mesure de la pauvreté n'augmentera pas.

1.2 Comparaison entre mesures macrosociales et microsociales

On l'aura compris, ces deux grands types de mesure reposent sur des approches différentes de la question sociale. Dès lors, on peut se demander si, dans le travail empirique d'analyse effectué par les chercheurs et les experts du social, cette distinction a un impact sur les résultats. Si l'on veut établir des relations à l'échelle d'une collectivité, il semble bien que non. Que l'on utilise les taux de pauvreté ou les indicateurs d'inégalité de revenu, cela ne change presque rien aux constats. Dans le tableau 1, on peut voir que le coefficient de Gini, tout comme les taux de pauvreté, varient dans le même sens d'une année à l'autre : quand le coefficient de Gini est important, les taux de pauvreté le

sont aussi.¹ Le calcul des coefficients de corrélation entre les indicateurs confirme cette intuition : ils sont presque toujours supérieurs à 0,9.² Ainsi, dans l'étude de la question sociale à l'échelle d'une collectivité, les différents indicateurs se valent. Ils mesurent tous l'ampleur des disparités monétaires.

Tableau 1 – Coefficient de Gini et taux de pauvreté en Belgique selon les années.

Année	Coefficient de Gini	Proportion de ménages pauvres (seuil de pauvreté : 40% du revenu médian)	Proportion de ménages pauvres (seuil de pauvreté : 50% du revenu médian)	Proportion de ménages pauvres (seuil de pauvreté : 60% du revenu médian)
2000	0.279	3,7%	8,1%	16,1%
1997	0,25	3,3%	8,0%	14,4%
1995	0,266	3,0%	8,7%	16,2%
1992	0,222	1,8%	5,1%	10,4%
1988	0,232	1,9%	4,6%	11,4%

Par contre, les problèmes apparaissent lorsque l'on s'intéresse au niveau individuel. En effet, la population pauvre varie énormément en fonction du seuil choisi. Par exemple, pour l'année 2000, on passe de 3,7% à 16,1% de ménages pauvres si l'on change le seuil de pauvreté de 40% à 60% du revenu médian. La population du 'pauvre' passe donc du simple à plus du quadruple ! Selon Paugam, on peut dire qu'il "suffit donc de changer légèrement le seuil officiel de pauvreté pour que change radicalement la proportion de la population concernée. Ce résultat prouve qu'il existe une forte concentration de ménages autour du seuil de pauvreté retenu et que celui-ci contribue à établir une coupure radicale parmi un ensemble de personnes, qui, dans la réalité, vivent dans des conditions probablement similaires" (Paugam, 2005 : 6).

Ces constats montrent donc que, d'un point de vue strictement scientifique et technique, l'approche macrosociale de la question sociale est moins problématique que l'approche individuelle de la pauvreté. En effet, comme nous l'avons vu, il est aisément de mesurer de manière précise et univoque le degré d'inégalité de revenu d'une collectivité donnée – les indicateurs à ce niveau d'analyse étant fortement corrélés. Par contre, il est presque impossible d'identifier 'les pauvres', puisque les personnes ainsi catégorisées varient grandement selon la définition retenue.³ Ainsi, mettre en œuvre des politiques visant spécifiquement les 'pauvres' (et non à redistribuer globalement les richesses) pose question, puisqu'il n'y a pas de 'pauvres' dans l'absolu.

1.3 Responsabilité collective ou individuelle

L'opposition entre les approches macrosociale et microsociale ne relève pas que de discussions techniques. Même si les questions du niveau de mesure (macrosocial ou microsocial) et celles de la responsabilité et des causes de la pauvreté sont loin d'être

synonymes (Wright, 1994 : 21-31), certaines affinités peuvent être constatées (Pfefferkorn, 2007 : 33-199). Ainsi, la mesure macrosociale aura tendance à souligner des causes également macrosociales, parce qu'elle procède principalement par comparaisons entre sociétés pour évaluer les causes des inégalités. Par exemple, les comparaisons historiques vont mettre en évidence la fin du rapport salarial fordiste comme facteur accroissant les inégalités (Castel, 1999) et les comparaisons internationales soulignent les différents systèmes d'État social (Esping-Andersen, 1990). En mettant en évidence les causes macrosociales, cette perspective aura tendance à mettre en avant la responsabilité collective de la société et non les responsabilités individuelles de cette question sociale. L'approche microsociale, par contre, est plus ambiguë. En effet, son niveau de mesure va la pousser à se focaliser sur des explications (et donc des responsabilités) individuelles telles que les niveaux d'éducation ou d'employabilité trop faibles des pauvres. Néanmoins, il est possible de revenir au niveau macrosocial en expliquant ces caractéristiques individuelles explicatives par des facteurs relationnels et structurels comme les inégalités scolaires ou le chômage endémique (Paugam, 1996). Par exemple, historiquement, la notion d'exclusion a été développée pour compléter la perspective de redistribution des richesses en pointant les populations à la marge de l'État social. Or, paradoxalement, sa mise en œuvre dans les politiques sociales a été accompagnée de l'occultation de son caractère relationnel et structurel au profit d'une vision individualisante à destination de publics cibles (Pfefferkorn, 2007 : 33-199 ; pour la Belgique : Schaut, 2001).

1.4 Glissement de la responsabilité et mutation du principe de justice

Depuis ces trente dernières années, on assiste effectivement à une mutation du traitement de la question sociale par l'État (Cantelli, 2007). Schématiquement, on peut distinguer deux idéaux-types de l'action de l'État sur la question sociale : 'l'État social' et 'l'État social actif'. Dans le premier modèle, qui est représentatif de la situation des années 60, la question sociale était surtout pensée en termes d'opposition entre classes sociales. Il était légitime que les inégalités de classes soient réduites par des mécanismes de redistribution des richesses. Les risques sociaux (comme la perte de son emploi) étaient considérés comme des risques inhérents à l'organisation et au fonctionnement de la société tout entière (Soulet, 2007). La technologie de l'assurance obligatoire était largement développée pour protéger les individus contre ceux-ci (Castel, 1999). Ainsi, l'État garantissait aux individus des droits inconditionnels (les allocations de chômage par exemple) ou, s'agissant des CPAS, quasi inconditionnels (Franssen, 2003 : 24). De ce fait, par exemple, les personnes n'avaient pas à prouver leur mérite pour bénéficier des allocations sociales.

Le modèle de l'État social actif, quant à lui, est incarné par les politiques actuelles. Son objectif principal est d'augmenter le taux d'emploi afin de maintenir la compétitivité

de la Belgique dans l'arène économique mondiale et de faire face aux dépenses sociales (Delcourt, 2006). Responsabiliser les individus pour les pousser à être 'actif' est le principe central sur lequel repose cet État social actif. Ainsi, l'octroi d'allocations est conditionné par un 'devoir de performance' (Macquet et Vrancken, 2006 : 93) : les allocataires sociaux doivent maintenant prouver qu'ils cherchent 'activement' un emploi, et qu'ils s'adaptent aux exigences du marché, en suivant des formations adéquates par exemple. Aux droits sociaux correspondent désormais des devoirs. Cette dimension responsabilisante ne touche pas que les politiques d'emploi, mais un nombre important de domaines : travail social, politiques de la ville, aide à la jeunesse, aide aux personnes handicapées ou encore le secteur scolaire (Franssen, 2003). De fait, ces politiques déplacent les risques de la collectivité vers les individus : la mauvaise situation d'un individu est désormais considérée comme le résultat de sa mauvaise volonté, de son manque de compétences, bref de ses caractéristiques individuelles – qu'il doit s'engager à améliorer sous peine de sanctions. Et ces politiques ont la caractéristique d'être construites sur un mode microlocal, psycho-affectif et centré sur des publics cibles (les jeunes de quartiers 'difficiles', les mères célibataires,...), contribuant encore à leur dimension individualisante.⁴ Les dispositifs qui en sont issus participent ainsi à la production d'un imaginaire collectif qui renvoie la situation des exclus, des pauvres ou des chômeurs à leur propre responsabilité (Macquet et Vrancken, 2006 : 93).

Dans le même mouvement, un autre glissement s'est produit (Dubet, 2010a). On assiste à un grignotage de la légitimité du principe de l'égalité des positions par celui de l'égalité des chances. Ce dernier, appuyé par le mouvement de responsabilisation individuelle, devient de plus en plus hégémonique dans l'espace public. L'égalité des chances suppose que les inégalités sociales sont le produit des efforts inégaux des individus. Dans cette conception, il est de la responsabilité des individus de maximiser leurs chances et d'être 'actifs' pour les mériter. Par exemple, en signant un 'contrat d'intégration', le jeune usager du CPAS doit prouver sa 'volonté' de s'en sortir. Contrairement à l'égalité des positions, l'égalité des chances est conciliable avec l'existence de hiérarchies : de profondes inégalités (de salaires, de logements, etc.) sont justifiées parce que ceux qui occupent les bonnes et mauvaises places les ont méritées.

2. Mobilité sociale en Belgique : égalité ou inégalité des chances ?

Les analyses de mobilité sociale intergénérationnelle sont un moyen radical de tester l'adéquation entre l'idéal d'égalité des chances et sa réalité. Leur principe est simple : il consiste à mesurer le poids de l'origine sociale des individus sur leurs destins dans la hiérarchie sociale. Pour ce faire, la position sociale des individus est mise en relation avec celle de leurs parents. Si ce lien est fort, cela signifie que les inégalités se reproduisent de génération en génération : les enfants ayant des parents membres

des classes sociales inférieures se retrouvent eux aussi dans ces classes sociales inférieures. Dans ce cas, l'égalité des chances n'est pas vérifiée. Au contraire, si ce lien est plutôt faible, la reproduction des inégalités est limitée et l'égalité des chances est une réalité.

2.1 Données et opérationnalisation

Du fait de la place prépondérante des rapports de travail dans nos sociétés, ce sont les positions professionnelles des individus qui servent d'indicateurs de positions sociales. Pour classer celles-ci, nous avons choisi la nomenclature Erikson-Goldthorpe-Portocarero (EGP). Nous avons apporté deux modifications à la nomenclature originale : nous avons fusionné les indépendants hors agriculture et dans l'agriculture, à cause des effectifs réduits de cette dernière catégorie ; nous avons ajouté une classe de personnes sans emploi, en raison de la thématique de l'article – ce sont en effet les personnes exclues du marché du travail qui sont le plus exposées à la pauvreté (Hauser et al., 2000 : 25-46). Notons que cette catégorie 'sans emploi' n'est pas complètement homogène. On y retrouve principalement des demandeurs d'emploi, des personnes au foyer et des invalides. Notre classification comprend donc neuf catégories : cadres supérieurs ; cadres moyens ; employés supérieurs ; indépendants ; contremaîtres ; employés inférieurs ; ouvriers qualifiés ; ouvriers peu qualifiés ; sans emploi.⁵

Tableau 2 – Détail de la nomenclature EGP.

Classe	Intitulé	Exemples de métiers
1	Chefs de grandes entreprises, cadres dirigeants et membres des professions libérales de niveau supérieur	Directeur d'usine, ingénieur civil, médecin, professeur d'université, hôtelier.
2	Cadres dirigeants et membres des professions libérales de niveau inférieur, encadrants et techniciens de niveau supérieur	Kinésithérapeute, commissaire de police, professeur en secondaire.
3	Employés de niveau supérieur	Instituteur, représentant de commerce, employé de banque.
4	Chefs de petites et moyennes entreprises (tous secteurs confondus)	Agriculteur, boucher, garagiste, coiffeur, libraire.
5	Contremaîtres, agents de maîtrise, chefs d'équipe	Chef mécanicien, chef magasinier, contremaître en usine.
6	Employés de niveau inférieur	Agent de police, magasinier, ambulancier, vendeur.
7	Ouvriers qualifiés	Menuisier, mécanicien automobile, électricien, maçon.
8	Ouvriers semi et non qualifiés	Conducteur de bus, livreur, facteur, manœuvre.
9	Personnes sans emploi	Demandeur d'emploi, personne au foyer, invalide.

L'origine sociale est mesurée par la situation socioprofessionnelle du père. Comme les données relatives au métier des mères sont bien souvent manquantes (celles-ci

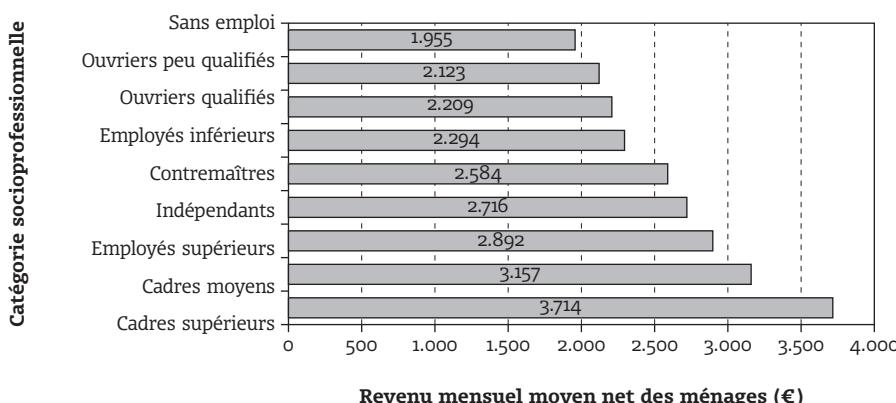
étant probablement au foyer), il n'est pas possible de construire une nomenclature socioprofessionnelle pour les mères sans exclure une proportion importante des personnes de nos analyses. La profession de la mère n'est donc pas prise en compte dans la mesure de l'origine sociale des répondants. La population des enfants, quant à elle, est mixte.

Dans les analyses présentées ci-dessous, nous utilisons les données belges produites dans le cadre de *The European Social Survey* (ESS) pour les années 2002 à 2010.⁶

2.2 Classes et gratifications inégales

Puisque notre ambition est d'analyser la manière dont se reproduisent les inégalités sociales, observons d'abord à quel point ces dernières sont importantes entre nos catégories socioprofessionnelles. Car s'il n'y a pas de différences en termes de gratifications sociales entre les catégories utilisées, il n'est pas pertinent de tester la réalité de l'idéal d'égalité des chances par l'étude de la mobilité sociale. En effet, si les catégories ont accès aux mêmes priviléges, le mouvement d'une catégorie à une autre n'implique pas de changement de position sociale. De ce fait, les catégories ne peuvent pas être hiérarchisées et l'idéal d'égalité des chances est *de facto* réalisé. Au contraire, dans le cas où ces catégories seraient effectivement inégales, on peut parler de classes 'supérieures' et 'inférieures' et la mobilité de l'une vers l'autre devient un enjeu important, celle-ci signifiant une amélioration (mobilité ascendante) ou dégradation (mobilité descendante) des conditions de vie. Pour appréhender les gratifications sociales potentiellement inégales entre catégories, nous allons examiner les différences de revenus et de diplômes.

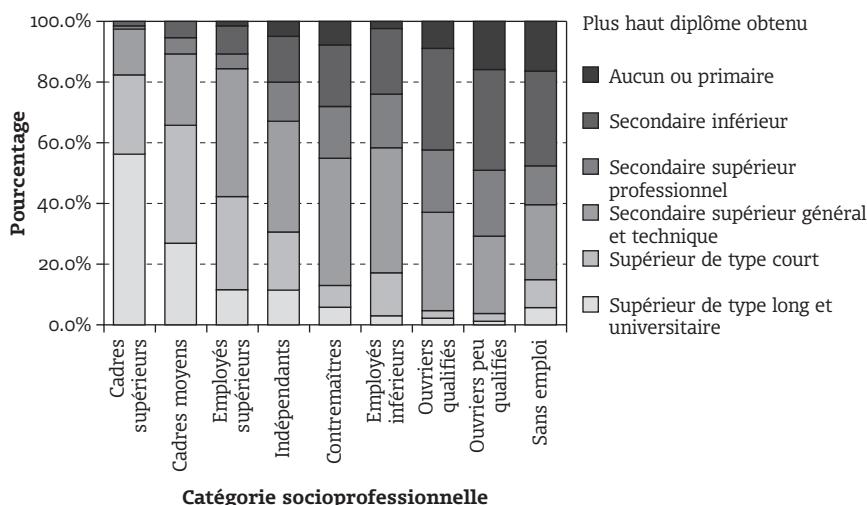
Figure 1 – Revenu mensuel moyen net des ménages selon la catégorie socioprofessionnelle.



Le revenu est un indicateur d'aisance financière, et dès lors du niveau de vie, la possession de ressources économiques ouvrant un nombre important d'opportunités. Nous considérons le revenu mensuel net des ménages, toutes sources confondues, ne disposant que de ce niveau d'agrégation. Nos analyses montrent qu'il existe effectivement d'importantes différences entre catégories socioprofessionnelles (figure 1).⁷ Par exemple, les 'cadres supérieurs' vivent dans des ménages (toutes tailles confondues) qui gagnent en moyenne 3 714 € par mois ; le montant diminue à 1 955 € en moyenne pour les personnes exclues durablement du marché du travail. Le revenu des premiers vaut donc près du double de celui des derniers !

Le diplôme constitue une autre dimension importante de la position sociale (Baudelot et Leclercq, 2005). Par exemple, posséder un titre scolaire valorisé donne souvent accès à des professions prestigieuses et rémunératrices. Comme pour le revenu, nos analyses montrent que les différences entre catégories socioprofessionnelles sont très fortes. La figure 2 montre en effet que 82,5% des 'cadres supérieurs' possèdent un diplôme du supérieur, ce qui n'est respectivement le cas que de 3,6% et de 14,7% des 'ouvriers peu qualifiés' et des 'sans emploi'. *A contrario*, seul 1% des 'cadres supérieurs' possède au maximum un diplôme du primaire ou du secondaire inférieur, alors que c'est le cas pour 49,2% des 'ouvriers peu qualifiés' et 47,4% des 'sans emploi'.⁸

Figure 2 – Proportion des plus hauts diplômes obtenus selon la catégorie socioprofessionnelle.



Ainsi, il ne subsiste plus aucun doute sur le fait que nos classes sont inégalées et hiérarchisées : au fur et à mesure que l'on 'descend' dans les catégories de notre nomenclature, on observe une diminution du capital possédé, tant économique que scolaire.

2.3 Égalité ou inégalité des chances ?

Le tableau 3 illustre la table de mobilité sociale que nous avons construite à partir des données belges. Celle-ci présente un grand nombre d'informations, qu'il est peu évident d'interpréter directement. Nous utiliserons, à cette fin, deux outils : les résidus et les rapports de chances.

Les résidus permettent de diriger l'attention vers les cases du tableau où l'on s'écarte d'une situation d'égalité des chances parfaite, c'est-à-dire d'une situation où la position sociale des personnes serait indépendante de leur origine sociale. Les zones hachurées du tableau indiquent les cellules où l'on trouve significativement moins de personnes qu'en situation d'égalité des chances. Au contraire, lorsque les cellules sont remplies d'une couleur pleine, on y trouve significativement plus de personnes.⁹ Ainsi, les cellules hachurées sont celles qui 'repoussent' par rapport à une situation d'égalité des chances parfaite, tandis que les cellules pleines sont celles qui 'attirent'.

Tableau 3 – Mobilité sociale intergénérationnelle en Belgique, 2002-2010.

Pères	Enfants									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
1. cadres supérieurs	80	87	20	22	12	9	2	8	14	254
2. cadres moyens	80	155	41	23	30	29	10	27	19	414
3. employés supérieurs	33	51	20	7	15	16	3	11	10	166
4. indépendants	64	122	34	111	48	32	22	55	48	536
5. contremaîtres	32	85	34	20	45	22	28	37	27	330
6. employés inférieurs	9	22	12	7	8	8	5	11	12	94
7. ouvriers qualifiés	40	100	40	36	63	34	36	97	63	509
8. ouvriers peu qualifiés	23	73	32	26	57	38	23	123	75	470
9. sans emploi	7	19	10	9	14	12	9	24	20	124
Total	368	714	243	261	292	200	138	393	288	2897

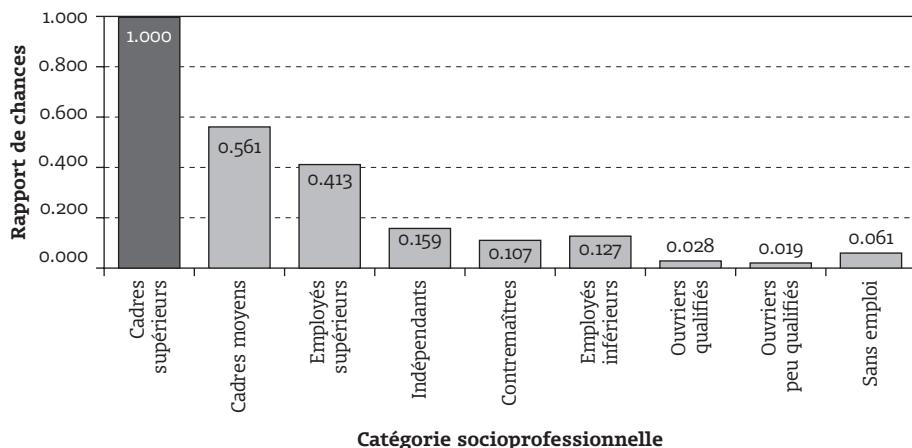
Force est de constater que les cases pleines suivent la diagonale, ce qui signifie que les individus ont plus de chances d'occuper une position similaire à celle de leurs parents que de 'monter' ou de 'descendre' dans la hiérarchie sociale. Par exemple, les 'cadres supérieurs' eux-mêmes fils et filles de 'cadres supérieurs' sont largement sur-représentés par rapport à une situation d'égalité des chances parfaite. Cela nous renseigne sur l'existence de mécanismes qui facilitent l'accès des positions supérieures aux enfants issus des classes aisées. On peut également remarquer que les cellules hachurées se trouvent davantage dans des endroits où l'origine et la position sont fortement éloignées l'une de l'autre. En effet, on constate qu'un enfant d' 'ouvrier peu qualifié' a très peu de chances de devenir 'cadre supérieur'. De manière générale, cette première analyse montre un degré certain de reproduction sociale.

On constate également une sur-représentation d'individus dans la case des personnes 'sans emploi' ayant eu un père 'sans emploi'. Ce résultat va dans le sens d'études menées sur la question de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (Burnay, 2009). De plus, on remarque que les enfants issus de différentes origines sociales sont loin d'être égaux devant l'exclusion durable du marché du travail : les enfants issus des cadres sont relativement protégés par rapport à l'exclusion durable de l'emploi, alors que les enfants d'ouvriers sont largement sur-représentés dans cette catégorie.

Si nous établissons l'existence d'une tendance à la reproduction, nous n'en savons cependant rien de son ampleur. Le deuxième outil que nous utilisons a l'objectif de nous éclairer sur ce point. Il s'agit du 'rapport de chances', plus connu sous le nom anglais *d'odds ratio*. Cette mesure permet de calculer l'inégalité des chances qu'ont deux catégories d'atteindre une position plutôt qu'une autre.¹⁰

Nous avons calculé, pour chaque catégorie, la probabilité de devenir cadre supérieur plutôt que de rester dans sa classe. La figure 3 la compare à la probabilité des 'cadres supérieurs' de devenir eux-mêmes 'cadres supérieurs' plutôt que d'appartenir à la catégorie à laquelle ils sont comparés. Il montre ainsi l'inégalité des chances entre les 'cadres supérieurs' et 'chacune des catégories' – pour devenir 'cadre supérieur' plutôt que membre de la 'catégorie comparée'. Si nous prenons comme référence la catégorie 'cadre supérieur', c'est parce qu'elle est la catégorie aux priviléges les plus importants, comme nous l'avons vu.

Figure 3 – Rapports de chances entre les cadres supérieurs et chacune des catégories socioprofessionnelles.



Les résultats sont marquants. En effet, un enfant d'"ouvrier peu qualifié" a moins d'1/53^{ème} (= 0,019) de la chance des enfants de 'cadre supérieur' de devenir 'cadre supé-

rieur' plutôt qu'"ouvrier peu qualifié'. Si nous étions dans une société d'égalité parfaite, ce rapport serait de 1 : les deux enfants auraient la même chance de devenir 'cadre supérieur'. Combinons maintenant ces résultats avec les inégalités de revenu et de diplôme constaté précédemment (voir figures 1 et 2). Statistiquement, on peut dire qu'un enfant d'"ouvrier peu qualifié" a, en Belgique, 53 fois moins de chances qu'un enfant de 'cadre supérieur' de vivre dans un ménage qui gagne en moyenne 3 714 € plutôt que 2 123 € et d'obtenir un diplôme 'supérieur' qu'un diplôme 'inférieur'. De même, un enfant de père 'sans emploi' a 16 fois moins de chances (= 0,061) qu'un enfant de 'cadre supérieur' de devenir 'cadre supérieur' plutôt que d'être 'sans emploi'; et donc de vivre dans un ménage qui gagne en moyenne 3 714 € plutôt que 1 955 €.

2.4 Une société traversée par des rapports de force reproduisant les inégalités

L'élément principal qui ressort de nos analyses de mobilité sociale est le très faible degré d'égalité des chances en Belgique. Certes, certains individus arrivent à défier leur sort probable, mais ce ne sont que des exceptions qui confirment la règle de l'inégalité des chances. Les classes sociales sont bel et bien une réalité : nous vivons dans un monde où les catégories socioprofessionnelles sont inégalées et où les inégalités se reproduisent. À la lumière de ces constats, les notions de responsabilité et de mérite perdent beaucoup de leur consistance, puisque le destin social, et ce y compris la pauvreté, paraît hautement conditionné par l'origine sociale. Ainsi, même si l'on veut, cela n'est pas toujours possible. Ce fait ne peut être dû au hasard ; il nous informe au contraire de l'existence de puissants mécanismes favorisant les enfants des classes supérieures dans l'accès aux bonnes places et les enfants des classes inférieures dans l'accès aux mauvaises – dont la situation de pauvreté. Les différents éléments de ces mécanismes sont bien connus des chercheurs en sciences sociales. Citons l'acquisition, dans la famille, de goûts plus ou moins rentables selon l'origine sociale (par exemple, avoir appris l'inclinaison à se diriger vers les filières scolaires les plus payantes (Dupriez et al., 2009)) ; les ressources différentes selon les classes sociales (des ressources monétaires et un réseau de contacts importants, le prestige de venir d'un bon milieu social lorsque l'on vient des classes supérieures (Dubet, 2010b)) ; le système scolaire qui produit et légitime les inégalités (par l'élimination des élèves d'origine modeste et/ou la relégation de ceux-ci dans des filières dévalorisées, comme les sections professionnelles ; concernant la région bruxelloise, voir Jacobs et Rea (2007)) ; la discrimination systémique (à l'embauche par exemple, où le fait d'exiger certaines certifications scolaires défavorise de fait les classes inférieures (Dubet, 2010b)) ; et les pratiques institutionnelles (comme les politiques fiscales favorisant les classes supérieures au détriment des classes inférieures (Piketty, 2008)). Les mécanismes cités sont loin d'être des 'anomalies' ; ils font au contraire partie du fonctionnement normal de la société, telle qu'elle s'est constituée dans et par la compétition à laquelle se livrent les membres des différentes catégories sociales pour l'accès aux gratifications. La société est tra-

versée par des rapports de force, qui se sont institutionnalisés pour donner, sous les drapeaux de la légitimité, des priviléges à une certaine partie de la société au détriment d'une autre, dont les 'pauvres' sont en fait les plus grands perdants (Bihr et Pfefferkorn, 2008).

Les analyses de mobilité sociale mettent en avant un autre élément : les flux se produisent entre positions différentes qui, comme nous l'avons vu, sont très inégalement dotées. En réalité, l'idéal même d'égalité des chances suppose une inégalité des positions. En effet, par son attachement au mérite, un versant de cet idéal politique supporte le fait que les 'meilleurs' bénéficient des gratifications sociales les plus importantes (Cuin, 1993). Un monde d'égalité des chances parfaite peut très bien s'accommoder de pauvreté et de misère. Cette inégalité fondamentale produit un jeu à somme nulle : elle implique qu'il y ait toujours des gagnants et des perdants. Une fois ce constat établi, il est bien plus pertinent d'aborder la question sociale comme une logique d'ensemble dans une perspective macrosociale. En effet, les approches microsociales, centrées uniquement sur les 'pauvres', sont aveugles au jeu des chaises musicales auquel jouent les membres des différentes catégories ; elles ne voient pas que l'économie belge est caractérisée par un manque de 'bonnes places' et un important chômage structurel. Ce dernier constraint une partie non négligeable de la population à vivre d'allocations de chômage et d'aides sociales, dont le montant est souvent en dessous du seuil de pauvreté (Programme national de réforme, 2012 : 29).

3. Analyse de la politique de lutte contre la pauvreté

Afin d'être efficaces, les politiques de lutte contre la pauvreté, devraient intégrer le constat d'une société hiérarchisée dont la structure inégale se reproduit de génération en génération. Ainsi, dans le but d'évaluer leur pertinence, nous allons confronter les résultats développés ci-dessus à une série de documents officiels qui rendent compte de la conception de la question sociale que donne à voir le monde politique. Nous avons analysé l'image que véhicule la pauvreté et quelles sont les solutions envisagées dans une série de documents présentés sur le site web du SPP Intégration Sociale : le 'Programme national de réforme 2012' (PNR); le 'Rapport social national 2012' (RSN); le 'Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté 2008' (PFLP) ; une présentation vulgarisée de la lutte contre la pauvreté par la FUNOC dans le numéro 174 du journal 'L'Essentiel' (ci-dessous 'L'Essentiel') ; le 'Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2008-2010' (PNAI); le 'Rapport stratégique national sur la protection sociale et l'inclusion sociale' (RSPI) ; le livre rendant compte des actions qui ont eu lieu lors de la campagne nationale 'Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi !' (ci-dessous 'Ensemble contre la pauvreté') ; le livre 'Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale'. 'Acteurs d'innovation au sein des Services Publics Fédéraux belges' (ci-dessous 'Ex-

perts du vécu') ; et les comptes-rendus de la conférence qui s'est tenue les 18 et 19 novembre 2010 sur le rôle du Fonds Social Européen dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ci-dessous 'Conférence FSE'). Nous avons choisi ces documents en raison de leur caractère officiel : ils révèlent des mesures qui ont été prises récemment ou qui vont l'être dans un futur proche et ils sont présentés par le SPP Intégration Sociale comme des références officielles en matière de lutte contre la pauvreté.

3.1 La pauvreté comme accident de vie

Un premier élément frappant est le fait que la pauvreté est présentée à plusieurs reprises comme 'un accident de vie' (Experts du vécu : 15). Cette conception implique que le hasard a une responsabilité non négligeable dans le fait de tomber dans la pauvreté. Cette idée est présente dans le 'Plan fédéral de lutte contre la pauvreté', quand il indique que "pour certains [les pauvres], le chemin est long et difficile car les parcours de vie sont divers et parfois faits d'accidents, de traumatismes, de souffrances, de déficiences..." (PFLP : 12). De ce fait, cette conception de la pauvreté conduit à penser que "chacun peut y être un jour confronté" (Ensemble contre la pauvreté : 54). Or, nos constats sur le poids de l'origine sociale sur le parcours de vie – et dès lors sur le risque d'être confronté à la pauvreté – montrent que cette idée n'est généralement pas vraie. Par exemple, les enfants de 'sans emploi' ont 16 fois plus de chance que les enfants de 'cadres supérieurs' d'être 'sans emploi' plutôt que 'cadre supérieur'.

3.2 L'inscription dans la philosophie de l'État social actif

Cette idée d'accident renvoie à la conception individuelle de la pauvreté telle que nous l'avons présentée : les accidents arrivent à des individus isolés et ne sont pas pensés comme les produits de mécanismes sociaux. Dès lors, il est logique que cette conception se traduise en politiques individualisantes. Par exemple, le 'Plan fédéral de lutte contre la pauvreté' affirme que : "la philosophie qui le sous-tend [le 'Plan fédéral de lutte contre la pauvreté'] est bien la recherche de l'autonomie de chaque individu"(PFLP : 12). Dans cette perspective, la politique de lutte contre la pauvreté vise à donner les capacités aux pauvres à se prendre en charge eux-mêmes : "il est indispensable de prendre du temps pour aider les personnes à faire émerger leurs capacités, les aider à voir ce qu'elles peuvent mettre à profit" (Ensemble contre la pauvreté : 29). C'est la raison pour laquelle la formation des personnes pauvres est au centre de la politique de lutte contre la pauvreté : "l'amélioration des connaissances et des compétences, que ce soit dans l'enseignement traditionnel ou la formation permanente, constitue l'un des moyens les plus sûrs d'assurer l'emploi, l'autonomie et un niveau de vie décent" (Conférence FSE, Thème 4 : 4). Les politiques de lutte contre la pauvreté créent également des dispositifs d'incitation individuelle au retour à l'emploi. Citons l'accroissement de l'écart entre les

salaires et les allocations afin de "motiver les personnes à aller travailler" (PNAI : 18). Ainsi, l'accentuation de la dégressivité des allocations de chômage est présentée comme un dispositif de lutte contre la pauvreté (PNAI : 18). À la lumière de ces éléments, il est évident que les politiques de lutte contre la pauvreté se construisent, comme d'autres politiques sociales, selon le principe de responsabilisation individuelle qui définit l'État social actif : on passe d'un État qui indemnise l'impossibilité de travailler à un État qui promeut "la capacité de travail, notamment par la mise en place de dispositifs d'accompagnement promouvant une mise au travail de l'individu sur lui-même" (Soulet, 2007 : 177). Chacun doit être entrepreneur de sa vie afin de ne pas tomber dans la pauvreté.

Comme nous l'avons vu, outre cette dimension d'activation, les politiques de l'État social actif sont caractérisées par le fait de suivre une logique de 'sur-mesure' (Franssen, 2003 : 18-22). C'est effectivement le cas des politiques de lutte contre la pauvreté puisque de nombreuses actions sont mises en place spécifiquement à destination de 'groupes à risque' (PNAI : 7), comme les jeunes, les parents isolés, les minorités ethniques ou les handicapés. Ce renforcement de l'action directe vers des publics cibles est corrélatif "au défancement des politiques indirectes de lutte contre la pauvreté dans le domaine de la sécurité sociale, de l'enseignement, de la santé, de l'urbanisme, de la culture qui agissent en profondeur sur les conditions de vie de l'ensemble de la population" (Schaut, 2001 : 69).

Ainsi, en matière de pauvreté comme dans les autres domaines, les droits universaux sont remplacés par une logique d'intervention basée sur l'identification ciblée et préalable des besoins : "Pour garantir la diversité sur le marché du travail et ne laisser aucun groupe cible de côté, le parcours jusqu'au marché du travail doit tenir compte de la situation et des besoins des individus à intégrer, qu'il s'agisse de jeunes, de personnes avec un handicap ou d'alochtones, y compris sans papier. Pour les plus fragilisés, une approche individuelle et motivante s'impose" (PNAI : 18).

Il est frappant de s'apercevoir de l'adéquation entre les manières de concevoir et de traiter la pauvreté et la façon de la mesurer. En effet, les documents officiels utilisent presque uniquement les indicateurs microsociaux que sont les taux de pauvreté. Et comme nous l'avons vu, ces taux, par leur nature même, isolent la catégorie des pauvres, et donnent l'opportunité d'identifier les caractéristiques de ceux-ci. Cette philosophie autorise ainsi à différencier les individus selon l'une ou l'autre des caractéristiques discernées, et de calculer des taux spécifiques pour divers publics 'à risque' (PNAI : 7). Quant aux mesures macrosociales, qui s'intéressent à l'ensemble de la population et aux rapports qu'entretiennent ses membres indépendamment de leurs caractéristiques, comme le coefficient de Gini, elles ne sont que très rarement utilisées. On constate ainsi que la mesure, loin d'être un simple outil technique, incorpore aussi des présupposés politiques.

3.3 Des politiques centrées sur la dimension psycho-affective

Il ressort également des documents que nous avons analysés que la pauvreté est souvent présentée comme un problème d'estime de soi et non comme un simple état de privation matérielle : "ce déni de citoyenneté [la pauvreté], c'est le sentiment et la position de ne pouvoir contribuer à rien, ne compter pour rien, d'une vie sans intérêt qui n'a pas droit au grand jour juste à l'obscurité. L'obscurité, plus que le besoin, est la plaie de la pauvreté" (Rapport général sur la pauvreté de 1994 cité dans Experts du vécu : 11-12). Dès lors, le problème étant pensé en termes psycho-affectifs, il est cohérent que le traitement le soit aussi : "pour en sortir, il faut parler" (L'Essentiel : 7). Des groupes de parole et des activités culturelles sont donc mis en place pour permettre aux personnes en situation de pauvreté de s'exprimer et d'extérioriser leur mal-être (Schaut 2001). Par exemple, dans la campagne nationale 'Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi !', "les travailleurs des CPAS ont pu amener un public fragilisé à participer à des échanges de savoirs et d'émotions. Il s'agissait parfois simplement, à travers les ateliers, de permettre aux gens de parler, de s'exprimer, de sortir de leurs difficultés quotidiennes" (Ensemble contre la pauvreté : 84). Ces actions visant la dimension psycho-affective ne s'inscrivent pas strictement dans une stratégie de remise à l'emploi. Redonner confiance aux personnes pauvres devient un but en soi et non un moyen pour les faire sortir de la pauvreté matérielle. Selon C. Schaut (2001), si ces dispositifs ont le mérite de pointer du doigt les problèmes de reconnaissance dont souffrent les populations pauvres, ils font l'impasse sur les mécanismes sociaux qui produisent la pauvreté, ceux-là même dont nous avons mesuré les effets dans nos analyses sur les inégalités et leur reproduction. En ce sens, les dispositifs psycho-affectifs, s'ils ne sont pas accompagnés de politiques redistributives qui contrecarrent les processus inégalitaires, ne pourraient être qu'un traitement symptomatique de la question sociale.

3.4 Le pauvre et le citoyen standard : deux étrangers séparés par un fossé ?

Les textes officiels présentent également les pauvres comme fondamentalement différents du 'reste de la société' (Experts du vécu : 12), et coupés ou exclus de cette dernière. Par conséquent, "[l']idée [des activités culturelles de lutte contre la pauvreté] est d'intégrer réellement [les pauvres à] la société, [qu'ils en fassent] partie au même titre que les autres" (Ensemble contre la pauvreté : 8). La séparation entre les pauvres et le reste de la société est parfois conceptualisée par la notion de 'fossé' (Experts du vécu : 12-14). Outre l'idée de séparation radicale, ce fossé comprend l'idée de manque que ressentent les pauvres, manque qu'il importe dès lors de combler : "beaucoup de pauvres manquent par ailleurs souvent des aptitudes nécessaires pour se comporter d'une façon conforme au modèle dominant ; qu'il s'agisse d'un manque d'aptitudes sociales, pédagogiques, émotionnelles, ou encore de gestion domestique ou financière" (Experts du vécu : 13). Leur méconnaissance est telle que, dans cette conception, "souvent, le pauvre

n'est pas conscient qu'il ne sait pas" (Experts du vécu : 13). Cette conception est clairement misérabiliste et culturaliste (Stroobants, 2008). Elle est misérabiliste parce qu'elle définit la culture populaire comme caractérisée par le manque : elle n'est qu'un ersatz raté de la culture dominante. Elle est culturaliste parce que l'explication de la pauvreté réside dans la culture des pauvres, et non dans d'autres causes (économiques ou institutionnelles par exemple).

Conformément à cette figuration des choses, on estime que la 'multitude d'aides et de dispositifs publics mis en place pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale' sont adaptés à leurs objectifs. En effet, si "la pauvreté et l'exclusion persistent", ce n'est pas parce que ces dispositifs ne sont pas performants, mais "qu'ils restent [...] aveugles aux divers fossés qui séparent ce public du reste de la société ; il en résulte de multiples problèmes d'accès concret aux aides" (Experts du vécu : 12). Dès lors, la solution afin de réduire la pauvreté n'est pas de transformer les politiques, mais d'établir une meilleure communication entre les services publics et les pauvres. C'est ce que recouvre l'objectif du dispositif 'Experts du vécu', dont le principe est l'embauche par l'État de personnes ayant connu la pauvreté comme 'traducteurs' (Experts du vécu : 17) "parlant la même langue" (Experts du vécu : 40) que les pauvres. Ces experts du vécu "contribuent à rendre les institutions plus accessibles par une nouvelle forme de dialogue... Ils interviennent dans le sentiment d'incompréhension tant du côté de l'usager (l'incompris) que de l'institution (celle qui ne comprend pas) ; l'expert du vécu est le trait d'union entre les parties. Le but est d'éviter la fracture" (Témoignage d'une experte du vécu dans Experts du vécu : 16).

3.5 Le respect des pauvres : chacun doit y mettre du sien

L'importance de la dimension psycho-affective combinée avec l'idée d'une différence fondamentale entre les pauvres et le 'citoyen standard' (Experts du vécu : 9) encourage à concevoir l'objectif de la lutte contre la pauvreté en termes de respect. Ce raisonnement est similaire au discours sur le multiculturalisme : les minorités ethniques sont différentes, ont une culture propre, et souffrent de stéréotypes ; il faut donc apprendre à les respecter en tant que groupes différents. Ainsi, le respect de la différence que portent les pauvres occupe une place centrale dans la politique de lutte contre la pauvreté : "la première ambition d'un plan de lutte contre la pauvreté n'est-elle pas, tout d'abord, de faire évoluer les mentalités, dépasser les *a priori*, reculer les stéréotypes, vaincre les appréhensions et les craintes face à un être différent, atypique, 'hors norme'... ? Mieux connaître, c'est déjà mieux comprendre. C'est refuser la stigmatisation, la culpabilisation des personnes précarisées" (PFLP : 12).

Deux canaux principaux permettent de mettre en œuvre cette politique de respect des pauvres : l'euphémisation et la sensibilisation. L'euphémisation consiste à changer la forme et la communication qui entourent une politique plutôt que la politique elle-

même. Par exemple, on propose de changer le vocabulaire juridique : "le langage n'est pas seulement important pour la compréhension, mais un certain vocabulaire tend aussi à stigmatiser la personne pauvre. On pense notamment à certaines formules archaïques très dures, comme par exemple en matière d'expulsions, où la personne est sommée de 'déguepir' dans une période donnée" (PFLP : 52). Dans ce cas, on édulcore le discours juridique tout en maintenant la légitimité et la factualité de l'acte d'expulsion.

L'autre canal par lequel s'exprime la politique de respect des pauvres est la sensibilisation. Les stéréotypes dont souffrent les pauvres se trouvant à la base du problème de pauvreté, la lutte contre celle-ci doit consister en des actions de sensibilisation des citoyens au respect de ces derniers. La campagne nationale 'Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi !' avait mis en avant cet objectif : "la communication était au centre des actions [...] Une campagne nationale destinée à sensibiliser un large public a ainsi été mise sur pied. Elle visait [...] tous les citoyens. Une campagne destinée à ouvrir le dialogue sur la pauvreté et à briser les tabous et les clichés qui nous entourent. 'Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi', pour que chaque citoyen puisse s'arrêter sur les problèmes de pauvreté et se sentir concerné" (Ensemble contre la pauvreté : 64).

La lutte contre la pauvreté devient ainsi un combat de tous les instants, où chacun doit apporter sa pierre à une société respectueuse des pauvres. Le 'Plan fédéral de lutte contre la pauvreté' fait ainsi "appel à la mobilisation de chacun, à une attention de tous les instants, à un regard plus compréhensif sur l'autre" (PFLP : 12). Cette conception fait preuve d'un certain fatalisme et d'un renvoi de la responsabilité concernant la pauvreté de l'État vers chaque citoyen : "personne ne pourra jamais décréter l'éradication de la pauvreté, objectif ultime et idéal, mais chacun peut être acteur de changement par l'écoute, l'attention, le dialogue, premiers pas indispensables sur le chemin de l'accompagnement vers l'autonomie" (PFLP : 12).

3.6 Nous vivons dans une communauté harmonieuse

Les discours présentés ci-dessus reposent sur une conception particulièrement harmonieuse et intégrée de la société. Tout le monde a sa place à trouver dans une même communauté, y compris les pauvres. Dans les textes officiels, la vision présentée est que nous participerions tous à une 'œuvre commune' (Ensemble contre la pauvreté : 8), que nous appartiendrions tous à la même 'communauté' (Ensemble contre la pauvreté : 8, 34, 83). La question sociale est davantage pensée comme un ensemble de malheureux problèmes techniques de communication plutôt que comme inhérente à l'organisation de notre société. Par exemple, grâce à la médiation, "[p]ropriétaires, locataires deviennent [...] des partenaires sociaux, comme dans le monde du travail où il y a les patrons et les syndicats" (L'Essentiel : 7). Or, s'il peut y avoir des conflits entre propriétaires et locataires dus à un manque de communication, certains de leurs intérêts sont structurellement divergents et contradictoires : généralement, le locataire

souhaite payer un loyer bas alors que le propriétaire souhaite recevoir un loyer élevé ; cette relation présente un caractère fondamentalement antagonique.

De même, en ce qui concerne la question de la pauvreté, la notion de conflit revêt également une importance considérable. D'une part, comme nous l'avons vu, la pauvreté est le produit de rapports de force. D'autre part, le traitement de la pauvreté reste, malgré le développement de politiques d'activation des pauvres, basé sur des instruments de redistribution (fiscale ou par le biais de la sécurité sociale par exemple). Et cette redistribution constitue également une forme de conflit. En effet, elle consiste à rééquilibrer la répartition de la richesse en prélevant chez les plus fortunés pour redonner aux moins favorisés. De ce fait, les mesures de redistribution se trouvent au centre d'un conflit entre classes sociales (Piketty 2008).

4. Conclusion générale : État social actif, mesure de la pauvreté et inégalité des chances

Lors de cette étude, nous avons pu constater que les politiques de lutte contre la pauvreté se construisent selon les modalités typiques de l'État social actif. En effet, on considère que les risques de la pauvreté se situent 'dans' les individus, lorsqu'ils n'ont pas assez développé leurs aptitudes, leur autonomie, leurs connaissances ou leurs compétences. Force est de constater que cette conception individuelle de la question sociale trouve écho dans les instruments de mesure utilisés tels que les taux de pauvreté et l'identification de groupes à risque. En réalité, sciences et politique entretiennent des liens étroits : la mesure est non seulement un produit de la conception individuelle de la responsabilité, mais elle renforce aussi cette dernière. Du fait de cette conception, les dispositifs développés ont pour but de 'motiver' individuellement les pauvres et de leur apprendre à révéler leurs 'propres forces' (Ensemble contre la pauvreté : 8). Le but consiste en ce que, grâce à leurs propres efforts, les pauvres s'en sortent par eux-mêmes. On remarque ainsi toute l'affinité qu'entretient ce projet avec les notions de mérite et d'égalité des chances : il est de la responsabilité de chacun des pauvres de développer suffisamment ses capacités pour mériter de s'en sortir, comme il est de la responsabilité de chacun de bien agir pour avoir la chance de ne pas tomber dans la pauvreté.

Sur base de nos analyses, nous ne pouvons bien évidemment qu'avoir un regard critique sur cette vision des choses. En effet, bien que l'idée d'égalité des chances soit très prégnante de nos jours, elle ne renvoie à rien de réel. Premièrement, nous avons vu que le poids de l'origine sociale dans le parcours de vie des individus est absolument fondamental : la probabilité de devenir pauvre varie énormément selon la position de ses parents. L'impact de l'origine renvoie en réalité à toute une série de mécanismes (économiques, scolaires, institutionnels,...) qui favorisent les enfants des classes supérieures par rapport à ceux des classes inférieures, dont la probabilité d'être poussés

vers la pauvreté est plus grande. Dès lors, le concept de mérite doit être remis en question, puisqu'il renvoie à une vision mythique de la société selon laquelle la situation d'un individu n'est que le produit de ses efforts. Deuxièmement, il est paradoxal d'inciter les individus à devenir responsables dans un contexte qui ne le permet pas. Par exemple, on ne voit pas comment les politiques individuelles à destination des pauvres pourraient améliorer leurs sorts à grande échelle : le problème résidant dans le manque de bonnes places et d'emplois. Même en fournissant la meilleure formation professionnelle aux 'pauvres', il est impossible qu'ils deviennent tous cadres supérieurs – non pas qu'ils ne soient pas capables d'apprendre, mais les places au sommet existent en nombre limité. Dans ce contexte, quand bien même l'"ascenseur social" ne serait pas en panne, tout le monde ne pourrait pas le prendre – ou plutôt si l'un le prend pour monter, l'autre le prendra pour descendre.

NOTES

1. Il s'agit des données agrégées de la '*Luxembourg Income Study*', Elles sont librement accessibles sur le site : <http://www.lisdatacenter.org>. Les différents indicateurs présentés sont calculés sur base du revenu net des ménages. Les constats présentés se vérifient si l'on élargit l'analyse à l'ensemble des pays européens.
2. Ce constat se vérifie également pour d'autres mesures d'inégalité de revenu : écart interdécile, écart interquartile, coefficient d'Atkinson, etc. Quel que soit l'indicateur utilisé pour mesurer les inégalités de revenu, les résultats obtenus sont très similaires.
3. Un constat similaire sur la pertinence du niveau macro couplée au problème de l'identification des pauvres est établi par J. Accardo (2007) en questionnant le concept d'échelle d'équivalence. En effet, si l'on change l'échelle d'équivalence, le taux de pauvreté et ses variations dans le temps (constat macro) n'en sont pas franchement modifiés ; par contre, la composition de la population pauvre (constat micro) change radicalement : d'une dominance de familles avec enfants, on passe aux personnes seules.
4. Sur l'articulation entre les dimensions individualisante et microlocale dans la politique d'emploi à Bruxelles, voir Jacques (2012).
5. Pour plus d'informations sur cette nomenclature, voir Goldthorpe et Erikson (1992). Quant à son opérationnalisation, voir <https://www.iser.essex.ac.uk/archives/esec>. Les pères sont classés comme 'sans emploi' quand leurs enfants les définissent comme tels. Les enfants, quant à eux, sont classés dans cette catégorie lorsqu'ils ne travaillent pas depuis au moins cinq ans à la date de l'enquête. Néanmoins, pour les retraités, nous n'avons pas appliqué ce critère. Leur position sociale a été estimée sur base de leur dernier métier. Nous n'avons sélectionné que des individus qui ont plus ou moins le même âge que leur père lorsque ce dernier avait le métier indiqué. Nous avons estimé cet âge à 44 ans +/- 10 ans. Pour les détails de cette opération, voir Girès (2011).
6. Notre échantillon comprend 3 195 individus. Les données sont librement accessibles sur le site : <http://www.europeansocialsurvey.org/>
7. Nous avons vérifié que ces inégalités de revenu sont statistiquement significatives par une analyse de variance et des tests *post hoc* de Tukey adapté par Games et Howell pour des groupes de taille et de variance inégales (Howell 2008 : 353-389).
8. Le khi-carré de la relation entre le plus haut diplôme obtenu et la catégorie socioprofessionnelle est hautement significatif (le niveau de confiance est supérieur à 99,999%). Ce qui montre qu'il existe très certainement un lien entre ces variables.

9. Le test statistique sur les résidus permet de voir quelles sont les sur/sous-représentations significatives, c'est-à-dire celles que nous pouvons généraliser à l'ensemble de la population – avec un niveau de confiance donné. Nous avons indiqué le niveau de confiance par la teinte de la couleur. Une teinte claire indique un niveau de confiance d'au moins 95%. Une teinte foncée indique un niveau de confiance d'au moins 99,995%.
10. Les rapports de chances sont des rapports de probabilité. Ils sont largement utilisés dans l'étude de la mobilité sociale parce qu'ils permettent de neutraliser les effets de structure (par exemple la croissance de la catégorie des cadres entre les générations des pères et des enfants). Ils permettent ainsi de mesurer exclusivement le degré d'(in)égalité des chances (Vallet, 2007).



CHAPITRE 4

Les nouveaux visages de la fracture numérique

Gérard Valenduc

Dans une société qui porte de plus en plus l'empreinte des technologies de l'information et de la communication (TIC), de nouveaux risques d'exclusion peuvent se manifester, selon que l'on utilise ou pas ces technologies. L'expression 'fracture numérique' désigne ces risques d'exclusion liés aux technologies numériques. Intuitivement, la fracture numérique sépare ceux et celles qui ont accès à Internet et aux TIC et qui peuvent les utiliser aisément, de ceux et celles qui restent en marge de ces nouveaux outils de communication et d'accès à l'information. Cette vue est cependant un peu trop caricaturale. Internet ne divise pas la société entre des '*in*' et des '*out*'. Les risques d'exclusion ou de marginalisation existent, mais il faut les interpréter en termes d'inégalités dans la société. L'expression 'inégalités numériques' est aujourd'hui plus adéquate que 'fracture numérique'.

Cette contribution tentera de répondre à trois questions. Comment peut-on caractériser les inégalités numériques aujourd'hui et celles-ci sont-elles de même nature que les autres inégalités sociales ? Les personnes en risque de pauvreté font-elles partie des groupes défavorisés par rapport aux technologies numériques ? Ces technologies offrent-elles, en revanche, des opportunités nouvelles pour l'intégration sociale ?

1. Comment caractériser les inégalités numériques aujourd'hui ?

Les recherches sur les inégalités numériques distinguent habituellement deux niveaux d'inégalités : la fracture numérique au premier degré, qui désigne les inégalités dans l'accès à Internet, et la fracture numérique au second degré, qui désigne les inégalités dans les usages d'Internet, une fois que la barrière de l'accès est franchie (Hargittai, 2002 ; Di Maggio et al., 2004 ; Brotcorne et al., 2010 ; Mariën et al., 2010).

1.1 Les inégalités d'accès : la fracture numérique au premier degré

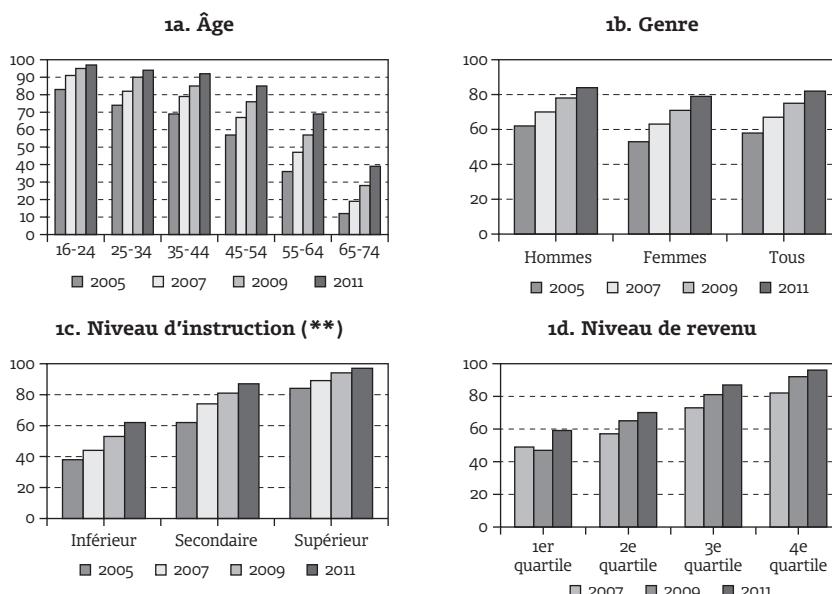
En Belgique, les enquêtes récentes¹ montrent que, sous un certain angle, la fracture numérique se réduit, parce que la proportion de citoyens qui utilisent Internet continue

à augmenter. Toutefois, vue sous un autre angle, la fracture numérique s'approfondit car elle devient de plus en plus infranchissable pour ceux et celles, de moins en moins nombreux, qui restent en marge de l'univers numérique.

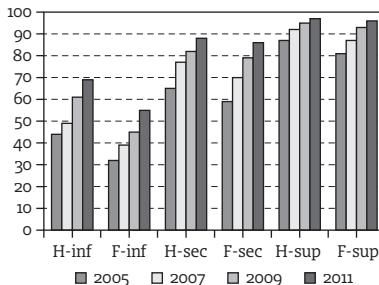
La diffusion d'Internet s'est poursuivie à un rythme soutenu au cours des sept dernières années, de 2005 à 2011 (+ 41% sur la période, soit + 5% par an en moyenne). En 2011, la proportion d'utilisateurs d'Internet² dans la population belge de 15 à 75 ans s'élève à 82%, contre 58% en 2005. La proportion de ménages disposant d'une connexion Internet est de 77% en 2011, contre 50% en 2005. Dans la tranche d'âge 25-54 ans, c'est-à-dire si l'on excepte les plus jeunes et les plus âgés, il y a actuellement 90% d'utilisateurs d'Internet et parmi ceux-ci, quatre sur cinq utilisent Internet tous les jours ou presque. Autrement dit, parmi les 25-54 ans, c'est-à-dire la période de pleine activité économique, seuls 10% de la population, n'utilisent pas Internet. On est passé, au cours de la dernière décennie, d'une situation de dualisation, c'est-à-dire d'une société 'coupée en deux', à une situation de marginalisation des non-utilisateurs.

Pour décrire les inégalités d'accès, c'est-à-dire la fracture numérique au premier degré, on se réfère le plus souvent à des variables sociodémographiques classiques, comme lorsque l'on s'intéresse à d'autres inégalités sociales : l'âge, le genre, le niveau d'instruction, le statut professionnel, le revenu, la localisation géographique, le type de ménage. Le tableau 1 présente, en dix graphiques, l'évolution de la proportion d'utilisateurs d'Internet dans la population belge, de 2005 à 2011.

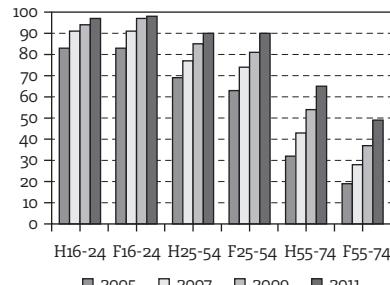
Tableau 1 – Évolution de la proportion d'utilisateurs d'Internet (au sens Eurostat *) dans la population belge, 2005-2011.



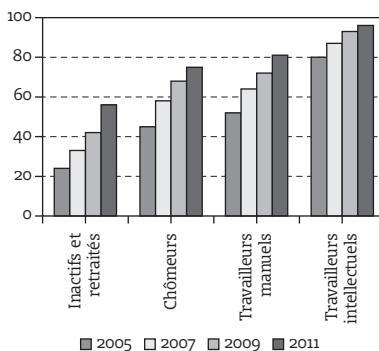
1e. Genre et niveau d'instruction



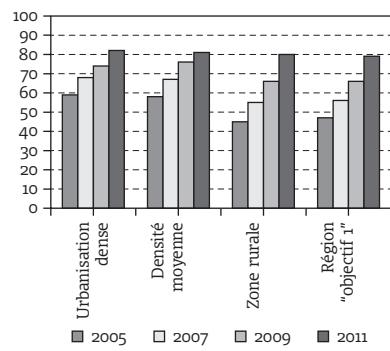
1f. Genre et âge



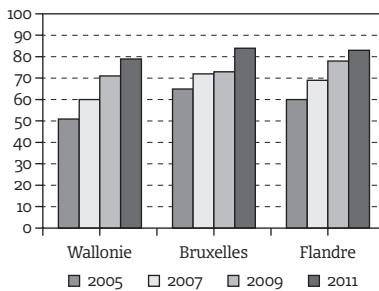
1g. Statut professionnel



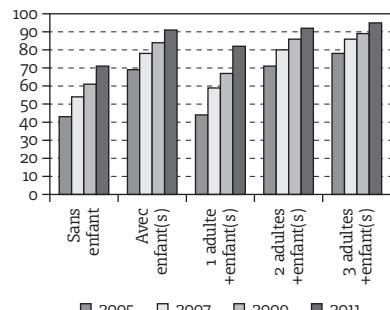
1h. Localisation géographique



1i. Localisation régionale



1j. Composition familiale (*)**



(*) 'Utilisateur' selon Eurostat = personne qui a utilisé Internet au cours des trois derniers mois avant l'enquête. Dans la pratique, comme seulement 2% d'entre eux n'ont pas utilisé Internet au cours de la semaine écoulée, cela équivaut à des 'utilisateurs réguliers'.

(**) Niveau inférieur = au maximum diplôme du secondaire inférieur. The international standard classification of education (ISCED 0-2) ; secondaire = diplôme secondaire ou post-secondaire (ISCED 3-4) ; supérieur = diplôme de l'enseignement supérieur (ISCED 5-6).

(***) L'indicateur retenu ici est la proportion de ménages disposant d'une connexion active à Internet.

Source : DGSIE-Statbel et Eurostat, calculs Fondation Travail-Université (FTU).

Au premier coup d'œil, ces graphiques indiquent une augmentation de la proportion d'utilisateurs d'Internet dans toutes les catégories sociodémographiques prises en considération. Toutefois, une observation plus attentive révèle la persistance d'inégalités sociales significatives.

Le niveau de revenu est le facteur le plus discriminant (graphique 1d). En 2011, la proportion d'utilisateurs d'Internet est de 96% dans le quatrième quartile des revenus (c'est-à-dire les 25% des ménages les plus riches), contre 59% dans le premier quartile (les 25% des ménages les plus pauvres). Ce n'est que très récemment, plus précisément entre 2009 et 2011, que l'accès à Internet des personnes vivant dans des ménages à faible revenu a seulement dépassé la barre des 50 %.

Un second facteur discriminant est le niveau d'instruction. Le graphique 1c montre que les individus qui ont un faible niveau d'instruction (c'est-à-dire sans aucun diplôme secondaire) sont nettement défavorisés. De plus, on observe, parmi les moins diplômés, des inégalités importantes entre hommes et femmes, alors que les disparités de genre se sont réduites dans les autres catégories (graphique 1e). Les exclus de l'univers numérique sont nombreux parmi les moins qualifiés : en 2011, 45% des femmes et 31% des hommes qui n'ont pas de diplôme secondaire n'ont jamais utilisé Internet.

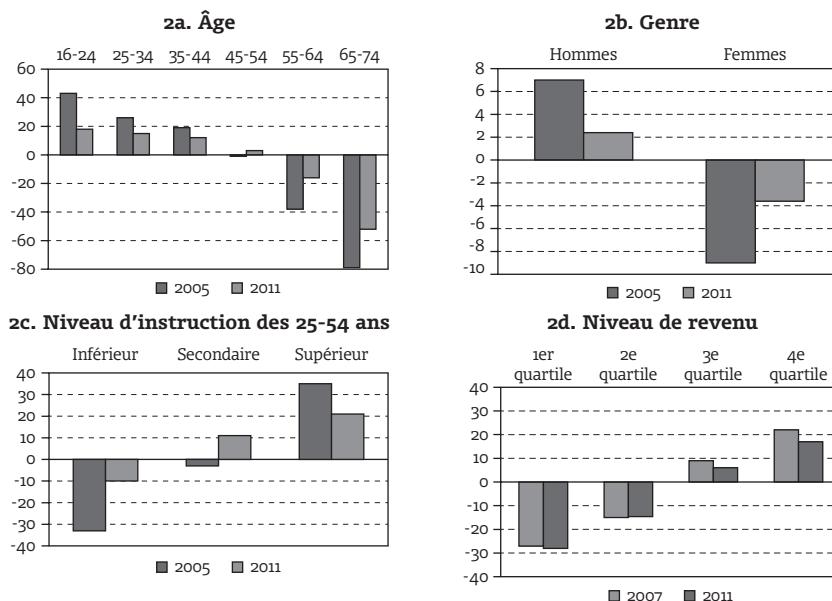
Quelques commentaires supplémentaires peuvent être formulés à la lecture des graphiques du tableau 1 :

- Les écarts entre les hommes et les femmes (graphique 1b) se sont lissés. Ils se concentrent parmi les personnes qui ont un niveau d'instruction faible (graphique 1e) et parmi les plus de 55 ans (graphique 1f), chez qui on trouve aussi moins de femmes diplômées. Pour les autres niveaux d'instruction et les autres tranches d'âge, les disparités de genre dans l'accès à Internet ont quasiment disparu au cours des dernières années.
- Les disparités géographiques ne se sont lissées que tout récemment. La situation des personnes vivant dans des zones rurales (faible densité de population) et dans des régions économiquement défavorisées (zones 'objectif 1') est restée défavorable jusqu'en 2007, mais s'est nettement améliorée au cours des dernières années (graphique 1h). Quant à l'écart entre la Wallonie d'une part, Bruxelles et la Flandre d'autre part, il s'est très fortement réduit au cours des sept dernières années (graphique 1i).
- Les données relatives à la connexion Internet des ménages (graphique 1j) montrent que la présence d'enfants dans le ménage est un facteur favorable à la présence d'une connexion Internet. Ces données mettent également en évidence un groupe défavorisé : les ménages monoparentaux (un seul adulte avec un ou plusieurs enfants), parmi lesquels seulement 82% disposent d'une connexion, contre 91% pour l'ensemble des ménages avec enfants. L'écart relatif entre les familles monoparentales et la moyenne des familles avec enfant(s) s'est toutefois fortement réduit : il était de 36 points de pourcentage en 2005, il n'est plus que de neuf points de pourcentage en 2011.

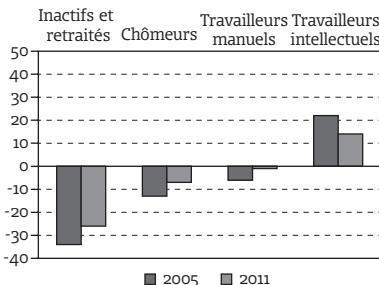
- Sur les sept dernières années, les taux de croissance les plus élevés sont observés dans certains groupes où les pourcentages d'utilisateurs étaient les plus bas : les seniors (+ 92% chez les 55-64 ans, + 225% chez les 65-74 ans), les familles monoparentales (+ 86%), les demandeurs d'emploi (+ 67%), les habitants des zones rurales (+ 48%), les Wallons (+ 51%). Pour rappel, le taux de croissance moyen est de 41% sur cette période. Ceci indique donc un effet de ratrappage chez ces groupes.

Pour avoir une lecture plus fine de l'évolution de la fracture numérique au premier degré (inégalités d'accès), il faut s'intéresser à la réduction ou à l'accroissement des écarts entre les différentes catégories pour une même variable sociodémographique. Pour chaque variable, il y a lieu de voir si les catégories extrêmes se sont rapprochées de la moyenne. Ce calcul des écarts relatifs par rapport à la moyenne a été effectué pour quelques variables du tableau 1. Les résultats sont présentés dans le tableau 2, qui compare la situation en 2011 avec la situation en 2005 (ou 2007 pour les revenus, faute de données 2005). Plus précisément, les graphiques du tableau 2 représentent l'évolution de l'écart relatif par rapport à la moyenne, pour les variables d'âge, de genre, de niveau d'instruction, de revenu et de localisation géographique. Cette méthode de calcul de la réduction de la fracture numérique a été adoptée ici non pas parce qu'elle serait la meilleure sur le plan méthodologique, mais simplement parce qu'elle a été recommandée dans la déclaration européenne de Riga sur l'inclusion numérique, en 2006, et donc parce qu'elle permet de mesurer les progrès de la Belgique par rapport à ses engagements européens.

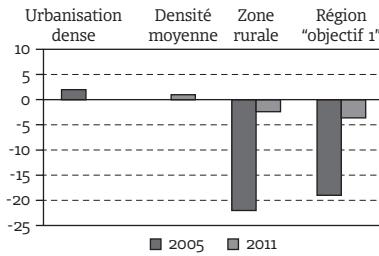
Tableau 2 – Réduction de la fracture numérique au premier degré : évolution des écarts relatifs par rapport à la moyenne du pourcentage d'utilisateurs, pour quelques variables sociodémographiques (*).



2e. Statut professionnel



2f. Localisation géographique



(*) écart relatif pour une catégorie = (pourcentage d'utilisateurs dans la catégorie - pourcentage moyen)/pourcentage moyen

La lecture des graphiques du tableau 2 montre que les écarts par rapport à la moyenne se sont réduits entre 2005 et 2011 pour toutes les variables sociodémographiques prises en compte, sauf pour les revenus les plus faibles (premier quartile).

Le plan national de lutte contre la fracture numérique, mis en place en 2005, visait à réduire d'un tiers la proportion de citoyens belges n'ayant pas accès aux TIC, à l'horizon 2010. Cet objectif général a été atteint. En effet, la proportion de non-utilisateurs dans l'ensemble de la population a été réduite de bien plus d'un tiers : de 42% à 18% de la population, ce qui constitue une baisse relative de 59%. Le nombre de ménages ne disposant pas de connexion à Internet a été réduit de plus d'une moitié (de 50% à 23%).

La déclaration européenne de Riga, à laquelle la Belgique a souscrit en juin 2006, a fixé des objectifs plus précis : réduire de moitié, entre 2005 et 2010, les disparités entre la moyenne de la population et certains groupes défavorisés : les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes ayant un faible niveau d'éducation, les demandeurs d'emploi, les minorités ethniques, les habitants des régions moins développées, ainsi que les disparités de genre. En Belgique, la figure 2 montre que les objectifs de la déclaration de Riga sont atteints en 2011 pour plusieurs groupes cibles : c'est le cas des 55-64 ans (graphique 2a), des 25-54 ans ayant un faible niveau d'instruction (graphique 2c), des demandeurs d'emploi (graphique 2e), des habitants des zones rurales (graphique 2f), ainsi que des disparités entre hommes et femmes (graphique 2b). En revanche, pour les personnes vivant dans des ménages à faible revenu (graphique 2d), ces objectifs sont loin d'être atteints. Les inégalités d'accès liées à la pauvreté restent donc persistantes.

1.2 Les inégalités dans les usages : la fracture numérique au second degré

Une fois que la barrière de l'accès est franchie, la question des inégalités se pose différemment. Alors que les inégalités d'accès sont essentiellement liées aux conditions de vie matérielles, les inégalités dans les usages sont plus complexes. Mais qu'appelle-t-on

inégalités dans les usages ? Il importe ici de distinguer différenciation et inégalités. La différenciation des usages d'Internet est un phénomène de plus en plus marquant. Les jeunes et les vieux, les hommes et les femmes, les intellectuels et les manuels, les voyageurs et les sédentaires, les urbains et les ruraux, les passionnés de la culture et les mordus du sport, les curieux et les prudents, peuvent avoir des préférences et des habitudes très différentes dans leurs usages d'Internet. Cette grande variété des usages n'est pas, en soi, source d'inégalités ; au contraire, elle peut être un signe de diversité culturelle. Les inégalités naissent lorsque la différenciation des usages donne lieu à des discriminations ou à des situations de vulnérabilité.

Il est difficile de mesurer la fracture numérique au second degré avec des indicateurs statistiques (Mariën et al., 2010). Les enquêtes Eurostat/Statbel tentent de mesurer des 'utilisations' d'applications ou de services sur Internet (pourcentage d'utilisateurs de tel ou tel service, en fonction de caractéristiques sociodémographiques), mais cela ne donne qu'une vue limitée des 'usages'. En effet, ces enquêtes ne révèlent rien de la fréquence ni de l'intensité des usages (lit-on le journal en ligne régulièrement ou de temps en temps, pour parcourir les titres ou pour lire des articles en entier ?), ni du sens que prennent ces usages dans la vie quotidienne (la lecture des journaux en ligne modifie-t-elle les pratiques d'information via les médias ?).

Néanmoins, quelques données sont présentées dans le tableau 3. L'analyse des inégalités d'accès avait mis en évidence deux grands facteurs discriminants : le niveau de revenu et le niveau d'instruction. C'est pourquoi le tableau 3 compare les pourcentages d'utilisateurs de différents services en ligne en opposant les plus pauvres et les plus riches (premier et quatrième quartile de revenus), les moins diplômés (aucun diplôme de fin du secondaire) et les plus diplômés (enseignement supérieur), parmi les utilisateurs. Le niveau d'instruction et le niveau de revenu ne sont toutefois pas des variables indépendantes l'une de l'autre.

La lecture du tableau 3 montre que, parmi les personnes qui utilisent Internet, les différenciations selon le niveau d'instruction ou le revenu sont assez faibles, voire inexistantes, pour ce qui concerne les activités de communication ou de divertissement. C'est notamment le cas de la participation aux réseaux sociaux. En revanche, les différenciations sont nettement plus importantes pour les activités de recherche d'information, les activités administratives et les activités commerciales, au détriment des moins qualifiés et des plus pauvres. Ceux-ci sont donc davantage exposés à des risques de discrimination ou de marginalisation en matière d'emploi et de formation, d'accès aux services publics ou aux services commerciaux, à partir du moment où l'utilisation d'Internet s'impose de plus en plus souvent comme une nouvelle 'norme sociale'.

Pour les chercheurs qui ont défriché le concept de fracture numérique au second degré (Di Maggio et al., 2004 ; Hargittai, 2002 ; Van Dijk, 2003), celle-ci est liée à l'inégale répartition, au sein de la société, des compétences requises pour maîtriser les usages des TIC en général et d'Internet en particulier (appelons-les 'compétences numériques')

ainsi que des ressources sociales, c'est-à-dire les réseaux de relations, la possibilité de se faire aider, l'intérêt à communiquer.

Tableau 3 – Proportion d'utilisateurs d'Internet ayant utilisé divers services en ligne au cours des trois derniers mois (% de la population utilisatrice d'Internet au cours des trois derniers mois – 2011).

	Tous	Niveau d'instruction		Revenu	
		Inférieur	Supérieur	1 ^{er} quartile	4 ^{ème} quartile
Activités de communication ou de divertissement	Communication via Internet (toutes formes)	95	90	97	-
	Envoi et réception de courrier électronique	91	83	96	-
	Téléphone via Internet, vidéo-conférence	24	20	28	34
	Autres formes de communication (messagerie instantanée, etc.)	24	23	25	-
	Utilisation ou téléchargement de jeux ou de jeux, musique, vidéo	22	29	16	-
	Téléchargement de logiciels	26	21	32	23
	Utilisation de web radios ou web télés	26	25	30	-
	Création ou partage de contenus en ligne	21	20	23	-
	Participation à des réseaux sociaux privés (Facebook etc.) ou professionnels	51	50	52	53
	Recherche d'informations sur la santé ou la nutrition	43	32	53	40
Activités de recherche d'informations	Recherche d'informations sur des biens et services	53	38	69	38
	Lecture de journaux ou magazines en ligne	46	32	60	31
	Consultation de sites dans un but d'apprentissage	54	43	68	-
	Obtention d'informations sur les sites des pouvoirs publics (2010)	36	21	51	26
Activités administratives	Interaction avec les pouvoirs publics (e-gouvernement)	46	33	59	-
	Services de voyage ou hébergement	49	37	63	30
	Banque en ligne	67	49	80	50
Activités commerciales	Achats de biens ou services en ligne	38	26	52	-
	Vente de biens ou services, enchères	20	16	25	14
					25

- = non disponible pour la Belgique dans la base de données Eurostat. Niveau d'instruction : inférieur = au maximum diplôme du secondaire inférieur (ISCED 0-2); supérieur = diplôme de l'enseignement supérieur court ou long, universitaire ou non (ISCED 5-6). Niveau de revenu : il s'agit du revenu du ménage dans lequel vit la personne concernée ; 1^{er} quartile = 25% les plus pauvres, 4^{ème} quartile = 25% les plus riches.

Source : données Eurostat/Statbel 2011 (en italique : 2010).

Il est utile de s'arrêter un moment sur cette question des compétences. Diverses études mettent en évidence trois niveaux de compétences numériques : les compétences instrumentales, informationnelles et stratégiques (Steyaert, 2000 ; Van Dijk, 2005 ; Brotcorné et Valenduc, 2009a ; Mariën, 2010).

Les compétences 'instrumentales' ont trait à la manipulation du matériel et des logiciels, que ce soit dans un environnement domestique ou professionnel. Les compétences 'informationnelles' concernent la nouvelle façon d'entrer dans les contenus en ligne : chercher, sélectionner, comprendre, évaluer, traiter l'information. Alors que l'utilisation de l'informatique a toujours nécessité des compétences instrumentales, les compétences informationnelles ont pris toute leur importance plus récemment, avec le développement du web. On peut introduire une distinction plus fine entre deux types de compétences informationnelles : les compétences formelles et substantielles. Les premières sont relatives au format, les secondes au contenu de l'information. Les compétences 'stratégiques' concernent l'aptitude à utiliser l'information de manière proactive, à lui donner du sens dans son propre cadre de vie et à prendre des décisions en vue d'agir sur son environnement professionnel et personnel. Elles soutiennent des comportements orientés vers un but. Les compétences stratégiques, tout comme les compétences informationnelles substantielles, ne sont pas des nouveautés liées aux TIC ; leur besoin se faisait déjà sentir avec les médias écrits et audiovisuels, mais les médias interactifs en ligne en accentuent l'importance. Cette typologie des compétences numériques est présentée de manière plus détaillée dans le tableau 4.

Par ailleurs, le mode de construction des compétences numériques repose sur deux évolutions qui présentent des rythmes différents : d'une part l'évolution de la technologie, d'autre part la progression de l'apprentissage. Ni l'une ni l'autre ne sont linéaires. L'évolution technologique comporte des paliers et des ruptures. La progression de l'apprentissage des TIC est un processus itératif, fait d'une succession de rattrapages et de décrochages continuels ; l'apprentissage n'est jamais achevé ni définitif. Dans cette hypothèse, deux types particuliers de compétences, qui n'appartiennent pas au registre des compétences numériques proprement dites, s'avèrent utiles : d'une part, les compétences de transfert, c'est-à-dire la capacité de transférer les connaissances et les savoir-faire acquis dans un environnement d'apprentissage vers un autre environnement, professionnel ou domestique ; d'autre part, la capacité de s'inscrire dans une démarche d'apprentissage tout au long de la vie. Ces compétences transversales sont tout aussi importantes que les compétences numériques proprement dites.

Peut-on mesurer les compétences numériques et leur répartition inégale dans la société ? L'enquête Eurostat/Statbel pose une série de questions sur les tâches que les individus déclarent être capables d'effectuer avec un ordinateur ou sur Internet. Cela permet d'estimer les compétences instrumentales. Les principaux résultats sont présentés dans le tableau 5. Tout comme dans le tableau 3, une distinction est réalisée, parmi les utilisateurs, entre les moins diplômés et les plus diplômés, entre les revenus les plus

faibles et les plus élevés. Les résultats confirment, une fois encore, le rôle discriminant du niveau d'instruction et du niveau de revenu dans les inégalités numériques. Parmi les utilisateurs qui ont un niveau d'instruction inférieur, on en trouve 41% qui présentent un niveau limité de compétences instrumentales en informatique, contre 17% parmi ceux qui ont un diplôme supérieur. L'écart est semblable en fonction du revenu : 37% dans le premier quartile, 19% dans le quatrième quartile. En matière de compétences instrumentales sur Internet, les écarts sont plus réduits, mais très significatifs.

Tableau 4 – Une typologie des compétences numériques.

Compétences instrumentales	<ul style="list-style-type: none"> - Savoir-faire de base dans la manipulation du matériel (clavier, souris, périphériques) et des logiciels (menus, sauvegardes, classements). - Capacités techniques et capacités de raisonnement pour faire face aux 'plantages', aux virus et autres dysfonctionnements courants.
Compétences informationnelles formelles	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité de comprendre la structure des fichiers d'un ordinateur, d'un site web ou d'une compilation de musique ou d'images ; compréhension de l'architecture d'un site web (la carte du site) - Capacité de maîtriser la structure des liens dans un hypertexte ; compréhension de la présentation d'une page multimédia - Capacité de maîtriser la fragmentation des sources d'information, réparties dans un grand nombre de sites ; maîtrise de l'obsolescence et du renouvellement rapide des sources d'information - Faire face à l'omniprésence de l'anglais.
Compétences informationnelles substantielles	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité de chercher l'information en ligne, de la sélectionner parmi une offre surabondante, d'en évaluer la qualité - Capacité d'éditer soi-même cette information, de combiner des sources d'information qui proviennent de médias et d'auteurs de plus en plus diversifiés - Capacité d'établir des liens ou des associations entre les informations sélectionnées et d'arriver à formuler des généralisations ou des conclusions.
Compétences stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité de donner du sens à ses usages d'Internet dans son propre cadre de vie et de prendre des décisions en vue d'agir sur son environnement professionnel et personnel.
Compétences génériques	<ul style="list-style-type: none"> - Capacité de transférer les connaissances et les savoir-faire acquis dans un environnement d'apprentissage vers un autre - Capacité de s'inscrire dans une démarche d'apprentissage continu

Sources : Van Dijk, 2005 ; Brotcorne et al., 2010.

Pour ne pas surcharger le tableau 5, on n'y a pas inclus les différences entre les femmes et les hommes. Elles sont très importantes pour les compétences informatiques à caractère technique, quel que soit le niveau d'instruction ; elles sont peu importantes pour les compétences sur Internet, ainsi que pour les compétences informatiques moins techniques (créer des présentations ou des pages multimédia). Ceci confirme le caractère fortement sexué des représentations sociales de la technologie informatique.

Tableau 5 – Estimation des compétences instrumentales des utilisateurs de l'ordinateur et d'Internet (% de la population utilisatrice – 2011).

		Tous	Niveau d'instruction		Revenu	
			Inférieur	Supérieur	1 ^{er} quartile	4 ^{ème} quartile
Compétences instrumentales en informatique	Copier ou déplacer des fichiers	80	68	91	70	89
	Savoir couper, copier, coller des informations dans des documents	77	63	89	64	87
	Utiliser les opérations arithmétiques de base dans un tableur	54	34	72	33	69
	Raccorder et installer de nouveaux appareils ou périphériques	57	45	69	47	65
	Configurer les paramètres d'un logiciel	27	19	38	21	33
	Créer des présentations de type powerpoint ou des pages multimédia	42	27	58	30	55
	<i>Niveau limité de compétences en informatique (1)</i>	29	41	17	37	19
	Utiliser un moteur de recherche	93	85	97	85	96
	Envoyer un courrier électronique avec des fichiers attachés	83	71	93	71	91
	Participer à des chats, des forums, des groupes de discussion	44	39	48	42	47
	Utiliser des réseaux P2P pour échanger de la musique, des films, etc.	14	12	17	9	17
	Créer une page web ou un blog	13	8	19	11	16
Compétences instrumentales sur Internet	Mettre en ligne des textes, des images, de la musique (par ex. sur les réseaux sociaux)	33	28	37	24	37
	Savoir adapter les paramètres de sécurité de son navigateur	21	13	30	12	28
	<i>Niveau limité de compétences sur Internet (2)</i>	43	51	34	45	37

- (1) Niveau limité en informatique = au maximum deux tâches parmi les six suivantes : manipuler la souris et les menus, copier ou déplacer des fichiers, couper-copier-coller des informations, utiliser un tableur, comprimer des fichiers, écrire ou modifier un programme informatique.
- (2) Niveau limité sur Internet = au maximum deux tâches parmi les six suivantes : utiliser un moteur de recherche, envoyer un courrier avec fichiers attachés, participer à des forums ou chats, téléphoner via Internet, échanger des films ou de la musique sur des réseaux P2P, créer une page web ou un blog. Définition du niveau d'instruction et du niveau de revenu : voir tableau 3.

Source : données Eurostat/Statbel 2011.

Ces données ne concernent que les compétences instrumentales. Or, les compétences informationnelles et stratégiques jouent également un rôle important dans la fracture numérique au second degré. Certains chercheurs ont mis au point des dispositifs d'évaluation ou de mesure des compétences informationnelles. Ces dispositifs reposent tantôt sur des enquêtes spécifiques (Boutet et Trémembert, 2009), tantôt sur une observation du comportement des individus lorsqu'ils naviguent sur Internet (Beauvisage, 2007 ; Gui, 2007), tantôt sur la mise au point de tests qui mettent à l'épreuve les compétences informationnelles (Bonfadelli, 2002 ; Van Deursen et Van Dijk, 2010). Les résultats de ces recherches confirment, de manière assez unanime, que le niveau d'instruction est un bon prédicteur de l'inégale répartition des compétences informationnelles. Toutefois, Van Deursen et Van Dijk (2010), qui ont utilisé la même typologie des compétences numériques que celle du tableau 4, indiquent que des facteurs autres que le niveau d'instruction entrent également en ligne de compte, notamment les motivations des utilisateurs et leur 'ancienneté' dans l'expérience de l'utilisation d'Internet. Les nouveaux entrants dans l'univers numérique, quel que soit leur âge, éprouveraient davantage de difficultés en matière de compétences informationnelles. Ceci peut actuellement jouer en défaveur des publics à faible revenu ou peu qualifiés, qui ont adopté plus tard les TIC et Internet et n'ont pas encore eu le temps de se construire une 'expérience numérique'. Toutefois, ce handicap devrait s'atténuer avec le temps, tandis que les inégalités en matière d'éducation restent persistantes.

2. Technologies numériques et pauvreté

Une des premières études belges à avoir établi un lien entre TIC et pauvreté provient du Bureau du plan, dans un ouvrage collectif publié en 2003 (Deckers et Kegels, 2003). Les auteurs rattachent cette question au concept de 'pauvreté multidimensionnelle', qui tient compte non seulement des revenus disponibles en fonction d'un seuil de pauvreté préalablement fixé, mais aussi d'autres facteurs qui caractérisent la position des ménages en situation de pauvreté par rapport à l'ensemble de la société : la situation sur le marché de l'emploi (chômage, précarité, bas salaires), le type de logement, l'accès à l'éducation, le niveau de santé physique et psychique. À partir des données issues de l'enquête nationale sur les ménages, le Bureau du plan confirme que les ménages pauvres accumulent un retard par rapport à la diffusion des TIC. Toutefois, parmi les dimensions de la pauvreté, ce n'est pas le faible revenu qui est la meilleure variable explicative, mais l'intégration économique insuffisante, c'est-à-dire le niveau de formation et l'intégration sur le marché de l'emploi.

Quelques années plus tard, en 2007, l'*Instituut Samenleving en Technologie* (IST)³ a repris ce thème du lien entre pauvreté et technologie, en confiant une étude à l'Université d'Antwerpen (OASeS, Vranken et al., 2007) et en organisant une campagne de sensibilisation à travers la Flandre, avec la participation active d'associations de lutte contre la pauvreté (Steyaert, 2007). Le sujet a également été mis à l'ordre du jour du colloque

fédéral qui se tient chaque année au Sénat dans le cadre de la Semaine numérique/Digitale Week, en 2008.

2.1 Les obstacles à franchir pour l'inclusion numérique des personnes en situation de pauvreté

L'étude réalisée pour IST (Vranken et al., 2007) met en évidence cinq catégories d'obstacles auxquels sont confrontées les personnes en situation de pauvreté. Ces obstacles sont repris ci-dessous et commentés à la lumière des constats dressés dans la première partie de l'article.

Le premier obstacle consiste à être au courant de ce qui se passe dans l'univers des TIC, largement méconnu quand on vit sous la menace de la pauvreté. *"Onbekend is onbemand"* (ce qu'on ne connaît pas, on ne l'aime pas), pour reprendre une formule de la brochure de sensibilisation de IST (Steyaert, 2007). De nombreux témoignages de terrain recueillis par IST expriment combien il est difficile, pour les plus pauvres, de se représenter ce qu'on peut faire avec les TIC, de savoir comment acheter à bon marché et comment se faire aider. Les personnes en situation de pauvreté se sentent souvent hors-jeu par rapport aux TIC, ainsi que par rapport aux milieux où elles sont utilisées : l'école, le travail, l'administration. Cette situation de hors-jeu les met mal à l'aise par rapport à leurs enfants.

Le deuxième obstacle est de trouver une motivation, un intérêt à faire les premiers pas dans l'univers numérique, alors que ce n'est pas la préoccupation première quand on vit sous le seuil de pauvreté. Pour certaines personnes, ce seuil consiste à vaincre la peur, pour d'autres, à réaliser une envie, un rêve supposé inaccessible. Les associations qui travaillent sur le terrain essaient de susciter aussi une motivation sociale : tisser un réseau de relations, reconstituer un 'capital social' qui s'est souvent étiolé avec l'engrenage qui a conduit à la pauvreté. Cette question du capital social concerne à la fois la fracture numérique au premier et au second degré, comme l'ont souligné des recherches plus récentes (Brotcorne et al., 2010 ; Mariën et al., 2010).

Le troisième obstacle concerne la pression sociale dont les personnes qui n'utilisent pas Internet se sentent victimes. La pression sociale est durement ressentie quand elle provient des enfants, qui se familiarisent avec les TIC à l'école mais qui n'en disposent pas à la maison, pour chercher de l'information ou réaliser des travaux scolaires. Elle se manifeste aussi dans les relations avec les administrations, avec les banques, dans la recherche d'un emploi. Les sollicitations sont omniprésentes dans la publicité, les loisirs, les sports. Les associations de lutte contre la pauvreté tentent de transformer cette pression sociale en motivation personnelle, mais ils reprochent à diverses institutions, dont les écoles, d'imposer l'utilisation de l'ordinateur ou d'Internet en méconnaissant les inégalités sociales dans ce domaine.

Le quatrième obstacle est celui du coût. Le lien entre technologie et pauvreté ramène au premier plan la question du coût, un peu négligée dans les études récentes sur la fracture numérique. Quand on a de faibles revenus, s'équiper c'est souvent s'endetter. De plus, outre le prix élevé des abonnements à Internet, les ménages en situation de pauvreté sont particulièrement sensibles aux coûts cachés des TIC : consommables, réparations, logiciels, sécurité, consommation d'électricité pour ceux qui sont contraints au 'minimelec' de 6 ampères, etc. D'autres technologies, comme le GSM, ont également des coûts cachés importants, notamment parce que la structure des prix et la nature des contrats d'abonnement est incompréhensible dans des situations de faible niveau d'éducation ou d'illettrisme. L'endettement est un problème particulier, pour deux raisons. D'une part, l'achat à crédit revient plus cher que le paiement au comptant et il vient alourdir la charge mensuelle des crédits et autres frais fixes des ménages. Les travailleurs sociaux des CPAS ont confirmé à IST l'importance croissante des TIC dans l'endettement des ménages pauvres. D'autre part, en cas de saisie par huissier, les équipements informatiques ne sont pas considérés comme indispensables au ménage et ils sont souvent les premiers à être saisis, au titre de biens de luxe – un drame, notamment pour les enfants. Une proposition de loi a toutefois été déposée en 2008 au Parlement fédéral pour retirer les équipements informatiques des biens saisissables en cas de dettes non payées. Les mesures fiscales visant à faciliter les investissements des ménages dans les TIC (déductions fiscales) ne sont pas pertinentes pour les personnes en situation de pauvreté.

Le cinquième obstacle est celui de la complexité des TIC et des compétences requises pour en faire bon usage. Les milieux précaires combinent plusieurs handicaps : un faible niveau de scolarité, un illettrisme important, une expérience négative des formes traditionnelles d'enseignement et de formation, des réseaux d'entraide forts mais rassemblant des personnes qui ont les mêmes déficits de ressources. Les associations qui combinent le travail social et la familiarisation aux TIC insistent sur la nécessité de sortir des schémas classiques d'initiation et de formation aux TIC : proposer une pédagogie du projet, pallier en même temps les déficits de compétences de base (notamment la lecture), utiliser les TIC pour sortir de son milieu de vie.

2.2 Discrimination et vulnérabilité

Les inégalités d'accès et les inégalités dans les usages entraînent des risques de marginalisation numérique parmi les groupes sociaux qui en sont victimes. Les personnes en risque de pauvreté sont particulièrement exposées à ce risque de marginalisation numérique (Steyaert, 2007 ; Yon et al., 2012). Elles se trouvent fragilisées dans un contexte où l'intégration dans la société de l'information s'impose comme une nouvelle norme sociale. Cette fragilité tient essentiellement à deux menaces : les discriminations et la vulnérabilité.

Des discriminations selon le niveau d'accès et les capacités d'utilisation d'Internet peuvent être créées aussi bien par les acteurs économiques que par les acteurs politiques et institutionnels. Elles peuvent concerner l'accès à l'emploi et à la formation, l'accès aux connaissances et à la culture, l'utilisation des services publics en ligne, l'utilisation des services commerciaux, la capacité de communiquer avec les autres et la participation à la vie citoyenne.

Quant à la vulnérabilité, elle désigne des situations d'exposition à des risques : un déficit de compétences numériques qui fragilise la situation professionnelle, un profil d'usages qui expose à l'assuétude ou à la consommation compulsive, une fragilité face aux arnaques, des difficultés d'apprentissage, une confusion entre le monde réel et le monde virtuel, etc. Les personnes en situation de pauvreté sont particulièrement vulnérables face à l'endettement ou aux arnaques sur Internet, ce qui renvoie, entre autres, aux inégalités en matière de compétences informationnelles. Les risques d'assuétude ou d'usage compulsif, notamment dans le domaine des jeux ou des paris en ligne, se rencontrent plus fréquemment dans les situations de précarité sociale (Yon et al., 2012).

Discrimination et vulnérabilité sont les mots clés de la fracture numérique. Par exemple, une personne âgée qui n'utilise jamais Internet, mais qui s'avère dynamique, cultivée, autonome et qui dispose d'un niveau de vie correct et d'un bon réseau de relations et d'entraide, ne sera pas 'victime' de l'exclusion numérique. En revanche, un jeune qui éprouve des difficultés d'accès et d'utilisation d'Internet se trouvera marginalisé au sein de sa génération et exposé à des risques d'exclusion, notamment dans la formation, sur le marché du travail et dans l'accès aux services publics en ligne. Alors que la fracture numérique du premier degré renvoie essentiellement aux inégalités socio-économiques, la fracture numérique au second degré fait davantage intervenir les inégalités culturelles.

2.3 Le cas particulier de l'illettrisme

L'omniprésence des technologies numériques peut constituer un risque supplémentaire pour les personnes en situation de difficulté face à la lecture et l'écriture (Valenduc, 2012).

Concernant la fracture numérique au premier degré, on a vu que deux facteurs d'exclusion doivent retenir l'attention : le faible niveau de revenu et le faible niveau d'instruction. Le public concerné par l'illettrisme est souvent exposé à ces deux facteurs d'exclusion.

Au sujet de la fracture numérique au second degré, il faut s'attacher à mieux comprendre les relations entre les différents types de compétences numériques et les différents types de situation d'illettrisme. Les compétences instrumentales ne sont pas seulement des compétences techniques. Elles mobilisent également des capacités liées à la lecture : capacité de comprendre des messages, de décoder des instructions et de

les exécuter, de verbaliser un problème en cas de panne. Certes, les interfaces informatiques recourent de plus en plus aux images et aux icônes, abaissant ainsi la ‘barrière à l’entrée’ pour les personnes qui ont des difficultés de lecture, mais en dernier ressort, on retombe toujours sur l’écrit. Cependant, certaines évolutions technologiques récentes vont dans le sens du développement d’interfaces graphiques plus intuitives, où la barrière de la lecture et de l’écriture paraît moins importante. Dans la manipulation des Smartphones et des tablettes tactiles, par exemple, les icônes sont omniprésentes et l’écrit est rare. Encore faut-il faire la part des choses entre les compétences instrumentales, pour lesquelles le seuil semble s’abaisser, et les compétences informationnelles, pour lesquelles le seuil semble s’élèver (Van Deursen et Van Dijk, 2010).

Les compétences informationnelles font directement appel à des représentations symboliques qui appartiennent au monde de l’écrit, mais également à un nouvel univers de représentations qui combinent différents médias : l’écrit, le son, l’image, le graphisme, le langage iconique. Alors que les dispositifs de commande des ordinateurs ont été longtemps marqués par un instrument qui fait exclusivement référence à l’écriture, c’est-à-dire le clavier, ils se diversifient aujourd’hui avec les pointeurs, les écrans tactiles, les commandes vocales. Ce constat ne permet cependant pas de présager que les compétences informationnelles puissent s’affranchir de l’écrit. Il serait illusoire d’attendre de la technologie qu’elle réduise elle-même les écarts qu’elle a creusés.

De plus, l’illettrisme constitue une difficulté considérable dans la mise en œuvre des compétences informationnelles substantielles et des compétences stratégiques. Le risque est grand de voir les personnes illettrées confinées à des usages élémentaires d’Internet – télécharger de la vidéo ou de la musique, chitter en écriture phonétique, fouiner dans les potins sur Facebook – sans pouvoir faire le pas vers des usages plus interactifs ou plus utiles à leur intégration socio-économiques.

L’obstacle de l’illettrisme est particulièrement visible chez les jeunes. Dans une étude sur les risques d’exclusion numérique chez les 16-25 ans (Brotcorne et al., 2009b), il est apparu que les jeunes sont confrontés à deux univers numériques : d’un côté, celui du jeu et du divertissement, qui ne requiert souvent que des compétences très élémentaires ; de l’autre côté, un univers numérique lié à l’éducation, au travail, aux services publics et privés. La société – c’est-à-dire les institutions de formation, les employeurs, les autorités publiques – attend des jeunes qu’ils soient tout aussi familiers avec le second univers qu’avec le premier. Contrairement aux plus favorisés dans leur génération, les jeunes les plus défavorisés éprouvent de grandes difficultés à établir des passerelles entre ces deux univers. Ils restent cantonnés à des usages limités, quoique souvent très intensifs, des technologies numériques et des services en ligne, faute de maîtrise des compétences de base en matière de lecture, d’écriture et de langage.

Dans le déroulement de plusieurs projets de recherche réalisés à la Fondation Travail-Université, nous avons rencontré de nombreux animateurs d’espaces publics numériques (EPN) ou formateurs en informatique pour des publics défavorisés. Ils sont

assez unanimes à considérer que la maîtrise de la lecture et la capacité d'écriture sont nécessaires pour acquérir de bonnes compétences numériques. Un niveau élémentaire d'alphabetisation est un préalable, un bon niveau est un atout, mais pas nécessairement un prérequis. En effet, il est possible de développer simultanément des compétences d'écriture ou de langage et des compétences numériques. Les outils numériques, notamment les outils multimédia, sont alors mis au service d'un apprentissage plus intégré, où la capacité de s'exprimer et de communiquer devient centrale.

3. De l'exclusion à l'inclusion : le potentiel des nouveaux outils numériques

Les acteurs de terrain, c'est-à-dire les travailleurs sociaux, les animateurs d'espaces publics numériques, les formateurs, sont de plus en plus nombreux à découvrir et à expérimenter les nouvelles possibilités que leur ouvrent les technologies numériques pour favoriser l'intégration sociale de personnes défavorisées. Internet est d'abord une ressource pour ces acteurs de terrain : une mine d'idées, d'outils de formation, d'applications informatiques utiles à leur travail. C'est particulièrement le cas en matière d'alphabetisation (Maes, 2012).

Ce n'est qu'un premier pas. Le pas suivant consiste à utiliser ces outils dans le travail de formation ou de médiation sociale lui-même, avec le public des bénéficiaires, en aidant ceux-ci à s'approprier ces outils. Dans les espaces publics numériques, par exemple, les animateurs se sont avérés particulièrement imaginatifs pour utiliser le multimédia comme porte d'entrée dans un processus d'apprentissage. D'autres associations ont développé des outils numériques ciblés pour certains publics défavorisés : les dyslexiques, les personnes présentant des troubles de l'émotion, les personnes souffrant de déficiences mentales légères, et d'autres encore, comme le montrent les résultats du projet européen INCLUSO, coordonné par KU Leuven et KH Kempen (Engelen et al., 2010). Ces outils utilisent souvent l'image numérique comme élément de langage.

Il existe un grand besoin de mettre en commun ces 'bonnes pratiques' développées, souvent de manière isolée, dans les différents volets du secteur associatif : alphabetisation, aide sociale, éducation permanente, éducation aux médias, insertion socioprofessionnelle, lutte contre la pauvreté, soutien aux personnes handicapées, etc.

4. Synthèse et conclusion

L'analyse des données de l'enquête Statbel/Eurostat sur la société de l'information montre que, malgré un niveau élevé d'adoption d'Internet dans la société belge, des inégalités sociales significatives persistent dans l'accès à Internet et dans ses usages.

Un faible niveau de revenu et un faible niveau d'instruction renforcent les risques de marginalisation numérique. Or, les personnes en situation de pauvreté cumulent souvent ces deux facteurs de risque. En matière d'accès à Internet (fracture numérique au premier degré), les personnes vivant dans des ménages à faible revenu sont le seul groupe social pour lequel la position relative par rapport à la moyenne de la population ne s'est pas améliorée au cours des quatre dernières années. En matière d'inégalités dans les usages d'Internet (fracture numérique au second degré), les ressources cognitives (niveau d'instruction, compétences numériques) et les ressources sociales (réseau de relations et soutien social) sont plus déterminantes que les ressources matérielles. Davantage que les compétences instrumentales, les compétences informationnelles jouent aujourd'hui un rôle clé dans l'inclusion dans la société de l'information.

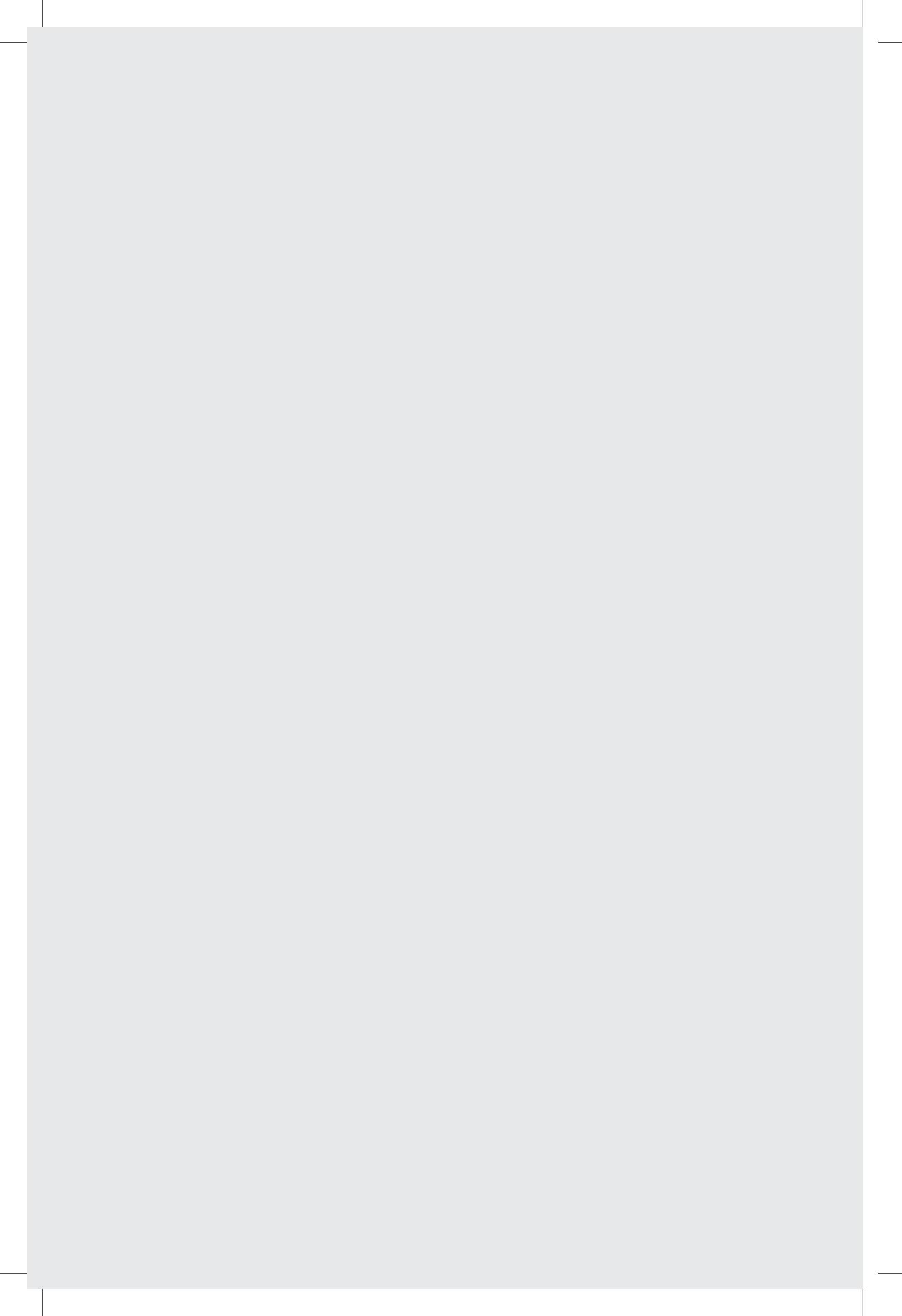
Les personnes en situation de pauvreté se sentent souvent hors-jeu sur le terrain des TIC. L'inclusion numérique des plus vulnérables nécessite la mise en place de dispositifs d'accompagnement qui leur permettent de trouver des motivations et de développer des compétences numériques à partir de leur vécu personnel, familial ou social. Elle nécessite aussi des mesures politiques en matière de réduction des coûts directs et indirects de l'utilisation d'Internet et de protection contre les risques d'endettement ou d'arnaque. La question de la vulnérabilité n'est pas essentiellement technique ou économique, elle dépend aussi du développement du capital culturel (notamment les compétences informationnelles) et du capital social (notamment les réseaux de soutien) parmi les groupes sociaux défavorisés. Cependant, les technologies numériques ne doivent pas être uniquement perçues comme un risque d'exclusion. Elles comportent aussi un potentiel d'intégration sociale, déjà exploité par de nombreuses initiatives de terrain, parfois de manière très créative à la fois sur le plan technique et sur le plan pédagogique. Le soutien aux innovations sociales en matière d'inclusion numérique est aujourd'hui une priorité pour les politiques de réduction des inégalités numériques.

NOTES

1. Ce rapport se réfère aux données collectées et publiées par le SPF Économie et statistiques (DGSIE-Statbel), dont les enquêtes alimentent la base de données Eurostat sur la société de l'information. Les données les plus récentes sont celles de l'année 2011 (collectées en novembre 2011).
2. Parmi les indicateurs relatifs aux technologies de l'information et de la communication, n'ont été retenus ici uniquement ceux qui concernent la diffusion d'Internet et son utilisation. Les données statistiques montrent en effet que très peu de personnes utilisent l'ordinateur sans utiliser Internet et très peu de personnes utilisent Internet uniquement via d'autres supports que l'ordinateur.
3. *L'Instituut Sameleving en Technologie (IST)* est l'institution d'évaluation des choix technologiques créée auprès du Parlement flamand. IST s'appelait à l'époque (2007) *Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA)*. Le Parlement flamand a décidé en 2011 de mettre fin aux activités de l'institut à la fin de l'année 2012.

PARTIE II

**La politique de lutte contre la pauvreté :
les chemins sont pavés de bonnes intentions**



Naviguer à contre-courant avec des rames trop courtes? Crise de la politique en matière de pauvreté durant la crise

Jan Vranken, Willy Lahaye et Emilie Charlier

Cet Annuaire – et *a fortiori* cette introduction – n'ont pas pour ambition d'évaluer en profondeur la politique en matière de pauvreté en général, ni celle du gouvernement fédéral en particulier. Cela exigerait davantage de temps. Pour contextualiser notre analyse, nous considérons la relation entre les aspects directs et les aspects indirects de la politique en matière de pauvreté. Cette distinction se révèle surtout pertinente en temps de crise, d'abord pour situer le développement dans le cadre de cette politique, deuxièmement pour développer une politique en matière de pauvreté plus ciblée. Nous aborderons ensuite la politique en matière de pauvreté aux divers niveaux de décision, en accordant une attention plus particulière aux entités fédérées, au pouvoir fédéral et à l'Europe. Les contributions de chacun ne sont évidemment pas oubliées. Cette introduction se clôture par des éléments susceptibles d'être intéressants pour une évaluation de l'efficacité.

1. Les aspects directs et les aspects indirects

Lorsqu'il est question de politique en matière de pauvreté, on songe généralement aux mesures 'directes', clairement orientées sur les personnes en situation précaire ou de pauvreté, par exemple celles ayant des revenus insuffisants. Mais tout aussi importante est la politique 'indirecte', c'est-à-dire les mesures prises dans le cadre d'une politique globale mais qui ont un impact (parfois insuffisamment reconnu, voire pas du tout) sur la vie des personnes en pauvreté. Cet impact consiste fréquemment à perpétuer ou à renforcer l'état de pauvreté ainsi que d'autres formes d'exclusion sociale.

Les mesures liées à la politique directe en matière de pauvreté concernent tous les champs possibles de la vie sociale et personnelle, des plus banals aux plus fondamentaux. Elles peuvent prendre des formes très diverses. Voici quelques exemples d'initiatives uniques, projets, actions, programmes ou mesures de politique. En matière

de sécurité sociale, le droit à l'intégration sociale ; pour ce qui touche à l'emploi, de nombreuses initiatives s'efforcent de rendre à nouveau disponibles et aptes au marché du travail des personnes qui n'y avaient pas ou plus accès ou en avaient été éjectées (en raison d'une période de chômage trop longue, d'un niveau d'instruction trop bas ou d'une autre problématique plus complexe). Les soins par le travail, les ateliers sociaux et d'autres initiatives apparentées peuvent également être cités. En ce qui concerne l'enseignement, il existe des programmes de rattrapage, l'attribution de moyens supplémentaires aux établissements dont la population scolaire présente un profil à risque (en raison de carences linguistiques ou d'un environnement de vie ou de résidence générant des privations). D'autres actions concernent plus spécifiquement les loisirs, par exemple, les chèques sport et culture ainsi que les camps de vacances pour enfants issus de milieux défavorisés. Le logement n'est pas oublié : lieux d'accueil pour sans-abri, agences immobilières sociales, logements sociaux. Les compteurs économiques, les tailleurs d'énergie, équipements et mesures pour personnes endettées sont autant de mesures relatives à l'approvisionnement en énergie. En ce qui concerne les dépenses courantes, relevons les banques alimentaires et les épiceries sociales (parfois fortement menacées dans certaines villes). Pour compléter toutes ces initiatives, on retrouve naturellement les CPAS, qui réalisent de justesse leur mission générale, parce qu'ils sont confrontés aux formes croissantes et toujours plus complexes de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Sans vouloir minimiser l'importance de ces initiatives, notre attention, dans cette contribution, s'est tournée vers ce que nous appelions déjà la 'politique indirecte en matière de pauvreté' dans une contribution de l'Annuaire (flamand) Pauvreté et Exclusion Sociale de 1991 (*Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting*, 1991, Vranken et Geldof, 1991 : 96). La politique 'indirecte' en matière de pauvreté fait référence aux effets induits, parfois inconscients et involontaires, par presque toutes les autres politiques (du marché du travail, de l'emploi, du logement et fiscale), sur la pauvreté, la reproduction de la pauvreté et les conditions de vie de personnes démunies.

Dans ce premier Annuaire, nous avancions deux hypothèses sur la politique en matière de pauvreté de la seconde moitié des années 1980. Il est consternant de constater que ces deux hypothèses sont plus que jamais d'actualité.

La politique 'directe' en matière de pauvreté n'est-elle pas menée pour neutraliser les répercussions négatives de la politique indirecte en matière de pauvreté ? En suivant cette voie, le modèle 'institutionnel' d'une politique sociale n'est-il pas abandonné au profit d'une politique sociale de type 'résiduel' ?

Relever le revenu d'intégration, étendre son champ d'application ainsi que diverses autres mesures apparentées (par lesquelles les personnes aux revenus clairement insuffisants apprennent à s'adapter aux conditions, comme l'encadrement budgétaire ou la modération de leurs besoins énergétiques) en sont des illustrations. Les lacunes de la sécurité sociale et de la protection sociale en général sont toujours plus grandes

(tendance confirmée par les changements apportés au régime d'allocations de chômage entrés en vigueur en novembre 2012). Quiconque a la malchance de dériver dans des conditions de vie précaires n'a plus d'autre recours que l'ultime filet de sécurité, bien trop fin, du revenu d'intégration.

Nous continuons à nous demander si les nombreuses mesures disparates théoriquement prises en faveur des personnes en pauvreté, et qui ont incontestablement un impact positif sur leurs conditions de vie concrètes, ne menacent pas de déboucher de façon structurelle sur la création d'un statut spécifique pour cette catégorie de population. Ne voit-on pas émerger aujourd'hui une version contemporaine (et certes, plus viable) du statut du 'miséreux' du 19^e siècle (Vranken, 1982)? Naturellement, ce statut présente un niveau de confort bien meilleur, du moins en termes absolus. Mais aujourd'hui également, a lieu un échange inégal de droits et de devoirs, où l'on ergote sur le caractère entier de la citoyenneté de ces personnes. Il en allait de même pour le 'Poor Law' britannique à la fin du 19^e siècle. Certains des établissements hospitaliers et d'enseignement les plus innovants étaient alors réservés aux indigents, citoyens de seconde zone.

On constate aujourd'hui une redistribution systématique, toujours plus hermétique voire exclusive, entre les citoyens de premier et de second rang. Malgré le discours d'activation, les démunis sont cloués à leur état et placés devant l'impossibilité de recourir à l'ascenseur social, qui est pourtant l'une des pierres d'angle de la société moderne. L'enseignement n'est plus la voie royale à une vie meilleure depuis longtemps, mais plutôt un mécanisme de sélection donnant en outre un élan supplémentaire aux enfants issus des 'milieux favorisés'. En Flandre, par exemple, le système d'enseignement tant vanté pour ses résultats aux classements internationaux est surtout l'un des plus inégaux, ce que l'on tait dans toutes les langues. Le discours politique et public rejette la responsabilité des pauvres sur eux-mêmes, comme si c'était de leur faute.

Et puisque nous parlons de la stratification et de la mobilité sociale, il est navrant de constater l'absence de moyens pour une enquête de grande ampleur portant sur la place des personnes pauvres dans cette stratification sociale, leurs (carences en) opportunités d'ascension sociale et les voies qui s'ouvrent à elles, et ce, malgré l'attention verbale en faveur des personnes vivant dans la pauvreté et la publication de deux Annuaires sur la pauvreté, l'un flamand, l'autre fédéral.

Les mesures directes ne peuvent donc être dissociées d'une politique globale, dont la lutte contre la pauvreté doit représenter un aspect essentiel. C'est uniquement en demeurant dans ce cadre que les mesures orientées vers le groupe cible se révéleront efficaces et que l'innovation 'venant d'en bas' pourra susciter une nouvelle dynamique ainsi qu'une lutte plus efficace contre la pauvreté. Il y a matière à réflexion sur la facette sombre de la politique, qui inclut des mesures ayant pour effets pervers d'accentuer la pauvreté – elles sont trop souvent masquées dans l'espoir que personne ne les décèle.

En la matière, un compte-rendu cohérent et ciblé sur les effets de la pauvreté s'avère d'une grande importance. Les premières tentatives remontent à 1995, entre autres sous l'impulsion des rapports flamands de pauvreté et d'exclusion sociale. Plusieurs projets de loi avaient été introduits à l'époque (entre autres ceux de Peeters, De Meyer et Dielen, repris par Vermassen et Bonte) tandis que du côté des scientifiques, on rappelle depuis longtemps la nécessité d'un compte-rendu sur les effets de la pauvreté (2001 ; Vranken et Gotzen, 2001). Au niveau fédéral, l'idée d'un test de pauvreté avait été avancée en 2005 par le ministre de l'Intégration Sociale, Christian Dupont, dans une allocution à l'occasion du 10^e anniversaire du Rapport Général sur la Pauvreté. Cette idée devrait être soumise au conseil des ministres. Le Rapport bruxellois de 2008 sur la Pauvreté va dans le même sens. "Ce rapport sur les effets de la pauvreté doit permettre d'évaluer, pour chaque décision importante, l'impact des mesures prises, et ceci dans tous les domaines de politique." (Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, 2008 : 10). C'est pourtant en Flandre que la situation semble avoir le plus progressé, où des débuts prudents ont été enregistrés avec une étude expérimentale sur les effets de la pauvreté lors de l'introduction de la *Vlaamse kindpremie* (prime enfant flamande, à titre de soutien familial préventif), du maximum à facturer pour les soins à domicile et du régime des agences immobilières sociales.

Le fondement d'un rapport sur les effets de la pauvreté consiste à évaluer l'impact potentiel des mesures de politique sur la (vie des gens en) pauvreté. C'est par définition une mesure proactive. Elle devrait idéalement débuter avant même que les mesures de politique ne soient initiées. En outre, cette forme d'évaluation n'est pas simplement axée sur les mesures directes, mais tient compte de l'ensemble des domaines de politique, ce qui s'inscrit dans le cadre de pensée d'une politique d'inclusion. Un tel rapport peut également être exécuté lorsque des mesures de politique plus anciennes (qui n'avaient pas été précédées d'un tel rapport) doivent être corrigées ou adaptées. Il est ainsi possible d'identifier des effets secondaires négatifs et de renforcer dans la mesure du possible les méthodes et effets positifs. Bien entendu, certaines mesures peuvent être équivoques et avoir un effet positif pour les uns, mais négatif pour les autres. D'où l'intérêt de connaître aussi précisément que possible tous les effets éventuels, même lorsqu'un ou plusieurs groupes de population sont défavorisés ou non concernés par une mesure spécifique.

Le très long délai de gestation d'un tel rapport sur les effets de la pauvreté s'explique par l'absence de soutien politique admettant le caractère inclusif de la politique en matière de pauvreté (De Boyser, 2008).

2. Politique en matière de pauvreté à divers niveaux de décision

Les considérations sur la politique indirecte en matière de pauvreté et les relations avec la politique directe en matière de pauvreté soulignent une fois encore l'importance d'un

aspect dont il a été maintes fois question : la pauvreté étant un problème complexe concernant de nombreuses facettes de l'existence, la politique destinée à la combattre ne peut se limiter à un seul domaine (par exemple, les revenus). Au contraire, les différents domaines de compétences se doivent de collaborer et l'autorité doit nouer des partenariats avec divers acteurs, de terrain mais également économiques. La coopération entre les différents niveaux de pouvoir est en outre nécessaire. Toutefois, même cette *multilevel governance* est loin d'avoir vu le jour : une coopération organisée entre les différents niveaux de pouvoir dépasse rarement le stade des bonnes intentions ou dans le meilleur cas, des gestes symboliques.

Parmi ces différents niveaux de pouvoir se compte certainement le niveau local. Malheureusement, aucune étude systématique n'a été réalisée à ce jour. Des données sont pourtant disponibles, on songe par exemple aux rapports de visites et de consultation de la politique en matière de pauvreté dans les villes qui en ont fait une priorité dans le cadre de la politique (flamande) des grandes villes (Ostende, Sint-Niklaas, Bruxelles, Gand, Genk, Louvain et Malines) et aux rapports de la Politique fédérale des grandes villes. Le fonctionnement des CPAS, qui demeurent toujours, et de loin, les principaux acteurs de la politique locale de pauvreté, est lui aussi très parlant. La troisième partie thématique de cet Annuaire aborde plusieurs facettes du fonctionnement des CPAS.

2.1 La politique au niveau régional

Faisons d'abord la distinction, d'un point de vue terminologique, entre la 'politique flamande/wallonne/bruxelloise de pauvreté', relevant de la compétence des trois Régions (et de la Communauté germanophone), et la 'politique en matière de pauvreté en Flandre/Wallonie/Bruxelles', qui prend en compte l'interaction entre les politiques régionales (et communautaires) ainsi que les mesures fédérales prises dans ces mêmes Communautés et Régions. Ci-après, nous nous concentrerons sur la politique en matière de pauvreté et d'exclusion sociale menée par les autorités régionales flamandes, wallonnes et bruxelloises (ainsi que germanophones).

2.1.1 *La politique de lutte contre la pauvreté par la Région flamande*

Commençons par esquisser brièvement le cadre de la politique en matière de pauvreté menée par la Région flamande. Le décret pauvreté du 21 mars 2003 oblige le Gouvernement flamand à établir, dans les 12 mois suivant sa mise en place, un Plan d'Action Flamand de lutte contre la pauvreté (*Vlaams Actieplan Armoedebestrijding*, VAPA). Il doit contenir les données suivantes : la description de la vision globale de la politique flamande de lutte contre la pauvreté, la place de cette dernière au sein de la politique de lutte contre la pauvreté en Belgique et en Europe, les objectifs à court et long termes dans chaque domaine de politique, les actions de politique concrètes, le calendrier de

l'exécution, les indicateurs destinés à évaluer les avancées ainsi que les instruments utilisés. Le 9 juillet 2010, le Gouvernement flamand a approuvé une nouvelle structure tripartite pour la formation permanente sur proposition de la ministre Lieten. Le ministre coordonnant remet chaque année, avant le 1^{er} avril, un rapport d'avancement au Gouvernement flamand, qui le transmet au Parlement flamand avant le 1^{er} mai.

Douze priorités dans la lutte contre la pauvreté ont été fixées pour 2012 : introduction d'un Inventaire flamand de la pauvreté (appelé *armoedetoets*) ; octroi automatique des droits régionaux et communautaires ; renforcement des centres de santé de quartier ; inciter les assistants et prestataires sociaux au travail en réseau ; octroi automatique de l'allocation scolaire et poursuite de l'expérience du concept '*Brede School*' ; soutien aux différentes initiatives de formation dans le cadre du renforcement de la compréhension de la pauvreté chez les formateurs ; création d'un Service flamand sur la pauvreté (*Vlaams Armoedestepunt ou VLAS*) ; stimuler et soutenir les accords de collaboration entre instituts agréés de médiation de dettes ; octroi automatique d'une prime locative pour tout candidat inscrit depuis cinq ans sur une liste d'attente de logement social ; initiatives dans le cadre de la réalisation d'un accompagnement durable sur le marché du travail pour les personnes en pauvreté (par exemple des projets d'expérience professionnelle pour les jeunes non qualifiés avec apprentissage sur le lieu du travail) ; lancement de l'*UITPAS* flamand garantissant aux personnes démunies un accès non stigmatisant à l'offre d'activités de loisirs ; et enfin, davantage d'attention à la problématique de la pauvreté dans les milieux allochtones par le biais de l'interculturalisation de la lutte contre la pauvreté.

Commentons-les brièvement.

À l'instar du niveau fédéral, la lutte contre la pauvreté infantile est une priorité du Gouvernement flamand. Son Programme d'Action Pauvreté Infantile, présenté en 2011, insiste sur le droit à la vie familiale, l'enseignement et la formation, l'emploi durable, le logement et l'énergie, la participation et les loisirs. Un *STUDIO Kinderarmoede* de décembre 2011 sert de base pour renforcer et approfondir ce programme d'action. Une étape importante a d'ailleurs été franchie le 30 novembre 2012 par l'organisation d'un séminaire auquel ont participé des représentants des gens de terrain.

L'octroi automatique des droits constitue ici une solution. En 2011, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (*Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanzekerheid en sociale uitsluiting*) a dressé un inventaire des droits fédéraux pour en assurer leur octroi automatique. L'administration flamande Bien-être, Santé publique et Familles (*Welzijn, Volksgezindheid en Gezin*) a également dressé un inventaire et le VLAS devrait mener le même exercice concernant l'octroi de droits sociaux au niveau local. Des mesures ont d'ailleurs déjà été prises. En 2012, un subside locatif est automatiquement octroyé aux personnes à bas revenus qui attendent depuis au moins cinq ans l'attribution d'un logement social. L'octroi automatique de l'allocation scolaire devrait être opérationnel pour l'année scolaire 2013-2014.

Une étude de faisabilité est chaque fois prévue avant d'évaluer l'extension de l'octroi automatique d'autres droits, dans le cadre de l'évaluation de la pauvreté.

Le concept de *Brede School* (littéralement, 'École Élargie') est un réseau d'organisations locales (établissements scolaires, mouvements de jeunesse, centres culturels, gardes d'enfants) qui visent tous le même objectif, en l'occurrence procurer aux enfants et aux adolescents un cadre de vie et d'apprentissage vaste, de sorte que chacun se découvre des talents propres et s'épanouisse tant que possible. Des initiatives spécifiques ont été prises envers les personnes démunies, surtout en ce qui concerne l'accessibilité financière.

Le VLAS, cité ci-avant, a été créé après avoir pris conscience de l'importance d'étayer scientifiquement la politique en matière de pauvreté. Il en a résulté la création d'un *Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek*, afin de déboucher sur une coordination, une harmonisation des connaissances et des informations relatives à la pauvreté ainsi que des instruments mis à la disposition de la politique, dont des indicateurs de pauvreté et l'évaluation de la pauvreté.

Enfin, il est important de signaler le baromètre de la pauvreté du consortium 'Objectifs décennaux 2017', qui regroupe treize organisations importantes de la société civile. Chaque année, 'Objectifs décennaux 2017' analyse l'avancée de six objectifs à différents niveaux politiques et dans différents domaines, pour ainsi observer, sur la base d' indicateurs mesurables, l'évolution de la situation de la pauvreté en Flandre. Le Centre OASeS de l'Université d'Anvers offre le soutien scientifique nécessaire à cet effet. Tout comme dans les quatre dernières mesures, le cinquième baromètre de la pauvreté dresse un état des lieux très alarmant.

2.1.2 *La politique wallonne en matière de cohésion sociale*

Un plan de cohésion sociale a été établi par la Région wallonne.

Au niveau wallon et à l'heure actuelle, la Région s'est dotée d'un plan de cohésion sociale afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Ce plan vise deux objectifs principaux : d'une part, le développement social des quartiers et d'autre part, la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'exclusions sociales. Quatre axes principaux définissent le plan de cohésion sociale : l'insertion socioprofessionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès à la santé (comprenant le traitement des assuétudes) et le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels. Deux rapports d'évaluation (2009 et 2010) permettent de rendre compte des activités mises en œuvre dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Au-delà de cet actuel plan de cohésion sociale, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP) porte le projet 'Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025'. L'objectif est de contribuer à la réduction durable de la pauvreté sur le territoire wallon. Les

initiatives mises en place doivent permettre de favoriser les synergies entre les pouvoirs publics, les associations, les personnes en situation de pauvreté et l'ensemble des acteurs de la société civile, en vue de réduire la pauvreté.

On n'oubliera pas de mentionner la création en Région wallonne de l'IWEPS (Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique) qui est une institution publique et scientifique. Cet organisme a pour vocation de produire non seulement des indicateurs statistiques relatifs à l'évolution socio-économique et au bien-être de la population wallonne mais aussi de permettre une évaluation des politiques publiques en développant des prospectives.

2.1.3 La région de Bruxelles-Capitale et son Baromètre Social

La Région de Bruxelles-Capitale possède son 'Baromètre Social'. Il s'agit d'une analyse de l'état de la pauvreté réalisée à partir d'informations statistiques. Cette évaluation est réalisée annuellement depuis 1999 par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale. Elle donne lieu à la publication d'un rapport annuel qui permet de mieux cerner l'évolution des indicateurs liés à la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ce rapport est aussi un outil indispensable pour les décideurs.

2.1.4 Et du côté de la Communauté germanophone ?

En ce qui concerne la Communauté germanophone, il existe depuis mai 2008 une mission engagée en vue d'élaborer un 'Concept de Développement Régional' (CDR). Ce processus s'est ancré dans une consultation et une participation citoyenne afin d'effectuer une analyse approfondie de la situation en Communauté germanophone sur les plans économique, social et écologique en tenant compte des perspectives interculturelle et intergénérationnelle. Cette vaste analyse a pour ambition de formuler des projections d'avenir avec une orientation durable. L'élaboration du 'Concept de Développement Régional' a abouti à la publication, dans le courant de l'année 2009, des deux premiers tomes de synthèse ('DG - Ostbelgien Leben 2025. Concept de Développement Régional de la Communauté germanophone') centrés sur l'analyse de la situation en Communauté germanophone et les mesures à prendre. Le troisième tome publié en avril 2011 présente les premiers projets d'intervention jusqu'en 2014.

Dans ce contexte de 'Concept de Développement Régional', une contribution reprise dans le présent Annuaire illustre les initiatives prises en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce texte montre la manière dont les services d'accompagnement en Communauté germanophone coordonnent les activités d'inclusion sociale en direction des familles multi-problématiques.

2.2 La politique au niveau fédéral

2.2.1 *L'accord gouvernemental de Di Rupo*

En ce qui concerne la politique fédérale, rappelons l'accord de gouvernement de décembre 2011 de l'équipe Di Rupo, dans lequel nous trouvons un très prometteur "la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est une priorité du gouvernement". En amorce du deuxième Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté, il est même confirmé que la politique belge de lutte contre la pauvreté vise à réaliser les droits sociaux fondamentaux ancrés dans la Constitution et touchant plusieurs de ses importants domaines de vie. Le gouvernement fait référence à ce caractère multidimensionnel de la pauvreté parce que la définition de la pauvreté est utilisée dans cet Annuaire fédéral dans une forme légèrement adaptée (voir l'introduction jusqu'à la partie I), "la pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend aux divers domaines de l'existence individuelle et collective. Elle sépare les pauvres des modèles de vie généralement acceptés par la société. De plus, les personnes démunies sont généralement incapables de combler cet abîme par leurs propres moyens". La nécessité d'une politique structurelle, inclusive et préventive est donc rappelée, en fonction de cette définition.¹

L'Accord de Gouvernement de 2011 s'engage à mener cinq 'chantiers' essentiels, dont l'un est en lien direct avec l'impact que peut avoir la pauvreté sur les personnes les plus vulnérables, car il touche aux réformes sociales et économiques. C'est sous le terme 'autres politiques' qu'on retrouve principalement des éléments à mettre en lien avec les questions de pauvreté. Ceux-ci peuvent être synthétisés comme suit :

- des groupes cibles sur lesquels centrer les actions peuvent être mis en évidence au travers de la lecture de l'accord. Il s'agit des parents isolés, des personnes 'éloignées du marché du travail' ainsi que des enfants en situation de pauvreté. D'autres groupes vulnérables sont également définis, comme les personnes âgées, les personnes sans abri ainsi que celles qui disposent de faibles revenus ;
- le Gouvernement insiste également sur la problématique de l'endettement, qu'il souhaite résoudre par la mise en œuvre de plusieurs propositions ;
- les missions liées aux institutions sont accentuées. Ainsi, l'accessibilité des soins de santé apparaît comme un objectif important, de même que l'aide apportée par le Service de Créances Alimentaires (SECAL). Les CPAS jouent en outre un rôle central dans l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté dans une perspective liée à l'intégration sociale des personnes ;
- l'accord gouvernemental estime que des mesures d'activation professionnelles doivent être mises en œuvre. Ces mesures ciblent en particulier les personnes éloignées du marché du travail. Si ces populations échappent à l'insertion professionnelle, il importe de viser 'une stratégie d'inclusion active' afin de conserver une participation sociale des personnes ;

- enfin, en termes de procédures, les intentions du Gouvernement sont résumées comme suit :
 - "le Gouvernement actualisera la mise en œuvre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et l'adaptera sur base d'objectifs stratégiques et opérationnels" ;
 - "il renforcera le partenariat établi avec les partenaires de lutte contre la pauvreté, notamment au regard de leurs missions de concertation avec les personnes vivant en situation de pauvreté" ;
 - "il veillera à prolonger l'association des experts du vécu à la définition des politiques touchant ce public" ;
 - "il promouvra l'échange d'informations sur l'existence de tarifs sociaux et communiquera sur les droits sociaux accordés aux bénéficiaires".

2.2.2 *Notes de la Secrétaire d'État*

En sa qualité de Secrétaire d'État, Maggie De Block a proposé deux notes en 2012. La première était déposée auprès de la Chambre des représentants le 17 janvier 2012, reprenant divers domaines sur lesquels elle souhaite mettre l'accent dans le cadre de l'intégration sociale et de la lutte contre l'exclusion. Elle reprend également les actions qu'elle prévoit de mener durant son mandat. Une version révisée a été présentée quelques mois plus tard (14/09/2012), proposant une série d'actions concrètes à mettre en place pour lutter efficacement contre la pauvreté.

✓ Première note

La première note datant de janvier 2012 se divise en trois parties principales : d'abord, l'intégration sociale et professionnelle, ensuite, la lutte contre la pauvreté et, enfin, l'économie sociale. La Secrétaire d'État met tout particulièrement l'accent sur trois points : l'activation sociale, la lutte contre la pauvreté infantile et l'amélioration des pratiques au sein des CPAS.

La Secrétaire d'État souhaite se pencher spécifiquement sur les groupes jugés plus vulnérables face aux situations de pauvreté : les parents célibataires, les personnes sans emploi et les enfants. De même, la lutte contre la pauvreté doit être considérée en lien avec le Programme national de réforme (PNR) et le Rapport social national (RSN) dans le cas de la Belgique, afin que les actions envisagées soient cohérentes avec les politiques déjà mises en place.

On constate en Belgique une augmentation du nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale. Plusieurs facteurs sont concernés, notamment la migration des chômeurs exclus de l'ONEM vers les CPAS et "les transferts des bénéficiaires du droit à l'aide sociale vers le droit à l'intégration sociale" (De Block, 2012a : 11). L'emploi, qui reste un moyen de protection face à la pauvreté, doit être encouragé par le biais d'une exonération plus étendue dans le temps pour l'insertion professionnelle. De plus, il est

important que tous puissent participer à la vie sociale. Pour ce faire, la Secrétaire d'État veut notamment encourager les actions des CPAS et adapter les allocations réservées au bien-être des citoyens.

Les CPAS jouant un rôle central dans l'accompagnement des personnes vulnérables, De Block souhaite améliorer les conditions de travail des intervenants sociaux, encourager le développement de partenariats avec différents acteurs via des accords de collaborations et réaliser des simplifications administratives, par le recours à des procédures informatisées. L'ensemble de ces actions aurait pour effet de soutenir indirectement l'intégration sociale que visent les CPAS. De même, une piste proposée dans la note est celle de l'intégration des CPAS dans le réseau de la sécurité sociale via la Banque Carrefour BCSS, ce qui devrait permettre aux travailleurs sociaux de se centrer davantage sur les tâches sociales.

En ce qui concerne la pauvreté infantile, la note signale qu' "au niveau national, un budget de 4,2 millions d'euros a été libéré en 2010 afin de combattre ce problème" (: 6).

✓ *Deuxième note - le Plan fédéral*

Cette deuxième version – à savoir le deuxième Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté², a été approuvée par le Conseil des ministres le 14 septembre 2012. Le SPP Intégration Sociale suivra et évaluera systématiquement le Plan dans le respect de la recommandation faite par l'audit de la Cour des Comptes sur le premier Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté. Cela s'inscrit dans les tâches essentielles que se fixe ce SPP : favoriser l'intégration sociale, éradiquer la pauvreté, mener une politique d'activation plus ambitieuse et favoriser l'économie sociale comme alternative au fait d'entreprendre.

Il est intéressant de constater que ce deuxième Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté confirme la résolution d'extraire 380 000 personnes de la pauvreté d'ici 2020. Il est particulièrement remarquable que cela soit inséré dans le cadre de la stratégie de l'inclusion active. Ce faisant, le gouvernement veut suivre la recommandation de la Commission européenne visant à établir des stratégies intégrées et globales ayant pour but de garantir l'inclusion active de personnes éloignées du marché du travail, y compris les trois piliers d'un soutien adapté aux revenus, d'un marché du travail inclusif et de l'accès aux services de qualité. Cette stratégie a été longuement détaillée dans le précédent Annuaire fédéral.

Six objectifs stratégiques relient ce Plan au Programme National de Réforme, au Rapport Social National ainsi qu'au premier Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté, dont il est question plus loin.

Quels sont les six objectifs stratégiques de ce second Plan ? Garantir la protection sociale de la population, réduire la pauvreté infantile, renforcer l'accès au travail par l'activation sociale et professionnelle, pourvoir un logement à chacun en combattant le logement indécent et le sans-abrisme, garantir le droit à la santé et assurer l'accessibilité

té des services publics à chacun, et en particulier aux plus vulnérables. Ces six objectifs stratégiques visent chacun un certain nombre d'objectifs opérationnels (33 au total) et l'ensemble comprend 118 points d'action concrets, dont certains peuvent être réalisés à court terme, alors que pour d'autres, l'aboutissement devra sans doute surmonter moult obstacles. Par mesure de prudence, le délai est fixé à l'horizon 2020, qui n'est pas sans rappeler la date butoir de l'actuel Plan Stratégique Européen.

D'après quelques exemples, il apparaît que certains objectifs opérationnels ne sont pas pourvus de points d'action aussi essentiels ; certains se cantonnent à délivrer des informations mieux ciblées. Un rôle de premier ordre est dévolu à la tâche de coordination de la Secrétaire d'État à l'Intégration Sociale et la Lutte contre la Pauvreté, et (donc également) à la concertation avec les entités fédérées. Dans la perspective d'un étalement toujours plus grand des compétences, ce n'est pas anodin et cela est certainement recommandable. La pauvreté est en effet un état qui concerne de nombreux domaines de compétence.

Pour atteindre son premier objectif, à savoir garantir la protection sociale de la population, le gouvernement relèvera progressivement les allocations de sécurité sociale et d'assistance les plus basses ; se battra pour des salaires minimums adéquats, de façon à ce que le travail soit récompensé ; développera une politique accordant de l'attention aux besoins spécifiques des indépendants en situations les plus précaires ; renforcera le pouvoir d'achat de la population en maîtrisant le coût de l'énergie ; favorisera l'accès de la population au monde numérique, en observant les tarifs des services télécoms ; poursuivra le dialogue et mettra en place des actions de coordination avec les parties impliquées afin de lutter contre l'endettement.

Pour faire reculer la pauvreté infantile, la Secrétaire d'État à l'Intégration Sociale et la Lutte contre la Pauvreté, en concertation avec les entités fédérées, soumettra un plan d'action fort de trois priorités : donner aux enfants la chance de grandir dans des familles ayant accès à des moyens suffisants ; garantir l'accès aux services et opportunités, surtout durant les premières années de vie ; favoriser la participation des enfants par des activités sociales, sociétales, sportives et de loisirs, et stimuler leur droit à l'écoute. Des partenariats verticaux et horizontaux seront conclus entre les différents niveaux de pouvoir et domaines de politique. En se fondant sur cet indicateur, le gouvernement fédéral a élaboré un cadre de contrôle afin d'améliorer la transparence de la lutte contre la pauvreté infantile et d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan afférent.

L'accès au travail sera renforcé par l'activation sociale et professionnelle. Les conditions de création ou de maintien de l'emploi doivent être plus favorables, et davantage centrées sur certains groupes cibles particulièrement vulnérables. Les CPAS doivent être encouragés à prendre des actions dans le domaine de l'activation sociale, en incitant les personnes éloignées du marché du travail à une participation sociale utile ; ils doivent être soutenus dans leurs tentatives d'appliquer une politique d'activation pro-

fessionnelle, en collaboration avec d'autres acteurs. L'intégration socioprofessionnelle de bénéficiaires du revenu d'intégration (ou de son équivalent) doit être un véritable levier vers l'emploi, auquel doit contribuer le prolongement de trois à six ans de dispense pour l'intégration socioprofessionnelle (voir à ce sujet la contribution de *Kristel Bogaert* dans cette publication).

Diminuer le sans-abrisme et le logement indécent doit être encouragé en autorisant les différents niveaux de compétence à conclure des accords de collaboration. Il faut renforcer l'accueil des sans-abri durant l'hiver. Il faut également davantage de clarté dans les pratiques administratives relatives à l'octroi d'une adresse de référence aux personnes n'ayant pas de domicile fixe et qui ne sont pas en mesure d'en obtenir un par leurs propres moyens. En outre, la Secrétaire d'État à l'Intégration Sociale et la Lutte contre la Pauvreté projette d'implémenter le principe du '*Housing First*' dans minimum cinq grandes villes du pays (Bruxelles, deux en Flandre, deux en Wallonie). Il faudra veiller à l'harmonisation avec les entités fédérées, compétentes pour le logement, et qui ont déjà développé des instruments intéressants.

Le droit à la santé sera entre autres mieux garanti par la simplification administrative de l'accès aux soins de santé. Le seuil d'accès aux prestataires de soins doit être abaissé pour les groupes les plus vulnérables. Les soins de santé doivent rester abordables, notamment par la mise en place d'un statut plus avantageux pour les patients souffrant de maladies chroniques, en tenant compte de la gravité de la pathologie et des frais qu'elle implique. Développer une politique alimentaire permettrait également une approche préventive des soins de santé.

Assurer à chacun l'accessibilité des services publics pourra entre autres découler du renforcement et de l'élargissement du projet d'experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale dans les services publics fédéraux et en encourageant des partenariats avec de tels experts du vécu. Des mesures pour faciliter l'accès auxdits services tiendront davantage compte des problèmes spécifiques des citoyens les plus vulnérables. Il faut investir dans un système de justice accessible, abordable et compréhensible. L'autorité fédérale s'engage également à établir un plan d'action pour approuver une législation sur les services d'intérêt général sur la base du Traité de Lisbonne, en tenant compte de l'accès aux services publics de qualité.

Les priorités politiques de la Secrétaire d'État sont similaires à celles énoncées dans sa première note, avec toutefois quelques adaptations : si la pauvreté infantile et l'activation professionnelle restent des thématiques centrales dans le Plan de lutte contre la pauvreté, elle met aussi l'accent sur la lutte contre la fraude sociale. De même, elle souhaite accorder une attention particulière à la coordination et à la coopération entre les différents niveaux de pouvoir belges. En effet, pour De Block, c'est en travaillant en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés que la lutte contre la pauvreté sera la plus efficace. Il est également jugé essentiel de faire intervenir les acteurs concernés par l'exclusion sociale, par exemple par le biais des 'experts de vécu'. Si le souci de

voir s'améliorer les pratiques des CPAS apparaît au travers des actions concrètes que souhaite mener la Secrétaire d'État, il ne s'agit plus d'une priorité explicite comme ce fut le cas dans la première note. D'une note à l'autre, on remarque également que les groupes vulnérables ne sont plus ciblés en tant que tels. La deuxième note rédigée fait référence à une sensibilisation de l'ensemble de la population sur les questions de pauvreté.

Regardons de près les six buts essentiels que nous retrouvons dans cette deuxième note.

Puisque notre système de protection sociale joue le rôle de filet de sécurité pour limiter la pauvreté, elle est indispensable. De Block souhaite renforcer celle-ci par le biais des objectifs opérationnels suivants : augmenter provisoirement les allocations sociales et les allocations sociales des plus faibles ; plaider pour des salaires minimum adéquats afin que le travail rapporte ; développer une politique accordant de l'attention aux besoins spécifiques des indépendants les plus vulnérables ; renforcer le pouvoir d'achat de la population en maîtrisant les coûts de l'énergie ; renforcer l'inclusion digitale au sein de la population, en prêtant attention aux tarifs Internet ; maintenir le dialogue et développer des actions de coordination avec les parties concernées afin de lutter contre le surendettement. mais aussi mettre au point un cadre de monitoring basé sur des indicateurs pour renforcer la transparence de la lutte contre la pauvreté infantile et suivre l'exécution du Plan de lutte contre la pauvreté infantile ; donner aux enfants l'opportunité de grandir dans des familles ayant accès aux ressources adéquates ; donner aux familles l'accès aux services et aux opportunités, avec une attention spécifique pour les premières années de vie ; favoriser la participation des enfants aux activités sociales, civiques, récréatives et sportives et le droit des enfants d'être entendus ; conclure des partenariats verticaux et horizontaux entre les différents niveaux de pouvoir et les différents domaines politiques.

Renforcer l'accès au marché du travail par l'activation sociale et professionnelle est essentiel pour augmenter le nombre de travailleurs en Belgique. En plus, si l'emploi fait figure de protection face à la pauvreté, il doit pour cela être de qualité afin d'éviter le phénomène des travailleurs pauvres. Cela demande de créer les conditions favorisant la création d'emplois ou le maintien de l'emploi en mettant l'accent sur certains groupes cibles particulièrement vulnérables ; encourager les CPAS à prendre des actions au niveau de l'activation sociale en incitant les personnes éloignées du marché du travail à une participation sociale utile ; soutenir et encourager les CPAS à mener une politique d'activation professionnelle en partenariat avec différents acteurs ; faire de l'insertion socioprofessionnelle un véritable levier vers l'emploi.

Renforcer la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement implique de meilleures conditions d'accès au logement et de meilleures conditions de vie. Parmi les objectifs opérationnels évoqués, la note retient qu'il est d'abord nécessaire de "déterminer et mettre en évidence les responsabilités et rôles des entités fédérées et de l'État fédéral eu égard des personnes sans-abri et du mal logement". De même, la Secrétaire d'État

souhaite renforcer les dispositifs d'accueil hivernal pour les sans-abri, faciliter l'octroi d'une adresse de référence et développer des actions innovantes dans le domaine.

On constate encore de nombreuses inégalités de santé en Belgique, ce qui entre en opposition avec les objectifs liés à la protection sociale de l'ensemble de la population. De Block souhaite ainsi promouvoir l'accès aux soins de santé pour tous, par les moyens suivants : garantir un accès plus simple aux soins de santé via la simplification administrative ; rendre l'accès aux prestataires de soins plus accessibles pour les groupes cibles les plus vulnérables ; garantir l'accessibilité des soins de santé ; élaborer un statut plus favorable pour les malades chroniques, en tenant compte notamment de la gravité de la pathologie et des coûts qu'elle engendre ; garantir les soins de santé préventifs, en tenant compte d'une politique alimentaire.

Enfin, les services publics fédéraux "ont le souci constant de faire en sorte que chaque citoyen ait accès aux services sociaux fondamentaux auxquels il a droit. Réaliser cet objectif est un défi important. Le constat est que certains groupes ont plus facilement accès à ces services que d'autres" (De Block, 2012b : 45). Pour y remédier, huit objectifs opérationnels sont énoncés : le projet 'experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale' au sein des services publics fédéraux sera renforcé et élargi ; encourager les partenariats avec les experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale ; l'accès aux soins de santé pour les citoyens les plus vulnérables sera simplifiée ; les mesures facilitant l'accès à l'emploi tiendront mieux compte des difficultés spécifiques rencontrées par les citoyens les plus vulnérables ; investir dans un système judiciaire accessible, abordable et compréhensible ; l'accès aux services offerts par les entreprises publiques pour les citoyens les plus fragiles sera simplifié ; l'amélioration de l'accessibilité vis-à-vis des services publics pour les groupes cibles les plus vulnérables ; des services publics et sociaux de qualité et accessibles reconnus à l'échelle européenne.

Le Programme national de réforme (PNR³) contient les mesures prises par les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires au cours des 12 derniers mois, visant à atteindre les objectifs énoncés en avril 2011. Les gouvernements y soulignent la nécessité de réformes structurelles pour atteindre les objectifs, mais en limitent la portée en précisant que les objectifs budgétaires annoncés et réactualisés doivent être rencontrés. Cependant, lors de l'actualisation en 2012, l'objectif chiffré relatif à la pauvreté infantile a été gommé.

Le Rapport social national (RSN⁴), version édulcorée de son prédécesseur, est en conformité et complémentaire avec ledit Programme National Belge de Réforme 2012. Les deux doivent être lus et compris simultanément. La version de 2012 pour la Belgique a été établie dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (MOC). Il donne un relevé de la situation en Belgique vue sous l'angle des objectifs communautaires des MOC et se base à cet effet sur une analyse des indicateurs développés dans le cadre de la méthode ouverte. Il explique brièvement les récentes initiatives de politique ou

annoncées relatives à ces objectifs. La plus-value du RSN consiste à disposer, outre les sections relatives à l'inclusion sociale et à la sécurité sociale déjà présentes dans le PNR, de sections dans lesquelles est développée une politique axée sur les objectifs 'travail' et "formation et enseignement" de la stratégie Europe 2020. Les deux domaines occupent en effet une place centrale dans la politique de protection sociale en Belgique.

Le RSN comprend désormais une analyse du contexte socio-économique belge et des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs communautaires des MOC, principalement sur la base des indicateurs de ceux-ci. Dans une autre partie, nous analyserons l'approche globale stratégique de la politique de protection sociale belge en accordant une attention particulière au maintien d'une sécurité sociale robuste, à l'augmentation du taux d'activité et à la réforme de l'État. Dans les trois dernières parties, nous donnerons un aperçu succinct et conforme aux directives de ce Rapport des mesures clés qui ont été prises ou qui le seront rapidement dans les trois volets des CPAS, à savoir l'inclusion sociale, les pensions et les soins de santé (à long terme).

La plus-value du RSN suppose que, outre les parties relatives à l'inclusion sociale et à la sécurité, ce Rapport comprenne également des parties dans lesquelles la politique est développée à l'aune des objectifs 'travail' et 'formation et enseignement' de la stratégie Europe 2020. Ces deux domaines occupent en effet une place centrale dans la politique relative à la protection sociale en Belgique.

Le Service fédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé à la suite d'un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et Régions. Il décrit la pauvreté comme une violation des droits de l'homme. Il est chargé de l'évaluation de l'exercice de ces droits. À cet effet sont organisés des groupes de dialogue avec les associations défendant les intérêts des plus démunis et d'autres acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté. Les résultats de ces processus de concertation sont enregistrés dans des rapports biennaux soumis à la Conférence Interministérielle 'Intégration dans la société' ainsi qu'aux différents gouvernements, parlements et conseils.

Le droit au logement et les perspectives d'avenir pour les jeunes forment la thématique de base du sixième rapport. L'accord gouvernemental fédéral précise que la législation sur les baux locatifs sera transférée aux Régions, ce qui sera une belle opportunité pour attirer l'attention sur les situations où le droit au logement est bafoué et pour formuler des recommandations pour exercer ce droit. Le deuxième thème, à savoir les perspectives d'avenir pour les jeunes, concerne les adolescents qui quittent les infrastructures spéciales d'accueil et d'encadrement en raison de la limite d'âge (18 ans) ainsi que ceux intégrés au régime d'apprentissage et de travail à temps partiel. Les jeunes ayant un parcours socio-économique précaire sont surreprésentés dans ces deux situations.

2.3 Que pouvons-nous attendre de l'Europe ?

Quant à la conjoncture au niveau européen, limitons-nous à quelques considérations générales. Dans sa présentation à une conférence de l'EAPN (*European Anti-Poverty Network*) du 28 septembre 2012 (*Is Europe 2020 delivering on Poverty ? Assessing the Europe 2020 Strategy*), Hugh Frazer, coordinateur du réseau européen d'experts indépendants sur l'inclusion sociale, souligne plusieurs éléments qui n'échapperont pas aux lecteurs de cet Annuaire. Nous en avons d'ailleurs déjà évoqué certains dans l'introduction à la première partie.

Il constate tout d'abord que les développements diffèrent graduellement d'un pays à l'autre, mais sont partout analogues : une aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, une augmentation du chômage (à long terme), touchant plus particulièrement certains groupes de citoyens (les jeunes, les allochtones), une segmentation plus forte du marché du travail, des revenus insuffisants ainsi qu'un endettement aggravé (suite à l'augmentation des coûts de la vie, la diminution des allocations sociales provoquée par des mesures d'économies et le durcissement des conditions d'accès), l'augmentation de la pauvreté infantile, les difficultés de logement (hausse des coûts, insuffisance du logement social, inégalités croissantes entre zones d'habitat, aggravation du sans-abrisme), le risque plus élevé de situations de pauvreté grave (en particulier chez les personnes issues de l'immigration, les Roms et les sans-abri).

Bien que la pauvreté et l'exclusion sociale n'aient jamais été aussi graves, il constate que le Programme National de Réforme en 2011 était très timoré en matière de lutte contre la pauvreté et que la situation en 2012 ne s'est pas améliorée sensiblement, malgré les encouragements à s'attaquer plus efficacement "au chômage et aux conséquences sociales de la crise". En 2012 aussi, seuls quelques États membres de l'Union, dont la Belgique, sont parvenus à relever convenablement les défis de l'inclusion sociale. Les initiatives positives concernaient surtout celles d'un marché du travail inclusif et de la pauvreté intergénérationnelle. La plus grande partie du PNR est sous la coupe de mesures d'économies au détriment de la dimension sociale. La Stratégie Europe 2020 est dominée par la politique économique et le court terme, sans aucune estimation de l'impact social. La protection sociale et l'accès aux services ne sont abordés qu'occasionnellement et 'l'inclusion active', pourtant une invention des autorités européennes, en est pratiquement absente. L'emploi, par contre, bénéficie bien d'une attention, mais est défini de façon très étroite.

Les Programmes nationaux de réforme font également piètre figure en matière de gouvernance : absence de débat public et politique ; inclusion sociale qui demeure isolée des importants domaines de politique ; implication illimitée des acteurs concernés. Les fonds structurels sont insuffisamment utilisés pour s'attaquer tant à la pauvreté qu'à l'exclusion sociale – en plus de favoriser l'inclusion –, et les liens établis avec les autres objectifs de la Stratégie Europe 2020 sont très ténus. Les objectifs en matière de politique contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont souvent faibles, insuffisants, ils manquent d'ambition, d'inspiration et de liens avec la politique globale.

Sa conclusion est donc la suivante : bien que la pauvreté et l'exclusion sociale se soient aggravées, la valeur ajoutée du Programme National de Réforme est très limitée et l'implication des intervenants très modeste, et en tout cas moindre que celle pour la MOC.

'L'Europe sera sociale, ou ne sera pas'. Cette constatation se vérifie de plus en plus. En effet, la vague de mesures d'austérité, sans véritable contrepoids, qui déferle actuellement sur l'Europe risque de faire chavirer notre bateau 'providence'. Il est impossible de bâtir un paradis sur un cimetière social. Il suffit, pour s'en convaincre, de le demander aux Grecs, aux Espagnols et aux Portugais. Pourtant, l'Europe avait bien démarré le nouveau millénaire.

En collaboration avec la présidence belge et espagnole de l'Union européenne, un agenda UE 2020 avait été mis en place, qui reprenait cinq objectifs chiffrés visant à atteindre une croissance intelligente, inclusive et écologique, tout en conservant un équilibre social, écologique et économique. Parmi ces objectifs figurait celui de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici 2020.

C'est à cet effet qu'une Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale avait vu le jour, avec pour tâche de réaliser, dans le cadre d'une convention annuelle, un état des lieux en collaboration avec les parties prenantes.

La deuxième Convention s'est tenue en décembre 2012 ; elle n'a pu déboucher que sur le constat suivant : nous sommes mal embarqués. La pauvreté ne diminue pas, bien au contraire. Et l'augmentation de la pauvreté infantile prend une courbe ascendante particulièrement inquiétante, sans parler du chômage des jeunes. Lors de la Convention, pour laquelle une démarche *top down* a été retenue, ne laissant que trop peu de place aux contributions des parties prenantes et, *a fortiori* ; aux contributions des personnes vivant en situation de pauvreté, le Commissaire Andor a tenté, timidement, de renverser la vapeur en Europe, en proposant le paquet d'investissement social. Celui-ci comprend une recommandation visant à lutter contre la pauvreté infantile (la présidence belge qui y a fortement œuvré est parvenue à obtenir des résultats concluants), ainsi qu'un volet consacré au sans-abrisme et à l'investissement dans l'humain. Cependant, cette initiative est restée vague et peu concrète.

La Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE 2020, mise en place en 2011 afin de donner la parole aux parties prenantes belges, et surtout aux personnes en situation de pauvreté, ainsi que de leur permettre une participation aux niveaux européen et belge, était présente en nombre. Son mandat était clair : une Convention ne peut être un forum de participation temporaire pour les parties prenantes que si un programme documenté est disponible à temps, de sorte que tout le monde puisse s'y préparer consciencieusement. Le thème 'activation' prévu au programme a trop peu de contenu. Le travail constitue une étape essentielle pour sortir de la pauvreté. Mais pas pour tout le monde. L'inclusion active repose sur trois piliers : un revenu décent, une participation aux marchés du travail inclusifs pour les personnes qui sont très

éloignées du marché du travail ou une participation à la société au sens large du terme, ainsi qu'un accès à des services de qualité tels que le logement, la santé, l'enseignement, etc.

Le paquet d'investissement social suscite donc d'immenses espoirs, mais l'équilibre est souhaitable. Si l'UE parvient à intervenir de manière forte dans l'économie des États membres, en allant même jusqu'à imposer des sanctions, pourquoi ne pourrait-elle pas en faire de même dans le domaine social ? Cet élément a été clairement mis sur le tapis lors de la réunion préliminaire. La stratégie Europe 2020 est en train d'échouer. La Belgique devait sortir 380 000 personnes de la pauvreté. Depuis 2008, année de référence, 77 000 personnes sont venues gonfler les rangs des précaires. Et il n'en va pas différemment au niveau européen.

3. Éléments de la politique sur la pauvreté

Parmi les nombreuses thématiques possibles, les suivantes sont abordées dans cet Annuaire : les budgets de référence comme moyen permettant une évaluation plus pertinente du niveau de vie et des besoins primaires des personnes démunies ; la logique d'intégration de la lutte contre la pauvreté en Belgique (et ses dysfonctionnements) ; ainsi que la considération usuelle, dans notre pays, de l'activation sociale et ses pratiques.

Une des formes marquantes de politique indirecte en matière de pauvreté concerne les mesures relatives 'au pouvoir d'achat de la population'. Elles occupent (de nouveau) une place centrale dans le débat politique et public, puisque pour boucler le budget, il est actuellement question de saut ou d'adaptation de l'index des prix à la consommation. Dans le débat, on aura remarqué que l'impact très hétéroclite des propositions sur les différents groupes de population (en termes de revenus) ne bénéficie pas toujours de l'attention qu'il mérite. Or chaque mesure érode encore davantage les plus faibles revenus, chez qui le dilemme consiste à choisir entre manger ou se chauffer, alors que ce choix est nettement moins prégnant pour les classes moyennes (et *a fortiori* supérieures).

Pour rechercher un indicateur fiable en mesure de cartographier l'évolution du pouvoir d'achat des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration de la sécurité sociale, *Storms et Cherenti* se basent sur trois paniers différents de biens et services, dont ils peuvent utiliser le prix pour se formuler une idée de la cherté croissante en Belgique. Le panier le plus connu est celui de 'l'indice des prix à la consommation', suivi de 'l'indice santé'; le troisième étant l'indice pauvreté. Ils peuvent également se baser sur les paniers des budgets de référence pour la participation sociale et sur les prix afférents. Un chapitre spécifique est consacré à ces budgets de référence (voir chapitre 2, partie III).

En comparant le contenu de ces paniers, nous constatons alors que leur composition est très différente. Ainsi, le panier de la pauvreté et les budgets de référence contiennent une part substantiellement plus grande de produits et services nécessaires aux besoins plutôt physiques. La part des catégories 'logement', 'alimentation et boissons' et 'vêtements' correspond environ à 75% de tous les postes de dépenses, alors qu'elle ne représente que 40% dans le panier de l'indice général. Si nous précisons l'évolution des trois paniers, nous constatons alors que le coût de la vie a, entre 2000 et 2012, augmenté plus rapidement dans le panier de la pauvreté que dans le panier de l'indice général. Sur la base de l'évolution différente des loyers sur le marché du logement privé et du logement social, nous pouvons toutefois affirmer que les budgets de référence ont augmenté plus rapidement pour les familles qui louent leur logement sur le marché des logements sociaux que pour les familles qui louent dans le secteur privé.

On peut en conclure que, ni le panier de l'indice général ni les paniers des budgets de référence pour la participation sociale, ne proposent d'indices appropriés afin de mesurer le pouvoir d'achat des revenus minimaux. Il n'est pas davantage recommandé d'utiliser les budgets de référence comme *benchmark* afin de se prononcer sur l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimaux. Afin d'analyser l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimaux, nous recommandons d'utiliser l'indice du panier de la pauvreté comme point de référence.

Si nous utilisons l'indice de la pauvreté développé par Defeyt (2012), nous constatons que le pouvoir d'achat de nombreux revenus minimaux a augmenté depuis le début de ce siècle dans notre pays. Les efforts consentis sont toutefois nettement moins importants pour les personnes en âge de travailler que pour les personnes plus âgées. Nous constatons, plus spécifiquement pour les bénéficiaires du revenu d'intégration ayant des enfants à charge, les chômeurs et les bénéficiaires du salaire minimum, que leur pouvoir d'achat a diminué au cours de la période considérée. De plus, ces résultats fournissent plutôt une sous-évaluation qu'une surestimation de l'évolution du coût de la vie des groupes à faibles revenus dans notre société, car l'indice de la pauvreté qui a été utilisé a été calculé pour des familles louant leur logement sur le marché privé du logement, alors que les loyers sur le marché des logements sociaux a augmenté plus fortement au cours des dernières années.

En associant ces constats aux conclusions du chapitre sur les budgets de référence de la partie III, il devient évident qu'un effort financier supplémentaire doit être consenti pour les familles en âge de travailler et bénéficiant d'un revenu minimum, surtout si elles ont des enfants. Leur revenu est trop faible pour leur permettre de participer activement à la société et y remplir dûment tous les rôles nécessaires. De plus, leur situation ne s'est pas améliorée au cours des dernières années. Elles doivent donc consentir à des efforts supplémentaires afin de conserver la tête hors de l'eau.

Dans leur analyse portant sur la participation politique des personnes démunies, *Maria De Bie, Philippe Versailles, Griet Roets et Rudi Roose* expliquent de façon saisissante que

le débat sur la lutte contre la pauvreté en Belgique est dominé par une logique d'intégration sociale. Celle-ci vise à améliorer l'accès aux droits sociaux fondamentaux et à favoriser leur utilisation, bref, à amener une politique publique plus efficiente. Le cœur de la politique en matière de lutte contre la pauvreté fait donc partie intégrante d'une politique fédérale plus efficace. La participation des pauvres est de la sorte considérée comme essentielle, y compris à l'échelle internationale, pour la réalisation d'une politique ciblée en matière de lutte contre la pauvreté. Une telle participation ouvre des opportunités pour mieux faire correspondre les priorités politiques aux situations concrètes de pauvreté et permet aux plus démunis d'exploiter leurs expériences de pauvreté pour les convertir en actions politiques. Comme le déclare *Philippe Versailles*, cette participation peut prendre diverses formes, depuis les témoignages passifs jusqu'à la mise en place (c'est-à-dire la co-construction participative) et l'exécution d'une politique.

Dans le but d'aboutir à ces processus de co-construction, les auteurs estiment nécessaire d'associer la lutte contre la pauvreté à l'éducation permanente de tous les acteurs concernés de la société. La 'politique sociale' et 'la vie dans la pauvreté' sont en effet deux mondes diamétralement différents. C'est pourquoi, selon eux, le caractère pénible de cette participation, et surtout ses effets paradoxaux, devraient constituer un point de discussion central dans la lutte contre la pauvreté. La définition actuelle du problème de pauvreté l'écarte des sphères politiques vers des sphères d'assistance et de remédiation, ce par quoi la lutte contre la pauvreté débouche sur une maîtrise du problème de la pauvreté plutôt que sur la lutte contre les racines du mal. C'est en même temps courir le risque de voir cette participation réduite à une stratégie d'activation ciblant des personnes vivant dans la pauvreté et impliquant la redéfinition de la description de la pauvreté en problème individuel d'ordre psychosocial plutôt que comme problème d'exclusion sociale.

Le problème de la pauvreté est 'en d'autres termes' analysé comme un 'problème socio-politique' plutôt que comme une question de politique sociale axée sur l'intégration sociale. Cela implique de ne pas mettre l'accent sur la lutte contre la pauvreté en tant que problème d'intégration sociale, mais d'envisager la lutte contre la pauvreté comme la concrétisation d'un projet de société plus équitable visant un accroissement de l'égalité des chances des citoyens à mener une existence digne. En prenant comme point de départ le droit à mener une existence conforme à la dignité humaine comme un droit fondamental à la fois reconnu par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Constitution belge, le débat actuel relatif à la lutte contre la pauvreté met en lumière plusieurs goulets d'étranglement. Dans le droit-fil de ces goulets d'étranglement, nous allons ensuite revenir sur la manière dont la participation formelle et directe de personnes en situation de pauvreté a été structurellement ancrée dans les structures et pratiques politiques des aides et services en Flandre suite à la publication du Décret flamand de Lutte contre la Pauvreté (2003), et donc sur ce qu'est le sens du Réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole et sur le rôle joué par les

experts du vécu dans 'l'aide et les services' et dans la politique qui touche au développement d'une société socialement équitable. En conclusion, la lutte contre la pauvreté est à voir plus comme une pierre de touche sociopolitique pour la politique sociale que comme un objectif politique.

Activation, inclusion active, participation sociale : autant de formules magiques pour lutter contre la pauvreté, mais dont le contenu demeure obscur. D'ailleurs, cette notion dépend de qui l'utilise. À partir d'une enquête exploratoire commune menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, *Abraham Franssen, Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz et Ludo Struyven* ont rédigé une contribution sur l'image et les pratiques d'activation sociale dans les CPAS.

Par la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale, le principe d'activation socioprofessionnelle est devenu un objectif et une condition du soutien des CPAS. C'est pourquoi ces derniers ont adapté les conditions et l'encadrement, renforcé leurs services d'intégration socioprofessionnelle et les mesures de mise à l'emploi.

Pourtant, le but d'une intégration socioprofessionnelle demeure inaccessible à une majorité d'utilisateurs du CPAS. Ainsi, pas plus d'un tiers des bénéficiaires du revenu d'intégration de la Région de Bruxelles-Capitale sont guidés vers une intégration socioprofessionnelle, et seule une partie encore plus réduite décroche réellement un emploi, généralement par le biais du célèbre article 60. C'est pourquoi de nombreux CPAS ont développé, pour leurs clients qui n'étaient apparemment pas immédiatement disponibles pour le marché du travail, une offre complémentaire et intermédiaire de services, de projets d'initiative – aux noms multiples, comme remobilisation sociale, citoyenneté, cohésion sociale, participation, parcours préparatoire...

Outre une description de cette diversité de pratiques (qui se distinguent souvent par leur groupe cible, leur durée dans le temps, leur place au sein des CPAS et envers les partenaires externes), cette étude évoque les débats produits durant la mise en place et la structuration de ces initiatives. Ils concernent notamment le caractère volontaire ou obligatoire et font finalement référence aux conceptions normatives hétéroclites de ce qu'est ou devrait être l'intégration sociale.

Dans une première partie de ce chapitre, les auteurs décrivent le contexte et esquiscent le panorama des pratiques d'activation sociale dans les CPAS. Ils présentent ensuite les termes du débat utilisés pour ces notions d'intégration. Dans leurs conclusions, ils posent quelques balises concernant les développements futurs.

Cette deuxième partie se termine par une contribution de *Karin Fatzaun* sur la politique en matière de pauvreté dans la Communauté germanophone. Après qu'un rapport de la *Belgisches Rotes Kreuz* (Croix-Rouge en Communauté germanophone), établi en 2007, ait notamment constaté une hausse alarmante du nombre de familles à problèmes multiples, le gouvernement de la Communauté germanophone a demandé à la Croix-Rouge d'approfondir l'analyse et de formuler des propositions pour améliorer

le système d'aide sociale. Ses résultats ont été publiés en octobre 2010. L'élément clé du rapport est un projet modèle s'efforçant de mettre en place de nouvelles structures et plus particulièrement un réseau et une coordination ciblée entre tous les services importants œuvrant auprès des *Familien mit vielfältiger Problembelastung*, un terme qui doit remplacer l'appellation stigmatisante de 'familles multiproblématiques' et que nous avons traduit par 'famille à charges multiples'. Voilà une mission qui revient au 'case management'. D'autres initiatives sont abordées dans les paragraphes suivants.

4. Certains critères contribuent-ils à mener une politique ciblée en matière de pauvreté ?

La tendance allant vers une politique directe en matière de pauvreté, prenant la forme de mesures spécifiques dont bénéficient les plus démunis, n'est pas très positive, d'une part car la stigmatisation de ces personnes menace d'augmenter, et d'autre part, car les facteurs fondamentaux ne sont pas attaqués à la source du problème. Une politique de lutte contre la pauvreté plus ciblée doit, davantage qu'aujourd'hui, inclure dans la pratique 'indirecte' les ennuis et préoccupations inhérents.

Partant de certains critères pour une politique ciblée en matière de pauvreté, nous pouvons vérifier à quel point il est important de tenir compte des effets de cette politique indirecte en matière de pauvreté. Il existe actuellement plusieurs sortes de rapports sur les effets de la pauvreté, publiés tant au niveau fédéral que régional – et même au niveau local ?

Une politique ciblée en matière de pauvreté doit répondre aux (sept)critères suivants : former un ensemble cohérent (intégré), de mesures structurelles (et donc préventives), dans divers domaines et à différents niveaux, à partir d'un partenariat entre autorités, groupes cibles et acteurs particuliers, dans les secteurs 'durs' et 'doux', avec la participation des groupes cibles en position forte et être étayée par une solide base scientifique.

Il est évident que cet ensemble est un minimum, mais chacune des mesures ne doit pas nécessairement répondre au plus haut niveau à l'ensemble de ces critères. C'est surtout une condition pour le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté à laquelle chacune appartient.

La mesure est-elle basée et appuyée par une solide collecte de données et une analyse du problème ? Une étude, comme base pour la politique, s'avère nécessaire parce que la pauvreté et l'exclusion sociale ont des conséquences complexes, invisibles, diffuses et difficiles à détecter. Une société en perpétuel développement crée en outre de nouvelles formes d'exclusion qu'une étude scientifique permet de déceler à temps. Il revient éga-

lement aux chercheurs de mettre à disposition des instruments pour évaluer et corriger la politique menée. L'existence de cet Annuaire de la pauvreté peut y contribuer, pour autant que plusieurs conditions soient satisfaites.

NOTES

1. Ce deuxième Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté fait expressément référence à l'audit du premier Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté que la Cour des Comptes a publié en mai 2012. Lors de cet examen, la qualité, l'exécution, le suivi et l'évaluation du plan ont été étudiés. Concrètement, la Cour des Comptes a vérifié si les objectifs et les mesures du plan SMART avaient été développés, si la répartition des tâches et les responsabilités avaient clairement été définies, comment le suivi de l'exécution était précisément organisé, et enfin si un processus d'évaluation était prévu pour tirer les leçons de la politique.
2. <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/tweede-federale-plan-armoedebestrijding>
3. <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/belgisch-nationaal-hervormingsprogramma-2012>.
4. <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/belgisch-nationaal-sociaal-rapport-2012>.

CHAPITRE 1

Les adaptations du revenu minimal au bien-être ? Pour tous ?

Bérénice Storms et Ricardo Cherenti

1. Introduction

Depuis plusieurs années, et plus encore depuis la crise économique et sociale qui s'est abattue sur le monde en 2008, nombreux sont les citoyens qui se plaignent, à tort ou à raison, de voir leur pouvoir d'achat se réduire comme peau de chagrin. Les médias se font d'ailleurs très régulièrement le relais de ce sentiment et accusent les gouvernements, les patrons, ou encore la fatalité, de réduire la capacité d'achat des uns et des autres. Toutefois, si ce sentiment de perte de pouvoir d'achat transcende tous les médias et la plupart des acteurs politiques, économiques, culturels ou sociaux, ils ne sont pas nombreux à se poser la question de savoir, dans ces conditions, ce que deviennent les personnes les plus démunies. Peut-on dire qu'elles perdent également leur pouvoir d'achat ? Et si tel est le cas, quelles en sont les conséquences ? On peut aisément imaginer qu'une personne de classe moyenne, qui se verrait perdre du pouvoir d'achat, serait amenée à faire un choix difficile entre partir en vacances ou partir en *city trip*, ou entre s'offrir une nouvelle voiture ou garder encore l'ancienne un an ou deux. Les choix sont certes importants, mais pas vitaux. Par contre, parmi les personnes en situation de pauvreté, le choix est souvent beaucoup plus dramatique et celui-ci peut consister à choisir entre manger ou se chauffer. On ne parle donc pas du tout de la même réalité dans l'un ou l'autre cas.

Mais, allons plus dans le détail de cette 'impression' partagée par le plus grand nombre de la perte du pouvoir d'achat. Et posons-nous la question de savoir si tel est vraiment le cas. Mieux encore : est-ce le cas pour tout le monde ? Il nous semble qu'une différence doit être faite entre la population à revenu moyen (nous ne parlons pas ici des personnes les plus fortunées) et la population avec des revenus bas.

Ce chapitre est subdivisé en deux parties : dans la première partie, nous aborderons l'évolution du coût de la vie en nous basant sur l'évolution des prix des produits et services dans trois paniers alternatifs. Dans une seconde partie, nous comparerons les évolutions des prix à l'évolution des revenus minimums dans notre pays avant de formuler une opinion sur la mesure dans laquelle les allocations minimales belges suivent l'évolution du coût de la vie.

2. Le coût de la vie

2.1 Comment mesurer ?

Afin de mesurer l'évolution du niveau de vie de la population au fil des ans, il convient de disposer de paniers de biens et services achetés régulièrement. Différents paniers seraient dès lors utiles à cette fin.

Le panier le plus connu est celui de 'l'indice des prix à la consommation'. Il s'agit d'un indicateur économique officiel que les autorités belges utilisent afin de suivre l'évolution des prix dans le temps. Il se fonde sur les prix d'un échantillon représentatif de biens et services que les familles belges achètent régulièrement. Il convient également de citer le 'panier de la pauvreté'. Il s'agit d'un panier contenant des produits et services spécifiques achetés par des personnes bénéficiant d'un revenu limité, et plus spécifiquement par les bénéficiaires du revenu d'intégration ou les autres familles faisant appel à l'assistance financière du CPAS. Troisièmement, nous détaillerons ci-dessous le contenu des paniers qui ont été développés dans le cadre d'une étude sur les budgets de référence belges pour la participation sociale. Ils précisent les biens et services dont les familles doivent au moins disposer afin de pouvoir participer pleinement à la société.

2.1.1 *L'indice des prix à la consommation*

En Belgique, un 'indice des prix à la consommation' (IPC) ou 'indice général' est calculé mensuellement depuis 1920.

Cet indice mesure l'évolution des prix d'un panier représentatif de biens et services que les familles belges consomment et fournit ainsi l'évolution du coût de la vie. Une comparaison est mensuellement établie avec les prix des mêmes biens et services constatés dans les mêmes conditions au cours d'une année de référence déterminée. L'indice des prix à la consommation fournit donc le rapport entre les prix moyens à un moment donné et ceux de l'année de référence choisie, multipliés par 100 (Demeester, 2007 ; Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, 2012b).

Le panier, qui se compose actuellement de 512 produits et services, appellés 'les témoins', est subdivisé en 12 groupes conformément à la classification européenne des fonctions

de consommation des ménages (COICOP – *Classification of Individual Consumption according to purpose*) (voir le Tableau 1). Le libellé de tous les témoins du panier est très précis (marque, type, emballage). Dès lors, chaque article revêt un caractère individuel. Ces libellés sont toutefois secrets, à l'instar de la liste des magasins dans lesquels ils ont été achetés. Cette discréction garantit l'objectivité de l'indice et prévient une déformation de l'évolution des prix par des interventions volontaires.

Les prix à noter sont ceux, toutes taxes incluses, payés pour un achat au comptant par le consommateur qui ne bénéficie d'aucune condition spéciale. Un prix réduit peut être pris en considération si le produit concerné répond à la définition (à savoir, qu'il est de bonne qualité et disponible en quantités suffisantes) et si le prix réduit est appliqué durant au moins une journée et est clairement affiché. Les achats accélérés et les prix des articles en solde ne peuvent en aucun cas être pris en considération.

Afin de garantir la représentativité, le contenu du panier de l'indice et les méthodes de calcul doivent être revus régulièrement. En effet, certains produits et services perdent en représentativité au fil des ans. Ils doivent dès lors être retirés du panier. De même, de nouveaux produits représentant une part importante dans la consommation des familles doivent pouvoir être inclus dans ce dernier. Grâce à ces interventions, il est garanti que l'indice des prix à la consommation demeure une mesure représentative de l'inflation pendant toute sa durée de vie.

La huitième réforme depuis l'instauration de l'indice a été finalisée en 2005. Le panier des produits et les pondérations qui y correspondent ont été totalement révisés sur la base d'une enquête sur le budget des ménages qui a été réalisée au cours de l'année 2004.

Tableau 1 – Aperçu des différences dans les témoins par groupe, en nombre et pondération pour l'Indice des prix à la consommation IPC 2004.

Groupe	Description	Base 2004	
		Nombre de témoins	Pondération sur 1000
Groupe 1	Produits alimentaires et boissons	166	192,34
Groupe 2	Tabac	3	10,49
Groupe 3	Vêtements et chaussures	49	62,37
Groupe 4	Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles	25	156,96
Groupe 5	Ameublement, appareils ménagers et entretien du logement	61	72,84
Groupe 6	Dépenses pour les soins de santé	20	42,49
Groupe 7	Transports	36	156,15
Groupe 8	Communications	6	36,62
Groupe 9	Loisirs et culture	78	123,53
Groupe 10	Éducation	2	5,76
Groupe 11	Hôtels, cafés et restaurants	23	70,26
Groupe 12	Biens et services divers	38	70,19
Total		507	1000,00

Source : Demeester (2007 : 40).

2.1.2 *L'indice santé et l'indice santé lissé*

L'indice santé est déduit de l'indice général depuis 1994. La valeur de cet indice est calculée sur base de plusieurs produits du panier de l'indice des prix à la consommation, à savoir les produits du tabac, les boissons alcoolisées achetées dans un magasin ou consommées dans un débit de boissons, et les carburants, à l'exception du LPG. Un indice 'lissé' est ensuite calculé sur la base de ce panier. Il s'agit de la valeur moyenne de l'indice santé au cours des quatre derniers mois. Cet indice santé lissé constitue lui-même la base de l'indexation des allocations de sécurité sociale et de certains salaires et traitements. Les salaires et allocations sociales sont automatiquement augmentés chaque fois que l'indice lissé excède une valeur déterminée, appelée l'indice-pivot.

2.1.3 *Le coût de la vie pour les personnes en situation de pauvreté*

Pour mesurer le 'pouvoir d'achat' du public des CPAS, Cherenti (2008a) a construit un 'panier de la ménagère pauvre'. Pour ce faire et réaliser l'étude menée à la Fédération des CPAS, il a interrogé, en 2006, un échantillon de bénéficiaires du revenu d'intégration. Il a ainsi établi la répartition de leurs dépenses, en tenant compte de l'entièreté des recettes des personnes. Notons que ce genre d'étude ne peut être réalisé qu'en ne prenant en considération que le revenu (on doit prendre en compte la pension alimentaire, les allocations familiales, etc.) et l'entièreté des dépenses. Il a constaté que 107 biens ou services parmi les dépenses exprimées revenaient régulièrement. Le panier qu'il a calculé est celui d'une moyenne de l'ensemble des personnes ayant répondu à l'enquête. Sur cette 'photographie', un ménage moyen est composé de 2,08 personnes avec un revenu moyen de 997,55 € (prix 2006).

Ensuite, il a repris, pour les années 2006, 2007 et 2008, l'évolution réelle des prix liés à ces 107 biens et services et il en a fait un indice en accordant une pondération en fonction de la consommation réelle de ces biens et services. Sur cette base [2006 = 100], il a alors mesuré l'évolution de cet 'indice pauvreté' en mesurant l'augmentation des prix de ces 107 biens et services dans le temps. Chaque année, l'ensemble des prix est ramené à un indice dont on mesure l'évolution par rapport à l'indice de base 100.

2.2 Le coût de la vie selon les budgets de référence

Alors que le panier de l'indice général et le panier des familles en situation de pauvreté reposent sur les dépenses réelles, tel n'est pas explicitement le cas des budgets de référence. Les budgets de référence pour la participation sociale désignent des paniers de biens et services ainsi que les prix y correspondant, nécessaires afin de mener une vie décente. Ils reposent donc sur une hypothèse normative et ont pour objet de définir ce qui est au moins nécessaire afin de pouvoir pleinement participer à la société. En se fondant sur la réflexion de Sen¹ et Nussbaum (Nussbaum, 2000, 2011 ; Sen, 1985, 1992,

1993), des '*basic capabilities*' ou conditions préalables universelles à la participation sociale ont été recherchées. Ces *basic capabilities* sont essentielles et objectives et sont indépendantes de la préférence personnelle. Elles revêtent un caractère nécessaire, se situent sur un plan tant personnel que social et sont nécessairement relatives, à savoir dépendantes du temps et du lieu (voir : Storms, 2012 ; Storms et Bogaerts, 2012).

Len Doyal et Ian Gough (1991) ont méritoirement essayé de délimiter les *basic capabilities* et de les définir concrètement. Selon leur '*Theory of Human Need*', les personnes ne peuvent participer pleinement à la société que si deux besoins primaires et universels sont remplis, à savoir la santé et l'autonomie. À l'inverse de ces besoins universels, les facteurs de satisfaction, ou les biens et services qui garantissent leur satisfaction, sont nécessairement relatifs, à savoir qu'ils sont largement définis par des aspects historiques et culturels. Il est toutefois possible de les regrouper en plusieurs besoins intermédiaires. Ils constituent une étape intermédiaire nécessaire dans le processus de définition de facteurs de satisfaction concrets et spécifiques à la société. En s'inspirant du travail de Doyal et Gouch, les chercheurs ont distingué une dizaine de besoins intermédiaires. Aux fins d'une participation minimale à la société, les personnes doivent disposer d'une alimentation satisfaisante et appropriée, d'un logement, de soins de santé et de soins personnels, de vêtements, de calme et de détente. De plus, ils doivent aussi avoir vécu une enfance sécurisée, avoir la possibilité d'entretenir des relations sociales significatives, se sentir en sécurité et être suffisamment mobiles (Storms et Van den Bosch, 2009).

Tableau 2 – Budgets de référence pour la participation sociale, montants mensuels, janvier 2012.

	Femme isolée, travaillant et avec un enfant (8 ans), en bonne santé, locataire dans le secteur privé			Femme isolée, sans emploi, en bonne santé, locataire dans le secteur privé		
	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Alimentation saine	286	286	286	152	152	152
Vêtements	115	115	115	47	47	47
Logement	762	711	817	588	642	696
Santé et soins	73	72	72	50	48	48
Enfance sécurisée	196	164	164	0	0	0
Repos et détente	80	80	80	49	49	49
Sécurité	22	22	22	20	20	20
Entretien de relations	100	116	98	93	99	90
Mobilité	34	27	47	30	28	48
Électro non amorti	9	9	9	8	8	8
TOTAL	1678	1609	1706	1035	1088	1152

Des experts et des groupes de travail ont été chargés de définir ces dix besoins intermédiaires. En se fondant sur un cadre théorique général relatif à la participation sociale et en se basant autant que possible sur des lois, recommandations et directives exis-

tantes, les experts ont formulé des propositions sur la composition concrète (nature, qualité, quantité, durée d'amortissement et prix) des dix paniers du budget. Ces derniers ont été abordés dans neuf groupes de travail se composant de personnes bénéficiant d'un revenu du ménage flirtant avec le seuil de pauvreté européen. Ils ont défini les biens et services dont les citoyens en bonne santé, bien informés et autonomes devraient au moins disposer en Belgique afin de pouvoir participer pleinement à la société. Les budgets de référence qu'ils ont élaborés représentent donc véritablement un seuil inférieur à ce qui peut être considéré comme un revenu décent. Sous ce seuil, le risque de pauvreté et d'exclusion sociale de chaque citoyen est particulièrement élevé (voir : Storms, 2012).

Le tableau ci-dessus fournit un aperçu des budgets de référence belges pour chaque type de famille.

2.3 Composition des paniers : similitudes et différences

La description des trois paniers laisse clairement apparaître qu'ils ont été élaborés à différentes fins. Le panier de l'indice général et le panier de la pauvreté reposent sur des modèles de dépenses réels et ont été conçus afin d'analyser l'évolution du niveau de vie, respectivement du Belge moyen et du Belge pauvre. Tel n'est pas le cas pour les budgets de référence. Les budgets de référence désignent des budgets normatifs. Ils précisent les produits et services qui sont au moins nécessaires afin de pouvoir satisfaire aux besoins essentiels pour une participation sociale à part entière. Leur objectif est de servir de cadre de référence lors de l'évaluation des situations individuelles en fonction de la dignité humaine et peuvent donc servir aux CPAS et aux médiateurs de dettes, mais également aux scientifiques lors de l'évaluation de la pauvreté et de l'efficacité de la protection du revenu minimum (voir le chapitre 3, partie III, Storms et al.).

Les prix des biens et services constituent un autre élément important distinguant les trois paniers. Le panier de l'indice général repose sur des prix moyens de produits qui sont achetés dans divers points de vente ; ces prix reflètent les formes et la structure actuelles de la distribution. Les achats accélérés, les ventes de marchandises périmées, de 'fins de série' ou d'articles en solde ne sont pas pris en considération (Demeester, 2007).

Tel n'est pas le cas pour les deux autres paniers. Les schémas d'achat des familles se caractérisent par la recherche des produits et services les moins onéreux (Cherenti, 2008b). Les familles sont souvent attirées par l'achat de fins de séries et d'articles en solde et sont mieux informées que les familles à plus hauts revenus du prix de chaque produit (Humbeeck, 2009 ; Thaler, 1999). De plus, le lieu d'achat n'est pas innocent et permet une meilleure compréhension des comportements des personnes précaires. Les achats se font le plus souvent dans des hard discounts, c'est-à-dire des modes de

distribution essentiellement alimentaire basés sur une pratique de bas prix obtenus en diminuant considérablement les services, en limitant la publicité, les emballages et avec une présence très limitée de produits de marque. On peut citer à titre d'exemple les magasins Lidl, Aldi et Leader Price.

Les budgets de référence utilisent souvent des bas prix. Dans leur volonté de définir un seuil inférieur à ce que devrait être un revenu décent, la majorité des produits et services ont été achetés dans les catégories de prix les plus basses, à l'exception, notamment, de certains vêtements (par exemple, les chaussures ou les vêtements de pluie, pour lesquels des exigences de qualité plus strictes ont été imposées), du savon, des produits de lessive et des encaustiques (pour lesquels des produits de marque ont été achetés pour les parfums du savon et de la lessive, étant donné que les groupes de travail ont considéré que l'odeur corporelle était un élément de l'identité) ou du loyer payé (reposant sur un montant moyen payé en Belgique pour un logement de qualité). Pour tous ces produits, les groupes de travail et les experts ont avancé des arguments probants justifiant leurs achats dans des catégories de prix autres que les plus basses. En ce qui concerne le choix des magasins, les produits quotidiens ont essentiellement été achetés aux prix du marché les plus bas dans une chaîne de supermarchés. Les prix ont ensuite été majorés de 10%² afin de pouvoir garantir la possibilité d'achat et l'acceptabilité pour tous les citoyens. En ce qui concerne l'achat de biens de consommation durables, tels que les produits électroniques, il a été décidé de les acheter dans de grandes chaînes de magasins dûment représentés dans le pays, proposant un service après-vente, livrant à domicile des articles de plus grande taille et les reprenant également à domicile si une réparation est nécessaire. Enfin, il a été tenu compte, autant que possible, de la consommation énergétique. Le label A au moins a été privilégié.

Une troisième distinction concerne la vitesse à laquelle les modifications de la qualité des produits sont prises en considération. Étant donné que l'indice des prix à la consommation reflète la consommation d'un Belge moyen, les modifications de la qualité des produits, et plus particulièrement des produits électroniques, sont beaucoup plus rapidement intégrées que dans le panier de la pauvreté ou celui des budgets de référence³. Ainsi, la télévision à tube cathodique a été remplacée par la télévision à écran LCD dès le début de l'année 2006. Les jeux vidéo pour console ont remplacé les jeux sur ordinateur dès 2008 et les GSM et imprimantes à jet d'encre ont été remplacés par les smartphones et les imprimantes multifonctionnelles dès 2010.

Les résultats de l'enquête sur le budget des ménages attestent que la plupart des familles à faibles revenus ne modifient pas rapidement leur comportement d'achat (Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, 2010). Ainsi, des achats substantiels de consoles vidéo n'ont été constatés qu'à partir de 2010 dans le quartile standardisé des revenus les plus bas ; en 2010, les familles composant les deux quartiles des revenus les plus bas, ou la moitié de la population, n'ont pas procédé à des achats significatifs d'un smartphone.

Les budgets de référence, dans le cadre duquel les experts et groupes de travail doivent constamment trancher entre ce qui est essentiel et ce qui constitue un luxe, indiquent que, en 2008, la télévision à tube cathodique, un portable et un ordinateur avec une connexion à l'Internet sont considérés comme essentiels. Les jeux informatiques et les consoles vidéo ne sont pas inclus dans les budgets de référence, car les groupes de travail estimaient qu'une console vidéo n'est pas essentielle et que les jeux informatiques peuvent être largement téléchargés gratuitement ou loués dans une bibliothèque publique. Dès lors, un budget limité a été prévu pour ces produits.

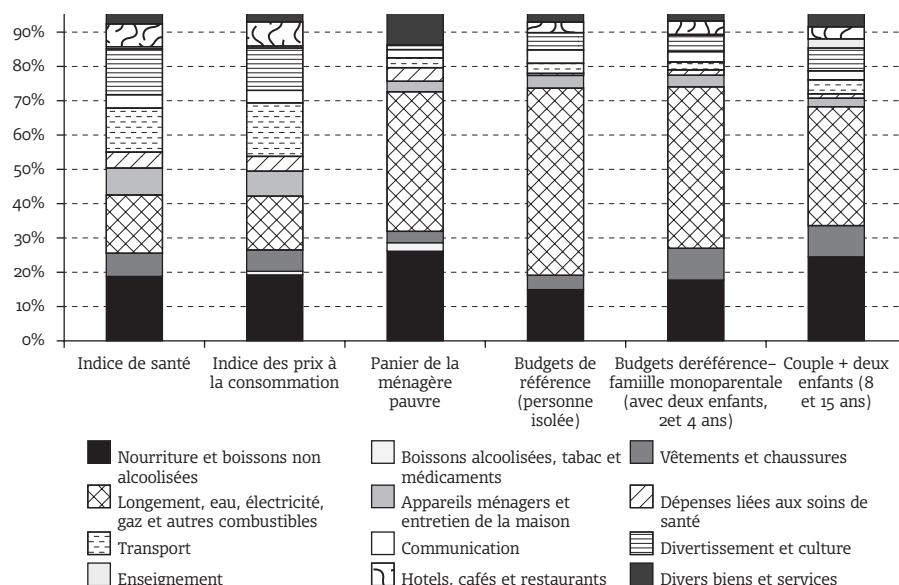
Une similitude entre les trois paniers réside dans le fait qu'ils fournissent une description très précise des témoins inclus (marque, type, emballage). Alors que ces descriptions, ainsi que la liste des magasins dans lesquels les articles sont achetés, sont conservées sous le sceau de la confidentialité dans le panier de l'indice, tel n'est pas le cas pour le panier de la pauvreté et celui des budgets de référence. Au contraire, en ce qui concerne ces deux derniers, il est important que d'autres puissent vérifier si les estimations des experts et groupes de travail sont pertinentes et peuvent être admises dans un budget de référence belge. Les budgets de référence ne peuvent faire l'objet d'un débat social que par le biais d'une transparence maximale et d'une explication détaillée de l'avis sous-jacent.

Tout cela génère une composition et une évolution différentes des trois paniers. La composition des paniers est illustrée dans la figure 1. On remarque immédiatement les différences importantes concernant la part que prennent les frais de logement dans les trois paniers. Alors que les dépenses nécessaires pour un logement de qualité et les frais de consommation représentent, selon le type de famille, 40 à 54% des dépenses totales dans les budgets de référence, cette proportion est également très élevée dans le panier de la pauvreté (45%). Dans l'indice des prix à la consommation, n'incluant que les frais liés à la location d'un logement, la proportion des frais de logement et de consommation est nettement moins importante et ne s'élève qu'à 16% du panier total des prix. Celle de l'alimentation est nettement plus importante dans le panier de la pauvreté (27%) que dans le panier de l'indice général (19%). Ce n'est pas surprenant. En vertu de la loi d'Engel, les dépenses relatives pour l'alimentation diminuent avec le revenu du ménage. Dans les budgets de référence, la part de l'alimentation dans les dépenses totales nécessaires fluctue énormément en fonction de la taille et de la composition de la famille. Ainsi, le coût minimal pour une alimentation saine représente 15% du budget de référence d'un isolé et 24% du budget de référence d'un couple avec deux enfants. De même, les dépenses pour les vêtements diffèrent énormément entre les différents paniers. Dans le panier de l'indice général, elles représentent une part de 6%, alors qu'elles ne s'élèvent qu'à 3% dans le panier de la pauvreté. Cette proportion inférieure dans le panier de la pauvreté résulte du fait que les dépenses pour les vêtements, mais également pour les loisirs, occupent la dernière position dans l'ordre des dépenses des faibles revenus (Beullens et Storms, 2007). La proportion que représentent les vêtements dans les budgets de référence est nettement inférieure pour les

familles avec enfants que pour les isolés. Ce n'est pas davantage surprenant. En effet, les vêtements pour enfants sont plus onéreux que les vêtements pour adultes en raison des délais d'amortissement rapides.

Les autres postes de dépenses représentent une part inférieure dans le panier de la pauvreté et dans le panier des budgets de référence par rapport au panier de l'indice général. Tel est notamment le cas pour les paniers 'loisirs et culture' et 'transports'. Les 'loisirs et culture' représentent une part de 12,3% dans le panier de l'indice général. Dans les budgets de référence, cette catégorie 'consommation' 5,0 à 6,7% du budget en fonction du type de famille. Les familles vivant dans la pauvreté épargnent clairement sur ce poste. En moyenne, elles y consacrent 1,4% de leurs revenus. En ce qui concerne les frais de transport, le panier de l'indice général inclut également les frais afférents à l'achat et à l'utilisation d'une voiture, alors que les budgets de référence n'englobent que les coûts relatifs aux transports publics et inhérents à l'achat et l'utilisation d'un vélo.

Figure 1 – La composition du panier de l'indice général, du panier de la pauvreté et des paniers des budgets de référence.



2.4 L'évolution du coût de la vie

Les trois paniers se distinguent non seulement en termes de composition, mais également en termes d'évolution. Nous abordons ci-dessous l'évolution des prix des différents paniers avant de procéder à leur comparaison.

2.4.1 L'évolution de l'indice général

Entre les mois de janvier 2006 et 2012, les prix des biens et services du panier de l'indice général ont augmenté en moyenne de 15,8%. Toutefois, des évolutions de prix très divergentes dans les différents groupes de produits se dissimulent derrière cette augmentation moyenne. Ainsi, les frais de logement ont enregistré une hausse (27,6%) nettement plus forte que celle caractérisant les autres catégories. Elle est due à une majoration des prix de l'énergie et de l'eau, respectivement de 48,6% et 36,9%, au cours de la période concernée. Les prix de la location d'un logement ont augmenté de 8,3% dans le secteur privé⁴. Toutefois, cette augmentation est nettement plus faible que dans le secteur social, où les prix ont augmenté de 25,5%, à savoir une hausse nettement plus marquée que celle de l'indice général. Les prix de l'alimentation ont également augmenté de 19,5% par rapport à la moyenne. Tous les produits de tous les niveaux de la pyramide alimentaire sont concernés, à l'exception de la viande, des fruits et légumes frais. Dès lors, les prix ont enregistré une augmentation moins forte par rapport à l'indice général. Les prix pratiqués dans les 'hôtels, cafés et restaurants' ont augmenté (18,9%) moins rapidement que l'indice général. Enfin, les prix du tabac ont enregistré une hausse un peu plus forte (25,5%). Les groupes de dépenses qui ont enregistré une plus petite hausse sont les suivants : vêtements (6,1%), 'loisirs et culture' (9,1%), 'ameublement, appareils ménagers et entretien du logement' (12,26%) et enseignement (13,7%). Les prix afférents à la 'communication' et à la 'santé' ont diminué de 6,3% et de 0,95% au cours de la période échue.

Tableau 3 – L'évolution de l'indice général depuis le mois de janvier 2006.

	Jan-06	Jan-07	Jan-08	Jan-09	Jan-10	Jan-11	Jan-12
Produits alimentaires et boissons	100	104,44	109,92	112,53	113,95	116,34	119,50
Tabac	100	102,14	113,89	116,78	121,48	123,84	125,52
Vêtements et chaussures	100	100,58	101,21	101,97	103,84	104,45	106,06
Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles	100	102,46	108,32	118,59	111,00	118,45	127,64
Ameublement, appareils ménagers et entretien du logement	100	101,39	104,09	105,69	108,75	109,79	112,26
Dépenses pour les soins de santé	100	100,24	99,38	98,34	98,87	98,35	99,05
Transports	100	98,9	104,18	107,31	104,88	111,13	115,49
Communications	100	97,76	92,91	91,8	89,53	91,55	93,71
Loisirs et culture	100	100,67	101,51	102,81	105,23	106,91	109,14
Education	100	102,39	104,4	104,4	110,91	110,36	113,73
Hotels, cafés et restaurants	100	102,57	105,61	109,7	113,11	115,99	118,86
Biens et services divers	100	103,35	105,96	108,31	110,95	114,14	119,59
Indice	100	101,67	105,18	108,58	108,29	111,78	115,85

Source : Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (2012a).

2.4.2 L'indice de pauvreté et son évolution

L'évolution de l'indice entre 2006 (= 100) et 2008 est documentée dans le tableau 4. On peut constater que les prix que paient les personnes les plus en situation de pauvreté

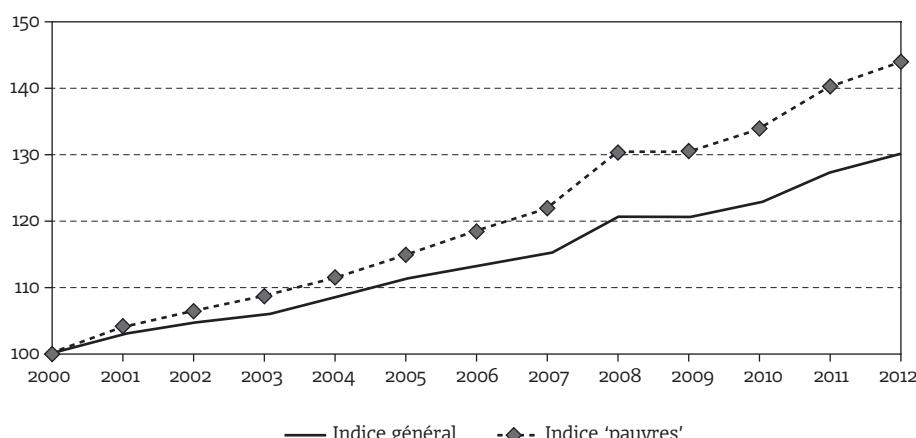
sont passés à 9,8%. C'est une augmentation plus prononcée par rapport à l'index (+ 5,18%). Ces personnes sont, par le fait même d'avoir un budget réduit, très sensibles à l'évolution des prix. Les produits consommés eux-mêmes (par exemple, le prix des céréales a beaucoup augmenté durant la période de référence choisie pour l'étude) sont des produits qui voient leur évolution plus soutenue que la moyenne générale. Les bénéficiaires sont donc doublement sensibles à une augmentation des prix.

Tableau 4 – L'évolution du panier de la pauvreté depuis le mois de janvier 2006.

1/06	1/07	1/08
100,00	105,4	109,8

Defeyt (2012) a également tiré une conclusion similaire après avoir comparé l'évolution de l'indice général et un indice de pauvreté qu'il a personnellement calculé pour la période 2000-2012. La structure de consommation qu'il a considérée correspond à celle des ménages aux revenus proches des allocations minimales et des locataires dans le secteur locatif privé, tels que dérivés de l'enquête sur le budget des ménages. Le coût de ce panier a augmenté de 45% depuis le début de ce siècle, alors que l'indice général a évolué plus lentement et a augmenté de 30% depuis 2000 (voir la figure 2). L'indice de pauvreté a augmenté beaucoup plus rapidement que l'indice général entre 2007 et 2008 et entre 2010 et 2011, essentiellement.

Figure 2 – Indice des prix général et indice des prix des ‘pauvres’ – 2000 = 100 (2012 = janvier).



Source : Defeyt (2012 : 3).

2.4.3 *L'évolution de l'indice dérivé des budgets de référence*

Les budgets de référence pour la participation sociale ont été établis au mois de juin 2008. Afin de connaître l'évolution des prix y afférant au fil des années, les paniers doivent être régulièrement soumis à la révision. Comme c'est le cas pour le calcul de l'indice des prix à la consommation, des produits devenus moins représentatifs (tels qu'une télévision à tube cathodique) doivent être retirés du panier et de nouveaux produits doivent être intégrés (par exemple, une télévision avec écran LCD et probablement un PC pour seniors). Toutefois, la consultation des experts et des groupes de travail est très longue. Dès lors, il est davantage recommandé de se limiter, à court terme, aux nouveaux achats de produits et services (marque, type, emballage) et, à plus long terme (par exemple, à intervalles de cinq ans), de réviser le contenu intégral du panier sur la base des mêmes critères communs convenus. Cette solution pragmatique implique qu'un certain retard, parfois injustifié, soit accumulé en matière de hausse générale du bien-être.

Nous ne sommes pas partisans d'une actualisation des budgets de référence sur la base d'indices partiels des différents groupes de produits ou sur la base d'indices partiels des produits distincts du panier de l'indice général, et ce pour différents motifs. Tout d'abord, il n'est pas recommandé d'utiliser l'indice de différents groupes de produits afin d'adapter les budgets de référence au coût de la vie, car les groupes partiels sont composés différemment dans les deux paniers. Ainsi, le panier de l'alimentation saine des budgets de référence contient un nombre relativement plus élevé de produits dont le prix a enregistré soit une baisse, soit une hausse moins importante entre 2006 et 2012 que l'indice général (+ 15,8%), tels que les légumes frais (- 4,6%), les fruits frais (+ 3,4%), les pommes de terre (+ 13,2%), et un nombre de produits relativement moins important qui a enregistré une hausse plus forte, tels que les conserves de légumes préparés (+ 36,3%) ou de fruits (+ 30,6%), les légumes surgelés (+ 24,1%) ou les pâtes (+ 31,5%). La catégorie des 'loisirs et culture' constitue un autre exemple. Nous constatons que les prix des campings (+ 18,2%), que nous utilisions dans les budgets de référence afin de calculer le coût de la location d'une caravane résidentielle à la côte ou dans les Ardennes, a enregistré une hausse nettement plus forte que les prix des hôtels (+ 13,0%), par exemple. En ce qui concerne le groupe des 'transports', qui, avec une hausse de 15,5%, suit en moyenne l'augmentation de l'indice général, nous constatons également que les coûts d'achat d'une voiture (+ 3,5%), qui n'ont pas été pris en considération dans les budgets de référence, augmentent moins fortement que les coûts d'achat d'un vélo (+ 15,1%). Les prix afférents à l'utilisation (+ 25,9%) et l'entretien d'une voiture (+ 27,3%) augmentent plus rapidement que les prix relatifs à l'utilisation des transports publics (+ 16,3% pour un Go Pass, et + 13,5% pour un abonnement mensuel de transport en bus).

Deuxièmement, il n'est pas davantage recommandé de se baser sur les indices partiels des produits distincts du panier de l'indice général afin d'actualiser les budgets de référence, car ces indices partiels se fondent sur l'évolution des prix moyens et, car les adaptations qualitatives des produits de l'indice général sont plus rapidement prises en

considération. Ainsi, les prix moyens des ordinateurs, des télévisions et des appareils électroniques, par exemple, ont diminué au cours des dernières années, alors que tel n'était pas toujours le cas pour les équivalents moins onéreux qui ont été introduits dans les budgets de référence.

En d'autres termes, il est recommandé de racheter régulièrement les produits et services des budgets de référence afin d'esquisser une image fiable de leur évolution à court terme. En prévision des résultats de cet exercice en 2013, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que les hausses des prix des budgets de référence n'auront pas les mêmes impacts sur toutes les familles. Ainsi, le revenu nécessaire pour les familles qui louent leur logement sur le marché des logements sociaux augmentera plus fortement que celui des familles louant un logement privé.

Afin d'illustrer ce propos, nous avons négligé les réserves formulées ci-dessus et avons indexé les budgets de référence sur la base d'indices partiels des produits distincts de l'indice général.

Tableau 5 – L'évolution des budgets de référence depuis le mois de janvier 2006, prix actualisés sur la base d'indices partiels de l'indice général.

	budget de référence pour un isolé, sans emploi, location privée, en bonne santé	budget de référence pour un isolé, sans emploi, location sociale, en bonne santé	budget de référence pour un isolé avec 2 enfants, sans emploi, location privée, en bonne santé	budget de référence pour un isolé avec 2 enfants, sans emploi, location sociale, en bonne santé	budget de référence pour un couple avec 2 enfants, sans emploi, location privée, en bonne santé	budget de référence pour un couple avec 2 enfants, sans emploi, location sociale, en bonne santé
Jan/06	100	100	100	100	100	100
jan/07	102	102	102	102	102	102
jan/08	105	107	106	107	105	106
jan/09	109	111	109	111	109	110
jan/10	107	110	108	110	108	110
jan/11	110	115	111	114	111	114
jan/12	114	119	115	118	115	118

Dans le tableau, nous constatons que les budgets de référence indexés suivent généralement l'évolution de l'indice général pour les familles qui louent leur logement sur le marché du logement privé. Apparemment, la hausse importante des coûts de logement par rapport à l'indice général, qui est davantage ressentie par les groupes à faibles revenus que par les catégories de revenus supérieurs, est partiellement compensée par une hausse moins marquée du prix des produits alimentaires, des vêtements, de la santé et de la communication. Toutefois, nous ne pourrons nous prononcer avec certitude en

la matière que lorsque nous aurons réellement acheté de nouveau les budgets de référence. Nous pouvons toutefois affirmer sans le moindre doute que le coût de la vie des familles louant leur logement sur le marché du logement social a enregistré au fil des années une hausse nettement plus forte que celui des familles louant un logement sur le marché des logements privés.

3. Le pouvoir d'achat

Dans ce deuxième paragraphe, nous allons répondre à la question de savoir si ce coût de la vie majoré a également engendré une baisse du pouvoir d'achat. Nous définirons ensuite ce qu'il convient d'entendre par 'pouvoir d'achat' et la manière dont ce dernier a évolué au fil des ans pour les familles bénéficiant des allocations minimales de la sécurité sociale dans notre pays.

3.1 La notion

La notion de 'pouvoir d'achat', renvoie quant à elle à la quantité de biens et services que l'on peut acheter en fonction du revenu disponible.

Nous avons trop tendance à confondre le coût de la vie et le pouvoir d'achat et à considérer que si aujourd'hui, pour acheter le bien A, il me faut 10 euros et que si demain, il me faut 11 euros (soit une progression de 10%), j'ai perdu du pouvoir d'achat. Ce n'est vrai que si, demain, mon revenu est le même qu'hier. Mais si mon revenu a progressé de 10%, mon pouvoir d'achat est alors inchangé.

Cette distinction est parfaitement décrite par Moati et Rochefort (2008) dans leur mesure du pouvoir d'achat en France et elle est loin d'être anecdotique ou purement intellectuelle. C'est tout le contraire. Il s'agit d'une question qui ouvre un débat sur les perceptions qu'ont les personnes de leur consommation, sur le niveau de vie, sur le bien-être (ou à l'inverse le mal-être), sur l'évolution des produits, des désirs de consommation, sur le rôle de la publicité et sur le rôle des pouvoirs publics. Bref, c'est un énorme champ d'investigation qui s'ouvre et qui mérite d'être analysé, et notamment en tenant compte des standards de consommation, qui évoluent très vite et qui laissent entendre que certaines consommations deviennent socialement indispensables pour tous (télévision à écran plasma, GSM sophistiqué, tablette-ordinateur, voiture, vacances d'hiver).

Cependant, il importe également de tenir compte de la précarité généralisée dans la société. Selon Castel (1999), 'l'institutionnalisation de la précarité' (de plus en plus d'incertitudes dans l'emploi, de plus en plus de temps partiels, de plus en plus de contrats à durée déterminée), instaure une forme de peur de l'avenir face à laquelle nous ne

regardons pas ce que nous dépensons par rapport à ce qu'est notre revenu à l'instant, mais bien plutôt ce que nous dépensons par rapport à ce que nous pourrions perdre comme revenu dans le futur. La différence est de taille et inscrit nos appréhensions dans nos raisonnements sur notre pouvoir d'achat. Raisonnement biaisé et irrationnel, certes, mais néanmoins réel et persistant.

3.2 Évolution du pouvoir d'achat et du bien-être

Afin de mesurer l'évolution du coût de la vie et le pouvoir d'achat d'une population, il est essentiel de disposer d'indicateurs fiables et valables pour la population évaluée. Nous avons démontré ci-dessus que la consommation d'une famille devant composer avec un revenu limité diffère très largement de la consommation sur laquelle se fonde le panier de l'indice général. Les budgets de référence pour un revenu nécessaire divergent également fortement pour les différents types de familles.

Afin de cerner l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimums en Belgique, il est préférable de ne pas utiliser l'indice général comme base de référence, mais d'utiliser un indice dérivé des modèles réels d'achats des familles à faibles revenus. De plus, afin d'analyser l'évolution des revenus minimums, il est préférable de ne pas utiliser comme point de référence un indice se fondant sur l'évolution des dépenses nécessaires que les citoyens doivent pouvoir s'autoriser aux fins d'une pleine participation sociale. Comme en atteste la figure 1, les deux paniers divergent sur quelques points essentiels. Étant donné que la plupart des allocations minimales de la sécurité sociale se situent sous le niveau des budgets de référence (voir le chapitre 3, partie III, Storms et al.), les familles qui bénéficient de ces allocations économisent nécessairement sur les produits et services nécessaires. Dès lors, les budgets de référence ne peuvent plus, en ce qui les concerne, être utiles comme cadre permettant d'étudier l'évolution de leur pouvoir d'achat. Toutefois, même si les allocations minimales de la sécurité sociale affichaient un même niveau que les budgets de référence, il est préférable de ne pas utiliser ces derniers afin de suivre l'évolution du pouvoir d'achat des revenus les plus bas. En effet, l'objectif des budgets de référence n'est pas de prescrire un modèle de consommation souhaitable aux familles devant composer avec un faible revenu. Cela entre en contradiction avec leur objectif qui est de proposer un cadre de référence pour la détermination d'un revenu minimum permettant aux citoyens de mener une vie décente.

Afin d'analyser l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimums, nous recommandons d'utiliser l'indice du panier de la pauvreté comme point de référence. Le résultat de cet exercice est présenté dans la figure 3⁵. Étant donné que le panier de la pauvreté de Cherenti n'a plus été actualisé au cours des quatre dernières années, nous utilisons l'indice de pauvreté développé par Defeyt (2012). Nous constatons que, depuis le début de ce siècle, de nombreux revenus minimums ont augmenté plus rapidement que cet

indice de pauvreté en Belgique. Les allocations familiales, les salaires minimums et les allocations de chômage minimums constituent toutefois des exceptions. Essentiellement depuis l'entrée en vigueur du Pacte des générations, les autorités ont apporté plusieurs modifications afin d'augmenter le pouvoir d'achat des revenus minimums qui ont bénéficié d'une adaptation supplémentaire à l'indice. Tous les revenus minimums n'ont toutefois pas bénéficié de ces adaptations du bien-être dans le même ordre de grandeur. Les adaptations ont été moins importantes pour les personnes en âge de travailler que pour les personnes plus âgées et pour les travailleurs que pour les indépendants⁶ (pour consulter un commentaire plus détaillé, reportez-vous à : De Vil, Fasquelle, Festjens, et Joyeux, 2011 ; Goedemé et al., 2012 ; Vandenbroucke et Lievens, 2012). Au cours des dernières années, les allocations de chômage minimales ont été davantage harmonisées avec les revenus d'intégration. Ces derniers ont enregistré une hausse nominale de 45,6% alors que les allocations de chômage minimales n'ont augmenté que de 38,1%.

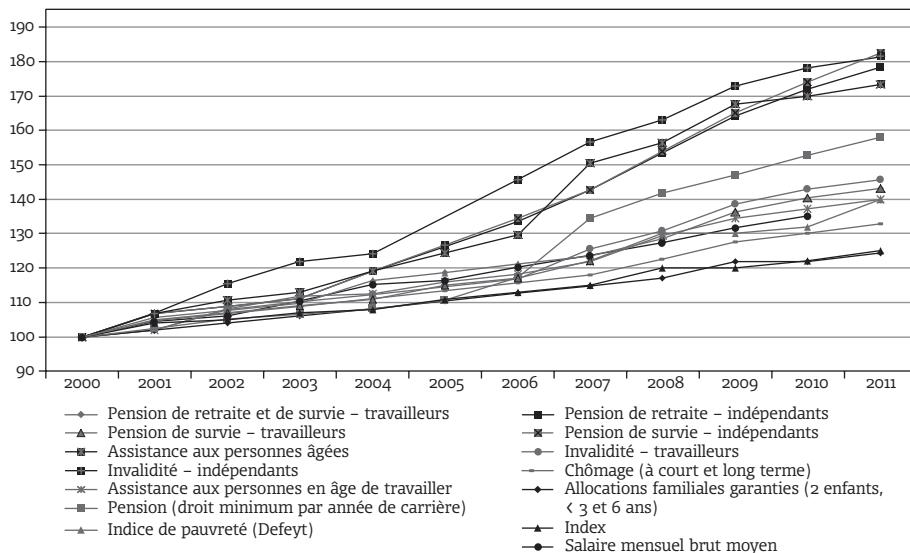
En raison de la hausse plus modérée des allocations de chômage (+ 38%), des salaires minimums (+ 32%) et des allocations familiales garanties (+ 27%) par rapport à l'évolution du coût de la vie pour les familles percevant ces revenus (+ 45%), nous devons constater que le pouvoir d'achat de ces familles a diminué. C'est également le cas des bénéficiaires du salaire d'intégration ayant des enfants. Bien que de nombreuses adaptations du bien-être aient été réalisées dans les revenus d'intégration au cours de la période considérée, tel n'est pas le cas pour les allocations familiales. Dès lors, le pouvoir d'achat de ces bénéficiaires du revenu d'intégration ayant des enfants à charge a effectivement diminué.

Si nous comparons l'évolution des revenus minimums avec celle du salaire mensuel brut moyen, nous pouvons alors tirer des conclusions plus ou moins similaires. L'évolution du salaire mensuel brut moyen ne constitue pas un '*benchmark*' pour l'évolution du pouvoir d'achat des familles à faibles revenus, mais plutôt un indicateur de l'évolution du bien-être de la population active. Alors que l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimums donne une idée de la quantité de produits et services que les familles bénéficiant d'un revenu minimum peuvent acheter au cours d'une période déterminée, l'évolution du bien-être des revenus minimums tient également compte de l'évolution du pouvoir d'achat des autres revenus. Si ces derniers augmentent plus fortement, les revenus minimums affichent un recul relatif et l'isolement des familles qui perçoivent un revenu minimum par rapport au reste de la société est encore plus important. Entre 2000 et 2010, le salaire mensuel brut moyen des travailleurs à temps plein a augmenté de 35% en Flandre, de 32% en Wallonie et de 41% à Bruxelles. Cette augmentation est proche de celle de l'indice de pauvreté de Defeyt (+ 32%). Les allocations familiales (garanties) (+ 22%), les salaires minimums (+ 26%) et les allocations de chômage (+ 30%), ont par contre enregistré une augmentation plus modérée au cours de cette période.

Nous pouvons conclure que l'image de l'évolution du pouvoir d'achat des familles à faibles revenus est différente lorsque nous utilisons un indice plus approprié en lieu

et place de l'évolution des prix du panier de l'indice général. Nous constatons que le pouvoir d'achat des familles en âge de travailler, et plus particulièrement les familles avec enfants, a diminué depuis le début de ce siècle quand lesdites familles perçoivent un revenu d'intégration, une allocation de chômage ou un salaire minimum garanti. L'indice de pauvreté que nous avons utilisé ici afin de mesurer l'augmentation du coût de la vie a été interprété sur la base de modèles de dépenses des familles à faibles revenus qui louent leur logement sur le marché du logement privé. La diminution du pouvoir d'achat se fera encore davantage ressentir parmi les familles à faibles revenus louant un logement social. En effet, les loyers sur le marché des logements sociaux ont enregistré une hausse plus forte que ceux pratiqués sur le marché du logement privé.

Figure 3 – L'évolution des revenus minimums belges comparée à l'évolution de l'indice général, l'évolution de l'indice de la pauvreté et l'évolution du salaire mensuel brut moyen, 2000-2012.



Source : traitement personnel sur la base de STASIM, Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck.

4. Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons recherché un indicateur approprié afin de mesurer l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimums de la sécurité sociale. Dans ce cadre, nous nous sommes basés sur trois paniers différents de biens et services dont nous pouvons utiliser les prix afin d'esquisser une image de la hausse du coût de la vie dans

notre pays. Les paniers les plus connus sont ceux de 'l'indice des prix à la consommation' et 'l'indice santé'. Ces deux paniers contiennent des biens et services qui reflètent le modèle de dépenses d'une famille belge moyenne. Il convient également de citer le 'panier de la pauvreté'. Ce dernier fournit un aperçu de la manière dont les familles à faibles revenus utilisent leur budget dans notre pays. Troisièmement, nous nous sommes également fondés sur les paniers des budgets de référence pour la participation sociale et sur les prix y afférents. Ces budgets de référence précisent les biens et services dont les familles doivent au moins disposer dans certaines situations afin de pouvoir participer pleinement à la société.

Si nous comparons le contenu de ces paniers, nous constatons alors que leur composition est très différente. Ainsi, le panier de la pauvreté et les budgets de référence contiennent une part substantiellement plus grande de produits et services nécessaires afin de répondre à des besoins plutôt physiques. La part des catégories 'logement', 'alimentation et boissons' et 'vêtements' correspond à environ 75% de tous les postes de dépenses, alors qu'elle ne représente que 40% dans le panier de l'indice général. De plus, les paniers 'transports' et 'loisirs et culture' représentent une part nettement moins importante dans les deux paniers. C'est la part de cette dernière catégorie dans le panier de la pauvreté qui est nettement plus petite.

Si nous précisons l'évolution des trois paniers, nous constatons alors que le coût de la vie a, entre 2000 et 2012, augmenté plus rapidement (15%) dans le panier de la pauvreté que dans le panier de l'indice général. Nous ne pouvons encore nous prononcer avec certitude sur la mesure de cette augmentation dans les budgets de référence au fil des ans ; pour ce faire, nous devons à nouveau acheter les articles composant lesdits budgets de référence. Sur la base de l'évolution différente des loyers sur le marché du logement privé et du logement social, nous pouvons toutefois affirmer que les budgets de référence ont augmenté plus rapidement pour les familles qui louent leur logement sur le marché des logements sociaux que pour les familles qui louent dans le secteur privé.

Nous avons conclu que, ni le panier de l'indice général ni les paniers des budgets de référence pour la participation sociale, ne proposent d'indices appropriés afin de mesurer le pouvoir d'achat des revenus minimums. La consommation du Belge moyen diffère en effet considérablement de celui d'une famille devant composer avec un revenu limité. Il n'est pas davantage recommandé d'utiliser les budgets de référence comme *benchmark* afin de se prononcer sur l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimums. Les budgets de référence offrent une base normative appropriée afin de se prononcer sur ce qu'un seuil de revenu minimum devrait être afin de permettre une vie décente. Dès lors, ils ne reflètent pas dûment les modèles réels de dépenses des familles bénéficiant d'un revenu minimum et n'ont pas pour objet de leur prescrire un modèle de consommation souhaitable.

Afin d'analyser l'évolution du pouvoir d'achat des revenus minimums, nous recommandons d'utiliser l'indice du panier de la pauvreté. Si nous utilisons l'indice de la

pauvreté développée par Defeyt (2012), nous constatons que le pouvoir d'achat de nombreux revenus minimums a augmenté depuis le début de ce siècle dans notre pays. C'est essentiellement depuis l'entrée en vigueur du Pacte des générations que les autorités ont consenti des efforts afin d'augmenter le pouvoir d'achat des revenus minimums qui ont bénéficié d'une adaptation supplémentaire à l'indice. Les efforts consentis sont toutefois nettement moins importants pour les personnes en âge de travailler que pour les personnes plus âgées. Nous constatons, plus spécifiquement pour les bénéficiaires du revenu d'intégration ayant des enfants à charge, les chômeurs et les bénéficiaires du salaire minimum, que leur pouvoir d'achat a diminué au cours de la période considérée. De plus, ces résultats fournissent plutôt une sous-évaluation qu'une surestimation de l'évolution du coût de la vie des groupes à faibles revenus dans notre société, car l'indice de la pauvreté utilisé a été calculé pour des familles louant leur logement sur le marché du logement privé, alors que les loyers sur le marché des logements sociaux a augmenté plus fortement au cours des dernières années.

Nous avons associé ces constats aux conclusions que nous avons formulées dans le chapitre 3, partie III. Nous avons constaté que les revenus minimums belges étaient insuffisants afin de garantir un revenu décent à tous les citoyens. Même si des familles peuvent louer leur logement sur le marché des logements sociaux, le montant de ces allocations est trop faible pour la quasi-totalité des bénéficiaires du revenu d'intégration, mais également pour les familles monoparentales sans emploi avec des enfants à charge et pour les couples sans emploi avec ou sans enfants. Il est donc évident qu'un effort financier supplémentaire doit être consenti pour les familles en âge de travailler et bénéficiant d'un revenu minimum, surtout si elles ont des enfants. Leur revenu est trop faible pour leur permettre de participer activement à la société et y remplir dûment tous les rôles nécessaires. De plus, leur situation ne s'est pas améliorée au cours des dernières années. Elles doivent donc consentir des efforts supplémentaires afin de conserver la tête hors de l'eau. Et, 'tant va la cruche à l'eau, qu'elle se casse'...

NOTES

1. Bien qu'il donne parfois des exemples de *basic or crucially important capabilities*, comme une bonne alimentation, pouvoir se déplacer, pouvoir éviter les maladies ou encore avoir la possibilité d'apparaître en public sans honte (Sen 1987 ; Sen, 1993), il n'a jamais tenté de délimiter les *basic capabilities*. Il reconnaît que, pour certaines applications, il peut être utile "to identify a subset of crucially important capabilities dealing with what have come to be known as 'basic needs'" (Sen, 1993 :40).
2. Les prix des autres revendeurs étaient en moyenne 10% supérieurs au prix de la chaîne de magasins la moins chère.
3. La Commission d'indice général a assimilé les modifications qualitatives à une modification de témoins et les ont traitées comme telles. Cela signifie que ces produits, à l'exception des voitures, sont remplacés par l'application d'un indice de chaîne. L'indice de chaîne est le résultat de la multiplication par un coefficient de l'indice au cours du mois précédent la modification de la

pondération. Ce coefficient est le rapport de l'indice du témoin, reposant sur le nouveau schéma de pondération, et, ayant comme prix de base, les prix du mois précédent la modification de la pondération.

4. Pour consulter un commentaire critique de l'indice des loyers pour le secteur privé, voir Defeyt (2011).
5. Nous remercions Kristel Bogaerts du Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck (UA) pour les données qu'elle nous a fournies.
6. Le rapport entre certaines allocations est ainsi substantiellement modifié. Des différences importantes entre les allocations (plus faibles) accordées aux indépendants et les allocations (plus élevées) accordées aux travailleurs, sont ainsi éliminées en grande partie dans le régime des pensions et des indépendants (voir : Goedemé, De Vil, Van Mechelen, Fasquelle, et Bogaerts, 2012).
7. La mesure dans laquelle la hausse nettement plus importante des loyers moyens sur le marché des logements sociaux, par rapport à ceux pratiqués sur le marché des logements privés et par rapport à l'évolution de l'indice santé (essentiellement au cours des années 2009, 2010 et 2012), est à imputer en grande partie à une forte hausse des loyers dans le secteur social, indépendamment d'une hausse du revenu du ménage et d'une composition modifiée du groupe des locataires sociaux, ne peut être déterminée avec précision en raison de l'absence de données appropriées. Il est un fait établi que ces hausses de prix en Flandre sont simultanées à une modification de la réglementation (décret-cadre sur la location sociale du 12 octobre 2007, amendé le 28 octobre 2011). De nombreux groupes sociaux ont, par le passé, posé de nombreuses questions critiques sur la forte hausse des loyers dans le secteur social (ACW et al., 2009 ; VIVAS, 2009). Ces questions portaient tant sur la valeur du marché estimée du logement que sur l'inapplication d'une réduction temporaire par les sociétés de logement et sur l'utilisation du revenu d'intégration comme seuil inférieur pour le calcul du revenu. Les analyses et simulations réalisées à la demande du Ministre flamand du logement ont démontré que les loyers avaient sensiblement augmenté pour les revenus les plus élevés à la suite de la hausse des prix maximums et de l'impact de la hausse sur la part du revenu (de 1/60^e à 1/55^e). En ce qui concerne les revenus moyens, les prix les plus bas ont enregistré une hausse substantielle et les revenus les plus bas ont en général bénéficié d'une chute des prix, à l'exception de ceux qui payaient déjà des prix très bas et qui ont alors été confrontés à une hausse de leur loyer. Telle est la conséquence de la définition d'un seuil inférieur (Parlement flamand, 2010 ; Parlement flamand, 2012). Une forte hausse des loyers dans le secteur social a également été constatée à Bruxelles. En l'occurrence, il a été constaté que ce sont essentiellement les faibles revenus qui ont été confrontés à une hausse substantielle de leur loyer (Doulkeridis, 2011).

CHAPITRE 2

La lutte contre la pauvreté en tant que problème démocratique

Maria Bouverne-De Bie, Griet Roets, Rudi Roose et Philippe Versailles

1. Introduction

Dans notre pays, le débat à propos de la lutte contre la pauvreté est essentiellement mené dans une optique d'intégration sociale. Dans cette logique, 'l'intégration sociale' est posée en concept-miroir de 'l'exclusion sociale', c'est-à-dire comme la privation ou la non-concrétisation des droits sociaux constitutionnels. Une politique d'intégration sociale implique une politique visant un accès amélioré à ces droits sociaux de base, et leur concrétisation. Dans cette optique, le Plan d'Action Fédéral de Lutte contre la Pauvreté 2012 a établi plusieurs points d'action prioritaires : assurer la protection sociale de la population ; réduire la pauvreté infantile ; assurer l'accès au travail via l'activation sociale et professionnelle ; lutter contre le sans-abrisme et les mauvaises conditions de logement ; la garantie du droit à la santé et la concrétisation de services publics accessibles à tous. Le cœur de la politique en matière de lutte contre la pauvreté fait donc partie intégrante d'une politique fédérale plus efficace.

Dans cette optique, la 'participation politique' des pauvres, y compris à l'échelle internationale, est considérée comme essentielle pour la mise en œuvre efficace d'une politique de lutte contre la pauvreté (Beresford, 2002, 2010 ; Degrande, 2003 ; Krumer-Nevo, 2005 ; Lister, 2002, 2004). De Cock (2003a) est parti du principe que la pauvreté en tant que problème social ne peut être bien comprise qu'en mettant le point de vue théorique du problème de la pauvreté en rapport avec l'expérience vécue par ceux qui vivent dans la pauvreté étant donné que les populations pauvres¹ ont longtemps été considérées comme 'n'ayant rien à dire', comme incapables d'élaborer une parole recevable et ce, en s'appuyant sur une analyse pertinente de leurs réalités de vie. Ce lien revêt une dimension essentielle du point de vue de la politique sociale, car il offre des possibilités de fixation de priorités politiques plus pertinentes au regard de situations concrètes vécues dans la pauvreté. Ce lien est tout aussi essentiel pour les personnes qui vivent

dans la pauvreté elles-mêmes, car il leur permet de ne pas rester enfermées dans l'expérience qu'elles font de la pauvreté, mais de transposer leur vécu en actions politiques.

Il n'en reste pas moins que la participation des plus pauvres au débat politique, jusque dans la décision politique, est loin d'aller de soi². Obtenir de personnes en situation de pauvreté qu'elles participent est vraiment difficile en pratique : la 'politique sociale' et la 'vie dans la pauvreté' sont deux mondes différents. Nous croyons, telle est notre vision des choses, que le caractère pénible de cette participation, et surtout ses effets paradoxaux, devraient constituer un point de discussion central dans la lutte contre la pauvreté.

Dans la contribution suivante, nous nous positionnerons dans ce débat en analysant le problème de la pauvreté comme un 'problème sociopolitique' plutôt que comme une question de politique sociale axée sur l'intégration sociale'. Cela implique que nous ne mettions pas l'accent sur la lutte contre la pauvreté en tant que problème d'intégration sociale, mais que nous envisagions la lutte contre la pauvreté comme la concrétisation d'un projet de société plus équitable visant un accroissement de l'égalité des chances des citoyens à mener une existence digne. Nous postulons qu'il soit dès lors nécessaire d'établir un lien entre la lutte contre la pauvreté et l'éducation permanente de tous les acteurs concernés dans la société. En prenant comme point de départ le droit à mener une existence conforme à la dignité humaine comme un droit fondamental à la fois reconnu par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Constitution belge, le débat actuel relatif à la lutte contre la pauvreté met en lumière plusieurs 'goulets d'étranglement'.

Un 'premier goulet d'étranglement' englobe la redéfinition du problème de la pauvreté avant la production du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP, 1994). Un 'second goulet d'étranglement' englobe l'interprétation du RGP comme 'changement de paradigme' dans l'approche de la pauvreté. Nous nous demandons, à cet égard, si le moteur de changement dont parle le RGP est durablement ancré dans la politique de lutte contre la pauvreté, et nous vérifierons quelles en sont les implications pour l'action sociale et la politique sociale. Un 'troisième goulet d'étranglement' concerne la 'position-clé assignée à la participation' dans la politique en matière de lutte contre la pauvreté. Dans le droit-fil de ces goulets d'étranglement, nous reviendrons ensuite sur la manière dont la participation formelle et directe de personnes en situation de pauvreté a été structurellement ancrée dans les structures et pratiques politiques des aides et services en Flandre suite à la publication du Décret flamand de Lutte contre la Pauvreté (2003), et donc sur le sens que revêt le Réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole et sur le rôle joué par les experts du vécu dans 'l'aide et les services' et dans la politique qui touche au développement d'une société socialement équitable. En conclusion, nous indiquons que la lutte contre la pauvreté est à voir davantage comme une 'pierre de touche' sociopolitique pour la politique sociale que comme un 'objectif politique'.

2. (Re)définition du problème de pauvreté

D'un point de vue historique, la pauvreté et la lutte contre la pauvreté ont en commun avec le concept de bien-être qu'elles constituent l'enjeu de dissensions et discussions sociales (Vranken, 1992 ; Veit-Wilson, 2000 ; Lister, 2004). Nous nous efforçons donc de cadrer dans ce qui suit plusieurs des développements historiques capitaux pour pouvoir analyser plus en profondeur le discours actuel sur la pauvreté et les pratiques développées (ou en cours de développement) en matière de lutte contre la pauvreté.

Comme point de repère central, nous allons prendre les glissements qui surviennent à propos de la redéfinition du problème de la pauvreté depuis la fin des années 1960 – le début des années 1970 dans notre société. Ces glissements impliquent, nous dit Vranken (1998), tant une 'redécouverte' qu'une 'redéfinition' du problème de la pauvreté. L'euphorie des 'golden sixties' fut suivie d'une 'redécouverte' du problème de la pauvreté comme une 'pauvreté moderne', et celle-ci fut reconnue par d'importants acteurs sociaux comme "un grave problème social" (Vranken, 1998 : 65) – une reconnaissance inscrite dans un ensemble plus vaste de critiques à propos de l'État-providence. Selon Vranken (1998), il était encore peu question de mobilisation des pouvoirs sociaux autour de la pauvreté à cette époque ; en dehors des interventions strictes de l'État, les germes d'une action sociale (et plus particulièrement ceux du service socioculturel) mettant en question les structures sociales inéquitables étaient cependant présents.

Depuis le début des années 1980, nous assistons à une première redéfinition du problème de la pauvreté en 'nouvelle pauvreté', c'est-à-dire une forme de pauvreté qui naît et/ou se renforce en périodes de crise économique et touche des groupes de population qui, jusque-là, ne connaissaient pas la pauvreté (Vranken, 1998). Les acteurs à qui l'on doit la mise au jour du problème dans toute sa ténacité étaient surtout des travailleurs sociaux et des scientifiques, mais cette 'redéfinition' s'est également accompagnée d'un développement à deux voies de la mobilisation sociale autour de la pauvreté, à savoir une radicalisation du concept de participation et un élargissement de la définition du problème de la pauvreté.

Premièrement, en ce qui concerne la radicalisation du concept de participation, nous pouvons dire que les gens en situation de pauvreté ne sont, depuis lors, plus seulement considérés comme des 'porteurs' du problème de la pauvreté, mais également comme des 'acteurs' importants de la lutte contre la pauvreté. Cette mobilisation s'est exprimée "via des mouvements qui prétendent exprimer les véritables intérêts et besoins de la population précarisée. Parmi ces mouvements, le plus marquant est ATD Quart-Monde" (Vranken, 1998 : 68). Les mouvements sont progressivement acceptés comme des partenaires de discussion valables par l'État ; ils seront d'ailleurs ultérieurement sollicités, ainsi que d'autres, pour la rédaction du RGP. Les initiatives de lutte contre la pauvreté sont depuis lors axées sur un renforcement de la sensibilisation au problème par la mise en œuvre d'un apprentissage critique de l'analyse de l'univers mental des

porteurs du problème, et avec leur concours. Une façon pour les intéressés d'engranger des possibilités de participation sociale d'une part et de contributions ciblées visant l'approche du problème de la pauvreté d'autre part (Wildemeersch, 1995).

Deuxièmement, 'l'élargissement de la définition du problème de pauvreté' implique de s'intéresser à ce qu'englobe le concept de pauvreté comme 'le fait de n'avoir aucune prise sur sa propre situation'. Cette deuxième forme de 'redéfinition' du problème doit néanmoins être revue à la lumière de développements sociaux plus vastes. Outre les mouvements de lutte contre la pauvreté, divers nouveaux mouvements d'émancipation comme le mouvement des droits de l'enfance se sont développés au cours de la même période, et des mouvements existants comme le mouvement féministe ont pris un nouvel élan. Cet objectif d'émancipation majoritairement supporté par le plan socioculturel faisait apparaître le nouveau terme '*kansarmoede*' ('personnes défavorisées'), qui faisait ressortir la nécessité de ne pas tirer de trait entre pauvreté et non-pauvreté en fonction d'une norme fixée arbitrairement ou d'une norme d'assistance sociale, mais plutôt en fonction de l'ensemble des modes de vie minimum admis dans la société. Vranken (1998 : 69), faisant référence à cette redéfinition, postule que le concept *kansarmoede* est typiquement flamand, dont les racines plongent dans l'action menée sur le plan du bien-être et socioculturel : "On assiste, à la fin des années 80, à l'émergence de nouveaux termes axés sur la mise en relief au plan social de ces nouveaux aspects de la pauvreté. On parle de plus en plus de *kansarmoede* en Flandre et d'exclusion sociale en Europe, mais également en Wallonie. Comme ils mettent en lumière de nouvelles facettes de la pauvreté contemporaine, ces termes traduisent mieux la problématique spécifique dont s'occupent certains secteurs de l'action sociale. Ils ont, de plus, inspiré les décideurs politiques dans le développement de modèles politiques".

Cette évolution du concept de pauvreté en *kansarmoede* conduisait, cependant, paradoxalement à une fragmentation sociale : le concept de *kansarmoede* était de plus en plus invoqué stratégiquement par plusieurs mouvements très différents les uns des autres comme moyen de prétendre aux mécanismes de protection sociale (Notredame, 1995). De plus en plus de groupes sociaux s'identifiaient comme défavorisés ou étaient désignés comme tels. Confrontés à l'évolution du concept de la pauvreté dans ce sens, les mouvements sociaux de personnes vivant dans la pauvreté revendiquaient les 'vrais' intérêts des gens en situation de pauvreté, davantage d'attention pour le problème des 'vrais' pauvres et le soutien de l'auto-organisation des personnes en situation de pauvreté, de manière à s'assurer une voix dans la définition de la politique à suivre. Ils se posaient en défenseurs des droits des 'plus démunis' et posaient le cumul de problèmes se renforçant mutuellement comme une condition nécessaire pour parler de 'véritable' pauvreté. En même temps, l'accent mis sur les droits des plus démunis était lié à l'attente d'auto-organisation et de participation active comme la voix par laquelle les personnes en situation de pauvreté peuvent revendiquer leur 'droit'.

C'est dans le cadre de cette 'redéfinition' que le gouvernement Dehaene commandait le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) en 1994 : "Les personnes qui vivent dans la pauvreté ont entamé un dialogue avec les acteurs sociaux impliqués dans la lutte contre la pauvreté et formulé des propositions concrètes de changement. [...] En premier, un dialogue organisé s'est établi entre les plus démunis et leurs organisations, et des acteurs du monde politique, du secteur de l'aide sociale, de l'appareil judiciaire, du secteur culturel et du monde scientifique. Les pauvres sont ainsi non seulement reconnus comme des partenaires à part entière, mais également comme des spécialistes des questions de la pauvreté et de l'exclusion" (Vranken, 1998 : 73-74). Le RGP a mis l'accent sur l'implication directe de personnes qui vivent dans la pauvreté dans la définition d'initiatives de lutte contre la pauvreté et doit, dans cette optique, être vu comme un revirement dans l'approche du problème de la pauvreté. Le Rapport général identifie clairement l'enjeu de la participation des plus pauvres : "la philosophie du Rapport est de légitimer la pensée, issue de l'expérience de vie et des luttes, des personnes vivant dans la pauvreté de manière à considérer les pauvres comme des acteurs et non comme des objets de politiques et d'interventions"³.

En même temps, le Rapport Général sur la Pauvreté admet l'approche traditionnelle des pauvres comme 'groupe cible' de politiques. La logique sous-jacente du RGP concorde en cela avec la définition de la lutte contre la pauvreté en tant 'qu'objectif politique', la pauvreté étant considérée comme un problème à combattre via le recours adéquat à la politique sociale et aux institutions sociales. La meilleure illustration de ce raisonnement est que le RGP ne donne pas seulement la parole à des personnes qui vivent en situation de pauvreté : ledit rapport a été commandité par le Ministre de l'Intégration sociale. Le RGP a été élaboré en collaboration avec, d'une part, un groupe de pilotage composé de représentants des mouvements sociaux de défense des personnes dans la pauvreté et, d'autre part, de représentants des départements d'aide sociale de l'Union des Villes et Communes belges. La rédaction du RGP a fait l'objet d'un accompagnement rédactionnel par plusieurs collaborateurs d'organisations de coordination du domaine de l'action sociale générale. Il en résulte non seulement une combinaison peu claire entre une approche où les pauvres sont à la fois perçus comme les partenaires de la définition de la politique à suivre et en même temps les bénéficiaires de cette politique, mais on part également d'un dialogue entre tous les partenaires concernés, c'est-à-dire "les personnes qui vivent dans la pauvreté, les organisations où elles se réunissent et tous les acteurs qui sont impliqués dans la problématique (par exemple, CPAS, maillons de base, assistants sociaux, experts)" (Rapport Général sur la Pauvreté, 1994 : 8). L'élaboration de ce rapport doit permettre aux associations dites partenaires⁴, qui rassemblent au quotidien les personnes et familles très pauvres, de forcer la légitimité de leur participation au même titre que les autres acteurs (les CPAS, l'Union des Villes et Communes), et de formaliser la méthode de travail aujourd'hui connue sous le nom de 'méthode du dialogue'⁵.

Au moment de la rédaction du rapport, tant l'action sociale que la politique sociale sont simultanément vues comme étant un partenaire de dialogue et comme faisant partie

intégrante d'un 'autre monde'. Cette ambiguïté induit chez nous la question de savoir si la structure de suivi initiée par le RGP est suffisamment robuste et durable. En d'autres termes, la question est : le 'revirement participatif' implique-t-il réellement un changement paradigmatique où les gens qui vivent dans la pauvreté ne sont plus les 'objets' des politiques et pratiques axées sur la lutte contre la pauvreté, mais les 'acteurs' amenés à y participer ?

3. Le Rapport Général sur la Pauvreté : un changement paradigmatique ?

Un des mérites du RGP réside dans sa contribution à la prise de conscience que 'l'action sociale' et la 'politique sociale' ont une position ambiguë dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et ne produisent pas du bien-être par définition, mais qu'elles peuvent également contribuer à une expérience de mal-être. Vient ensuite le constat important que, malgré l'attention prioritaire accordée à la lutte contre la pauvreté, la pauvreté n'a pas baissé dans notre pays depuis la parution du Rapport Général sur la Pauvreté (Cantillon, 2010).

Le positionnement paradoxal de l'action sociale à la fois comme partenaire du dialogue et comme faisant partie d'un 'autre monde' est déterminant quant au développement de l'action sociale dans les pays occidentaux à partir des années 1970. La diversité des mouvements d'émancipation, y compris des mouvements de lutte contre la pauvreté, a touché l'action sociale à l'intérieur comme à l'extérieur. À l'intérieur est apparue une aspiration à la désinstitutionnalisation et au développement d'une offre différenciée, qui tendait à s'inscrire dans le prolongement de l'univers mental d'individus et de familles. À l'extérieur, l'action sociale essuyait de vives critiques à propos de l'orientation interventionniste traditionnelle, et elle était montrée du doigt comme une profession qui continue à subsister pour elle-même, mais contribuant peu au bien-être de la population et ayant fini par atteindre un point où elle produisait du mal-être, car elle rendait les gens de plus en plus impuissants et dépendants de toutes sortes d'experts (Achterhuis, 1980). Fondamentalement, ces développements renvoient au 'double caractère' historique de l'action sociale : principalement développées à partir d'une logique de contrôle, les pratiques d'assistance sociale impliquent en même temps une dynamique propre, d'où leurs propriétés émancipatoires (Michielse, 1980 ; 1989).

Le RGP reflète également ce double caractère. La réalisation de l'existence du double caractère de l'action sociale implique, pour le débat sur la pauvreté, une demande de développement des connaissances à propos des raisons, arguments et situations qui concourent à la définition d'une situation de pauvreté et quelle contribution y est propre aux divers acteurs. Cette demande s'éloigne et contraste avec la tradition qui consiste à approcher la pauvreté en s'appuyant sur une définition du problème préalablement établi, à partir de laquelle on observe et étudie la réalité sociale en vue de proposer des

solutions potentielles. La définition de la pauvreté développée par Jan Vranken dès la fin des années 70 est souvent entendue dans le sens de cette tradition. Dans cette définition, la pauvreté est décrite comme "un réseau d'exclusions sociales étendu sur 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 que ces personnes ne peuvent combler par leurs seuls moyens" (Vranken, 2010 : 20). La définition de la pauvreté comme 'fossé' que les personnes vivant dans la pauvreté ne peuvent combler par leurs propres moyens ouvre un champ d'action pour des initiatives de lutte contre la pauvreté. Il offre pourtant peu de points de repère pour le développement des connaissances relatives à la manière dont les gens qui vivent dans la pauvreté gèrent leur situation et sortent (ou peuvent sortir) de la pauvreté, et quant à l'assistance sociale dont s'accompagnent ou non les stratégies déjà développées en partant de la problématique en soi. En même temps, la définition renferme une conception de la lutte contre la pauvreté comme volet de l'action sociale surtout comprise dans des secteurs distincts comme l'action sociale générale, l'aide sociale à la jeunesse, l'aide aux personnes handicapées, l'aide aux familles... y compris l'attente qu'au sein de ces secteurs distincts, le groupe cible soit sensibilisé à contribuer à l'élaboration des propositions d'action politique. La suggestion que l'action sociale peut 'résoudre' un problème social tenace comme la pauvreté comporte en même temps le risque de reléguer à l'arrière-plan le noyau matériel du problème de la pauvreté, de voir la pauvreté sous-estimée (Cantillon, 2010), et de voir réduite la pauvreté à un 'problème de bien-être' plutôt qu'un problème requérant une politique de protection et de redistribution (Lister, 2004 ; Roets et al., in press). À cet égard, en tant qu'élément et acteur de la lutte contre la pauvreté, l'action sociale est perçue comme une réponse à et/ou une solution aux situations problématiques sociales (Roose, 2006) et à la demande de rallier les personnes en situation de pauvreté à cette logique. Cette approche de la lutte contre la pauvreté comme mécanisme de correction de la politique sociale (Baert et Vael, 1995) comporte le risque d'atteindre un point où il ne sera plus possible de sortir des situations de pauvreté que par sujétion à la dépendance aux experts et/ou aux organisations de défense d'intérêts. En cela, la définition de la pauvreté établit déjà en soi un fossé structurel entre 'les uns', ceux qui vivent dans la pauvreté, et 'les autres', ceux qui ne vivent pas dans la pauvreté (Suijs, 2012).

Dès lors, les contours de la politique sociale doivent tenir compte du vécu dans la pauvreté ; il faut miser sur la participation comme point de départ, de même que sur la coordination des actions politiques. À la suite du RGP, la participation des personnes en situation de pauvreté a été consolidée. D'une part, en 1995, la Conférence Interministérielle de l'Intégration Sociale est chargée, en collaboration avec les organisations défendant les intérêts des plus démunis et avec le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, de chercher à créer un lieu de dialogue pour assurer le suivi de la démarche du RGP. D'autre part, en 1998, un Accord de coopération est conclu entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique en matière de pauvreté (Moniteur belge, 16 décembre 1998 ; Moniteur belge, 10 juillet 1999). Il enté-

rine la démarche de partenariat initiée pour l'élaboration du RGP et prolongée dans la collaboration avec le Centre pour l'Égalité des Chances, en lui donnant une base légale et en la dotant d'un outil permanent : le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion Sociale. Ce Service joue un rôle essentiel de plateforme indépendante, qui "reconnait que les pauvres peuvent permettre à la société de découvrir et de changer ses propres mécanismes peu démocratiques. Entamer le dialogue constitue autrement dit un renforcement considérable des moyens d'action"⁶. L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, désigne singulièrement les "organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment" comme des interlocuteurs essentiels du processus de lutte contre la pauvreté. En effet, c'est en s'associant, en se rassemblant, en prenant la parole dans une démarche collective, que se construit et s'organise une pensée, une parole. Les personnes en situation de pauvreté mettent leurs expériences en commun et entament un dialogue avec d'autres. Ces fondements sont repris dans l'Accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique en matière de pauvreté conclu en 1998 en réponse au RGP. Cet accord de partenariat a été approuvé par tous les Parlements de notre pays (Moniteur belge, 16 décembre 1998 ; Moniteur belge, 10 juillet 1999) et a donc force de loi. L'accord de partenariat établissait les principes suivants pour la lutte contre la pauvreté :

- la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sont considérées comme une violation des droits constitutionnels. La lutte contre la pauvreté passe par le rétablissement de l'exercice des droits de l'homme, un objectif commun à toutes les autorités du pays ;
- la lutte contre la pauvreté requiert une politique transversale, globale et coordonnée dans tous les domaines de compétence et une évaluation de toutes les initiatives et actions qui sont entreprises ;
- pour assurer une politique pertinente, la participation de toutes les autorités et personnes concernées doit être renforcée, particulièrement celle des personnes qui vivent dans la pauvreté.

Les principes généraux formulés dans l'accord de partenariat expriment un engagement interfédéral d'action commune, ce qui entre en conflit avec les tendances de délimitation des compétences entre l'autorité fédérale et les autorités communautaires et régionales, avec pour résultat plusieurs accents mis dans l'approche du problème de la pauvreté. Ainsi, en Communauté française, par exemple, la discussion à propos de la lutte contre la pauvreté entretient un rapport avec la discussion menée à propos de l'éducation permanente de plusieurs acteurs concernés de la société. (Versailles, 2012) ; en Communauté flamande, en revanche, les associations où les pauvres prennent la parole ne sont pas reconnues comme des acteurs de l'action socioculturelle et ce, malgré leur ancrage dans le 'secteur du bien-être'. Nous trouvons un autre exemple dans la question relative à la signification du 'renforcement de la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté'. Nous appuyant sur une perspective d'intégration sociale,

ce renforcement de la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté (cet empowerment) trouve écho dans les stratégies d'activation (Suijs, 2012) et dans une tendance de plus en plus marquée à une conditionnalité plus importante des possibilités au niveau de l'effectivité des droits (associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, 2010). L'action participative continue donc à être approchée comme une 'action fonctionnelle' pour une politique plus efficace.

Pour rencontrer l'objectif de lutte contre la pauvreté, nous estimons nécessaire d'approfondir le concept de participation.

4. Le concept de participation : une clé de lutte contre la pauvreté ?

Dans la continuité de la description de la pauvreté en tant que forme particulière d'exclusion sociale, la reconnaissance du point de vue des pauvres eux-mêmes est conçue comme une condition essentielle d'une politique axée sur la lutte contre la pauvreté (Dierckx, 2007). La participation est un concept-clé dans la discussion sur la pauvreté : les personnes en situation de pauvreté sont des personnes qui, structurellement – c'est-à-dire par l'organisation de la société elle-même – se voient assigner une fonction passive qui les rend socialement vulnérables et qui les empêche de jouer un rôle actif (Doom, 2001). Cette marginalisation peut en ultime conséquence aboutir au développement d'un 'schéma culturel' propre, caractérisé par un isolement prononcé, une influence sociale limitée et peu de mécanismes adaptés, et également par la résignation quant à sa propre situation ainsi qu'une torpeur des actions qui peuvent la modifier. Les mouvements sociaux de défense des personnes qui vivent dans la pauvreté tentent de briser ce schéma depuis des décennies déjà et revendentiquent pour cela les droits sociaux constitutionnels qui visent à offrir la possibilité de mener une existence conforme à la dignité humaine (Hubeau, 1997 ; Raes et Coene, 2009). Dans le RGP, cet appel est traduit en mesures concrètes visant à soutenir la mise en œuvre effective du droit à la famille, au bien-être et à la santé ; le droit au travail et à la protection sociale ; le droit au logement et le droit de participation, de contribution et d'accès à la culture.

La participation peut, cependant, revêtir diverses formes. Un premier type de participation concédée aux plus pauvres les cantonne dans un rôle de témoins passifs, certes privilégiés, mais relégués à une fonction de révélateur de l'objet d'étude. D'innombrables recherches, études et analyses réalisées dans les milieux universitaires, syndicaux, politiques ou scientifiques, utilisent le témoignage des personnes en situation de pauvreté comme simple illustration ou comme matériau d'étude. La méthode de travail se trouve en quelque sorte clivée : les personnes en situation de pauvreté livrent leurs témoignages, compilés et agrégés ensuite par les chercheurs. L'analyse de l'expression des personnes pauvres, collectée au travers de consultations bilatérales, leur échappe ensuite. Un deuxième type de participation reconnue aux plus pauvres les inscrit dans

un rôle de témoins actifs, à qui il est demandé d'identifier les problématiques vécues 'par la base' dont ils sont eux-mêmes issus ou dans laquelle ils sont enracinés par leur histoire, puis de les transmettre à leurs responsables chargés ensuite d'en tirer les enseignements nécessaires. Un troisième type de participation conquis par les plus pauvres les assied comme véritables acteurs politiques de changement tout au long des processus de décision des politiques publiques qui les concernent (*co-construction*). Cette fonction d'acteurs véritables reconnue aux plus pauvres implique un changement radical de perception de leur rapport au savoir. Alors que le rôle de témoin, passif ou actif, est assumé à titre individuel, la fonction d'acteur politique de changement se développe, voire n'est possible qu'à l'appui d'un travail collectif, mené au sein de mouvements qui les rassemblent et qui s'inscrivent dans leur histoire.

Les deux premières approches sont fondées sur une conception de la participation comme accès aux droits ; la dernière approche implique une conception de la participation comme pendant de la marginalisation. L'approche de la participation comme 'accès' aux domaines centraux de l'intégration sociale implique, pour des raisons technico-juridiques, que le développement politique tende vers le but d'offrir à chacun des chances égales d'avoir part à la politique du domaine concerné et de pouvoir y prendre part. Avoir part, dans le sens d'avoir quelque chose à gagner dans la politique menée. La lutte contre la pauvreté requiert une politique inclusive "impliquant des mesures dans tous les domaines politiques visant à contribuer à soulager la pauvreté et l'exclusion" (Gouvernement flamand, 1995, in : Dierckx, 2007 : 292). 'Prendre part' concerne la manière active dont les personnes contribuent, en tant que citoyens, à donner corps à la politique et la manière dont elles vivent la citoyenneté. Ceci requiert une politique interactive concevant les personnes vivant dans la pauvreté comme des partenaires. La concrétisation d'une politique interactive est pour l'instant surtout mise en œuvre indirectement, via la représentation des pauvres par des personnes de confiance, qui fondent leur apport sur le dialogue avec des personnes vivant dans la pauvreté (Dierckx, 2007). 'L'action participative' via la 'méthode du dialogue' est vue comme une étape supplémentaire vers la participation.

L'action participative répond, à cet égard, à plusieurs fonctions, à savoir une fonction éducative, une fonction pacifiante et une fonction intégrante (Thomassen, 1979). La fonction 'éducative' conçoit la participation comme un processus d'auto-renforcement : via la participation, les gens gagnent de l'habileté en participation. La fonction 'pacifiante' fait référence à la base sociale qui est réalisée via la participation : les décisions collectives adoptées dans le cadre d'un lien participatif sont acceptées plus facilement sur le plan individuel. La fonction 'intégrante' concerne l'accroissement du sentiment communautaire : la participation conduit à l'expérience de la société en tant que communauté d'appartenance, et à laquelle on se sait lié.

Dans la description de la participation comme 'accès', l'action participative est définie à la fois comme un indice d'efficacité politique puisque les gens ont part à la société et

comme un indice de citoyenneté active puisque les gens prennent activement part à la société. Cette approche de la participation fait référence à un principe de base important de l'État de droit, notamment la protection des droits et des libertés individuels et collectifs. Elle repose en même temps sur l'hypothèse que les conditions sociales d'exercice des droits et libertés soient égales pour chacun. Ce qui est en contraste criant avec la réalité de la pauvreté et conduit en fin de compte à établir une distinction plus tranchée entre d'un côté 'les pauvres' (qui ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits) et de l'autre 'les non-pauvres' (qui peuvent faire valoir leurs droits). Cette dichotomie renferme un risque d'individualisation du problème de la pauvreté en problème de comportement 'déviant' : un manque de compétences et d'aptitudes auquel il convient de remédier via des interventions sociales et pédagogiques.

Dans une approche de participation comme 'pendant de la marginalisation', la participation est considérée comme un processus de fait dans lequel les gens, compte tenu de l'inégalité des chances entre les groupes sociaux de la société, sont impliqués de façon inégale et de plusieurs façons différentes. En d'autres termes, par rapport à d'autres groupes sociaux, les personnes qui vivent dans la pauvreté participent 'de façon inégale' à la société dans ce sens où elles sont, plus que d'autres groupes sociaux, exclues des piliers sociaux centraux que sont le travail, l'enseignement, les soins de santé, etc. et où leur mode de participation s'exerce 'de façon différente' dans le sens où elles courrent, plus que d'autres, le risque d'être confrontées à des formes de participations négatives ou socialement isolantes (Vettenburg, 1988). Parmi les formes négatives de participation figure, par exemple, la confrontation avec des formes de 'protection' empreintes de clichés, et qui peuvent conduire à une (aggravation de l') exclusion sociale. Dans le RGP (1994), de nombreux exemples sont cités, comme le risque accru encouru par des personnes vivant dans la pauvreté face à une mesure prise dans le cadre de la protection de la jeunesse et de l'aide spéciale à la jeunesse, et la crainte des familles pauvres de voir leurs enfants être placés. Par exemple, le fait de dépendre d'une assistance en permanence est une forme de participation socialement isolante.

La participation comme pendant de la marginalisation signifie que la participation est considérée comme un 'point de départ' de la politique. La lutte contre la pauvreté requiert une analyse historique et sociale des problèmes sociaux, où l'on vérifie si et de quelle manière apparaissent dans les différents domaines de la vie sociale, des lignes de rupture conduisant à une marginalisation de personnes considérant les normes en vigueur dans ce domaine. D'entrée de jeu, cette analyse doit s'opérer 'conjointement' avec les personnes qui vivent dans la pauvreté ; le but étant de parvenir à une définition du problème et une production de connaissances dans lesquelles chacun se sent reconnu et impliqué. Le 'droit à une existence conforme à la dignité humaine' est, dans cette approche, plutôt considéré comme un objectif politique que comme une 'pierre de touche de la politique'.

5. Ancrage structurel d'une participation formelle dans les structures politiques

Dans ce qui suit, nous discuterons des pratiques politiques qui, en Flandre, sont vouées à garantir l'ancrage structurel de la participation formelle et directe des personnes qui vivent dans la pauvreté dans les structures et pratiques politiques dans le droit-fil du RGP. La dynamique construite lors de l'élaboration du RGP s'impose aujourd'hui comme une expérience essentielle de la participation des plus pauvres aux processus de décision politique : "la méthode des groupes de dialogue a pour objectif de donner aux personnes en situation de pauvreté la possibilité de jouer un rôle actif dans les échanges et les discussions visant l'élaboration de propositions politiques, grâce à leur participation dans les associations qui les rassemblent et leur donnent une voix. L'essence de la méthode réside dans le fait que la planification et le processus décisionnel sont adaptés au rythme du groupe. Elle a été mise au point et utilisée pour la première fois en Belgique en 1994 à l'occasion de la préparation du Rapport Général sur la Pauvreté (1995)"⁷. Dans ce qui suit, nous revenons sur les associations où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole (5.1) et sur l'intervention des experts du vécu (5.2) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

5.1 Les réseaux de lutte contre la pauvreté

Les réseaux (belge, flamand, wallon, bruxellois) de lutte contre la pauvreté⁸ ne peuvent tirer leur légitimité à représenter véritablement les plus pauvres que dans la mesure où ils en ont effectivement reçu le mandat de ceux-ci, dans un processus de rassemblement permanent, inscrit dans le long terme, qui permet d'en construire les fondements dans une histoire réciproque. La pertinence de l'action des réseaux réside évidemment dans la dynamique de concertation de ses membres et de représentation d'un panel plus large d'acteurs.

Beaucoup d'associations où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole mettent notamment la 'méthode du dialogue' en relief : elles encouragent les personnes qui vivent dans la pauvreté à témoigner de leur vécu dans la pauvreté et à développer la confiance qu'elles ont dans leur capacité à surmonter leur situation de vie dans la pauvreté. "Grâce aux méthodologies de dialogue et d'auto-organisation, avec comme exemples éloquents les associations où les pauvres prennent la parole, les pauvres ont eu l'opportunité de rencontrer des compagnons d'infortune, d'échanger des idées et des expériences et de se manifester en tant que groupe de pression"⁹. À ces occasions, les témoignages individuels sont consignés par écrit et utilisés à la fois comme instrument d'apprentissage collectif de lutte contre la pauvreté et, en fonction de l'analyse de ces témoignages, de moyen pour parvenir à des propositions et conseils concrets en matière de lutte contre la pauvreté. Les expériences individuelles sont donc collectivisées en une opinion commune (De Cock, 2003a).

Les associations où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole sont donc un acteur essentiel de la définition d'une politique interactive en matière de lutte contre la pauvreté. Leur apport rend très claire la complexité du problème de pauvreté, même s'il creuse paradoxalement le fossé entre la vie dans la pauvreté et la logique d'une politique efficace. On constate en effet que cette forme de participation politique présente des lacunes : les groupes cibles distingués au sein de la problématique de lutte contre la pauvreté ne sont pas tous suffisamment représentés et la formation du réseau continue dans une grande mesure à reposer sur l'initiative des associations où les pauvres prennent la parole.

Le moteur des 'associations où les pauvres prennent la parole' semble donc pour l'instant surtout être le processus d'épanouissement individuel des pauvres, voire la "construction de capital social et culturel en tant que préparation à la participation politique" (Van Robaeys et al., 2005 : 168) ; elle accroît la capacité de ces pauvres à faire entendre leur voix. Dans l'étude qui a été menée pour le compte de la Politique scientifique fédérale, '(G)een blad voor de mond : spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid' (Van Robaeys et al., 2005), l'accent est mis sur la constitution de capital social et culturel des associations, mais surtout de ses membres individuels, en guise de préparation – et si pas comme condition – à la participation politique. Le tout implique un processus d'apprentissage et de développement individuel de la part des personnes vivant dans la pauvreté, ce qui comporte également un risque, parce que ce processus d'apprentissage individuel des pauvres est axé sur "la production de capital culturel. Ce qui nous ramène à l'importance des activités axées sur l'identité. (...) Ce capital culturel est indispensable pour pouvoir assurer un apport dans le processus politique. Presque toutes les associations formulent des recommandations politiques en puisant dans ce capital d'expériences vécues. Cependant, la construction de cette expertise du vécu requiert tellement d'énergie et d'investissements de la part des associations que celles-ci ne trouvent parfois pas le temps pour les activités qui visent à influer sur la politique, et se voient par conséquent obligées de les mettre de côté" (Van Robaeys, 2005 : 169). Le capital culturel mobilisé autour de la table n'est pas identique pour tous les acteurs du débat. La participation des plus pauvres repose sur une dynamique de croisement des savoirs. La démarche de croisement des savoirs¹⁰ et des pratiques repose sur un *a priori* à la fois éthique et épistémologique : toute personne, même la plus démunie, détient potentiellement les moyens de comprendre et d'interpréter sa propre situation. C'est l'analyse du vécu des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion qui constitue le point de départ d'une construction de savoirs croisés.

Il s'agit d'une fécondation réciproque. Chacun des partenaires de l'échange apporte à l'autre les éléments d'une production et d'une transformation de son propre savoir. Il ne s'agit pas de plaider pour un savoir unique et uniforme, sorte de synthèse des différents types de savoirs. Chacun existe comme acteur et auteur à part entière de sa propre pensée et de son action, comme détenteur d'un savoir reconnu par les autres

acteurs. Assurer les conditions d'un réel croisement des savoirs et des pratiques suppose aussi de penser l'entrecroisement de pouvoirs. D'un côté, gérer le pouvoir dont disposent *a priori* et inévitablement les acteurs politiques, institutionnels, professionnels et les scientifiques et de l'autre, construire et renforcer les parcelles de pouvoir dont disposent les personnes en difficulté associées à d'autres pour la défense des responsabilités et des droits fondamentaux de tous.

Les savoirs académiques et théoriques ont un pouvoir reconnu socialement. Ils peuvent être libérateurs par leur pouvoir d'élucidation et d'explication. Ils permettent d'agir, de faire des choix, mais ils ont aussi un pouvoir d'oppression et d'exclusion. Lorsqu'ils ne reconnaissent pas les savoirs d'expérience et d'action, ils s'imposent alors comme la seule description du monde. Cependant, dans une démarche de croisement des savoirs, les savoirs théoriques ne sont plus perçus comme des normes qui s'imposent. Ils peuvent être critiqués.

Les rapports de dialogue sont inégaux. Il s'agit de relations de pouvoirs, car les savoirs sont reconnus du côté des décideurs et inconnus, voire niés, du côté des personnes en difficulté. Par ailleurs, les moyens d'expression ne sont pas les mêmes, ni l'habileté dans leur usage. Par le croisement des savoirs et des pratiques, il s'agit d'associer l'effort de construction par chacun de son propre savoir et la co-construction d'un produit commun. Il s'agit de déconstruire pour reconstruire, de se laisser interpeller et d'accepter le déplacement de son point de vue. Dialoguer force le respect mutuel.

Enfin, la dimension du temps constitue un autre obstacle essentiel à relever. L'agenda du politique est rarement celui des plus pauvres. Toute procédure de travail qui impose aux personnes pauvres un *timing* incompatible avec leur propre rythme est par essence contreproductive. Il est certes très difficile pour l'acteur politique de respecter le processus de travail des plus pauvres, pour qui la prise de parole publique commande un travail de préparation non négligeable, voire un temps d'évaluation et de mise en perspective par la suite.

Le risque de la représentation des personnes en situation de pauvreté au travers des réseaux de lutte contre la pauvreté touche à la légitimité du mandat. Les associations membres des réseaux ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs ni ne défendent les mêmes intérêts que leur public cible. En se posant comme intermédiaires entre les personnes en situation de pauvreté et les autorités politiques, ils ne permettent plus à ces dernières de s'assurer que la parole apportée par les premiers est bien celle des plus pauvres. Sans aller jusqu'à soulever l'hypothèse de la confiscation de la parole par des acteurs qui se font reconnaître et subsidier comme plates-formes représentatives d'une population, se pose néanmoins la question de la colonisation des processus de construction de la parole par les plus pauvres par des intermédiaires professionnels ou semi-professionnels. En d'autres termes, la dynamique des réseaux entraîne une institutionnalisation de la parole des plus pauvres, portée désormais par des intermédiaires reconnus comme interlocuteurs privilégiés des autorités politiques. L'existence

des rapports de force, pourtant inhérents au dialogue participatif, risque de se voir gommé, ou lissé, par l'intermédiation institutionnelle des plus pauvres au travers des réseaux, susceptibles d'orienter la parole des plus pauvres en fonction d'intérêts qui ne seraient plus ancrés dans un travail d'éducation permanente 'de base'. L'objectif de la participation des plus pauvres à la décision politique ne se fond pas nécessairement dans le consensus ni même le compromis. Le risque est patent d'instrumentaliser leur participation pour les voir cautionner les décisions politiques à prendre.

"L'importance de l'aspect collectif dans un contexte de participation n'est pas neuve et cependant il reste toujours fragile et la tentation est grande, pour ceux qui 'consultent', de sérier les interlocuteurs de façon à ne pas devoir faire face à des revendications collectives trop fortes. De même, prétendre consulter la société civile via ses organisations peut aussi servir de moyen de manipulation, en s'adressant à certaines associations plutôt que d'autres, ou en influençant leur parole par le biais du subventionnement (Seckinelgin, 2002)"¹¹.

Participer ne signifie pas être d'accord, ni partager le pouvoir. La participation des plus pauvres vise à peser sur la décision politique, à convaincre les décideurs, et non pas à cautionner leurs décisions. Il est essentiel que la parole des plus pauvres apparaisse clairement dans le processus d'élaboration de la décision, et que le décideur politique motive, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il s'en démarque. L'interpellation par les plus pauvres doit rester possible, même après la décision politique, pour en critiquer la pertinence ou en solliciter l'amélioration.

La capacité de verbaliser une situation donnée pour en exprimer un message porteur de sens et susceptible de nourrir une réflexion collective impose de pouvoir prendre distance par rapport à son vécu. Les plus pauvres vivent des conditions de vie difficiles et la première expression des réalités traversées peut être marquée par la colère, l'incompréhension, voire la révolte. Un long travail de conscientisation est indispensable pour construire une parole qui puisse être mise en perspective avec celles de pairs, et a fortiori avec celles d'autres acteurs du débat public. Ce travail d'éducation permanente se réalise au sein d'associations et de lieux où se rassemblent des personnes et familles très pauvres.

Les intérêts que défendent les personnes vivant dans la pauvreté doivent dès lors être captés dans leur impact politique par la société (Redig et Dierckx, 2003). Pour l'accroissement de cet impact politique, on recherche surtout des formes de modernisation administrative (Dierckx, 2007). Ce qui, cependant, nous ramène à l'objectif de combler le 'fossé' entre 'pauvres' et 'non-pauvres'. L'impact politique plus fort de l'objectif de lutte contre la pauvreté ne réside cependant pas dans l'amélioration de l'organisation administrative ; il réside fondamentalement dans la question de cadrer la pauvreté et la lutte contre la pauvreté comme processus démocratique, où de l'importance politique est accordée à l'aspiration à une égalité sociale accrue et à une réduction de la pauvreté dans notre société sur la base de la solidarité (Lister, 2004). Il est essentiel de rappeler

que la décision politique appartient à l'acteur politique démocratiquement élu pour jouer ce rôle, tandis que la participation des plus pauvres permet de faire apparaître un rapport de force inévitable, un rapport de pression inhérent aux positions différentes que les uns et les autres ont dans la société.

Le rapport à la parole, le rapport au groupe, le positionnement face à des tiers issus de milieux socio-professionnels différents, les rapports de force qui en résultent, la maîtrise de la terminologie utilisée, le rapport au temps, les référents culturels explicites ou implicites, les processus de développement de la pensée, les aller-retour incessants entre l'histoire personnelle et l'élaboration d'une analyse plus générale constituent autant de facteurs à prendre en compte.

5.2 Les experts du vécu

En mars 2004, le Gouvernement fédéral décide d'engager des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. L'objectif annoncé est "d'intégrer le point de vue des personnes vivant dans la pauvreté au sein des services publics fédéraux, d'améliorer l'accessibilité des services publics pour tous les citoyens, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté"¹². C'est également le cas en Flandre où l'on mise clairement sur la formation et l'emploi des experts du vécu dans la pauvreté via le Décret flamand de Lutte contre la Pauvreté en 2003 (Degrande, 2003). Depuis 1999, la formation des experts du vécu de la pauvreté est organisée au sein de l'association sans but lucratif vzw *De Link*. Du soutien est également prévu lors des premières phases de l'embauche des experts du vécu formés (Goossens et al., 2003). *De Link* base la formation sur la notion d'un profond fossé entre pauvres et non-pauvres creusé par des processus structurels de marginalisation et d'exclusion sociale conduisant chez les pauvres à un déficit d'aptitudes et de connaissances qui leur fait perdre prise sur leur propre existence. Ce fossé est désigné comme étant le "chaînon manquant : un fossé creusé en matière d'aptitude, connaissances et ressenti entre ceux qui sont dans l'obligation de surmonter la pauvreté au quotidien et les autres. Un pont doit être jeté entre l'univers mental de la classe moyenne et l'univers mental du pauvre" (Goossens et al., 2003 : 214). Dans ce sens, l'intervention d'experts du vécu formés est légitimée en tant que méthodologie d'assistance et d'aide sociale aux pauvres et dans la politique (Spiesschaert, 2005). Dans la mesure où, en se basant sur leur propre vécu de la pauvreté, ils peuvent "comprendre et transférer la logique qui se trame derrière les stratégies de survie développées" (Goossens et al., 2003 : 214), ce qui conduit à combler le 'fossé' entre les personnes en situation de pauvreté et l'assistance et le service et/ou la politique.

Au cours de ces dix dernières années, des experts du vécu formés ont été embauchés dans un vaste spectre de pratiques politiques et de pratiques d'assistance et d'aide sociale comme *Kind & Gezin* (De Cock, 2003b), entre autres, et dans les services publics

fédéraux (SPP IS, 2006 ; 2008). Plusieurs points noirs et dilemmes réapparaissent cependant lors de l'implémentation de l'emploi de l'expertise du vécu (voir Suijs, 2012).

Dans les pratiques de *Kind & Gezin* en Flandre, par exemple, on fait, entre autres, référence au risque de mettre en place une responsabilité partagée entre les experts du vécu et les infirmiers : "à ce moment-là peut naître à l'égard de l'expert du vécu l'attente qu'il donne, à la manière d'un *deus ex machina*, l'efficacité et la dynamique ultimes à l'aide sociale. C'est surestimer la possibilité et la responsabilité des experts du vécu" (De Cock, 2003b : 192-193). De l'enquête d'évaluation menée à propos du rôle des experts du vécu au sein des services fédéraux (Roets et al, in press) ressort une même 'responsabilité partagée' productrice de risques tant au niveau des perspectives d'avenir de l'expert du vécu en question qu'au niveau de la politique et de l'organisation. Une perspective d'avenir tragico-optimiste semble se développer pour les experts du vécu à l'échelle individuelle : bien que les experts du vécu aient investi dans la formation et dans le processus d'apprentissage individuel et qu'ils soient embauchés, comme leur fonction n'est pas 'légitimée' par un diplôme, ces experts sont condamnés à toujours exercer les mêmes rôles et fonctions d'expert en lutte contre la pauvreté au sein des services publics fédéraux. Au niveau politique et organisationnel, il s'avère que le rôle et la participation des experts du vécu, qui sont perçus comme les experts et traducteurs du 'maillon manquant' entre les personnes en situation de pauvreté et les administrations, induisent une déresponsabilisation d'autres employés quant à l'élaboration d'un service de qualité et pertinent.

Le rôle des experts du vécu peut donc avoir un effet très contre-productif : le problème de la pauvreté court plus le risque d'être dépolitisé que d'être remis en question, et le processus d'apprentissage collectif dans notre société, d'être discrédité. Il est paradoxal de constater que l'identification du problème ("un fossé profond entre les personnes vivant en pauvreté et le reste de la société"¹³) et de la solution proposée pour le combler ('les experts du vécu') a, précisément, été menée en dehors de la participation des plus pauvres. Il n'est pas certain que la participation active des plus pauvres à l'élaboration de cette initiative aurait donné comme objectif premier aux experts du vécu un rôle de médiation, ou d'intermédiaire.

Si l'expérience entend améliorer la prise en compte de la parole des personnes en situation de pauvreté, c'est au travers d'un canevas d'intervention sociale qui n'a pas été défini par les personnes en situation de pauvreté eux-mêmes, mais par l'autorité publique. Le fait que la fonction soit assumée par une personne issue d'un milieu défavorisé n'écarte pas le constat, puisque la définition de la formation suivie et la mission reçue reste l'apanage de celle-ci, selon les objectifs qu'elle décide elle-même de poursuivre au travers de l'outil.

L'initiative des 'experts du vécu' tend à formaliser la parité en la posant sur le plan cognitif et conceptuel, reconnaissant aux uns l'expertise scientifique conforme aux paradigmes de la rationalité dominante, et aux autres, l'expertise du vécu. Cette recherche de parité fait

cependant fi d'une autre dimension fondamentale du travail partenarial, qui doit assurer à chaque partenaire la liberté de son expression. Dès lors qu'un rapport de force hiérarchique existe entre les différents 'experts', la parole de l'un n'est pas libre si son cadre d'expression est prédefini par l'autre. On doit s'interroger si la parole des 'experts du vécu' est véritablement libre alors que ces personnes sont fonctionnellement et organiquement subordonnées à l'autorité publique qui définit leur mission et paie leur traitement.

Il faut donc souligner la nécessité de l'autonomie de la parole des plus pauvres par rapport aux autres acteurs du débat, particulièrement de l'autorité publique compétente pour prendre les décisions politiques. Les rapports d'évaluation du projet des experts du vécu n'ont pas manqué de souligner l'importance de l'autonomie du sujet dans le développement de l'*empowerment* espéré comme perspective au dit projet¹⁴.

Enfin, la participation des plus pauvres pose la question du mandat donné aux personnes appelées à prendre part, en délégation symbolique au nom des autres, au processus de décision politique.

L'expérience du RGP a démontré que la légitimité de ce mandat prend ses racines dans les lieux où s'exprime le travail de conscientisation des plus pauvres, en l'occurrence, historiquement, les associations dites partenaires du RGP. En quelque sorte, le mandat est donné par les pairs. L'initiative des 'experts d'expérience' révèle un mandat donné par l'autorité publique elle-même, dans un rapport professionnel hiérarchique, dont le risque est de placer le travailleur en 'porte-à-faux' avec ses pairs qui ne lui reconnaissent pas nécessairement la légitimité de la délégation en leur nom.

Une participation au débat politique, sans mandat légitime reçu des 'pairs' contrevient au processus d'émancipation des plus pauvres que ce débat, précisément, entend promouvoir.

6. Conclusion

La politique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est, dans notre pays, fortement ancrée dans la politique d'intégration sociale. La définition du problème de la pauvreté retenue dans notre pays semble être un fondement pour une réorientation du problème de la pauvreté en un problème d'État-providence plutôt qu'un problème politique. Dans ses effets ultimes, ce glissement implique que la participation de personnes vivant dans la pauvreté à une politique de lutte contre celle-ci débouche sur un contrôle du problème de la pauvreté plutôt qu'une lutte contre la pauvreté (Mestrum, 2002). C'est en même temps courir le risque de voir cette participation réduite à une stratégie d'activation ciblant des personnes vivant dans la précarité impliquant la redéfinition de la description de la pauvreté en problème individuel d'ordre psychosocial.

cial plutôt que comme problème d'exclusion sociale et de voir l'éducation individuelle des personnes vivant dans la pauvreté posée comme principe (Suijs, 2012).

Dans notre vision, cependant, le tout relève fondamentalement le besoin de repolitisation et de repédagogisation du débat sur la pauvreté. Le besoin de repolitisation réside dans la question du lien entre pratique et politique intrinsèquement lié au choix socialement politique de société socialement équitable, à comprendre comme une société où il existe, pour tous les citoyens, une plus grande égalité des chances à mener une existence conforme à la dignité humaine et ce, par les mécanismes de solidarité via une politique de protection et de redistribution. Le besoin de repédagogisation réside dans la demande de prise de recul accru à l'égard de l'évidence des logiques existantes en politique et en pratique, au profit d'une radicalisation du problème de la pauvreté en premier lieu comme problème démocratique auquel tout le monde soit sensibilisé dans la société. Le tout requiert un débat plus large quant à la signification de la pauvreté dans le contexte du combat mené pour l'égalité des chances à mener une existence conforme à la dignité humaine. Dans cette optique, la lutte contre la pauvreté est une 'pierre de touche' pour une politique démocratique.

NOTES

1. Le terme 'pauvre' a été choisi car c'est celui qu'utilisent généralement les associations où ils se rassemblent et prennent la parole.
2. Voir notamment : 'Les pauvres font de la politique – la démocratie participative, une opportunité ?', Conseil bruxellois de coordination sociopolitique ASBL, 11/2011.
3. RGP, page 16.
4. *Belgisch Netwerk Armoedebestrijding ; Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen ; Centrum Kauwenberg ; De Cirkel ; Lutte Solidarité Travail ; Mouvement ATD Quart Monde/Beweging ATD Vierde Wereld ; Project Kansarme Vrouwen van de Stedelijke Emancipatieraad Leuven.*
5. Voir notamment : 'En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté : Premier rapport bisannuel', Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, juin 2001.
6. F. Spiesschaert, La méthodologie de l'Expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale : Bases, formation et fonctionnement, Acco, Leuven, 2005.
7. Construire la participation des personnes en situation de pauvreté : Petits pas – grands changements, Réseau européen de lutte contre la pauvreté Belgique, Site Internet : www.eapn.eu Janvier 2009.
8. Réseau belge de lutte contre la pauvreté, Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, Brussels Platform Armoede, Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté, Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen.
9. F. Spiesschaert, La méthodologie de l'Expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale : Bases, formation et fonctionnement, Acco, Leuven, 2005.
10. Pour plus de développement, voir J. Fierens, Le croisement des savoirs, quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble, éd. L'Atelier – éd. Quart Monde, Paris 1999 ; Centre Interdisciplinaire Droits Fondamentaux et Lien Social de la Faculté de Droit des F.U.N.D.P., Luttes Solidarités Travail (LST) et Temps Pour la Recherche d'Outils Conviviaux (TROC), 'Partenariat-Logement. Vers un savoir sur le logement élaboré, en commun, par des universitaires et des personnes vivant dans des situations de pauvreté, Namur', Namur, FUNDP, 1999.

11. Centre pour l'égalité des chances, Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, '10 ans, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : Vers l'égalité', 2003, chap. XXI, 'la participation à la lutte contre la pauvreté'
12. Le projet pilote a été décrit par le Plan national d'action pour l'intégration sociale comme 'bonne pratique'. Le 'label' s'applique à un projet pilote aux desseins ambitieux, cherchant à se montrer novateur dans le domaine de la lutte contre la pauvreté sociale et de la politique de la diversité.
13. "Il existe un fossé profond entre les personnes vivant en pauvreté et le reste de la société. Ce fossé se creuse dans différents secteurs de la société et souvent à différents niveaux simultanément. Il s'agit notamment de failles relatives à l'éducation, à la santé, au logement, à la langue, au revenu, au réseau social, à la participation". Voir la présentation sur le site du SPP Intégration Sociale : <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvreté/les-experts-de-vecu>.
14. Évaluation du projet pilote 'Experts de vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au sein des services publics fédéraux', T. Van Regenmortel (coord.), HIVA – K.U.Leuven, 2010.

CHAPITRE 3

Les ambivalences de ‘l’activation sociale’

Abraham Franssen, Greet van Dooren, Janne Kuppens,

Julie Druetz et Ludo Struyven

Depuis le vote de la loi du 26 mai 2002 relative au 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 Centres Publics d'Action Sociale (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.

C'est en ce sens que les CPAS ont considérablement renforcé leurs services d'insertion socioprofessionnelle, redéfini les modalités et les outils de l'accompagnement et accru les mesures de mise à l'emploi.

Force est pourtant de constater que, pour une majorité des usagers des CPAS, cet objectif demeure lointain, 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).

Dès lors, de nombreux CPAS ont développé, sous des vocables multiples (remobilisation sociale, citoyenneté, cohésion sociale, participation et pré-trajet), des offres complémentaires et intermédiaires de services, projets et initiatives à destination des publics non immédiatement disponibles pour la recherche d'emploi ou la mise à l'emploi.

Une recherche exploratoire sur les représentations et les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges, menée par l'*Onderzoeksinstiut voor Arbeid en Samenleving* (HIVA – KULeuven) et le Centre d'études sociologiques (CES-Facultés universitaires Saint-Louis) avec le soutien du SPP Intégration Sociale¹ trace les contours de ces initiatives qualifiées ‘d’activation sociale’. Cette recherche est basée sur une enquête en ligne auprès des 589 CPAS de Belgique, et à laquelle 224 d’entre eux ont répondu².

Cette enquête par questionnaire a été complétée par des études de cas auprès de huit CPAS et par l'organisation de deux *focus group* bilingues, composés de travailleurs sociaux et de responsables de CPAS de grandes et de petites communes. Ces *focus group* ont permis d'affiner et de valider les enseignements issus de l'enquête en ligne et des études de cas.

Au-delà de la caractérisation de cet éventail de pratiques (qui se différencient par leurs publics cibles, leur temporalité, leur inscription organisationnelle au sein des CPAS et avec des partenaires externes...), l'enquête réalisée auprès des CPAS belges met en exergue les débats qui accompagnent l'émergence et la structuration de ces initiatives. Ceux-ci portent notamment sur leur caractère volontaire ou obligatoire, renvoyant *in fine* aux différentes conceptions normatives de l'intégration sociale. Les objectifs de cette recherche consistaient à identifier les 'bonnes pratiques' mises en oeuvre par les CPAS et à faire ressortir les règlementations politiques nécessaires afin d'optimaliser une politique en matière d'activation sociale.

Quelles sont les conceptions et les visions des CPAS en matière d'activation et d'activation sociale ? À quels pratiques et dispositifs cela correspond-il ? Pour quels publics et avec quels moyens ? Quelle est l'évaluation effectuée ? Quelles sont les difficultés opérationnelles, organisationnelles ou institutionnelles rencontrées et comment les surmonter ? De manière plus large, en quoi ce champ d'expérience de terrain et de débat conduit-il à renouveler les cadres de référence des CPAS et des politiques d'activation ?

Autant de questions auxquelles cette recherche apporte des premiers éléments de réponse. Le présent chapitre présentera les principaux résultats de cette enquête collective. Dans une première partie, après en avoir détaillé le contexte, nous brosserons la cartographie des pratiques d'activation sociale au sein des CPAS. La deuxième partie présentera les termes du débat portant sur les différentes conceptions normatives de l'activation. La troisième partie proposera, en guise de conclusion, quelques balises dans la perspective de l'institutionnalisation accrue de l'activation sociale.

1. Activation sociale : un oxymore pour de nouvelles pratiques ?

1.1 De l'assistance à l'aide, de l'aide à l'activation

Pour prendre la mesure des pratiques et des enjeux de l'activation sociale au sein des CPAS, il est nécessaire de rappeler rapidement la position particulière occupée par ces centres et les évolutions de leurs missions. Ces changements ont d'abord conduit au passage de l'assistance prodiguée par les anciennes Commissions d'Assistance Publique (CAP, mises en place en 1925) à l'aide assurée par les CPAS, dans le cadre des lois de

1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et de 1976 (loi organique des CPAS). Les évolutions plus récentes, depuis l'émergence de la loi du 26 mai 2002 relative au DIS, ont conduit à inscrire l'intervention des CPAS au sein du référentiel de l'État social actif.

Historiquement, l'assistance sociale telle que conçue et mise en oeuvre à partir de la loi de 1925, est précisément destinée aux populations hors travail. "La Loi de 1925 institue les CAP, organisées sur base communale, et qui ont pour mission de 'soulager et de prévenir la misère', ainsi que d'"hospitaliser les indigents". Les CAP, contrairement aux sociétés de bienfaisance, ne s'adressent plus à la classe ouvrière désormais mieux protégée par la hausse des salaires et la conquête de droits sociaux, mais aux personnes 'en situation de besoin', c'est-à-dire ne pouvant subvenir à leur propre subsistance. Les secours accordés par les CAP demeuraient toutefois une faveur puisqu'elles appréciaient souverainement l'état d'indigence" (Dechamps, 1994).

La mise en place des CPAS en 1976, qui succèdent aux CAP, tout en affirmant une ambition d'intervention plus globale, consacre également la distinction entre le régime de l'assurance sociale, liée au statut de travailleur, et le régime de l'assistance pour les populations inaptes au travail. À travers la référence, sans cesse rappelée par les acteurs des CPAS, de la notion de 'dignité humaine' et l'insistance sur la notion d'"aide" tout comme celle de 'minimex', c'est bien le principe d'une solidarité au nom d'une certaine conception de la citoyenneté qui est affirmée. C'est 'l'état de besoin' qui légitime l'aide et celle-ci ne doit plus être considérée comme une faveur arbitraire, mais comme un droit subjectif. Même si la loi organique de 1976 envisage une vaste palette d'interventions possibles (à la fois préventive et curative, matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique), l'aide assurée par les CPAS consiste essentiellement en l'octroi d'un revenu, le minimex, et à la prise en charge de frais dans le cadre de l'aide sociale pour les personnes en situation de besoin.

À la suite du vote de la loi DIS, la philosophie d'intervention devient plus explicitement celle de l'activation socioprofessionnelle et l'accent est désormais mis sur la (ré)intégration par le travail (Raeymaeckers et al., 2009). Dans la pratique, les CPAS concrétisent ce droit à l'intégration sociale au moyen de trois instruments : le revenu d'intégration sociale (RIS), la mise au travail (via l'article 60§7 ou l'article 61 de la Loi de 1976 ou via une autre mesure d'activation) et le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).

Cette loi a introduit le principe général de l'activation (socioprofessionnelle) à la fois comme objectif et comme condition de l'aide apportée par les CPAS. "Art. 2 – Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la présente loi, prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale" ; "Art. 3 – Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi [...] être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent".

Cependant, comme Daniel Dumont le fait remarquer à juste titre, la rupture introduite par la loi de 2002 n'est pas si tranchée. La loi de 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence prévoyait déjà que le demandeur d'aide puisse apporter "la preuve qu'il est disposé à être mis au travail" et les CPAS disposaient déjà, dans le cadre de l'article 60 de la loi organique de 1976, de la possibilité d'une mise au travail des bénéficiaires (Dumont, 2012). De plus, de très nombreux CPAS n'avaient pas attendu la loi de 2002 pour développer une offre de service orientée vers l'insertion socioprofessionnelle. Par ailleurs, le maintien des possibilités d'exception dans la loi de 2002 – la disposition au travail est présumée "à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent" – permet toujours de justifier le versement d'un revenu d'intégration sans exigence d'activation.

Il n'en demeure pas moins qu'en renforçant le principe de l'activation du demandeur d'aide, et en faisant de celle-ci non plus une option volontaire, mais une obligation contractuelle, la loi de 2002 fait de la mise au travail le concept-clé afin de promouvoir l'intégration sociale.

Dix ans après son introduction, cette conception est aujourd'hui solidement intégrée, y compris au sein des CPAS. Au niveau des acteurs politiques et des responsables de CPAS, il existe un large consensus autour de l'idée selon laquelle la seule fonction compensatrice d'octroi d'allocations sociales n'est pas suffisante pour contrer le phénomène d'exclusion sociale qui est un phénomène multi-dimensionnel et multi-factoriel. De même, les CPAS ont considérablement renforcé, dans une grande diversité de formes organisationnelles et de pratiques professionnelles, leurs outils d'insertion socioprofessionnelle. Il n'en demeure pas moins que la mise en oeuvre des mesures d'activation par les CPAS est encore confrontée à de nombreuses difficultés et limites.

1.2 Les limites de l'insertion socioprofessionnelle

Sur le plan des principes, l'encouragement à une participation active au marché du travail régulier ou à d'autres formes de travail subsidié devient le moyen par excellence dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Jørgensen, 2004 ; Raeymaeckers et al., 2009).

En pratique, cette activation des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale est souvent problématique. L'accompagnement vers l'emploi, à travers un suivi par le service d'insertion socioprofessionnelle du CPAS, ne concerne qu'une minorité des usagers des CPAS. *In fine*, un peu plus de 10% des bénéficiaires du RIS accèdent à une mise à l'emploi dans le cadre de l'article 60, qui constitue la mesure phare des CPAS pour permettre une mise à l'emploi. L'art 60 de la loi organique des CPAS leur permet, en effet, d'engager une personne afin de lui permettre d'ouvrir le droit aux allocations de chômage et /ou d'acquérir une expérience professionnelle. Le contrat de travail est exécuté soit au sein du CPAS soit auprès d'un tiers.

Tableau 1 – Activation par l'art. 60§7 des usagers des CPAS.

	Nombre total	Bruxelles-Capitale (N = 19)	Flandre (N = 308)	Wallonie (N = 262)
Bénéficiaires du RIS (et équivalents) en 2010	199 903	54 129 (27, 1%)	64 451 (32,2%)	81 323 (40,7%)
Nombre de personnes mises au travail dans le cadre de l'art. 60§7 en 2010	21 499	4 694 (21,8%)	9 038 (42%)	7 767 (36,1%)
Proportion des bénéficiaires du RIS mis au travail dans le cadre de l'art. 60§7 en 2010 (en%)	10,8	7	14,0	9,6

Source : Calculs propres sur base de données communiquées par le SPP IS.

Il va de soi que la mise à l'emploi des allocataires du CPAS peut être assurée par d'autres canaux que les emplois article 60. Outre l'intégration sur le marché de l'emploi ordinaire, les allocataires des CPAS peuvent également être embauchés dans le cadre d'autres types d'emploi aidés (Activa, Programme de Transition Professionnelle (PTP), Economie sociale), mais l'importance quantitative de ceux-ci est relativement réduite (un millier de postes) (SPP Intégration Sociale, rapport annuel 2011). Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que l'engagement dans le cadre d'un article 60 est un engagement temporaire devant permettre au bénéficiaire de retrouver ses droits à l'assurance chômage. On observe que 50,6% des personnes ayant terminé un article 60 ou un article 61³ ont au moins travaillé un trimestre durant la première année de suivi (SPP Intégration Sociale, rapport annuel 2011).

Selon les termes d'un président d'un CPAS bruxellois, un tiers des usagers peut être considéré comme assez rapidement "employable" sur le marché de l'emploi, un tiers comme "en phase de revalidation" qui nécessite un processus de remobilisation personnelle et de règlement d'autres priorités avant de pouvoir envisager l'emploi, tandis que le troisième tiers est confronté à de telles difficultés qu'une insertion dans l'emploi n'est tout simplement pas envisageable⁴.

On s'en souvient, cette catégorisation des usagers des CPAS en trois segments selon leur degré et leurs perspectives d'employabilité a été initialement popularisée par Monica De Coninck, l'actuelle Ministre fédérale de l'emploi et ancienne présidente du CPAS d'Anvers. De fait, le CPAS d'Anvers a systématisé la segmentation de son public sur base d'un instrument de mesure uniforme, l'Instrument de mesure pour l'activation socioprofessionnelle et sociale (MPSA). Une radioscopie de la population du CPAS d'Anvers a montré qu'il existe un groupe de personnes qui ne sont 'pas (encore) placables'. Contrairement à l'ensemble des groupes de 'facile à placer' et 'difficile à placer', celui-ci est caractérisé par une très grande distance du marché du travail (Struyven, Heylen et Van Hemel, 2010). Alors que les groupes 'encore placables' peuvent être activés professionnellement (entre autres au moyen de la mise à l'emploi via l'article 60 ou l'article

61 de la loi organique, éventuellement accompagné d'une formation ou en collaboration directe avec les services de l'emploi), les 'pas (encore) plaçables' se trouvent (momentanément) hors du marché de l'emploi. Ils appartiennent au segment social le plus vulnérable de la population et une prise en charge effective de leurs problèmes demande souvent des interventions du secteur de l'aide sociale.

L'hétérogénéité des publics des CPAS (Fret, 1997 ; Janssens, 2011) (jeunes en décrochage, mères de famille monoparentale, chômeurs exclus du bénéfice des allocations de chômage, personnes sans abri, primo-arrivants ne maîtrisant pas, dans la plupart des cas, une des langues nationales, ex-détenus, personnes au parcours marqué par la toxicomanie ou des problèmes de santé mentale) rend illusoire et non pertinente l'application de mesures univoques d'activation professionnelle.

On peut également remarquer que cette hétérogénéité conduit à une redéfinition de la ligne de partage entre les différentes catégories d'usagers au sein même des CPAS, en réactivant la distinction entre 'pauvres valides' et 'pauvres invalides', entre 'aptés' et 'inaptés' (Castel, 1996). Ce qui pose la question délicate des conceptions politiques, des critères, des outils et des pratiques par lesquels sont opérées ces catégorisations.

L'appréciation de la disposition au travail qui doit se faire sur base de l'interprétation de situations vécues par les usagers est donc un exercice particulièrement complexe et délicat auquel doivent se livrer les travailleurs sociaux et les conseillers de l'aide sociale. Quels sont les critères qui président à cette appréciation ? Ces critères sont-ils identiques dans tous les CPAS ? Les observations auprès des CPAS indiquent en tout cas l'extrême diversité des pratiques locales. D'un CPAS à l'autre, parfois d'un service à l'autre ou d'un travailleur social à l'autre, le fait d'être âgé de plus de 50 ans ou d'être mère seule avec enfants en bas âge peut constituer un motif d'équité dispensant le bénéficiaire d'une obligation contractuelle d'activation professionnelle (Degraef et Franssen, 2012).

1.3 Le développement d'une offre intermédiaire d'"activation sociale"

C'est dans ce contexte que de nouvelles formes et stratégies d'activation reprises sous le néologisme d'"activation sociale" font leur apparition.

Promu par le SPP Intégration Sociale, le terme d'"activation sociale", s'il est en voie de légitimation politique et d'institutionnalisation, n'est encore consacré par aucune réglementation spécifique.

L'activation sociale comme forme spécifique d'activation n'est pas déterminée dans la réglementation de notre pays. C'est également le cas dans la plupart des autres pays européens, à l'exception des Pays-Bas qui définissent, à travers l'article 6 du *Wet Werk en Bijstand* (WWB), l'activation sociale comme "l'accomplissement d'activités sociales

non rémunérées et utiles centrées sur l'engagement vers le travail ou, si le passage vers le travail n'est pas encore possible, sur la participation sociale autonome". Il peut s'agir de l'accomplissement d'une activité bénévole mais aussi de tâches en rapport avec des services de proximité à la condition que l'usager prenne lui-même l'initiative de ce service de proximité. L'idée est que l'activation sociale diminue l'éloignement du marché du travail et, pour cette raison, peut être un moyen adéquat lorsqu'il est impossible pour l'usager de fonctionner en situation de travail. Le '*Nederlandse Thesaurus zorg en welzijn*'⁵ décrit le concept comme suit : "forme d'accompagnement individuel intensif (organisé par les communes, les établissements de soin ou les organismes d'aide sociale) par lequel les personnes peuvent entreprendre, sur base volontaire, de nouvelles activités et rompre leur isolement ; il peut également être un premier pas vers un travail rémunéré ; les trajets d'activation sociale sont considérés comme des trajets accomplis lorsqu'il y a passage vers des trajets d'insertion socioprofessionnelle, vers du bénévolat sans accompagnement ou vers des trajets de soin". Dans ce cas également, les deux fonctions – sociale et professionnelle – sont liées, via une gradation dans l'offre d'activités.

De manière opérationnelle, dans cette recherche, on a retenu la définition suivante de l'activation sociale : l'activation sociale est "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".

Il est à noter que cette définition, basée sur la synthèse des définitions en vigueur aux Pays-Bas, a fait l'objet d'un premier débat, voire d'une négociation, au sein du comité d'accompagnement de la présente recherche entre les chercheurs, les fonctionnaires dirigeants du SPP Intégration Sociale et les représentants des CPAS des trois régions.

Cette large définition a pour but de ne pas restreindre a priori l'activation sociale à une pratique spécifique. Elle illustre également le caractère multifonctionnel de l'offre en matière d'activation sociale. Sous le vocable 'activation sociale', c'est un vaste éventail d'activités qui est offert, allant de projets de formation comme des cours de langue et d'informatique à des activités proposées dans un centre de jour, des activités socio-culturelles et créatives, des groupes de parole, *arbeidszorg*⁶, etc. Le bénévolat peut également en faire partie.

Ainsi définie, sur base de l'enquête, une très grande majorité des CPAS semble s'y reconnaître. Toutefois, le terme est bien davantage toléré qu'embrassé par les travailleurs sociaux et responsables des CPAS concernés. Ces réserves, également exprimées lors des *focus group*, s'expliquent à la fois en raison des divergences de conceptions de l'activation et parce que le terme d'activation sociale est, pour une partie des acteurs des CPAS, trop associé à une conception individualisante et orientée vers l'emploi. Actuellement, ce sont sous des terminologies multiples et non homogènes (remobilisation sociale, citoyenneté, cohésion sociale, participation, pré-trajet, ...) que les CPAS dé-

ploient des offres complémentaires et intermédiaires de services, projets et initiatives à destination des publics non immédiatement disponibles pour la recherche d'emploi ou la mise à l'emploi.

Sur le plan légal, c'est dans le cadre des missions générales des CPAS, telles que définies par la loi organique de 1976 et de la loi de 2002 sur l'intégration sociale, et en fonction de leur autonomie constitutive qui leur donne une grande latitude d'interprétation et d'initiative locale, que les CPAS déploient leurs offres de services en ce domaine. La politique générale du CPAS peut également constituer le cadre réglementaire pour la planification et la mise en œuvre de l'activation sociale. Les arrêtés royaux (principalement concernant la participation socioculturelle), les décrets (principalement concernant la participation sociale), les circulaires (principalement concernant la participation socio-culturelle) et les conventions (principalement concernant l'article 27) jouent également en rôle de planification et de mise en œuvre de l'activation sociale, mais seulement dans une mesure limitée.

1.4 Quelles pratiques ?

L'enquête par questionnaire menée auprès de l'ensemble des CPAS belges, et à laquelle 224 d'entre eux ont répondu, permet une première et inédite cartographie des pratiques développées en matière d'"activation sociale". Quelles sont les activités proposées en la matière par les CPAS ?

Premier constat : en référence à la large définition de l'activation sociale qui leur était proposée, la grande majorité des 224 CPAS qui ont répondu au questionnaire revendique l'organisation d'activités d'"activation sociale", même si ce n'est pas forcément sous cet intitulé qu'ils organisent actuellement ces activités. 95% des CPAS déclarent que l'organisation réalise au moins une activité de ce type. Ce sont essentiellement les très petits CPAS, ceux des communes de moins de 10 000 habitants, qui n'organisent aucune activité, leur petite taille les empêchant d'entreprendre des actions dans ce domaine.

Disposant d'une faculté d'initiative, les CPAS ont développé une offre impressionnante de services et de dispositifs. Pour en donner un premier aperçu concret, on peut citer en exemple les offres de services et d'activités développées dans quelques CPAS.

À Asse, le groupe de femmes PARLEEke, issu d'un travail dans un quartier d'Asse, est un lieu de rencontre pour femmes néerlandophones et non néerlandophones, où le néerlandais est exercé dans une atmosphère décontractée.

À Dessel, un travail réalisé au sein d'un quartier multiculturel d'habitations sociales met principalement l'accent sur un travail actif de formation avec les jeunes.

À Gand, *Extra Time* est un travail en groupe pour jeunes créé par le service Travail Emancipatoire, en vue de leur apprendre et/ou de renforcer les compétences néces-

saires (attitudes, connaissances et compétences) pour une activation ultérieure vers la thérapie, l'éducation ou le travail.

À Bièvre, l'espace détente permet aux personnes âgées de se rencontrer dans un espace convivial afin de lutter contre l'isolement.

À Braine-l'Alleud, un atelier de cuisine est animé une fois par mois par les participants pour les sortir de l'isolement social et apprendre à cuisiner de nouveaux plats venus de tous horizons.

À Charleroi, Créo d'âmes est un atelier de théâtre au sein de l'Espace Citoyen Porte Ouest de Charleroi.

À Bruxelles, le comité des spectateurs est un groupe de personnes auquel on propose de venir voir un spectacle précédé d'un échange avec l'équipe artistique et d'un repas.

À Uccle, deux groupes prennent part à un pré-trajet d'activation pendant un an, financé par le Fonds Social Européen (FSE).

Dans cette offre aux multiples facettes, ce sont les activités socioculturelles et récréatives qui dominent : une grande majorité des CPAS offre de telles activités en matière d'activation sociale, puisqu'ils sont 79,5% à le faire. À côté de cela, l'activation sociale se concrétise pour 52,1% des CPAS via des allocations loisirs. Sous le vocable 'allocation loisirs', ce sont plusieurs cas qui peuvent se présenter, à savoir des allocations pour une participation à des activités sportives et culturelles ou à une plaine de jeux, un 'passe-temps libre' avec lequel on peut par exemple devenir gratuitement membre d'une bibliothèque et/ou avec lequel on peut bénéficier de réductions pour les frais d'inscription auprès de toutes sortes d'associations (académie de musique et des arts, club sportif,...), des chèques 'article 27' qui donnent accès à des musées, théâtres ou concerts, etc. C'est moins le cas en Wallonie qu'à Bruxelles et en Flandre : 32,6% des CPAS wallons travaillent avec des allocations loisirs contre 62,9% des CPAS flamands et 75% des CPAS bruxellois. Le bénévolat est aussi proposé comme activation sociale, et ce surtout dans les CPAS de Flandre. La formation et l'éducation, sans que la finalité ne soit une insertion socioprofessionnelle, ainsi que la possibilité de fréquenter un club sportif ou des mouvements de jeunesse ont également leur place dans l'offre d'activation sociale. Pour ces deux derniers items, c'est de manière flagrante, davantage le cas à Bruxelles qu'en Flandre, où c'est à son tour plus souvent le cas qu'en Wallonie.

Il faut relever que certains CPAS, principalement en Flandre, catégorisent sous la rubrique 'activation sociale' des activités de mise au travail et d'accompagnement de trajectoire. C'est également en Flandre que le bénévolat est le plus souvent mentionné.

La diversité des pratiques mentionnées par les CPAS comme relevant de l'activation sociale sont tout autant indicatrices des pratiques elles-mêmes que des conceptions et visions des CPAS quant au sens de ces pratiques. Ainsi, par exemple, on peut relever que 7,4% des répondants – 11% en Flandre – mentionnent la mise au travail dans le

cadre de l'article 60 comme relevant d'une visée en termes d'activation sociale, ce qui indique qu'ils considèrent que ce dispositif est préparatoire à une insertion professionnelle future, mais qu'il ne constitue pas un aboutissement dans le parcours de l'usager.

Tableau 2 – Types d'activités organisées en matière d'activation sociale (selon la région).

Types d'activités	Total (en%)	Bruxelles- Capitale (en%)	Flandre (en%)	Wallonie (en%)
Activités récréatives et socioculturelles	79,5	100,0	76,4	82,6
Allocations loisirs	52,1	75,0	62,9	32,6
Bénévolat	45,7	12,5	62,9	20,9
Formation, sans but d'insertion professionnelle	43,6	62,5	47,1	36,1
Prise de contacts avec des clubs de sport/des mouvements de jeunesse	42,7	75,0	48,6	30,2
Ateliers divers	35,0	62,5	17,1	61,6
Groupes de parole pour briser l'isolement social	25,6	37,5	18,6	36,1
Groupes de consommateurs	17,5	25,0	17,9	16,3
Travail en groupe par quartiers	9,8	25,0	10,0	8,1
Mise au travail (dans le cadre de l'art. 60§7, mise au travail social, stage, arbeidszorg)	7,3	0,0	11,4	1,2
Accompagnement de trajectoire	2,1	0,0	3,6	0,0
Autres	13,3	37,5	11,4	13,9
Aucune activité	4,3	0,0	3,6	5,8

La catégorie 'autres' comprend une grande diversité d'activités telles les activités en lien avec l'orientation vers des centres de jour, de l'accompagnement individuel, des pré-trajets, un espace informatique public, du logement, du teambuilding, une cafétéria sociale, etc.

1.5 Quelle organisation ?

Du point de vue de leur organisation, les dispositifs d'activation sociale sont généralement mis en oeuvre par les CPAS eux-mêmes. Encore minoritaire, un nombre croissant de CPAS développent un service spécifique et dégagent des travailleurs sociaux pour la réalisation de cette mission. Les CPAS semblent, en moyenne, disposer de quatre équivalents temps plein pour l'activation sociale. Cette moyenne recouvre d'importantes disparités puisque 45 des CPAS disposent d'au maximum un équivalent temps plein en matière d'activation sociale. Il est par ailleurs remarquable que 5% des CPAS disposent de plus de 10 équivalents temps plein à cet effet.

Pour une part importante, ces activités sont organisées avec des partenaires externes, au premier rang desquels figurent des acteurs associatifs. 75,9% des CPAS travaillent avec ce type de partenaire.

Un dernier aspect de l'organisation de l'activation sociale concerne les sources de financement auxquelles les CPAS font appel. 94,6% des CPAS financent au moins en

partie l'activation sociale en ayant recours aux ressources du CPAS lui-même. 80% des CPAS font aussi usage de sources de financement issues du niveau fédéral. Cependant, les CPAS wallons y font beaucoup moins appel que les CPAS bruxellois et flamands : 67,9% des CPAS wallons contre 100% des CPAS bruxellois et 87,4% des CPAS flamands financent leur activation sociale au moyen d'interventions du fédéral. Par ailleurs, dans 39,7% des CPAS, on finance également cette activation par un financement issu du niveau régional. Cette fois, c'est en Flandre qu'on y fait moins appel qu'en Wallonie et à Bruxelles. Le FSE constitue quant à lui une source de financement pour environ un cinquième des CPAS (19,2%). Enfin, un nombre limité de CPAS fait appel à des interventions financières issues de la Loterie Nationale et de fondations diverses. Logiquement, la part de CPAS faisant appel à des sources de financement augmente à mesure que la taille de la commune est plus importante.

1.6 Quels publics ?

À qui ces offres de service sont-elles destinées ? Sont-elles focalisées sur une catégorie spécifique ? Peut-on en estimer les publics et leurs caractéristiques ?

À ces questions posées de manière ouverte, une majorité de CPAS (56% des répondants) affirme que ces diverses activités sont destinées et ouvertes 'à tout le monde'. Ce 'tout le monde' renvoie au fait que, généralement, la participation à ces activités s'effectue sur base volontaire. Cette ouverture reflète également parfois une volonté explicite de déstigmatiser ce type d'activité en ne les associant pas exclusivement au public du CPAS et en favorisant la mixité sociale. C'est ainsi qu'une partie de ces activités ne sont pas réservées aux usagers du CPAS et relève plutôt d'une logique d'action territoriale et communautaire que d'une logique catégorielle. À Bruxelles, cela vaut même pour trois-quarts des CPAS.

D'autre part, 44% des CPAS définissent les destinataires en un nombre limité de catégories qui se recouvrent partiellement, voire totalement dans certains cas, comme 'les usagers du CPAS en général', 'les bénéficiaires du RIS et les usagers en médiation de dettes/gestion de budget/avec faible revenu', 'les usagers du service social', 'les défavorisés', 'les personnes avec un faible revenu' et 'les bénéficiaires du RIS'. Il est intéressant de remarquer que ces catégories sont toujours formulées de manière relativement large et qu'elles ne sont pas nécessairement limitées à la clientèle du CPAS.

Combien de participants sont touchés par l'activation sociale sur base annuelle ? Sur base des réponses données au questionnaire en ligne, il s'agissait en moyenne de 228 participants par CPAS pour l'année 2010.

Tableau 3 – Groupes cibles concernés dans la pratique par l'activation sociale (selon la Région).

Le groupe cible	Total (en%)	Région de Bruxelles- Capitale (en%)	Flandre (en%)	Wallonie (en%)
Tout le monde	56,0	75,0	52,2	60,5
Des catégories bien déterminées, en l'occurrence :	44,0	25,0	47,8	39,5
- Tous les usagers du CPAS	12,9	0,0	15,4	9,9
- Les bénéficiaires du RIS et les usagers en médiation de dettes/gestion de budget/avec faible revenu	8,0	12,5	10,3	3,7
- Les usagers du service social du CPAS	6,7	12,5	5,9	7,4
- Les personnes défavorisées	6,7	0,0	6,6	7,4
- Les personnes aux faibles revenus	3,1	0,0	5,2	0,0
- Les bénéficiaires du RIS	3,1	0,0	2,9	3,7
- Autres	3,6	0,0	1,5	7,4

* La catégorie 'autres' comprend une grande variété de groupes cibles, entre autres, des parents avec enfants en bas âge.

Toutefois, cette estimation sommaire doit être relativisée. D'une part, elle ne peut être extrapolée à l'ensemble des CPAS, les CPAS les plus actifs en matière d'"activation sociale" étant probablement surreprésentés parmi les répondants. De plus, un certain nombre de CPAS ayant collaboré à l'enquête n'ont pas pu répondre à cette question en raison du manque de données dont ils disposent. Enfin, une donnée strictement quantitative ne rend pas compte de l'intensité de la participation des usagers, ne permettant pas de distinguer le participant occasionnel du membre assidu. Le nombre de bénéficiaires concernés par l'activation sociale est en outre fortement dépendant de l'offre de service proposée par chaque CPAS. À cet égard, un tiers des CPAS estime l'offre actuelle en matière d'activation sociale comme 'plutôt suffisante' ou 'suffisante' afin de toucher son groupe cible potentiel (surtout dans les grandes communes), tandis qu'un autre tiers la juge 'plutôt insuffisante' ou 'insuffisante' et qu'un quart des CPAS porte sur cet aspect un regard neutre (l'offre n'est ni 'suffisante' ni 'insuffisante'). La Flandre et la Wallonie présentent à ce sujet des différences notoires : en Flandre, l'offre tend à être estimée comme 'plutôt insuffisante' à 'insuffisante' alors qu'en Wallonie elle est jugée 'plutôt suffisante' ou 'neutre'. Nous constatons une même division dans le groupe des CPAS bruxellois.

Ainsi, concernant les CPAS dont nous possédons l'information, nous pouvons conclure que la portée de l'activation sociale dépasse largement le nombre de mises au travail social (article 60§7) : il y a, en 2010, trois fois plus de participants à l'activation sociale qu'aux projets articles 60§7. L'activation sociale aura touché 35,7% des bénéficiaires du RIS (et équivalents) en 2010 tandis que 11,2% de ceux-ci auront fait l'objet d'une mise au travail via l'article 60§7.

Dans quelle mesure le public cible de l'activation sociale constitue-t-il un public spécifique distinct de celui orienté vers une démarche d'insertion professionnelle ?

Deux tiers des CPAS interrogés estiment que ce sont tout au plus 30% des personnes participant à l'activation sociale qui pourraient potentiellement faire l'objet d'une activation via un travail rémunéré. En Wallonie, 71,5% des CPAS estiment même qu'ils n'atteignent pas ce seuil des 30% de personnes potentiellement employables. En d'autres mots, il s'agit clairement d'un public très éloigné du marché de l'emploi. Il est toutefois intéressant de relever que les CPAS les plus actifs en matière de mise à l'emploi le sont également en matière d'activation sociale, ce qui souligne une nouvelle fois les différences de politique d'un CPAS à l'autre.

Selon quelles procédures les personnes sont-elles orientées vers des activités d'activation sociale ?

Il a été demandé aux CPAS s'ils utilisaient des instruments spécifiques afin d'identifier les usagers et de les orienter vers de l'activation sociale. Pour 70% des CPAS, cela ne semble pas être le cas. Les CPAS des (très) petites communes font singulièrement moins appel à des instruments pour identifier et orienter leurs usagers vers de l'activation sociale que les CPAS des (moyennes et) grandes communes qui, à leur tour, font moins appel à ces instruments que les CPAS des très grandes communes.

En ce qui concerne les outils que les CPAS utilisent pour identifier et orienter vers l'activation sociale, les CPAS décrivent des instruments de nature très différente, tels des instruments formels (principalement le Bilan Socioprofessionnel (BSP)), des entretiens individuels ou des enquêtes sociales, l'envoi par un assistant social ou un autre partenaire, des activités dans le cadre de l'accompagnement vers une insertion socioprofessionnelle, l'organisation d'activités (par exemple des ateliers), etc.

Tableau 4 – Utilisation d'instruments spécifiques pour orienter les personnes vers l'activation sociale (selon la taille de la commune).

	Total (%) (N = 68)	Très petite (en%) (N = 85)	Petite (en%) (N = 47)	Moyenne (en%) (N = 47)	Grande (en%) (N = 19)	Très grande (en%) (N = 5)
Pas d'instruments spécifiques	70,1	83,8	75,3	51,1	57,9	20,0
Utilisation d'instruments spécifiques, en l'occurrence :	29,9	16,3	24,7	48,9	42,1	80,0
- Instrument formel (surtout BiSP ⁷)	7,1	0,0	5,9	14,9	10,5	40,0
- Entretien individuel/enquête sociale	6,7	2,9	5,9	8,5	15,8	20,0
- Orientation via un assistant social ou un autre partenaire	3,1	1,5	2,4	4,3	5,3	20,0
- Accompagnement de trajetoire en insertion socioprofessionnelle	3,6	5,9	2,4	4,3	0,0	0,0
- Activités (ateliers,...)	3,6	2,9	1,2	8,5	5,3	0,0
- Autres	5,8	2,9	7,1	8,5	5,3	0,0

* La catégorie 'autres' comprend une grande diversité d'instruments tels que la publicité de bouche à oreille.

La typologie des CPAS selon la taille de la commune a été établie par les chercheurs selon la répartition suivante :

- très petites communes : de 0 à 10 000 habitants ;
- petites communes : de 10 001 à 20 000 habitants ;
- communes moyennes : de 20 001 à 40 000 habitants ;
- grandes communes : de 40 001 à 140 000 habitants ;
- très grandes communes : plus de 140 000 habitants (cette catégorie contient les cinq plus grandes villes de Belgique, à savoir, Anvers, Gand, Charleroi, Liège et Bruxelles-ville).

1.7 Une évaluation peu systématique

La question de l'évaluation des résultats de l'activation sociale a également été soulevée dans l'enquête en ligne. 64,3% des CPAS, surtout les plus grands, disent ainsi évaluer les résultats de leurs pratiques d'activation sociale. Dans les faits, cette évaluation des impacts et des effets est difficile à systématiser. Elle s'appuie généralement sur quelques indicateurs quantitatifs qui portent surtout sur les produits des activités (nombre de personnes concernées par des activités, nombre d'actions organisées en la matière, mesures quantitatives de satisfaction) et qualitatifs (la perception par le travailleur social de l'évolution personnelle de l'usager). Les résultats perçus pour les participants peuvent quant à eux aller d'un élargissement de leur réseau social, et du développement de leurs compétences à plus de compréhension de soi ou de confiance en soi. Ceci peut mener, dans certains cas, au suivi d'une formation ou à la mise au travail, bien qu'il ne soit souvent pas possible d'établir un lien clair de cause à effet. Lors des études de cas et dans les débats menés lors des *focus group* avec les travailleurs sociaux et responsables de service d'une vingtaine de petits et de grands CPAS des trois régions, on a pu relever les réticences exprimées à l'encontre d'une évaluation systématique basée sur des indicateurs de résultats. Les craintes exprimées étant qu'une telle approche ne nuise à la singularité de pratiques qui nécessitent de la souplesse dans leur mise en oeuvre et qui ne sont pas univoques dans leurs effets sur les usagers. Quelques CPAS se démarquent toutefois par la mise en oeuvre d'une démarche qui se veut plus objectivante et systématique, à l'exemple du CPAS de Gand qui évalue la progression des bénéficiaires sur un nombre de compétences à l'aide d'indicateurs de comportement.

2. Le débat philosophique et politique : quelle conception de l'activation sociale ?

Se revendiquant de la philosophie de l'activation, les pratiques d'activation sociale mises en œuvre par les CPAS n'évacuent ni les ambivalences ni les ambiguïtés de ce référentiel.

On peut en effet distinguer différentes conceptions de l'activation selon les fondements normatifs dont elles se revendiquent et les finalités qu'elles poursuivent. On peut ainsi distinguer une conception émancipatoire de l'activation, sur la base d'un 'idéal-type', qui vise à la pleine réalisation des droits et potentialités de chaque individu (Seynaeve et al., 2004), et une conception disciplinaire, reposant sur une critique de la 'culture de la dépendance' (Grymonprez et al., 2010 ; Mead, 1986 ; Murray, 1984). Les conceptions de l'activation se différencient également selon la manière dont elles envisagent l'équilibre des droits et des devoirs et la conditionnalité de l'aide sociale. La typologie de la réciprocité de Mau (2003 ; 2004) différencie ainsi quatre variantes allant de la 'réciprocité généralisée' (aide sociale généreuse, peu de conditions) à la 'réciprocité obligée' (fortes conditions, fort lien avec les devoirs) en passant par la 'réciprocité équilibrée' (principe d'équivalence dépendant des contributions de chacun comme c'est en partie le cas pour l'indemnisation de chômage) et par la 'réciprocité d'opportunité' (idée de filet de secours, droits limités).

Pourquoi activer socialement les usagers ? En analysant les réponses des CPAS, on constate que différents fondements normatifs peuvent être à la base de l'activation sociale.

C'est tout d'abord une vision émancipatoire de l'activation qui prédomine. Ainsi, 96,4% des CPAS font de l'activation sociale, selon l'idée que le CPAS se doit de développer, l'insertion (socioprofessionnelle) de ses usagers. Ces centres remplissent donc leur tâche en cette matière de manière assez large. De plus, 95,9% des CPAS estiment que le CPAS doit donner à chacun de ses bénéficiaires la possibilité de vivre une vie conforme à la dignité humaine (cf. loi de 1976). 91,5% des CPAS exercent leur activation sociale pour que tous leurs usagers puissent recevoir un maximum de chances de développer leurs connaissances, compétences et attitudes. Et dans 88,8% des réponses, les CPAS estiment (plutôt) avoir pour tâche d'améliorer l'intégration en rendant les droits sociaux fondamentaux réalisables. De plus, on constate que l'activation sociale est souvent basée sur une philosophie de l'*empowerment* ou capacitation, au sens d'un processus de renforcement par lequel les individus, organisations et sociétés peuvent avoir prise sur leur situation et leur environnement, et ce grâce à l'acquisition de contrôle, le renforcement de leur conscience critique et la stimulation de leur participation. Même si ce constat est nettement moins flagrant en Wallonie qu'en Flandre et à Bruxelles : 53,1% des CPAS wallons sont (plutôt) d'accord avec la proposition selon laquelle le CPAS doit promouvoir l'activation dans une perspective d' '*empowerment*' alors que c'est le cas pour tous les CPAS bruxellois et pour 91,1% des CPAS flamands.

Par ailleurs, les CPAS exercent l'activation sociale parce qu'ils considèrent que cela fait partie de leurs tâches de renforcer le tissu social dans leur commune ou dans leur ville. Cette conception prévaut à plus grande échelle en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie : en Flandre, ce sont 94,9% des CPAS qui se rangent (plutôt) derrière cette conception alors que ce n'est le cas que pour 75% des CPAS bruxellois et pour 65,4% des CPAS de Wallonie.

Tableau 5 – La vision politique de l'activation sociale et de ses objectifs (selon la Région).

Dans notre CPAS nous pensons que...	Bruxelles	Totale-ment d'accord	Plutôt pas d'accord	Ni pas d'accord	Plutôt d'accord	Totale-ment d'accord
		0,0	0,0	0,0	50,0	50,0
les bénéficiaires qui ont la capacité de travailler n'ont pas seulement le droit mais aussi l'obligation de travailler à leur insertion (professionnelle)	Flandre	0,0	2,2	5,2	35,6	57,0
	Wallonie	7,4	3,7	13,6	43,2	32,1
notre CPAS doit pouvoir contraindre les bénéficiaires à faire quelque chose en retour de l'obtention de leur allocation	Bruxelles	0,0	12,5	62,5	25,0	0,0
	Flandre	1,5	20,7	28,9	32,6	16,3
	Wallonie	6,2	17,3	24,7	38,3	14,6
notre CPAS a pour tâche de promouvoir l'insertion afin de réaliser les droits fondamentaux des individus	Bruxelles	0,0	0,0	0,0	37,5	62,5
	Flandre	0,0	1,5	9,6	48,2	40,7
	Wallonie	2,5	3,7	6,2	46,9	40,7
notre CPAS a pour tâche de renforcer le tissu social de la commune ou de la ville	Bruxelles	0,0	0,0	25,0	50,0	25,0
	Flandre	0,0	3,7	21,5	48,2	46,7
	Wallonie	3,7	9,9	21,0	43,2	22,2
notre CPAS a pour tâche de promouvoir l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires	Bruxelles	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0
	Flandre	0,0	0,0	0,7	45,2	54,1
	Wallonie	3,7	2,5	2,5	43,2	48,2
notre CPAS a pour tâche de stimuler l'activation, selon la vision d'empowerment ⁶	Bruxelles	0,0	0,0	0,0	75,0	25,0
	Flandre	0,7	0,0	8,2	42,2	48,9
	Wallonie	2,5	8,6	35,8	34,6	18,5
tous les bénéficiaires du CPAS doivent recevoir un maximum de chances de développer leurs connaissances et leurs compétences, et d'adapter leurs comportements	Bruxelles	0,0	0,0	0,0	25,0	75,0
	Flandre	0,0	0,0	6,7	41,5	51,9
	Wallonie	2,5	3,7	6,2	40,7	46,9
notre CPAS a pour tâche de donner à chacun la possibilité de mener une vie conformément à la dignité humaine	Bruxelles	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Flandre	0,0	0,0	2,2	14,8	83,0
	Wallonie	4,9	1,2	1,2	13,6	79,0

Une vision disciplinaire de l'activation apparaît également dans la vision politique des CPAS. Ainsi il apparaît que 86,6% des CPAS sont (plutôt) d'accord pour dire que les usagers qui ont la capacité de travailler n'ont pas seulement le droit mais aussi le devoir de collaborer à leur insertion (socioprofessionnelle) – ce que prévoit d'ailleurs la loi de 2002 sur l'intégration sociale. Il est frappant que les CPAS en Wallonie soutiennent moins cette conception que les CPAS bruxellois et de Flandre : 75,3% des CPAS wallons contre 100% des CPAS bruxellois et 92,6% des CPAS flamands sont (plutôt) d'accord avec cette proposition. En outre, pour 49,1% des CPAS, la conception de l'activation sociale revêt un caractère obligatoire, dans le sens où ces CPAS sont (plutôt) d'accord avec la proposition selon laquelle le CPAS doit pouvoir obliger l'usager à faire quelque chose en contrepartie de son allocation. Il semble véritablement y avoir une tension dans la vision

des CPAS en ce qui concerne la relation entre activation sociale et conditionnalisation du revenu d'intégration sociale : 22,3% des CPAS ne sont (plutôt) pas d'accord avec la proposition ci-dessus. De plus, en termes régionaux, seul un quart des CPAS bruxellois est (plutôt) d'accord avec cette vision, alors qu'en Flandre et en Wallonie cela concerne respectivement 48,9% et 52,9% des CPAS. Et on semble (plutôt) se conformer davantage à cette vision dans les (très) petites communes que dans les communes plus grandes.

L'enquête en ligne demandait également aux CPAS si le fait d'être prêt à être activé socialement pouvait correspondre à un critère jouant un rôle dans l'allocation du revenu d'intégration sociale ou du moins dans le maintien de celle-ci. Une majorité des répondants s'oppose à ce principe, tandis que pour 42,2% des CPAS, la réponse à cette question est "oui". Pour 18,5% des CPAS wallons, 37,5% des CPAS bruxellois et 57,5% des CPAS flamands, l'acceptation d'être activé socialement peut être un critère pouvant jouer dans le maintien de l'allocation du CPAS.

Tableau 6 – Lien entre activation sociale et conditionnalité du revenu d'intégration sociale (selon la Région).

	Total (en%)	Bruxelles (en%)	Flandre (en%)	Wallonie (en%)
Proportion de CPAS qui ne considèrent pas l'activation sociale comme critère d'octroi de l'allocation	57,6	62,5	43,0	81,5
Proportion de CPAS qui considèrent l'activation sociale comme critère d'octroi de l'allocation	42,4	37,5	57,0	18,5

À l'horizon du débat concernant la place qu'occupe l'activation sociale dans les politiques des CPAS, c'est bien la question de son caractère obligatoire et contraignant qui est posée.

Outre la politique du bâton, on peut également relever la présence d'incitants financiers. Certains usagers du CPAS reçoivent-ils un défraiemment pour leur participation à l'activation sociale ? Dans 48,7% des CPAS, il semble que c'est le cas. En Flandre, une majorité des CPAS (68,1%) octroient un incitant financier à (certains de) leurs usagers, alors qu'à Bruxelles c'est le cas pour un quart des CPAS et en Wallonie pour seulement 18,5% de ceux-ci. On peut aussi relever que la part des CPAS qui stimule ses usagers financièrement pour participer à de l'activation sociale est sensiblement plus élevée dans les (très) grandes communes que dans les (très) petites communes.

Lorsque nous nous intéressons à la rétribution que certains usagers reçoivent en retour de leur participation à de l'activation sociale, c'est une grande variété de types d'indemnités qui est citée : 1) les rétributions dans le cadre d'une participation socioculturelle, 2) les rémunérations d'1 € dans le cadre de l'*arbeidszorg*/par heure de cours suivie/par atelier, 3) les frais de remboursement, 4) les défraiemments de bénévolat et 5) les allocations loisirs. Il n'existe donc pas d'uniformité en ce qui concerne les incitants financiers que certains usagers se voient attribuer pour leur participation à des activités d'activation sociale.

Tableau 7 – Octroi d'incitants financiers pour la participation à de l'activation sociale (selon la Région).

	Total (en%)	Bruxelles (en%)	Flandre (en%)	Wallonie (en%)
Pas d'incitants financiers	51,3	75,0	31,9	81,5
Incitants financiers, en l'occurrence :	48,7	25,0	68,1	18,5
- Indemnité dans le cadre d'une participation socioculturelle	14,3	0,0	23,7	0,0
- Indemnité d'1 € (dans le cadre de l' <i>arbeidszorg</i> / par heure de cours suivie/par atelier	9,8	0,0	10,4	9,9
- Remboursement de frais	6,7	12,5	8,2	3,7
- Indemnité de bénévolat	5,4	0,0	8,2	1,2
- Allocation temps libre	5,4	0,0	8,9	0,0
- Autres	13,4	12,5	18,5	4,9

- * Certains CPAS octroient une combinaison d'incitants financiers à leurs usagers pour leur participation à de l'activation sociale.
- * La catégorie 'autres' comprend une grande diversité d'indemnités telles que les chèques repas, les bons pour activités, etc.

3. Conclusions

3.1 Activation sociale : le temps des projets

Mise en place sous forme de projet-pilote, résultant des initiatives locales de travailleurs sociaux et de responsables de CPAS, se développant au gré des opportunités ouvertes par les possibilités de financement et les partenariats locaux, accueillant des publics diversifiés, ne faisant pas l'objet d'une réglementation spécifique, peu soumises à évaluation, au point qu'il est difficile d'en estimer le nombre et les caractéristiques des publics concernés et encore moins d'en mesurer les impacts et les effets, l'activation sociale en CPAS constitue à l'heure actuelle un champ de pratiques peu formalisées et peu structurées.

Deux variables éclairent la diversité de ces pratiques, mais également des conceptions politiques et normatives dont elles relèvent. D'une part, il y a incontestablement des différences de sensibilité et d'approche en fonction des trois régions du pays. La promotion des activités de bénévolat ou l'idée de considérer l'activation sociale comme la contrepartie du revenu d'intégration sont davantage soutenus en Flandre qu'à Bruxelles et en Wallonie. On peut également relever que les CPAS flamands ont été proportionnellement plus nombreux à répondre à l'enquête que les CPAS de Bruxelles et surtout de Wallonie. La référence même à la notion d'activation sociale a été reçue plus positivement par les CPAS de Flandre que ceux des deux autres régions. On y retrouve par ailleurs les habituelles divergences régionales et communautaires de sensibilité culturelle et idéologique à propos des politiques d'activation et de responsabilisation des usagers.

D'autre part, la taille du CPAS apparaît comme une variable déterminante afin d'expliquer l'importance et la diversité de l'offre de service en matière d'activation sociale. Ce sont systématiquement les CPAS des grandes villes qui peuvent mobiliser les ressources financières, organisationnelles et humaines pour développer ce type d'offre de service.

Le caractère émergeant et *bottom-up* de ces pratiques constitue à la fois une force et une faiblesse.

Une force, dans la mesure où ces pratiques qui se déploient aux marges et dans les interstices de l'institution contribuent à réinventer l'action sociale. Partant du double constat des limites d'un traitement strictement administratif et financier de l'exclusion sociale et des limites des politiques d'activation strictement orientées vers la mise à l'emploi, les pratiques d'activation sociale tentent de retisser du lien et de redonner du sens à l'action sociale. En cela, elles sont bien porteuses d'une nouvelle éthique de l'action sociale, que l'on peut, avec Bertrand Ravon, qualifier de 'souci du social'. "Le souci du social part du constat des limites et insuffisances, mais aussi de la critique des effets pervers des modalités classiques du travail social, constats et critiques largement effectués par les travailleurs sociaux eux-mêmes. Les institutions de l'aide aux personnes, dites en crise, se reconfigurent à partir des discours critiques et des réaménagements pratiques opérés par tous les acteurs qui cherchent, sur le terrain, à les étayer sinon à les réinventer. De multiples dispositifs émergent, qui travaillent à l'adaptation continue des institutions" (Ravon, 2008).

En s'adressant de manière préférentielle aux personnes les plus fragilisées, en proposant des dispositifs 'à bas seuil', l'activation sociale vise à inclure positivement les personnes les plus 'difficiles' à atteindre et à mobiliser, celles qui sont souvent fragilisées par les contraintes imposées par les mesures d'activation professionnelle. Le nouvel enjeu de la protection sociale consiste à "équiper les individus pour qu'ils accèdent aux supports sociaux nécessaires à l'existence, qui leur permettent de s'activer, de s'autoréaliser en tant que personne mais sans continuellement payer de leur personne, c'est-à-dire sans être trop exposé à la responsabilisation de ce qui leur arrive" (Astier, 2009).

Cet élargissement de l'action sociale est aussi un approfondissement de celle-ci. Dans les actions et activités d'"activation sociale", l'intervention ne concerne pas seulement la redistribution économique et les droits sociaux. Elle touche à l'identité des personnes elles-mêmes, dans leur capacité à être sujet et acteur. C'est une tentative de réponse aux constats de l'individualisme par défaut des personnes en situation de souffrance sociale. Ce souci du social implique généralement une approche globale des personnes, en prenant en compte l'imbrication de leurs différentes sphères d'existence. Ce souci du social est effectif lorsque les pratiques du travail social, au sein même des institutions classiques, sont centrées sur la personne plutôt que sur l'organisation, sur les processus plutôt que sur les procédures (Driessens, 2008). En ce sens, une des recommandations avancées par les travailleurs sociaux afin de s'assurer que les modalités correspondent bien aux besoins du groupe cible, est de travailler en partant de la demande, idéalement

en suscitant la participation des personnes concernées, tout en reconnaissant que celle-ci n'est pas toujours spontanée et est à construire dans un cadre à la fois structurant et permettant des possibilités de choix.

Cependant, le caractère innovant de ces pratiques constitue également une faiblesse. En effet, la faible institutionnalisation fragilise les actions menées, hypothèquent leur continuité et peut nuire à l'efficacité. Parmi les nombreux obstacles auxquels ils sont confrontés, les acteurs des CPAS déplorent unanimement le manque de moyens en personnel et financiers, mais également le manque de connaissance et de reconnaissance de ce type d'initiative. Trop souvent, la nature des activités (socioculturelles, de loisirs) contribue à ce que l'activation sociale soit considérée comme sympathique, mais accessoire, ce qui a pour conséquence de sous-estimer la plus-value qu'elle apporte. Le risque, en période de restriction budgétaire, serait de considérer ces actions comme superflues.

En l'absence d'ancre structurel et de stabilisation financière, cette incertitude mène à un important *turn-over* au sein du personnel, ce qui compromet une prestation de services de qualité.

Tableau 8 – Obstacles liés au CPAS en matière d'activation sociale des usagers (selon la Région).

Problèmes	Total (en%)	Bruxelles (en%)	Flandre (en%)	Wallonie (en%)
Aucun	7,3	0,0	6,4	9,3
Carences en personnel (pas assez de temps)	56,8	62,5	59,3	52,3
Les participants aux activités d'activation sociale décrochent facilement	48,7	25,0	43,6	59,3
Carences en moyens financiers	44,0	75,0	41,4	45,4
Le CPAS est trop petit pour prendre des initiatives en matière d'activation sociale	40,2	0,0	47,1	32,6
En raison de l'importance croissante de la mise au travail des bénéficiaires, l'activation sociale est reléguée au second plan	23,5	12,5	26,4	19,8
Les moyens disponibles sont essentiellement affectés à d'autres aspects du bien-être (logement, etc.); l'activation sociale n'est pas prioritaire	18,4	0,0	20,0	17,4
Carences en personnel ayant les compétences requises (savoir-faire)	17,1	25,0	18,6	14,0
Manque de collaboration avec d'autres acteurs	9,0	12,5	8,6	9,3
Carences en transmission d'informations (concernant les données des bénéficiaires, etc.) au sein du CPAS	7,7	25,0	5,0	10,5
Autres	18,4	25,0	15,0	23,3

* Dans la catégorie principale 'autres', on peut retrouver un CPAS au sein de plusieurs sous-groupes.

** La catégorie 'autres' comprend un ensemble d'obstacles.

3.2 Activation sociale : le temps de l'institutionnalisation ?

Ce temps des projets de l'activation sociale (qui ne sait même pas comment elle se prénomme) pourrait ne pas durer. La commande d'une recherche universitaire n'est jamais désintéressée. En l'occurrence, en demandant aux chercheurs de réaliser une première cartographie des pratiques d'activation sociale et d'identifier les 'bonnes pratiques' mises en oeuvre par les CPAS, il s'agit bien de préparer le terrain à l'action politique. Celle-ci est déjà annoncée puisque les nouveaux axes de travail envisagés par le gouvernement fédéral "afin que la politique d'activation soit encore plus efficace", il est prévu que "pour les personnes qui ne parviendraient pas à une activation professionnelle parce qu'elles sont trop éloignées du marché de l'emploi, les CPAS s'engageront dans leur activation sociale en les incitant à une participation sociale utile" (SPP Intégration Sociale, rapport d'activité 2011).

Tout l'enjeu de cette institutionnalisation annoncée de pratiques qui se sont expérimentées et déployées à partir de projets de terrain vise à garantir un cadre qui assure la diversité et la complémentarité des formes de réciprocités de l'action sociale.

Les activités des CPAS doivent être comprises dans un triple cadre de référence : la participation par le travail rémunéré, la participation à des activités qui préparent à une insertion socioprofessionnelle éventuelle et la participation à des activités qui soutiennent la participation sociale en tant que citoyenneté active. C'est particulièrement ce troisième cadre de référence qui gagnerait à être davantage explicité et reconnu.

Pour cela, le niveau de pouvoir fédéral doit surtout assurer un rôle de facilitateur de l'activation sociale. Ce rôle peut être rempli en assurant les conditions nécessaires à la mise en place de l'activation sociale, à savoir en renforçant la légitimité sociale et politique de ce type d'activation, en construisant un cadre légal et réglementaire qui mettrait clairement en exergue l'activation sociale comme une des missions de l'intégration sociale et en débloquant les moyens financiers nécessaires en matière de coûts de fonctionnement et de personnel.

Le niveau de pouvoir local, c'est-à-dire le CPAS lui-même, est quant à lui déterminant pour la définition des modalités pratiques et la mise en œuvre concrète de ce cadre. Même si leurs missions relèvent d'un cadre législatif uniforme, les CPAS disposent d'une autonomie importante et d'un pouvoir d'initiative dans la réalisation de leurs missions générales. Cette faculté et ces capacités d'adaptation sont particulièrement importantes en matière d'activation sociale, à la fois afin que soient reconnues la diversité et la richesse des pratiques déjà existantes, mais également afin de permettre que les offres en matière d'activation sociale soient développées 'sur mesure', en fonction des problématiques, des publics spécifiques, des besoins particuliers et des ressources (notamment en termes de réseaux de partenaires) du contexte local.

Bref, plutôt qu'une fonction d'homogénéisation et de standardisation des pratiques locales, les autorités fédérales peuvent endosser ici leur rôle de facilitateur à la fois

en clarifiant le cadre structurel de ces pratiques et en stimulant la collaboration et les échanges d'expériences et d'expertises entre CPAS.

NOTES

1. 'Activation sociale, entre mise à l'emploi et citoyenneté active'. Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz, Ludo Struyven, Yannick Vanderborght et Abraham Franssen (HIVA – CES), SPP Intégration Sociale, mars 2012.
2. Le taux de réponse a été le plus élevé en Flandre (45,5% des CPAS flamands), suivi par Bruxelles (42,1% des CPAS bruxellois) et par la Wallonie (32,8% des CPAS wallons). Le taux de réponse des CPAS de la province d'Anvers est le plus élevé (55,7%) et celui de ceux de la province du Luxembourg le plus bas (20,5%). Il est à relever que les CPAS des cinq plus grandes villes (Anvers, Bruxelles-ville, Charleroi, Liège et Gand) ont tous répondu et que le taux de réponse décroît selon la taille de la commune. 30,7% des CPAS des très petites communes (moins de 10.000 habitants) ont répondu, ce qui est le cas de 61, 3% des CPAS de grande ville (40 001 à 140 000 habitants).
3. Dans le cas de l'article 61, le bénéficiaire est employé par un employeur privé qui bénéficie pour ce faire, d'une prime versée par le CPAS.
4. Entretien avec Jean Spinette, 'le CPAS n'est pas un couvercle sur une casserole en ébullition', in Politique, revue de débat, n° 76, septembre-octobre 2012 : 42-54.
5. <http://www.thesauruszorgewelzijn.nl/socialeactivering.htm>
6. *Arbeidszorg* est un terme typiquement flamand pour lequel il n'existe pas d'équivalent direct en Belgique francophone. C'est une forme de travail centrée sur les personnes qui ne peuvent pas, pas encore ou plus entrer sur le marché du travail régulier ou protégé. *Larbeidszorg* propose des activités simples de travail dans un environnement de travail centré sur la production ou les services où est également offert un soutien. Les fonctions latentes du travail deviennent possibles pour ces travailleurs, via un travail bénévole et non rémunéré, grâce auquel le bien-être général de ces personnes est stimulé. On pourrait traduire *arbeidszorg* par l'expression 'activité de socialisation au travail'.
7. BSP pour 'Bilan socioprofessionnel' qui est un canevas permettant aux travailleurs sociaux de systématiser leur caractérisation de l'usager et de sa situation
8. *L'empowerment* est un processus de renforcement dans lequel les individus, les organisations et les communautés gagnent une emprise sur leur propre situation et leur environnement, cela par le biais de l'acquisition d'un contrôle, de l'activation de la conscience critique et de la stimulation de la participation.

CHAPITRE 4

Une collaboration coordonnée des services de la Communauté germanophone pour l'accompagnement des familles à charges multiples

Karin Fatzaun

1. Introduction

En décembre 2007, la Croix Rouge belge de la Communauté germanophone (CRB/CG) a publié le rapport 'Hors de question ?! La pauvreté des enfants et des adolescents en CG de Belgique' dans le cadre du projet *Interreg RECES – Réseau régional contre l'exclusion sociale* (2004-2007).

Il ressort entre autres de ce rapport que le nombre de familles multiproblématiques augmente de façon alarmante, ce qui exige le perfectionnement du système de la promotion sociale.

Par conséquent, le gouvernement de la CG charge la CRB/CG d'approfondir l'analyse de la situation des familles multiproblématiques en CG et de fournir des propositions de concepts permettant le perfectionnement du système d'aide.

Les résultats de ce travail furent publiés par la CRB/CG en octobre 2010 dans le rapport 'Familles multiproblématiques – familles à charges multiples'. La pièce maîtresse du rapport constitue un projet modèle qui prône une expérimentation progressive, voire une mise en pratique de nouvelles structures. L'élément essentiel est la création d'un réseau et d'une coordination efficaces entre tous les services importants travaillant avec les 'familles à charges multiples'. Dans ce cadre, une place importante revient au *Case Management*, concept que nous analyserons dans ce chapitre.

Le gouvernement de la CG reprend les indications d'action du rapport de la CRB/CG afin de les intégrer dans le projet futur 'diversité souhaitée' du concept de développement régional de la CG 'Vivre la Belgique de l'Est en 2025'. C'est dans une partie de son projet 'Renforcement de la cohésion sociale par la structuration des mesures existantes et pla-

nifiées et par la création d'un réseau' que les piliers du concept d'action pour le travail avec les familles à charges multiples seront exprimés sous forme d'étapes concrètes de travail.

Le texte qui suit résume les déclarations de fond du rapport de la CRB/CG 'Familles multiproblématiques – familles à charges multiples' et décrit la mise en application du projet modèle par le processus d'implémentation du concept d'action *Case Management* dans les services sociaux de la CG lancé en 2012.

2. Familles multiproblématiques – familles à charges multiples

2.1 Rapport : Familles multiproblématiques – familles à charges multiples

Comme évoqué dans l'introduction, le rapport au sujet de la pauvreté des enfants et des adolescents en CG indique que le nombre de familles confrontées à de multiples problèmes augmente chaque année. L'accompagnement de ces familles confronte les services sociaux à de grands défis, d'autant plus que la coopération entre les services n'est pas suffisante.

Cette constatation incite en juin 2008 le gouvernement de la CG à charger le CRB/CG à poursuivre le travail d'investigation avec pour thème essentiel 'les familles multiproblématiques en CG'. Autant la description de la situation vue sous la perspective des personnes concernées que l'analyse de la situation vue sous l'angle des services sociaux devaient constituer la base du rapport. Des propositions d'amélioration ainsi qu'un concept d'action pour la CG en ce qui concerne le travail avec les 'familles multiproblématiques' devaient en résulter.

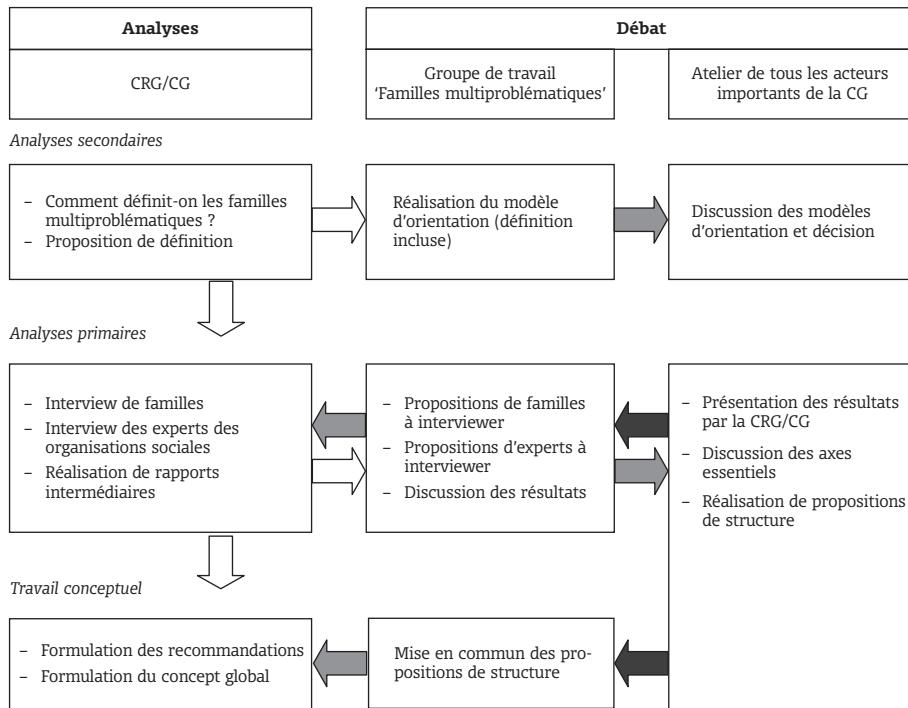
Le processus fut coordonné par le groupe de travail 'familles multiproblématiques', composé de six spécialistes dans l'accompagnement des enfants, adolescents et familles des services spécialisés, ainsi que de représentants du gouvernement et du ministère. Le conseil scientifique de l'ensemble du processus, ainsi que la modération de trois ateliers furent assurés par Gerda Holz, assistante sociale et diplômée en sciences politiques.

2.1.1 Vue d'ensemble du rapport

La situation des familles multiproblématiques fut mise en lumière à l'aide d'analyses secondaires et de données primaires. La définition des 'familles multiproblématiques' dans la littérature spécialisée fut explorée sur base des analyses secondaires. Dans le cadre des analyses primaires, les personnes concernées ont pu faire part de leur situation de vie, de leurs désirs et besoins ainsi que de leurs situations problématiques. D'autre part, trois ateliers comprenant tous les acteurs importants en CG eurent lieu.

Les interviews, ateliers, ainsi que le groupe d'experts responsables de l'accompagnement du processus livrèrent des données au sujet du nombre de familles concernées, des formes, des conséquences et des effets des problèmes multiples pour les familles, ainsi que leurs besoins en matière d'aide à fournir.

Figure 1 – Vue d'ensemble du projet et acteurs impliqués.



Source : Rapport 'Familles multiproblématiques – familles à charges multiples', 2010.

Le groupe de travail 'familles multiproblématiques' a discuté des résultats des analyses secondaires et primaires et a réalisé le 'modèle d'orientation pour le travail en CG avec les familles à charges multiples'. Ce modèle d'orientation a constitué la base des discussions du premier atelier. Il fut complété et adopté lors du deuxième atelier.

2.1.2 Familles multiproblématiques – familles à charges multiples

Le groupe de travail ainsi que les participants aux ateliers se sont mis d'accord pour relever le caractère stigmatisant, voire déficitaire, du terme 'familles multiproblématiques'. Les personnes en question se mirent à la recherche d'un terme qui servirait de base pour développer une nouvelle image des 'familles multiproblématiques' ainsi qu'une autre attitude envers elles.

"Le concept, le terme ainsi que le futur système d'aide doivent être orientés de façon à ce qu'ils mettent en exergue les ressources ainsi que le caractère social et intégratif"(2010:48).

Les acteurs participant aux processus ont relevé qu'il s'agissait toujours, dans un premier temps, de familles (parents et enfants) et que ce n'était que par la suite que l'attention allait porter sur la situation spécifique justifiant le besoin d'aide.

Ils ont alors décidé d'utiliser le terme 'familles à charges multiples' au lieu de 'familles multiproblématiques'.

2.1.3 *Résumé des interviews des familles*

Conformément aux consignes gouvernementales, aussi bien les familles du Nord que du Sud de la CG ont été interviewées, des familles avec enfants d'âges différents et des familles à caractère migratoire ou non. Dix familles de la CG ont finalement pu être interviewées grâce à la médiation des services et des volontaires qui accompagnent les familles à charges multiples.

Le rapport de la CRB/CG relève les indications suivantes qui ouvrent la voie au perfectionnement de l'aide sociale apportée aux familles à charges multiples :

- centration du processus d'aide sur la garantie de la situation existentielle de vie : presque toutes les personnes interviewées évoquent des problèmes au niveau des finances, du logement et de la santé ; ces éléments doivent donc être traités en premier lieu ;
- nécessité d'une prévention précoce sous la forme d'une structure d'aide se caractérisant davantage par une démarche envers les familles que l'inverse ;
- développement de l'intégration sociale des familles dans leur milieu par une sensibilisation permanente de la population : renforcement de 'petites' initiatives individuelles ou collectives ainsi qu'un affaiblissement d'une stigmatisation sociale blessant la personnalité ;
- renforcement de la participation sociale des familles par une information circonscrite au sujet d'aides et de droits concernant tous les intérêts de leur vie quotidienne (argent, logement, santé, travail, enseignement, développement ...) ;
- coordination des systèmes d'aide afin de pouvoir offrir aux familles un éventail d'aides – accompagnement d'un *case manager* inclus.

2.1.4 *Résumé des discussions des experts*

Le résumé des discussions des experts présente les résultats des discussions du groupe de travail et des trois ateliers d'experts. Les acteurs des discussions de groupe ont fait l'autocritique des points faibles et des points forts du travail avec 'les familles à charges multiples' sur base des analyses secondaires, du vécu personnel et des résultats des

interviews avec les familles ; partant de là, ils ont créé la base pour un perfectionnement structurel du système d'aide.

L'analyse des points forts et des points faibles des experts fournit les indications suivantes concernant le contenu et l'orientation du processus de perfectionnement :

- systématisation et mise en réseau des services existants ;
- spécialisation de certains experts et de services significatifs sur les besoins complexes des familles ;
- coordinations des aides multiples afin de pouvoir créer une offre concluante pour ce groupe cible spécifique. C'est-à-dire :
 - cerner les besoins multiples et les transférer dans un réseau d'offres transparent ;
 - mise en commun des aides dans et pour les familles ;
 - coordination à l'intérieur du système par les prestataires ;
 - mise en commun des aides par les services eux-mêmes (et non par les familles).
- élaboration d'instruments pour la mise en réseau des services (planification des aides, *case management*). À savoir :
 - fixer les tâches, la répartition du travail et les responsabilités ;
 - garantir le processus par un accompagnement coordonné et digne de confiance ;
 - garantir des dates clés par une planification de l'aide.

2.1.5 *Perfectionnement de l'offre d'aide*

Pour reformuler les recommandations qui garantiraient un soutien adapté aux besoins des familles à charges multiples, le rapport de la CRB/CG a recours aux indications émanant des discussions des services ainsi que des connaissances ressortant des interviews des familles et des discussions des experts (groupe de travail et ateliers). Dans le rapport, il est recommandé d'élaborer une base commune d'action pour les services de la CG, une orientation directrice ainsi que la mise en œuvre d'un projet type.

✓ *Orientation directrice pour le travail avec les familles à charges multiples*

Un modèle d'orientation élaboré en commun par les services sert de base d'action commune aux services de la CG dans leur travail avec les familles à charges multiples. Ce modèle sert également de base à l'action politique en CG.

Dans le modèle d'orientation, les experts décrivent les fonctions sociétales importantes de la famille en général ainsi que leur vision de la famille. Par exemple, la famille y est décrite comme une 'instance primaire de socialisation' qui transmet des valeurs, qui éduque et qui constitue un endroit permettant croissance et développement et offrant un sentiment de sécurité. Par ailleurs, on attire l'attention sur la singularité de la 'famille' qui peut toutefois être handicapée de temps à autre et, dès lors, devenir dépendante d'une aide sociale.

On attire également l'attention sur les droits et devoirs des familles ainsi que des services d'aide. Le droit à une aide sociale suffisante, de qualité et adaptée aux besoins des familles est mis en exergue, mais également le devoir des familles et des services de se respecter mutuellement.

Par ailleurs, les besoins des familles sont énumérés : la garantie de subvenir aux besoins existentiels, l'accompagnement à moyen et à long termes en ce qui concerne l'organisation de la vie journalière, le soutien et le renforcement dans l'aménagement de la vie familiale ainsi que la participation à la vie sociale de la communauté.

D'autre part, il est mis en évidence que ce public-cible est constitué de familles se trouvant dans des situations de vie (multiproblématiques) spéciales – déficitaires. Les causes sont à chercher, en premier lieu, au niveau de la société et seulement par la suite au niveau du comportement individuel. On attire l'attention sur le fait que l'investissement de ressources et le recours aux services sociaux s'imposent impérativement afin que les familles puissent au moins développer une organisation structurée de la vie leur permettant une action personnelle.

Ensuite, les principes du travail social – et surtout avec des familles à charges multiples – sont mis en lumière. On insiste sur le fait que l'estime envers les familles doit être une condition requise pour le travail des experts des services. Méthodes, concepts et mesures doivent être mis en place de manière à ce que les familles puissent accepter cette aide et la développer elles-mêmes ultérieurement.

L'orientation du modèle conclut en considérant le travail social comme un apport primordial dans l'action préventive. Grâce à la prévention primaire, secondaire et tertiaire, en l'occurrence par la création de conditions sociétales pour une vie saine et couronnée de succès de tout un chacun, en évitant les ruptures, voire les infractions aux normes par une reconnaissance précoce de celles-ci, ainsi qu'en évitant des durcissements, les familles seront renforcées, la formation de 'familles problématiques' pourra être évitée et l'aggravation de situations socialement problématiques enrayer.

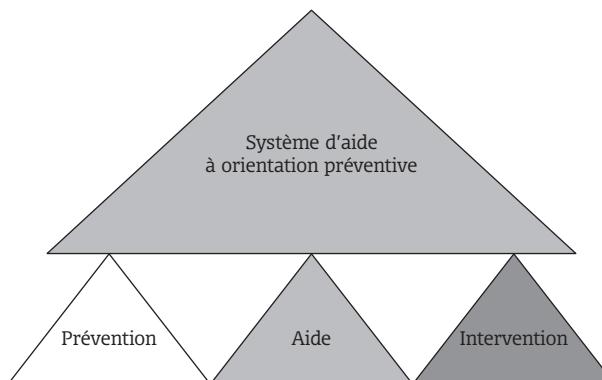
✓ *Un projet modèle pour une aide appropriée aux besoins des familles à charges multiples*

Le développement et la mise en pratique de nouvelles structures constituent une autre indication relative au perfectionnement de l'offre d'aide aux familles à charges multiples en CG. A avec accent cet effet, on conseille un projet modèle servant de cadre sécurisant, de 'lieu d'expérimentation' pour la mise en pratique des perfectionnements structurels.

Le concept d'aide adapté aux besoins des familles à charges multiples devrait poursuivre les principes de base suivants : la prévention, la mise en réseau, le Case Management ainsi que l'engagement volontaire. Sept piliers structurent le concept d'aide. Nous les présentons ci-dessous.

* Pilier 1 : le système d'aide se base sur trois éléments : la prévention, l'aide et l'intervention.

Figure 2 – Pilier 1.



Source : Rapport 'Familles multiproblématiques – familles à charges multiples', 2010.

L'élément central à prendre en compte dans le système à orientation préventive est le domaine de l'"aide". Les familles à charges multiples se trouvent dans des situations de vie très encombrantes, ne parvenant plus à les assumer sans aide professionnelle externe.

En font partie les offres d'aides, en fonction des besoins, concernant la sécurité sociale de base, l'aide sociale et l'accompagnement permettant d'affronter la vie. Le bénévolat est un élément important de ces aides.

Un système à orientation préventive comprend une aide précoce des familles à charges multiples afin de renforcer leurs ressources personnelles (prévention tertiaire) ainsi que le développement de mesures permettant d'éviter et de réduire les situations multiproblématiques dans les familles (préventions secondaires et primaires).

L'intervention en tant qu'élément du système d'aide à orientation préventive permet d'éviter un danger – surtout en ce qui concerne les enfants – et impose en quelque sorte des normes sociales et légales. L'intervention devrait être le garant d'un contrôle protecteur.

* Pilier 2 : le système d'aide se base sur un changement de perspective : "se tourner vers la chance de la prévention, se détourner de l'obligation de l'intervention".

Le système d'aide doit être aménagé de façon à ce qu'il "atteigne un effet de prévention le plus grand possible afin que la nécessité d'intervention soit la moindre possible"(2010:56).

* Pilier 3 : l'aide aux familles à charges multiples doit se centrer sur les enfants et adolescents, les adultes et leur lieu de vie (espace social).

Dans le modèle d'orientation, les responsables définissent 'la famille' comme "toute forme de vie comprenant au moins deux générations dont la deuxième est encore mineur" (2010:49).

Cela signifie que la famille se constitue toujours d'adultes et d'enfants qui ont des besoins différents et un besoin d'aide dans de nombreux domaines. Dès lors, une combinaison d'aides sur lesquelles les partenaires se sont mis d'accord s'avère nécessaire.

* Pilier 4 : les offres individuelles doivent se muer en un système développemental performant.

Les offres d'aides existantes pour les familles à charges multiples doivent être coordonnées et centrées sur les besoins des familles. En même temps, il s'agit de contrer un sous- ou un sur-accompagnement des familles.

* Pilier 5 : les offres des services sociaux concernant leur travail avec et pour les familles à charges multiples doivent être rassemblées et qualifiées.

Afin de pouvoir coordonner le travail des différents services dans les familles à charges multiples, le recours aux Case Managers est nécessaire. C'est sur base d'un procédé de plan d'aide qu'ils coordonnent les aides.

Pour que le Case Management puisse fonctionner au niveau des situations individuelles, "les conditions requises pour la création d'un réseau entre les services et les administrations au-delà des départements et incluant toutes les communes doivent être présentes" (:60). A avec accent cet effet, des structures doivent être créées et les processus coordonnés.

* Pilier 6 : élaboration d'un système d'aide à orientation préventive pour les familles à charges multiples.

Tableau 1 – Pilier 6.

Système d'aide à orientation préventive pour les familles à charges multiples		
Mission	Case Management en situation individuelle	Réseau des services du groupe de pilotage
	Une aide individuelle efficace, adaptée à la demande de chacune des familles à charges multiples par une focalisation sur les offres et les mesures	
Qui ?	Engagement de Case Managers	Engagement d'un coordinateur
	Dans des services spécialisés : CPAS, Office de l'emploi et du travail de la CG, Office pour personnes handicapées, services sociaux des mutuelles, ONE, CPMS, SAJ/ service d'aide judiciaire à la jeunesse, maisons de quartier, lieux de rencontre locaux	
Où ? A long terme	 Installé au ministère ou auprès d'un service central	

Source : Rapport 'Familles multiproblématiques – familles à charges multiples', 2010.

Le développement et l'expérimentation du *Case Management* en situation individuelle sont liés au perfectionnement du système d'aide sous forme d'un réseau de services.

* Pilier 7 : mise en place d'un projet modèle pour le développement et l'expérimentation du nouveau système.

Tableau 2 – Pilier 7.

Système d'aide à orientation préventive pour les familles à charges multiples Ou : aménagement formant une unité		
	Case Management en situation individuelle	Réseau des services Niveau de pilotage
Missions	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un concept - Développement d'instruments (par ex. plan d'aide, documentation, contrôle des effets) - Expérimentation par l'accompagnement d'un nombre limité de familles à charges multiples - Coopération avec les <i>Case Managers</i> dans les services choisis - Travail préparatoire pour le groupe de pilotage 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation des services, appel à la bonne volonté pour la mise en réseau - Etablir un système d'obligations - Adapter des concepts et des instruments - Transfert dans les services concernés à discuter et à garantir - Clarifier la question de la structure au niveau de la CG (par ex. portail internet, lieu d'accueil dans le quartier) - Préparation de la rencontre concernant la plate-forme/réunion plénière
Autres missions	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser la formation initiale et continue des futurs <i>Case Managers</i> - Aller à la rencontre de concepts et modèles en dehors de la CG et les intégrer 	<ul style="list-style-type: none"> - Concept de prévention = sensibilisation et information de la population de la CG - Faire le rapprochement avec d'autres réseaux - Favoriser des réseaux entre différentes instances - Intégrer le système scolaire - Mise en relation avec l'office du service 'volontariat' - Etc.

Source : Rapport 'Familles multiproblématiques – familles à charges multiples', 2010.

Le projet modèle devrait comprendre une durée d'au moins trois ans et intégrer les experts des services qui offrent des aides aux familles à charges multiples.

Au cours du projet modèle, des *Case Managers* de services choisis vont tester les instruments réalisés durant l'élaboration du modèle dans des situations individuelles concrètes avec un nombre limité de familles à charges multiples.

Une discussion professionnelle tenue à trois niveaux accompagnera le processus du *Case Management* et la mise en réseau des services. Il s'agit :

- du groupe de travail des experts : les *Case Managers* des services choisis constituent les membres de ce groupe de travail. Ils auront pour tâches : la discussion de cas, la coordination du travail concret, ainsi que le développement des instruments d'aide. Le groupe de travail doit se réunir au moins une fois par mois sous la direction du *Case Manager* responsable du cas en question ;

- du groupe de pilotage des membres de la direction : celui-ci se compose des membres de direction des services importants. Le pilotage du projet, l'élucidation et la prise de décision concernant les problèmes de mise en réseau font partie de leur mission ;
- de la plate-forme des acteurs : tous les services offrant des aides aux familles à charges multiples prennent part à cette plate-forme qui aura lieu au moins une fois par an. Les participants y discutent de questions fondamentales concernant l'état de développement et des planifications futures ; ils décident des conventions fondamentales. La plate-forme se tient sous la direction du coordinateur du projet modèle.

✓ *Autres recommandations concernant les activités réalisables à court et à moyen termes*

Des interviews avec les familles concernées et les experts, ainsi que des discussions qui ont suivi, il ressort qu'il est nécessaire d'agir contre la stigmatisation sociale des familles à charges multiples par un discours officiel continual au sujet de leur situation, de leurs droits et devoirs, du devoir sociétal ainsi que de la nécessité d'une aide professionnelle et volontaire. C'est ainsi qu'il est conseillé, par exemple, de renforcer la mise en place de tuteurs, ce qui signifie que les familles exigeant l'application des droits en CG peuvent être accompagnées par un tuteur. De plus, l'élaboration d'un 'guide' qui informe le public, les volontaires engagés, ainsi que les experts au sujet des offres des services en CG est conseillée. En l'occurrence, il faudra veiller à ce que la forme et la langue soient d'un abord facile. Il s'agirait également de réfléchir au problème de la quantification du groupe de personnes concernées. Jusqu'à présent, on n'avait recours qu'à des estimations des services importants. Afin de pouvoir satisfaire aux besoins complexes d'aide des familles, il est conseillé de mettre en place un plan de développement et d'aide uniformisé et élaboré par les services. À cet effet, les experts des services importants devront être formés dans le cadre du concept d'action du *Case Management* et il sera en même temps nécessaire d'impliquer dans le processus de celui-ci les lieux d'accueil, comme par exemple les CPAS (garantie financière de base des familles), les agences immobilières sociales (garantie du domaine existentiellement important qu'est le 'logement') ainsi que les services sociaux des mutuelles (garantie du domaine existentiellement important qu'est la 'santé').

3. Implémentation du concept d'action *Case management* au niveau des services de la CG

Fin 2011, le gouvernement de la CG chargea un groupe de travail interne de planifier et de mettre en place le projet modèle décrit dans le rapport de la CRB/CG 'Système d'aide à orientation préventive pour les familles à charges multiples'.

Les participants du groupe de travail décidèrent d'appliquer comme base du projet de restructuration de la répartition du travail, des missions et de la responsabilité entre

tous les services importants travaillant avec les familles à charges multiples, le concept d'action du *Case Management*.

Fut désigné comme directeur du projet, le professeur Mennemann, membre de l'ASBL allemande '*Care and Case Management*'. Le gouvernement le chargea d'implémenter jusque fin 2012 les bases du *Case Management* au niveau de l'intervention individuelle (*Case Management*) et au niveau des réseaux (*Care Management*) avec les services impliqués et de former les collaborateurs du *Case Management*.

À cet effet fut élaboré le plan de projet suivant :

3.1 Les contenus et les buts du projet

- * Au niveau du groupe de pilotage du projet (directeurs des services), il est convenu d'un 'concept d'action intégrée' ;
- * au niveau des situations individuelles, il conviendra de prévoir un relevé de la situation et du traitement du cas circonstancié et contractuel indépendamment du service. De plus, il sera nécessaire d'élaborer des instruments de travail et de documentation faisant partie du contrat, à savoir : le plan de service, le pilotage du projet et l'évaluation ;
- * au niveau du réseau, il est convenu de réglementer la coopération ;
- * il sera important de transmettre aux participants du projet un changement d'attitude : d'une orientation générale de l'offre vers une orientation centrée sur le public-cible.

3.2 Structure du projet

3.2.1 Colloques d'ouverture et de clôture

Étant donné que les familles à charges multiples se trouvent dans des situations de vie très spéciales et déficitaires et que, dès lors, les offres d'aide se situent dans beaucoup de domaines différents, les membres des services importants des domaines du social, de la jeunesse, de la santé, du travail, de l'emploi et du logement furent invités au colloque d'ouverture en février 2012. C'est alors que les membres furent informés du contenu et de la structure du projet ainsi que de la durée de celui-ci.

En décembre 2012 aura lieu la cérémonie de clôture du projet, à laquelle tous les experts des différents services énumérés ci-dessus seront invités. Ce colloque servira à informer le plus grand nombre d'intéressés possible au sujet des résultats du projet, d'initier un échange d'idées et de présenter une perspective du projet allant au-delà de l'année du projet 2012.

3.2.2 *Groupe de pilotage*

Les directeurs des services impliqués dans le travail avec les familles concernées constituent les membres du groupe de pilotage. Le groupe de pilotage discutera des résultats des modules de formation (*Case et Care Management*), des instruments de travail élaborés et du concept d'action intégrée pour enfin prendre les décisions appropriées. Au début du projet, le groupe de pilotage se réunira pour discuter et approuver le projet. De même, à la fin du projet, le groupe de pilotage se rencontrera pour adopter et signer le 'concept inter-réseaux' (voir 3.3). Au cours du processus, le groupe de pilotage pourra se concerter si nécessaire, c'est-à-dire prendre éventuellement des décisions garantissant la poursuite du processus.

3.2.3 *Groupe du Care Management*

Ce sont les cadres des services importants qui constituent les membres du groupe *Care Management*. Ils élaborent des concepts de réseau comprenant la position fondamentale en ce qui concerne la coopération en réseau ainsi que les instruments des points de jonction. Lors d'une deuxième phase, les instruments qui auront été mis en pratique seront examinés et perfectionnés lors de deux journées de formation prévues à cet effet lors de la phase du projet en 2012.

3.2.4 *Groupe du Case Management*

Les experts des services participant au processus élaborent des instruments de travail et de la documentation fiables. À savoir :

- un instrument d'admission de la situation (*assessment*) ;
- un instrument de planification des services, c'est-à-dire le projet d'intervention (*Hilfeplan*) ;
- un instrument d'évaluation du travail de cas (*monotoring*).

Trois journées de formation sont prévues pour ce module. Les instruments élaborés lors de la première journée de formation seront évalués et adaptés au cours des formations suivantes après leur mise en pratique.

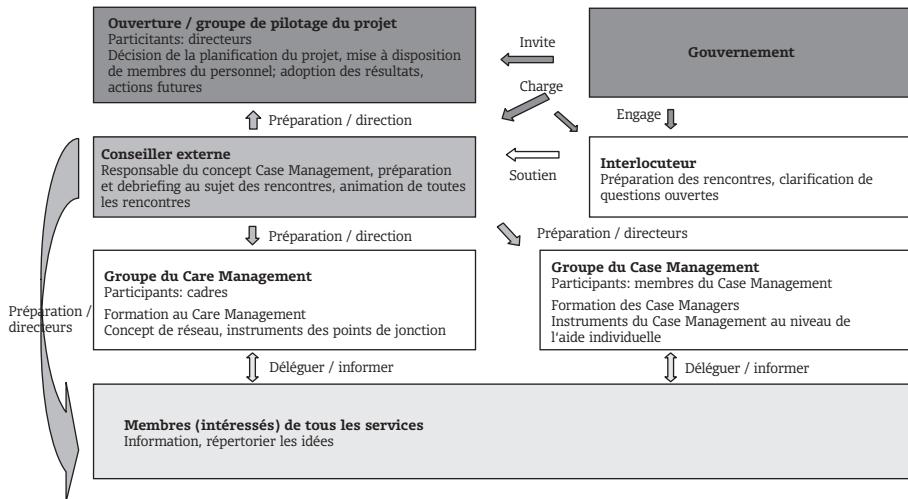
3.2.5 *Formation initiale sur le thème du Case Management*

Au début du projet, les membres des groupes *Care* et *Case Management* participent à une formation initiale de quatre jours au sujet du concept d'action du *Case Management*. En voici les contenus : introduction au *Case Management* en ce qui concerne les situations individuelles, les situations d'organisation et de réseau, d'intégration du concept dans le champ d'action ainsi que l'apprentissage de méthodes fondamentales telles que : les consultations, les négociations et les implantations. Celles-ci se doivent d'être incitatives et centrées sur la recherche de solutions.

3.3 Concept de réseau des services travaillant en inter-réseau

Le concept de réseau des services travaillant en inter-réseau représente les fondements en attitude et en action que les services se sont imposés eux-mêmes concernant leur coopération au-delà de l'année du projet.

Figure 3 – Structure du projet.



Source : Prof., Dr. Hugo Sebastian Mennemann, 2012.

Le concept d'action du *Case Management* tel qu'il a été expliqué dans les recommandations de la 'société allemande du *Care et Case Management*' constitue le fondement du 'concept de réseau des services travaillant en réseau', également nommé 'concept apprentissage'.

Le concept de réseau décrit les bénéficiaires, les objectifs et les principes ainsi que les règles, le déroulement et les instruments de coopération des services.

Étant donné que les services sont constamment soumis à des changements et qu'un réseau dépend de la bonne volonté de tous les services souverains dans leurs décisions, ce dernier nécessite une adaptation régulière et le concept de réseau un contrôle régulier. La mise à jour du concept et l'engagement donné par les services en constitueront la composante finale. Les trois éléments fondamentaux du concept régional de développement de la CG, à savoir l'innovation, le développement durable et la coopération marquent d'une façon décisive l'orientation du concept de réseau des services travaillant en inter-réseau concernant le contenu et la stratégie.

4. Perspective

En décembre 2012, la clôture du projet modèle 'Implémentation du concept d'action de Case Management dans les services sociaux de la CG' sur base du concept d'action de Case Management, constituera à la fois le début du testing, de l'évaluation et de l'adaptation des structures de coordination et d'adaptation ainsi que des instruments correspondants.

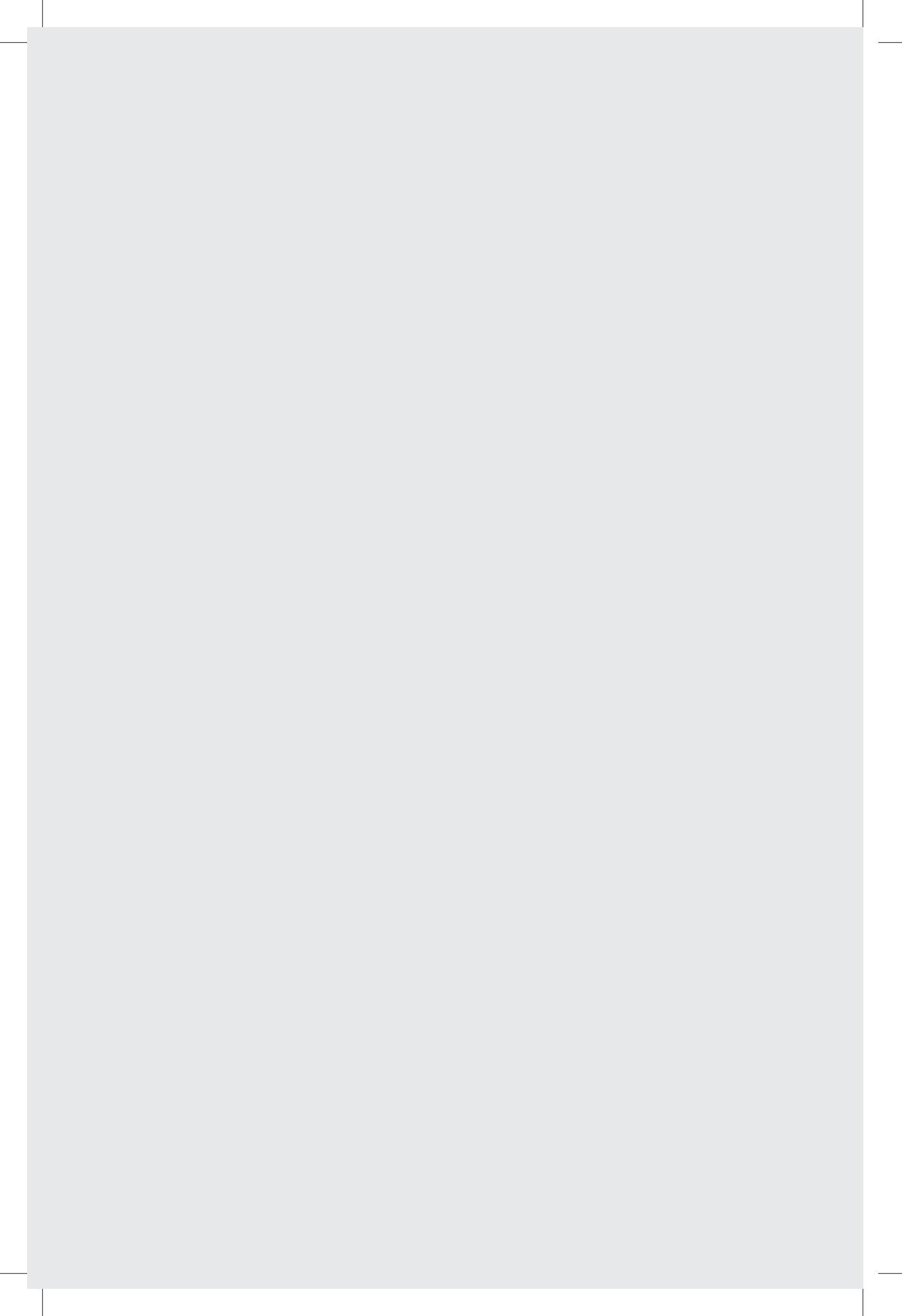
Les instruments de travail et d'interaction conçus par respectivement plus de 50 experts des groupes du Case et Care Management vont dorénavant trouver leur application dans le travail avec les familles à charges multiples et dans le travail de coordination entre les services. Ceci constitue un grand défi pour les experts sur le terrain, les services ainsi que pour les 30 membres minimum du groupe de pilotage.

Le gouvernement de la CG reconnaît ce défi et y voit en même temps une possibilité d'améliorer la chance de participation au niveau professionnel et social des familles à charges multiples menant à l'égalité des chances.

Dans 'la déclaration de politique générale au sujet de la situation actuelle en CG' de septembre 2012, le gouvernement déclare le projet partiel 'Renforcement de la cohésion sociale par la structuration des mesures existantes et planifiées, ainsi que l'établissement d'un réseau' dans le projet futur 'Diversité désirée' comme l'un des quatre projets phares du concept de développement régional 'Vivre à l'est de la Belgique en 2025'.

PARTIE III

**Le CPAS aujourd’hui : naviguer à contre-courant
avec des rames trop courtes**



Les bonnes pratiques des CPAS en pleine évolution

Isabelle Panneccoucke et Jan Vranken

Que la présente édition de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté en Belgique accorde une attention particulière au CPAS (Centre Public d'Action sociale) relève de l'évidence. Le CPAS – ou devrions-nous utiliser la forme plurielle en raison des méthodes divergentes qu'ont les CPAS pour répondre aux défis qui leur sont lancés ? - joue en effet un rôle très important dans la lutte contre la pauvreté. La loi organique des CPAS de 1976 n'a pas seulement rebaptisé les anciennes Commissions d'Assistance Publique (CAP) en CPAS, mais elle a également élargi la mission de lutte contre la pauvreté à la promotion du bien-être pour l'ensemble de la population. Elle a fourni une base légale pour une activité essentielle de l'État-providence, c'est-à-dire l'organisation des services sociaux en Belgique. Cela a permis, selon Notredame (1998 : 43), de convertir le traitement de faveur en droit, de faire valoir le concept du bien-être immatériel et de stimuler la professionnalisation de la prestation de services. Notredame définit la loi organique des CPAS comme étant la codification d'un projet de société.

Trente-sept ans plus tard, le CPAS continue à se profiler comme un acteur de prime importance et ce, en dépit de la "chronique d'une mort souvent annoncée" ("Kroniek van de dikwijls aangekondigde dood", Vranken, 2005 : 151) et malgré tous les dangers qui le menacent (Vranken, 2012). Plusieurs chiffres le démontrent. Le nombre de bénéficiaires du 'Droit à l'Intégration sociale' (DIS), qui remplace depuis 2002 le 'Droit à un minimum de moyens d'existence' a ainsi progressivement augmenté depuis 2003. En chiffres absolus, nous comptons une moyenne de 105 151 bénéficiaires en 2012 (calcul effectué en fonction des quatre premiers mois). Cette institution est de surcroît très régulièrement présentée comme l'une des meilleures pratiques au sein des services sociaux. Au centre de cette image positive figurent l'autonomie et les compétences des centres, la philosophie de l'équité en matière d'aide, d'accompagnement et de prestation de services, dans une perspective d'intégration sociale.

Lors de la réalisation de sa mission de promotion du bien-être, le CPAS doit faire face à de nombreux défis complexes et ce, à différents niveaux. Ces défis se situent dans

l'environnement direct (le niveau local), au niveau flamand, fédéral et européen et mondial, dans le cadre des processus de mondialisation. Le défi le plus direct est l'impact de la crise économique et de l'augmentation connexe du nombre de chômeurs. Un effet qui sera encore renforcé dans notre pays par des conditions plus resserrées dans la réglementation du chômage, qui feront basculer plus rapidement les bénéficiaires des allocations de chômage vers le revenu d'intégration. Les problèmes auxquels les clients sont confrontés deviennent plus complexes en raison, entre autres, du stress lié à l'incertitude sur l'avenir. Sans oublier les effets à long terme de cette crise, que nous avons abordés dans l'introduction à la première partie et qui peuvent être résumés de la manière suivante : le nombre croissant des enfants qui grandissent dans la pauvreté constitueront dans quelques années les nouveaux bénéficiaires du CPAS. De nos jours, l'accent posé sur l'activation se répercute aussi de plus en plus sur le fonctionnement du CPAS, faisant ainsi valoir l'objectif (implicite) de la mise à l'emploi des allocataires sociaux – et ce, une fois de plus, dans un contexte de chômage croissant. La mondialisation se traduit par la diversité ethnique et culturelle croissante des clients du CPAS.

Ces évolutions-là, et bien d'autres encore, exercent une pression sur le fonctionnement. Alors que dans un sens positif, elles devraient être une invitation au renouvellement, elles sont hypothéquées par un climat hostile au CPAS et par l'insuffisance (qui en découle d'une certaine manière) des budgets. Le CPAS contribue ainsi à façonner l'État-providence et à créer une réalité sociale plus vaste. Le développement de nouvelles méthodes de prestation d'aide répond, par exemple, de manière active aux développements externes.

Plusieurs de ces sujets sont abordés dans les contributions de cette partie thématique ; ils se situent au niveau du client, de la prestation d'aide et du contexte général. Avant de parcourir brièvement les contributions, nous tenons à faire remarquer que cette trisection est relativement artificielle. Les clients ont impérativement besoin des prestataires d'aide et sans clients, les prestataires n'auraient rien à faire. En outre, l'environnement, au sein duquel le CPAS œuvre, détermine en grande partie les objectifs à réaliser, ainsi que les ressources disponibles du CPAS. La pratique du CPAS offre simultanément une vision sur les développements relatifs à la pauvreté et aux phénomènes connexes et sur les réactions qu'ils suscitent. Cette pratique fonctionne pour ainsi dire comme un baromètre, qui enregistre les tendances d'une manière assez rapide et précise.

1. La diversité (croissante) des clients

Comme indiqué antérieurement, le changement en 1976 de la CAP en CPAS a généré un élargissement des tâches. Outre la garantie d'un minimum vital en matière de revenus, une attention fut également accordée au développement de critères minimaux dans le domaine de l'habitat, du chauffage et de la lumière, de la communication, du transport, de la santé et de l'épanouissement culturel et social (Dierckx, 2005 : 266). Une telle

expansion se remarque également dans la diversité croissante de la clientèle des CPAS. Dans la salle d'attente, nous rencontrons de plus en plus d'alophones, de sans-abri et de sans domicile fixe, de personnes en proie à des problématiques complexes et des personnes faiblement qualifiées. Ainsi, en 2010, 17% des ayants droit à un revenu d'intégration sociale, étaient d'origine étrangère, ce qui représente une augmentation de 2% par rapport à 2003. Ceux-ci forment un groupe cible de plus en plus important dans le cadre de la politique d'activation des CPAS. En 2003, 23% des personnes reprises sous le statut de l'article 6o§7 étaient des citoyens non européens. En 2012, ils étaient 37%. Dans le présent Annuaire, nous examinerons de plus près, sur la base d'une enquête récemment effectuée, la situation des jeunes (étudiants) et des personnes d'origine étrangère (les 'allochtones' ou immigrants).

Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, enregistrés en tant qu'étudiants, a doublé dans la période entre 2002 et 2011 : d'à peine 8 000 en 2003 (6% de l'ensemble de la population allocataire du revenu d'intégration) à 17 000 en 2011 (11% de l'ensemble de la population allocataire du revenu d'intégration). L'objectif de la nouvelle législation était d'orienter les jeunes (de moins de 25 ans) vers le marché du travail. Le législateur voulait ainsi faire face au problème de la proportion croissante de jeunes dans l'aide sociale et leur offrir une 'alternative d'avenir', par le biais d'un contrat de travail ou par le démarrage d'un projet individualisé d'intégration sociale, conduisant à terme à un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette obligation, lorsque le bénéficiaire suit ou veut suivre des études à programme scolaire complet. Il est vrai que l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur dans un établissement scolaire reconnu augmente considérablement l'accès à l'emploi, ainsi que les chances de réussir sa vie professionnelle. Le législateur semble ainsi assimiler (à juste titre) les études à l'activation à l'emploi.

Dans ce chapitre, *Marjolein Dewilde et Koen Hermans* commentent une étude axée sur la situation des étudiants dans l'aide sociale, dix ans après l'entrée en vigueur de la loi DIS. Cette contribution commence par explorer le nombre et les caractéristiques des étudiants bénéficiant d'un revenu d'intégration. Est-ce que le groupe augmente ou diminue et quelles sont les caractéristiques sociodémographiques de ces clients ? Ils approfondissent ensuite la question clé de la recherche abordée dans cet article : les jeunes qui affluent en tant qu'étudiants dans le cadre de la loi relative au revenu d'intégration répondent-ils aux deux principales conditions qui s'appliquent également à tous les autres jeunes dans la loi DIS : sont-ils pauvres et l'accompagnement du CPAS augmente-t-il leurs chances sur le marché du travail ? Contrairement à l'objectif de la loi, les études suivies dans l'enseignement général ne mènent en effet pas automatiquement à un emploi. Le législateur a toutefois formulé plusieurs conditions d'entrée visant à sauvegarder un certain nombre d'objectifs primaires de la loi relative au revenu d'intégration. Par le biais de leur propre étude empirique, les auteurs examinent si les nouveaux venus dans le cadre de la loi répondent à ces conditions. Ils concluent par trois recommandations stratégiques adressées aux pouvoirs publics comme au CPAS.

2. Dynamiques au sein des services d'aide sociale

Sur fond de contexte stimulant et dynamique, le CPAS est tenu de réaliser durablement sa mission de 'permettre à tout le monde de vivre dans la dignité'. Le CPAS assure à cette fin plusieurs prestations d'aide sociale (financière, matérielle et non matérielle) visant le bien-être de chaque citoyen. Force est toutefois de constater que le contexte actuel exige l'élargissement des formes existantes d'assistance et/ou le développement de nouvelles formes d'aide sociale. Le présent Annuaire traite aussi bien de la polyvalence de cette prestation d'aide que des nouvelles étapes envisagées.

Dans leur contribution, *Bérénice Storms, Nele Peeters, Ilse Cornelis, Jean-François Rey-naert, Peter Thijs et Laurent Nisen* examinent de plus près le volet financier de l'aide sociale et démontrent l'utilité potentielle des budgets de référence dans la pratique des CPAS. Les budgets de référence – terme long : budgets de référence pour la participation sociale – sont des paniers de biens et de services dont on évalue le prix. Ils sont jugés minimalement nécessaires pour vivre dans la dignité, c'est-à-dire pour participer pleinement à la société. C'est pour cette raison qu'ils sont utiles aux collaborateurs du CPAS lorsqu'ils veulent évaluer des situations de vie, par exemple pour l'octroi d'une aide supplémentaire ou pour la fixation du pécule dans le cadre de l'aide en matière de surendettement. Storms et al. commentent les résultats d'une enquête exploratoire, dans le cadre de laquelle les budgets de référence ont été mis en œuvre en tant qu'outil éducatif dans quelques CPAS belges. Ils constatent, entre autres, que les CPAS présentent de grandes différences quant à l'évaluation de la situation de revenu précaire des citoyens et par rapport aux actions entreprises. Cela rend la réalisation du droit à une vie décente fortement dépendant de l'endroit où l'on habite.

Les auteurs plaident donc également pour des interventions pertinentes aux différents niveaux politiques. Ils estiment que les budgets de référence et le cadre théorique dans lequel ils ont été élaborés peuvent s'avérer une source d'inspiration et de sensibilisation efficace. Les budgets de référence sont également intéressants d'un point de vue scientifique, par exemple, en tant que critère d'évaluation pour l'étude de l'efficacité de la protection des revenus minimums. Nous apprenons que le niveau actuel des revenus minimums ne permet pas à bon nombre de citoyens de vivre dignement et de participer à la vie sociale.

La contribution d'une autre équipe d'auteurs – *Kristel Bogaerts, Greet De Vil, Guy Van Camp, Natascha Van Mechelen et Raphaël Darquenne* – sur l'exonération des ressources en vue de favoriser l'insertion socioprofessionnelle (exonération ISP) examine de plus près la constatation du fait qu'un revenu d'intégration ne suffit pas pour vivre dignement. Il est vrai que l'exonération ISP, qui date de la première heure de l'introduction du minimum vital en 1974, fournit une aide financière supplémentaire aux bénéficiaires du revenu d'intégration, lorsque ces derniers suivent une formation en vue d'aiguiser leurs compétences ou lorsqu'ils trouvent un emploi (à faible potentiel de revenu). Dans le chapitre qui leur est consacré, les auteurs étudient la (ré)insertion sur le marché du

travail dans le cadre du droit à l'intégration sociale et de l'exonération ISP, sur la base des résultats de deux récents rapports d'étude. Une corrélation est établie entre les chiffres concrets, les goulets d'étranglement et les solutions. Après une description technique de l'exonération ISP et quelques statistiques relatives à l'exonération ISP, les goulets d'étranglement sont identifiés. Pour remédier aux pièges financiers de l'(in)activité, des méthodes alternatives de calcul de l'exonération ISP sont en cours d'étude.

Dans sa conception, cet instrument est donc un précurseur très lointain du principe de l'inclusion active, où une prestation d'aide de qualité est conjuguée avec une protection adéquate des revenus minimums et une politique active de l'emploi. Dans les faits, la portée de l'exonération ISP est toutefois limitée à moins de 5% du flux sortant du revenu d'intégration. Le faible succès de l'exonération ISP est dû, selon les auteurs, à trois facteurs : les préférences des bénéficiaires du revenu d'intégration et l'offre d'emplois pour ce groupe cible, les goulets d'étranglement de l'exonération et les conséquences pour le revenu net disponible des bénéficiaires du revenu d'intégration (pièges financiers). Une alternative à l'exonération ISP doit donc être combinée avec une amélioration générale de la mesure en question. Cela est possible par le biais d'une application différenciée selon que le bénéficiaire travaille ou qu'il suit une formation, par une différenciation basée sur l'état de famille (personne isolée, cohabitante ou avec une famille à charge) et/ou par le biais d'une prolongation de la durée d'application.

Les problèmes auxquels les personnes vivant dans la pauvreté ou dans l'incertitude financière doivent faire face vont plus loin que la précarité des revenus. La participation aux activités sociales, culturelles et sportives – considérée de nos jours comme un droit fondamental – est compromise. Beaucoup de seuils, les uns plus élevés que les autres, constituent ensemble souvent des obstacles insurmontables. Afin d'encourager la participation sociale, culturelle et sportive de ces groupes cibles, l'autorité fédérale a formulé, il y a quelques années, plusieurs mesures de subventions ciblées. Ces mesures permettent aux CPAS de prendre des initiatives visant à favoriser la participation. Le fait que les CPAS soient en mesure de fournir des efforts pour stimuler la participation aux loisirs et pour lutter contre l'inégalité des chances qui touche les enfants leur confère un rôle qui dépasse celui de simple prestataire d'aide ou d'assistance. Les mesures en question encouragent les CPAS à stimuler et à renforcer l'autonomie, même en dehors du contexte de leurs dossiers et procédures 'classiques'.

Dans le chapitre qui leur est consacré, *Lode Vermeersch, Anneloes Vandenbroucke et Laurence Noël* commentent deux mesures fédérales, notamment la mesure générale visant à promouvoir la participation sociale, culturelle et sportive et la mesure plus spécifique de lutte contre la pauvreté infantile. Les auteurs esquisSENT une image de la participation récréative sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS et concluent par quelques recommandations.

Le rapport de l'étude révèle que les mesures fédérales font une différence ; tout d'abord, en supprimant les seuils financiers. Mais elles ont également un impact positif sur

les seuils non financiers et sur les barrières invisibles. En discutant avec leurs clients d'activités de loisirs constructives, en les sensibilisant à l'importance de leur participation, en les guidant et en les accompagnant, les CPAS abaissent aussi les seuils relatifs à l'institution mais également aux niveaux de la situation et de la disposition des bénéficiaires. Les centres le font déjà bien souvent de manière proactive, mais pas encore assez. Cette attitude est essentielle pour la réalisation du droit à la participation en tant que droit fondamental.

L'étude démontre que la mise en application des mesures requiert du temps. Après neuf ans, le taux d'utilisation des ressources générales du plan de cohésion sociale approche du maximum, mais l'utilisation des ressources liées à l'autre mesure, c'est-à-dire la mesure de lutte contre la pauvreté infantile, était encore assez limitée en 2010. En 2011, nous avons toutefois constaté une augmentation de 58% à 76% du budget adressé. La grande majorité des CPAS est par ailleurs convaincue de l'impact positif du soutien de la participation sociale, culturelle et sportive, comme des initiatives visant à promouvoir la lutte contre la pauvreté infantile. Ces centres indiquent également que les deux mesures rendent certaines choses possibles, qui ne le seraient pas sans ces ressources.

Les informations susmentionnées démontrent clairement que les services d'aide au sein des CPAS sont en pleine évolution. S'il y a des changements, il y a aussi des constantes : par exemple, le fait qu'un Centre 'Public' d'Action Sociale doit demeurer accessible pour chaque ayant droit. L'objectif et la méthode de travail du CPAS doivent donc de tout temps être axés sur la réalisation de ce droit.

Katrien Steenssens démontre toutefois dans sa contribution que ce n'est pas toujours le cas ; elle y attire l'attention sur la problématique de la sous-protection. La sous-protection réfère à la situation où les ayants droit ne réalisent pas les droits et les services auxquels ils peuvent prétendre par le biais du CPAS. Dans le cadre d'une étude comparative européenne sur les opportunités et les pièges dans les systèmes de revenus minimums, il a été constaté au début du nouveau millénaire que bon nombre d'ayants droit potentiels au revenu minimum en Belgique ne le réclamaient pas pour l'une ou l'autre raison (Groenez et Nicaise, 2002). 65% des ayants droit et 4,2% de la population belge ne reçoivent pas, au moins un mois par an, le revenu d'intégration auquel ils ont droit. La sous-protection ne représente donc pas un défi supplémentaire pour les CPAS, mais un défi fondamental. Les groupes à risque sont les ménages composés d'une seule personne, les habitants des régions rurales et les travailleurs indépendants. La principale orientation politique visant à remédier à cette situation propose un système de protection plus proactif, dans lequel l'initiative pour la réalisation des droits et services ne relève plus du citoyen ayant droit, mais de l'autorité ou de l'organisation proposante.

L'auteure adhère à la constatation de l'importance de l'action proactive. Elle esquisse d'abord les caractéristiques de la problématique, en s'appuyant pour cela sur un historique de dix ans de recherche dans le domaine de la sous-protection. Ensuite, elle définit le concept de 'l'action proactive' comme étant la stratégie par excellence pour prévenir

et combattre la sous-protection. Et pour terminer, elle commente l'étude sur l'action inclusive et participative qui a été récemment clôturée.

Une enquête cherchant à expliquer le phénomène de la sous-protection permet de conclure que la réalisation des droits et des services est un processus de longue haleine, qui commence avec l'élaboration de la mesure dans le contexte du système visant la prospérité sociale. C'est pour cette raison que l'action proactive est importante. L'octroi automatique des droits sociaux, l'information, la coopération et/dans les réseaux à responsabilité séparée, l'optimisation de la qualité au sein du CPAS et l'expansion des services de base en font partie. L'investissement dans l'action proactive suscite un autre mode de pensée, qui nourrit et traverse les différentes missions et sous-activités du CPAS pour se traduire finalement en une autre manière de travailler. Sur le plan politique, cela implique des choix (éthiques) quant à l'approche de la sous-protection et/ou de la surconsommation ainsi que la responsabilisation et le soutien de toutes les parties concernées, tant au sein de la propre organisation que chez les partenaires.

3. Un contexte en mouvement

Les CPAS subissent et initient de nombreux changements de nature technologique (l'utilisation croissante de l'informatique), de nature stratégique (de l'assistance à l'aide, et de nos jours, de plus en plus à l'action) et par rapport à la clientèle (familles monoparentales, personnes âgées, jeunes chômeurs, personnes atteintes de troubles mentaux, personnes endettées, travailleurs pauvres ou pauvres ayant un emploi). L'actuelle crise financière et économique qui vient s'y greffer menace de transformer en rêve inaccessible les objectifs nationaux et européens visant une diminution significative du nombre de personnes vivant dans la pauvreté.

La réalité changeante et la modification des besoins dans le travail social aboutissent à une grande diversité dans l'application des missions légales des CPAS. Les facteurs qui contribuent à cette diversité sont la taille de la commune, le nombre d'habitants déshérités, le caractère urbain ou rural de la commune et la force de la société civile. Les CPAS et les travailleurs sociaux se doivent de faire preuve d'une large créativité pour s'adapter à ce contexte en mutation. Si les décideurs politiques fixent les priorités et les objectifs qui s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté – comme une diminution du nombre de personnes vivant dans la pauvreté et plus particulièrement des enfants vivant dans la pauvreté – ce sont les CPAS qui doivent faire en sorte que ces objectifs se réalisent. Les moyens octroyés, mais souvent insuffisants, et la motivation requise constituent ici des facteurs déterminants. Il revient aux décideurs politiques fédéraux, régionaux et locaux de créer un cadre qui facilitera et améliorera leur travail.

Lors de la conception d'un tel cadre, il est important de préserver l'autonomie du CPAS, un élément indispensable pour pouvoir mener à bien sa mission sociale. Grâce à son

autonomie de gestion, le CPAS fonctionne comme une plaque tournante pour le développement de partenariats avec d'autres acteurs, domaines politiques et niveaux décisionnels. C'est précisément de cette coopération avec d'autres acteurs que traite la contribution sur le rôle central du CPAS dans les réseaux locaux, rédigée par Peter Raeymaeckers et Laurent Nisen.

Le besoin de tels réseaux dont font preuve les CPAS sont liés à deux facteurs : la complexité de la problématique de la pauvreté à laquelle ils doivent faire face et l'étendue de leur mission. Les contacts avec d'autres acteurs au sein d'un réseau sont indispensables pour échanger des informations, rediriger des clients ou pour se concerter et discuter de cas individuels. Un système de services sociaux 'de type réseau' peut offrir une plus-value à une population confrontée à divers besoins, d'une manière impossible à réaliser par une seule organisation (ou autorité publique). Comme les CPAS sont intégrés dans le quartier, la commune ou la ville, leurs réseaux dépendent fortement de leur environnement local. On part en outre du principe que plus un réseau est intégré, plus la prestation d'aide est accessible pour le groupe cible et plus les organisations affiliées peuvent bénéficier de l'expertise disponible au sein du réseau.

La contribution commence par l'étude de Raeymaeckers sur l'intégration des réseaux que des CPAS ont mis en place dans deux districts anversois pour établir le dialogue avec des organisations de prestation d'aide au sein de leur environnement local. Par le biais d'une analyse de réseau, nous obtenons une présentation graphique du réseau en question. On remarque des différences entre ces deux réseaux par rapport au taux d'intégration des réseaux. Les facteurs pouvant expliquer ces différences sont identifiés.

Après cela, les deux auteurs – Laurent Nisen et Peter Raeymaeckers – examinent dans quelle mesure cette étude pourrait être menée à Liège. Ils font valoir, sur la base de la composition de la population liégeoise, de la délimitation des différents quartiers et de la présence d'une série d'organisations très diverses, qu'une réPLICATION de cette étude à Liège pourrait constituer une importante plus-value. Cette exploration révèle quelques concordances importantes. On trouve ainsi à Liège des quartiers présentant une diversité liée à la présence ou non d'organisations d'ordre général et d'organes de concertation. Les hypothèses émises dans l'étude anversoise sur le rôle des deux facteurs par rapport à l'intégration peuvent donc être testées ultérieurement sur le territoire de Liège. Elles presupposent en effet que le réseau serait plus intégré dans les quartiers disposant de suffisamment de possibilités de concertation et bénéficiant de la présence d'acteurs généralistes que dans les quartiers de Liège où ces deux facteurs sont absents.

Conclusion

Bien que le CPAS soit l'acteur principal dans la partie thématique du présent Annuaire fédéral sur la pauvreté, nous ne pouvons pas en déduire que cet acteur est tenu d'assu-

mer toutes les charges. Les défis actuels, comme l'afflux de multiples bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou les évolutions multiculturelles relèvent en effet de la responsabilité de chacun. Il s'ajoute à cela qu'un CPAS n'est pas tout-puissant. Il ne peut généralement que relever les défis produits par l'environnement. L'existence d'un certain nombre de problèmes sociaux structurels persistants hypothèque les chances de (ré)intégration de nombreux demandeurs d'aide. Le chômage de longue durée, les logements trop chers et insalubres, le niveau d'éducation trop faible ou inadapté, l'incitation à la surconsommation qui engendre des dettes sont autant d'éléments sur lesquels le CPAS n'a aucune influence. À plus forte raison dans une époque de crise structurelle, où une multitude de nouveaux problèmes font leur apparition et où ceux qui existaient déjà sont encore intensifiés.



CHAPITRE 1

Étudier avec un revenu d'intégration : 10 ans de pratique

Marjolijn De Wilde et Koen Hermans¹

1. Introduction

En 2002, la loi instituant le droit à un minimum de moyens d'existence a été remplacée par la loi concernant le Droit à l'Intégration Sociale (DIS). Un des points clés de cette nouvelle législation était l'obligation pour les CPAS d'orienter les jeunes (les moins de 25 ans) vers le marché du travail. Le législateur voulait faire contrepoids à une proportion croissante de jeunes émargeant à l'aide en leur offrant une 'perspective alternative' (Chambre des Représentants de Belgique, 2002). L'orientation vers le marché du travail peut se traduire par l'offre d'un contrat de travail ou par le démarrage d'un projet individualisé d'intégration sociale conduisant à terme à un contrat de travail (DIS – art. 6 §2). Il convient de faire remarquer dans ce contexte la mention explicite d'une raison d'équité pouvant être invoquée pour renoncer à cette obligation, notamment les études de plein exercice que le client suit ou veut suivre (DIS – art. 11 §2bis). Dans l'Exposé des Motifs du projet de la loi DIS, le législateur indique qu' "en vue de leur insertion sur le marché du travail, les jeunes doivent en effet être encouragés à atteindre le niveau de qualification ou de formation le plus élevé possible, tout en conservant pendant cette période transitoire le revenu d'intégration, dans le cadre en quelque sorte d'un contrat avec la collectivité" (Chambre des Représentants de Belgique, 2002). Le législateur estime ici que, hormis les autres initiatives entreprises, l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur dans un établissement scolaire agréé augmente considérablement les chances de réussite du parcours professionnel futur. Il semble ainsi assimiler les études à l'activation à l'emploi.

Dans cet article, nous présenterons les résultats d'une étude axée sur la situation des étudiants allocataires sociaux, dix ans après l'introduction de la loi DIS (De Wilde et al., 2011). Le projet de recherche a été établi et financé par l'ancien secrétaire d'État M.Courard et par le SPP Intégration Sociale (SPP IS), et réalisé par le Centrum voor

Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) (Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck) de l'Université d'Anvers (UA), LUCAS (Université catholique flamande de Louvain) et le groupe de recherche *Sociale Concurrentie en Recht* de l'Université d'Anvers.

Le présent article commencera par une exploration du nombre d'étudiants bénéficiaires d'un revenu d'intégration et de leurs caractéristiques. Le groupe est-il en augmentation ou en diminution et quelles sont les caractéristiques sociodémographiques de ces allocataires sociaux ? Nous aborderons ensuite la véritable question d'étude du présent article : 'les jeunes étudiants demandeurs d'aide sociale qui réfèrent à la loi relative au revenu d'intégration répondent-ils à deux des principales conditions qui s'appliquent également à tous les autres jeunes dans le cadre de la loi DIS : sont-ils pauvres et l'accompagnement offert par le CPAS augmente-t-il leurs chances sur le marché du travail ?' Contrairement à l'esprit de la loi, les études dans l'enseignement régulier ne conduisent pas automatiquement à un emploi. Le législateur a toutefois formulé un certain nombre de conditions à remplir préalablement, dans une circulaire (Dupont, 2004), afin de sauvegarder les objectifs primaires de la Loi concernant le droit à l'intégration sociale. Sur la base de notre propre recherche empirique, nous examinerons si les nouveaux venus dans la loi satisfont à ces conditions.

La conclusion tirée des réponses fournies aux questions d'étude nous permet de formuler à la fin du présent article trois recommandations politiques destinées aussi bien aux autorités publiques qu'aux CPAS concernés.

Cet article est structuré de manière thématique. En réponse à chacune des questions d'étude décrites ci-dessus, nous mettrons la description et l'évaluation de la législation existante en relation avec la pratique, et ce à l'aide des résultats dégagés de notre recherche empirique. Les méthodes que nous avons utilisées dans le cadre de cette recherche empirique sont variées. Nous nous sommes basés en partie sur les chiffres du SPP Intégration Sociale, qui sont librement disponibles sur Internet. Ces derniers ont été complétés par des tableaux de contingence extraits de leur base de données PRIMA². Nous avons aussi mené notre propre enquête. Tous les CPAS belges ont été invités à remplir, dans le cadre d'une enquête en ligne, les données d'un certain nombre de dossiers de jeunes ayant bénéficié en mars 2010 d'une aide sociale en tant qu'étudiant. Près de la moitié des CPAS ont participé et nous avons ainsi pu recueillir des informations concernant plus de 1000 dossiers d'étudiants. Enfin, nous avons organisé un certain nombre de groupes de discussion, incluant des étudiants, des assistants sociaux et des collaborateurs à la politique générale des CPAS. Pour une analyse détaillée de toutes nos méthodes de recherche, nous invitons le lecteur à se reporter au rapport d'étude proprement dit (De Wilde et al., 2011).

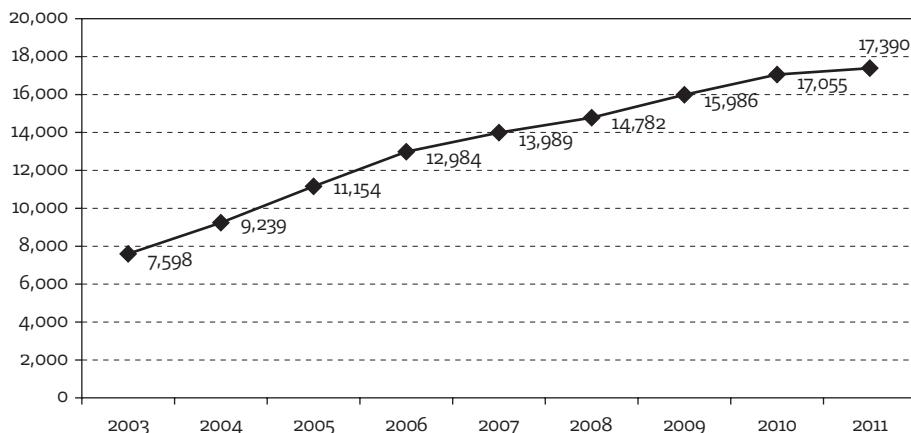
2. Les étudiants et l'aide sociale en chiffres

Avant d'approfondir la principale question d'étude concernant les conditions que doivent remplir les étudiants pour entrer dans le champ d'application de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, nous nous pencherons sur l'envergure du groupe et sur quelques-unes de ses caractéristiques sociodémographiques.

2.1 Nombres et évolution dans le temps

Le groupe des bénéficiaires du revenu d'intégration enregistrés en tant qu'étudiants a doublé pendant la période qui a suivi la mise en application de la loi en 2011. Au cours de l'année 2003, un peu moins de 8 000 jeunes étaient reconnus comme étudiants allocataires sociaux. En 2011, ils étaient déjà plus de 17 000 (voir figure 1). Les étudiants bénéficiant d'un revenu d'intégration constituaient 11% de la population globale allocataire sociale en 2010. En 2003, ce n'était que six pour cent³. Leur part en pourcentage a donc aussi fortement augmenté. En revanche, la part des jeunes dans la population allocataire sociale demeure relativement constante et oscille autour d'un tiers. Cela signifie qu'il y a toujours plus de jeunes bénéficiaires d'un revenu d'intégration qui étudient. Il est impossible de déterminer à partir des données disponibles si les jeunes qui recevaient auparavant un simple revenu d'intégration bénéficient aujourd'hui plus souvent d'un revenu d'intégration en tant qu'étudiant ou si les étudiants allocataires sociaux actuels constituent une population qui n'aurait autrefois pas reçu d'aide. Il en résulterait que moins de jeunes non-étudiants affluent dans le système d'aide sociale ou qu'ils en ressortent plus rapidement qu'avant.

Figure 1 – Évolution du nombre d'étudiants ayant bénéficié au cours de l'année d'un revenu d'intégration en Belgique, 2003-2011.

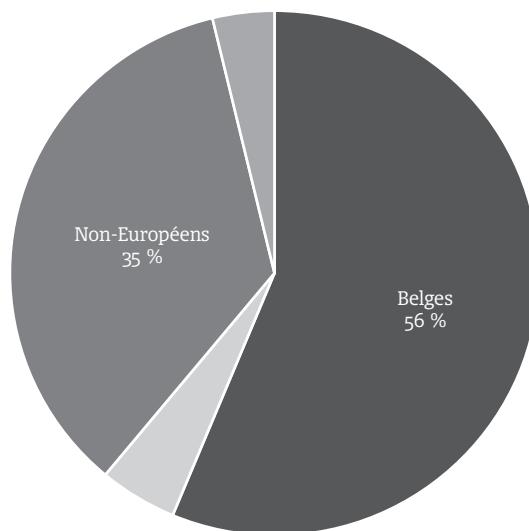


Source : SPP Intégration Sociale (<http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/statistieken>, consulté le 31 juillet 2011).

2.2 Profil

Les réponses à l'enquête que nous avons envoyée à tous les CPAS donnent un aperçu des caractéristiques socio-économiques et démographiques des étudiants bénéficiaires d'un (équivalent au) revenu d'intégration, comme le sexe, l'âge, la nationalité et la situation de cohabitation. Les étudiants s'avèrent plus souvent de sexe féminin (56%) que de sexe masculin (44%). Ils ont majoritairement 18 ou 19 ans (36-42%). La répartition des étudiants entre 'Belges', 'Européens' ou 'non-Européens' dépend en outre fortement du moment où la question de la nationalité est posée. À leur naissance, seule une bonne moitié des étudiants avait la nationalité belge (47-66%). En 2010, plus des trois-quarts étaient des Belges (71-84%). Il s'agissait généralement ici d'une modification de nationalité, de non européenne à belge (12-21%). Près d'un tiers des étudiants (29-41%) sont des non-Européens de naissance. Environ cinq pour cent (3-7%) étaient des Européens, mais pas des Belges (voir figure 2).

Figure 2 – Nationalité à la naissance des étudiants bénéficiant d'un (équivalent au) revenu d'intégration, mars 2011.



Source : propre enquête (n = 1110).

Plus de la moitié des étudiants (52-66%) cohabitent avec l'un de leurs deux parents et éventuellement avec d'autres personnes (par exemple des frères, des sœurs, des grands-parents, un partenaire, leurs propres enfants, etc.). Un second groupe relativement important est constitué d'étudiants vivant seuls (22-31%). Les étudiants qui vivent avec un partenaire et éventuellement avec d'autres personnes, mais pas leurs parents, ou qui habitent seuls avec leur(s) enfant(s) sont en nombre très limité. Près de dix pour cent (7-13%) vivent dans une situation différente. Par exemple : seul avec des frères et

sœurs ou avec des grands-parents, avec des amis, dans une famille d'accueil ou dans une institution. 10% maximum des étudiants ont un enfant et très rarement plus d'un enfant. La grande majorité (90-98%) n'a donc pas (encore) d'enfants à soi (De Wilde, 2011).

La part croissante des étudiants allocataires sociaux soulève plusieurs questions, dont la suivante : s'agit-il d'un public cible relevant de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, qui est axée sur l'orientation vers l'emploi des jeunes disposant de moyens d'existence insuffisants ?

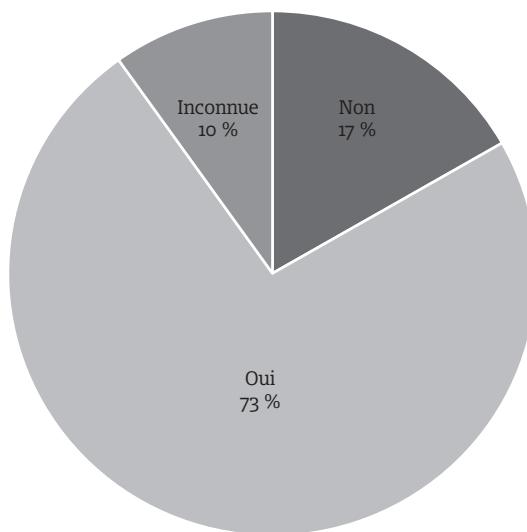
3. Les étudiants bénéficiaires d'un revenu d'intégration sont-ils pauvres ?

Pour ce qui est du fait de disposer ou non de moyens d'existence suffisants, la circulaire relative aux étudiants et au droit à l'intégration sociale (Dupont, 2004) souligne fortement la responsabilité des parents, qui ont une obligation alimentaire tant que la formation de leur enfant n'est pas terminée. Un CPAS peut en principe renvoyer un jeune vers ses parents. Un point 'divers' de la circulaire mentionne toutefois qu'un tel renvoi ne peut pas être automatique. Cette automatisation est limitée de trois façons. Le CPAS doit premièrement procéder à une estimation des moyens des personnes redevables avant d'entamer des procédures judiciaires (Dupont, 2004, point 4.1). Deuxièmement, pour ce qui est de la pension alimentaire, le CPAS peut se poser en tant que partie requérante. Troisièmement, le CPAS demeure soumis à l'obligation d'aide vis-à-vis de l'ayant droit, qu'il s'adresse, ou non, aux personnes redevables (Dupont, 2004, note de bas de page 15).

Idéalement, ladite 'estimation des moyens des personnes redevables' repose sur une analyse des revenus du ménage. Dans une bonne moitié des dossiers d'étudiants (50-65%) au sujet desquels nous avons recueilli des informations via notre propre enquête, au cours de l'année 2010, des revenus ont réellement été pris en considération pour le calcul du revenu d'intégration. Il s'agissait généralement des allocations familiales dont le jeune en question pouvait disposer lorsqu'il habitait seul. Ce n'est que dans environ 21% des dossiers qu'une allocation ou un revenu d'un parent était également inclus dans l'analyse des revenus du ménage. Lorsque ce n'est pas le cas, la situation est due, selon nous, à quatre facteurs. Il se peut que l'étudiant n'ait plus de parents, que les parents n'aient pas de revenu ou que leur revenu soit si bas (par exemple, une allocation de remplacement) qu'une analyse officielle des revenus du ménage ne peut être effectuée. Et pour finir, il se peut aussi que certains revenus soient exemptés par le CPAS de toute analyse des revenus du ménage. Lorsque les revenus parentaux sont inclus dans l'analyse des revenus, cela aboutit dans 70% des cas à l'octroi d'un (équivalent au) revenu d'intégration complémentaire. Concrètement, la somme des revenus disponibles dépasse la norme minimale. Le dépassement est déduit du revenu d'inté-

gration de l'étudiant. Donc, dans 80% des dossiers, les revenus parentaux ne sont officiellement pas portés en compte, en raison de l'absence de parents ou du manque de revenu (élevé) constaté chez les parents, et dans les 30% des cas où les revenus sont pris en considération, le revenu du parent ou des parents ne dépasse pas la norme du revenu d'intégration (De Wilde, 2011).

Figure 3 – Indication de pauvreté chez les parents d'étudiants bénéficiaires d'un (équivalent au) revenu d'intégration, mars 2010.



Indicateurs utilisés = parents ayant déjà eux-mêmes bénéficié d'une aide du CPAS ou pas de recouvrement auprès des parents en raison de leur faible revenu.

Source : Notre propre enquête (n = 1110).

Tous ces résultats laissent supposer qu'une grande partie des étudiants bénéficiaires d'un (équivalent au) revenu d'intégration sont originaires de familles pauvres. Si notre enquête ne nous permet pas de l'affirmer avec certitude, on remarque toutefois certains signes de pauvreté chez les parents. Nous avons ainsi examiné si le(s) parent(s) de l'étudiant avai(en)t déjà lui(eux)-même(s) bénéficié de l'aide d'un CPAS ou s'il(s) en bénéficiai(en)t toujours. Il s'est avéré que c'était en effet le cas pour les parents de près de la moitié des étudiants. Pour un peu plus de dix pour cent des étudiants, le répondant ne disposait pas des informations requises pour répondre à cette question. Un autre indicateur de pauvreté des (d'un des) parents de l'étudiant est le non-recouvrement du revenu d'intégration auprès des parents, parce que leur propre revenu est trop bas. Lorsque les deux indicateurs sont considérés ensemble, on remarque que les parents de près des trois-quarts des étudiants sont à risque de connaître des difficultés financières (voir figure 3). Il pourrait s'agir aussi bien d'une sous-estimation que d'une surestimation (voir note finale⁵) (De Wilde, 2011).

Nous pouvons conclure de ce qui précède que l'aide accordée aux étudiants bénéficie principalement à des familles en proie à une certaine forme de pauvreté. Dans seulement 30% des cas, les parents de l'étudiant ne présentent aucun signe détectable de pauvreté. Il peut s'agir d'étudiants vivant seuls, après un décès, une rupture ou un conflit avec les parents, ou de familles qui en principe ne devraient pas relever de la loi DIS si une analyse approfondie des revenus du ménage était effectuée. Rien ne permet toutefois de penser que ce dernier cas de figure serait chose courante.

4. Les études augmentent-elles leurs chances sur le marché du travail ?

Dans la logique d'activation et en dehors de la condition liée aux moyens d'existence, le type d'études suivies par l'étudiant bénéficiaire d'un revenu d'intégration doit répondre à un certain nombre d'exigences. Ces exigences sont tout d'abord d'ordre formel. Il doit s'agir d'études à temps plein, qui peuvent être suivies dans un établissement scolaire reconnu et qui conduisent à l'obtention d'un diplôme. Le législateur stipule également qu'il doit s'agir d'un diplôme d'enseignement secondaire ou d'un premier diplôme d'enseignement supérieur (Dupont, 2004). En 2010, près de la moitié des étudiants (43-53%) ont suivi une formation dans l'enseignement supérieur (baccalauréat ou master). L'autre moitié a suivi une formation menant à un diplôme d'enseignement secondaire, soit dans l'enseignement régulier, soit dans l'enseignement de la deuxième chance (2-5%). On peut enfin remarquer les six pour cent d'étudiants qui avaient déjà obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur, tout en poursuivant leurs études grâce à une aide financière du CPAS (De Wilde, 2011). La décision de soutenir ce dernier groupe de jeunes est probablement fondée sur certaines considérations liées à une dernière exigence : les études doivent considérablement augmenter les chances du jeune de décrocher un emploi sur le marché du travail (Dupont, 2004). Il n'existe toutefois pas de directives se rapportant à cette exigence. Certains CPAS ont établi leurs propres directives internes à ce sujet. Les collaborateurs et conseillers d'autres CPAS prennent leurs décisions au cas par cas.

Dans les limites des études qui conduisent soit à un diplôme d'enseignement secondaire, soit à un diplôme d'enseignement supérieur, un jeune dispose en principe de la liberté du choix des études. Le législateur stipule littéralement : "si le choix d'études revient au jeune, il convient néanmoins d'en discuter avec le CPAS" (Dupont, 2004: p.3). Les études doivent contribuer "à l'augmentation des possibilités de la personne concernée dans le domaine de l'insertion professionnelle" (Dupont, 2004: p.3). Il est apparu de notre enquête que, selon les collaborateurs du CPAS, le choix des études suivies appartient entièrement aux jeunes. Dans seulement 4% des dossiers, ce choix est le fruit d'une concertation entre l'étudiant et l'assistant social. Et ce n'est que très rarement (0-4%) que le choix se révèle principalement déterminé par le CPAS (De Wilde, 2011). D'après les CPAS, les étudiants sont donc libres de choisir les études qu'ils veulent suivre.

Nous n'avons cependant aucune idée des refus qu'ont essuyés des étudiants des CPAS, parce que les études choisies apparaissaient d'un niveau trop élevé ou parce qu'elles n'étaient pas suffisamment orientées vers l'insertion sur le marché du travail. Au cours de l'enquête qualitative menée auprès des étudiants, il a été dit que certains assistants sociaux s'interrogeaient sur la durée de la formation (par exemple, pour des études de médecine) ou sur le choix d'une certaine formation universitaire (par exemple, la sinologie). Les deux exemples semblent inspirés d'une logique d'économie (Hermans et De Groof, 2011). Les arguments liés aux études elles-mêmes ne sont donc pas les seuls à jouer un rôle dans le processus décisionnel. Les assistants sociaux considèrent de surcroît qu'il n'est pas simple d'estimer la capacité à étudier et la faisabilité des études choisies. Ils ne disposent pas eux-mêmes des instruments pour réaliser cette estimation et sont d'avis que les conseils d'orientation fournis par les services d'accompagnement scolaire centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) dans l'enseignement secondaire sont insuffisants (Hermans et De Groof, 2011).

Dans l'ensemble, on peut dire que la grande majorité des jeunes qui bénéficient d'une aide le sont pour des études qui augmentent considérablement leurs chances sur le marché du travail, c'est-à-dire des études dans l'enseignement secondaire ou de premières études dans l'enseignement supérieur. Il va de soi que tout ceci est sujet à discussion : quelles études augmentent les chances d'obtenir un emploi à un point tel qu'elles justifient une aide de l'État ? Aucun des collaborateurs des CPAS interrogés n'a émis de doutes concernant les études de l'enseignement secondaire, mais lorsqu'il s'agit des formations de baccalauréat et, à plus forte raison, de master, ils se posent bien quelques questions.

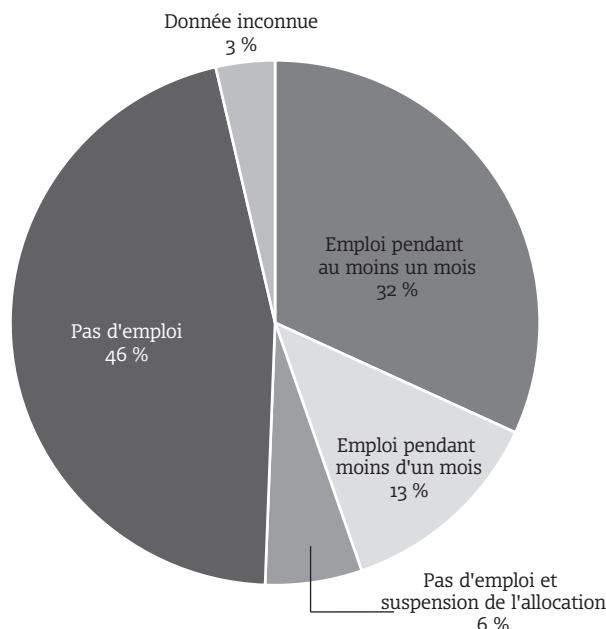
5. Les étudiants se montrent-ils suffisamment disposés à travailler, lorsque l'occasion se présente ?

Comme c'est le cas pour tous les autres jeunes, l'étudiant allocataire social doit être disposé à travailler. Cette disposition à travailler revêt toutefois ici une autre signification que pour les autres clients. Un étudiant doit être disposé à travailler dans les périodes qui s'avèrent compatibles avec ses études (Dupont, 2004). Notre enquête a cependant révélé que très peu d'étudiants (8%) avaient travaillé au cours de l'année académique (en mars 2010).

En ce qui concerne les jobs d'étudiants pendant les vacances de l'année 2010, le groupe est partagé de façon relativement proportionnelle entre 'travailler' (38-51%) et 'ne pas travailler' (45-58%). Une petite partie de la totalité du groupe (2-9%) n'a pas du tout travaillé, mais n'a pas non plus reçu d'allocation du CPAS pendant un mois (figure 4 - De Wilde 2011). La suspension du revenu d'intégration pendant la période des vacances, alors que le jeune suit encore des cours dans le cadre d'un programme d'études à temps plein

(Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS)), est en principe illégale (cf. la circulaire 'Étudiants et droit à l'intégration sociale' – note de bas de page 5). Dans les groupes de discussion, nous avons appris que cet accord est parfois inclus dans le PIIS (Hermans et De Groof, 2011). Parmi les étudiants qui ont travaillé pendant les vacances, la plus grande partie a travaillé un mois (23-37%). Un autre groupe (7-18%) a travaillé moins d'un mois et une très petite partie, plus d'un mois (1-3%) (Figure 4 – De Wilde, 2011).

Figure 4 – Les étudiants avec ou sans job pendant l'été 2010.



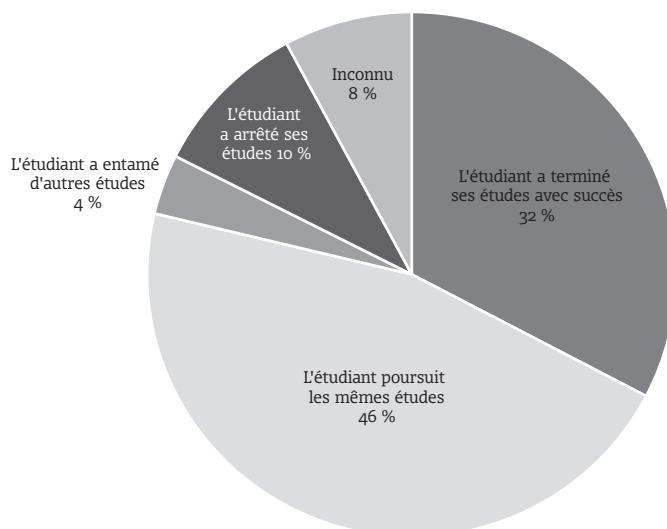
Source : Notre propre enquête (n = 420).

Tout cela signifie que les CPAS renoncent relativement souvent à l'obligation qu'ont les jeunes de travailler. Dans le groupe de discussion avec des assistants sociaux, le principal sujet de discussion était de savoir s'il fallait déconseiller aux étudiants de travailler pendant l'année scolaire ou non. Les assistants sociaux accordent une grande importance au fait que les étudiants puissent se concentrer pleinement sur leurs études (Hermans et De Groof, 2011). Le fondement de cette thèse n'a toutefois pas été clairement établi. Est-ce que ces clients trouvent difficilement du travail (cf. la disponibilité limitée de ce groupe cible spécifique), refusent-ils d'accepter le travail qui leur est offert ou invoquent-ils plutôt des raisons d'équité, comme une deuxième session, une surcharge mentale, la naissance d'un enfant, ... ? Il est difficile pour une tierce partie d'admettre que les étudiants continuent d'être payés pendant les vacances, sans aucune contrepartie.

6. Le parcours de formation se déroule-t-il comme vous le souhaitez ?

Et pour terminer, nous nous posons la question suivante : l'accompagnement des étudiants allocataires sociaux est-il réellement efficace ? Le fait que les études puissent être considérées comme une raison d'équité défendable pour renoncer (temporairement) à une orientation rapide vers le marché du travail dépend en effet de cette 'efficacité'. Nous l'évaluons, d'une part, en examinant les informations limitées dont nous disposons sur la progression des études des jeunes qui bénéficient d'un (équivalent au) revenu d'intégration et, d'autre part, en analysant le déroulement de l'accompagnement offert. Cela entraîne-t-il beaucoup de difficultés et les jeunes sont-ils eux-mêmes satisfaits de ce qui leur est proposé ?

Figure 5 – Avancement des études des étudiants bénéficiaires d'un (équivalent au) revenu d'intégration, mars 2010 – été 2011.



Source : Notre propre enquête (n = 945).

Notre enquête permet tout d'abord de donner une certaine indication de la progression de la formation. Nous savons en effet à quel stade de ses études l'étudiant se trouvait à l'été 2011, c'est-à-dire largement plus d'un an après le mois de mars 2010, lorsque les dossiers discutés ont été sélectionnés. Nous considérons que les deux premières catégories, à savoir 'diplôme obtenu' et 'poursuivant les mêmes études', comme un 'parcours jusqu'ici réussi', et ce même si nous ne disposons pas d'informations sur les éventuels redoublements des élèves, ni sur la façon dont une année modèle a été achevée par un étudiant de l'enseignement supérieur et même si nous ne savons pas si ces étudiants finiront avec succès leurs études. Presque tous les étudiants (81-90%) dont l'avancement des études est connu (n = 945) suivaient, après deux sessions d'exams de juin, toujours les mêmes

études ou avaient obtenu leur diplôme. Une petite moitié des étudiants (41-51%) suivaient encore les mêmes études à l'été 2011. Un tiers (28-37%) avait obtenu son diplôme de fin d'études, environ dix pour cent (6-14%) avaient arrêté leurs études et un groupe très restreint (3-5%) avait entamé d'autres études. L'avancement des études en été 2011 est inconnu pour près de huit pour cent (5-11%) des étudiants (voir figure 5 – De Wilde, 2011).

La progression positive des étudiants n'est considérée comme un succès que lorsqu'elle ne s'accompagne pas d'une surcharge pour les CPAS et que les étudiants sont satisfaits de l'accompagnement reçu. Notre enquête nous a permis de cerner la charge de travail qu'exige l'accompagnement des étudiants. À défaut de recherches similaires, il est toutefois impossible de comparer cette charge de travail-ci avec celles qui sont liées à d'autres types de clients. Dans presque tous les dossiers (96-99%), il y a eu un contact personnel entre l'assistant social et l'étudiant au cours de l'année académique 2009-2010. Dans 13% (8-19%) des dossiers, il y a eu un contact entre le CPAS et les parents et dans 7% (5-10%), (également) entre l'établissement où l'étudiant suivait des cours et l'assistant social. Deux tiers (59-74%) des étudiants ont rencontré un assistant social tous les trois mois. Cette fréquence est conforme aux dispositions légales. La conclusion d'un PIIS implique en effet une évaluation trimestrielle du parcours (Vande Lanotte, 2002). Les autres fréquences d'accompagnement relativement courantes sont 'mensuelles' (9-19%) et 'semestrielles' (7-14%) (De Wilde, 2011).

Contrairement à ce qu'a révélé l'enquête quantitative (remplie par les assistants sociaux), nous apprenons par le biais de l'enquête qualitative (entretiens avec les étudiants) qu'il y a une différence de fréquence des contacts selon le type d'études suivies ou le lieu de résidence. Ce sont surtout des étudiants de l'enseignement secondaire qui indiquent être fréquemment contactés (de six fois par an à presque toutes les semaines). En revanche, l'accompagnement de certains autres étudiants n'a lieu qu'une fois par an. Il s'agit toujours d'étudiants vivant en kot dans une autre ville que celle où est situé le CPAS qui les accompagne (Hermans et De Groof, 2011).

Il est apparu, via une régression logistique multivariée,⁶ que les jeunes ayant entretenu un contact plus fréquent qu'un contact trimestriel avec leur assistant social étaient légèrement plus à risque d'échouer dans leur parcours éducatif que ceux qui avaient été vus moins souvent (De Wilde, 2011). Ceci ne nous permet toutefois pas de conclure que les contacts réguliers constituent une raison d'échec. Ce résultat confirme bien l'hypothèse selon laquelle les jeunes faisant preuve d'une bonne progression dans leur parcours ne sont pas soumis à un suivi intensif. Ce suivi limité nous semble en effet être le résultat d'une combinaison d'un manque de temps et de la confiance de l'assistant social dans le bon déroulement ultérieur du parcours.

Du point de vue du contenu, l'accompagnement consiste principalement à discuter des résultats obtenus et, pour les élèves de l'enseignement secondaire à s'assurer de leur présence effective à l'école. Le fait qu'ils soient insuffisamment informés de leurs droits et obligations est évoqué par plusieurs étudiants comme une expérience négative. Dans

ce même contexte, certains étudiants se plaignent de ne pas avoir été informés du fait qu'il y avait un problème avec leur revenu d'intégration, ni de sa suspension. C'est surtout dans le cas d'étudiants vivant seuls qu'une telle situation peut entraîner de graves problèmes financiers.

La relation avec l'assistant social apparaît comme un élément clé de l'accompagnement. Sur les trente étudiants interrogés, près de dix ont indiqué avoir le sentiment qu'il ne pouvait nullement être question ici d'une relation humaine. Ces étudiants racontent qu'ils ne parlent jamais de choses personnelles avec leur assistant social, même lorsqu'elles auraient pu expliquer leurs éventuels mauvais résultats. Ils ont le sentiment que l'assistant social ne les soutient pas. Les autres étudiants entretiennent bien, pour leur part, une relation humaine avec l'assistant social et expliquent combien cette dernière est importante pour eux et comment elle les motive à se concentrer pleinement sur leurs études. Ils ressentent l'engagement de l'assistant social, qui veut qu'ils réussissent. Ces étudiants déclarent qu'ils parlent également de leur vie privée avec l'assistant social. Certaines préoccupations déjà apparues lors d'enquêtes qualitatives antérieures menées auprès de jeunes faisant appel au CPAS (Seynaeve et al., 2004) sont ici corroborées : les différences perçues entre les assistants sociaux, le sentiment de subjectivité et d'arbitraire, une relation trop distante, un manque de compréhension et de soutien. Il convient cependant de mentionner également les nombreux témoignages positifs sur la relation humaine entretenue avec l'assistant social qui les soutient et les accompagne (Hermans et De Groof, 2011).

Un point négatif évoqué par plusieurs étudiants est le fait qu'ils doivent parfois rater des cours pour aller à leur rendez-vous avec l'assistant social au CPAS. Pour les étudiants qui ne ressentent aucun avantage de l'accompagnement et qui considèrent ces rendez-vous comme une affaire purement administrative, c'est un sujet de fort mécontentement. Dans la relation avec leur assistant social, la flexibilité qui caractérise une relation humaine fait cruellement défaut (Hermans et De Groof, 2011).

À l'aide de ce qui précède, nous pensons pouvoir affirmer que la plupart des accompagnements se passent plutôt bien. Les assistants sociaux indiquent que les étudiants ayant déjà accompli un bon parcours d'études sont généralement des clients faciles à accompagner et il ressort souvent de leur progression, un peu plus d'un an après la date de commencement de l'enquête, qu'ils continuent sur la voie de la réussite. Tous les étudiants ne sont cependant pas satisfaits de l'accompagnement personnel que leur offre leur assistant social.

7. Recommandations politiques

Dans la dernière partie de cet article, nous tenons à reprendre quelques-uns des thèmes abordés afin de les résumer sous forme de recommandations politiques destinées aussi bien aux pouvoirs publics qu'aux CPAS locaux.

7.1 Renforcer le caractère résiduaire de l'aide sociale

Nous pouvons ainsi nous demander si l'une des caractéristiques fondamentales du système d'aide sociale belge, notamment son caractère résiduaire, n'est pas menacée. L'aide sociale est traditionnellement un outil qui permet de prendre soin des personnes défavorisées qui restent sur la touche. Lorsqu'un groupe spécifique ayant recours à l'aide sociale connaît une forte croissance, on est en droit de se demander s'il s'agit bien d'un groupe purement résiduaire qui fait appel au système. C'est pourquoi nous explorerons dans une première recommandation les pistes qui pourraient renforcer ce caractère résiduaire. Cela implique des interventions dans des systèmes plus universels, comme ceux de l'enseignement et des allocations scolaires. Le nombre élevé d'élèves majeurs bénéficiant d'un revenu d'intégration dans l'enseignement secondaire attire l'attention sur un point sensible de notre système éducatif, notamment celui du décrochage scolaire. Le fait qu'il est de surcroît ressorti de notre enquête que la moitié des étudiants faisant appel au CPAS étaient à la naissance de nationalité étrangère (De Wilde, 2011) indique une difficulté supplémentaire à guider ce groupe d'élèves à travers l'enseignement secondaire, sans encourir de retard. Un système éducatif misant encore plus sur la prévention de l'échec et du décrochage pourrait diminuer le nombre de jeunes adultes (majeurs) qui requièrent un revenu d'intégration dans l'enseignement secondaire. Nous sommes en outre d'avis que les CPAS peuvent également contribuer à prévenir les retards inutiles. Il est ressorti de l'enquête quantitative que près de la moitié des parents de ces étudiants s'étaient eux-mêmes déjà adressés (à une certaine époque) à un CPAS (De Wilde, 2011). Les groupes de discussion ont révélé que les collaborateurs des CPAS n'attachaient que très rarement de l'importance à la progression des études des enfants mineurs de leurs clients, sauf si ces derniers abordaient eux-mêmes ce sujet (Hermans et De Groof, 2011). Inclure ce sujet de manière explicite, comme un thème de discussion, dans leur processus d'accompagnement afin de pouvoir assurer un suivi préventif de la situation permettrait aux assistants sociaux de contribuer à la prévention de la prolongation du parcours d'études et du décrochage scolaire. Des projets tels que des classes de devoirs, une coopération avec le service de gestion des relations entre l'école et les parents et d'autres initiatives déjà existantes au sein des CPAS ou des communes peuvent également être stimulés et élaborés ultérieurement. De telles mesures s'inscrivent dans le cadre du renforcement de la lutte contre la pauvreté infantile et peuvent, entre autres, être financées par le dégagement de moyens supplémentaires en vue de favoriser la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des utilisateurs des CPAS (ladite participation socioculturelle).

Pour réduire le nombre d'étudiants faisant appel à l'aide sociale et préserver ainsi son caractère résiduaire, nous tenons à présenter une seconde piste possible. Idéalement, seuls des jeunes en situation d'extrême urgence devraient s'adresser au système d'aide sociale, et non les jeunes qui sont juste sous la limite de pouvoir bénéficier de l'aide prévue dans le cadre du système de financement des études.

Il convient d'examiner ici la possibilité d'une augmentation des allocations scolaires et des bourses d'études. Il est ressorti des groupes de discussion, comme d'enquêtes antérieures, que les allocations sont trop limitées pour pouvoir couvrir le coût réel des études (Cantillon et al., 2006 ; Groenez et al. 2010 ; Hermans et De Groof, 2011 ; Poesen-Vandeputte et Vandenbolle, 2008 ; Vandenbossche et al., 2010). Pour couvrir le coût de leurs études, les jeunes, ou leurs familles, qui disposent de moyens d'existence insuffisants, dépendent donc d'allocations destinées en principe à garantir la capacité à assurer le coût de la vie, comme les allocations familiales et l'allocation d'aide sociale. C'est pourquoi nous plaidons en faveur d'une augmentation des allocations scolaires. En principe, cela ne diminuera toutefois pas le flux des étudiants requérant une aide sociale, puisque les allocations scolaires ne sont jusqu'à ce jour pas prises en compte dans l'analyse des moyens d'existence pour le calcul du droit au revenu d'intégration. En cas d'augmentation adéquate des allocations scolaires, l'inclusion partielle de la bourse d'études dans l'analyse des moyens d'existence pourrait faire l'objet d'une discussion. La possibilité d'une inclusion partielle de la bourse d'études dans l'analyse des moyens d'existence est déjà prévue dans l'article 22 de l'Arrêté royal portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale. Une telle imputation partielle de la bourse d'études ne peut toutefois pas mettre en péril le droit à une existence digne.

7.2 Limiter les inconvénients de la marge discrétionnaire

Dans une deuxième série de recommandations, nous tenons à plaider, en opposition aux systèmes néerlandais et français, pour un maintien du système d'aide sociale unique en Belgique, qui permet aux étudiants dans le besoin de demander une allocation (supplémentaire). Le fait que cette possibilité soit envisagée en fonction de l'étudiant, et qu'elle ne soit pas exagérément soumise à des conditions et des règles augmente selon nous les chances de réussite de l'étudiant en question. Les étudiants se plaignent toutefois d'éprouver un sentiment de subjectivité et d'arbitraire, tant entre les CPAS qu'au sein d'un même CPAS. D'après eux, l'accompagnement offert dépend du CPAS où l'on introduit sa demande et de l'accompagnateur que l'on y rencontre. Puisque la réglementation de l'administration fédérale, comme celle du CPAS, laisse une large marge à l'interprétation, les processus d'accompagnement peuvent présenter certaines différences. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose, car cette marge décisionnelle permet le travail sur mesure. Pourtant, certains effets négatifs de cette marge décisionnelle nous causent quelques inquiétudes, car ils peuvent s'avérer lourds de conséquences pour une personne. Par exemple, le fait que le droit à une formation universitaire – à condition de disposer des facultés intellectuelles requises – ne soit pas automatiquement octroyé au sein de tous les CPAS, ou le fait qu'il existe, au sein des divers CPAS, une différence en matière de possibilité de rattrapage pour les jeunes allocataires d'aide sociale. La limitation de la marge discrétionnaire va cependant, selon nous, trop loin. L'esprit de la loi sur les CPAS est justement de laisser la compétence d'appréciation de ces questions

aux CPAS. Il est également inhérent au travail social de déterminer les possibilités et les besoins dans le contexte de la relation avec le client. Cette marge discrétionnaire peut être complétée par une optimisation du droit procédural des clients (Rosanvallon, 2011). Le droit procédural est opposé au droit matériel, dans lequel sont établis les droits et obligations existants. En revanche, le droit procédural explique et précise les procédures qu'une personne est tenue de suivre pour sauvegarder ces droits. Dans le cas précis d'étudiants, nous recommandons aux jeunes de s'informer dûment de leurs droits et de ce qu'ils doivent faire pour les sauvegarder. Les jeunes devraient, par exemple, être informés de manière très détaillée sur leur droit d'être entendu par le conseil du CPAS et sur leurs possibilités de faire appel contre une décision d'un CPAS. Dans ce même contexte, on pourrait œuvrer à la mise en place d'un soutien facile d'accès des clients, lorsqu'ils sont entendus par un conseil du CPAS ou qu'ils entament un procès devant le tribunal du travail. L'administration fédérale peut mandater les 'Associations où les pauvres prennent la parole' à assumer cette tâche. Il conviendrait également d'attirer l'attention des jeunes sur leur possibilité de bénéficier d'une assistance juridique gratuite. L'octroi automatique des droits sociaux constitue une solution plus structurelle. Une recommandation supplémentaire veut que les CPAS expliquent leurs propres directives afin d'augmenter la transparence de l'actuelle prestation de services des CPAS et d'offrir aux jeunes plus de sécurité juridique.

Nous considérons qu'au sein des CPAS, les assistants sociaux sont les meilleurs accompagnateurs des étudiants dans le besoin financier. Ils ont en effet la possibilité d'offrir un accompagnement intégral, spécifiquement axé sur une clientèle qui vit dans la pauvreté ou à la limite du seuil de la pauvreté. Il est ressorti des groupes de discussion incluant des assistants sociaux et des collaborateurs politiques que les CPAS ont du mal à estimer la capacité à étudier, ainsi que la progression des études. L'accompagnement des étudiants exige en effet des connaissances et des compétences spécifiques. La spécialisation (par exemple, un service ou un interlocuteur spécifique pour les jeunes au sein du CPAS) et le développement de partenariats avec des tiers (par exemple, le service de gestion des relations école-parents, le centre d'encadrement des élèves et les centres PMS, les services des établissements d'enseignement supérieur) sont des façons positives d'aborder la spécificité de l'accompagnement des étudiants. Ensuite, nous recommandons que les pouvoirs publics (en l'occurrence, le SPP Intégration Sociale) organisent une formation (fréquemment réorganisée) visant à préparer les assistants sociaux à travailler avec des étudiants. En plus d'une explication de la législation (tant de la législation concernant le droit à l'intégration sociale que la législation relative à l'enseignement), l'échange d'expériences pourrait jouer un rôle majeur. Dans le cadre de notre plaidoyer en faveur du droit procédural des étudiants, le SPP IS peut également élaborer des propositions de directives, qui seront soumises à discussion lors de ces formations. Les thèmes qui devraient y être abordés sont les suivants : les critères permettant de considérer qu'un programme d'études est bien un programme à temps plein (par exemple, dans le cas d'un e-learning, lorsqu'il ne reste

qu'un nombre limité d'heures pour l'obtention du diplôme...) ; le nombre de chances que reçoit un étudiant en cas de résultat scolaire négatif et le moment propice pour une réorientation ; les manières d'aborder la tension entre l'augmentation des chances de décrocher un emploi sur le marché du travail, d'une part, et la liberté du choix des études, d'autre part. Certains CPAS disposent déjà de ce type de directives internes, qui pourraient servir de base.

7.3 Étudier : une option à part entière pour les bénéficiaires du revenu d'intégration

Enfin, nous souhaitons plaider en faveur d'une plus vaste orientation des jeunes sous-qualifiés se trouvant dans le besoin financier vers l'aide sociale. Ce souhait paraît certes contraire à notre plaidoyer en faveur du renforcement du caractère résiduaire de l'aide sociale, mais nous ne visons toutefois pas ici les étudiants qui passent au travers des mailles du filet du système de financement des études ou qui n'encourraient pas de retard scolaire s'ils bénéficiaient d'un meilleur accompagnement préventif. Nous visons les jeunes qui sont sous-qualifiés et qui risquent de demeurer dépendants de l'aide sociale s'ils n'obtiennent pas de diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur. Notre enquête a clairement démontré que la législation et les pratiques actuelles concernant l'activation des jeunes bénéficiaires d'une aide sociale visent avant tout à les orienter le plus vite possible vers un emploi. Les études ne valent comme raison d'équité que dans le cas où l'on souhaite renoncer à la disponibilité sur le marché du travail et elles sont rarement avancées par les CPAS comme un projet prioritaire si le jeune n'en fait pas expressément lui-même la demande. Étant donné l'importance d'un diplôme d'enseignement secondaire ou tertiaire pour les perspectives d'emploi des jeunes, il serait souhaitable que les études soient considérées, aussi bien dans la législation que dans la pratique, comme une voie à part entière vers l'intégration sociale.

8. Conclusion

En Belgique, plus de 17 000 jeunes ont eu l'occasion en 2011 de combiner des études avec une allocation. Le fait que les étudiants fassent partie de la population requérant une aide sociale n'a rien de neuf. Avant l'introduction du droit à l'intégration sociale en 2002, certains étudiants frappaient déjà à la porte d'un CPAS et certains clients étaient encouragés à entamer des études. On remarque toutefois que le groupe des étudiants augmente de façon constante depuis 2003. Par le biais de notre enquête empirique, nous avons examiné si ce groupe de clients répond aux deux principes de base de la loi DIS, notamment : les clients doivent disposer de moyens d'existence insuffisants et leur accompagnement doit être axé sur l'activation par le travail.

Notre recherche basée sur une enquête de grande envergure révèle en effet que la majorité des jeunes concernés ont grandi dans des circonstances financières pour le moins difficiles. Plus de 70% des étudiants ont des parents qui ont été eux-mêmes, pendant une certaine période, des clients d'un CPAS ou qui le sont encore, ou chez qui on ne procède pas au recouvrement du revenu d'intégration parce que leurs revenus sont trop bas. Une petite majorité des étudiants suivent de surcroît une formation dans l'enseignement secondaire. Ces constatations sont en contraste frappant avec l'image, maintes fois présentée à l'opinion publique, d'étudiants issus de milieux aisés venant demander de l'aide au CPAS. Les CPAS jouent un rôle non négligeable dans l'accessibilité aux études supérieures pour les jeunes et dans la prévention du décrochage scolaire de jeunes non qualifiés dans l'enseignement secondaire.

La logique d'activation est également appliquée aux étudiants puisqu'on attend d'eux qu'ils choisissent de suivre des études qui augmentent leurs possibilités de trouver un emploi (seulement pour l'enseignement secondaire ou pour de premières études supérieures dans un établissement reconnu) et qu'ils fassent de leur mieux pour réussir. C'est d'ailleurs effectivement le cas. 80% des jeunes qui ont bénéficié d'une allocation en mars 2010 suivaient un an plus tard les mêmes études ou avaient obtenu leur diplôme. Il apparaît également que l'accompagnement d'étudiants motivés est relativement aisé. La plupart des jeunes sont suivis de façon sporadique (c'est-à-dire tous les trois mois). On demande par ailleurs aux étudiants bénéficiaires d'un revenu d'intégration de se trouver un job qui leur permet de travailler lorsque leurs études leur en laissent la priorité (principalement pendant les mois de vacances). Cette condition n'est toutefois respectée que par une petite moitié des jeunes.

Au vu de tous ces éléments, nous pouvons conclure que les jeunes qui bénéficient d'une aide sociale en tant qu'étudiant répondent en grande partie aux conditions que leur impose le législateur. Ces conditions ont pour effet que le groupe cible ne s'écarte pas trop des autres jeunes bénéficiaires d'un revenu d'intégration qui, d'une part, disposent de moyens d'existence insuffisants et qui, d'autre part, sont – là où cela s'avère possible – directement orientés vers le marché du travail. Nous incluons ci-dessous un certain nombre de recommandations qui pourraient optimiser la prestation de services.

En guise de conclusion, nous résumerons les principales recommandations. Premièrement, il est important de souligner la plus-value du système d'aide sociale belge où des jeunes en proie à des difficultés financières se voient offrir une chance optimale d'obtenir un diplôme, d'accroître leurs chances sur le marché du travail et de faciliter leur intégration sociale. Nous sommes cependant d'avis que le groupe qui requiert actuellement une allocation d'aide sociale en Belgique est trop grand, ce qui met en péril son caractère résiduaire. Conformément aux études menées précédemment en Belgique, nous plaids en faveur d'une adaptation du système actuel de financement des études, aussi bien dans la Communauté flamande que dans la Communauté française, au coût réel des études, et, partiellement, au coût de la vie pour les élèves et les étudiants.

L'afflux important dans l'enseignement secondaire d'élèves majeurs faisant appel au DIS révèle une lacune dans le système éducatif actuel, notamment un trop grand retard scolaire, surtout parmi les jeunes allochtones. Les CPAS sont en mesure de jouer un rôle préventif visant à éviter les retards scolaires, lorsqu'ils assurent, dans le cadre de la lutte contre l'inégalité des chances, un suivi étroit du parcours éducatif des enfants de leurs clients et qu'ils élaborent des projets novateurs de soutien à l'enseignement.

Ensuite, nous plaids également pour que la large marge discrétionnaire dont disposent les CPAS pour accompagner les étudiants soit complétée par une optimisation du droit procédural des étudiants. Il convient d'informer clairement les étudiants de leurs droits et des possibilités qu'ils ont de les défendre (par exemple, en faisant appel d'une décision du CPAS auprès du tribunal du travail). La coopération avec des services externes, la spécialisation interne, l'organisation d'un plus grand nombre de formations concernant l'accompagnement des étudiants et l'explication des directives internes des CPAS relatives au suivi des parcours d'études et de leur progression pourraient, selon nous, parer à l'incertitude des assistants sociaux concernant l'évaluation des questions liées à l'enseignement.

Il est également souhaitable, compte tenu de l'importance d'un diplôme pour les futures possibilités d'emploi, que les études soient considérées comme un parcours d'activation à part entière.

NOTES

1. Cet article a été rédigé avec l'aide du professeur Bea Cantillon et de l'étudiante en doctorat Sarah Carpentier, toutes deux actives au *Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck - UA* (Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck - UA).
2. PRIMA est une base de données administrative où sont regroupées toutes les demandes de remboursement des (équivalents aux) revenus d'intégration et les mesures subventionnées de mise à l'emploi adressées par les CPAS à l'administration fédérale (en l'occurrence au SPP Intégration Sociale). Les tableaux de contingence nous ont été fournis spécifiquement pour cette étude.
3. Chiffres basés sur les données de PRIMA (voir note finale ii).
4. Pour la plupart des résultats, nous présentons un intervalle de confiance à 90%. Comme nous avons procédé par échantillonnage, nous ne pouvons pas affirmer avec certitude que le résultat obtenu est entièrement conforme à la réalité. Nous sommes cependant certains que 90% des échantillons que nous traiterions de façon similaire fourniraient un résultat qui s'inscrirait dans la fourchette mentionnée.
5. D'une part, il se pourrait que l'un des deux parents ait des difficultés, mais que la situation financière de l'autre soit plus positive, entraînant éventuellement un niveau de vie plus élevé pour l'étudiant. D'autre part, il n'y a pas assez d'informations disponibles sur plus de dix pour cent des parents et il se pourrait qu'il s'agisse aussi de parents pauvres (voir figure 3).
6. Pour des informations méthodologiques relatives à la régression logistique multivariée, voir De Wilde (2011).

CHAPITRE 2

Les budgets de référence en tant que mesure de l'efficacité de la protection sociale. Également testés sur la population

Bérénice Storms, Nele Peeters, Ilse Cornelis, Jean-François Reynaert,

Peter Thijs et Laurent Nisen

1. Introduction

Les budgets de référence pour la participation sociale (qui seront ici simplement appelés 'budgets de référence') sont des paniers de biens et de services avec les prix correspondants. Ils sont considérés comme au minimum nécessaires afin de mener une vie décente, c'est-à-dire pour participer pleinement à la société. Ils sont donc utiles pour les collaborateurs des CPAS lorsqu'ils doivent évaluer des conditions de vie, par exemple en vue de l'attribution d'une allocation complémentaire ou pour déterminer le montant du revenu d'intégration dans le cadre de l'aide aux personnes endettées.

Dans ce chapitre, nous allons présenter comment ces budgets de référence peuvent être réellement utiles dans la pratique des prestations de services sociaux par les CPAS. Nous présenterons les résultats d'une étude exploratoire, où les budgets de référence ont été utilisés comme un outil éducatif dans quelques CPAS belges. En outre, les budgets de référence sont intéressants d'un point de vue scientifique, par exemple en tant que point de repère pour étudier l'efficacité de la protection par les revenus minimaux. Nous en concluons que le niveau actuel des revenus minimaux ne suffit plus à de nombreux citoyens pour participer décemment à la société. Dès lors, il n'est pas étonnant que bon nombre d'entre eux s'adressent au CPAS local afin de demander une aide complémentaire.

Par ailleurs, il semble qu'il existe de grandes différences entre les CPAS quant à la manière dont la situation de revenus précaire des citoyens est traitée et en ce qui concerne les actions entreprises par les CPAS. Nous en concluons donc que l'exercice du droit de mener une vie décente auquel le pouvoir constituant belge s'est engagé dépend fortement du lieu de résidence. C'est non seulement injuste, mais cela peut également

déboucher sur une migration résidentielle pour l'aide sociale, avec pour effet que certains CPAS doivent fournir des efforts disproportionnés. Nous plaidons donc pour des interventions dynamiques aux différents niveaux politiques. Dans cette perspective, nous estimons que les budgets de référence et le cadre théorique dans lequel ils ont été développés peuvent constituer une source d'inspiration et de sensibilisation.

2. Budgets de référence pour la participation sociale : pertinents d'un point de vue social et scientifique

2.1 Budgets de référence pour la participation sociale

De quels revenus les citoyens ont-ils au moins besoin pour pouvoir participer pleinement à notre société ? Il s'agit d'une question pertinente, à laquelle aucune réponse univoque ne peut être donnée. Nous allons l'aborder à l'aide d'un exemple. Emma et Marthe, deux dames âgées isolées percevant chacune une pension de 1 200 euros par mois, présentent un niveau de bien-être totalement différent si Emma est en bonne santé et son logement est situé en plein centre-ville, tandis que Marthe loue son logement sur le marché privé dans un hameau reculé et souffre d'une maladie grave limitant son autonomie.

Il faut donc toujours répondre à la question des moyens financiers demandés en renvoyant aux dépenses financières nécessaires, qui peuvent fortement varier en fonction de la situation individuelle. Les budgets de référence pour la participation sociale qui ont récemment été développés pour notre pays établissent ce lien entre revenus et dépenses. Ils partent d'un cadre normatif général sur la participation sociale à partir duquel ils réalisent la conversion des besoins universels vers les besoins intermédiaires, et ensuite vers les paniers concrets de biens et de services nécessaires, en ce compris leurs durées de vie et leurs prix (Storms, 2012 ; Storms et Van den Bosch, 2009 ; Van Thielen et al., 2010). En tenant compte de la situation familiale et des conditions de vie des citoyens, nous obtenons un aperçu de toutes les dépenses qu'ils doivent au minimum faire pour mener une vie décente, depuis les coûts de logement et d'énergie, d'alimentation et de santé jusqu'à ceux relatifs aux loisirs.

Les budgets de référence permettent également de définir de manière générale ce que, dans une société particulière, les citoyens en bonne santé et autonomes, doivent pouvoir se permettre au minimum pour pouvoir y participer pleinement. Les prix qui y sont liés reflètent une limite financière inférieure, sous laquelle il n'est plus possible pour la plupart des citoyens de mener une vie décente et sous laquelle le risque de pauvreté et d'exclusion sociale devient particulièrement important pour chaque citoyen (Storms, 2012).

2.2 Pertinence sociale et scientifique des budgets de référence

Ces budgets de référence peuvent être utilisés par les organisations qui doivent régulièrement évaluer les conditions de vie des familles en fonction de la dignité humaine. Nous pensons tout d'abord aux CPAS qui peuvent utiliser ces budgets en tant que cadre de référence dans leurs prestations de services sociaux, notamment pour l'attribution d'une allocation complémentaire. Ensuite, les juridictions du travail sont également partie prenante à une directive nationale et générale, afin de pouvoir juger plus objectivement les décisions des CPAS qui sont contestées. En l'absence d'un contenu normatif, généralement accepté de la notion de 'dignité humaine', elles évitent désormais, dans la majorité des cas, cette tâche difficile (Cuypers, Buelens, Callens et al., 2004). Un troisième terrain sur lequel les budgets de référence pour la participation sociale peuvent être utilisés de manière sensée est celui du règlement collectif des dettes et de la médiation de dettes, où l'on part également d'une existence décente du débiteur et de sa famille afin de dresser le plan d'apurement. Quatrièmement, les budgets de référence peuvent être utiles pour les consommateurs qui rencontrent des difficultés pour gérer efficacement leurs revenus (limités). Les budgets de référence peuvent aider les consommateurs à avoir une meilleure idée de leurs propres modèles de dépenses et, si désiré, orienter les adaptations possibles. Enfin, les budgets de référence présentent également une importante plus-value pour les décideurs politiques, lesquels ont en effet pour mission d'organiser la société de manière à ce que tous les citoyens disposent de possibilités suffisantes pour développer leur propre identité et pour contribuer activement à la société. Les budgets de référence peuvent les inspirer à ce niveau. Il s'agit non seulement d'un instrument adapté pour évaluer l'efficacité de la politique dans le domaine de la protection des revenus minimaux, mais ils donnent également aux décideurs politiques des références concrètes pour mener une politique inclusive, participative et complète dans laquelle les institutions de base sont accessibles à tous, et en particulier aux citoyens les plus vulnérables.

Outre leur pertinence sociale, ces budgets de référence contribuent aussi largement aux recherches scientifiques sur la pauvreté, les critères de pauvreté et la politique de pauvreté. Le manque de moyens financiers pour pouvoir participer décemment à la société peut en effet être considéré comme une opérationnalisation concrète de la notion de pauvreté. En Europe, pour connaître le niveau de revenus dont une famille a au minimum besoin pour pouvoir mener une existence décente, il faut se référer au seuil de risque de pauvreté. Le seuil de risque de pauvreté européen considère comme pauvre chaque personne dont le revenu familial est inférieur à 60% du revenu médian équivalent des ménages dans un pays¹. Puisque son niveau est défini de manière plutôt arbitraire, sans référence à un niveau de vie décent, et puisqu'il évolue automatiquement avec le revenu médian dans la société, on se demande dans quelle mesure il ne rend pas trop flou le caractère véritablement relatif de la pauvreté, de sorte qu'en réalité, c'est davantage un aspect spécifique de l'inégalité des revenus que la pauvreté elle-même qui est mesurée (Storms et Bogaerts, 2012).

3. Budgets de référence testés dans la pratique des CPAS belges

En vue d'assurer une diffusion sociale aussi large que possible des budgets de référence, des chercheurs attachés au CEBUD (*centrum voor budgetadvies- en onderzoek, Thomas More Kempen*) ont développé, en étroite concertation avec un groupe d'utilisateurs, une application Web appelée REDI (REMI en néerlandais *Referentiebudgetten voor een Menswaardig Inkomen*) et signifiant 'Budgets de référence pour un revenu digne'. Il s'agit d'un instrument flexible qui permet d'étudier des situations individuelles par rapport à la dignité humaine. L'année dernière, cet instrument a été testé dans une dizaine de CPAS belges. Nous aborderons brièvement les éléments que comporte exactement cet outil en ligne et la plus-value qu'il peut offrir aux CPAS s'il est utilisé dans le cadre de leur prestation de services sociaux. Nous parlerons également des importants résultats de l'étude portant sur l'efficacité de cet instrument. Nous avons tout d'abord vérifié quelle charge administrative et financière impliquait l'utilisation de REDI lorsqu'il était utilisé pour le calcul de l'aide complémentaire. Nous avons ensuite étudié dans quelle mesure l'application pouvait être utilisée en tant qu'instrument éducatif dans l'accompagnement individuel des clients, mais également dans quelle mesure elle pouvait représenter un point de repère dans l'exercice de leur mission pour les travailleurs sociaux et les membres du conseil du CPAS.

3.1 La valeur de REDI pour les prestations de services sociaux par les CPAS

En fonction de chaque client, REDI fournit un aperçu budgétaire des coûts, des frais et du montant de l'épargne (économies pour pouvoir remplacer les biens de consommation durables) permettant de mener une vie décente. La principale plus-value de REDI consiste en ce que cet instrument permet de travailler sur mesure, tout en partant de critères uniformes pour pouvoir traiter les clients de manière équivalente dans les différentes organisations. Pour une même situation familiale, REDI calculera un même budget, quel que soit le CPAS qui réalise l'exercice, mais, pour deux modèles de conditions de vie différents, il fournira deux budgets différents, même si cet exercice est effectué dans un même CPAS.

En ce qui concerne les assistants sociaux, REDI offre un bon cadre de référence afin d'évaluer si les conditions de vie respectent la dignité humaine, et il souligne quelles sont les conditions supplémentaires relatives au renforcement des compétences individuelles et à l'accessibilité des biens et des services collectifs qui doivent être concrétisées.

REDI peut également offrir une plus-value non négligeable aux membres du conseil des CPAS. À partir d'un même point de vue, il les aide à étudier les conditions nécessaires pour mener une vie décente et peut les encourager à mener une politique socialement inclusive veillant à garantir une vie décente pour autant de personnes que possible.

La possibilité d'enregistrement et de suivi des dossiers électroniques que propose cet instrument permet aux décideurs politiques d'avoir à intervalles réguliers un aperçu des dépenses totales des CPAS pour les allocations financières complémentaires. Si celles-ci sont ensuite comparées aux conditions de vie des clients qui présentent d'importants manques financiers, l'instrument peut par exemple démontrer que l'absence de logements peu consommateurs d'énergie, abordables et en suffisance sur le territoire de la commune a immédiatement d'importants impacts sur les efforts financiers que le CPAS doit fournir au niveau de l'aide financière complémentaire. L'instrument peut donc aussi démontrer son utilité dans le cadre d'une politique de prévention locale.

3.2 REDI testé dans douze CPAS belges

À la demande du SPP Intégration Sociale (SPP IS), l'application web REDI a été testée l'année dernière dans cinq CPAS flamands, six CPAS wallons et un CPAS bruxellois (Cornelis et al., 2012). Il s'agissait d'institutions de tailles différentes : une grande, cinq moyennes, quatre petites et de deux très petites, réparties sur toutes les provinces belges. Étant donné que le groupe cible de l'étude était limité, les résultats de celle-ci ne peuvent pas être généralisés à tous les CPAS belges. Cette étude exploratoire souligne toutefois plusieurs faits marquants sur lesquels les décideurs politiques et les assistants peuvent immédiatement travailler, et qui sont assez intéressants pour être étudiés à plus grande échelle à l'avenir.

3.2.1 *Adaptations budgétaires exigées*

En premier lieu, une étude de simulation a été réalisée. Dans cette étude, les montants actuels de l'allocation complémentaire ont été comparés avec les montants calculés par REDI pour les mêmes situations. Sur la base d'une vingtaine de dossiers financiers 'caractéristiques' pour chaque CPAS concerné, une analyse a été réalisée à propos du surcoût moyen qu'impliquerait, *ceteris paribus*², l'utilisation des budgets de référence en tant que critère pour le calcul de l'aide financière complémentaire. Elle nous apprend que l'allocation actuellement octroyée dans pratiquement toutes les situations des clients est inférieure aux minima calculés par les budgets de référence. Globalement, il semble que l'utilisation des budgets de référence présente des implications financières importantes pour les douze CPAS étudiés. Le surcoût mensuel moyen pour les 242 dossiers étudiés dans le cadre de cette analyse est de 264 euros par dossier. C'est plus particulièrement dans le cas des familles avec enfants que les différences importantes relevées entre les revenus disponibles nets, après prise en considération de l'allocation complémentaire versée par le CPAS et les revenus nécessaires selon REDI, sont frappantes. Le surcoût pour garantir une vie décente aux familles avec enfants s'élève en moyenne pour les CPAS étudiés à 366 euros par mois. Des adaptations budgétaires non

négligeables seront certainement nécessaires pour pouvoir effectivement verser cette aide financière supplémentaire.

Ces résultats ne doivent toutefois pas être généralisés, car nous ne savons pas dans quelle mesure ils sont représentatifs de tous les dossiers financiers du CPAS. Ce sont les CPAS eux-mêmes qui ont défini ce qui était pour eux un dossier d'aide 'caractéristique'. Dans de nombreux cas, les CPAS ne disposent pas d'une liste complète des dossiers d'aide financière qu'ils traitent avec les caractéristiques qui leur sont propres, comme la composition du ménage, le statut d'allocation ou la charge de la dette. Il n'était donc pas facile pour les chercheurs d'avoir une idée de la mesure dans laquelle ces 242 dossiers reflétaient fidèlement tous les dossiers financiers du CPAS concerné. Notons qu'à peine une petite moitié des dossiers d'aide remis se componaient de dossiers relatifs au revenu d'intégration. De nombreuses familles percevant une allocation sociale et un revenu issu du travail semblent aussi faire appel aux services financiers du CPAS. On y retrouve de nombreux clients endettés.

3.2.2 *Grandes différences entre et au sein des CPAS*

Nous avons relevé un second fait frappant : il existe une grande variation au niveau de l'impact financier de REDI dans une même situation familiale et de revenus, par exemple pour une femme sans emploi isolée avec un enfant de huit ans. Cette constatation est non seulement imputable aux grandes variations précédemment exposées sur le plan de l'aide financière entre les CPAS (Beyns et al., 2008 ; Steensens et al., 2007 ; Malcorps, A ; Schuermans, 2012 ; Van Mechelen et Bogaerts, 2008), mais également aux grandes différences qui existent au sein de ceux-ci. Nous avons relevé d'importantes différences au niveau de l'aide financière complémentaire entre et au sein des CPAS dans le cadre de cette étude en interrogeant les membres du conseil et les assistants sociaux sur les soutiens financiers qui seraient octroyés dans leur CPAS dans deux situations de clients bien définies, à savoir une femme isolée et une famille avec enfants, ayant droit toutes les deux au revenu d'intégration. Si nous nous penchons sur l'aide qui serait en moyenne attribuée dans les différents CPAS d'après les assistants sociaux, nous constatons que pour la cliente isolée, elle ira de 0 euro dans certains CPAS à 201 euros d'allocation mensuelle dans le CPAS le plus généreux. Pour ce qui est de la famille avec enfants, la différence est encore plus grande. L'aide financière octroyée d'après les assistants sociaux irait de 0 à 367 euros. Bien qu'il ait été beaucoup plus difficile au niveau des membres du conseil d'associer des montants d'allocation concrets aux situations individuelles, nous constatons que ceux qui s'y sont risqués estimaient que l'aide octroyée pour les deux situations était en moyenne supérieure à celle indiquée par les assistants sociaux. Dans ce cas, les montants moyens différaient fortement entre les CPAS, allant respectivement de 0 à 430 et de 100 à 545 euros³.

Ces montants moyens cachent toutefois d'importantes différences individuelles au niveau de l'évaluation que font les assistants sociaux de l'aide octroyée au sein de leur

CPAS. La différence peut atteindre 255 euros pour la femme isolée (avec une aide minimale de 45 euros et une aide maximale de 300 euros au sein d'un même CPAS) et 400 euros pour la famille avec enfants (avec une aide minimale de 100 euros et une aide maximale de 500 euros au sein d'un même CPAS). Il convient de noter à ce niveau que de nombreux assistants sociaux ont ajouté des nuances textuelles à leurs réponses, par rapport au montant de l'aide complémentaire attribuée. Leurs remarques portaient par exemple sur l'attribution d'une aide non financière, matérielle, ou sur des subventions spécifiquement destinées à couvrir certaines dépenses, comme une subvention locative, une subvention énergétique, le remboursement de l'affiliation à un club sportif ou une carte d'achat pour l'épicerie sociale. Ils soulignaient avec insistance que l'aide attribuée dépendait de bien d'autres facteurs que les simples caractéristiques financières et que la situation était toujours étudiée au cas par cas.

3.2.3 Les dossiers uniques demandent un traitement sur mesure

Une troisième raison importante expliquant pourquoi l'impact financier de REDI peut fortement varier dans des situations de revenus et familiales similaires se situe au niveau des caractéristiques individuelles très différentes que présentent les familles qui demandent une aide financière. Des facteurs tels que les frais médicaux nécessaires, le niveau du loyer payé, la charge de la dette, la nécessité d'un véhicule ou les problèmes psychosociaux ont souvent une grande influence sur le niveau des revenus nécessaires. En d'autres termes, le caractère unique de chaque situation des clients complique la comparaison des dossiers ou l'extrapolation de conclusions d'un exercice de simulation basé sur vingt dossiers ou sur tous les dossiers du CPAS concerné.

Nous constatons enfin que les CPAS n'appliquent que de façon limitée un screening systématique sur tous les dossiers à long terme au sein du CPAS en vue de l'attribution d'une allocation financière complémentaire.

3.2.4 Les budgets de référence optimisent la prestation de services actuelle

Il ressort de l'analyse de l'utilisation de l'application web REDI qu'une attention particulière doit être accordée au bon enregistrement des revenus et des dépenses. Un enregistrement précis et complet de ces informations est crucial pour pouvoir évaluer correctement les conditions de vie des clients. Il ressort en effet de l'analyse des dossiers introduits dans l'application web que les assistants sociaux ne disposent souvent pas d'un bon aperçu de tous les revenus et dépenses des clients. Les allocations familiales, les aliments reçus ou payés, les remises d'impôts, les allocations d'études sont des éléments qui ne sont pas systématiquement introduits comme des 'revenus'. En ce qui concerne les dépenses, il s'avère que l'assistant social tente généralement d'avoir un aperçu systématique des postes de dépenses, comme le loyer, les frais énergétiques, les dettes et les crédits en cours. Des coûts importants, comme les cotisations syn-

dicales, les primes d'assurance hospitalisation et familiale, et même les coûts nécessaires (car obligatoires) pour l'assurance incendie et l'assurance maladie ne sont bien souvent pas repris dans l'enquête sociale en vue de l'attribution d'une aide financière complémentaire. Cela fait de REDI non seulement un instrument utile pour le calcul de l'aide (financière) complémentaire exigée, mais également adapté pour la constitution et l'actualisation uniformes d'un dossier de base complet. En outre, nous constatons que l'utilisation de l'application web REDI n'entraîne pas de charge administrative supplémentaire, et permet même un léger gain de temps (quatre minutes) en comparaison avec la procédure actuelle.

3.2.5 REDI en tant qu'instrument éducatif : il renforce et fait réfléchir

Nous avons finalement étudié si l'utilisation de REDI et des budgets de référence pouvaient être un point de repère pour les clients, les assistants sociaux et les membres du conseil pour, respectivement, la gestion de leur budget, l'évaluation des conditions de vie, et l'application d'une politique sociale locale intégrale et inclusive. Nous avons donc soumis, à deux reprises, des questionnaires aux trois groupes cibles concernés, à savoir un avant la familiarisation avec les budgets de référence et REDI, et l'autre quelques mois après l'étude.

Cinquante clients ont pris connaissance des budgets de référence via quatre sessions d'accompagnement individuelles, lors desquelles les assistants sociaux ont suivi un scénario développé par les chercheurs. Le principal objectif des sessions d'accompagnement était que ces budgets de référence leur donnent une meilleure idée de leur propre modèle de dépenses. Les clients ont ensuite été invités à formuler plusieurs objectifs à long terme par rapport à la gestion de leur budget et à les réaliser via plusieurs techniques d'autocontrôle. Il ressort de l'analyse que les clients ont trouvé cet accompagnement individuel très positif et que l'intervention a renforcé leur confiance en leurs propres compétences de gestion de l'argent. Cette self-efficacy constitue une étape importante et une condition pour la gestion autonome du budget personnel à plus long terme. Il est dès lors encourageant de constater qu'une intervention assez limitée dans le temps puisse exercer une influence positive. Une autre constatation importante se réfère au comportement d'épargne rapporté qui évolue de manière significative entre les deux moments de mesure. Si lors de la mesure préalable, environ 40% des clients disaient épargner, ils étaient plus de 66% lors de la mesure ultérieure.

Ces conclusions doivent cependant être nuancées. Dans la pratique, il s'avère que lors des sessions d'accompagnement, l'accent a davantage été mis sur l'apprentissage des techniques d'autogestion et que les budgets de référence n'ont pas été utilisés partout dans la même mesure en tant qu'instrument éducatif. Par conséquent, l'impact de l'intervention ne peut pas entièrement ou exclusivement être attribué à REDI et aux budgets de référence, mais au processus d'accompagnement dans son ensemble, en ce compris les techniques d'autogestion enseignées. Nous comprenons la crainte des assistants sociaux à

présenter aux clients des aperçus de budget détaillés si certains d'entre eux ne disposent pas de suffisamment de compétences pour pouvoir les suivre, mais nous en déduisons que l'impact de l'intervention est moindre que si les aperçus budgétaires des clients et les budgets de référence avaient été placés côte à côte dans chacun des CPAS.

Contrairement aux clients, les assistants sociaux ont un avis modérément positif par rapport à l'accompagnement individuel, bien que la moitié des assistants sociaux estiment que les clients ont, à la suite de l'intervention, une meilleure idée de leurs revenus et dépenses, et que les objectifs formulés ont effectivement été atteints. Un autre fait encourageant est que les assistants sociaux estiment que l'impact de leur propre travail et de leur accompagnement quotidien des clients (indépendamment des sessions d'accompagnement spécifiques qui faisaient partie de l'intervention) est plus efficace après l'intervention qu'auparavant, et ce aussi bien sur le plan de la prévention des problèmes futurs des clients qu'en ce qui concerne la réalisation de changements de comportement. Le grand obstacle qui s'oppose à l'utilisation future des budgets de référence dans l'accompagnement individuel semble être la charge de travail supplémentaire. Il nous semble donc qu'il serait plus efficace de proposer à l'avenir des sessions d'accompagnement collectives, ce qui permettrait en outre aux clients d'échanger leurs expériences et de se soutenir mutuellement. Dans le développement socioculturel, le travail de groupe bénéficie depuis un certain temps d'une place centrale, car nous sommes non seulement convaincus que les groupes peuvent jouer un rôle clé dans le renforcement des compétences individuelles, mais également qu'ils peuvent contribuer au développement du vivre-ensemble. Avec les aides axées sur les groupes, la liaison transversale nécessaire est souvent établie avec l'émancipation sociale au niveau méso et macro, autrement dit avec l'amélioration de la position et des conditions de vie des citoyens (Van Regenmortel, 2006 ; Vanrompay, 2005 ; Versluys, 2005).

Dans le cadre de l'étude, les membres du conseil ou les membres du comité spécial ont assisté à une présentation sur les budgets de référence et leurs applications possibles dans les prestations de services sociaux assurées par les CPAS. La grande majorité d'entre eux (86%) ont conseillé aux chercheurs de présenter à l'avenir les budgets de référence via la présente recherche à d'autres conseils de CPAS. Plusieurs membres du conseil (30%) ont indiqué que, grâce à l'introduction et à la participation à l'étude REDI, ils comprenaient mieux les conditions financières nécessaires pour pouvoir vivre décemment, tandis que près de la moitié d'entre eux (46%) ont affirmé qu'ils considéraient à l'avenir les dossiers d'aide autrement.

3.2.6 *Étude plus approfondie souhaitée*

Les résultats de l'étude susmentionnés sont prometteurs et soulignent l'importante plus-value que les budgets de référence et l'application web REDI peuvent avoir dans le cadre de la sensibilisation, de la formation et de l'éducation des clients, des travailleurs sociaux et des membres du conseil. La manière dont l'étude a été développée ne per-

met toutefois pas de constater dans quelle mesure l'instrument crée une plus grande uniformité dans l'attribution de l'aide par les CPAS. Nous en avons conclu que la familiarisation des membres du conseil et des assistants sociaux avec REDI n'a pas eu pour effet de favoriser la réalisation d'évaluations plus 'correctes' sur l'aide financière complémentaire adaptée permettant de mener une vie décente. Toutefois, puisqu'il s'agit d'une première introduction et que ni les membres du conseil, ni les assistants sociaux n'ont réellement utilisé les budgets de référence dans le cadre de leurs prestations de services financiers, nous pouvons supposer que ces deux groupes ne sont encore que peu familiarisés avec le niveau des budgets de référence que présente REDI. Il serait intéressant d'étudier quel est l'impact de REDI dans l'évaluation des conditions de vie lorsque ces groupes auront effectivement eu la possibilité de travailler avec cet instrument dans le cadre des prestations de services financiers, et pas simplement dans le cadre des objectifs éducatifs. De même, il serait intéressant de développer une étude sur l'efficacité des conditions supplémentaires que de nombreux membres des conseils de CPAS imposent pour l'attribution d'une allocation financière complémentaire.

4. L'efficacité de la protection des revenus minimums en Belgique

Dans la pratique des prestations de services sociaux des CPAS, cette étude exploratoire sur l'application des budgets de référence fournit quelques idées intéressantes, dont la plus criante est le grand écart existant entre les revenus des citoyens qui font appel aux services financiers du CPAS et le niveau des revenus décents calculé en fonction de leurs conditions de vie. Il s'avère en outre que les citoyens qui font appel aux services financiers des CPAS présentent diverses sources de revenus. Dès lors, il convient non seulement d'accorder le niveau des revenus corrigés via l'aide financière complémentaire des clients des CPAS aux budgets de référence, mais également de vérifier dans quelle mesure les revenus minimums des régimes de sécurité sociale non résiduaires sont suffisamment élevés dans notre pays pour pouvoir mener une vie décente.

Ci-dessous, nous allons tout d'abord aborder la place qu'occupe le droit à l'aide sociale dans la protection des revenus en Belgique. Nous verrons ensuite dans quelle mesure les revenus minimums sont suffisamment élevés pour garantir une vie décente à tous les citoyens couverts par la sécurité sociale.

4.1 La place de l'aide financière complémentaire dans la protection des revenus en Belgique

La protection des revenus dans notre pays peut être représentée par un immeuble à appartements à deux étages. Au-dessus, sur le toit en terrasse, se trouve le 'troi-

sième pilier'. Il reprend les assurances individuelles, comme les épargnes-pension, les épargnes à long terme, les assurances-vie, que les autorités belges encouragent via des déductions fiscales.

Nous retrouvons au deuxième étage les assurances complémentaires ou supralégales. Elles sont financées par une prime de solidarité et sont souvent obligatoires, ou en tout cas accessibles, à tous les membres d'un certain groupe (entreprise, branche d'activités). Nous pensons par exemple aux activités et aux services complémentaires des mutuelles, aux assurances-maladie liées au travail, aux fonds de pension ou aux assurances-groupe.

Le premier pilier occupe l'étage inférieur, où l'on retrouve les assurances sociales légales. Elles sont obligatoires pour les acteurs faisant partie du champ d'application de la sécurité sociale légale. Elles sont organisées et (partiellement) financées par les pouvoirs publics ou par une institution publique. Les allocations de sécurité sociale sont destinées à indemniser certains frais difficiles à supporter, tels que les coûts liés à l'éducation des enfants et les dépenses pour des soins médicaux. Outre les interventions complémentaires aux revenus, il existe des interventions de remplacement de revenus. Ces dernières sont liées au salaire et visent à garantir le niveau de vie acquis des citoyens lorsque ceux-ci sont menacés par le chômage, une maladie ou la pension. Cela se fait automatiquement dans certaines limites minimales et maximales déterminées.

Les allocations de sécurité sociale minimales peuvent être situées au rez-de-chaussée : elles sont attribuées à tous ceux qui ont suffisamment travaillé et qui ont payé des cotisations de sécurité sociale. Le niveau de ces allocations minimales est quelque peu inférieur aux salaires minimums et généralement supérieur à celui des revenus d'intégration.

Les revenus d'intégration se retrouvent, avec la garantie de revenus pour les personnes âgées, les allocations familiales garanties et les interventions pour les personnes handicapées, au sous-sol du système de protection sociale. Cette assistance sociale est destinée à offrir une protection aux personnes qui sont disposées à travailler, mais qui ne peuvent pas (plus) travailler ou qui n'ont jamais travaillé par le passé ou qui n'ont pas suffisamment payé de cotisations. Pour elles aussi, il faut viser une intégration et une participation maximales à la vie sociale (SPP Intégration Sociale, 2011).

Les allocations résiduaires comme le revenu d'intégration ne sont pas automatiquement attribuées ; elles sont précédées d'une enquête sur les ressources et réalisée par le CPAS local. Par ailleurs, le CPAS peut, souvent afin de compléter ces aides, octroyer des aides financières complémentaires (AFC) aux personnes ou aux familles qui se trouvent dans une situation particulière. L'article 1 de la loi relative au CPAS stipule en effet que : "toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine". Outre l'aide financière, nous entendons également par prestation de services sociaux l'aide matérielle (logement, colis alimen-

taires, chèques culturels), l'aide juridique (assistance juridique, médiation de dettes), et l'aide psychosociale ou médicale (admission dans des institutions, accueil dans des centres de services, soins à domicile, accueil de crise).

4.2 Le droit à l'aide sociale en vue d'une existence décente

Ce droit à l'aide sociale est expressément reconnu par le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle comme un droit subjectif (cf. par exemple Conseil d'État 1997, 2009). Dans la jurisprudence, les juges renvoient souvent explicitement à l'importance d'une aide sociale visant à garantir une existence décente. Cependant, cette norme ne s'accompagne d'aucune interprétation universelle concrète ni d'aucun contenu cohérent au niveau national (McCradden, 2008). Cuypers, Buelens, Callens et al. (2004) ont constaté que, dans notre pays, la notion de 'dignité humaine' était rarement définie et que les juges, s'ils l'invoquaient, passaient immédiatement à son application dans la législation concrète. Les membres des conseils de CPAS éprouvent eux aussi des difficultés pour indiquer comment ils orientent leur politique vers la concrétisation de cette norme. Dans leur ouvrage, Beyns et al. (2008) concluent que les membres du conseil ne s'arrêtent pas, ou très peu, sur la manière dont un contenu concret doit être donné aux notions telles que la 'dignité humaine' ou la 'participation sociale', et qu'ils donnent des réponses très variées à la question visant à savoir dans quelle mesure un revenu d'intégration peut suffire à mener une existence décente.

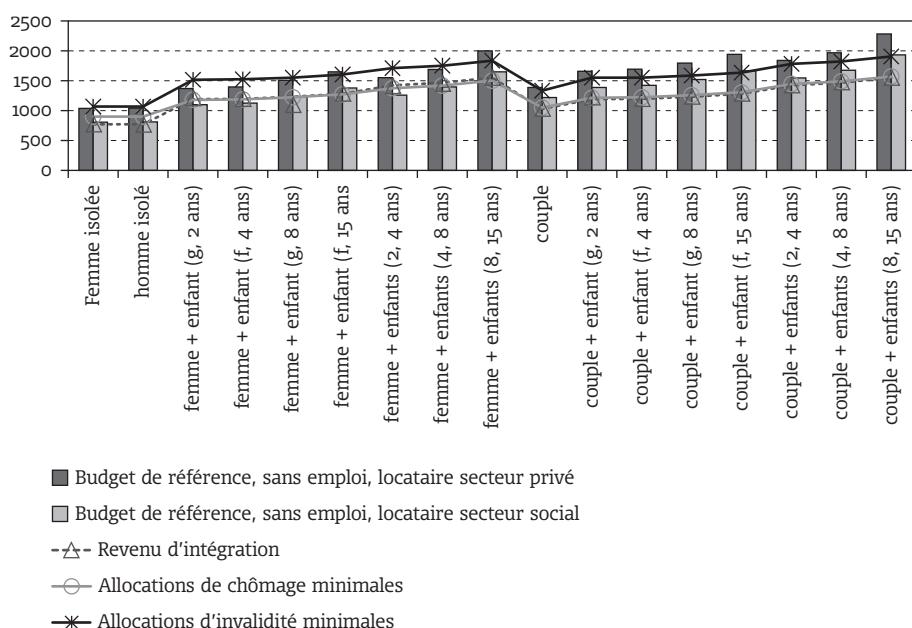
Nous définissons la participation sociale à partir d'une solidarité intrinsèque entre l'homme et la société. Chaque société se compose en fait de réseaux informels (la famille, le voisinage, le cercle d'amis) et formels (l'école, l'entreprise, la commune, la nation) dans lesquels les individus sont liés les uns aux autres. À partir de ces réseaux, les individus développent leur propre identité, orientent celle des autres, et construisent la vie sociale. Au niveau macro, la participation à des réseaux sociaux solides entraîne un sentiment collectif de responsabilité pour la société (Hooghe, 2003 ; Putnam, 1993), un sentiment que non seulement les sociologues, mais également les biologistes considèrent comme caractéristique de l'homme (de Waal, 2009).

Si nous nous penchons sur les conditions de la participation sociale, il convient de tenir compte des conditions individuelles (capital économique, social et culturel), mais également des conditions structurelles (institutions sociales accessibles) (Storms, 2012). Ci-dessous, nous nous centrerons sur les conditions financières. Afin de déterminer dans quelle mesure les revenus minimums décrits ci-dessus suffisent à permettre une participation sociale à part entière. Dans les figures suivantes, nous comparerons les revenus disponibles des familles après prise en compte des impôts (y compris les éventuelles déductions d'impôt pour les frais de garde d'enfants) et des contributions à la sécurité sociale, y compris les allocations familiales et les allocations d'étude⁴ – avec le niveau des budgets de référence dans deux situations de logement différentes.

4.3 L'efficacité des revenus minimums

À la lecture des comparaisons établies, nous pouvons conclure que pour les familles en âge actif qui louent un logement sur le marché privé de la location et qui dépendent d'un revenu d'intégration ou d'une allocation de chômage minimale, les allocations ne suffisent clairement pas pour tous les types de famille. L'allocation d'invalidité minimale semble à première vue suffisante pour les petites familles (les isolés et les familles monoparentales avec jeunes enfants), mais puisque les budgets de référence développés devraient être majorés, dans la réalité, des frais médicaux nécessaires liés à la maladie ou à l'invalidité, les allocations d'invalidité ne suffisent peut-être pas pour ces familles non plus. Elles sont encore moins suffisantes pour les couples et les couples avec enfants.

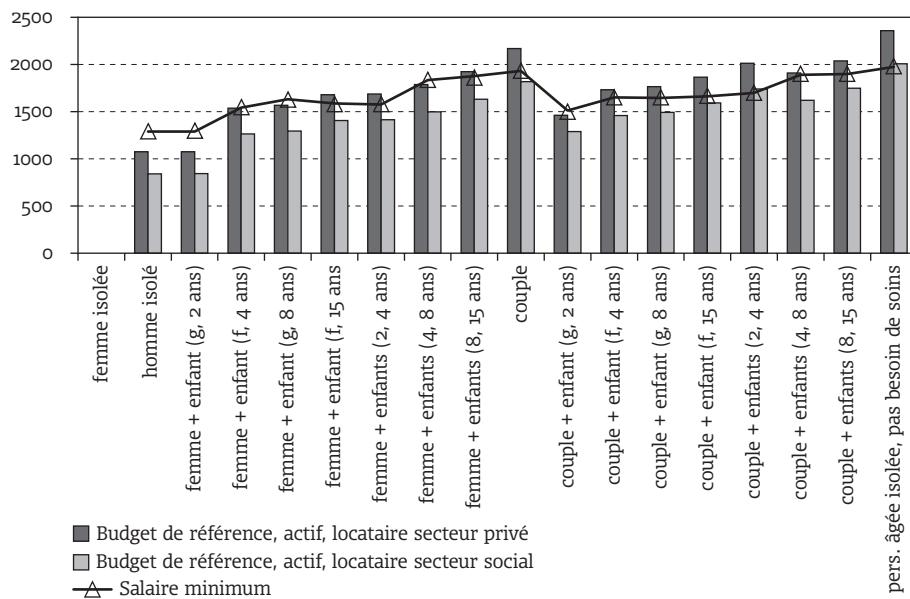
Figure 1 – L'efficacité des revenus d'intégration, des allocations de chômage et des allocations d'invalidité dans deux situations de logement différentes, janvier 2012.



L'image est un peu plus positive si les frais de logement sont limités, autrement dit lorsque les familles peuvent louer une habitation sur le marché du logement social à un loyer minimal. En ce qui concerne les familles monoparentales avec de très jeunes enfants, le revenu d'intégration et l'allocation de chômage suffisent. Pour les isolés, les familles monoparentales avec enfants de plus de cinq ans, et les couples avec ou sans enfants, le revenu d'intégration et l'allocation de chômage minimale restent clairement insuffisants, même si les frais de logement sont limités. L'allocation d'invalidité mini-

male est, dans pratiquement tous les cas (exception faite des couples avec enfants plus âgés), supérieure au niveau des budgets de référence, mais elle ne tient pas compte des frais médicaux nécessaires.

Figure 2 – L'efficacité des salaires minimums pour les familles en âge actif dans deux situations de logement différentes, janvier 2012.

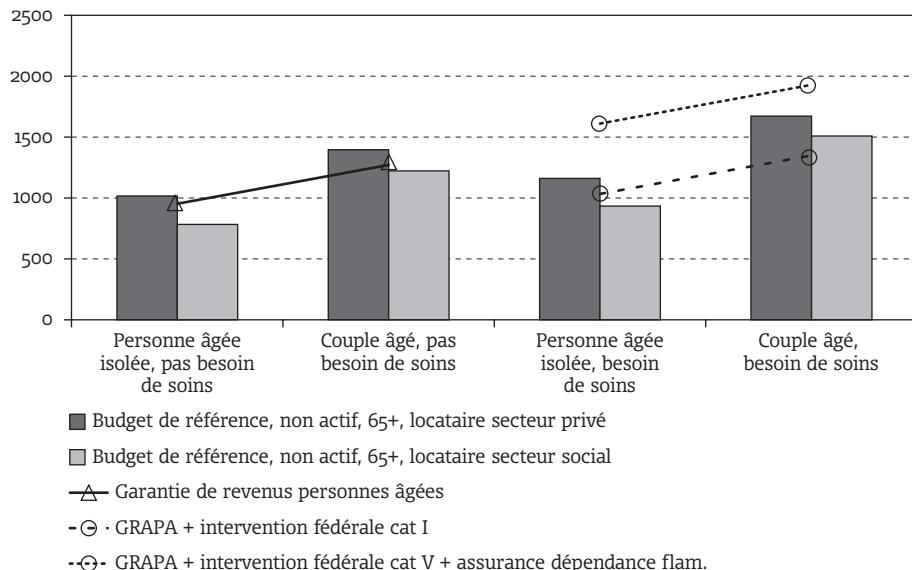


Le salaire minimum semble, en tant qu'unique revenu, suffisant pour un isolé et un isolé avec de très jeunes enfants, ou pour un couple. Par contre, pour les isolés avec enfants de plus de six ans, pour les couples avec enfants, ou si les membres de la famille adultes ont besoin d'une voiture (par exemple pour leur travail), le salaire minimum ne suffit plus pour participer pleinement à la société. Cette constatation est valable pour les familles qui louent leur logement sur le marché privé de la location. Si les familles considérées louent un logement social et payent donc un loyer minimal (ce qui ne sera toutefois pas le cas dans de nombreuses situations), les salaires minimums suffisent aussi pour la plupart des autres familles types, à l'exception des familles avec des enfants plus âgés. Dans ces cas de figure, nous supposons toutefois que les membres actifs de la famille n'ont pas besoin de véhicule pour se rendre au travail.

Les revenus minimums pour les personnes âgées sont supérieurs à ceux des familles en âge actif. La garantie des revenus aux personnes âgées (GRAPA) ne suffit toutefois pas si celles-ci louent leur logement sur le marché privé de la location. Si, comme la plupart des personnes âgées, elles sont propriétaires d'un logement ou qu'elles louent

un logement sur le marché social, la GRAPA suffit à mener une vie décente tant qu'il n'y a pas de dépenses médicales lourdes.

Figure 3 – L'efficacité de la garantie de revenus pour les personnes âgées dans deux situations de logement différentes, janvier 2012.



Pour les personnes âgées nécessitant des soins, il existe une allocation fédérale pour l'aide aux personnes âgées et l'assurance dépendance flamande. L'intervention pour l'aide aux personnes âgées est attribuée aux personnes d'au moins 65 ans qui, suite à une diminution de leur autonomie, doivent supporter des frais supplémentaires. Lors du calcul de l'intervention, on tient compte des revenus de la personne concernée ainsi que de la mesure dans laquelle elle rencontre des difficultés pour réaliser les activités quotidiennes. Ce dernier point est défini par un médecin, qui détermine le degré de nécessité d'une aide. Dans la première catégorie, nous retrouvons les personnes âgées qui rencontrent des difficultés assez limitées pour pouvoir réaliser les activités quotidiennes de manière autonome. Les personnes âgées appartenant à la catégorie 5 éprouvent quant à elles de très grandes difficultés et sont dépendantes de l'aide d'autres personnes pour pratiquement toutes les activités. En Flandre, les personnes âgées nécessitant des soins très lourds peuvent faire appel à l'assurance dépendance flamande. Elles reçoivent alors une indemnité forfaitaire mensuelle pour les frais non médicaux de services de proximité et de soins à domicile, indépendamment de leurs revenus.

En ce qui concerne les personnes âgées qui ne nécessitent des soins que dans une mesure limitée et qui louent leur logement sur le marché privé, la GRAPA, majorée de

l'intervention fédérale pour les personnes âgées nécessiteuses de catégorie 1, est largement insuffisante pour mener une vie décente. Si ces personnes âgées peuvent accéder à une location sur le marché du logement social, les allocations pour les personnes âgées isolées suffisent si elles n'encourent pas de frais médicaux supplémentaires. Pour les couples, elles sont toutefois insuffisantes. Les personnes âgées présentant des limitations fonctionnelles graves ont droit à une majoration de la GRAPA avec l'intervention fédérale pour les personnes âgées nécessiteuses de catégorie 5, combinée à l'assurance dépendance flamande. Cette combinaison suffit largement pour mener une vie décente. Notons toutefois que seul un nombre limité de frais non médicaux est pris en considération pour définir les budgets de référence pour les personnes âgées nécessitant des soins (livraison de repas, système d'alarme personnel, service de garde pour les personnes âgées, coûts liés à l'utilisation d'une centrale pour les personnes moins mobiles) (Van Thielen et al., 2010). En réalité, les besoins des personnes fortement nécessiteuses varient beaucoup et doivent encore être soutenus dans bien d'autres domaines. Ces personnes sont en outre souvent confrontées à des frais médicaux supplémentaires qui ne sont pas non plus pris en considération.

4.4 Une image nuancée

Nous pouvons conclure que la question de l'efficacité des revenus minimums dans notre pays appelle une réponse nuancée. La mesure dans laquelle les revenus minimums permettent de participer pleinement à la société varie non seulement en fonction du régime, mais dépend aussi fortement de l'accessibilité des infrastructures de base. Dans ce cadre, c'est surtout le caractère abordable du logement, vu le prix élevé, qui sera déterminant.

Les familles en âge actif, qui perçoivent des revenus minimums et qui ont la chance de louer un logement sur le marché social (et qui payent les prix de location minimums en vigueur) ou dont le propre logement est déjà remboursé, sont clairement en meilleure position que les familles qui louent leur logement sur le marché privé ou qui doivent encore rembourser une hypothèque. Les salaires minimums et les allocations d'invalidité suffisent donc pour la plupart des types de famille encourant des frais de logement limités, mais ils ne suffisent généralement pas pour les familles dépendant du marché du logement privé. En ce qui concerne les revenus d'intégration les plus faibles et les allocations de chômage, le constat qui précède n'est toutefois pas applicable. Pour la plupart des types de famille, ces allocations ne suffisent pas pour pouvoir participer pleinement à la société, même si les frais de logement sont inférieurs.

Nous constatons en outre que la protection des revenus minimums pour les familles en âge actif est meilleure pour les isolés que pour les couples, et qu'elle se dégrade au fur et à mesure que les enfants grandissent. Cela est dû au fait que, parmi les différents

revenus, les allocations familiales sont insuffisantes pour couvrir les frais d'un adulte supplémentaire, et que les suppléments d'âge ne correspondent pas à l'augmentation des coûts que représentent les enfants lorsqu'ils grandissent.

Pour les personnes de 65 ans et plus ne nécessitant pas de soins (ou des soins limités), la GRAPA (complétée par l'intervention fédérale pour les personnes âgées nécessiteuses) est uniquement suffisante si la personne en question est propriétaire de son logement et ne doit plus rembourser d'hypothèque. La GRAPA ne suffit pas pour le groupe plus faible d'un point de vue socio-économique des personnes âgées et locataires dans le secteur privé. Pour les personnes âgées nécessitant une aide importante, la GRAPA, complétée de l'intervention fédérale pour les personnes âgées nécessiteuses et de l'assurance dépendance flamande, suffit tant que les coûts des soins médicaux et sociaux ne sont pas trop élevés.

5. Conclusion générale

5.1 Résumé

Les budgets de référence pour la participation sociale sont des paniers de biens et de services, avec les prix correspondants, qui sont considérés comme au moins nécessaires afin de mener une vie décente. Les budgets de référence permettent d'évaluer des conditions de vie individuelles à partir d'une vision commune sur la dignité humaine et la participation sociale. Ils sont donc très utiles dans le cadre de la prestation de services sociaux par les CPAS ou dans le cadre de la médiation de dettes, par exemple pour définir le niveau des allocations de survie.

En tenant compte de ces éléments, les chercheurs du CEBUD ont développé un instrument en ligne appelé 'REDI', qui permet, en fonction de chaque situation des clients, de générer un aperçu budgétaire des coûts fixes nécessaires, des frais et des dépenses de réserve. Cet instrument permet également de faire correspondre ces dépenses nécessaires aux revenus de chaque client. Nous savons ainsi clairement dans quelle mesure les revenus suffisent à couvrir toutes les dépenses nécessaires. Si tel n'est pas le cas, l'instrument offre, aussi bien pour les clients que pour les assistants sociaux, les médiateurs de dettes et les responsables politiques, une source d'inspiration pour étudier tant au niveau des revenus que des dépenses quels efforts supplémentaires peuvent être fournis en vue de garantir une existence décente au client et à sa famille.

L'application web REDI a été testée l'an dernier dans une douzaine de CPAS belges à la demande du SPP IS. Cette étude d'exploration fournit quelques observations frappantes. Un exercice de simulation effectué avec 242 dossiers d'aide nous apprend ainsi que l'attribution d'une aide complémentaire en fonction du niveau des budgets de référence com-

porte d'importantes implications budgétaires pour les CPAS étudiés. Dans pratiquement toutes les situations de client, l'aide financière complémentaire actuellement octroyée reste inférieure au niveau minimum nécessaire en vue de participer pleinement à la société. C'est surtout pour les familles avec enfants que les manques sont considérables.

Une seconde constatation importante réside dans la forte variation de l'impact financier pour des situations de clients similaires (familles d'une même composition et situation de revenus similaire). Cela s'explique largement par la manière dont l'aide financière complémentaire est attribuée, aussi bien entre les CPAS qu'au sein de ceux-ci. Il existe en outre des différences réelles considérables entre les familles présentant des caractéristiques familiales et de revenus similaires en ce qui concerne les coûts du logement, des dettes, des dépenses médicales et éducatives qui sont liées à des problématiques psychosociales spécifiques. Ces caractéristiques entraînent de grandes différences dans le budget nécessaire pour pouvoir participer pleinement à la société.

Une troisième conclusion importante de l'étude est que l'introduction des budgets de référence dans le cadre du droit à l'aide sociale des CPAS peut avoir un effet de sensibilisation et de soutien au niveau des clients, des assistants sociaux et des membres du conseil. Il est très encourageant de constater qu'une intervention assez limitée visant à leur permettre de mieux gérer leur budget personnel puisse renforcer la confiance des clients en leurs propres compétences de gestion de leur argent, tout en modifiant sensiblement le comportement d'épargne rapporté. Les assistants sociaux estiment eux aussi que l'impact de leur propre travail après l'intervention est plus efficace qu'auparavant. En comparaison avec leurs clients, ils ont toutefois un avis modérément positif par rapport à l'intervention proposée. Aussi bien la charge de travail supplémentaire (perçue) que le budget souvent trop limité des clients, représentent des obstacles non négligeables pour initier avec eux un parcours intensif visant la gestion durable de leur propre budget familial.

Par ailleurs, nous constatons que les budgets de référence, et notamment l'outil en ligne basé sur ceux-ci, peuvent être très utiles en vue de constituer et d'actualiser de manière uniforme un dossier de base complet dans le cadre d'une enquête sociale. En effet, l'évaluation précise et complète des revenus et des dépenses est une exigence de base pour pouvoir se prononcer de manière fondée sur les conditions de vie des clients. Enfin, nous constatons que les budgets de référence peuvent également inspirer les membres du conseil de CPAS dans leur mission visant, via les services sociaux proposés dans leur commune, à "permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine" (art. 1 de la loi des CPAS). Suite à cette étude, bon nombre d'entre eux ont indiqué qu'ils considéreraient à l'avenir les dossiers d'aide dans une autre optique.

Les budgets de référence permettent également de se prononcer en des termes plus généraux sur les revenus dont les citoyens ont au moins besoin pour pouvoir mener une vie décente. Ils peuvent ainsi largement contribuer à l'étude scientifique sur l'efficacité

de la protection des revenus minimums. Le montant dont devrait au moins disposer un citoyen autonome et en bonne santé dans une certaine société pour pouvoir y participer pleinement reflète en fait une limite financière inférieure. Sous ce seuil, le risque de pauvreté et d'exclusion sociale est particulièrement élevé pour chaque citoyen. Si nous comparons les revenus minimums dans notre pays avec cette limite financière inférieure, nous en concluons que les revenus minimums en Belgique ne sont pas suffisamment adaptés pour garantir des revenus décents à tous les citoyens. Ce sont surtout les frais de logement élevés qui font en sorte que de nombreux revenus minimums (aussi bien issus de la sécurité sociale que du travail) ne suffisent pas à couvrir toutes les dépenses nécessaires. La situation est plus favorable pour les familles dont les frais de logement sont limités. Nous entendons par là les familles qui louent un logement sur le marché du logement social aux prix de location minimums en vigueur ou les familles propriétaires d'un logement dont l'hypothèque est déjà remboursée.

Cependant, les revenus les plus faibles (revenu d'intégration et allocations de chômage minimales) ne suffisent pas non plus pour de nombreux types de famille même si elles se trouvent dans cette situation de logement relativement favorable. Les manques sont particulièrement criants pour les familles avec enfants, et ils augmentent à mesure que les enfants grandissent et en fonction du nombre d'enfants dans la famille.

Dès lors, il n'est pas étonnant que de nombreuses familles fassent appel au CPAS. Il ressort de l'analyse des dossiers d'aide financière qu'à peine une petite moitié des familles qui font appel aux aides financières des CPAS se composent de bénéficiaires du revenu d'intégration. L'autre moitié concerne des personnes bénéficiaires d'allocations de chômage, d'une allocation d'invalidité ou de pension, mais aussi des familles percevant un revenu du travail.

5.2 Conclusions

Les observations susmentionnées posent de sérieuses questions quant à l'efficacité de notre système de protection des revenus. Trop d'assurés sociaux se retrouvent au niveau du 'sous-sol'. En invoquant le droit à l'aide sociale, ils recherchent un soutien financier complémentaire pour pouvoir mener une vie conforme aux critères de 'dignité humaine'. Une récente étude de l'Union des Villes et Communes flamandes (VVSG pour *Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten*) a démontré que le montant que les CPAS versaient pour les aides complémentaires était pratiquement équivalent à celui qu'ils versaient pour le revenu d'intégration (Verlinden, 2012). Le fait que dans 36,9% des dossiers de règlement collectif de dettes, il ne soit pas question d'une dette de crédit, mais de dettes fiscales, médicales ou locatives (*Vlaams Centrum Schuldbe-middeling*, 2010) semble indiquer que de nombreux assurés sociaux demandent de l'aide trop tard.

Le travail sur mesure est la norme au niveau du sous-sol de la sécurité sociale. C'est une bonne chose. En effet, il ressort des analyses des dossiers d'aide financière que les dossiers sont très différents les uns des autres. Les assistants sociaux indiquent qu'ils doivent évaluer au cas par cas comment le droit de mener une vie décente peut être concrétisé au mieux. Ce sont les membres du conseil qui décident. À partir de leur ancrage local, ils sont mieux à même que les autorités supralocales de juger quelles sont les conditions complémentaires que les habitants de leur territoire doivent remplir en vue de participer pleinement à la société.

Cela ne concerne bien entendu que les conditions complémentaires pour les personnes qui ne sont pas, ou pas suffisamment, protégées par les assurances sociales ou les revenus du travail. L'architecture de notre protection sociale suppose que les citoyens soient suffisamment protégés par le système de sécurité sociale contre la chute à un niveau insuffisant de leurs revenus du travail. Si ce n'est plus le cas, nous devons nous inquiéter pour diverses raisons. Nous en citerons trois. Tout d'abord, au niveau de l'efficacité, nous devons nous demander quel est le prix social d'une affluence massive d'assurés sociaux vers les systèmes de protection sociale résiduaires. La réalisation d'une enquête sociale, la mise en place d'une médiation de dettes et d'une gestion ou d'un accompagnement budgétaire, coûtent cher à la société. La question est la suivante : où se situe ce coût par rapport au coût de l'augmentation des revenus minimums pour arriver à un niveau décent ?

Une seconde raison pour laquelle nous devons nous faire du souci si une trop grande partie de la population dépend des régimes de sécurité sociale résiduaires, est que le risque de sous-protection est élevé. Dans notre étude, nous constatons que les CPAS ne réalisent que dans une mesure très limitée un screening systématique de leurs dossiers de longue durée en vue de garantir des revenus décents. Il existe 'en outre' sans aucun doute de très nombreux citoyens percevant de trop faibles revenus issus de la sécurité sociale ou du travail qui n'ont pas (encore) eu recours au CPAS.

Nous voudrions enfin souligner le risque que représente le fait de laisser une trop grande latitude locale aux CPAS. L'étude décrite ci-dessus indique une fois de plus clairement les différences sur lesquelles cela peut déboucher : un point qui ne peut être contesté. En partant du principe que tous les Belges sont égaux devant la loi, le domicile devrait, dans une bien moindre mesure qu'à l'heure actuelle, être un facteur déterminant de la possibilité qu'ont les citoyens de mener une vie décente ou non. Dans ce cadre, on plaide depuis longtemps pour une harmonisation (Vandenbussche, 2009), également afin d'assurer une plus grande transparence entre et au sein des CPAS.

Dans l'attente de directives politiques garantissant une plus grande uniformité, des démarches peuvent être entreprises afin d'améliorer la situation actuelle. Les résultats de l'étude sur l'application des budgets de référence dans le cadre des prestations de services sociaux par les CPAS sont déjà encourageants à ce niveau. Il convient cependant, en vue de garantir un usage adéquat des budgets de référence dans le cadre de

l'évaluation politique ou dans le cadre de l'aide individuelle, de toujours vérifier dans quelle mesure les compétences individuelles des citoyens sont suffisamment concrétisées et dans quelle mesure les biens et services publics sont suffisamment ouverts pour que tous les citoyens aient accès à leurs droits fondamentaux. À partir du cadre théorique des budgets de référence, on peut donc parfaitement soutenir que les autorités locales émettent différents avis sur le niveau de l'aide financière complémentaire dans des situations de clients à première vue similaires si, par exemple, les prix (de location) diffèrent beaucoup au niveau régional, ou si la présence relativement plus importante de groupes à risques dans une certaine ville ou dans un certain village exige des mesures adaptées.

NOTES

1. Le degré de risque de pauvreté a été repris à partir de 2010 avec la privation matérielle grave et l'intensité de travail très faible dans un indice composite qui permet de suivre l'évolution de la pauvreté en Europe.
2. Outre l'octroi d'une aide financière complémentaire, les CPAS peuvent prendre d'autres mesures destinées à garantir une vie décente aux citoyens, comme la mise à disposition de logements à un prix abordable, les interventions visant à rendre les logements moins consommateurs d'énergie, ou la distribution de pass loisirs.
3. Pour les situations de client, nous avons remarqué une grande variation lorsque l'on a demandé quel montant d'aide financière serait, selon eux, nécessaire pour pouvoir vivre décemment. Une observation frappante à ce niveau est que les membres du conseil estiment, plus que les assistants sociaux, qu'il est utile d'imposer des conditions supplémentaires, comme prévu dans la gestion budgétaire ou dans l'accompagnement budgétaire.
4. Nous remercions Kristel Bogaerts du Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck (UA) pour le calcul de ces revenus nets disponibles via Stasim.



CHAPITRE 3

Le revenu d'intégration et les alternatives pour l'exonération d'insertion socioprofessionnelle

Kristel Bogaerts, Raphaël Darquenne, Greet De Vil,

Guy Van Camp et Natascha Van Mechelen

1. Introduction

L'exonération d'insertion socioprofessionnelle (exonération ISP) offre un soutien financier supplémentaire aux bénéficiaires du revenu d'intégration lorsqu'ils suivent une formation pour renforcer leurs compétences ou lorsqu'ils s'engagent dans un emploi ; elle a été introduite conjointement avec le minimum vital en 1974. Alors que les ressources des ayants droit sont normalement prises en compte pour le calcul du revenu d'intégration, l'exonération ISP prévoit, pour les allocataires du revenu d'intégration qui suivent une formation ou qui s'engagent dans un emploi, que les revenus générés par cette formation ou par cet emploi soient, sous conditions et pour un montant forfaitaire par mois, exonérés. Dans le cas d'un emploi, l'exonération ISP vise plus particulièrement les groupes à faible potentiel de revenu (salaire et/ou nombre d'heures de travail limité). L'application de cette exonération aux ressources acquises par le travail ou dans le cadre d'une formation (rémunérée) rend financièrement plus attrayants les emplois à (faible) temps partiel et les formations rémunérées, étant donné que les revenus ainsi acquis ne seront pas entièrement déduits du revenu d'intégration. Certains sont également d'avis que l'exonération ISP constitue pour les bénéficiaires du revenu d'intégration un encouragement supplémentaire à trouver un emploi ou à suivre une formation. L'instrument est dans ce sens étroitement lié à la stratégie européenne de l'inclusion active. Cette inclusion active associe une prestation de services qualitative à une protection du revenu minimum et une politique active de l'emploi.

Le présent texte rassemble les résultats de deux rapports d'enquête¹ récents. Nous quantifions, entre autres, l'impact de cette réglementation et de ses alternatives potentielles sur le revenu disponible. Une des principales motivations pour la formulation de

ces alternatives était l'élimination des pièges financiers possibles au sein de la réglementation ISP existante.

Lors de l'exécution de cette analyse, nous avons ignoré un certain nombre de questions possibles, car elles se situaient en dehors du champ de l'enquête. Le présent texte ne vise pas à inclure l'exonération ISP dans l'ensemble des mesures de stimulation dont disposent les CPAS, même si la loi DIS de 2002 a confirmé et consolidé le rôle que joue le CPAS dans l'encouragement de la recherche d'un emploi rémunéré. Il n'est pas non plus destiné à soutenir le discours sur l'importance des incitations financières dans le cadre d'une politique d'activation et des effets possibles sur le comportement. Nous n'en donnerons qu'un aperçu littéraire pertinent (voir paragraphe 1). Et enfin, nous ne prêterons pas attention à la durabilité et à la dignité humaine des emplois, ni à l'effet possible des avantages liés au travail (*in-work-benefits*), comme l'exonération ISP, sur l'offre d'emploi.

Ce chapitre examinera en détail la (ré)insertion sur le marché du travail, dans le cadre du droit à l'intégration sociale et de l'exonération ISP. Tout au long des cinq paragraphes, nous établirons des relations entre les chiffres concrets, les goulets d'étranglement et les solutions. Dans le premier paragraphe, l'exonération ISP sera considérée dans le contexte du discours se rapportant aux prestations accordées aux travailleurs. Le deuxième paragraphe donnera une description technique de l'exonération ISP et introduira quelques statistiques concernant l'exonération ISP. Le troisième paragraphe mettra en carte quelques goulets d'étranglement : la portée actuelle de l'exonération ISP, la mise en œuvre sur le terrain et les implications financières pour les bénéficiaires. Dans le quatrième paragraphe seront abordées des solutions possibles pour les pièges financiers à l'(in)activité, et ce par le biais de méthodes de calcul alternatives pour l'exonération ISP. Enfin, le cinquième et dernier paragraphe formera la conclusion.

2. L'exonération ISP et les avantages liés au travail

L'exonération ISP peut être considérée comme un 'avantage lié au travail'. Comme le nom le suggère, il s'agit d'allocations ou de prestations versées aux personnes qui ont un emploi à temps plein ou à temps partiel. Ces allocations ou prestations sont très diverses quant au type (par exemple, prestations prolongées/supplémentaires, crédit d'impôt, etc.) et au groupe cible (universel ou sélectif), ainsi que par rapport à la mise en œuvre de la mesure. De nombreuses études concernant soit l'impact sur l'offre d'emploi, soit l'effet redistributif potentiel des différents avantages liés au travail, ont déjà été menées (pour quelques aperçus, voir par exemple De Lathouwer et Bogaerts (2002); Immervoll et Pearson (2009) et OCDE (2005 ; 2007)). Nous commenterons ici, très brièvement, les principaux goulets d'étranglement et les conclusions se rapportant aux mécanismes sous-jacents des avantages liés au travail.

Dans l'exemple spécifique de l'exonération ISP, il s'agit de la subvention des bénéficiaires du revenu d'intégration qui démarrent un emploi à bas salaire. En subventionnant le travail à bas salaire, on vise à la fois à rendre financièrement plus attrayants les niveaux inférieurs du marché du travail et à améliorer la situation de prospérité des personnes à bas revenu (surtout les familles à un seul revenu). Cela permet de transcender le compromis difficile entre la protection du revenu ('équité') et les incitants financiers ('efficacité') (De Lathouwer et Bogaerts 2002). En introduisant un système d'avantages liés au travail (*in-work-benefits*), on cherche, autrement dit, à créer un effet redistributif et à exercer un impact sur l'offre d'emploi.

Existe-t-il des preuves permettant de dire que ces avantages liés au travail atteignent généralement les objectifs dont il est ici question ? Il apparaît de l'étude réalisée par Immervoll et Pearson (2009) que tant les circonstances spécifiques du marché du travail que la répartition des revenus d'un pays sont étroitement liées à l'impact potentiel des avantages liés au travail (*in-work-benefits*). De Lathouwer et Bogaerts (2002) et l'OCDE réfèrent au rapport coût-efficacité, aux pièges des bas salaires et aux conditions liées à l'emploi (subventionné).

- Effet redistributif : ces allocations sont généralement financées par les fonds publics provenant proportionnellement davantage de revenus élevés et parce que ces ressources sont dépensées pour financer des mesures visant principalement à aider les personnes à revenu modeste à trouver un emploi. Dans ce contexte, deux éléments sont importants. Premièrement, le groupe ciblé par la mesure doit être plus sensible aux incitants financiers que le groupe imposé en vue du financement de cette mesure. Deuxièmement, l'impact redistributif de la mesure sera probablement plus grand selon que l'inégalité de revenu dans ce pays est plus importante. Plus la répartition des revenus est équitable, moins il y a d'espace pour rediriger les ressources provenant des revenus élevés vers les revenus modestes.²
- L'offre et la demande d'emploi : il faut tout d'abord que le groupe ciblé par la mesure soit sensible aux stimulants. Une enquête comparative internationale a révélé que les femmes ayant des enfants et un revenu modeste sont souvent plus sensibles aux incitants financiers que d'autres groupes.³ Immervoll et Pearson (2009) font remarquer qu'en dehors de l'aspect de l'offre, celui de la demande joue également un rôle. Plus la demande de travail est limitée, moins il est probable que les personnes qui pourraient bénéficier du stimulant financier trouvent effectivement un emploi. C'est pourquoi ils suggèrent que les avantages liés au travail (*in-work-benefits*) auront probablement un impact plus important dans des périodes de reprise économique que dans des périodes de récession.⁴
- Rapport coût-efficacité : De Lathouwer et Bogaerts (2002) réfèrent à l'équilibre entre l'envergure de la mesure et l'utilisation ciblée des ressources. Pour influencer réellement la participation au marché du travail, il faut que l'envergure de la mesure soit substantielle, tant au niveau individuel qu'au niveau de la société. Un système largement accessible, axé sur tous les individus à bas salaire, est toute-

fois très coûteux. C'est pourquoi on a souvent recours à des conditions limitatives afin de pouvoir utiliser les ressources disponibles de façon plus sélective, et donc aussi plus ciblée. Les désavantages des systèmes sélectifs ne sont cependant pas insignifiants : les effets négatifs de l'offre pour les autres membres de la famille, les tensions entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas bénéficier de la mesure (*tensions insider-outsider*), les effets de confinement (ne pas accepter de nouvelles possibilités d'emploi afin de pouvoir continuer à bénéficier des avantages) et les effets dits d'admissibilité (*entitlement effects*) (agir en vue de répondre aux conditions requises).

- Pièges des bas salaires et érosion salariale : les conditions liées aux mesures enrayent souvent la mobilité verticale, car le fait de 'travailler plus' et/ou de 'gagner plus' est pénalisé à partir d'un certain seuil de revenu. Le passage à un emploi non subventionné ou l'ambition d'une promotion peuvent ainsi être découragés. Mais du côté des employeurs aussi, le danger existe de maintenir intentionnellement des salaires bas, puisque les pouvoirs publics prévoient quand même l'octroi d'une subvention ou d'un revenu d'appoint. L'existence d'un salaire minimum garanti fait toutefois obstacle en Belgique à une érosion salariale soutenue.
- Incitants financiers et conditions-cadres relatifs à l'emploi : l'importance des incitants financiers pour les allocataires ne peut en aucun cas être sous-estimée, mais elle ne peut pas non plus être surestimée. Le revenu familial net disponible des ménages bénéficiant d'une allocation est relativement bas (par exemple, en comparaison avec le seuil de pauvreté, Goedemé et al., 2011) et l'amélioration de ce revenu familial constitue un objectif de prime importance. D'autre part, les individus peuvent aussi puiser une motivation à l'emploi dans l'existence (d'un nombre suffisant) de conditions-cadres, parmi lesquelles on compte les possibilités de garde d'enfants, la disponibilité des emplois (en général et plus particulièrement dans la région) et leur accessibilité (voiture/vélo/transport publics), un service à l'emploi bien structuré et les possibilités de formation disponibles.

L'analyse suivante est basée sur quelques éléments de cet aperçu, qu'elle approfondit dans le paragraphe 4. L'architecture de l'exonération ISP et les incitants financiers sont considérés dans le contexte de la sélectivité, des groupes d'utilisateurs, des pièges des bas salaires et d'une sélection de conditions-cadres existantes. Le point de départ spécifique pour l'élaboration de calculs alternatifs pour l'ISP (paragraphe 5) est la limitation des pièges financiers.

3. Le revenu d'intégration et l'exonération d'insertion socioprofessionnelle

L'exonération des ressources au profit de l'insertion socioprofessionnelle constituait à l'origine une intervention technique dans le calcul du minimum vital, qui est devenu le

revenu d'intégration. De nos jours, l'exonération ISP s'inscrit également dans le cadre de l'inclusion active. Les deux aspects sont aujourd'hui fortement interdépendants.

En règle générale, le montant de l'allocation du revenu est calculé comme suit :

Allocation du revenu d'intégration = montant forfaitaire du revenu d'intégration + exonération – ressources

Le revenu d'intégration se décline en trois catégories, selon la situation familiale : catégorie 1 pour les cohabitants, catégorie 2 pour les personnes isolées et catégorie 3 pour les personnes ayant une famille à charge. Chaque catégorie de revenu d'intégration a un montant mensuel forfaitaire différent qui s'élevait respectivement, en date du 1^{er} février 2012, à 523,74 €, 785,61 € et 1 074,48 € pour les catégories un, deux et trois.

Le chapitre 5 de l'Arrêté royal du 11 juillet 2002, relatif au règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, porte sur le calcul des ressources. Toutes les ressources nettes, de quelque nature ou origine qu'elles soient (revenus professionnels, allocations sociales, revenus provenant de biens mobiliers et immobiliers, avantages en nature), tant du demandeur que des membres de sa famille (dans certaines limites), sont en principe prises en compte. Certains revenus, comme ceux qui proviennent de biens immobiliers, de capitaux mobiliers, les revenus professionnels du partenaire, sont toutefois soumis à une méthode de calcul spécifique.

Certaines ressources ne sont cependant pas entièrement (art. 22) ou partiellement (art. 35) prises en compte lors du calcul.

Premièrement, certains types de composants de revenu sont 'entièrement exonérés' (article 22, paragraphe 1), par exemple les allocations familiales et les bourses d'études.

Deuxièmement, une 'exonération spécifique' peut être accordée aux familles, sous certaines conditions de revenu⁵ (article 22, paragraphe 2). Cette exonération annuelle, qui dépend de la catégorie du revenu d'intégration, s'élève respectivement à 155 €, 250 € et 310 € pour les cohabitants sans enfants, pour les personnes isolées et pour les cohabitants avec charge d'enfants. Ces montants sont demeurés inchangés depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2002. L'exonération spécifique pourrait donc être considérée comme un stimulant d'activation – de nature plutôt symbolique, vu les montants relativement bas.

Et troisièmement, il existe 'l'exonération d'insertion socioprofessionnelle' (article 35). Afin de favoriser l'insertion socioprofessionnelle du bénéficiaire du revenu d'intégration qui commence à travailler ou qui suit une formation professionnelle, les revenus nets sont exonérés pour un montant de 229,95 € par mois (index février 2012). Cette exonération ISP constitue donc une partie du revenu d'intégration et est donc également exonérée d'impôts. Cette exonération est limitée dans le temps à trois ans, et ce à compter du premier jour où la personne en question bénéficie de l'exonération. La note de politique générale 'Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie

sociale' de janvier 2012 prévoit une adaptation permettant de prolonger de trois ans la période pendant laquelle on peut bénéficier de l'exonération ISP. Cela voudrait dire que la période d'octroi de l'exonération ISP demeure effectivement fixée à trois ans, mais que la période pendant laquelle on peut bénéficier de cette exonération est prolongée jusqu'à six ans (à compter du premier jour où l'exonération est octroyée).

L'exonération ISP rend financièrement plus attrayant le passage à l'emploi ou à la formation qualifiante pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. En raison de ses règles d'application, l'exonération ISP vise en particulier les groupes à faible potentiel de revenu (salaire et/ou nombre d'heures de travail limité). La partie non exonérée du revenu net doit en effet être inférieure au montant du revenu d'intégration pour pouvoir continuer à bénéficier d'une partie du revenu d'intégration. Si ce n'est pas le cas, la personne en question ne pourra plus, en plus de ses revenus professionnels, prétendre au revenu d'intégration ou à un autre type d'aide du CPAS.

Cet élément financier représente immédiatement aussi l'un des principaux 'goulets d'étranglement' qui ont été diagnostiqués dans le cadre du système actuel (voir Carpentier et al., 2011). Des éléments du revenu d'intégration lui-même, par exemple, l'individualisation des revenus d'intégration de cohabitants sans enfants, ainsi que des éléments de l'exonération ISP, comme son caractère forfaitaire, engendrent parfois, dans le cas d'un emploi à temps partiel, des pièges financiers. Dans ces cas-là, il n'est financièrement pas intéressant de travailler ou de travailler plus, par rapport à une situation de dépendance du revenu d'intégration ou par rapport à un emploi à faible temps partiel. Les 'règles d'application' ont également déjà suscité des points d'interrogation : celles qui concernent le groupe cible, l'individualisation incomplète de l'exonération ISP sur le revenu professionnel complétant les revenus d'intégration individualisés (pour les couples sans enfants à charge) et la durée de l'exonération, de maximum trois ans à compter de la première application.

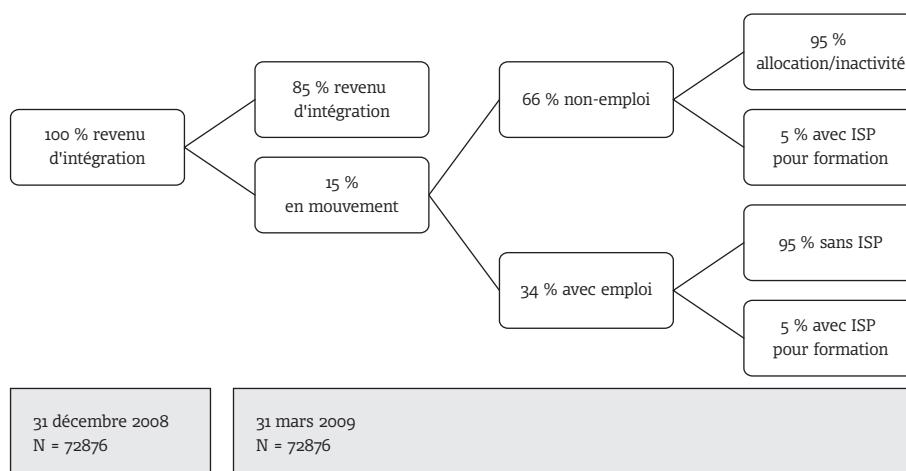
Une autre enquête d'évaluation (Bogaerts et al., 2010) souligne les différences entre les chômeurs et les bénéficiaires du revenu d'intégration, en matière de soutien du revenu lors d'une reprise de travail à temps partiel. Parmi les différences les plus frappantes, on note la nature involontaire du travail à temps partiel et le fait que la majoration soit liée au nombre d'heures de travail pour l'allocation de garantie de revenu des chômeurs versus le soutien du travail à revenu net limité et une exonération forfaitaire des revenus pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. Ces différences mènent, dans certains cas, à des écarts financiers considérables qui sont exclusivement basés sur la nature des prestations : l'assurance chômage ou le revenu d'intégration.

L'impact de ces goulets d'étranglement sur l'utilisation ou sur l'application de l'exonération ISP, lorsque des bénéficiaires du revenu d'intégration (re)commencent à travailler ou qu'ils entament une formation, demeure toutefois assez confus. Grâce aux bases de données administratives et à une enquête spécifique menée auprès des

CPAS (cf. infra), nous sommes néanmoins en mesure de mettre – de façon indirecte et à titre purement indicatif – ces goulets d'étranglement en perspective. Les bases de données administratives⁶ démontrent en premier lieu que l'octroi ou l'application de l'exonération ISP demeure assez limité. Le 31 décembre 2008, nous comptions par exemple 1 133 personnes bénéficiant de l'exonération ISP dans le cadre d'un emploi et 1 144 personnes bénéficiant de l'exonération ISP en raison du suivi d'une formation. Ensemble, elles représentent 3% des personnes qui reçoivent un revenu d'intégration du CPAS.

Au regard des mouvements effectués par les bénéficiaires du revenu d'intégration sur le marché du travail et autour de celui-ci, la portée de l'exonération ISP demeure également limitée. Pour toutes les personnes qui recevaient fin 2008 un revenu d'intégration, il a été examiné quelle était trois mois plus tard leur position sur le marché du travail. 85% d'entre elles vivaient toujours exclusivement d'un revenu d'intégration et 15% étaient passées à un autre statut. Un tiers de ces mouvements était lié à un emploi, deux tiers à autre chose. L'exonération ISP a été appliquée à 5% des personnes ayant trouvé un emploi ; il s'agit ici de 1,6% de la totalité du flux sortant. Dans le groupe qui n'a pas évolué vers un emploi, 5% ont bénéficié de l'exonération ISP en raison du suivi d'une formation. Il s'agit de 3% de la totalité du flux sortant. L'exonération ISP est de surcroît souvent appliquée pour des périodes de courte durée (ou de durée interrompue), aussi bien en raison d'un travail que d'une formation. Le flux entrant étant limité, l'effet cumulatif pour l'ensemble des personnes bénéficiant d'une exonération ISP (cf. supra) est donc restreint.

Figure 1 – Type d'emploi suite au revenu d'intégration, Belgique, 4^e trimestre 2008 – 1^{er} trimestre 2009.



Source : Datawarehouse Marché du Travail et Protection sociale ; propres adaptations.

4. L'exonération d'insertion socioprofessionnelle en pratique

Malgré l'importance de l'activation et du renforcement des compétences de travail des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration, l'exonération ISP n'est appliquée que de façon limitée. Dans ce paragraphe, nous approfondirons les trois facteurs qui mettent le succès restreint de l'exonération ISP en perspective. Ces facteurs résultent en premier lieu de l'architecture de l'exonération elle-même. La combinaison (1) des préférences liées à l'emploi des bénéficiaires du revenu d'intégration et l'offre limitée d'emplois appropriés, (2) des goulets d'étranglement lors de l'application de l'exonération et (3) des conséquences pour le revenu net disponible des bénéficiaires du revenu d'intégration, permet de mieux comprendre les causes et les effets. Ce diagnostic entend initier d'éventuelles alternatives.

4.1 L'offre d'emploi et les préférences des bénéficiaires du revenu d'intégration

L'architecture même de l'exonération ISP détermine à différents égards l'utilisation effective qui en est faite. Il s'agit aussi bien des caractéristiques des emplois que de celles des personnes qui font usage de l'exonération ISP. À l'aide d'un échantillonnage basé sur des données administratives, nous allons décrire ici un certain nombre de caractéristiques d'emplois pouvant bénéficier d'une exonération ISP. Les données disponibles ne permettent toutefois pas de vérifier s'il s'agit d'emplois durables et respectueux de la dignité humaine.

Les dispositions de l'exonération ISP ne permettent pas de soutenir des emplois standard à temps plein. Le revenu net est alors trop élevé pour pouvoir entrer en ligne de compte pour une exonération (partielle) du salaire. Il apparaît des simulations de revenu (voir aussi 4.3.) que seuls les emplois à temps partiel, ou les emplois à temps plein pour des mois incomplets, permettent l'application de l'exonération ISP.

La focalisation de l'exonération ISP sur les emplois à faible potentiel de revenu, en matière de salaire et/ou de nombre d'heures de travail, se voit dans les emplois qui sont effectués en faisant usage de l'exonération ISP. Le type d'emploi, qu'il soit à temps plein, à temps partiel ou doté d'un statut particulier (comme le travail intérimaire et le travail occasionnel), diffère en effet nettement des emplois 'post-revenu d'intégration', avec ou sans exonération ISP (voir tableau 1). Dans le premier groupe, plus de 80% travaillent à temps partiel ou ont un statut spécial, alors que dans le second groupe, cette part s'élève à 40%. Le fait que tous les emplois à temps partiel ne sont pas soutenus peut s'expliquer de différentes manières. Les droits à l'exonération ISP peuvent être échus (période d'application de 3 ans expirée), le salaire peut être trop élevé (salaire moyen et non un salaire minimum, ou un emploi à temps partiel équivalant à 60 -70% d'un emploi à temps plein) ou la période d'application n'a pas été démarrée à la demande du client, par dissuasion du CPAS ou par une interprétation erronée de la réglementation (complexe).

Tableau 1 – Type d'emploi suite au revenu d'intégration, Belgique, 4^e trimestre 2008 et 1^{er} trimestre 2009.

	ISP (entrants)	ISP (moyenne)	empl. sans aide
temps plein	18,7	23,2	55,3
temps partiel	60,2	67,3	23,8
statut spécial	20,5	8,7	16,8

Source : Datawarehouse Marché du Travail et Protection sociale ; propres adaptations.

La durée de travail des emplois se situe principalement entre 30 et 60% d'un emploi à temps plein ; moins de 1 emploi sur 5 est un emploi à plus faible temps partiel. Près de 1 emploi sur 3 avec exonération ISP est considéré comme un emploi à temps plein ou comme un emploi à temps partiel élevé. Cela semble contradictoire, mais c'est par exemple possible pour un travail à temps plein effectué pendant un mois incomplet, comme un emploi temporaire ou au début d'un emploi.

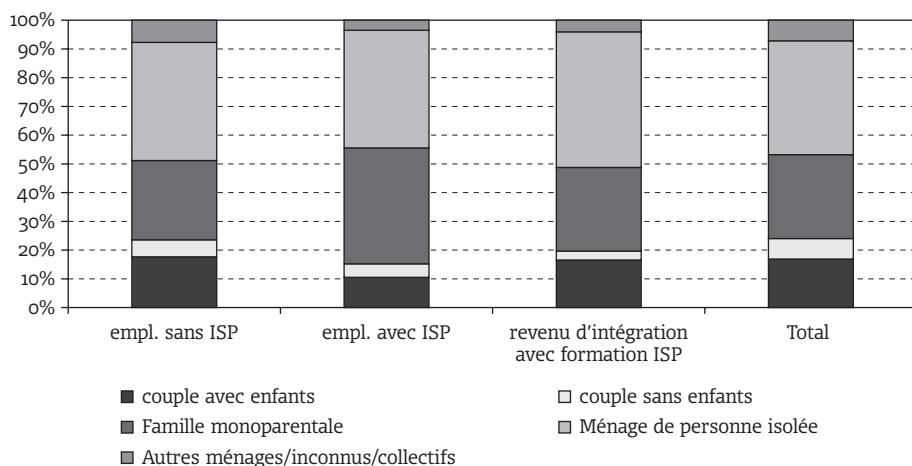
Malgré cette focalisation sur les emplois à faible potentiel de revenu, les emplois combinés avec l'exonération ISP ne sont pas systématiquement moins bien payés que les emplois non soutenus des anciens bénéficiaires du revenu d'intégration. Pour les différents groupes, à savoir, le nouveau flux entrant, avec ou sans exonération ISP, et la moyenne des salariés bénéficiant de l'exonération ISP, la répartition des salaires journaliers bruts est équivalente. Pour ainsi dire tous les emplois 'post-revenu d'intégration', avec ou sans exonération ISP, bénéficient de la prime à l'emploi. La prime à l'emploi diminue la cotisation sociale personnelle (généralement 13,07% du salaire brut) pour les salaires bruts des emplois à temps plein jusqu'à 2 338 € (montant proportionnel en cas d'emploi à temps partiel, 1^{er} février 2012). Elle permet ainsi d'augmenter le revenu net en cas d'emploi faiblement ou modestement rémunéré.

La part élevée des emplois intérimaires est également un fait marquant : 14% de tous les emplois 'post-revenu d'intégration' (flux entrant) sont des emplois temporaires. Dans la moyenne des salariés bénéficiant (brièvement et longuement) de l'exonération ISP, la part des emplois temporaires diminue de moitié, mais demeure toutefois élevée. Fin 2008, 2,2% de tous les salariés travaillaient en tant qu'intérimaires. Les emplois titres-services constituent également une part importante des emplois avec exonération ISP. Fin 2008, près de 2,6% de tous les salariés occupaient ce type d'emploi. En ce qui concerne le flux entrant dans des emplois avec exonération ISP, près de 1 emploi sur 10 s'inscrit dans le cadre des titres-services. Dans la moyenne des emplois bénéficiant d'une exonération ISP, cette part grimpe jusqu'à 1 emploi sur 7. C'est une indication possible du caractère durable de ces emplois.

Les dispositions de l'exonération ISP se traduisent de différentes manières, même dans les caractéristiques observées des personnes qui font usage de l'exonération ISP. L'individualisation du revenu d'intégration pour les cohabitants sans enfant a un impact négatif sur l'application de l'exonération ISP. La catégorie de revenu d'intégration 'co-

habitants sans enfants à charge' se retrouve deux fois moins souvent dans le groupe d'application, par rapport à la part qu'elle représente dans le groupe des bénéficiaires du revenu d'intégration (voir figure 2). Les revenus d'intégration individuels sont en effet si bas que seuls des emplois à très faible temps partiel entrent en ligne de compte pour une exonération supplémentaire des ressources.

Figure 2 – Composition de famille des bénéficiaires du revenu d'intégration, Belgique, 1^{er} trimestre 2009.



Source : Datawarehouse Marché du Travail et Protection sociale ; propres adaptations.

D'autre part, il ressort que certains groupes adhèrent nettement mieux aux conditions ou aux dispositions de l'exonération ISP. Nous remarquons tout d'abord l'existence d'un lien avec la combinaison 'famille - travail'. Le groupe des personnes avec un emploi soutenu par l'exonération ISP compte plus de femmes et/ou de familles avec des enfants de moins de six ans que la moyenne des bénéficiaires du revenu d'intégration. La part des parents isolés est frappante au sein de ce groupe ; elle représente le double de celle que l'on rencontre dans la population des bénéficiaires du revenu d'intégration (voir figure 2). Les emplois à faible temps partiel, qui seraient financièrement peu attrayants sans l'exonération ISP, apparaissent intéressants pour ces personnes grâce justement à l'exonération ISP.

Deuxièmement, l'exonération ISP semble également offrir des possibilités permettant à un groupe cible spécifique 'd'affûter ses compétences et ses capacités'. De toutes les personnes qui bénéficient de l'exonération ISP en raison du suivi d'une formation (et dont nous connaissons le niveau d'éducation⁷), 84% n'ont même pas le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ; ils doivent donc essayer d'accéder au marché du travail avec un bagage initial limité (78% de la totalité du groupe des bénéficiaires du revenu d'intégration n'a pas le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur).

En comparaison avec les autres personnes bénéficiant du revenu d'intégration, il s'agit très souvent de jeunes adultes (< 35 ans), de non-ressortissants de l'Union européenne (UE) et/ou de personnes isolées qui suivent une formation soutenue par l'exonération ISP.

Troisièmement, l'exonération ISP constitue une option relativement souvent utilisée pour l'activation de 'non-ressortissants de l'UE', tant en matière de travail que de formation. Ainsi, 29% des bénéficiaires du revenu d'intégration avec exonération ISP en raison du suivi d'une formation et 26% avec exonération ISP liée à l'emploi ne sont pas des ressortissants de l'UE (par rapport aux 19% de non-ressortissants de l'UE dans la totalité du groupe des bénéficiaires du revenu d'intégration). Parmi les explications possibles de l'utilisation accrue des opportunités de formation au sein de ce groupe figurent l'afflux de personnes non qualifiées dans le système du revenu d'intégration, l'absence de qualifications étrangères reconnues et l'utilisation de l'exonération ISP pour suivre une formation linguistique. La constitution de droits sociaux et/ou l'utilisation de projets spécifiques relatifs à l'emploi l'économie sociale constituent des explications possibles de l'usage accru fait dans le cadre d'un emploi par des non-ressortissants de l'UE. Par ailleurs, il est certain qu'une enquête empirique s'impose dans ce contexte.

Au travers des caractéristiques relatives à l'emploi et à la personne qui ont été observées, se dessine une autre ligne de faille frappante. Par rapport au nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration dans la région, l'exonération ISP liée à l'emploi est plus souvent appliquée en Flandre (53% des exonérations ISP liées à l'emploi) et celle qui est liée à la formation, en Wallonie (77% des exonérations ISP liées à la formation). À Bruxelles, l'application demeure plutôt limitée dans les deux domaines. Ces différences ne sont certainement pas exclusivement imputables aux caractéristiques des bénéficiaires du revenu d'intégration au sein des régions ou à d'éventuelles autres accentuations dans l'accompagnement offert par les CPAS flamands, bruxellois ou wallons. Il est en effet fort probable que les différences entre les marchés du travail régionaux jouent également un rôle, ainsi que les possibilités dont disposent les CPAS ou les clients eux-mêmes d'y accéder. Les données disponibles n'ont pas permis d'approfondir cette thèse. Les hypothèses de travail admises pour examen ultérieur sont (1) que le taux de chômage élevé et l'offre d'emploi limitée en Wallonie et à Bruxelles, en général et/ou plus particulièrement pour le travail peu qualifié, obligent les CPAS de ces régions à utiliser l'exonération ISP liée à la formation, à la fois comme moyen d'activation et pour renforcer les compétences des bénéficiaires du revenu d'intégration afin d'augmenter leurs chances sur le marché du travail, alors que (2) la relative étroitesse du marché du travail en Flandre et sa vaste économie de services permettent d'offrir des emplois et des places de stage aux personnes peu qualifiées.

4.2 Goulets d'étranglement issus de la pratique

Si près de 40% des CPAS déclarent n'utiliser que rarement l'exonération ISP (une poignée d'acteurs affirme ne jamais l'appliquer), alors que les autres disent le faire souvent ou même très souvent, il est intéressant de se poser quelques questions sur les facteurs qui expliquent cette fréquence d'utilisation pour le moins variée. Il peut s'agir de toutes sortes de facteurs : la politique locale, une application élaborée en fonction des assistants sociaux, les contraintes administratives, la démotivation du travail à temps partiel et/ou l'encouragement du travail à temps plein.

Afin de comprendre de façon qualitative comment les CPAS et les travailleurs sociaux se représentent la mesure d'exonération ISP, se l'approprient et en font usage, nous avons, dans les deux régions du pays, procédé à la passation d'un questionnaire en ligne, et effectué, avec les acteurs de terrain, deux analyses en groupe.

Il ressort des analyses que les acteurs considèrent la mesure d'exonération ISP comme peu adaptée aux conditions dans lesquelles les bénéficiaires accèdent au marché du travail (petits contrats, changements fréquents de situation, intérim). Son caractère forfaitaire et limité dans le temps entraîne la nécessité d'une réflexion au cas par cas à propos de la pertinence de son activation, tantôt envisagée comme un incitant à l'emploi, tantôt comme une aide sociale complémentaire. Les acteurs se prononcent essentiellement sur trois dimensions de l'exonération ISP : son calcul, sa durée et son usage.

Si le calcul de l'exonération ISP est considéré majoritairement comme étant relativement simple, force est de constater toutefois que les modalités de calcul font l'objet d'interprétations variées entre les CPAS et les travailleurs sociaux (mensuel, annuel, journalier). L'enquête qualitative révèle également que les modalités de calcul peuvent être considérées comme une charge administrative complexe, étant donné que les ressources doivent être recalculées chaque fois que la situation change. La complexité de l'exonération ISP et le fait que de nombreux CPAS n'appliquent pas la réglementation jouent certainement un rôle dans le fait que l'exonération ISP soit en général utilisée de manière assez limitée.

La limitation de la durée de la mesure (à trois ans) est majoritairement considérée comme une restriction indispensable. Mais bon nombre d'acteurs (41% des Francophones et 20% des Néerlandophones) estiment également que la durée de la mesure pourrait être prolongée. La limitation dans le temps de l'exonération pose la question de l'intérêt pour le bénéficiaire de l'activer ou non. Faut-il, par exemple l'activer si un bénéficiaire trouve un petit travail ponctuel sachant qu'il ne pourra plus en bénéficier si, plus tard, il trouve un travail plus stable ? Faut-il l'activer pour répondre à une situation d'urgence financière ? *In fine*, la question du temps de la mesure renvoie à la question du temps de l'insertion des bénéficiaires et à la nécessité que la mesure prenne en compte les temporalités de l'insertion professionnelle des bénéficiaires.

En ce qui concerne les usages de l'exonération ISP, elle peut tantôt être considérée comme un incitant à l'emploi, tantôt comme une aide sociale complémentaire, mais nécessaire, tantôt comme un piège à l'emploi. Elle peut faire l'objet d'un usage proactif où elle est utilisée comme un incitant ou d'un usage rétroactif où elle est activée une fois qu'un bénéficiaire a trouvé un emploi. Son usage fait donc l'objet d'une tension entre une logique d'activation et une logique d'aide sociale.

L'utilisation de l'exonération ISP est ainsi conditionnée selon le sens que les CPAS et les travailleurs sociaux donnent à son utilisation. La plupart du temps, la mesure doit d'abord être avantageuse pour le bénéficiaire et doit permettre soit de favoriser l'accès à l'emploi, soit d'augmenter les ressources disponibles pour faire face au coût de plus en plus élevé de la vie.

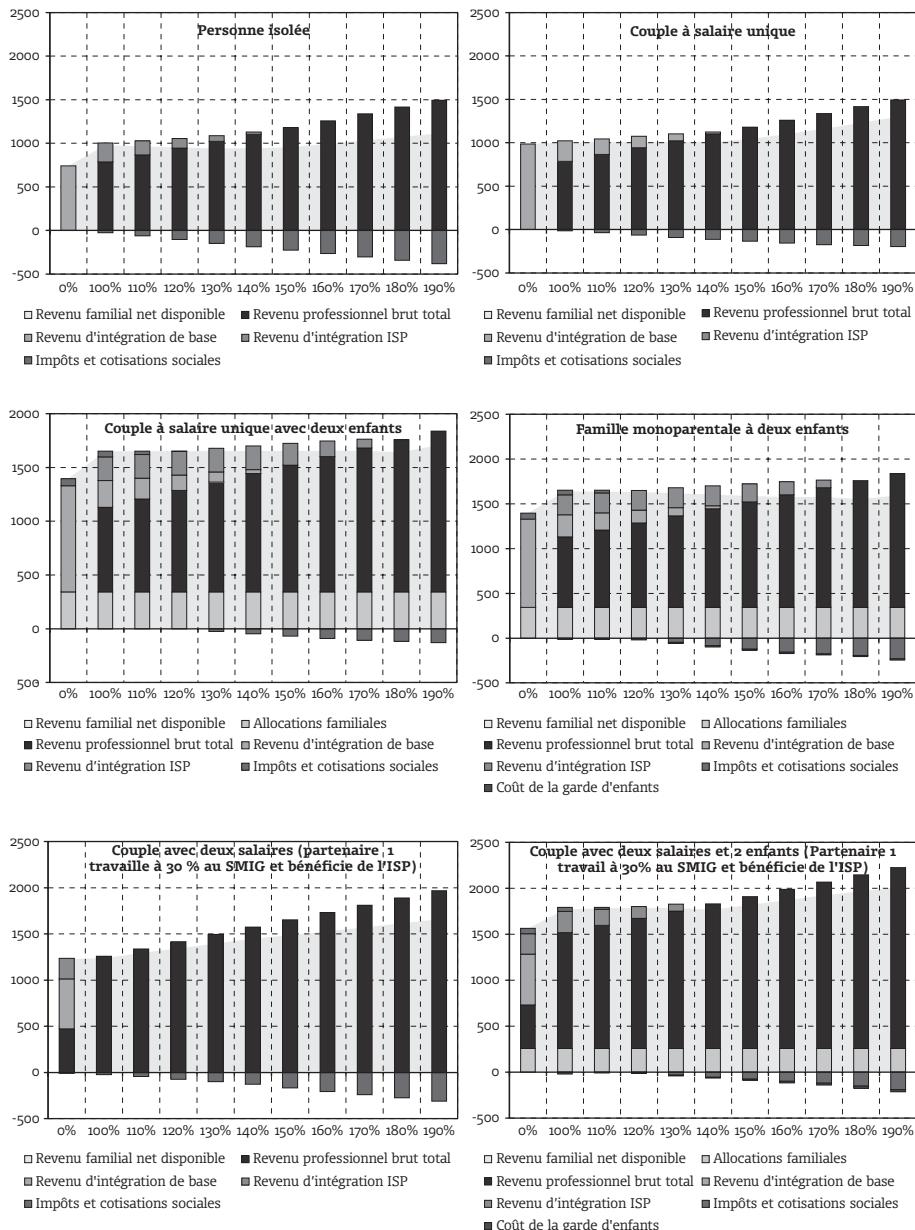
Enfin, des cas particuliers, comme celui des artistes, des étudiants ou des travailleurs indépendants entraînent des usages spécifiques de la mesure. Dans ces cas comme dans d'autres (emploi ou formation), certains CPAS se transforment en laboratoires de pratiques innovantes bricolées 'sur le tas' pour favoriser l'insertion des bénéficiaires ou leur permettre de vivre plus dignement. Pour conclure, la plupart des acteurs se déclarent ouvertement en faveur d'une optimisation de la mesure : soit par une application différenciée, selon que le bénéficiaire travaille ou qu'il suit une formation, soit par une différence basée sur la situation (personne isolée, personne cohabitant, personne avec une famille à charge), soit par une exonération variable en fonction du taux d'emploi.

4.3 Le revenu familial net disponible et les pièges d'(in)activité

Pour étudier l'évolution du revenu net disponible lors du passage d'une situation sans travail et avec un revenu d'intégration, à une situation avec un emploi et éventuellement un revenu d'intégration, nous procédons, pour les différents types de familles, à une simulation du revenu basée sur le Modèle de Simulation Standard du Centre de Politique sociale Herman Deleeck (STASIM – *Standaard Simulatiemodel Sociale Zekerheid*). Les graphiques montrent les différents composants du revenu disponible des bénéficiaires du revenu d'intégration. La colonne à l'extrême gauche des graphiques montre chaque fois la situation, sans travail et avec un revenu d'intégration. Les autres colonnes incluent les différents composants de revenu des bénéficiaires du revenu d'intégration qui commencent à travailler, et ce, à différents taux d'emploi avec un salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) (figure 3) ou à un taux d'emploi de 50%, avec un éventail salarial allant de 100 à 200% du SMIG (figure 4)⁸. Le fond grisé des graphiques montre le revenu net disponible pour le cas type en question.

Pauvreté en Belgique

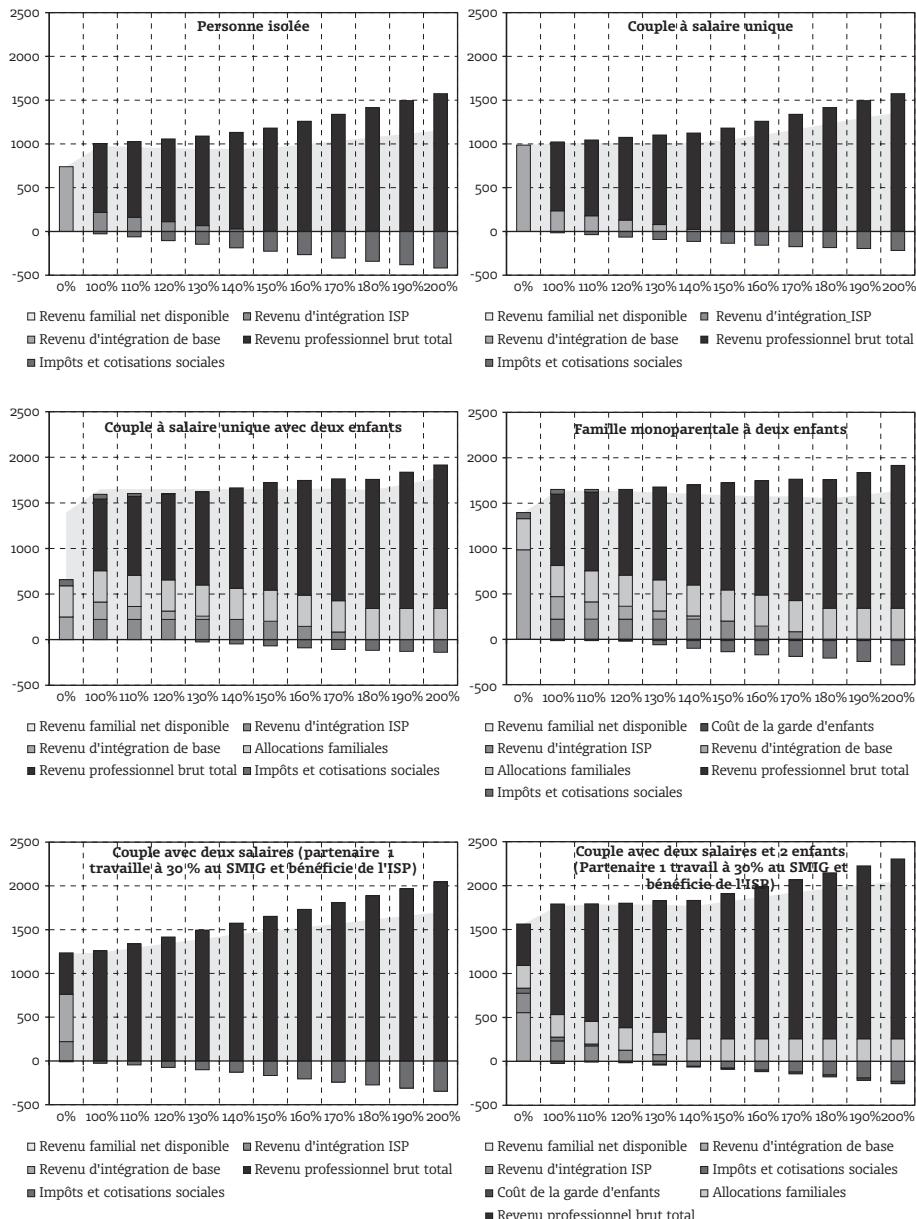
Figure 3 – Emploi à temps partiel (par 10%) au SMIG.



Composants de revenu en euros (axe vertical) pour le taux d'emploi (exprimé en% du SMIG) (axe horizontal).

Source : Modèle STASIM du Centre de Politique sociale Herman Deleeck.

Figure 4 – Emploi à 50% à un éventail salarial allant de 100 à 200% du SMIG (par 10%).



Composants de revenu en euros (axe vertical) pour des salaires exprimés en% du SMIG (axe horizontal).

Source : Modèle STASIM du Centre de Politique sociale Herman Deleeck.

Dans la discussion, l'accent a été mis sur les incitants financiers ou sur les pièges financiers pour les ayants droit au revenu d'intégration lorsqu'ils commencent à travailler (plus). On parle d'un piège financier quand un ayant droit au revenu d'intégration ne connaît aucune amélioration financière lorsqu'il commence à travailler (plus).

Toutefois, lors du calcul du revenu familial, il n'a pas été tenu compte ni de l'aide financière complémentaire, ni des tarifs sociaux auxquels les ayants droit au revenu d'intégration peuvent prétendre. Cette aide et ces avantages financiers sont souvent supprimés lorsqu'un travail est entamé. Étant donné que les allocations complémentaires peuvent s'élever à quelques centaines d'euros, cela peut avoir un effet négatif sur le revenu net disponible qui n'est donc pas simulé avec STASIM. Certains coûts liés au travail, comme les déplacements domicile-travail, ne sont pas pris en compte. D'autre part, les éventuels avantages financiers à plus long terme du passage à l'emploi, comme la constitution d'une pension, ne sont pas non plus pris en considération.

La transition du revenu d'intégration à l'emploi à temps plein au salaire minimum constitue une augmentation significative du revenu par rapport à la situation du revenu d'intégration. À l'exception de la famille monoparentale, le revenu net disponible (compte tenu du coût de la garde d'enfants) est, en cas de mise à l'emploi, pour les différents types de famille examinés, généralement 500 euros par mois plus élevé que le revenu d'intégration. Pour les familles monoparentales, le rendement majoré est plus faible en raison du coût de la garde des enfants. Notons que les personnes qui travaillent à temps plein au SMIG n'ont pas droit au revenu d'intégration, ni à l'exonération ISP.

Les simulations démontrent également que l'exonération ISP est tout à fait pertinente lors de la transition entre le revenu d'intégration et un emploi à temps partiel. Vu le montant maximum relativement bas et le caractère forfaitaire de l'exonération ISP, ce système favorise principalement les emplois à très faible temps partiel. Le forfait ISP est déjà atteint avec un emploi inférieur à 20% du salaire minimum. Selon la catégorie de revenu d'intégration, le droit à l'exonération ISP échoit dans le cas d'un travail à environ 40% (catégorie 1), 60% (catégorie 2) et 70% (catégorie 3) au salaire minimum, supprimant ainsi l'incitant financier visant à promouvoir la recherche d'un emploi avec ces pourcentages de travail, plutôt que l'acceptation d'un emploi à 20% au salaire minimum.

Dans le cas d'un 'emploi à temps partiel (50%) mieux rémunéré que le salaire minimum', l'ISP peut être appliquée pour des salaires qui s'élèvent jusqu'à 140% du SMIG (catégories 1 et 2). Pour les familles à salaire unique, avec des enfants à charge (couples ou familles monoparentales, catégorie 3), l'exonération ISP échoit dans le cas d'un travail à temps partiel rémunéré par un salaire qui s'élève à plus de 170% du SMIG. Bien que l'ISP mène donc à une augmentation des revenus nets par rapport à une situation sans exonération, l'ISP ne permet toutefois pas de créer un rendement majoré net entre un travail à temps partiel rémunéré par un salaire représentant 100% du salaire minimum et un travail à temps partiel rémunéré à 140% ou à 170% du salaire minimum.

Le caractère forfaitaire de l'ISP crée donc des pièges financiers. Mais une réglementation fiscale différente pour les revenus issus de l'aide sociale qui ne sont pas imposables, contrairement aux revenus professionnels qui le sont, diminue également l'avantage financier des ayants droit au revenu d'intégration qui commencent à travailler (plus). Une partie du salaire plus élevé sera en effet surtaxée dans le cadre du revenu net disponible (surtout dans le cas d'un emploi à temps partiel rémunéré par un salaire supérieur au SMIG, figure 4).

Pour les 'couples ayant droit au revenu d'intégration de la catégorie 1' (notamment les couples sans enfants à charge), un piège financier supplémentaire apparaît. Dans cette catégorie, le droit au revenu d'intégration est individualisé, ce qui veut dire que chaque partenaire reçoit la moitié du montant prévu pour les couples (ou parents isolés) avec charge d'enfants. Les montants du revenu d'intégration individuel sont par conséquent assez bas. Pour le calcul de l'allocation du revenu d'intégration individuel, les ressources du partenaire entrent également en ligne de compte. Le droit à l'ISP peut valoir aussi longtemps que le revenu professionnel est inférieur à la somme du montant forfaitaire du revenu d'intégration et de l'exonération ISP. Cette règle vaut également pour le revenu professionnel du partenaire. Mais dès que le revenu professionnel du partenaire dépasse cette limite, la partie de son revenu professionnel qui dépasse le revenu d'intégration forfaitaire (sans l'exonération ISP supplémentaire) sera déduite du revenu d'intégration de l'autre partenaire. Cette situation crée un piège financier supplémentaire. Le revenu global des couples sans enfants, dont un seul partenaire a un emploi, est donc bien plus bas que celui d'un couple similaire avec des enfants.

La 'limitation dans le temps' fixée à 3 ans pour l'exonération ISP (dans la note de politique générale du SPP Intégration Sociale de janvier 2012, il a été proposé de prolonger cette période jusqu'à 6 ans) peut aussi être la cause d'un piège financier. Pour certaines personnes, la suppression de l'exonération ISP représente une diminution considérable de leur revenu. Ces personnes préféreront opter pour une allocation intégrale de revenu d'intégration, plutôt que de continuer à travailler sous ce régime.

5. Une alternative pour l'ISP ?

Trois calculs alternatifs de l'exonération ISP ont été examinés de plus près par le biais d'une simulation des revenus. Ces simulations de revenu visent uniquement à peaufiner la méthode de calcul de l'exonération ISP, et plus particulièrement à limiter les pièges financiers. Toutes les autres caractéristiques relatives au calcul du revenu d'intégration, ainsi que l'environnement fiscal et parafiscal, sont maintenues. Les systèmes alternatifs sont basés sur :

- (1) Un pourcentage d'exonération fixe sur le revenu professionnel net. Le pourcentage d'exonération diffère selon la catégorie de revenu d'intégration et il est déterminé

en partant du principe qu'un revenu issu de l'aide sociale et éventuellement combiné avec un revenu professionnel ne peut pas être plus élevé qu'un emploi à temps plein rémunéré au SMIG.

- (2) Un supplément horaire fixe sur le revenu professionnel net. Le supplément horaire diffère selon la catégorie de revenu d'intégration et il est déterminé à partir du même principe que pour le pourcentage d'exonération.
- (3) Un supplément horaire fixe sur le revenu professionnel net qui correspond à l'allocation de garantie de revenu (AGR) dans le régime de chômage. Ce supplément est identique pour les différentes catégories de revenu d'intégration et il est octroyé à partir de la première heure prestée, conformément aux règles actuelles de l'ISP.

La grande différence entre ces systèmes et l'actuel ISP forfaitaire est que le montant de l'exonération varie selon le niveau de revenu ou la fraction d'occupation. Le montant global du revenu d'intégration diminue toutefois au fur et à mesure que le salaire net de l'emploi augmente.

Les résultats des simulations de pistes alternatives montrent que les systèmes basés sur un pourcentage d'exonération ou sur un supplément horaire peuvent considérablement réduire les pièges financiers. Cela signifie que travailler plus se traduit généralement par un revenu net plus élevé, ce qui n'est pas toujours le cas dans le système de l'exonération ISP forfaitaire. Pour les emplois à faible temps partiel, ces systèmes alternatifs procurent un revenu net moins avantageux que l'actuelle exonération ISP. Mais contrairement au forfait ISP, ils créent un rendement majoré relatif pour des emplois qui se situent entre 20% et 60% d'un temps plein au salaire minimum. De plus, ils permettent aussi de bénéficier d'une allocation de revenu d'intégration en cas d'emploi à temps partiel plus élevé.

Pour les couples sans enfants à charge (catégorie 1) qui prétendent à un revenu d'intégration, le piège financier peut être évité par un octroi complet de l'exonération ISP aux deux partenaires. Le revenu professionnel du partenaire continuerait donc à être pris en compte dans le calcul du revenu d'intégration dès qu'il est supérieur à la somme du montant forfaitaire et de l'exonération ISP. Mais seule la partie du revenu professionnel du partenaire qui excède la somme du montant forfaitaire et de l'exonération ISP serait alors déduite du revenu d'intégration ; au lieu de la partie qui excède uniquement le montant forfaitaire, comme c'est le cas pour l'instant.

Le coût potentiel des différentes alternatives a été calculé pour les bénéficiaires de la mesure ISP ayant un emploi. Cet exercice nous apprend que si aucune mesure restrictive supplémentaire⁹ n'est imposée aux règles de calcul :

- le budget de base, c'est-à-dire le versement du revenu d'intégration à des bénéficiaires de la mesure ISP qui ont un travail, est très limité, vu le nombre limité des ayants droit ;
- si les alternatives n'induisent pas de changements de comportement, les modalités avec un pourcentage fixe d'exonération ou un supplément horaire fixe, tous deux

différenciés selon la catégorie de revenu d'intégration, feraient accroître le budget de base de respectivement 125% et 21%, alors que l'alternative avec le supplément horaire fixe AGR le ferait diminuer de 30% ;

- si les alternatives provoquent des réactions comportementales qui donnent uniquement lieu à davantage d'emplois par rapport à la situation de référence, il y aurait une diminution du surcoût ou une augmentation de l'économie par rapport à la situation sans ces réactions comportementales, et ce, pour toutes les alternatives et dans tous les scénarios avec modification de comportement que nous avons étudiés ;
- si tous les bénéficiaires du revenu d'intégration, qui ont droit en tant que travailleur à l'exonération ISP, exerçaient au moins un emploi à trois-quarts temps, toutes les alternatives se traduirraient par une moindre dépense par rapport au budget de base du scénario sans réaction comportementale.

6. Conclusions

Par le fait qu'elle rend financièrement (plus) attrayants les emplois à bas salaire et qu'elle améliore la situation de prospérité des familles, l'exonération ISP constitue, en tant qu'avantage lié au travail, un atout important pour l'activation et la formation des bénéficiaires du revenu d'intégration. La portée de l'exonération ISP se révèle toutefois assez limitée dans la pratique. Au total, moins de 5% du flux sortant du revenu d'intégration bénéficie de l'exonération ISP.

La littérature y faisant référence examine les divers facteurs qui influent sur le succès des différents types d'avantages liés au travail. L'architecture des avantages liés au travail crée un effet plus ou moins redistributif, détermine le rapport coût-efficacité d'une mesure et engendre un impact sur l'offre d'emploi (y compris le passage ultérieur à un emploi non subventionné). La sensibilité aux incitants financiers et les conditions-cadres en cas d'emploi jouent également un rôle important dans le succès de cette mesure auprès du groupe cible. La présente étude aborde quelques-uns de ces éléments spécifiquement liés à l'exonération ISP. L'architecture de l'exonération ISP, qui vise un groupe très sélectif, est particulièrement déterminante pour ses possibilités d'utilisation. Il s'agit, entre autres, d'emplois à faible potentiel de revenu (en matière de salaire et/ou de nombre d'heures de travail) qui permettent la combinaison avec l'exonération ISP. Ce sont principalement les cohabitants sans enfants qui subissent les inconvénients du système dus aux différents montants du revenu d'intégration (en fonction de la composition de famille). Le salaire net maximal qui leur permet encore de bénéficier de l'exonération est inférieur à celui des cohabitants avec charge d'enfants et à celui des personnes isolées. Du fait de sa forte sélectivité, l'impact potentiel de l'exonération ISP est limité à la base, aussi bien en tant qu'aide financière supplémentaire que comme moyen d'activation.

Trois facteurs mettent le succès restreint de l'exonération ISP dans une nouvelle perspective.

- (1) 'Les préférences des bénéficiaires du revenu d'intégration et l'offre d'emplois pour ce groupe cible'. L'exonération ISP rend les emplois temporaires et à temps partiel financièrement plus attrayants. Les familles qui recherchent une combinaison viable entre le travail et la famille (comme les familles monoparentales) semblent ainsi pouvoir être (partiellement) actives sur le marché du travail. Même les emplois à statut précaire (comme les emplois intérimaires) et à salaire variable peuvent, en combinaison avec l'exonération ISP, se révéler intéressants pour les groupes qui ont difficilement accès au marché du travail. D'autres seront motivés à aiguiser et à renforcer leurs compétences de base grâce à une aide financière. L'évolution du marché du travail régional, avec une offre d'emplois intéressants pour ce groupe cible, joue ici certainement un rôle très important.
- (2) 'Les goulets d'étranglement lors de la mise en œuvre de l'exonération'. Les CPAS sont d'avis que l'exonération ISP est plutôt une aide sociale supplémentaire qu'un véritable incitant à trouver du travail. Ils considèrent également qu'il s'agit d'une mesure couvrant différentes réalités (travail versus formation); le (re)calcul a lieu selon des règles qui peuvent être interprétées de différentes manières et constitue de surcroît une importante charge administrative. Les CPAS indiquent de plusieurs façons qu'une optimisation de l'exonération ISP s'avère indispensable. Une mise en œuvre aisée constitue une importante condition-cadre du succès de l'exonération ISP.
- (3) 'Les conséquences pour le revenu net disponible des bénéficiaires du revenu d'intégration'. Le caractère forfaitaire de l'exonération ISP crée dans certaines situations des pièges financiers par rapport au revenu disponible des ayants droit au revenu d'intégration qui veulent travailler (plus).

Des systèmes alternatifs pour l'exonération ISP, comme un pourcentage d'exonération sur le revenu professionnel ou un supplément horaire par heure prestée, peuvent limiter ces pièges. Dans ces systèmes, l'exonération varie en fonction du niveau du revenu ou du nombre d'heures de travail. Le montant global du revenu d'intégration diminue toutefois au fur et à mesure que le salaire net de l'emploi augmente. Le piège financier supplémentaire pour les couples ayant droit au revenu d'intégration sans charge d'enfants (catégorie 1) peut être évité si l'exonération ISP est entièrement appliquée au salaire des deux partenaires, lors du calcul de l'allocation du revenu d'intégration individuel.

Il convient de combiner ultérieurement un système alternatif pour l'exonération ISP avec une optimisation générale de la mesure. Cela est possible par une application différenciée selon que le bénéficiaire travaille ou qu'il suit une formation, par une différence basée sur la composition de famille (personne isolée, cohabitant, personne avec une famille à charge) et/ou par une prolongation de la durée d'application. L'optimisation de la mesure pourrait augmenter significativement l'impact sur l'offre d'emploi des bénéficiaires du revenu d'intégration.

NOTES

1. Le texte est basé sur :
Carpentier, Sarah, De Vil, Greet, et Natascha Van Mechelen (2011). Le revenu d'intégration et les alternatives pour l'exonération d'intégration socioprofessionnelle dans le calcul du revenu : projet complémentaire. Rapport d'enquête.
Bogaerts, Kristel, Dargenne, Rafaël, De Vil, Greet, Van Camp, Guy et Natascha Van Mechelen (2012). Le revenu d'intégration et les alternatives pour l'exonération d'intégration socioprofessionnelle dans le calcul du revenu : projet complémentaire. Rapport d'enquête.
2. Voir en particulier le point 81, page 34 dans Immervoll and Pearson (2009).
3. Voir en particulier le point 48, page 27 dans Immervoll and Pearson (2009).
4. Voir en particulier le point 49, page 27 dans Immervoll and Pearson (2009).
5. Si le montant des moyens d'existence à prendre en compte est inférieur aux montants forfaitaires du revenu d'intégration, la personne concernée a droit à une exonération supplémentaire.
6. Des données administratives de la Datawarehouse Marché du Travail et Protection sociale ont été utilisées dans le cadre de l'enquête. (Pour plus d'informations, voir : <http://www.ksz-bcss.fgov.be/>). Les données réfèrent (1) à toutes les personnes qui ont fait usage de l'exonération ISP le 31 décembre 2008 (moyenne ISP) et (2) aux personnes qui recevaient un revenu d'intégration le 31 décembre 2008 et qui ne travaillaient pas (flux entrant ISP et chiffres globaux se rapportant au revenu d'intégration (= 72876)).
7. Le niveau d'éducation a été dérivé des données provenant des services régionaux de l'emploi, qui sont associés à la Datawarehouse Marché du Travail et Protection sociale. Seules les personnes ayant été inscrites auprès d'un service de placement en tant que chercheur d'emploi figurent dans ces bases de données.
8. Afin de pouvoir mieux cartographier l'exonération ISP, l'allocation du revenu d'intégration est subdivisée en 'rev. d'int._base' et 'rev.d'int._ISP', ce qui correspond respectivement au composant forfaitaire dans le calcul du revenu d'intégration, éventuellement réduit du revenu professionnel net, et à l'exonération ISP.
9. Dans Bogaerts, K. et al. (2012), on trouve également des simulations de variantes sur les règles de calcul.



CHAPITRE 4

“Ce n'est pas votre truc ?” L'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive chez les bénéficiaires du CPAS¹

Lode Vermeersch, Anneloes Vandenbroucke et Laurence Noël

La possibilité de participer à des activités sociales, culturelles et sportives est aujourd’hui considérée comme un droit fondamental. Pourtant, beaucoup éprouvent des difficultés à franchir le pas vers ces activités, particulièrement les personnes qui vivent en situation de pauvreté ou d'incertitude financière. En effet, celles-ci n'ont pas de véritable vue d'ensemble des activités qui existent parmi d'autres choses ; elles ont peur de faire figure de personnes à part et se sentent mal à l'aise ; elles manquent de temps ou d'argent.

Pour malgré tout inciter ces groupes cibles à la participation sociale, culturelle et sportive, les pouvoirs publics fédéraux ont, il y a quelques années de cela déjà, formulé plusieurs mesures de subvention ciblées. Sur la base de ces mesures, les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) belges ont la possibilité de prendre des mesures d'encouragement à la participation pour leurs bénéficiaires. Dans ce chapitre, nous évaluerons les mesures et brosserons un aperçu plus général de la participation de bénéficiaires du CPAS à des activités de temps libre sociales, culturelles et sportives.

1. Introduction : de l'attention politique pour la participation aux activités sociales, culturelles et sportives

Les décideurs politiques manifestent depuis longtemps une certaine préoccupation quant à la question de savoir si chacun a la possibilité de s'impliquer dans la vie sociale et culturelle. Citons quelques faits marquants. Le droit de “prendre part librement à la vie culturelle de la communauté [et] de jouir des arts” (art. 27) a été intégré dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948) il y a un demi-siècle environ.

La participation sociale et culturelle devenait, en cela, un droit fondamental universel. La dernière Convention internationale des Droits de l'Enfant (1990) a ratifié ce droit de participation pour les enfants et les jeunes spécifiquement. Le Traité a conféré à chaque enfant le droit "au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la vie culturelle et artistique. Les États parties respectent et favorisent le droit de l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique, et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité" (Art. 31). Le droit 'de se livrer au jeu et à des activités récréatives' de la Convention fait nécessairement référence – même si ce n'est pas au sens littéral – au sport en tant que droit fondamental pour l'enfant.

L'importance de la participation à des activités sociales, à la culture et au sport n'est pas seulement dans les textes politiques internationaux. En effet, les décideurs politiques belges portent eux aussi de l'intérêt à l'épanouissement social et culturel. En 1994, ce droit a même été intégré dans la Constitution belge. L'article 23 de la Constitution stipule : "chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent (...) les droits économiques, sociaux et culturels [...] Ces droits comprennent notamment : [...] le droit à l'épanouissement culturel et social".

Le fait que le droit de prendre part à la vie sociale – associative, culturelle ou sportive, par exemple – apparaisse dans d'importants documents et chartes politiques ne rend pas la société attentive à l'égale répartition des chances de participation. Les documents politiques ne peuvent pas empêcher l'assise sociale de fluctuer devant l'égalité des chances de participation. La participation à des événements sociaux, culturels et sportifs est rarement attendue de la part à des groupes sociaux vulnérables tels que des personnes sans emploi et des allocataires sociaux. Si l'on envisage la participation comme un produit de luxe, on conçoit rapidement que ce sont justement ces produits que l'on refuse aux personnes qui vivent dans la pauvreté (cf. les analyses de Haesendonckx, 2001). Dès lors, il n'est pas étonnant que l'offre d'activités de loisirs dans la société demeure majoritairement calquée sur le mode et le style de vie de la vaste classe moyenne et non des groupes vulnérables (Coussé et Roets, 2011). Dans la continuité de la vision publique relative à la participation, l'attention des décideurs politiques à la participation de groupes vulnérables glisse parfois à l'arrière-plan ou sa position régresse dans l'ordre du jour politique. Le droit fondamental à la participation en devient ainsi souvent un 'droit oublié' (Demeyer et Van Regenmortel, 1998).

Dans le cadre de l'Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion (2010) et a fortiori pendant la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne cette même année, l'attention (politique) accordée à la participation des groupes vulnérables en Belgique s'est ravivée. C'est également en 2010 qu'une attention spécifique a été accordée à la participation d'enfants défavorisés.

2. Pourquoi participer ? La participation sociale, culturelle et sportive chez les défavorisés, un droit fondamental social et une forme d'activation sociale

Pourquoi les autorités nationales et internationales ont-elles aussi fortement insisté sur le droit à la participation sociale, culturelle et sportive ? Est-il si important ? Cette question appelle le plus souvent comme réponse celle des effets (secondaires) qui découlent d'une telle participation, à savoir : la participation détend, rassemble les gens et crée de la cohésion sociale, elle élargit le regard sur l'environnement et le monde, elle stimule la créativité et favorise l'épanouissement personnel. *A fortiori* pour les personnes ayant vécu dans la pauvreté générationnelle ou vivant dans une situation de vulnérabilité financière, comme cela est le cas chez de nombreux bénéficiaires du CPAS, le risque de participation sociale, culturelle et sportive comporte encore une valeur ajoutée. Celle-ci leur permet d'échapper temporairement aux problèmes auxquels elles sont confrontées quotidiennement, aux tracas et au stress que ceux-ci engendent. Par exemple, la fréquentation d'une activité artistique peut, dans leur existence stressante, constituer une soupe de sécurité vouée à accroître leur sentiment de bien-être personnel (de façon temporaire ou pas).

En ce qui concerne la participation à des activités musicales, Wood et Smith ont écrit en 2004 : "ni les rencontres musicales ni les émotions nouvelles n'ont le pouvoir d'enrichir les gens pauvres, de rendre un souffle de vie aux gens qui meurent ou de rétablir la sécurité dans les environnements dangereux. Les spectacles musicaux contiennent cependant des indices quant à ce que le bien-être, le bonheur, la satisfaction et l'espoir font ressentir. Et ils font voir toute la puissance que ces émotions peuvent libérer. Il s'agit, à tout le moins, d'un pas en direction de la possibilité de se présenter, de se connaître ou même de créer un autre environnement" (Wood et Smith, 2004 : 544, traduction libre)².

Les activités de détente et de loisirs enrichissants offrent aux personnes qui vivent dans la pauvreté un temps de battement mental et – *a fortiori* dans le sport – physique pouvant être crucial pour leur santé et leur survie (voir, entre autres, Hyppä et al., 2005). Le bénévolat et la participation aux loisirs peuvent offrir des chances d'épanouissement individuel et de construction de la confiance en soi. Cela peut donner aux gens le sentiment d'avoir prise sur leur propre vie, mais également sur la vie en société (Demeyer et Van Regenmortel, 1998). La participation à des activités de groupe peut aider des personnes et des ménages isolés dans leur épanouissement social ainsi que pour la construction des réseaux sociaux, qui leur sont inexistants. Ces réseaux peuvent signifier des sources cruciales de soutien lors des périodes difficiles et peuvent également contribuer à ouvrir des portes dans d'autres domaines de la vie, comme le travail ou le logement (Thys et al., 2004). Dans ce sens, la construction de ce que l'on appellera souvent, avec Bourdieu (1972) et – plus tard – Putnam (1993), 'capital social' constitue un investissement dans différents domaines et phases de la vie. Un investissement

nécessaire, nous apprend l'enquête, car le manque de capital social peut conduire à l'exclusion sociale. "Le besoin d'accès à des réseaux sociaux ou des groupes culturels devient plus menaçant dans les sociétés où l'on observe un haut niveau de vulnérabilité économique et sociale, où sont déniés les droits sociaux et la protection. (White, 1997). Les exclus des réseaux sociaux et des groupes culturels sont donc fortement pénalisés sur le plan social et psychologique, politique et même économique, ce qui provoque essentiellement l'aggravation de leur situation de pauvreté" (Wagle, 2002, traduction libre)³. En même temps, les réseaux sociaux ne constituent en soi pas une garantie d'inclusion sociale et la plus-value qui y est associée dépend principalement de l'importance de l'aide sociale que ces réseaux pourvoient (De Boyser et Levecque, 2007).

Les effets positifs de toutes sortes de formes de participation à des activités de loisirs constituent-ils des motifs suffisants pour diriger activement des groupes cibles défavorisés vers des activités sociales, culturelles et sportives ? Ou en des termes différents et tant soit peu provocateurs : si la participation sociale, culturelle et sportive est un droit pour chacun, pourquoi diminuer le seuil pour seulement quelques groupes cibles ?

La recherche nous apprend que les adultes ne participent pas tous d'une même manière et selon une même intensité à la vie associative, aux activités sportives et à la culture. Le degré de participation est fortement influencé, entre autres, par le niveau de revenu et le niveau d'étude des personnes. Dans cette perspective, dès lors, les nombreux résultats de recherche qui ont indiqué ces dix dernières années que le niveau de participation des personnes en situation de pauvreté était sensiblement inférieur à celui du Belge moyen n'ont jamais vraiment été surprenants. Cela signifie dans la pratique que les familles en situation de pauvreté n'arrivent souvent pas à découvrir la grande offre d'activités de temps libre (Bouverne-De Bie et al., 2003 ; Wyckmans et Dierckx, 2009 ; Vranken et al., 2009). Ils fréquentent moins la salle de théâtre, le centre culturel, la bibliothèque, la piscine, la salle de sport, le club-house ou le local de réunion de l'association. Cela ne vaut pas moins pour les enfants en situation de pauvreté. En Europe, environ un enfant sur huit vit dans une famille qui ne peut se permettre de participer à des activités de loisirs (comme la natation, l'apprentissage d'un instrument de musique ou la participation à un mouvement de jeunesse). Dans le cas de la Belgique, il s'agit de près d'un enfant sur 13 (Commission européenne, 2011⁴).

La présence tant d'adultes que d'enfants vivant dans une situation de précarité financière dans la vie sociale et culturelle est souvent découragée par de nombreux facteurs, que nous qualifierons principalement de 'seuils' : un seuil financier problématique pour l'achat de billets d'entrée, le paiement d'une cotisation. En plus de ces frais directs, nous avons également les frais de participation financière indirects, comme l'achat d'un équipement, la location d'un instrument de musique ou l'achat d'un vêtement de sport. Parmi les autres seuils propres aux conditions de vie des personnes qui vivent en situation de pauvreté figurent, entre autres, une limitation des possibilités de déplacement, le manque de flexibilité quant à la possibilité de faire garder les enfants, un

manque de temps libre. Outre ces seuils situationnels, d'autres facteurs peuvent également jouer un rôle : des facteurs informationnels (par exemple, le manque d'informations à propos d'une offre adaptée), dispositionnels et psychologiques (par exemple, des éléments liés à une confusion de statut, comme le fait de ne pas savoir comment se comporter, se sentir entravé dans sa spontanéité par crainte d'enfreindre les codes non écrits) et institutionnels (par exemple, parce que l'offre se trouve dans un quartier inconnu de la ville ou de la commune). À ce sujet, voir Haesendonckx (2001), Wyckmans et Dierckx (2009).

En raison de ces seuils, de nombreux groupes vulnérables, comme les bénéficiaires du CPAS, ne peuvent pas facilement, voire pas du tout, jouir de leur droit à prendre part, par exemple, à des activités associatives, culturelles ou sportives. En d'autres termes, bien qu'ils soient des ayants droit, l'offre à laquelle ils ont droit est hors de leur portée. La définition du 'droit de participation' en tant que droit fondamental – comme les textes politiques le stipulent – n'implique donc pas encore, à ce jour, que ce droit soit exécuté partout et de manière immédiate. Certains groupes ont besoin de soutien supplémentaire, de guidance et d'accompagnement. Ce qui peut impliquer, entre autres, un recours à des interventions publiques comme des mesures fédérales d'encouragement de la participation des bénéficiaires du CPAS, sur lesquelles nous reviendrons plus tard dans ce chapitre.

Outre le discours sur les droits, nous pouvons également aborder la question de la participation chez les groupes à risque du point de vue de l'activation sociale. Nous devons, pour cela, être bien conscients du fait que la notion 'd'activation' est indissociable de son époque et qu'elle dissimule plusieurs discours (Van der Laan, 2000). L'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive de groupes vulnérables comme les bénéficiaires du CPAS s'inscrit principalement dans le prolongement du discours d'activation tenu concernant la réalisation des droits sociaux fondamentaux (Tuteleers, 2007). C'est la raison pour laquelle ce discours rejoint, au fond, le discours sur les droits. Le discours d'activation est peut-être davantage fondé sur l'octroi de droits *top down* alors que le discours sur les droits est expressément fondé sur l'intégration *bottom up* des droits par les ayants droit. On peut donc dire que le discours sur les droits présente principalement des racines et des objectifs d'émancipation. Des entretiens menés avec les décideurs politiques et les collaborateurs du CPAS est clairement ressorti que c'est en grande partie cette pensée d'émancipation et d'autonomisation qui occupait le premier plan, d'une part, dans la conception des mesures de subvention destinées à favoriser la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires du CPAS et d'autre, part dans le cadre de leur mise en œuvre par les CPAS. Les deux acteurs – les décideurs politiques et les collaborateurs du CPAS – partent du principe qu'un bénéficiaire du CPAS (latent ou avéré) peut éprouver un certain besoin d'intégration et de participation, mais qu'il ou elle n'accède pas à la participation, car il ou elle est en butte à plusieurs seuils. En d'autres termes, il ou elle est, exclu(e) ou lésé(e) dans ce domaine social. L'activation consiste pourtant à prévoir, pour chaque individu

exclu ou désavantagé, un trajet explicite vers l'intégration sociale dans le cadre duquel il obtient également des chances de participation réelles (Hermans et al., 1999). En d'autres termes, un gouvernement peut accroître les chances de participation sociale, culturelle et sportive en abaissant les seuils financiers. Cette participation conduit à son tour à une insertion plus durable dans la société. Ce raisonnement démontre que le discours d'activation constitue tout de même une approche davantage fondée sur des instruments que sur des droits. Une activation sociale via la participation sociale, culturelle et sportive n'est pourtant pas synonyme de perspective étroite sur le plan de la participation. Il s'agit d'une forme d'activation qui, d'une part, rejoint assez bien la politique d'emploi d'activation 'classique' (qui vise la participation économique via guidance, intervention, écolage et formation... une forme d'activation du marché du travail restée dominante des années durant dans la politique de l'Union européenne), mais qui d'autre part, et à plus forte raison dans le cadre d'une politique vouée à l'activation du bien-être, place le bien-être d'un individu au premier plan.

En outre, le tout s'inscrit dans le prolongement de la nouvelle stratégie de l'UE d'"inclusion active", qui se caractérise par une approche plus holistique de la pauvreté et de l'exclusion sociale et qui repose sur trois piliers, à savoir : a) les États membres doivent reconnaître et appliquer le droit des individus à disposer de suffisamment de moyens et d'une assistance sociale, b) les États membres doivent aider tous ceux qui sont en mesure de travailler à décrocher un emploi adapté à leurs possibilités professionnelles ou les aider à conserver ce travail et c) les États membres doivent veiller à procurer un soutien social adapté à ceux qui en ont besoin afin d'encourager leur inclusion sociale et économique (Vranken et al., 2012).

3. Les mesures fédérales d'encouragement de la participation des bénéficiaires du CPAS en détail

En raison de leur contact direct avec les personnes qui vivent dans la pauvreté, les CPAS remplissent un rôle important dans la guidance des groupes à risque vers une participation réfléchie à des activités de temps libre et dans le cadre de l'accompagnement de ces groupes au cours de leur participation. À cet effet, l'implantation locale des CPAS constitue un atout, la participation sociale, culturelle et sportive étant, dans de nombreux cas, une question qui se règle au niveau local, c'est-à-dire tout près du domicile.

Le gouvernement fédéral incite les centres à jouer ce rôle actif par le biais de trois mesures apparentées auxquelles sont associées des lignes de subvention spécifiques :

- Mesure 1 : mesure générale visant l'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive. Cette mesure dite 'PSCS' vise à favoriser la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des bénéficiaires du CPAS.

- Mesure 2 : la mesure visant la lutte contre la pauvreté infantile. À l'aide de divers moyens (programmes sociaux, soutien de l'enseignement, soutien psychologique et paramédical, matériel pédagogique et jeux), cette mesure a pour but de contribuer à la prévention de la transmission de la pauvreté du parent à l'enfant.
- Mesure 3 : la mesure 'recup-pc'. Cette mesure induit, pour les bénéficiaires du CPAS, la possibilité que le centre dont ils relèvent supporte totalement ou en partie le financement d'un PC d'occasion. Cette mesure vise à combler la fracture numérique.

Les trois mesures ciblent les utilisateurs du CPAS ou ses bénéficiaires. Ce sont des personnes qui recourent au service public (quelle qu'en soit la forme) et relèvent des missions d'un CPAS⁵.

Dans les prochains paragraphes, nous vérifierons la manière dont l'affectation de ces fonds publics fédéraux est aujourd'hui réalisée et comment, au cours de ces dernières années (depuis 2007), celle-ci a évolué de manière à évaluer, sur cette base, à quel point ces mesures fournissent une contribution effective au droit à l'épanouissement social et culturel. Cette évaluation est menée sur la base des résultats de l'étude relative au thème politique 'Expériences de participation. Évaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS, avec une attention particulière à la mesure de lutte contre la pauvreté infantile' (Vermeersch et al., 2011). Cette étude centrée sur la politique a été menée à l'automne 2011 avec le soutien du Service Public Fédéral de Programmation Intégration Sociale (SPP IS).

L'étude s'intéresse aux trois mesures précitées et est basée à la fois sur des méthodes de recherche qualitative et quantitative. Des entretiens approfondis (face à face et par téléphone) ont été menés avec des témoins privilégiés, dont 31 avec des personnes de CPAS coresponsables de la mise en œuvre de la mesure (dans la pratique, souvent le directeur du service social ou un assistant social). Dans le choix des personnes interviewées, on veillait à une hétérogénéité des centres en termes de situation, de taille et de familiarisation avec la mesure. Trois entretiens ont également été menés avec des responsables des organisations de coordination des centres (*Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*, Union des Villes et Communes de Wallonie, Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale). Les entretiens ont surtout porté sur l'application des mesures. À titre complémentaire, 15 brefs entretiens téléphoniques ont été menés avec des centres qui n'ont pas du tout, ou partiellement, utilisé les moyens destinés à lutter contre la pauvreté infantile en 2010. Ces entretiens ont spécifiquement porté sur la question de cette sous-utilisation ou de cette non-utilisation. Aucun bénéficiaire du CPAS n'a été interrogé. L'étude a, dès lors, surtout porté sur l'application des mesures au niveau politique, au niveau du centre et des collaborateurs concernés au sein du CPAS. Outre ces entretiens, plusieurs bases de données ont été analysées (pour les années 2007 à 2010). Celles-ci ont été composées par le SPP Intégration Sociale et elles contiennent des informations relatives à la dépense effective des fonds comme rapportées dans leurs rapports annuels par les CPAS eux-mêmes.

3.1 Mesure générale visant à encourager la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des bénéficiaires du CPAS (mesure PSCS)

Nous avons en premier lieu examiné de manière plus approfondie la mesure générale visant à encourager la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des bénéficiaires du CPAS. Nous allons maintenant nous pencher sur le contenu de la mesure et aborder la question de sa mise en œuvre tout d'abord au niveau politique et ensuite au niveau des collaborateurs et du centre.

3.1.1 *La mesure expliquée*

Depuis 2003, le gouvernement fédéral prévoit, pour les CPAS, des budgets visant à encourager la participation sociale, culturelle et sportive (voir : PSCS) de leur clientèle. En 2011, l'enveloppe budgétaire réservée à cet effet s'élevait à 6 656 000 €. Ce montant est resté relativement stable au cours des années précédentes (2007-2011), même si la mesure doit être renouvelée annuellement par Arrêté royal et que la subvention n'est pas structurelle. Chaque CPAS a droit, en fonction de la taille de son fichier de bénéficiaires, à une certaine part de la manne de subventions prévues, mais sans être tenu par une quelconque obligation de demander ces fonds ni de les employer effectivement. La mesure ne constitue pas une obligation, mais une possibilité pour les centres ainsi qu'un appel qui leur est lancé. Le gouvernement fédéral octroie au CPAS le droit d'utiliser ces fonds pour faciliter la participation à des manifestations sociales, sportives ou culturelles et à des associations (y compris le paiement de l'abonnement et des fournitures et équipements nécessaires pour la participation) ; pour favoriser l'organisation d'initiatives par le groupe cible ou au profit du groupe cible sur le plan social, culturel ou sportif ; l'accès aux nouvelles technologies d'information et de communication ; pour faciliter l'achat d'un ordinateur reconditionné via un centre de récupération.

Dans tous les cas, le CPAS décide librement s'il supporte entièrement les coûts de participation (et offrir ainsi la gratuité de participation aux bénéficiaires) ou s'il n'en finance qu'une partie. Un centre peut également décider d'utiliser ces moyens pour engager d'autres organisations en sous-traitance afin de réaliser les objectifs de la mesure. Sous certaines conditions spécifiques, un dixième du budget de la subvention d'un centre peut également être affecté à des frais de personnel au sein du CPAS⁶.

3.1.2 *Tout le monde apporte sa pierre à l'édifice, mais la construction est-elle fonctionnelle ? La mesure PSCS parmi les autres mesures politiques⁷*

La mesure PSCS générale est une mesure indépendante dans le sens où elle n'est pas véritablement ancrée dans un vaste programme politique et transversal centré sur la participation sociale, culturelle et sportive de groupes défavorisés. Le fait que cette mesure doive faire l'objet d'une approbation annuelle au Parlement entrave cet ancrage.

La mesure n'est cependant pas isolée. Tout comme de nombreux autres gouvernements (européens, régionaux, provinciaux et locaux), le gouvernement fédéral prend différentes initiatives visant l'encouragement de la participation de groupes à risque. Souvent, dans la pratique, ces mesures s'enchevêtrent également les unes dans les autres. Pour illustrer la manière dont les différentes autorités approchent simultanément le thème au moyen de divers instruments et de cette manière – sans coordination poussée entre les différentes mesures – contribuent, en fonctionnant en synergie, à la participation sociale, culturelle et sportive de groupes vulnérables, nous nous proposons de présenter les principales mesures ci-après.

Le fameux décret relatif à la participation existe en Flandre depuis 2008. Celui-ci exerce un effet de champ et est complémentaire aux décrets organisés en grande partie de façon sectorielle et à l'exécution de la politique dans les domaines politiques de la Culture, de la Jeunesse et du Sport. Un des objectifs du décret de participation vise à développer (au niveau local) une politique dynamique autour de la participation des personnes en situation de pauvreté. Un des instruments avancés par le décret est le réseau local de participation à des activités de temps libre. Il s'agit de réseaux d'organisations intracommunales et intercommunales qui s'emploient à réduire les seuils d'accès à la culture, à l'aide à la jeunesse et aux sports pour les personnes en situation de pauvreté. Le CPAS local est pour ainsi dire toujours impliqué dans le réseau ; il en est même souvent le coordinateur.

Au niveau flamand, le *Fonds Vrijetijdsparticipatie*, une autre initiative, s'inscrit bel et bien dans la voie tracée par la mesure PSCS fédérale. Ce partenariat subventionné exerce un effet complémentaire sur les réseaux locaux de participation aux activités de loisirs : dans les communes sans réseau local subventionné de participation aux activités de loisirs, les organisations ou les associations qui ciblent les personnes en situation de pauvreté en tant que groupes cibles peuvent introduire une demande au niveau du fonds pour le remboursement des cotisations d'accès (et éventuellement des frais y afférents, comme le baby-sitting).

Le *Vlaamse Steunpunt Vakantieparticipatie* s'occupe quant à lui spécifiquement d'instaurer une offre de vacances payantes pour les personnes en situation de pauvreté. Assez bien de CPAS membres du *Steunpunt Vakantieparticipatie* utilisent les fonds PSCS fédéraux pour encourager la participation aux vacances – ce qui est considéré comme une forme de participation sociale, culturelle et sportive – de leurs bénéficiaires.

À Bruxelles et en Wallonie, l'ASBL Article 27 est chargée de la démocratisation de l'offre culturelle. Elle contribue à la coordination et à la collaboration entre les partenaires sociaux et culturels et se charge de sensibiliser divers services autour de la question culturelle. Elle joue également souvent un rôle dans l'affectation des fonds PSCS par les CPAS. C'est également le cas pour les services d'insertion sociale qui collaborent également au niveau local à l'intégration sociale de personnes qui se trouvent dans une situation d'exclusion.

Enfin, nous constatons que, tant en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles, plusieurs villes et communes disposent, pour aplanir les seuils financiers directs pour les groupes vulnérables et disposant d'un pouvoir d'achat plus faible, de leurs propres bons, 'pass' et chèques locaux. Il va de soi que ces trois éléments se confondent fortement avec une mesure PSCS. De nombreux CPAS utilisent les fonds PSCS pour acheter et distribuer des chèques ou des bons pour les loisirs, la culture, le sport, ou pour l'aide à la jeunesse.

En dehors de la mesure PSCS fédérale, l'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive revêt donc assez bien de formes différentes dans les trois régions. Leurs différences se situent surtout en termes de cadre légal, d'organisation et de signification de la participation. En Flandre, le *Fonds Vrijetijdsparticipatie* et le *Fonds Vakantieparticipatie* témoignent d'une vision de la participation comme un 'droit aux loisirs' traduit par une possibilité d'accès à des activités culturelles et des vacances considérées comme émancipatoires et une source de bien-être pour ceux qui vivent en situation de pauvreté. La collaboration commence au niveau de la commune et est développée en collaboration avec d'autres acteurs. En Wallonie, la participation selon l'article 27 s'appuie sur la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, sa concrétisation par l'United Nations Organization for Education, Science and Culture (UNESCO) et l'ensemble des valeurs sous-jacentes, notamment la dignité humaine, l'égalité, la liberté, la justice sociale et 'le droit à prendre part à la vie culturelle'. La création artistique et la participation culturelle y occupent le premier plan. Le réseautage entre les organisations sociales et les acteurs culturels locaux est géré et renforcé par les associations Article 27 (unités régionales). La participation est donc davantage axée sur les loisirs en Flandre et davantage sur la culture en Wallonie. Bruxelles profite de cette double orientation et combine des éléments des deux régions pour former des initiatives spécifiques à la région. Qu'à cela ne tienne, la Flandre et la Wallonie partagent beaucoup sur le plan de la politique culturelle générale par l'existence de structures de nature semblable (centres culturels, bibliothèques) et d'objectifs communs en matière d'accès (réduction des coûts), émancipation, expression et bien-être des exclus.

3.1.3 La vision des assistants sociaux de l'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive

À la lumière de ce qui précède, nous comprenons donc que les CPAS sont sollicités de diverses manières dans le but de prendre en charge la participation à des activités de temps libre pour des groupes défavorisés et socialement vulnérables. Pour une utilisation efficace et efficiente des fonds PSCS fédéraux, la pratique d'une vision globale s'impose. Le tout suppose en premier lieu une approche holistique des bénéficiaires, c'est-à-dire une approche qui s'étend au-delà des dossiers spécifiques du CPAS à propos de l'aide financière, des dettes, de l'aide juridique, du travail, des soins à domicile ou du logement, et qui envisage la personne et la famille comme un tout. Les assistants

sociaux des centres sont tous tenus d'aborder les questions du temps libre, du réseau social et des intérêts culturels de leurs bénéficiaires, et celle de la participation de leurs enfants.

Ce regard holistique n'est pas habituel et bien que la politique de subvention fédérale les y incite, l'étude nous apprend que les assistants sociaux n'appliquent pas tous cette approche dans la même mesure. De plus, les résultats permettent difficilement de répondre à la question de savoir si les assistants sociaux mettent tous la question de la participation PSCS sur le tapis de façon enthousiasmante et stimulante. Il serait étonnant, sachant qu'un assistant social aura plus d'intérêt et d'affinités avec un sport ou un mouvement culturel plutôt qu'un autre, que les préférences personnelles n'aient pas d'impact sur la manière dont il ou elle encourage la participation à des activités culturelles ou sportives chez ses bénéficiaires. Cet impact sera d'autant plus marqué en l'absence de conventions claires avec les assistants sociaux du centre. C'est précisément par la manière dont l'assistant social pose la question "ce n'est pas votre truc ?" au client que toute la différence entre participation et non-participation peut être faite. Une communication orale efficace à propos des possibilités de la mesure et une promotion réfléchie des activités sociales, culturelles et sportives au cours d'entretiens au bureau et de visites à domicile est, en d'autres termes, cruciale pour une mise en œuvre efficace de la mesure et de la répartition égale des possibilités entre tous les bénéficiaires. En entamant un dialogue personnel avec les bénéficiaires, la résistance psychosociale (peur de l'inconnu, peur de fréquenter un autre milieu socioculturel, peur d'être jugé sur des apparences, honte), dont beaucoup de personnes en situation de pauvreté font l'expérience, peut directement être contrecarrée (Vonck, 2007). Dès lors, il n'est pas surprenant de constater que les centres fonctionnent plus efficacement sur la question de la communication orale que sur celle des instruments de sensibilisation et de promotion écrits comme les lettres aux bénéficiaires, les posters des salles d'attente, les flyers, etc.

Non seulement la différence en termes d'intérêt personnel, mais également la différence en termes de pression de travail s'exerçant sur les assistants sociaux, expliquent pourquoi ceux-ci n'amènent pas tous le thème de la participation de la même manière chez leurs bénéficiaires. L'étude fait également ressortir que certains assistants sociaux, malgré la pensée d'autonomisation qui sous-tend la mesure de subvention, 'pervertissent' le rôle des fonds PSCS en en faisant un outil disciplinaire. Dans la vision de ces assistants sociaux, l'aide accordée pour la participation sociale, culturelle ou sportive doit plus être quelque chose que le client doit 'mériter' ou qu'il reçoit en échange du respect de certaines obligations. Dans la pratique, cela signifie, par exemple, que seuls les bénéficiaires qui remplissent leurs devoirs administratifs (être ponctuel au rendez-vous, et rentrer les documents en ordre et à temps) se voient 'offrir' par l'assistant social un chèque-culture ou un chèque-sport gratuit, par exemple. Dans ce cas, l'aide n'est plus un droit, mais est pervertie : l'activation sociale sera dès lors considérée comme une récompense ou un 'mérite' pour les bénéficiaires qui s'adaptent ou s'intègrent comme il se doit.

Cette vision n'est toutefois pas dominante dans les centres. Il ressort des entretiens avec les collaborateurs du CPAS que la plupart d'entre eux exécutent la mesure comme prévu par les décideurs politiques, c'est-à-dire en partant du point de vue que la participation est un droit et que chaque demandeur d'aide doit trouver une offre sociale, culturelle ou sportive qui lui corresponde.

3.1.4 *Mise en œuvre et appropriation de la mesure PSCS par les CPAS*

Après avoir étudié la mise en œuvre de la mesure PSCS par les collaborateurs du centre, nous allons à présent analyser l'application de la mesure au niveau de l'organisation.

Les résultats de l'étude démontrent que la mesure PSCS n'est aujourd'hui pas seulement correctement intégrée au niveau des collaborateurs, mais également au niveau du centre. C'est ce qui ressort, entre autres, de l'utilisation effective des fonds qui sont liés à la mesure. Bien que le recours à la mesure fût plutôt empreint d'hésitation au cours des premières années, le niveau de la demande (la part du montant que les CPAS demandent à l'État par rapport à celle à laquelle ils ont droit) est pratiquement maximal depuis 2007 jusqu'à aujourd'hui (99%, voire plus). La surface portante de la mesure d'encouragement de la participation est donc assez générale et nous n'avons presque plus aucun CPAS en Belgique qui n'utilise pas ou pas correctement les fonds fédéraux mis à sa disposition. Le nombre de communes à ne pas en faire usage n'est pas seulement infime (uniquement quelques communes plus petites), il est aussi en régression. On peut donc prudemment postuler qu'il n'existe plus aucun CPAS estimant qu'encourager la participation sociale, culturelle et sportive ne relève pas de sa mission.

La manière dont les centres utilisent les subventions reste cependant très différente et dépend, à vrai dire, de la situation locale, des choix politiques et de la vision politique ainsi que de la taille de chaque centre. La mesure fédérale laisse aussi une certaine marge de manœuvre quant à l'utilisation des subventions. Un centre emploiera tous les moyens pour distribuer les chèques livres, les chèques sport ou les chèques culture alors qu'un autre centre ne les proposera que si le client exprime lui-même ce souhait. De cet exemple ressort déjà que la dépense des fonds ne reflète pas nécessairement l'intérêt ou la demande chez les bénéficiaires ni la manière dont le centre soutient cette demande, entre autres, via la communication. Dans ce cas, lorsque la dépense intervient tout à fait en marge du besoin ou de la demande du client, une pression est exercée sur l'idée d'autonomisation qui sous-tend la mesure.

Lors des entretiens, la plupart des centres ont précisé les modalités d'affectation des subventions. Dans certains centres (le plus souvent les grands), un règlement interne écrit existe alors que chez d'autres, les consignes sont orales. L'utilisation d'un règlement diffusé de façon standardisée au sein du centre (via un intranet, par exemple), permet une mise en œuvre plus efficace et univoque de la mesure. Dans la plupart des cas, une évaluation annuelle interne de l'approche est également réalisée, soit via les

assistants sociaux ou un groupe d'assistants sociaux, soit par la direction du centre. Cependant, cette évaluation demeure principalement une affaire interne. L'étude révèle que de nombreux centres sont peu informés de la manière dont les autres centres utilisent les fonds. Ce qui implique une absence ou une quasi-absence de conclusions à tirer à partir des expériences des autres CPAS (que celles-ci soient bonnes ou mauvaises) et des réponses apportées par les différences à des problèmes de même nature.

3.1.5 Encourager la participation en aidant les bénéficiaires individuellement

De toutes les formes de participation à des activités de loisirs soutenues par le fédéral, un peu plus des quatre cinquièmes (85% en 2010) ont été affectés à des interventions individuelles. Cela signifie que le CPAS prend en charge, soit totalement, soit en partie, certains des frais qu'un individu a ou aura occasionnés. Il s'agit principalement des cotisations et des fournitures dont il a besoin pour participer à des activités associatives ou d'autres formes d'organisation. Parmi les dépenses les plus courantes, citons, entre autres : un billet d'entrée à la piscine ou un abonnement de natation, une participation à un camp de vacances, l'affiliation à un club de football, de gymnastique, de fitness, de danse ou d'arts martiaux, une affiliation à une association, une cotisation d'inscription à une académie de musique, etc. Ces dépenses représentent la moitié des budgets (50,5% pour être exact) et sont suivies par d'autres interventions individuelles, comme le remboursement partiel ou total d'abonnements à des journaux ou des magazines, des livres, des billets de train 'B-excursions', des places pour des spectacles de théâtre ou des places de cinéma, de comédies musicales, de concerts, etc. Cette catégorie représente 31,8% de toutes les dépenses.

La plupart des centres limitent les interventions individuelles à un plafond par personne (ou par ménage) et par an. Celui-ci varie fortement et fluctue entre 50 € et 250 € en fonction du centre. Certains centres déterminent également un montant maximum par ménage ou par enfant (la plupart du temps, il s'agit d'un montant dégressif pour le premier enfant, le second, et le troisième enfant ou le suivant). Le fait que les centres puissent eux-mêmes décider du plafond maximum octroyé s'inscrit dans le prolongement de l'autonomie des CPAS et permet d'adapter les dépenses en fonction des besoins locaux et des habitudes de la clientèle. À plus grande échelle, cette autonomie comporte naturellement quelques risques, comme des risques de soutien ou d'activation inégaux : alors qu'un client touchera une aide importante dans une commune A (de 220 € par an, par exemple), dans une autre commune B, un client dans un cas identique ne se verra octroyer aucune aide ou une aide limitée (de 50 € ou moins, par exemple). On sait que ce genre de situation peut être évité via une intervision entre les centres, mais également via des directives non contraignantes de l'État.

D'autres dimensions propres à la manière dont les fonds PSCS sont affectés peuvent se traduire par des chances inégales de participation. Par exemple, les interventions individuelles dans beaucoup de centres ont encore souvent lieu selon la règle du 'celui

qui demande obtient'. Cela implique que l'initiative doive venir de l'intéressé potentiel. Le client doit connaître l'existence de la mesure et s'adresser lui-même à un collaborateur du CPAS dans le but d'obtenir l'intervention. Ce qui n'est en soi pas évident pour un client qui frappe à la porte d'un CPAS comme demandeur d'aide sociale. Les expériences partagées par d'autres bénéficiaires, par exemple, dans le cadre d'une association de défense d'intérêts de personnes en situation de pauvreté ou d'un réseau incitent les bénéficiaires à faire part de leurs souhaits au CPAS.

Le principe du 'premier arrivé, premier servi' vaut principalement dans les centres plus petits. Ce principe y est surtout appliqué lorsque le niveau de la demande dépasse le budget disponible. Il s'ensuit un effet d'écrémage : les bénéficiaires les mieux informés, les plus à même de s'exprimer et les plus rapides sur la balle ont le plus de chances de pouvoir utiliser pleinement les fonds. Le *non take-up* est le plus élevé chez des bénéficiaires isolés et peu ou tardivement informés. En d'autres termes, ces derniers sont désavantagés alors que c'est justement ceux chez qui la mesure pourrait avoir l'effet d'émancipation maximal.

Par l'application du principe du 'premier arrivé, premier servi', les effets d'écrémage augmentent à mesure que les possibilités d'utilisation budgétaire à l'échelle individuelle gagnent en notoriété auprès d'un nombre croissant de bénéficiaires. En cas d'augmentation de la demande, la pression sur les possibilités devient de plus en plus forte, tant pour le soutien des activités individuelles que des actions collectives. Dans plusieurs centres, la demande dépasse aujourd'hui l'ensemble des possibilités de subvention alors que d'autres CPAS prévoient que ce sera le cas dans un futur proche. Il arrive également que, pour cette raison, les centres modifient leur formule de dépense en fonction de la charge que la demande représente et réduisent par conséquent, par exemple, le montant maximum par personne. On peut se demander, le cas échéant, dans quelle mesure l'effet des encouragements à la participation n'est pas amoindri lorsque, par exemple, l'intervention est inférieure à 50 €. Ce montant est-il suffisant pour permettre aux bénéficiaires de goûter à la vie associative, à l'offre culturelle ou sportive ? Est-ce le gage d'une participation durable ? Dans tous les cas, la diminution du montant maximum n'est pas possible sans décevoir certains bénéficiaires. Plus le temps qui s'est écoulé depuis l'entrée en vigueur de la mesure est important, plus le nombre de bénéficiaires qui commencent à compter sur une mesure de soutien individuelle donnée est élevé. Pour eux, cette mesure devient de plus en plus un droit (acquis).

Pour résumer, nous pouvons dire qu'il existe un revers à la médaille du succès de cette mesure : plus la notoriété du droit à la mesure augmente, plus la pression sur le budget augmente, et plus il est difficile d'abaisser suffisamment les seuils de participation financière pour chaque client. Les effets d'écrémage induisent une répartition inégale des chances de participation et l'effet d'encouragement de la participation induit par les subventions est exposé au risque de diminuer à mesure que le nombre de bénéficiaires

voulant bénéficier des fonds augmente. À partir de ce moment, la question est à nouveau de délimiter les groupes prioritaires et de les encourager de façon ciblée.

3.1.6 *Encourager la participation par le biais d'activités collectives*

Outre le fait d'accorder un soutien individuel aux bénéficiaires dans leur processus de participation, les CPAS peuvent également faire usage des fonds PSCS afin d'organiser eux-mêmes (ou avec d'autres) des activités sociales, culturelles ou sportives collectives. La fréquence de ce cas de figure est considérablement moindre que celui du soutien individuel. Les activités collectives représentent 15% de l'ensemble des activités soutenues au moyen de subventions. Il s'agit, dans le cadre des activités collectives, d'organiser concrètement, par exemple, une excursion de groupe à la mer, au zoo, au parc de Planckendael ou d'aller voir une comédie musicale. Il peut également s'agir de l'organisation d'une journée sportive ou d'une fête. Ces activités supposent toutes un engagement fort de la part du personnel et du talent organisationnel. Ce qui s'avère surtout difficile pour les centres plus petits. L'étude met également en évidence que seuls les CPAS de taille plus importante concrétisent de plus grands projets ou disposent de suffisamment de moyens pour déléguer à un autre acteur l'organisation ou l'accompagnement de l'activité.

Dans le cas où des activités collectives sont organisées, les centres procèdent généralement à une collaboration informelle avec d'autres organisations telles que des associations locales d'aide aux personnes en situation de pauvreté. Cette collaboration entre les centres et d'autres organisations est d'autant plus remarquable que la mesure ne requiert aucune subvention complémentaire. Soulignons au passage que les collaborations varient, par nature, du tout au tout. Le mode de communication et de coordination mis en œuvre par un CPAS (par exemple, dans le cadre d'un réseau local d'activités de loisirs en Flandre ou dans le cadre de l'article 27 wallon) et les liens qu'un centre entretient avec d'autres initiatives (comme les 'Pass' Temps libre' locaux) exercent une forte influence sur les collaborations d'un CPAS. En règle générale, nous voyons que les différentes mesures fonctionnent en synergie avec les différents niveaux politiques (mesures PSCS, décret de participation, Article 27, pass locaux et chèques). Elles assurent un afflux d'informations et créent de nouvelles possibilités de participation individuelle et collective.

Dans le cadre de la mesure PSCS, des comités d'usagers se sont formés ici et là. C'est par l'intermédiaire de ces comités que les utilisateurs (potentiels) de la mesure PSCS sont directement impliqués dans le choix et dans le planning des activités sociales, culturelles et sportives (collectives). En effet, les activités doivent non seulement être organisées 'pour' les clients bénéficiaires mais également 'par' eux et 'avec' eux. Cette méthode de travail concorde également avec l'objectif de la Commission européenne (INBAS et ENGENDER, 2010) de mise en place de formes de participation axées sur le développement de l'autonomie, où le rôle du participant évolue de celui de personne informée en décideur ou (co)décideur en passant par celui de personne consultée et de conseiller.

3.2 Mesure de lutte contre la pauvreté infantile chez les enfants des bénéficiaires du CPAS

Dans le présent paragraphe, nous approfondirons les nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté infantile des bénéficiaires du CPAS. Tout comme dans le précédent point, nous nous arrêterons un bref instant sur le contenu de la mesure avant de nous intéresser à sa mise en œuvre.

3.2.1 *La mesure expliquée*

En 2010, un chapitre a été ajouté à l'Arrêté royal relatif à la mesure d'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires du CPAS. Ce chapitre vise à soutenir les activités des CPAS liées à la lutte contre la pauvreté chez les enfants de bénéficiaires du CPAS. La mesure a été créée en 2010, l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la lumière du constat qu'en Europe, pas moins d'un enfant sur cinq était exposé au risque de la pauvreté. Le *Joint report on social protection and social inclusion* (Commission européenne) de 2009 relevait également que le risque de pauvreté chez les enfants n'a pas diminué depuis le changement de millénaire.

Afin de lutter contre ce problème, les CPAS reçoivent une subvention fédérale, qu'ils peuvent employer à l'échelle locale. Les conditions et les possibilités d'application de la nouvelle mesure s'inscrivent dans un plan parallèle à celui de la mesure PSCS générale, qui existe déjà depuis 2003 (voir section 3.1). Dans le cadre de cette mesure, chaque centre choisit en toute autonomie la catégorie d'aide la mieux adaptée et s'il préfère le soutien individuel ou collectif. La prestation de service sociale est restreinte par le bailleur de subventions à cinq grandes catégories qui, de fait, s'étendent au-delà de la seule participation à des activités de loisirs : programmes sociaux, aide scolaire, aide psychologique et paramédicale, matériel pédagogique et jeux.

Au total, en 2010, une enveloppe de 4 199 977 € a été mise à disposition pour l'exécution de cette mesure. Les CPAS ont ainsi reçu une subvention comprise entre 251 € et 233 917 €.

3.2.2 *L'intervention des CPAS dans la lutte contre la pauvreté générationnelle chez les enfants*

Les CPAS interrogés dans le cadre de l'étude apprécient fortement le surcroît d'attention accordé à la pauvreté infantile par la nouvelle mesure. Ils considèrent la lutte contre la pauvreté générationnelle chez les enfants comme une mission-clé des centres étant donné que la mesure sert les objectifs de prévention et les besoins de base. Néanmoins, il ressort de l'analyse quantitative des rapports annuels des CPAS qu'en 2010 (l'année de lancement de la mesure), les budgets ont été utilisés de façon assez inégale et limitée par les CPAS. De plus, en Wallonie, le degré d'utilisation budgétaire était

encore significativement inférieur à celui de la Flandre. C'est principalement dans les provinces de Liège et du Hainaut, que de nombreux CPAS ne connaissaient manifestement pas l'existence de la mesure ou étaient insuffisamment familiarisés avec celle-ci. Le taux d'utilisation des fonds de cette nouvelle mesure n'a avoisiné le taux d'utilisation de la mesure PSCS générale que dans les provinces d'Anvers et à Bruxelles. Le taux d'utilisation des fonds tous CPAS confondus était de 58% et de nombreuses subventions sont donc retournées dans les caisses fédérales. Environ un CPAS sur cinq n'a pas utilisé les fonds en 2010. Par ailleurs, de nombreux centres n'ont utilisé que partiellement les fonds qui leur avaient été attribués, ce qui peut choquer, mais en même temps, ce n'est pas surprenant. Dans les années qui ont suivi sa mise en place, la mesure PSCS n'avait pas non plus été employée à grande échelle. En 2011, le niveau d'affectation, avoisinant les 76,3%, était considérablement plus élevé et seuls 78 centres n'avaient pas touché aux fonds.

Selon l'étude, les fonds destinés à la prévention de la pauvreté infantile ont été utilisés de façon limitée en 2010 en raison de l'annonce tardive et du caractère unique de la mesure. En effet, plusieurs centres étaient insuffisamment informés des possibilités de la mesure, surtout en raison de son annonce tardive. C'est principalement dans les CPAS cultivant 'une tradition' dans l'action menée autour de la pauvreté infantile que les meilleurs résultats ont été obtenus avec les nouveaux fonds en 2010, puisque des activités réfléchies ont été soutenues et de nouveaux projets ont été organisés grâce à ces fonds. Au niveau des CPAS, dont la politique ou l'expertise n'intégrait pas encore la pauvreté infantile, la situation s'avérait considérablement plus compliquée. Les analyses quantitatives de l'étude démontrent également que les centres qui utilisent la subvention PSCS générale dans son intégralité étaient plus enclins que les autres centres à utiliser d'emblée les fonds pour la lutte contre la pauvreté infantile. Cela illustre l'enchevêtement entre les deux mesures fédérales.

En outre, le degré de réaction qui a suivi l'appel lancé par le gouvernement fédéral apparaît être proportionnel à la taille de l'effectif de personnel, à la structure hiérarchique du centre et sa politique. Aucun lien n'a été constaté entre la taille des communes – le nombre d'habitants ou le nombre d'ayants droit à l'intégration sociale – et l'usage des fonds de lutte contre la pauvreté infantile. Cela indique que ce ne sont peut-être pas les communes 'les plus pauvres' (communes où l'on recense en termes relatifs la plus grande population d'ayants droit à l'intégration sociale) qui ont saisi le plus rapidement l'opportunité de cette nouvelle mesure. L'étude et les bonnes pratiques démontrent cependant que tant les grands CPAS que les petits disposent de possibilités sur le plan de la lutte contre la pauvreté infantile. Bien que les grands centres disposent de plus de personnel pour mener des actions eux-mêmes, les petits CPAS peuvent également fournir une contribution significative notamment en soutenant un seul et même projet spécifique existant (comme le paiement de factures de fournitures scolaires impayées de bénéficiaires du CPAS) et ce, sans mettre le personnel à rude contribution ou bien en lâchant, de leur propre chef, un projet de petite envergure, certes, mais non moins original.

3.2.3 Actions pour la lutte contre la pauvreté infantile : soutien individuel et collectif

Quelles activités ont été réalisées, en 2011, grâce aux moyens fédéraux destinés à la lutte contre la pauvreté infantile ? Lors de l'année de lancement de la mesure, les subventions ont principalement été utilisées dans le cadre du soutien scolaire, en grande partie pour la prise en charge de factures de fournitures, de livres, de repas, d'abonnements de bus et de voyages scolaires. 41,2% des montants ont été utilisés selon un coût moyen de 82,3 €. En 2010, 53,5% des moyens ont été répartis selon un montant moyen inférieur de 49,40 € par client.

En 2011, 19,6% des moyens ont été utilisés pour des aides paramédicales (principalement des frais d'orthodontie, d'opticien, de médicaments et du lait de croissance) destinées aux enfants de bénéficiaires du CPAS, soit environ la même part qu'en 2010 (17,4%). Le coût par bénéficiaire se situait considérablement au-dessus des interventions visant le soutien scolaire (91,7 € par client bénéficiaire en 2011 et 147,3 € en 2010), parce que les frais paramédicaux augmentent souvent de façon alarmante, même s'il n'est question que d'une seule consultation.

Un montant considérable (29,8% des moyens affectés) a également été utilisé pour financer des activités collectives en 2011 comme des activités récréatives et de détente pour les enfants.

3.3 La mesure récup-pc

Penchons-nous un instant sur la troisième mesure liée au concept de participation sociale, culturelle et sportive. Depuis 2007, les CPAS peuvent également demander des subventions fédérales pour acheter des ordinateurs de seconde main pour leurs bénéficiaires. Seule une petite partie des centres fait usage de cette mesure récup-pc, mais ceux qui y recourent le font de manière intense. Pour eux, le budget prévu au niveau fédéral a souvent un goût de trop peu. Néanmoins, le nombre de centres qui ne font pas usage de ces fonds récup-pc augmente. Ce non take-up est principalement dû à la faiblesse du montant d'intervention maximum de l'autorité fédérale par ordinateur (maximum 100 €) et au fait que les frais des TIC (comme la connexion Internet et les imprimantes) ne sont pas couverts via ces fonds. Comme la fracture numérique du premier degré existe toujours et se ressent même très fortement chez les bénéficiaires du CPAS, la mesure récup-pc reste importante. Cependant, une nouvelle clé de répartition ainsi qu'une plus forte intégration de cette mesure dans la mesure générale PSCS s'impose.

4. Synthèse et suggestions politiques

Dans cette dernière partie, nous reprendrons les principales conclusions afin de formuler plusieurs recommandations.

Revenons tout d'abord sur la question de départ de ce chapitre : les deux mesures fédérales dont nous avons discuté constituent-elles un levier pour la participation des personnes défavorisées ? Contribuent-elles à une existence plus conforme à la dignité humaine de personnes en situation de pauvreté, adultes comme enfants ? Leur permettent-elles de vivre une vie dans laquelle la participation sociale, la culture et le sport occupent également une place ? Les résultats de l'étude montrent clairement que les mesures fédérales font une différence.

Ces mesures font une première différence par l'aplanissement partiel ou total des seuils financiers à la participation. Les deux mesures rendent financièrement plus abordable, voire gratuite, la participation à des activités sportives, à la culture, à la vie associative, à l'enseignement et la formation, aux loisirs et aux jeux pour un groupe cible généralement 'handicapé' par ce seuil financier. Les mesures ont clairement un impact positif sur les seuils non financiers et les seuils non visibles. La mise en place systématique dans de nombreux CPAS et chez beaucoup d'assistants sociaux de la question des activités de loisirs a été initiée par les mesures. La démarche de nombreux CPAS dépasse cependant la simple discussion des possibilités avec les bénéficiaires. En effet, ils ne se contentent pas de les aider à faire un choix dans l'offre, mais ils les sensibilisent également à l'importance de la participation. Dès lors, ils assurent non seulement la promotion de celle-ci (guidance) mais ils accompagnent également la participation dans le cas des activités collectives. En plus d'abaisser les seuils financiers, ils réduisent aussi de cette manière les résistances dispositionnelles ou psychologiques, situationnelles et institutionnelles. Bien qu'il reste encore de la marge dans la progression, les centres se montrent déjà souvent proactifs sur la question. En effet, ils n'attendent pas que le client vienne à eux avec le sujet, ils l'abordent. Cette attitude proactive est importante pour la concrétisation de la participation en tant que droit fondamental, car de nombreux groupes défavorisés n'exprimeront pas leur besoin de participation sociale, culturelle ou sportive. Ils n'envisageront pas la participation comme une option ou se résigneront à l'idée que 'tout ça n'est pas leur truc' en raison de leurs nombreux soucis.

L'étude démontre que la mise en application des mesures demande du temps. Au terme de neuf années d'existence, le degré d'affection des fonds PSCS généraux arrive progressivement au maximum. L'utilisation des fonds liés à la mesure de lutte contre la pauvreté infantile était encore limitée en 2010 et il faut également du temps avant que cette mesure n'atteigne sa 'vitesse de croisière'. Cependant, il ressort des entretiens approfondis menés avec les collaborateurs du CPAS que la grande majorité de ces centres est véritablement convaincue de l'importance du soutien de la participation sociale, culturelle et sportive de même que de l'importance des initiatives de lutte contre la pauvreté infantile. Ils indiquent également que les fonds liés aux deux mesures permettent d'envisager des actions qui ne pourraient pas l'être si ces fonds n'existaient pas. La subvention semble donc, dans la perspective des centres, ne pas être un 'poids mort'. Il ressort également de l'analyse des schémas d'affectation que les fonds publics ne manquent pas leur cible, et qu'ils ne sont pas mal utilisés.

Il n'est pourtant pas encore possible de déterminer avec certitude si les CPAS s'investissent dans la participation aux loisirs et dans la lutte contre la pauvreté générationnelle chez les enfants. En effet, les mesures placent les centres dans une fonction qui s'étend au-delà du simple rôle d'assistance sociale ou du rôle d'aide classique. Les mesures constituent un appel aux CPAS à autonomiser et à renforcer leurs bénéficiaires, y compris en dehors des dossiers et des procédures 'classiques'. On peut dire que les centres remplissent correctement ce rôle, car ils ont des contacts directs et réguliers avec beaucoup de personnes vivant dans la pauvreté, des personnes qui sont rarement touchées par d'autres institutions de manière directe (organismes artistiques et culturels, organisations sportives et associations sociales). Cependant, la position des centres en général n'implique naturellement pas que le rôle du promoteur de participation soit facilement concrétisé d'une part, par les centres et d'autre part, par les assistants sociaux. Bien que cela semble évident, cette fonction ne va pas de soi. L'étude a mis au jour plusieurs seuils au niveau de l'organisation et du collaborateur, comme le manque d'affinités avec la participation, le manque de temps pour mettre la question sur la table en raison de la priorité donnée à l'aide urgente, et en raison de l'absence d'une politique claire relative au centre ou de directives claires concernant la direction du centre. Il s'agit de seuils qui mettent du temps à s'estomper. Afin d'éviter les effets d'écrémage et les afflux inégaux d'informations vers les bénéficiaires, nous plaidons pour une sensibilisation de ces agents de CPAS (par exemple, via une campagne du gouvernement) et une sensibilisation des centres eux-mêmes, dans l'optique qu'ils appliquent un système permettant de vérifier que chaque assistant social aborde de manière plus équitable les possibilités d'aide offertes par les mesures.

Les centres doivent également pouvoir élaborer leurs propres méthodes de travail – en se basant sur les expériences engrangées au fil des ans – tant pour ce qui est de l'encouragement de la participation sociale, culturelle et sportive que de la lutte contre le transfert du germe de la pauvreté d'une génération à la suivante. Le tout exige naturellement une constance dans l'octroi des subventions. Aujourd'hui encore, les deux mesures doivent faire l'objet d'une approbation annuelle par le parlement fédéral. Les subventions ne sont donc pas nécessairement acquises d'une année à l'autre. Cette incertitude retient de nombreux centres dans l'élaboration d'une politique à long terme. Celle-ci implique des initiatives telles que la mise par écrit d'un règlement, d'un réseau fixe de partenaires et des stratégies de communication à plus long terme. Le manque de politique à plus long terme se reflète à l'heure actuelle dans des interventions individuelles dont l'échéance ne dépasse pas un an. En d'autres termes, un client qui souhaite suivre un cursus d'apprentissage de la musique de plusieurs années est certain d'obtenir une aide de la part du CPAS pour l'inscription, mais l'avenir de la formation de ce client dépendra, pour l'année suivante, de la décision sanctionnée par Arrêté royal pour les interventions au cours des années suivantes.

Les deux mesures n'existent heureusement pas dans un vide politique. Elles ne sont, en effet, pas les seules mesures politiques visant à rendre démocratiquement accessible

à chacun la possibilité de s'affilier à une association, de fréquenter des institutions culturelles ou de profiter de l'infrastructure d'un club sportif. Nous avons déjà mentionné, entre autres, le Décret flamand relatif à la Participation, l'association sans but lucratif Article 27 et le fonds *Fonds Vrijetijdsparticipatie*. D'après l'étude, les différentes mesures se renforcent mutuellement aux différents niveaux institutionnels et dans les différentes communautés ; elles se recoupent également dans la pratique. Les fonds PSCS sont, par exemple, parfois utilisés dans le cadre d'initiatives des réseaux d'activités de loisirs, mais le rôle de coordination d'un CPAS dans le cadre d'un tel réseau peut également constituer un stimulant pour le développement d'une politique du centre relative à la pauvreté infantile. Cela n'implique cependant pas qu'il y ait une parfaite concordance entre toutes les mesures existantes. En effet, les normes divergentes sur le plan de l'administration, les possibilités d'utilisation de subventions pour l'embauche de personnel et les opportunités de collaboration subventionnée constituent encore une entrave à la rencontre parfaite des différentes mesures aux divers niveaux politiques. Étant donné que les matières sociales relatives au sport, à la culture et à l'action sociale-culturelle relèvent explicitement des compétences communautaires, les mesures fédérales PSCS peinent à s'exprimer dans d'autres initiatives et mesures visant à encourager la participation.

Le fait que différents niveaux et champs politiques œuvrent à encourager la participation chez les personnes en situation de pauvreté est cependant essentiel, ne serait-ce qu'à la lumière du constat que les CPAS et ses collaborateurs n'arrivent pas à aider toutes les personnes qu'ils veulent et doivent aider. Tous les bénéficiaires du CPAS ne vivent pas dans la pauvreté et – ce qui est plus pertinent encore – tous ceux qui vivent dans la pauvreté ne sont pas non plus nécessairement des bénéficiaires du CPAS. Beaucoup de groupes socialement vulnérables (comme les personnes qui touchent une pension chiche, une allocation d'invalidité ou une allocation de chômage) ne sont pas en rapport avec les centres alors qu'ils ont tout intérêt à la participation. Le problème ne se situe pas vraiment au niveau des mesures fédérales, mais davantage au niveau de l'appel visant à encourager la participation chez les personnes défavorisées et ce, non seulement via les CPAS, mais également en assignant cette mission aux différents acteurs sociaux.

L'échange d'expériences entre les centres est également important pour la coordination des efforts. Il faudrait que, par le biais de publications, journées d'étude et possibilités de partage d'informations en réseau, les centres puissent encore mieux partager leur vision, leurs possibilités d'actions concrètes et les difficultés qu'elles expérimentent dans le cadre d'actions collectives. Aujourd'hui, cette action est trop décousue. Cette intervention peut également renforcer la collaboration entre les CPAS. En outre, l'État devrait également valoriser la collaboration entre CPAS et autres acteurs (comme les centres sportifs/culturels, les associations). En effet, c'est grâce à une telle collaboration que les centres peuvent renforcer méthodiquement leur offre (enrichissement) et toucher un plus grand public (élargissement). En ce qui concerne la mesure relative

à la pauvreté infantile, l'action participative, qui implique la mise sur pied d'actions collectives avec le concours de personnes vivant elles-mêmes dans la pauvreté, doit également être plus explicitement honorée afin de renforcer l'impact de la mesure.

NOTES

1. Cet article est basé sur l'étude politique thématique : Vermeersch, L., Noël, L., Vandenbroucke, A. (2011), Expériences de participation. Évaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS, avec une attention particulière pour la mesure destinée à lutter contre la pauvreté infantile. HIVA (KU Leuven) – ULB : Louvain – Bruxelles. Cette étude et le sommaire exécutif sont téléchargeables sur le site web du SPP IS (commanditaire de cette étude : www.mi-is.be).
2. *"Neither musical encounters nor kindled emotions can make poor people rich, dying people live or risky environments safe. However, musical performances do contain clues about what emotional well-being is, what happiness, contentment and hope feel like, and they show how powerful these emotions can be. This, at least, is a step towards imagining knowing, even creating a different kind of world".*
3. *"The fact that one needs access to some social networks or cultural groups becomes more imminent in those societies where the level of economic and social vulnerability is high and social rights and protection are denied (White, 1997). Those who get excluded from social networks and cultural groups will thus be greatly disadvantaged socially, psychologically, politically, and even economically, thereby reinforcing one to become and/or remain poor."*
4. Chiffres pour 2009 basés sur EU-SILC (statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie).
5. Pour définir le montant auquel les CPAS individuels ont droit lors de la mise en œuvre des mesures de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif, les autorités fédérales tiennent compte de deux critères (cf. art. 4 de l'AR du 19 août 2011) :
 - 50% sur la base du nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée de l'assurance visés à l'article 37, §§ 1er et 19 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dans la commune en date du 1er janvier 2010 ;
 - 50% sur la base du nombre d'ayants droit à l'intégration sociale visés par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (loi DIS) en date du 1^{er} janvier 2010.
6. L'Arrêté royal prévoit un forfait de personnel de 10% du montant justifié pour les CPAS qui ont droit à une subvention PSCS de 25 000 € ou plus. Les CPAS qui concluent un accord de collaboration pour gérer la subvention de manière coordonnée ensemble et dont les subventions cumulées totalisent 25 000 € ou plus ont également droit au forfait de personnel. On parle d'un 'forfait' car le coût réel en personnel peut être supérieur ou inférieur au forfait. Une exigence pour avoir droit au forfait est que le membre du personnel subventionné soit inscrit au bordereau des salaires du CPAS (ou d'un des CPAS collaborant).
7. Des informations à propos des autres mesures politiques expliquées dans cette section sont disponibles sur : <http://www.article27.be/>, <http://www.fondsvrijetijdsparticipatie.be/>, <http://www.vakantieparticipatie.be/>, <http://www.cultuurnet.be/nieuws/proefproject-vlaamse-vrijetijdspas-aalst>

CHAPITRE 5

Sous-protection et attitude proactive par les CPAS

Katrien Steenssens

1. Introduction

Le CPAS moderne accomplit sa mission dans un contexte complexe et dynamique. En effet, la crise économique entraîne un allongement des listes d'attente d'assistance ou de gestion budgétaire, la diversité ethnique des demandeurs d'aide requiert une inter-culturalisation des services, de même que le vieillissement et l'individualisation de la population contraignent à élargir les services existants ou à mettre en place de nouvelles formes de services.

C'est dans ce contexte que le CPAS doit continuer à mener à bien sa mission qui consiste à "permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine". Afin de tendre vers ce but, il développe son aide financière, matérielle et non matérielle dans tous les domaines de la vie sociale. En sa qualité de Centre 'Public' d'Action Sociale, il se doit d'être accessible à tous les bénéficiaires. Il doit donc toujours axer son objectif et son fonctionnement sur la réalisation de ce droit.

Dans cet article, nous nous intéresserons au défi particulier que représente la sous-protection à laquelle le CPAS est confronté : la situation dans laquelle se trouvent les personnes qui – pour quelque raison que ce soit – ne font pas usage des droits et services auxquels ils pourraient prétendre par le biais du CPAS.

Au début du nouveau millénaire, une enquête comparative européenne des chances et des pièges que comportent les systèmes de revenus minimaux a montré que de nombreux bénéficiaires potentiels du revenu minimal en Belgique, pour une raison ou une autre, ne faisaient pas usage de ce droit (Groenez et Nicaise, 2002). La principale implication politique de cette étude a été la proposition d'une protection plus proactive où l'initiative de la réalisation des droits et services n'est plus le fait du citoyen éligible, mais de l'autorité ou de l'organisation offrante. L'étude 'Leven (z)onder leefloon' réalisée par la suite avec l'aide des CPAS bruxellois, wallons et flamands a apporté une double

contribution à cette recommandation : d'une part, en examinant plus en détail et en décrivant de manière plus précise la 'sous-protection' et 'l'attitude pro-active' (Steen-sens et al., 2007) et, d'autre part, en développant un ouvrage méthodique pour une approche plus proactive par les CPAS (Sannen et al., 2007). Dans le prolongement de cette étude, la recherche-action '*Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen*' (Blomme, 2012) a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre *Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen*, Cera et HIVA-KU Leuven (Institut de recherche sur le travail et la société, Université de Leuven). Les CPAS de Grammont, Audenarde, Herzele, Zottegem et Zwalm ont ainsi entrepris des actions proactives sous supervision scientifique en vue de lutter contre la sous-protection.

Nous appuyant sur ces dix années de recherches relatives à la sous-protection, nous aborderons brièvement dans une première partie les caractéristiques de cette problématique. Dans une deuxième partie, nous définirons le concept d'attitude proactive en tant que stratégie de préférence pour prévenir et combattre la sous-protection. Enfin, dans une troisième partie, nous discuterons de la recherche-action inclusive et participative qui vient de s'achever.

2. Définition, quantification et explication de la sous-protection

2.1 Quel est l'intérêt social de la sous-protection ?

Depuis deux décennies, la recherche scientifique accorde une attention croissante à la problématique de la sous-protection. Cet intérêt s'accompagne d'une augmentation du nombre de preuves empiriques montrant que le non-recours aux services d'aide devient un phénomène social important. Il n'est pas rare, en effet, de constater un taux de non-recours supérieur à 40% quels que soient les pays et les programmes (voir par exemple Hernanz et al., 2004). En même temps, l'idée qu'il s'agit d'un problème social a grandi parmi les chercheurs, et ce pour les raisons suivantes (voir notamment Kayser et Frick, 2000 ; Hernanz et al., 2004 ; Fuchs, 2009). Premièrement, le non-recours traduit l'inefficacité du système de sécurité sociale. Les objectifs, tels que la réduction de la pauvreté, ne sont pas (entièrement) atteints. Le système n'est pas parvenu à créer un filet de protection pour les personnes dans le besoin. Deuxièmement, on assiste à des inégalités injustifiées entre les personnes éligibles aux droits et services ; ainsi seuls les mieux informés font valoir leurs droits et pas nécessairement ceux qui en ont le plus besoin.

La problématique de la sous-protection se limite toutefois souvent à ce que l'on appelle le 'non-recours aux allocations sociales financières', telles que l'allocation de chômage, les allocations familiales, les pensions et les allocations minimales. Cependant, l'Observatoire français des non-recours aux droits et services (Odenore), entre autres, a récemment cherché à étendre cette approche au "non-recours à l'offre publique de droits

et services" (Warin, 2010). La sous-protection n'est donc plus 'avérée' pour uniquement une petite partie de l'offre publique de droits et services.

En conséquence de cette argumentation, nous pouvons définir la sous-protection, dans le cadre des services et de l'aide du CPAS, comme la situation dans laquelle se trouvent les personnes qui – pour quelque raison que ce soit – ne font pas usage des droits et services auxquels ils pourraient prétendre par le biais du CPAS. Cette définition ne se concentre donc pas uniquement sur l'aspect financier, mais aussi sur l'offre plus large du CPAS en matière d'aide sociale et de services.

2.2 Quelle est l'ampleur de la sous-protection ?

Les données chiffrées permettant d'évaluer l'ampleur et les facteurs de risques de la sous-protection, dans le cadre des services et de l'aide du CPAS, restent actuellement limitées à la sous-protection relative au revenu d'intégration. Étant donné que le revenu d'intégration exprime le revenu minimum légal, on peut donc parler de 'sous-protection financière'.

L'analyse la plus récente, fondée sur les données de revenus de l'EU-SILC 2005, conclut à un taux très élevé de non-recours : la proportion de personnes éligibles n'ayant pas recours au revenu minimum légal est estimée entre 57% et 76%, avec une valeur de référence de 65% (Bouckaert et Schokkaert, 2011).

Il convient toutefois de nuancer cette conclusion, étant donné que ce taux global de non-recours ne dit rien de la gravité (degré et/ou durée) de la problématique. Dans une étude antérieure qui permettait d'établir cette nuance, Groenez et Nicaise (2002) sont fondés sur des données mensuelles relatives aux revenus familiaux du Panel communautaire des ménages (PCM) pour la période 1993-1995, pour en conclure qu'en trois ans, 9,7% de la population belge avaient vécu avec un montant inférieur au minimex de l'époque pour une durée plus ou moins longue. Attention : il s'agit ici de la proportion de personnes sous-protégées dans la population, et non pas dans le groupe des personnes éligibles. En appliquant des critères plus stricts, il est apparu que, sur la période considérée, 5,2% de la population belge avait vécu avec moins du minimex pendant plus d'un an et que 6,8% de la population belge se situait à plus d'un quart au-dessous de ce niveau pendant au moins un mois. Une actualisation de ces données calculant la proportion de sous-protégés dans la population belge non pas sur une période de trois ans mais par an nous apprend que, sur la période 1993-1997, en moyenne 4,2% de l'ensemble de la population belge a vécu pendant au moins un mois sous le seuil du minimex de l'époque (Stenssens et al., 2007). Les résultats de cette analyse indiquaient également des risques accrus pour les adultes isolés, les diplômés de l'enseignement supérieur, les indépendants et les personnes résidant en milieu rural flamand.

En ce qui concerne les données disponibles, il convient également de noter que le salaire d'intégration n'inclut pas toutes les situations de difficultés financières. En effet,

le constat réitéré selon lequel le montant du revenu d'intégration ne suffit pas pour pouvoir mener une existence digne (voir notamment Steenssens et al., 2007 ; Van Thieullen et al., 2010) remet en cause le choix du revenu d'intégration comme critère de base.

2.3 Comment expliquer la sous-protection ?

Il est essentiel de disposer d'informations sur les causes du non-recours en vue de développer une approche efficace et efficiente. À l'échelle internationale, la recherche scientifique sur le (non-)recours aux droits et services s'inspire, à ce jour, du modèle comportemental interactif à plusieurs niveaux de Van Oorschot (1998). Ce modèle se concentre sur le comportement de trois groupes d'acteurs : les usagers, les exécutants et les décideurs politiques.

Pour l'usager, les obstacles se situent au niveau de l'introduction de la demande. Il arrive par exemple que les personnes ne connaissent pas toujours leurs droits ou qu'elles ne puissent, n'osent ou ne veuillent pas demander et accepter d'aide.¹

Mais même si les personnes font la démarche de demander de l'aide, il peut y avoir des obstacles (extra-) légaux au niveau de l'exécution, entraînant une non-prestation. Un revenu d'intégration peut, par exemple, ne pas être accordé parce que le bénéficiaire ne possède pas de domicile ou de carte d'identité ou en raison d'une preuve insuffisante de sa disposition au travail. Les procédures et méthodes de traitement démotivantes augmentent également la probabilité de non-recours. C'est le cas par exemple des procédures complexes et longues ou du comportement négatif des travailleurs sociaux qui dissuadent les intéressés de poursuivre leur demande d'aide. Ces facteurs au niveau exécutif peuvent par ailleurs entraîner la création de nouveaux seuils basés sur l'expérience négative de non-recours au niveau de l'usager (Steenssens et al., 2007) : celui-ci ne veut plus (demander) d'aide. La portée de ces 'seuils de résistance' fondés sur l'expérience va au-delà des intéressés mêmes : l'expérience est partagée avec des camarades/compagnons d'infortune, ce qui crée des seuils indirects.²

Enfin, les décideurs politiques agissent à un troisième niveau. Ils jouent un rôle important en déterminant le règlement d'attribution, le budget et le personnel disponible, ainsi qu'en formulant des directives d'implication importantes. Les décideurs politiques fixent ainsi le contexte légal et organisationnel dans lequel agissent les exécutants et les usagers. Une étude approfondie de la littérature permet à Van Oorschot et Kolkhuis Tanke (1989 in Van Oorschot, 1998) de conclure à l'existence de plus de dix facteurs au niveau politique augmentant la probabilité de non-recours. Les résultats de l'étude du *Sociaal en Cultureel Planbureau* aux Pays-Bas sur le non-recours à cinq prestations de revenu en 2003 (Wildeboer Schut et Hoff, 2007) montrent que le fait de conditionner le droit à un contrôle des ressources et l'idée que l'initiative revient entièrement à la personne éligible influent fortement sur le non-recours.

Une autre étude apporte des éléments qui élargissent le modèle de Van Oorschot plutôt qu'ils ne l'étoffent ou l'affinent. Ainsi, une étude biographique met en lumière, en plus des trois groupes d'acteurs impliqués déjà évoqués (les usagers, les exécutants et les décideurs politiques) un quatrième groupe d'acteurs pouvant être impliqués dans l'analyse et la lutte contre ce problème. Il s'agit des acteurs directement ou indirectement impliqués dans le processus de sous-protection lors d'un épisode-charnière (Steenssens et al., 2007). Parmi ces épisodes-charnières, citons par exemple une rupture sentimentale, un décès, un retard de versement des allocations de maladie ou d'invalidité, la suspension de l'allocation de chômage ou une faillite. Ce sont autant de risques pouvant entraîner les gens dans une situation de sous-protection. Plusieurs de ces épisodes-charnières impliquent des organisations clairement identifiables – et donc susceptibles de participer aux prestations d'aide. Il s'agit, dans un premier temps, des acteurs les plus directement impliqués, à savoir les acteurs ou organisations exécutifs ou médiateurs, comme les employeurs, les curateurs, les huissiers et les avocats. On trouve, dans un deuxième temps, des organisations situées de l'autre côté de l'épisode-charnière, qui 'accueillent' les personnes en difficulté, comme les services de pensions (de veuve) et les allocations familiales, l'ONEM (Office National de l'Emploi), les organismes de paiement, les mutualités et les centres d'accueil. D'autres organisations gravitent le long ou autour du processus charnière, comme les prisons et les institutions psychiatriques. Ces pistes pour la prévention de la sous-protection ou l'intervention rapide en cas de sous-protection sont néanmoins insuffisamment évoquées ou utilisées.

Une autre étude de qualité contribue à expliquer la sous-protection au moyen du 'non-recours conscient par choix' (ou 'par refus') (Warin, 2010). On entend par là, par exemple, un refus du principe d'aide ou des conditions liées à l'offre ou encore le recours à une alternative, comme l'aide fournie par des amis ou la famille. Il est important ici de s'interroger sur l'utilité de l'offre pour les personnes éligibles et sur leur confiance souvent limitée à l'égard de la conditionnalité croissante de nombreux services et allocations. Il s'agit souvent de 'prouver' son autonomie et sa responsabilité, comme c'est le cas pour l'application du principe d'activation ou pour la condition de l'assistance budgétaire. Dans cette perspective, ce type de sous-protégés remet en question l'utilité de l'offre pour le groupe cible. Cela traduit une rupture de la cohésion sociale, du lien social qui unit le groupe cible de personnes éligibles à l'offre publique et aux institutions de service. Parmi les solutions envisagées, citons la participation active du groupe cible de personnes éligibles à la formulation du contenu de l'offre (Warin et Hamel, 2010).

2.4 Lutte contre la sous-protection et/ou fraude ?

En dehors de la recherche scientifique, l'attention des décideurs politiques se porte ces dernières années de plus en plus sur la lutte contre la fraude (sociale). Symbole de cette évolution, le projet de '*datamining*' de la Banque-Carrefour de Sécurité sociale a

récemment établi une liste de 17 'clignotants' susceptibles d'indiquer une fraude sociale (ONEM, 2012).

Dans une étude récente, Kleven et Kopzuc (2008) indiquent que, pour parvenir à une politique conforme au budget axée sur la lutte contre la précarité (de revenus) auprès des bénéficiaires réels, il est souhaitable de réduire au minimum les deux types 'd'erreurs' – à savoir les abus et la sous-protection. Les auteurs examinent en détail les conditions d'attribution de plusieurs mesures situées au niveau politique dans le modèle interactif de Van Oorschot ; ils utilisent de modélisations économétriques pour déterminer l'incidence de certaines modifications apportées au niveau de l'allocation, des critères d'attribution et de la complexité de la procédure de contrôle des deux types d'erreurs. La principale conclusion de leurs travaux est que ces erreurs sont étroitement liées. Ainsi, une hausse du montant de l'allocation incitera davantage de personnes éligibles à avoir recours à l'allocation sociale (diminution de la sous-protection) alors même que davantage de personnes non éligibles seront tentées d'introduire une demande (augmentation des abus). Une procédure plus contraignante pourrait réduire les abus, mais pourrait également faire progresser la sous-protection en dissuadant les personnes éligibles. L'association des deux modifications (une hausse du montant de l'allocation et une procédure de contrôle contraignante) pourrait réduire la sous-protection tout comme les abus.

À la lumière de ces résultats, les auteurs estiment que les paramètres d'une allocation sociale peuvent être adaptés afin de trouver un 'équilibre souhaité' entre les différents types d'erreurs. La définition de cet équilibre, remarquent-ils, implique des choix éthiques concernant l'importance accordée à chaque type d'erreurs.

L'attention accordée à la sous-protection et à l'attitude proactive auxquelles nous nous limitons dans cet article a, avant tout, une incidence sur un paramètre de l'allocation sociale autre que ceux examinés par Kleven et Kopzuc, à savoir sur le facteur politique d'influence selon lequel l'initiative revient entièrement à la personne éligible.

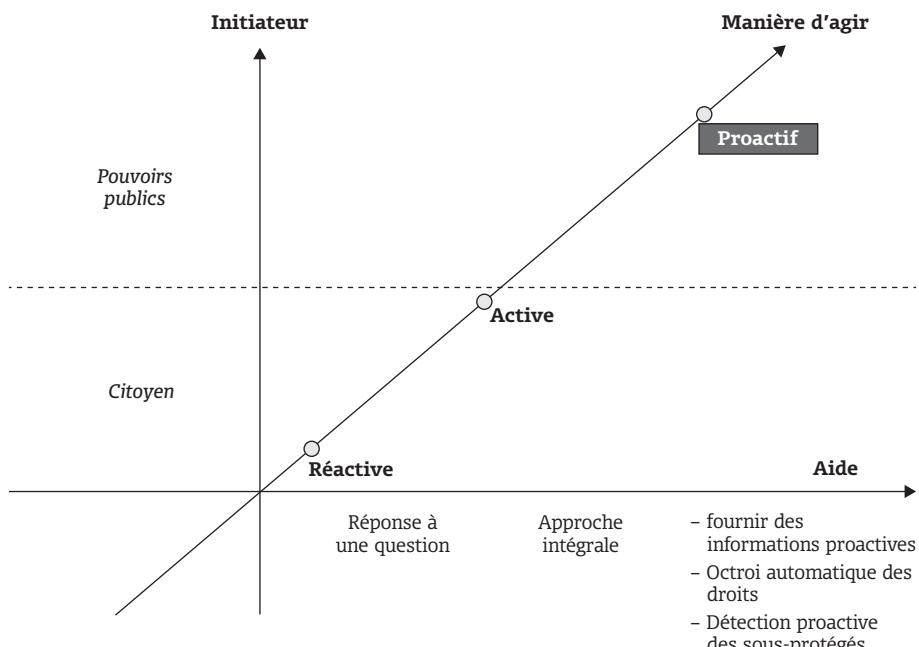
3. Description de l'attitude proactive

L'attitude proactive est une des différentes manières possibles de fournir un service. Pour expliquer ce que cela signifie, il est préférable de comparer l'attitude proactive avec deux autres manières de fournir un service : l'attitude réactive et l'attitude active (Hak, Piepers et Van Putten, 2001 in : Sannen et al., 2007).

Un service, un CPAS par exemple, agissant de manière réactive se contente de donner une réponse à une question concrète du citoyen qui demande, par exemple, s'il a droit à une allocation de chauffage. Le citoyen est donc l'initiateur. Dans le cas de l'attitude active, le prestataire de services va plus loin. Le citoyen se voit proposer, si possible,

plusieurs alternatives à sa question et est en plus informé activement sur les autres droits possibles et sur ce qu'il doit faire pour pouvoir y prétendre. Lorsqu'une personne demande un soutien financier au CPAS par exemple, le collaborateur du CPAS vérifie immédiatement à quels autres droits possibles cette personne peut prétendre, comme des tarifs médicaux réduits ou des allocations d'énergie. L'initiative revient toujours au citoyen. L'attitude proactive va encore plus loin. L'initiateur n'est en effet plus le citoyen, mais le prestataire de services. C'est le prestataire de services qui entreprend des démarches de façon à ce que toute personne éligible à un droit y ait bel et bien recours.

Figure 1 – Attitude réactive, active et proactive.



Source : Sannen et al. (2007 : 9).

On distingue généralement trois stratégies au sein de l'attitude proactive : l'octroi automatique des droits, la détection et l'approche actives des personnes éligibles, et enfin, l'information des bénéficiaires potentiels.

Dans la forme la plus poussée, les droits sont automatiquement attribués en fonction des données dont dispose le prestataire de services. Le test réalisé actuellement en Flandre dans le cadre de l'introduction de l'attribution automatique d'allocations d'études secondaires et supérieures à tous les bénéficiaires dont les données personnelles et les données de revenus nécessaires sont connues des pouvoirs publics constitue un exemple de cette approche.

La détection active des personnes n'ayant pas entièrement recours à leurs droits va moins loin. Il s'agit bien, dans ce cas, d'initiatives dites 'd'outreach' où le prestataire de services entreprend des démarches en direction des sous-protégés, en personne ou par le biais d'un réseau ou d'une collaboration. L'information (automatique) des bénéficiaires potentiels sur les avantages et les allocations auxquels ils ont droit fait également partie des initiatives proactives. L'accent est alors surtout placé sur l'information ciblée des groupes cibles spécifiques.

Il est évident que l'attitude proactive, ainsi décrite, intervient essentiellement sur le facteur politique d'influence selon lequel l'initiative revient entièrement aux personnes éligibles. Par ailleurs, l'approche proactive reconnaît l'importance de la collaboration avec des organisations d'aide potentielles, tout en permettant de prendre en considération les effets au niveau de l'exécutant et de l'usager.

4. L'attitude proactive testée

Dans l'enquête provinciale *Grondrechtenboom 2006-2007* menée en Flandre Orientale auprès de certains groupes cibles, les groupes socialement vulnérables mettent en avant le 'service social' en tant que priorité principale (Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen et al., 2007). La parution presque simultanée des résultats de l'étude '*Leven (z)onder leefloon*' a encouragé Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen à réaliser la recherche-action '*Onderbescherming en proactief handelen in Zuid-Oost-Vlaanderen*'. Une attention particulière a été portée dans cette étude au facteur de risque de la vie en milieu rural (cf. supra).³

Un appel de candidatures a permis de sélectionner cinq CPAS dont le territoire est en partie ou entièrement situé en milieu rural : Zwalm, Audenarde, Herzele, Grammont et Zottegem. Sous la supervision scientifique de HIVA et avec le soutien pratique de Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, ces CPAS se sont attelés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation d'actions visant à lutter contre la sous-protection.

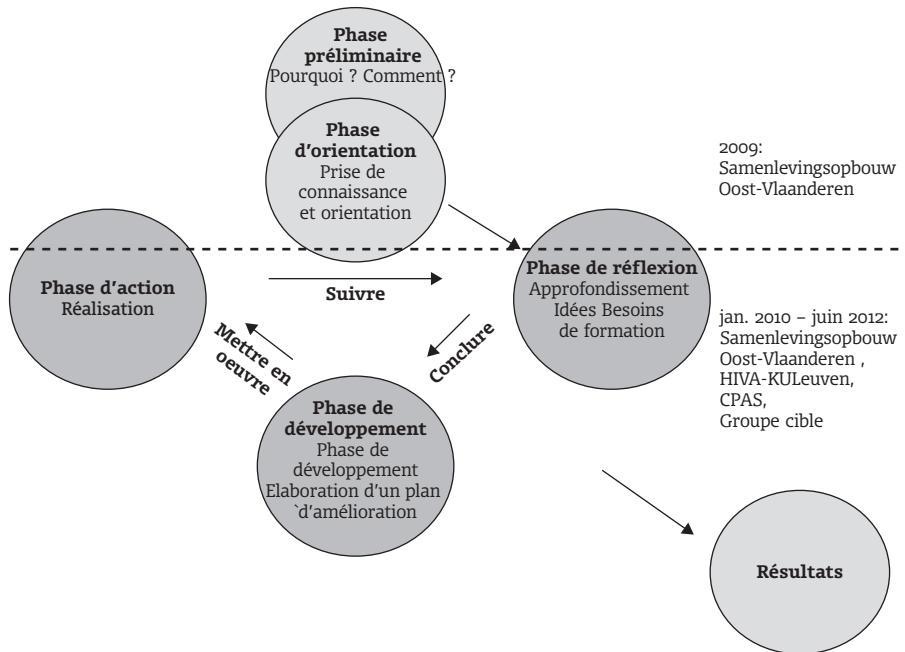
4.1 Une méthode participative et inclusive

La recherche-action menée dans le sud de la Flandre Orientale repose sur les idées de Migchelbrink (2007). Les deux premières phases de ce modèle, à savoir la phase préliminaire et la phase d'orientation, expliquent dans un premier temps les raisons de la recherche-action et les acteurs qu'elle doit impliquer. Puis, la recherche présente les parties concernées ainsi que l'orientation de l'étude à réaliser. Dans le sud de la Flandre Orientale, ces phases se sont déroulées à l'initiative de Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen. Cette organisation a formulé les motivations et les objectifs de l'étude dans le

courant de l'année 2009. Elle a également cherché et trouvé un financement auprès du programme de subvention européen pour le développement de l'économie rurale LEADER, de la province de Flandre Orientale et, plus tard, de Cera. Enfin, elle a mis sur pied le groupe de pilotage, a pris en charge l'appel de candidatures et la sélection des CPAS participants et a contacté l'institut HIVA pour la supervision scientifique.

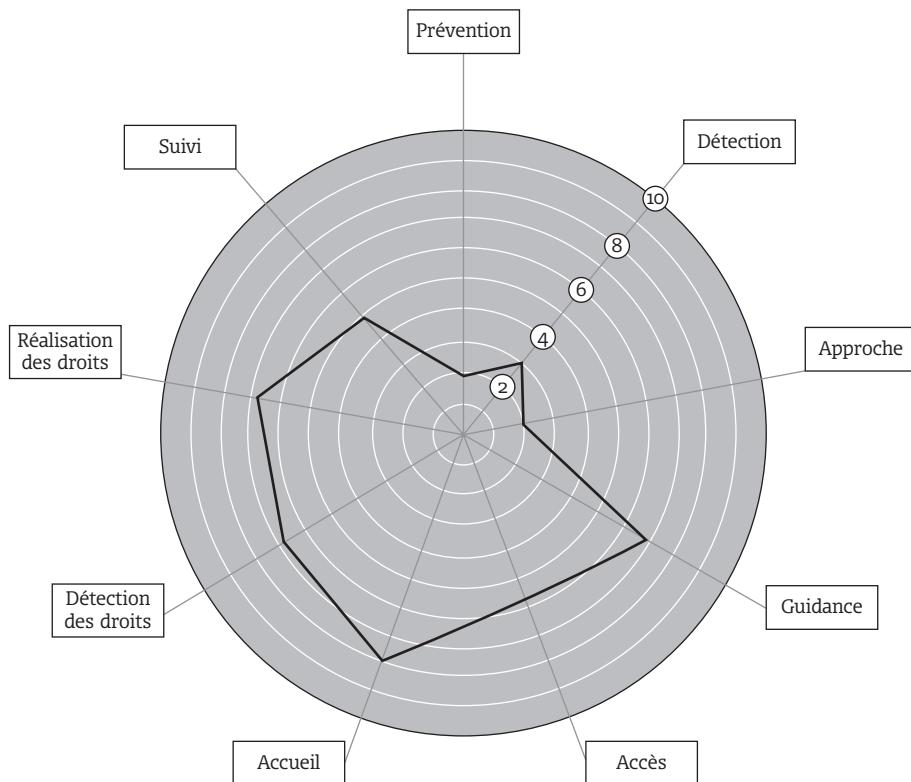
La troisième phase, à savoir la phase de réflexion, a pour but d'approfondir et d'analyser la thématique, ainsi que de détecter les besoins en termes de formation. Outre *Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen*, les acteurs au centre de cette recherche-action étaient HIVA, les cinq CPAS concernés et le groupe cible.

Figure 2 – Modèle sous-jacent de la recherche-action.



La quatrième phase est la phase de développement, qui consiste à parvenir à un plan d'amélioration concret. L'utilisation du cercle des droits, tel qu'il a été développé dans l'étude '*Leven (z)onder leefloon*' (Sannen et al., 2007), comme instrument de réflexion se situe au cœur de cette phase. Le cercle des droits est, fondamentalement, une représentation visuelle des différentes phases de l'attitude proactive à l'égard des sous-protegés : prévention, détection, approche, guidance, accès, accueil, détection des droits, réalisation des droits et suivi. Des questionnaires aident les participants à identifier, pour chaque phase, les bonnes pratiques existantes ainsi que les manquements ou les points à améliorer et à leur attribuer un score.

Figure 3 – Exemple type de cercle des droits utilisé comme instrument de réflexion.



Source : ©HIVA, Sannen et al. (2007).

Une approche participative et inclusive a été choisie. Une approche inclusive nécessite d'impliquer autant de personnes directement intéressées que possible. Concrètement, le cercle des droits a été appliqué à deux niveaux dans les CPAS ainsi qu'auprès du groupe cible. Les deux niveaux du CPAS concernaient le niveau politique (président, secrétaire et/ou membres du conseil) et le niveau exécutif (chefs de service et assistants sociaux) ; pour le groupe cible, cela s'est fait à l'aide d'une formulation et d'une méthode adaptées.

Une approche participative signifie que les personnes concernées ont vraiment leur mot à dire dans le processus. Concrètement, lors du développement des plans d'amélioration par CPAS/commune, trois moments de dialogue parallèles ont été organisés afin de débattre des résultats de l'application du cercle des droits : un avec le groupe cible, un avec les figures-clés locales et un avec les collaborateurs politiques et exécutifs des CPAS. Une discussion a également été organisée avec plusieurs parties prenantes non liées à une commune spécifique, pour l'ensemble des CPAS. Résultat : un plan d'action concret et local a été élaboré dans chaque CPAS et plusieurs actions communes ont été formulées.

La cinquième phase du modèle est la phase de réalisation des actions. Lors de la mise en œuvre des plans d'action, les CPAS ont choisi qui, au sein de leur organisation, assumerait quelle tâche (coordination, exécution et/ou représentation) pour chacune des actions.

Le suivi des plans d'action différait selon qu'il s'agissait d'actions locales ou communes. L'encadrement et le suivi des actions communes ont été réalisés directement par le partenaire de l'étude. Le suivi des actions locales (soutien et facilitation) a été assuré par *Samenlevingsopbouw*, avec le soutien du partenaire de l'étude. Des entretiens ont été réalisés à plusieurs reprises avec tous les partenaires impliqués pour chaque action, en vue de recueillir des données de manière systématique pendant le suivi. Ils se sont déroulés à l'aide d'un questionnaire structuré abordant d'une part les résultats intermédiaires concrets et, d'autre part, les changements survenus aux trois niveaux de changement pertinents (Kemnis et MacTaggart, 1988 in : Migchelbrink, 2007) : pensée, action et ancrage.

La catégorie 'Pensée' reprend les différentes manières de dire et de penser la sous-protection et l'attitude proactive ; la catégorie 'Action' concerne les activités et les manières d'agir en pratique ; la catégorie 'Ancre', les relations sociales, les procédures et les structures d'une organisation. Les facteurs d'influence et les conditions préalables ont pu être repérés en demandant à chaque fois quelles étaient les conditions de facilitation et les problèmes rencontrés.

4.2 Du cercle des droits au plan d'action

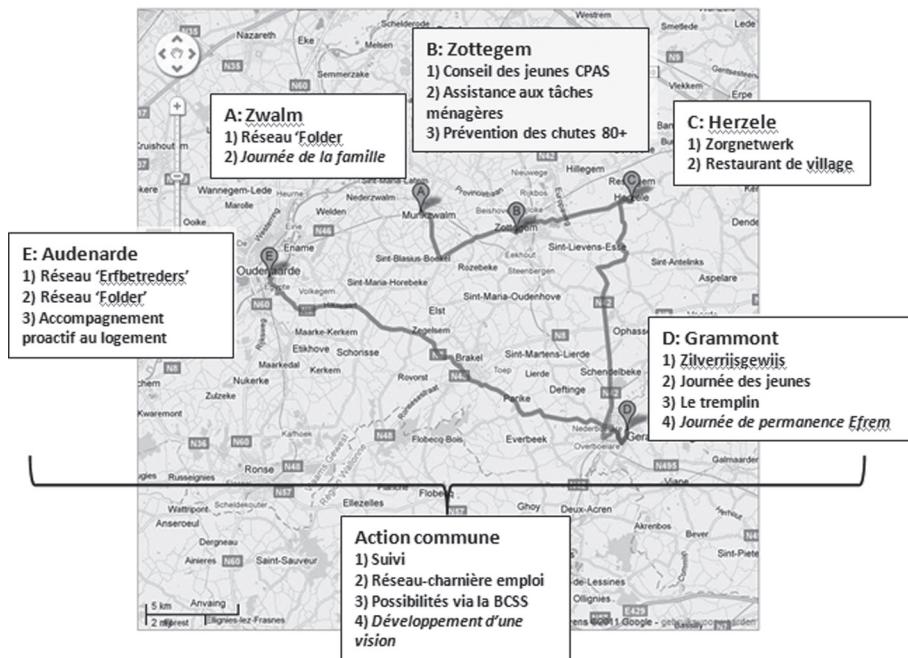
L'application du cercle des droits a permis de constater que les points à améliorer et les manquements relatifs à l'attitude proactive se situaient chez tous les CPAS concernés au niveau des phases de prévention, de détection, d'approche et de suivi (voir également Pauwels et al., 2011). Lors des discussions, l'accent a également été placé sur plusieurs groupes cibles menacés de sous-protection qui sont (trop) peu approchés : les élèves en dernière année, les nouveaux arrivants, les isolés et personnes vivant dans la solitude, les indépendants précarisés et les agriculteurs.

Les analyses et les discussions ont permis à chaque CPAS d'élaborer un plan d'action. Les plans prévoient aussi bien une amélioration des actions existantes (actuelles ou passées) que de nouvelles actions. Par ailleurs, trois actions communes ont été formulées. Les actions dans leur ensemble peuvent être représentées de la manière suivante.

Nous remarquons ici que les trois actions mentionnées en italique, à savoir la journée de la famille (*Zwalm*), la journée de permanence '*Efrem*' (Grammont) et le développement de la vision (action commune), sont venues s'ajouter aux plans d'action d'origine au cours de la recherche-action.

Pauvreté en Belgique

Figure 4 – Les plans d'action de la recherche-action.



Les 18 actions, décrites de manière concrète en annexe, peuvent être regroupées ou catégorisées de plusieurs manières. Premièrement, en fonction de la phase du cercle des droits qui a motivé leur lancement, leur reprise ou leur insertion. Deuxièmement, selon les accords relatifs au contenu : attribution automatique des droits ; *outreach*⁴ en brisant la sécurité de l'organisation propre et en l'exposant aux réalités des bénéficiaires (potentiels) ; collaboration et/en réseaux pour mieux organiser les services destinés à l'usager et/ou les rendre accessibles ; amélioration de la qualité des services dans le CPAS ; développement des services de base. Une troisième catégorisation est possible selon le degré d'innovation des actions pour le CPAS concerné. S'agit-il du lancement d'une toute nouvelle action, de la reprise améliorée d'une ancienne action ou de l'insertion d'une action existante correspondant à la thématique ?

Nous constatons également que certaines actions qui semblent, à première vue, surtout avoir trait à l'amélioration de la qualité ou à l'extension des services sociaux, comme l'assistance aux tâches ménagères ou la prévention des chutes pour les 80+, ont (aussi) été mises en place pour détecter et résoudre les problèmes de sous-protection financière ou matérielle.

4.3 Conclusions générales

Pour plus d'informations sur les résultats concrets (intermédiaires) des actions, nous renvoyons à la brochure de rapport (Blomme, 2012). Dans le cadre de cet article, nous nous attardons sur plusieurs idées plus générales avancées par cette recherche-action grâce à l'observation des réunions du groupe de pilotage, à l'analyse des entretiens de suivi et à la réunion d'évaluation finale.

4.3.1 *Une méthode difficile mais opérationnelle*

Le choix d'une méthode inclusive et participative pour la réalisation de la recherche-action exige de la créativité et du temps pour impliquer tous les acteurs intéressés, en particulier ceux du groupe cible qui n'ont pas (encore) été approchés par les services d'aide et d'assistance. Une solution peut consister à prendre contact avec des figures-clés pouvant servir de représentants et à les impliquer dans le processus. Ceux-ci peuvent être des travailleurs sociaux directs ou de première ligne, qui connaissent de près les réalités du groupe cible (comme les éducateurs de rue, les travailleurs de maisons de quartier et les collaborateurs de centres ouverts), mais également d'autres personnes intégrées au niveau local (comme les agents de quartier, les médecins de famille, les facteurs ou les responsables paroissiaux).

Le cercle des droits, utilisé comme instrument d'autoréflexion, constituait un bon point de repère. Il s'est avéré aisément d'intégrer les résultats présentés de manière visuelle et par groupe, en vue de parvenir, par la concertation, à un plan d'action partagé.

À partir du processus de mise en œuvre, la recherche-action s'est déroulée en pratique avec moins de souplesse que ce que le modèle proposé ne laissait penser. En effet, les échéances des diverses actions différaient fortement dans et entre les différents CPAS.

À l'issue de la recherche, certaines actions avaient parcouru toutes les phases au moins une fois. C'était notamment le cas pour l'action de prévention des chutes pour les 80+ qui consistait à compléter une liste de contrôle prévention des chutes pour les plus de 80 ans et à l'associer à un questionnaire sur les contacts sociaux, l'aide et la connaissance des services d'aide et d'assistance existants. L'action commune 'Suivi' a même pu effectuer une deuxième phase de test, après correction, suite à une discussion commune et à une évaluation de la première phase.

En raison de circonstances pratiques et/ou de besoins de formation ou de soutien supplémentaires, d'autres actions en étaient encore à la phase de lancement. Concernant ces actions, l'évaluation régulière réalisée au moyen des entretiens de suivi s'est également révélée être un instrument permettant de détecter les besoins de formation et de soutien et d'y répondre. La reprise de l'action 'Le tremplin' en constitue un bon exemple. Ce trajet de suivi pour les anciens usagers des services d'assistance budgétaire avait auparavant été repris sur base individuelle par des bénévoles. Toutefois, la

transmission entre l'assistant social et le bénévole se déroulait souvent difficilement et suscitaient des frustrations, tant de la part de l'assistant social que de l'usager ou du bénévole. La réflexion commune sur les difficultés et les solutions possibles a donné lieu à la mise en place d'une étape intermédiaire permettant une transmission progressive et renforcée : des sessions de groupe dirigées par un travailleur social en présence de deux volontaires qui peuvent ensuite poursuivre le suivi sur base individuelle. Afin de maximiser les chances de réussite de cette action réitérée, des visites professionnelles d'un travailleur expérimenté du CPAS de Rotselaar ainsi qu'une formation dans le domaine de l'accompagnement de groupe pour l'assistant social concerné ont été mises en place.

4.3.2 *Besoin de vision, de base et de soutien*

S'engager sérieusement en faveur de l'attitude proactive ne se limite pas à enchaîner un projet après l'autre. Cela exige une autre manière de penser qui alimente et traverse les diverses missions et services partiels du CPAS et se traduit par une autre manière de travailler.

Sur le plan politique, cela implique de faire des choix (éthiques) concernant l'approche de sous-protection et/ou la surconsommation, de responsabiliser et de soutenir tous les intéressés, tant dans l'organisation propre qu'auprès des partenaires.

Cette responsabilisation s'accompagne souvent de résistances. Celles-ci prennent surtout leur source dans l'idée que l'approche de la sous-protection augmente la quantité de dossiers déjà importante et, par conséquent, la charge de travail. Cependant, la confrontation avec les formes d'*outreach* se heurte elle aussi à une résistance (plus ou moins consciente). En effet, ces activités entraînent souvent la disparition des 'zones de confort' bâties pendant de longues années, comprenant des routines engrangées, des sécurités et des évidences qui facilitent et justifient le travail quotidien. Il faut davantage de temps et d'espace pour identifier et reconnaître ces plaintes. En ce qui concerne les efforts soutenus exigés en vue d'obtenir des résultats durables à long terme, la responsabilisation doit aller de pair avec un soutien réel.

Les sources de soutien, ainsi que les formes que celui-ci peut revêtir sont multiples. Dans la recherche-action, des moyens supplémentaires (provisoires) ont pu être mis en œuvre pour la réalisation des actions. Ces moyens ont été puisés dans les fonds propres ou ont fait l'objet de subventions de projets (par exemple dans le cadre d'un règlement provincial d'octroi des subventions). Mais une réaffectation ou une réorientation des moyens disponibles font également partie des possibilités. Le soutien peut par ailleurs revêtir de nombreuses formes. Chacune peut être considérée comme un facteur de réussite des actions. Ces formes de soutien ont un effet non seulement cumulatif, mais aussi amplificateur. Citons premièrement une communication interne large et ouverte sur les actions et sur la vision dans laquelle elles s'inscrivent. Information et sensibilisation jouent ici un rôle central et sont essentielles à la création d'une base suffisamment

large au sein de l'organisation. Des 'missions' dépourvues de sensibilisation suscitent incompréhension et résistance et sont donc souvent contre-productives. La participation à la planification, à la structure et à la mise en forme d'une(des) action(s) constitue une autre forme de soutien importante. Avoir un impact réel, 's'approprier' l'action, est un puissant moteur de motivation qui incite, en interne et en externe, à promouvoir l'action et la vision. Dans l'idéal, tous les maillons de l'organisation sont impliqués de manière participative. Il s'agit au minimum d'un ou plusieurs chef(s) de file disposant à la fois d'un contact réel avec la base et d'une position et d'un mandat leur permettant d'exercer une influence, ainsi que des exécutants les plus directement impliqués.

Sur le plan plus pratique, citons la formulation claire des résultats intermédiaires : "le recours à du personnel supplémentaire, parfois à des stagiaires pour la réalisation même et/ou pour le soutien administratif éventuel ; la mise à disposition du personnel existant pour la réalisation même et/ou pour le soutien administratif éventuel ; et la fourniture des moyens de fonctionnement nécessaires".

Dernier point, mais non des moindres, l'apprentissage grâce à la formation, à l'intervision (dans ou au-delà du cadre de l'organisation), à la supervision et aux visites professionnelles.

Tous les CPAS participants ont mentionné que l'intégration structurelle de l'attitude proactive dans le CPAS exigeait également un élargissement structurel des moyens.

4.3.3 Besoin de réseaux et de coopération

De par sa mission d'organisation sociale de première ligne, chaque CPAS est concerné par l'attitude proactive. Cela ne veut toutefois pas dire que l'attitude proactive à l'égard de la sous-protection est uniquement l'affaire du CPAS.

De nombreuses organisations intermédiaires, tant au niveau local que supra-local, partagent la responsabilité de la détection, de l'approche et/ou de l'accueil des sous-protégés. Cette responsabilité partagée peut prendre forme au sein de réseaux et d'accords de coopération impliquant des partenaires moins évidents et auxquels plusieurs CPAS peuvent participer.

L'action 'Accompagnement proactif au logement' qui impliquait une collaboration entre le Tribunal de paix d'Audenarde, les cinq CPAS de la zone de police des Ardennes flamandes, les acteurs du logement social et le Centre d'aide sociale générale Sud-Flandre-Orientale en constitue un exemple. Autre exemple : l'initiative commune des CPAS de Grammont et de Ninove visant à conclure un partenariat avec Efrem pour venir en aide aux indépendants. La communication s'est déroulée par le biais du guide commercial communal, de l'organisme consultatif pour l'économie et les classes moyennes de la ville. Alors que la réaction des indépendants à d'autres initiatives du CPAS utilisant des brochures et des prospectus était restée presque inexistante, cette initiative-ci a aujourd'hui une portée immédiate.

5. Conclusion

La sous-protection doit être abordée comme étant : la situation dans laquelle se trouvent les personnes qui – pour une raison ou une autre – ne font pas (entièrement) usage de leur droit à l'offre publique des services d'aide et d'assistance.

Lorsque l'on constate que 65% des personnes éligibles et 4,2% de la population belge n'ont pas recours pendant au moins un mois par an au revenu d'intégration, la sous-protection devient un défi non pas supplémentaire, mais bien fondamental pour les CPAS. Les groupes à risques comme les isolés, les personnes résidant en milieu rural et les indépendants doivent faire l'objet d'une attention certes pas exclusive, mais en tout cas particulière. Sans laisser de côté les réserves émises à l'égard de l'utilisation du revenu d'intégration comme critère de départ pour définir la sous-protection financière, on peut affirmer que le revenu d'intégration ne parvient pas dans presque toutes les situations à permettre de mener une existence digne.

La recherche d'une explication à la sous-protection permet de conclure que la réalisation des droits et services ne dépend pas d'individus isolés, compétents et parfaitement rationnels qui font ce choix à un certain moment. Il s'agit d'un processus long qui commence par la création de la mesure dans le contexte du système de sécurité sociale.

L'action proactive intervient avant tout sur la caractéristique politique actuelle selon laquelle l'initiative revient entièrement au citoyen éligible. Avec l'action proactive, cette initiative de réalisation des droits et services est transmise à l'autorité ou à l'organisation offrante. L'attribution automatique des droits, l'*outreach*, la coopération et/en réseaux de la responsabilité partagée, l'amélioration de la qualité dans le CPAS et le développement des services de base en font tous partie.

S'engager sérieusement en faveur de l'attitude proactive ne se limite pas à enchaîner un projet après l'autre. Cela exige une autre manière de penser qui alimente et traverse les diverses missions et services partiels du CPAS et se traduit par une autre manière de travailler. Sur le plan politique, cela implique de faire des choix (éthiques) concernant l'approche de sous-protection et/ou la surconsommation, de responsabiliser et de soutenir tous les intéressés, tant dans l'organisation propre qu'auprès des partenaires.

La piste de l'attitude proactive est aujourd'hui approfondie aussi bien dans la recherche qu'en pratique ou au niveau politique. Le projet '*Lokaal Proactief Kader*' a été conçu à l'initiative de *Samenlevingsopbouw Vlaanderen*. Ce projet implique la participation de 19 communes pilotes réparties sur toute la Flandre, dans le cadre d'un partenariat entre (au minimum) un CPAS et une organisation de groupe cible. En se fondant sur le développement d'un fonctionnement proactif local et sous la supervision scientifique de l'institut HIVA, elles contribueront au développement d'un cadre politique flamand pour l'attitude proactive locale. Par ailleurs, HIVA mène actuellement une étude de courte durée sur l'attribution automatique des droits au niveau local en Flandre. Au

niveau politique fédéral, un rôle plus proactif des CPAS fait son apparition dans le plan fédéral de lutte contre la précarité, comme Action 117, et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale prépare un rapport bisannuel ayant pour thème la 'protection sociale'.

Annexe

Les 18 actions et leur catégorisation

Herzele : Restaurant de village à Woubrechtem

- Avec le lancement du restaurant de village, l'aide du CPAS cible la section rurale de Woubrechtem et les sections environnantes. Les habitants qui ne peuvent se rendre au restaurant social dans le centre de Herzele sont désormais servis au moyen d'un restaurant de village à proximité où ils peuvent bénéficier d'un repas chaud pour quatre euros.
- Le restaurant de village constitue également un moyen facile de diriger les gens vers une aide du CPAS.
- À terme, l'objectif est d'associer au restaurant une permanence du service social.
- CATEGORISATION : prévention-détection-approche/développement des services de base/nouvelle action.

Herzele : Zorgnetwerk

- Dans le prolongement du réseau précédent 'Zorgzaam Herzele', des partenaires professionnels et non professionnels sont à nouveau réunis au sein d'un réseau.
- Les informations peuvent d'une part être diffusées de manière personnelle et ciblée aux figures-clés, et ces dernières peuvent, d'autre part, recevoir et transmettre des signaux.
- CATEGORISATION : prévention-détection-approche/coopération-réseaux/reprise.

Grammont : Zilvergrijsgewijs

- Dans la campagne de Grammont, les services du CPAS se rendent chez les plus de 70 ans. Les conversations permettent de présenter l'aide de la maison sociale et de détecter une éventuelle sous-protection. Le CPAS fait ainsi la connaissance de nouveaux usagers potentiels.
- CATEGORISATION : détection-approche/outreach/insertion.

Grammont : Journée des jeunes

- Présence active de la Maison sociale lors de la journée des jeunes de Grammont organisée une fois par an par le conseil des jeunes de Grammont et à laquelle ont pu participer aussi bien des jeunes membres d'une association de jeunesse que ceux qui ne le sont pas. Les jeunes étaient également dirigés par les éducateurs de rue.

- Le thème commun qui a occupé toutes les associations de jeunesse était : la pauvreté, faisons-en un jeu. Les enfants et les jeunes qui ont visité le stand du CPAS ont reçu un cadeau arborant les coordonnées du CPAS.
- CATEGORISATION : prévention-détection/outreach/nouvelle action.

Grammont : Le tremplin

- Le tremplin est un projet de suivi se composant d'activités de groupe pour les anciens usagers du service d'assistance budgétaire. Les sessions de groupe sont dirigées par un travailleur social en présence de deux bénévoles.
- En aidant les anciens usagers à se défendre et en les mettant en contact de manière accessible avec des bénévoles à qui ils peuvent s'adresser après les sessions de groupe, une rechute dans la sous-protection est évitée.
- CATEGORISATIONS : reprise/suivi/amélioration de la qualité dans le CPAS.

Grammont : Journée de permanence 'Efrem'

- Accord de coopération pour une permanence régulière d'*'Efrem'* au CPAS. Efrem ambitionne d'apporter une aide spécifique aux indépendants en difficulté, aux faillis et aux anciens entrepreneurs qui éprouvent encore des problèmes liés à leur ancienne activité indépendante. Cette action permet de redoubler d'efforts pour approcher les indépendants.
- La communication se fait par le biais du conseil commercial communal.
- CATEGORISATION : détection-approche/amélioration de la qualité dans le CPAS/nouvelle action.

Audenarde : Réseau '*Erfbetreders*'

- Par le biais des '*erfbetreders*' (ce sont les personnes de confiance des agriculteurs, comme les fournisseurs, les associations, etc.), des contacts sont noués avec des agriculteurs vulnérables afin de les informer et de les diriger correctement.
- En cherchant à contacter les agriculteurs et en leur présentant les possibilités d'aide, le CPAS souhaite redoubler d'efforts pour approcher ce groupe cible.
- CAT'EGORISATION : détection-approche/coopération-réseaux/nouvelle action.

Audenarde : Réseau '*Folder*'

- La brochure existante présentant les services d'aide du CPAS est examinée avec le groupe cible afin d'analyser sa lisibilité.
- La brochure adaptée est ensuite diffusée grâce à un réseau de figures-clés (associations, personnes connues dans le quartier, médecins, boulanger, prêtres...).
- Grâce à ces figures-clés, la brochure est diffusée de manière ciblée aux usagers potentiels tandis que les figures-clés (potentiellement d'accompagnement) sont correctement informées de l'offre d'aide du CPAS.
- CATEGORISATION : prévention-détection/coopération-réseaux/nouvelle action.

Audenarde : Accompagnement proactif au logement

- Collaboration entre le tribunal de paix d'Audenarde, les cinq CPAS de la zone de police Ardennes flamandes (dont fait partie Audenarde), les acteurs du logement

social et le centre d'aide sociale générale Sud-Flandre-Orientale visant à éviter de manière proactive et préventive l'expulsion de locataires.

- Le juge de paix contacte le Centre d'aide sociale générale en cas de demande d'expulsion et avant que d'autres démarches ne soient entreprises ; le Centre d'aide sociale générale propose alors un trajet d'accompagnement à la personne en question, le cas échéant en collaboration avec le CPAS. On peut ainsi éviter l'expulsion.
- CATEGORISATION : prévention-détection/coopération-réseaux/nouvelle action.

Zottegem : Conseil des jeunes CPAS

- Un travailleur social du CPAS prend contact avec les élèves de sixième secondaire. Il leur donne des explications sur l'aide du CPAS. Les élèves se rendent ensuite au CPAS, où un conseil du CPAS est simulé. Les jeunes débattent d'un cas réaliste et effectuent ensuite une visite du CPAS.
- Le conseil des jeunes CPAS a pour but de faire connaître l'aide du CPAS auprès des jeunes et de les inviter à réfléchir activement à l'aide fournie.
- CATEGORISATION : prévention/outreach/insertion.

Zottegem : Assistance aux tâches ménagères '*De Katrol*'

- Avec l'assistance aux tâches ménagères '*De Katrol*', les étudiants d'une filière pédagogique aident des élèves de l'enseignement primaire et leurs parents à effectuer leurs tâches ménagères. Les étudiants/accompagnateurs sont soutenus par un travailleur social du CPAS, avec qui des moments de concertation réguliers sont organisés.
- En faisant connaissance de plus près avec la famille et ses conditions de vie, les étudiants peuvent au besoin diriger vers le service social du CPAS.
- C'est également pour les étudiants un moyen instructif de prendre connaissance des réalités, ce qui peut les inciter à accorder davantage d'attention aux groupes vulnérables dans leur profession à venir.
- CATEGORISATION : nouvelle action/détection-approche/outreach.

Zottegem : Prévention des chutes 80+

- Dans la section rurale de Zottegem, les services du CPAS se rendent chez les + de 80 ans isolés pour effectuer la liste de contrôle prévention des chutes. Ces visites sont l'occasion de détecter une sous-protection éventuelle et de présenter l'aide du CPAS.
- Les visites sont annoncées à l'avance par un 'facilitateur': quelqu'un qui connaît bien la problématique des seniors.
- CATEGORISATION : prévention-détection-approche/outreach/nouvelle action.

Zwalm : Réseau '*Folder*'

- Une brochure présentant les services d'aide du CPAS est rédigée avec le groupe cible.
- La brochure est ensuite diffusée par le biais d'un réseau de figures-clés (associations, personnes connues dans le quartier, médecins, boulangers, prêtres...).

- Grâce à ces figures-clés, la brochure est diffusée de manière ciblée aux usagers potentiels tandis que les figures-clés (potentiellement d'accompagnement) sont correctement informées de l'offre d'aide du CPAS.
- CATEGORISATION : prévention-détection/coopération-réseaux/nouvelle action.

Zwalm : Journée de la famille

- En collaboration avec *Gezinsbond*, des articles d'occasion sont vendus au prix d'un euro par pièce. Une animation pour enfants est également organisée et les visiteurs reçoivent gratuitement un café et une pâtisserie.
- Avec la journée de la famille, le CPAS de Zwalm et Gezinsbond se présentent au public de manière positive. C'est une manière accessible à tous de faire connaître le CPAS aux usagers et de présenter les services d'aide.
- CATEGORISATION : détection-approche/outreach/nouvelle action.

Action commune : Suivi téléphonique

- Les usagers sont contactés par téléphone trois à quatre mois après la clôture de leur dossier pour savoir comment ils vont et s'ils ont éventuellement des questions.
- Cette action vise à éviter que les usagers n'éprouvent à nouveau des difficultés et qu'ils ne risquent, en attendant de demander de l'aide, de tomber (à nouveau) dans la sous-protection.
- CATEGORISATION : suivi/amélioration de la qualité dans le CPAS/nouvelle action.

Action commune : Réseau-charnière emploi

- Une part importante des épisodes comportant le risque de retomber dans la sous-protection, que l'on appelle épisodes-charnières, ont lieu dans la sphère professionnelle : licenciement, saisie sur le salaire, faillite, ... La mise en place du réseau-charnière emploi a pour but d'établir un lien entre le CPAS et les organisations impliquées dans ces épisodes-charnières pouvant éventuellement détecter et participer à l'aide (syndicats, caisse auxiliaire, VDAB/Forem, ONEM, curateurs, ...).
- L'objectif est d'agir de la manière la plus préventive possible à l'égard de la sous-protection.
- CATEGORISATION : prévention-détection-approche/réseaux/nouvelle action.

Action commune : Attribution des droits

- Examen des possibilités de lien positif pour les CPAS via la BCSS (Banque-Carrefour de la Sécurité Sociale). Il s'agit plus précisément de vérifier de quelle manière relier les données de la BCSS afin de réaliser l'attribution automatique des droits aux personnes éligibles à l'aide sociale ou la détection de ces personnes éligibles.
- CATEGORISATION : prévention-détection-approche/attribution automatique des droits/nouvelle action.

Action commune : Développement d'une vision

- En vue de développer une vision partagée de la sous-protection comme base d'une attitude proactive inspirée et efficace, un texte préparatoire sur la sous-protection est rédigé et discuté lors de trois discussions de groupe au moyen de quelques

affirmations provocantes : avec les présidents des CPAS, les chefs du service social, d'autres figures-clés parmi les cadres (intermédiaires) impliquées dans le projet et les assistants sociaux concernés.

- Des discussions de groupe ont ensuite été organisées avec le groupe cible.
- CATEGORISATION : sans objet.

NOTES

1. Le modèle de seuils de Kerr (1982 ; 1983) qui relève de manière systématique les facteurs liés à l'usager, a constitué une avancée internationale dans la recherche d'un modèle cohérent permettant d'expliquer la sous-protection. Une dizaine d'années et de nombreuses applications du modèle de seuils de Kerr plus tard, les lacunes constatées de ce modèle ont été rassemblées entre autres par Van Oorschot (1995 in Van Oorschot, 1998) et prises comme point de départ pour le développement du modèle dont on a déjà parlé. Ce modèle alternatif repose sur le constat qu'en accordant une attention souvent exclusive aux facteurs liés à l'usager, on passe sous silence des facteurs d'influence au niveau exécutif où la mesure est appliquée concrètement et au niveau politique où la mesure ou le programme est créé.
2. L'influence possible du réseau social comme facteur de multiplication du (non-)recours est également notée dans l'étude sur les effets d'interaction sociale des allocations sociales financières (voir notamment Rege et al., 2009).
3. Cette option est à rapprocher de l'étude indiquant la nécessité d'une approche spécifique et d'une politique spécifique pour aborder le problème de la précarité en milieu rural (Vandenbussche, 1998 ; Mathijssen, 2010).
4. Il convient de remarquer que le centre d'expertise *'Reachout'* rassemble sous le terme *'d'outreach'* les deux premiers types d'action que nous avons distingués (*outreach* et collaboration/réseaux, voir <http://www.steunpunt.be/onderwerpen/outreach>).



CHAPITRE 6

Le centre ou la périphérie ? La pertinence d'une analyse de réseau social sur les réseaux locaux des CPAS à Anvers et à Liège

Peter Raeymaeckers et Laurent Nisen

1. Introduction

Au cours des dernières décennies, les scientifiques et les décideurs ont convenu de l'importance de la mise en réseau des organisations dispensant une aide. La raison pour laquelle les organisations adhèrent à des réseaux est un sujet qui a déjà été largement analysé dans diverses études (Oliver, 1990 ; Gulati, 1998). Dans le cas des organisations d'aide sociale, en particulier, nous sommes convaincus que les contacts avec d'autres acteurs du réseau sont nécessaires, surtout lorsqu'ils sont confrontés à des groupes cibles rencontrant des problèmes très complexes. En effet, ces organisations ont alors besoin d'échanger des informations, d'orienter leurs clients ou de se réunir et de se concerter sur des cas précis. Le but de cet annuaire n'est pas d'expliquer au lecteur que les personnes en situation de pauvreté sont confrontées à de nombreuses exclusions sociales dans divers domaines (Vranken et al., 1991-2012). La nature spécifique et la complexité des demandes d'aide des personnes en situation de pauvreté – ce que l'on appelle également les '*wicked problems*' dans la littérature (Rittel et Webber, 1973 ; O'Toole, 1997) – font en sorte qu'il est impossible qu'une même organisation d'aide sociale en assume l'entièvre responsabilité (Provan et Milward, 1995). A l'instar de Provan et Milward (1995), nous définissons donc un réseau comme un système de prestations de services sociaux pouvant offrir une plus-value à une population confrontée à divers besoins, d'une manière impossible à concrétiser par une seule organisation (ou autorité publique).

Il est évident que les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) ont besoin de tels réseaux. Les CPAS ont une mission très large : ils doivent aussi bien assurer un soutien au niveau des revenus, qu'appuyer l'activation vers le travail et garantir un service de qualité. Ils assumment une importante responsabilité pour la promotion de l'inclusion sociale des

clients bénéficiaires du revenu d'intégration (Hermans et al., 2010 ; Raeymaeckers et al., 2009 ; Hermans, 2005). Une conséquence directe de cette large mission est que les CPAS doivent faire face à un afflux très hétérogène de bénéficiaires, confrontés à toutes sortes de problèmes dans divers domaines. Les CPAS ont donc besoin de réseaux dans lesquels ils peuvent échanger des informations avec les autres organisations d'aide sociale, orienter leurs clients, et se concerter sur certains cas. Puisque les CPAS sont intégrés dans le quartier, la commune ou la ville, leurs réseaux dépendent en grande partie de leur environnement local. Il est donc important qu'ils lient des relations avec ces organisations et adhèrent à des réseaux comptant d'autres organisations d'aide sociale actives dans le domaine pour lequel les CPAS sont compétents.

Dans la littérature, on s'accorde à dire que ces réseaux doivent présenter un degré important 'd'intégration'. Rosenheck et al. (1998) et Provan et Milward (1995) soutiennent que plus un réseau est intégré, plus l'aide au groupe cible est accessible et plus les organisations affiliées peuvent profiter de l'expertise présente dans le réseau. Un réseau intégré est un réseau dans lequel les organisations d'aide sociale sont suffisamment en contact entre elles au niveau local. L'échange d'informations, l'orientation des clients et la concertation sur des cas complexes doivent toujours être garantis. Un réseau fragmenté qui se compose 'd'îlots' d'organisations isolées n'est pas suffisamment intégré et est donc moins à même de garantir le transfert nécessaire des informations et des clients.

Dans cet article, nous allons nous pencher sur l'intégration des réseaux qui rassemblent les CPAS et les organisations d'aide sociale dans leur environnement local. Nous étudierons cette intégration des réseaux à l'aide d'une analyse des réseaux sociaux. L'illustration graphique du réseau représente entre autres une plus-value de cette méthode. Sur cette base, les scientifiques, les décideurs, mais également les assistants sociaux pourront découvrir la structure et voir si le réseau est fragmenté à certains niveaux et s'il a besoin d'être renforcé. Sur la base de l'analyse du réseau social, des actions peuvent être mises en place pour combler les 'lacunes' du réseau et établir des connexions entre les acteurs isolés du réseau. À long terme, la collaboration pourra ainsi se dérouler de manière plus intégrée entre les organisations.

Nous nous limiterons aux réseaux d'organisations d'aide sociale qui sont en contact avec des clients bénéficiaires du revenu d'intégration dans deux circonscriptions d'Anvers. Celles-ci présentent des centres sociaux liés au CPAS d'Anvers. Nous pouvons les considérer comme des départements de l'organisation centrale du CPAS. Sur la base de l'analyse du réseau social, nous identifierons des différences entre ces deux réseaux au niveau du degré d'intégration du réseau. L'un des réseaux sélectionnés est notamment plus intégré que l'autre. Nous expliquerons que les centres sociaux du CPAS d'Anvers peuvent profiter, dans le premier réseau plus intégré, d'un réseau plus avantageux que les centres sociaux appartenant au second réseau moins intégré. Nous identifierons ensuite quelques facteurs permettant d'expliquer les différences entre ces réseaux. Nous

étudierons également dans quelle mesure cette étude pourra être menée à Liège. Sur la base de la composition des habitants liégeois, de la délimitation de différentes zones, et de la présence d'une série très diversifiée d'organisations, nous tenons à souligner que la réalisation de cette étude à Liège pourrait apporter une plus-value non négligeable.

2. Le CPAS en tant qu'élément d'un réseau de relations

Dans la littérature, différents angles permettent d'analyser les réseaux des CPAS. Un premier angle se situe dans l'analyse des 'réseaux politiques'. Cette approche descendante se concentre sur les modèles de collaboration, les procédures ou les accords formels qui sont conclus entre les CPAS et d'autres organisations d'aide (Isett et al., 2011). Ainsi, il existe de très nombreuses études qui se concentrent sur les réseaux des administrations locales (CPAS, ville ou commune) dans le cadre du décret sur la politique sociale locale (Verschueren et De Rynck, 2012 ; Sannen et Van Regenmortel, 2009). Il s'avère en outre que, dans ce cadre, la récente attention accordée à l'activation soulève de nombreuses questions scientifiques sur le rapport entre le VDAB (*Werk en opleidingen in Vlaanderen* - le Service flamand de l'emploi et de la formation) et le CPAS (Struyven, 2009).

Un second angle aborde les réseaux de CPAS de manière ascendante et analyse les relations concrètes entre les CPAS et les organisations d'aide sociale dans le contexte local dans lequel les CPAS sont actifs. Nous appliquerons cette seconde approche dans ce chapitre. Une 'relation' renvoie ici à un contact entre deux organisations dans le cadre de l'assistance à un client ou une famille qui bénéficie du soutien matériel du CPAS. Il est évident que ces contacts vont plus loin qu'un accord de collaboration formalisé entre les organisations, comme les réseaux étudiés par Verschueren et De Rynck (2009). À partir des travaux de Provan et Milward (1995), nous pouvons ainsi distinguer trois types de relations : l'échange d'informations, l'orientation des clients, et la concertation sur certains cas. Il est toutefois évident que pour l'application d'une telle perspective, il est préférable d'opter pour une méthode permettant de répertorier et d'analyser les différentes relations entre les organisations de manière claire. La méthode de l'analyse de réseau social offre ici une importante plus-value.

L'analyse de réseau social part de l'idée que les acteurs sont intégrés dans un réseau de relations sociales. De manière générale, un réseau est défini comme un ensemble de relations entre un ensemble défini d'acteurs, que l'on appelle également 'noeuds' ou 'jonctions'. Puisque ces relations sociales déterminent en grande partie le 'comportement' de ces acteurs, il est important d'étudier l'intégration des acteurs dans le réseau. C'est dans cette optique qu'à partir des années 1930, la perspective du réseau social a été développée dans plusieurs études (pour un aperçu, cf. Freeman, 2004). Si les premiers auteurs se sont surtout concentrés sur les relations personnelles des individus,

on a plus tard argumenté que l'analyse des réseaux sociaux pouvait également être utilisée afin d'étudier les réseaux des organisations (Laumann et al., 1978).

De manière générale, nous pouvons affirmer que l'analyse des réseaux sociaux cible deux questions d'étude importantes. L'analyse des réseaux sociaux vise avant tout à répertorier les modèles des relations. Il y est question de la forme générale du réseau. Dans la littérature, il est question de 'structure' des relations au sein du réseau entre les organisations. Cette structure est une indication de l'intégration d'un réseau entre les organisations d'aide sociale. Ensuite, sur la base de l'analyse de réseau social, nous pouvons définir quelle est la position des acteurs ou des organisations. Quelles sont les organisations qui occupent une place centrale dans le réseau ? Quels sont les avantages liés à une position centrale ? Dans ce chapitre, nous nous concentrerons principalement sur les caractéristiques structurelles du réseau.

3. À propos de l'intégration, de la structure et de la centralité

Dans l'analyse de réseau social, la 'structure' renvoie à la manière dont les relations sont configurées. L'importance de la structure sociale dans laquelle les organisations d'aide sociale sont intégrées a revêtu une pertinence particulière dans l'étude des réseaux entre les organisations d'aide sociale. Les études de Provan et Milward (1995), Provan et Sebastian (1998) et Rosenheck et al. (1998 ; 2001) analysent la structure, définie comme la configuration des relations entre les organisations, et évaluent le degré d'intégration sur la base de ces analyses. Si nous étudions la structure des relations dans le réseau, nous pouvons en effet voir dans quelle mesure les organisations sont liées entre elles. Trois caractéristiques structurelles des réseaux occupent une place centrale : la cohésion, la centralité et la mesure dans laquelle les *clusters* se chevauchent. Ces caractéristiques portent respectivement sur les questions suivantes : toutes les organisations sont-elles liées entre elles. Dans quelle mesure le réseau est-il fragmenté ? Dans quelle mesure le réseau est-il centralisé ? Existe-t-il des *clusters* d'organisations ?

L'intérêt de la 'cohésion ou de la solidarité' est basé sur les toutes premières études de Barnes (1972), Mitchell (1969), Friedkin (1978) et le travail théorique sur le capital social de Coleman (1988). Ces auteurs affirment qu'un réseau présentant des niveaux de densité et de compacité élevés génère d'importants effets 'socialement intégrateurs'. Cela signifie que plus il existe de liaisons entre les acteurs dans un réseau, plus il y aura de consensus et de collaboration et plus un réseau sera couronné de succès. Cette idée a été introduite dans des études sur les réseaux entre les organisations d'aide sociale par Rosenheck et al. (1998). Cet auteur observe que plus la solidarité est grande entre les organisations, plus le résultat est positif au niveau des bénéficiaires. Dans une étude ultérieure, les auteurs ont introduit un nombre plus important de variables contextuelles et l'effet de la densité a été écarté. Les auteurs doivent donc conclure que l'effet général

de la densité n'est pas une explication suffisante. Une explication possible repose sur l'idée qu'un réseau très 'dense' générera trop de complexité et ne serait plus assez clair. En effet, les organisations ne sont pas en mesure d'entretenir un nombre infini de relations. Plus il existe de relations, moins le réseau sera clair et moins la collaboration se déroulera de manière efficace et/ou effective (Berardo, 2009).

Les auteurs qui se sont penchés sur le rôle de la 'centralité' ont largement contribué à l'idée que la cohésion était un élément important. Le rôle de la centralité est primordial dans le travail de Burt (1976 ; 2004), Thurmaier et Wood (2002) et Marsden et Lin (1982). Un réseau centralisé se compose d'un ou de plusieurs partenaires centraux qui se positionnent au croisement ou à la jonction d'un grand nombre de relations. L'acteur central est l'intermédiaire qui rassemble les différents éléments du réseau. Cet acteur exerce une grande influence dans le réseau, car il fournit des sources d'aide uniques aux autres organisations. Il peut rassembler les acteurs, faciliter le flux d'informations et de clients dans le réseau. Pour les autres organisations plus périphériques du réseau, l'acteur central est donc crucial. Il investit dans le développement des relations, de telle sorte que les acteurs périphériques ne doivent pas fournir ces efforts. Les acteurs périphériques contactent l'acteur central, et celui-ci les met en relation avec les autres acteurs pertinents du réseau. Dans une étude américaine, Provan et Milward (1995) ont démontré le lien existant entre le degré de centralité et l'efficacité de ces réseaux. Ils ont conclu qu'un réseau effectivement intégré se compose d'un acteur central qui contrôle la plupart des relations et d'une périphérie d'organisations qui n'entretiennent pas ou que peu de relations entre elles.

Une troisième caractéristique structurelle pouvant, selon la littérature, contribuer à un réseau intégré renvoie à l'apparition de *clusters*. Un *cluster* se compose d'organisations dans un réseau qui collaborent plus entre elles qu'avec les autres organisations du réseau. Si ces *clusters* ne sont pas reliés entre eux, le réseau est fragmenté en différents 'îlots d'organisations isolés'. Il est donc important que des relations soient entretenues entre ces *clusters*, par exemple, à l'aide d'un acteur central qui met les *clusters* en relation les uns avec les autres (Provan et Sebastian, 1998 ; Lemieux-Charles et al., 2005).

Dans ce chapitre, nous étudierons l'intégration des réseaux entre les organisations offrant une aide sociale aux bénéficiaires du revenu d'intégration. À cette fin, nous présenterons la structure des réseaux. Pour rappel, un réseau intégré est un réseau dans lequel le transfert d'informations et de clients a lieu, dans lequel la participation à la concertation sur différents cas et l'orientation des clients peuvent être garanties, et qui ne présente donc aucun élément fragmenté. Les études susmentionnées indiquent que cette intégration peut prendre forme de trois manières différentes : une grande solidarité entre les organisations, une grande centralité dans le réseau et la présence de *clusters* qui se chevauchent. Les organisations sont-elles toutes liées entre elles ? Ces réseaux sont-ils centralisés ? Ces réseaux se composent-ils de *clusters* d'organisations ? Dans le paragraphe suivant, nous nous concentrerons sur la méthode.

4. Méthode

Dans ce paragraphe, nous allons brièvement nous pencher sur la méthode utilisée dans le cadre de cette étude. Puisque l'élément ciblé dans ce chapitre est assez limité, il est impossible de traiter tous les détails relatifs à la collecte des données et à l'analyse des données. Les lecteurs intéressés peuvent toutefois contacter les auteurs pour obtenir de plus amples informations à ce propos.

Nous limiterons l'analyse à deux réseaux reliant les organisations dans deux circonscriptions d'Anvers. Nous nous concentrerons sur les organisations qui offrent une aide sociale aux bénéficiaires du revenu d'intégration. Nous utiliserons trois relations pour inventorier les réseaux : l'échange d'informations, l'orientation des clients, et la concertation sur les cas individuels. L'échange d'informations fait référence aux contacts qui apparaissent si les organisations échangent des informations sur la situation spécifique des clients individuels. Ces informations portent sur la situation contextuelle aussi bien administrative que plus large des clients. L'orientation des clients fait référence aux contacts par lesquels une personne est renvoyée d'une organisation à l'autre. La concertation sur les cas peut se dérouler de manière très informelle si les assistants sociaux tentent de résoudre ensemble un certain problème relatif à un cas. Une concertation de cas officielle se déroule de manière plus structurée et renvoie aux moments de concertation entre les organisations afin d'aborder un certain cas de manière intégrale.

4.1 Analyse des données

Vient enfin la phase de l'analyse des données. Nous analyserons la structure de réseau sur la base du programme *Kliquefinder*, développé par Frank (1995 ; 1996). L'interprétation de la structure de réseau est basée sur le 'sociogramme cristallisé' (Frank, 1995 ; 1996). Ce sociogramme illustre les *clusters* du réseau. La place que les *clusters* occupent les uns par rapport aux autres dans l'ensemble du réseau informe le lecteur de la position de certains groupes dans l'ensemble du réseau. Cette présentation graphique permet d'analyser le degré d'intégration entre les organisations d'aide sociale. Tous les *clusters* sont-ils liés entre eux ? Est-il question d'un réseau fragmenté ? Certains *clusters* occupent-ils une place centrale ? Nous nous concentrerons ensuite sur la position des centres sociaux liés au CPAS d'Anvers et vérifierons si ces centres font partie des *clusters* centraux.

5. Résultats

Dans les paragraphes suivants, nous allons nous pencher sur les résultats de l'analyse des réseaux dans deux circonscriptions d'Anvers. L'interprétation de l'analyse se base,

comme susmentionné, sur le ‘sociogramme cristallisé’ que nous avons développé sur la base de “*KliqueFinder*” (Frank, 1995 ; 1996). Avant d’aborder les résultats, nous décrivons brièvement les organisations que nous avons reprises dans l’étude.

5.1 Un échantillon diversifié d’acteurs de l’aide sociale

Pour l’analyse présente, nous nous limitons aux réseaux d’organisations d’aide sociale au niveau des circonscriptions d’Anvers. Nous y avons sélectionné les organisations qui entrent en contact avec les individus ou les ménages bénéficiaires d’un revenu d’intégration. Malgré cette limitation, nous avons obtenu un grand échantillon d’organisations qui sont en contact avec ce groupe cible, ce qui n’est pas vraiment une surprise. Le groupe cible composé des bénéficiaires du revenu d’intégration est en effet confronté à une problématique pluridimensionnelle. Ils doivent effectivement faire face à des problèmes ressortant de différents domaines et ont donc besoin du soutien de diverses organisations de l’aide sociale.

Dans le premier tableau, nous donnons un aperçu du nombre d’organisations par type de prestation de service. Nous utilisons à cet effet des catégories générales, comme l’activation et la formation, le logement, l’aide aux enfants, aux jeunes et à leur famille, les soins de santé, le travail communautaire de quartier, les services matériels et financiers, et les services généralistes.

Tableau 1 – Prestations de services dans deux réseaux aux bénéficiaires du revenu d’intégration (nombre d’organisations).

Domaine	A	B
Activation et formation	8	14
Logement	3	4
Enfants, jeunes et leur famille	6	5
Soins et santé	21	21
Travail de quartier (équipes, maisons de quartier, projets)	4	1
Services financiers et matériels	3	4
Services généralistes	4	1
Total	49	50

Un élément frappant dans ce tableau est que la plupart des organisations dans les réseaux d’aide sociale aux bénéficiaires du revenu d’intégration se trouvent dans les domaines du logement, de l’activation, de l’aide financière et matérielle, des enfants, des jeunes et de leur famille, et des soins de santé. En ce qui concerne le thème du logement, nous notons une importante présence des sociétés de logements sociaux, des services d’accompagnement au logement, et des agences de logement. Dans le domaine de l’activation, les départements du VDAB assurent un rôle très central. Nous retrouvons également des initiatives pour l’économie sociale, l’assistance par le travail

et toutes sortes de centres de formation, comme un centre pour l'instruction élémentaire. L'aide matérielle et financière octroyée aux bénéficiaires du revenu d'intégration est (logiquement) principalement accordée par les services du CPAS anversois. Le CPAS d'Anvers travaille de manière décentralisée via plusieurs centres sociaux. Cela signifie que la mise en œuvre de la politique du CPAS ressort de la responsabilité des centres sociaux qui sont chacun compétents pour leur propre quartier au sein de la ville d'Anvers. Nous retrouvons deux centres sociaux dans les deux circonscriptions que nous étudions. Ces centres se composent d'une dizaine d'assistants sociaux et sont coordonnés par un(e) assistant(e) social(e) en chef. Ces assistants sociaux sont responsables de l'aide financière accordée aux bénéficiaires du revenu d'intégration. Ils suivent la procédure de demande et assurent un accompagnement si d'autres problèmes surviennent. L'accent est mis sur l'activation afin d'aider au fil du temps le client à pouvoir s'en sortir sans aide financière du CPAS (Raeymaeckers et Vranken, 2009). Nous retrouvons également des organisations d'aide alimentaire dans les deux circonscriptions. Certaines sont clairement d'obédience chrétienne, comme les '*Sint-Vincentiusverenigingen*'.

Un groupe d'organisations très grand, et donc important, fait partie du domaine des soins de santé. Les différentes mutualités de divers courants idéologiques (socialiste, chrétien, libéral et indépendant) y occupent une place importante. Elles apportent une assistance administrative aux malades de longue durée, aux personnes âgées, et aux personnes handicapées. Elles les orientent également vers les allocations adaptées. Les services sociaux de ces organisations d'aide sociale répondent également aux demandes d'aide d'autres groupes cibles. Ils assurent donc une importante fonction d'orientation vers d'autres organisations. Parmi les autres organisations actives dans le domaine des soins de santé, nous retrouvons les services sociaux des hôpitaux, diverses organisations proposant des soins à domicile (aide-ménagère, courses et soins à domicile), ou encore des services bénévoles, comme l'aide aux malades organisant les visites chez les malades de longue durée.

Ensuite, moins au centre des réseaux, nous trouvons les services actifs dans le 'domaine' des enfants, de la jeunesse et de la famille, à savoir les centres de garde d'enfants qui s'adressent aux personnes en situation de pauvreté ou d'origine étrangère (accueil multiculturel). Par ailleurs, dans le réseau A, les centres de soutien à l'enfance et à la famille (*Centra voor Kind en Gezinsondersteuning*) proposent un soutien éducatif. Dans les réseaux, nous retrouvons également des centres pour l'accompagnement des élèves (*Centra voor Leerlingbegeleiding*) qui offrent une aide aux enfants et à leurs parents en cas de difficultés dans le domaine scolaire.

Les réseaux reprennent également des acteurs de l'aide sociale que l'on ne peut pas classer dans un seul domaine. Nous désignons ces organisations par le terme 'services généralistes', car elles sont actives dans plusieurs domaines d'aide et adoptent une perspective 'intégrale' et très holistique par rapport à l'assistance aux personnes en

situation de pauvreté. Nous ne pouvons pas attribuer ces organisations à un groupe cible, comme les personnes d'origine étrangère, ou à un domaine, comme le logement ou l'activation. Prenons l'exemple des éducateurs de rue, qui, de par la méthode spécifique qu'ils appliquent, entrent en contact avec des groupes cibles très diversifiés. Nous y retrouvons aussi les points d'information sociaux.

Le travail de ces acteurs est dirigé à partir de la politique sociale locale de la ville d'Anvers. Dans chaque circonscription, il existe un 'point d'info social' qui assure un rôle de liaison, aussi bien pour les organisations que pour les clients individuels, vers les autres organisations de la circonscription. Les clients consultent le point d'info social pour toutes sortes de problèmes, et celui-ci a pour mission de les orienter vers la bonne organisation. Par ailleurs, les organisations peuvent elles aussi consulter le point d'info social si elles sont face à un client qu'elles ne peuvent pas aider. Ce point d'info les aidera à trouver les bons partenaires.

Les maisons de quartier peuvent également être classées dans la catégorie 'services généralistes'. Un des réseaux reprend notamment une maison de quartier assurant une fonction d'accueil intégrée et très accessible. Ces maisons ou centres de quartier organisent des activités récréatives, mais assurent aussi une importante fonction d'orientation. Elles se retrouvent dans le réseau A. Le réseau B ne dispose pas d'un tel service.

Il existe enfin un département du CAW (*Centrum voor Algemeen Welzijn* – Centre de Service Social) que nous appellerons 'organisation M' dans les paragraphes suivants. Cette organisation se retrouve dans le réseau A et offre un soutien dans les situations présentant des problèmes multiples. La principale mission de ces travailleurs vise à éclaircir la demande des clients ou de la famille et de trouver un réseau pouvant offrir une réponse dans plusieurs domaines problématiques. L'organisation M se retrouve uniquement dans A. Elle est étroitement liée à la maison de quartier qui en fait partie.

5.2 L'intégration des réseaux entre les organisations d'aide sociale

Dans ce paragraphe, nous interpréterons l'illustration graphique des réseaux sélectionnés parmi les organisations d'aide sociale à Anvers et présenterons le sociogramme sur la base de Frank (1995 ; 1996). La structure des deux réseaux sélectionnés sera abordée dans le premier paragraphe, avant de relever les différences entre les deux réseaux qui seront expliquées dans le paragraphe suivant. Nous commencerons par les résultats pour les deux réseaux sélectionnés, à savoir les réseaux A et B. Dans le cadre de ce chapitre, il est impossible de traiter les différences entre les clusters de manière détaillée. Dès lors, nous nous limiterons à une brève description et à la position des centres sociaux liés au CPAS d'Anvers.

5.2.1 Structure des réseaux A et B

Dans ce paragraphe, nous aborderons la structure des réseaux A et B. Le graphique suivant illustre les réseaux entre les organisations. Dans le réseau A, nous pouvons distinguer très clairement la périphérie et le centre ou le noyau du réseau. Le centre du réseau est formé par deux clusters (C et D). C se compose de plusieurs organisations sociales relatives au logement, mais également d'un centre de quartier, d'une organisation M, du point d'info social, d'un éducateur de rue et d'un centre social lié au CPAS d'Anvers. La position centrale du centre social peut facilement s'expliquer. Le CPAS détermine l'afflux et l'accompagnement des bénéficiaires du revenu d'intégration. Ils entrent ensuite en contact avec toutes sortes d'organisations au sein du réseau A.

Un élément retient cependant notre attention : dans le cluster central C, la plupart des organisations peuvent être qualifiées de généralistes. Ces organisations généralistes ne se limitent pas à un seul domaine d'aide, comme le logement ou l'aide financière, mais étudient chaque aspect de la situation du client. Quelques acteurs importants de ce réseau sont l'organisation M, la maison de quartier P et le point d'info social. Nous avons déjà décrit ces organisations dans le paragraphe précédent. Ces trois organisations sont très accessibles, définissent un objectif axé sur le bénéficiaire et visent l'orientation, l'échange d'informations et la concertation sur les cas liés au groupe très hétérogène de clients auxquels elles sont confrontées. Elles travaillent donc de manière très active avec le réseau et développent plusieurs relations avec une série d'acteurs très diversifiés dans le réseau.

Figure 1 – Illustrations graphiques des réseaux A et B.

Illustration graphique du réseau A

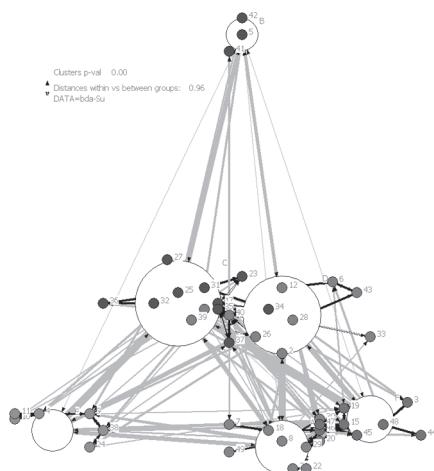
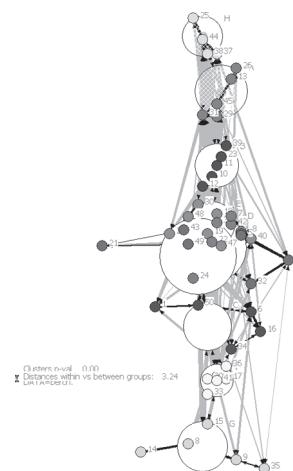


Illustration graphique du réseau B



Le second *cluster central* (D) du réseau A est fortement lié au *cluster central C* ; il se compose du '*Werkwijzer*' (conseiller d'orientation à l'emploi) et du '*Werkwinkel*' (boutique à l'emploi), ainsi que d'autres services liés au logement et à l'emploi. Dans ce second *cluster central*, un rôle très central est confié au second centre social lié au CPAS. Il est évident que les deux *clusters centraux* sont étroitement liés.

Par ailleurs, il ressort clairement du sociogramme que les *clusters centraux* sont en liaison avec les *clusters* de la périphérie du réseau. Nous distinguons dans la périphérie deux *clusters* comprenant des organisations liées aux soins de santé (organisations de soins à domicile, cabinets de médecins généralistes et mutualités), un *cluster actif* dans le domaine des jeunes et de leur famille, ainsi qu'un petit *cluster* consacré à l'enseignement pour adultes.

Tableau 2 – Clusters dans le réseau A.

Cluster	Description des organisations	Exemples
Cluster central 1 (C)	Organisations sociales :	Organisations généralistes (maison de quartier, développement communautaire, éducateurs de rue, point d'info social), ' <i>Woonhaven</i> ' (service logement) et Centre social 1.
Cluster central 2 (D)	Organisations sociales : emploi	Centre social 2, syndicats, ' <i>Werkwijzer</i> ', boutique à l'emploi, magasin, Andante (accompagnement psychologique)
Cluster périphérique 1 (A)	Soins et santé	Mutualité (chrétienne), soins à domicile et service social hôpital
Cluster périphérique 2 (F)	Soins et santé	Accompagnement au logement, mutualités, cabinet de médecins généralistes, mutualités (' <i>Voorzorg</i> '), soins à domicile ' <i>Zorgbedrijf</i> '
Cluster périphérique 3 (E)	Enfants, jeunes et familles	Centres d'accompagnement scolaire, Centre pour l'accompagnement des enfants et de leur famille
Cluster périphérique 4 (B)	Enseignement pour adultes	Centres d'enseignement pour adultes et projets de maison de quartier

Le réseau B diffère sur trois points importants du réseau A. Tout d'abord, et surtout, nous ne pouvons pas, dans ce réseau, faire de distinction claire entre la périphérie et le centre du réseau. Le schéma indique que les *clusters* affichent une tout autre position en comparaison avec le réseau A. C'est pourquoi il est plus difficile dans le réseau B de traiter la bipolarité entre le centre et la périphérie. Le réseau B se compose en outre d'un plus grand nombre de *clusters* par rapport au réseau A. Le schéma ci-dessus indique clairement six *clusters* dans le réseau A, tandis que le réseau B en compte neuf. La dernière différence concerne le centre du réseau. Le centre du réseau semble reprendre trois *clusters centraux* différents. Dans A, le centre du réseau ne compte que deux *clusters*. Tout comme dans A, nous retrouvons dans B un *cluster central* autour du centre de quartier, qui comprend l'enseignement pour adultes et quelques centres de garderie pour les enfants. Le second *cluster* y est étroitement lié et reprend le centre social du réseau B ainsi que quelques organisations relatives aux soins et à la santé (mutualités

et services de soins à domicile). Le troisième cluster central se compose entre autres de la boutique à l'emploi et d'un projet d'emploi local (Buurtservice). Le point d'info social de la ville d'Anvers fait partie du troisième cluster clé. La périphérie du réseau est morcelée en six clusters plus petits. Le plus grand se compose d'organisations de soins et de santé (cluster périphérique 2) et d'un cluster d'organisations sociales dont la plupart sont principalement actives dans le domaine du logement.

Tableau 3 – Clusters dans le réseau B.

Cluster	Description organisations	Exemples
Cluster central 1 (D)	Organisations sociales : maison de quartier, enseignement pour adultes et garde d'enfants	Maison de quartier Posthof, centre pour l'éducation élémentaire, garderie Elief
Cluster central 2 (E)	Soins et santé	Centre social CPAS1 , mutualités (socialistes), centres de services, soins à domicile
Cluster central 3 (F)	Organisations sociales : emploi, logement	Boutique à l'emploi, service de proximité (projet WEB+), point d'info social
Cluster périphérique 1 (A)	Soins et santé	Soins aux malades et services de soins à domicile (<i>Vleminckveld, familiehulp</i> et CM)
Cluster périphérique 2 (B)	Soins et santé	Mutualités (chrétiennes), soins aux malades, centre social CPAS2
Cluster périphérique 3 (C)	Organisations sociales : logement	Accompagnement au logement, société de logement social et soins à domicile
Cluster périphérique 4 (G)	Jeunesse et assistance psychologique	Centre d'accompagnement scolaire et Andante, soins psychiatriques à domicile
Cluster périphérique 5 (H)	Educateur de quartier et organisations d'obéissance chrétienne	Educateur de rue, <i>Sint-Vincentiusvereniging</i>
Cluster périphérique 6 (I)	Assistance par le travail	Départements de <i>l'Antwerps Netwerk voor Arbeidszorg</i>

Que pouvons-nous conclure des résultats relatifs à la position des centres sociaux du CPAS d'Anvers ?

Nous observons qu'aussi bien dans le réseau A que dans le réseau B, les centres sociaux du CPAS font partie du groupe central. Dans le réseau B, et c'est la seule exception, un des deux centres sociaux se trouve dans l'un des clusters périphériques. Ce dernier centre social du CPAS ne se compose toutefois que de deux assistants sociaux et est responsable d'une petite partie de la circonscription B. Nous devons en conclure que les centres sociaux du réseau A se trouvent dans une position plus avantageuse. Ils font notamment partie d'un réseau fortement intégré. Nous avons déjà constaté que le réseau B était moins intégré que le réseau A. B compte plus de clusters que A. Le centre du réseau B est aussi plus divisé que celui du réseau A. Nous pourrions résumer la principale conclusion de ce paragraphe comme suit : sur la base d'une analyse des réseaux sociaux, nous avons pu faire une distinction entre un réseau A fortement intégré et un réseau B présentant un degré d'intégration moindre. Mais comment expliquer ces différences ? Comment concrétiser l'intégration d'un réseau ? Nous approfondirons ces aspects dans les paragraphes suivants.

5.2.2 *Explications sur l'intégration de réseau*

Une représentation graphique d'un réseau entre les organisations sociales offre une excellente idée de la structure des réseaux entre les organisations sociales. En se basant sur ces aperçus, les décideurs, les responsables locaux du CPAS et de la ville, mais aussi les assistants sociaux peuvent étudier comment le réseau associant le CPAS et les autres organisations sociales peut être renforcé. Nous avons observé que le réseau B était plus fragmenté que le réseau A. Nous pouvons donc conclure que les centres sociaux dans le réseau fragmenté B occupent une place moins avantageuse dans le réseau en comparaison avec le réseau A. Les centres sociaux du réseau A ont accès à un réseau plus intégré. Ils ont donc accès à des contacts avec un grand nombre d'organisations et profitent de toute l'expertise présente dans le réseau. Ces résultats nous amènent à nous poser la question cruciale suivante : 'comment pouvons-nous expliquer les différences d'intégration entre ces deux réseaux' ? Nous distinguons deux facteurs centraux : la présence de coordination et celle d'organisations généralistes dans le centre du réseau.

✓ *La coordination de réseau*

Nous devons tout d'abord et surtout nous pencher sur la manière dont le réseau est coordonné. La 'coordination de réseau' est généralement définie comme les mécanismes de direction qui sont développés pour mieux faire concorder les éléments du réseau. D'après une définition généralement admise de Bouckaert et al. (2001), la coordination est définie comme suit : "la direction centrale ou l'harmonisation mutuelle volontaire des activités de différentes entités organisationnelles appartenant à un même *cluster* de coordination en vue d'atteindre un résultat commun de la manière souhaitée. La coordination a pour but d'ordonner les relations mutuelles au sein du *cluster*". Cette définition a également été soutenue et appliquée dans plusieurs notes par l'Union des Villes et des Communes flamandes (VVSG) (Sels, 2007 ; VVSG, 2005). Sels (2007) fait encore une distinction à ce niveau, entre d'une part, coordination et d'autre part, régie. La régie interne renvoie à la manière dont les différents départements ou composants internes d'une administration locale (ou d'une organisation sociale) sont accordés. La régie externe est utilisée si la collaboration entre les administrations locales et d'autres partenaires (externes) sur le terrain local est développée. Dans ce chapitre, il va de soi que nous nous concentrerons sur ce dernier type de régie, à savoir la collaboration entre les administrations locales et les partenaires externes. Dans les paragraphes suivants, nous utiliserons toutefois toujours le terme 'coordination'.

Dans les réseaux que nous avons abordés dans ce chapitre, il n'existe au moment de l'étude qu'un seul mécanisme de coordination dans le réseau A. Le réseau A affiche notamment une longue tradition de concertation sociale. Les entretiens avec les personnes interrogées ont démontré que cette concertation sociale était organisée à intervalles réguliers depuis des dizaines d'années. Un groupe de pilotage se charge du fonctionnement logistique. Il définit le lieu de la concertation sociale et formule avec

les participants les points à l'ordre du jour. La concertation sociale est généralement considérée comme une opportunité intéressante, où les responsables des organisations sociales de la circonscription A peuvent apprendre à se connaître. Les organisations se présentent, expliquent l'aide apportée, les règles et conditions d'application, et la manière dont les clients peuvent être orientés. Les participants abordent en outre les problèmes qui se présentent dans la circonscription du réseau A.

Pour Foster-Fishman et al. (2001), une telle concertation revêt deux fonctions importantes. Tout d'abord et surtout, la concertation sociale crée une certaine conscientisation concernant la présence des organisations dans l'environnement local des organisations sociales. Si le CPAS participe à une telle concertation, on peut apprendre à connaître d'autres organisations qui entrent en contact avec le même groupe cible au sein d'un même environnement local. La deuxième fonction consiste, d'après Foster-Fishman et al. (2001), à combler les lacunes dans la prestation du service. On entre en contact avec des organisations qui peuvent être compétentes pour des demandes d'aide qui ne trouvent aucune réponse à partir du CPAS. Il est évident que ce type de concertation peut jouer un rôle important dans la promotion des relations entre les organisations sociales dans le réseau. Nous pouvons supposer qu'une telle concertation dans un réseau peut entraîner un plus haut niveau d'intégration entre les organisations sociales. Cette hypothèse est confirmée dans nos analyses. Le réseau le plus intégré (A) présente, comme nous l'avons déjà dit, une longue tradition de concertation sociale. Dans le réseau B, quelques tentatives visant à lancer une telle concertation sociale ont été entreprises par le passé. Les personnes sondées indiquent toutefois que les réunions ne sont pas fixes. D'autres analyses doivent démontrer dans quelle mesure une concertation sociale peut avoir un effet sur le développement de relations entre les organisations.

✓ *Organisations sociales généralistes*

Outre la coordination, les acteurs centraux dans le réseau assument un rôle important dans la promotion de l'intégration du réseau. Ils peuvent activement tisser des relations avec les organisations périphériques du réseau afin d'améliorer la transition des informations et des clients, ce qui accroît l'intégration du réseau. Une question importante traite de la manière dont les acteurs centraux doivent se positionner dans le réseau et se 'comporter' vis-à-vis des autres acteurs. Benson (1975) affirme par exemple que le consensus entre les acteurs dans un réseau dépend de la manière dont les organisations centrales font transiter les informations et mettent les acteurs en liaison les uns avec les autres. Comment pouvons-nous expliquer les différences d'intégration entre les réseaux A et B sur la base des acteurs centraux du réseau ? Dans les deux réseaux, nous retrouvons environ les mêmes organisations au niveau central du réseau. Il existe cependant une importante différence : dans le réseau A, plusieurs organisations généralistes, comme la maison de quartier, se positionnent dans le centre du réseau. Dans le réseau B, nous retrouvons moins d'organisations généralistes. Sur la base de cette

conclusion, nous pouvons supposer que les différences relatives à l'intégration entre les deux réseaux peuvent (en partie) s'expliquer par l'absence ou la présence d'organisations généralistes.

Ces organisations généralistes ne se limitent donc pas à un seul domaine problématique, mais adoptent une perspective holistique par rapport à l'aide sociale aux personnes en situation de pauvreté. Elles répertorient les besoins des clients et accompagnent le client dans ses contacts avec d'autres organisations du réseau. Elles sont donc très actives sur le terrain afin de trouver les bonnes organisations qui peuvent répondre aux divers besoins du client. Nous pouvons supposer que ces organisations peuvent occuper une place centrale dans le réseau grâce à leur solide orientation vers le travail en réseau et à leur vision généraliste de la situation du client. C'est également ce que confirme Hasenfeld (2001), qui affirme que ces organisations axées sur le client recherchent très activement des partenaires pouvant offrir une réponse aux différents types de problèmes auxquels sont confrontés les clients. Les autres organisations du réseau accordent elles aussi une grande importance à ces organisations axées sur les clients. En effet, ces organisations éclaircissent fortement les demandes des clients, ce qui permet d'inventorier les différents besoins de ceux-ci. Les organisations axées sur les clients offrent donc une vision très détaillée de la situation de la personne et représentent une plus-value non négligeable pour des organisations telles que le CPAS. Les informations rassemblées par ces acteurs généralistes peuvent ainsi occuper une place importante dans la procédure d'admission en vue de la demande du revenu d'intégration. Nous pouvons donc affirmer qu'outre la concertation sociale, le niveau d'intégration élevé dans le réseau A est également dû à la présence d'organisations généralistes et axées sur les clients dans le réseau. Dans le réseau B, nous retrouvons moins d'organisations généralistes, et ce aussi bien au centre que dans la périphérie.

Nous conclurons que les différences entre les réseaux A et B en ce qui concerne le niveau d'intégration peuvent s'expliquer par deux facteurs. La coordination du réseau constitue un élément fondamental. Si dans le réseau A, la concertation sociale est bien ancrée, nous ne retrouvons aucune forme de concertation dans le réseau B. Un second facteur pouvant être déterminant pour l'intégration d'un réseau concerne la présence d'organisations généralistes au centre du réseau. Ce type d'organisations interagit très activement avec leur réseau. Elles recherchent les partenaires qui peuvent offrir une réponse aux différents besoins auxquels leur groupe cible est confronté. Elles peuvent donc induire une grande intégration dans le réseau. Dans le réseau A, les deux facteurs sont présents et débouchent sur une configuration très intégrée de relations entre les organisations sociales présentes. Dans le réseau B, que nous avons précédemment identifié comme un réseau fragmenté, les deux facteurs semblent absents. Nous avons toutefois noté que cette explication devait encore être vérifiée, exercice qui peut prendre deux formes. À Anvers, une étude qualitative est en cours d'élaboration afin de définir le rôle des organisations généralistes et de la coordination. Il est en outre possible de

mettre en place une étude similaire à Liège. Dans le paragraphe suivant, nous identifions quelques quartiers liégeois qui pourraient être intéressants dans le cadre de cette étude.

5. Élargissement à Liège

Nous étudierons dans quelle mesure les facteurs que nous avons identifiés dans le paragraphe ci-dessus sont présents dans une ville comme Liège. Outre l'étude qualitative à Anvers, nous pouvons notamment vérifier l'influence des organisations généralistes et de la coordination sur l'intégration du réseau dans une autre ville. Cette démarche pourrait renforcer la pertinence de l'étude et également nuancer nos hypothèses.

Après la fusion des communes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1977, l'agglomération liégeoise n'a plus bénéficié d'une réorganisation ultérieure similaire à celle qu'a connue Anvers en 1983. Il y a donc eu intégration administrative complète des anciennes communes, qui ont vu leurs limites disparaître, tandis que d'autres découpages internes entraient en vigueur selon les besoins et les acteurs¹. À l'inverse, des aires urbaines sociologiquement très similaires et en continuité avec la ville de Liège font partie de communes distinctes², sans qu'aucune d'elle n'ait été rattachée à la ville-centre comme ce fut le cas lors de la création des districts d'Anvers. Les contextes des deux villes sont donc très différents, le choix de l'unité d'étude représentée par conséquent la première tâche en vue de l'adaptation de l'étude à la situation liégeoise. C'est ce à quoi nous allons nous atteler dans les prochains paragraphes, en commençant par étudier la pertinence d'une analyse à l'échelle du quartier.

En ce qui concerne les statistiques de pauvreté, il faut noter qu'elles sont rares et difficilement accessibles à l'échelle des quartiers, d'autant que leur comptabilisation est variable : 27 selon le site internet de la ville, mais 22 selon le tableau de bord de la population, les seconds n'étant pas la résultante d'une stricte fusion de certains des premiers. On peut également considérer la découpe opérée par le CPAS pour la mise en place de ses antennes sociales locales, au nombre de 7 (Sainte-Marguerite, Laveu, Nord, Bressoux, Outremeuse, Angleur, Grivegnée). Ces aires de couverture ne se superposent pas aux quartiers officiels de la commune, leurs limites ayant été modifiées pour équilibrer la charge de travail entre ces antennes³. En l'absence de définition claire, la détermination d'un taux de pauvreté sur la base des secteurs statistiques⁴ pour l'une des subdivisions choisies, dépasse le cadre de cet essai d'application de l'étude au contexte liégeois.

Vu la constellation de communes entourant la ville de Liège et faisant partie de son agglomération, une autre possibilité serait de prendre en considération deux de ces communes, parmi les moins nanties. Dans cette seconde perspective, plusieurs problèmes pratiques se posent, comme on le remarque à la lecture du tableau ci-dessous.

D'une part, les communes sont de taille extrêmement variables, tant en termes de population globale qu'en termes de nombre de dossiers bénéficiant d'une aide du CPAS (pour prendre une donnée facilement disponible). En particulier, la différence d'échelle avec la ville de Liège est vertigineuse, de sorte qu'on peut estimer que chacune des sept aires couvertes par une antenne sociale du CPAS de Liège traite plus de dossiers que la plupart des communes périphériques. On peut supposer que le nombre d'associations présentes et qui sont liées à la pauvreté varie également dans une certaine mesure en fonction de cette population bénéficiaire des services des CPAS.

Tableau 4 – Population, nombre de Revenus d'Intégration Sociale (RIS), RIS/habitant et Revenu Moyen pour chacune des 13 communes de l'agglomération liégeoise.

Commune	Population au 31/12/2011	Nombre de RIS en 2011	Taux de RIS/ habitant	Revenu moyen (2009)
Saint Nicolas	23414	497	2,12%	12277
Seraing	63968	2036	3,18%	12780
Herstal	39242	882	2,25%	12920
Liège	197013	9956	5,05%	13259
Grâce-Hollogne	22297	336	1,51%	13503
Flémalle	25612	488	1,91%	14122
Beyne-Heusay	12017	175	1,46%	14124
Flérone	16227	261	1,61%	14613
Ans	27813	508	1,83%	14837
Oupeye	24318	222	0,91%	14999
Soumagne	16348	177	1,08%	15183
Blegny	13136	90	0,69%	16412
Chaudfontaine	21003	275	1,31%	19277

Il est clair que la comparaison pourrait porter sur deux des trois communes aux indicateurs les plus marquants (en excluant Liège), tout en gardant une échelle de population similaire : Seraing et Herstal (dont le revenu moyen par habitant est similaire) ou Herstal et Saint-Nicolas (dont le taux de RIS par habitant est très proche). Notons toutefois que chaque antenne de Liège traite un nombre de RIS (1422 en moyenne) supérieur à chacune des communes prises en compte, à l'exception de Seraing. Étant donné les différences d'échelles entre communes, ainsi qu'une grande hétérogénéité des quartiers à l'intérieur de celles-ci, il nous semble plus opportun de travailler sur des quartiers de la ville de Liège plutôt que sur des communes de l'agglomération.

5.1 Sélection des quartiers de Liège

Si l'on se base sur la première perspective, à savoir l'étude de deux quartiers de Liège, eu égard aux différentes définitions qui en sont données, la détermination des plus pauvres d'entre eux est rendue difficile. Un rapport d'activité du CPAS de Liège indique les nombres de dossiers traités suivants, pour chacune des antennes, en 2010.

Tableau 5 – Charge de travail et équipe des antennes du CPAS de Liège en 2010.

antennes CPAS	nombre de dossiers traités (moyenne/mois)	nombre d'agents de terrain (en ETP)
Angleur	664	10
Bressoux	976	14
Grivegnée	847	13
Laveu	1065	15
Nord	953	5
Outremeuse	1344	10
Sainte-Marguerite	873	11,5

5.2 Coordination

D'après les discussions que nous avons eues avec quelques acteurs locaux, il s'avère que les trois quartiers présentent des profils bien distincts.

Dans le quartier de Bressoux-Droixhe, l'acteur généraliste principal semble être l'antenne locale du CPAS. Des contacts bilatéraux ont lieu selon les demandes et les besoins, mais aucune réunion régulière de coordination ne semble exister.

Le quartier Saint-Léonard dispose de plusieurs lieux de coordination : le CPAS certes, mais surtout la régie de quartier-Service d'Activités Citoyennes, et plus encore la coordination sociale du quartier, mise en place par le Service d'Actions Sociales. Cette dernière organise des rencontres régulières, qui sont notamment l'occasion de présenter les services.

À Sainte-Marguerite enfin, une coordination socioculturelle a été mise en place, qui regroupe 16 associations et travaille en collaboration avec cinq services publics. Le quartier contigu de Glain est trop petit et comprend trop peu d'associations pour qu'une coordination puisse y apparaître.

Afin de confronter les hypothèses dégagées par l'étude anversoise aux réalités liégeoises, l'option la plus judicieuse serait de comparer le quartier de Bressoux-Droixhe, où il semble que les relations entre associations soient moins structurées, et l'un des deux autres quartiers (Saint-Léonard semble le plus indiqué pour son nombre d'associations), où le réseau donne une impression plus formalisée avec de nombreuses réunions.

Comme on le voit, l'adaptation à la ville de Liège du protocole utilisé à Anvers n'est pas simple et dépend de décisions méthodologiques quant à la pertinence du territoire à étudier, qu'il s'agisse de communes périphériques, d'aires de couverture des antennes de CPAS ou encore, de manière sans doute plus adéquate, de quartiers selon la définition communément la plus acceptée. Toutefois, la transposition de l'étude semble appropriée en ce qu'elle permettrait de tester les hypothèses dégagées à Anvers sur un

contexte présentant à la fois des différences – conditions socio-économiques, structures administratives locales – et des similitudes – tissu associatif développé, présence d'antennes locales de CPAS –, les implications politiques et pratiques d'une telle étude étendue au contexte wallon ayant été suggérées par l'exemple flamand.

6. Conclusion

Le concept central de ce chapitre est 'l'intégration' des réseaux entre les organisations sociales. Nous nous sommes basés sur l'étude de Provan et Milward (1995) et avons utilisé la structure du réseau, définie en tant que configuration des relations, en tant que norme pour l'intégration du réseau. L'intégration renvoie à la mesure dans laquelle la transition des informations, des bénéficiaires et de la concertation sur les cas est facilitée entre toutes les organisations du réseau. Toutes les organisations doivent-elles être en liaison les unes avec les autres ou suffit-il qu'un groupe central fasse entrer les organisations en contact les unes avec les autres ? Nous avons concrètement appliqué à deux cas l'idée de l'intégration et de sa mesure sur la base d'une analyse structurale et via une analyse des réseaux sociaux. Nous avons analysé la structure de réseau entre les organisations offrant une aide sociale aux bénéficiaires du revenu d'intégration, et ce dans deux circonscriptions d'Anvers. Les résultats indiquent que ces réseaux affichent différentes structures. Le réseau A présente notamment une intégration plus importante que le réseau B. Concrètement, cela signifie que l'échange d'informations et de bénéficiaires ainsi que l'organisation de la concertation sur les différents cas sont davantage répartis sur l'ensemble du réseau dans le contexte A que dans celui de B. La littérature indique que nous pouvons expliquer ces différences par le niveau de coordination du réseau et la manière dont les acteurs centraux concrétisent cette intégration. Le réseau A se caractérise notamment par une plus longue tradition de concertation sociale que le réseau B. Nos résultats indiquent en outre que dans le réseau A, il existe davantage d'organisations généralistes que dans le réseau B.

Nous devons toutefois conclure qu'une analyse complémentaire est nécessaire pour corroborer ces explications. Avant toute chose, nous devons clarifier quels sont les mécanismes qui se cachent derrière le rôle des acteurs généralistes dans le réseau. Comment ces acteurs généralistes induisent-ils une grande intégration du réseau ? Il convient en outre d'analyser le rôle de la concertation sociale. Quel rôle une concertation sociale peut-elle assumer ? Ces moments de concertation servent-ils uniquement à l'échange d'informations parmi les organisations sociales présentes ou cette concertation peut-elle servir de base à la poursuite de la collaboration ? Une question importante concerne la mesure dans laquelle les cas de bénéficiaires précis doivent être abordés lors de la concertation sociale. Nous pouvons ainsi y trouver les partenaires nécessaires pour chercher des solutions à un dossier complexe et difficile.

L'analyse de ce chapitre ne se limite pas à Anvers. Nous avons également recherché des cas concrets sur le territoire urbain de Liège afin de mettre en place une étude similaire. A ce stade, les résultats sont très élémentaires, mais ils indiquent tout de même quelques correspondances importantes. À Liège aussi, nous retrouvons quelques quartiers qui présentent une variation selon la présence d'organisations généralistes et de moments de concertation. Les hypothèses que nous développions dans cette étude à propos de l'enjeu des deux facteurs par rapport au rôle de l'intégration peuvent donc être vérifiées sur le territoire liégeois. Nous pouvons ainsi supposer que dans les quartiers présentant suffisamment de possibilités de concertation et où des acteurs généralistes sont présents, le réseau offre une plus grande intégration par rapport aux quartiers liégeois où ces deux facteurs sont absents.

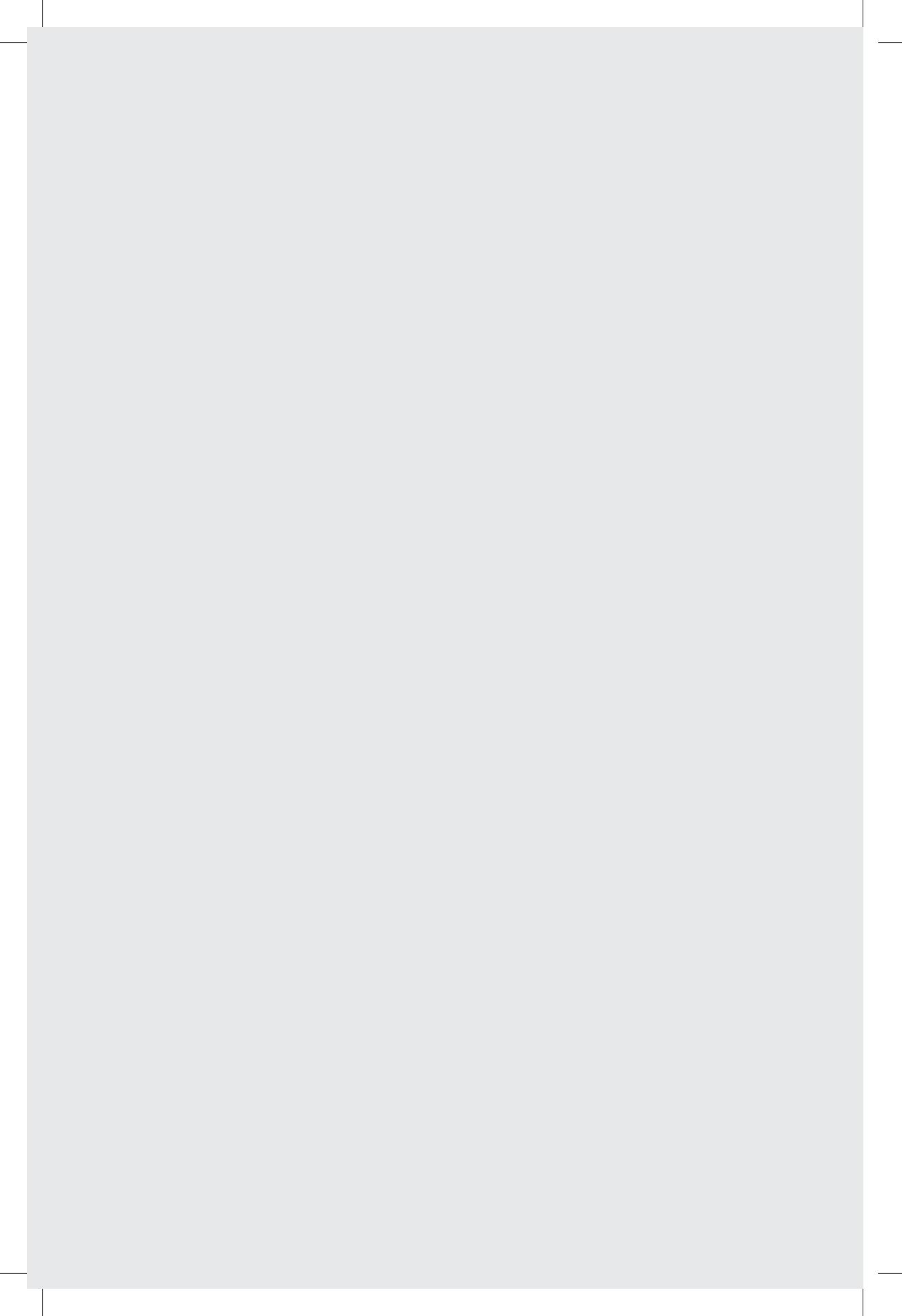
Nous concluons qu'une analyse de réseau social offre une importante plus-value pour l'étude des réseaux des CPAS. Nous obtenons une perspective sur le réseau qu'aucune autre méthode ne peut offrir. Le chapitre ci-dessus indique toutefois que les entretiens avec les acteurs clés dans le réseau sont nécessaires pour interpréter et expliquer les résultats. Nous invitons donc les décideurs aux niveaux local, régional et fédéral à tenir compte des conclusions et de la méthode dont il a été question dans ce chapitre. Nous avons en effet démontré que les résultats n'étaient pas uniquement importants pour la situation anversoise très locale. Dans une ville comme Liège aussi, la méthodologie et les visions développées peuvent offrir une importante plus-value pour un renforcement des réseaux entre les organisations sociales au niveau local.

NOTES

1. Notamment, la ville dénombre 22 ou 27 quartiers selon les sources – tableau de bord annuel, site internet – mais a mis en place 12 maisons communales de quartier (accessibles à tous et non aux seuls habitants des quartiers), la police a subdivisé le territoire en 14 commissariats, le CPAS a ouvert 7 antennes locales, et les comités de quartier sont actuellement au nombre de 35.
2. On notera pour exemple Saint-Nicolas, dont la densité de population est de 3 423 hab/km², contre 2 839 hab/km² pour Liège, en 2012, et qui présente une continuité urbanistique avec Liège.
3. Notons qu'une étude de cas concernant la ville de Charleroi serait plus aisée, dans la mesure où le territoire couvert par chacune des antennes du CPAS de Charleroi, au nombre de 15, correspond à celui des anciennes communes d'avant la fusion entérinée le 1^{er} janvier 1977. Cet avantage pourrait toutefois être un désavantage dans la mesure où ces antennes couvrent des territoires plus restreints et gèrent un nombre de dossiers nettement inférieur (8329 RIS en 2011, répartis en 15, soit 555 dossiers en moyenne par antenne).
4. Les secteurs statistiques couvrant la ville de Liège sont au nombre de 179.

PARTIE IV

**Une carte de vœux tardive pour les décideurs,
étayée par des chiffres**



La pauvreté en Belgique : tableaux et graphiques

Josephine Foubert et Alessia Romagnoli

Introduction

Ce chapitre présente les principales et dernières statistiques relatives à la pauvreté. Le cas échéant et dans la mesure du possible, nous indiquons aussi l'évolution avec les années précédant la crise économique et financière (cf. aussi introduction, partie I). De cette manière, nous tentons d'obtenir une première idée prudente des conséquences de la crise sur la pauvreté et les domaines qui y sont associés.

Avant de commencer, nous allons reprendre quelques concepts et méthodes de mesure importants liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. La pauvreté est une notion comptant de nombreuses définitions. Une des définitions les plus respectées et les plus utilisées, que nous reprenons également dans cet Annuaire, est la suivante : "la pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur les divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il sépare les personnes en situation de pauvreté des modèles de vie généralement acceptés par la société. Elles sont alors dans l'incapacité de combler cet abîme par leurs propres moyens" (Vranken, 2004).

Malgré cette perspective multidimensionnelle, la pauvreté est très souvent quantifiée à l'aide des revenus. Ces données sont faciles à mesurer et (un peu moins faciles) à interpréter. Cette mesure de la pauvreté peut aussi être utilisée dans les analyses comparatives internationales et longitudinales (Levecque, 2003). Cet Annuaire utilise le seuil de pauvreté 'européen', fixé à 60% du revenu médian équivalent au niveau des ménages (SPF Economie - Direction générale des Statistiques et des Informations économiques, 2010a) ; il s'agit donc d'une limite relative de la pauvreté. Le risque de pauvreté est donc la part des individus d'une population dont le revenu du ménage est inférieur au seuil de pauvreté défini. Il existe des méthodes alternatives pour mesurer la pauvreté, comme les mesures subjectives (où la pauvreté est mesurée à l'aide de la perception du sondé lui-même) et les limites institutionnelles (où la pauvreté est définie par la loi). Nous les aborderons plus loin dans ce chapitre.

Notons par ailleurs que la population est souvent répartie en déciles de revenus. Ces groupes sont obtenus en classant tous les revenus nets disponibles des revenus faibles aux revenus élevés et en les classant ensuite dans dix groupes égaux. Chaque décile représente ainsi 10% de la population. Le premier décile de revenus est donc le groupe présentant les 10% de revenus les plus faibles, tandis que le dixième décile de revenus représente le groupe avec les 10% de revenus les plus élevés. La même logique est utilisée pour les quartiles de revenus. Ici aussi, on classe la population sur la base des revenus, des plus élevés aux plus faibles, mais elle est répartie dans quatre groupes équivalents.

Le chapitre s'ouvre par quelques chiffres qui donnent une première idée de la situation dans divers domaines de l'exclusion sociale et de la pauvreté. Nous accordons également de l'attention aux risques de pauvreté dans différents groupes de la population et à l'inégalité des revenus. Nous approfondissons ensuite le Droit à l'Intégration Sociale (DIS), qui a remplacé le droit au minimex en 2002. Les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) jouent un rôle important dans le cadre du DIS et occupent une place centrale dans cet Annuaire. Ils ont pour mission de garantir ce droit aux personnes qui ne disposent pas de moyens d'existence en suffisance et qui satisfont à certaines conditions définies par la loi (SPP Intégration Sociale, 2012). Une intégration et une participation maximales à la vie sociale sont visées. Suite aux dix ans de la loi sur l'Intégration Sociale, nous accordons dans ce chapitre de l'attention aux différents aspects du DIS, dont le revenu d'intégration.

Nous fournissons ensuite plus de documentation sur d'autres types d'allocations sociales qui contribuent à une vie plus sûre, comme la Garantie de ressources aux personnes âgées (GRAPA), les prestations familiales garanties (PFG), les allocations aux personnes handicapées, les allocations de chômage et les pensions. Nous faisons aussi le point sur la situation du chômage et des 'pauvres actifs' (car il est clair aujourd'hui que le travail protège de la pauvreté, mais n'est pas toujours un tampon efficace), du logement et de la participation socioculturelle.

1. La pauvreté en Belgique : quelques chiffres clés

Dans les paragraphes suivants, nous allons aborder suivants le risque de pauvreté pour différentes catégories de la population belge. Nous étudierons ensuite les inégalités de revenus et nous inscrirons ces chiffres dans une perspective européenne.

1.1 Risques de pauvreté

Le tableau 1 illustre les risques de pauvreté pour différentes catégories de la population belge en 2011 (SPF Economie - Direction générale des Statistiques et des Informations

économiques, 2012a). Ce tableau reprend aussi les risques de pauvreté pour les Régions flamande et wallonne. Par contre, il ne comprend pas les données relatives à la Région de Bruxelles-Capitale, car nous n'en avons pas trouvé suffisamment. Notons que les pourcentages ne sont pas cumulatifs, et qu'ils indiquent pour chaque catégorie le pourcentage de la population qui dispose d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté appliqué. Le risque de pauvreté d'un certain groupe de la population se rapporte donc aussi à sa probabilité de tomber dans la pauvreté.

En Belgique, 15,3% de la population dispose d'un revenu inférieur à 60% du revenu médian équivalent au niveau du ménage. Pour une personne isolée, cela correspondait en 2011 à un revenu mensuel de 1 000 € ou moins. Pour une famille de deux adultes et deux enfants, le seuil de pauvreté est fixé à 2 101 € par mois. Le risque de pauvreté présente d'importantes différences en fonction des Régions. En Flandre, 9,8% de la population vit sous le seuil de pauvreté, tandis qu'en Région wallonne, ce pourcentage atteint 19,2%.

En règle générale, les femmes courent un plus grand risque de pauvreté, bien que cette différence soit minime. En Belgique, 16% des femmes vivent en effet sous le seuil de pauvreté, contre 15% des hommes.

En ce qui concerne l'âge, les jeunes jusqu'à 15 ans et les 65 ans et plus courent le plus grand risque de vivre sous le seuil de pauvreté. En Région wallonne, 24,1% des enfants de moins de 16 ans vivent sous le seuil de pauvreté. 20,2% des 65 ans et plus en Belgique perçoivent un revenu inférieur aux 60% du revenu médian équivalent.

Nous notons également que plus on est formé, moins on court le risque de vivre sous le seuil de pauvreté. Il s'avère donc qu'en général, en Belgique et dans les différentes Régions, une formation (supérieure) offre une bonne protection contre la pauvreté.

Le fait d'avoir du travail protège également contre la pauvreté. En Belgique, les personnes sans emploi présentent un risque de pauvreté de 37,8%, tandis que ce pourcentage n'est que de 4,2% pour les personnes actives. En Région wallonne, le risque de pauvreté pour les personnes sans emploi atteint même 45,7%. Les pensionnés et autres personnes inactives courent en Belgique, aussi bien en Région wallonne qu'en Région flamande séparément, un risque de pauvreté supérieur à celui des travailleurs. Le fait d'avoir un travail n'est toutefois pas toujours la clé pour être à l'abri de la pauvreté (nous y reviendrons plus tard).

Le risque de pauvreté varie plus fortement selon le type de ménage. Deux adultes cohabitants de moins de 65 ans courent un risque plus faible de tomber sous le seuil de pauvreté. Si au moins l'un d'entre eux a plus de 65 ans, le risque de pauvreté passe de 9,9% à 22%. Le risque de pauvreté des parents isolés avec au moins un enfant à charge est très net. En Belgique, leur risque de pauvreté s'élève à 38,5%, soit trois fois celui d'un habitant moyen. En Région wallonne, 54,3% des parents isolés vivent sous le seuil de pauvreté. En Région flamande, ils sont 22,2%. Le risque de pauvreté augmente

également si l'on compte au moins trois enfants à charge. Un ménage composé de deux adultes avec un enfant à charge présente ainsi un risque de pauvreté de 9,2%, un pourcentage qui passe à 16,7 pour les cohabitants avec au moins trois enfants à charge. Parmi les ménages composés de deux adultes et de deux enfants, 8,5% vivent sous le seuil de pauvreté en Belgique.

En ce qui concerne la propriété du logement, nous constatons que le risque de pauvreté des propriétaires (8,8%) est sensiblement inférieur à celui des locataires (33,1%).

Tableau 1 – Risque de pauvreté (%) selon le sexe, l'âge, le niveau de formation, la position sur le marché de l'emploi, le type de ménage et la propriété du logement, Belgique, 2011.

	Belgique	Région flamande	Région wallonne
Total	15,3	9,8	19,2
Sexe			
Homme	15,0	9,3	19,7
Femme	16,0	10,3	20,5
Age			
0-15	18,5	10,3	24,1
16-24	15,3	6,4	21,9
25-49	13,1	7,9	15,8
50-64	12,1	7,4	16,1
65+	20,2	18,1	22,6
Niveau de formation			
Faible	25,4	18,6	29,9
Moyen	12,6	8,0	16,5
Elevé	7,2	4,4	8,0
Position sur le marché de l'emploi			
Actif	4,2	3,1	4,3
Sans emploi	37,8	23,2	45,7
Pensionné	17,3	14,9	20,2
Autres personnes inactives	26,4	16,4	31,2
Type de ménage			
Deux adultes, tous les deux <65 ans	9,9	5,6	14,2
Deux adultes, au moins un 65+	22,0	20,6	23,5
Parents isolés, au moins un enfant à charge	38,5	22,2	54,3
Deux adultes et un enfant à charge	9,2	5,4	11,3
Deux adultes et deux enfants à charge	8,5	5,0	6,7
Deux adultes et au moins trois enfants à charge	16,7	8,9	21,8
Autres ménages avec enfants à charge	14,6	11,6	11,4
Propriété de logement			
Locataire	33,1	20,6	42,3
Propriétaire	8,8	6,8	11,3

Sources : SPF Economie -Direction générale des Statistiques et de l'Information économique, 2012a.

La Direction générale Statistiques Information économique (DGSIE) dispose aussi de chiffres pour lesquels le risque de pauvreté de différentes catégories est combiné. Ainsi, 12,5% des hommes isolés de moins de 65 ans vivant en Région flamande vivent sous le seuil de pauvreté. En Région wallonne, ils sont 26,1%. Il existe aussi de grandes différences entre les Régions au niveau des femmes isolées de moins de 65 ans : en Région flamande, leur risque de pauvreté est de 15,8%, tandis qu'en Wallonie, il est de 29,2%. Nous ne notons pas vraiment de différences au niveau des hommes isolés de plus de 65 ans, mais bien chez les femmes. En effet, 14,8% des femmes vivant en Région flamande se retrouvent sous le seuil de pauvreté, tandis que ce chiffre atteint 28,3% en Région wallonne.

1.2 Le risque de pauvreté, la version détaillée

Afin de répondre aux critiques d'une définition de la pauvreté simplement basée sur les revenus, deux autres indicateurs ont été introduits outre le seuil de risque de pauvreté : la faible intensité de travail et la privation matérielle grave. Vous retrouverez de plus amples informations sur la privation matérielle au paragraphe 1.3. L'intensité de travail du ménage est le rapport entre le nombre de mois effectivement prestés par les membres de la famille adultes membres (entre 18 et 59 ans, étudiants non compris) pendant l'année précédent l'année de l'enquête, et le nombre total de mois que ces personnes ont pu travailler pendant cette même année (Bureau fédéral du Plan - Task Force Développement durable, 2012). Dans les ménages présentant une faible intensité de travail, les personnes actives ont en moyenne travaillé moins d'un cinquième de leur temps, et perçoivent donc de faibles revenus. Il est donc plus difficile de trouver un lien avec les modèles de vie socialement acceptés. En 2010, 12,6% de la population belge vivait dans un ménage affichant une très faible intensité de travail. Dans l'UE 27, la part des personnes faisant partie d'un ménage à très faible intensité de travail est inférieure de 2,6%.

Des initiatives sont par ailleurs prises au niveau européen afin d'utiliser une définition plus large de la pauvreté. Le fait qu'en 2011, 21% de la population belge courrait un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (Eurostat, 2012c) signifie qu'environ un cinquième de la population a, soit été confrontée à un risque de pauvreté financière, soit vécu dans un ménage à faible intensité de travail, soit souffert d'une grave privation matérielle. Ces données sont développées dans le cadre de la stratégie Europe 2020, visant à réduire de 20 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'ici 2020. Suite à cette campagne, la Belgique veut, d'ici 2020, réduire d'au moins 17% (= 380 000 personnes) le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale par rapport à l'année de référence 2008 (SPF Sécurité sociale, 2012).

1.3 Privation matérielle

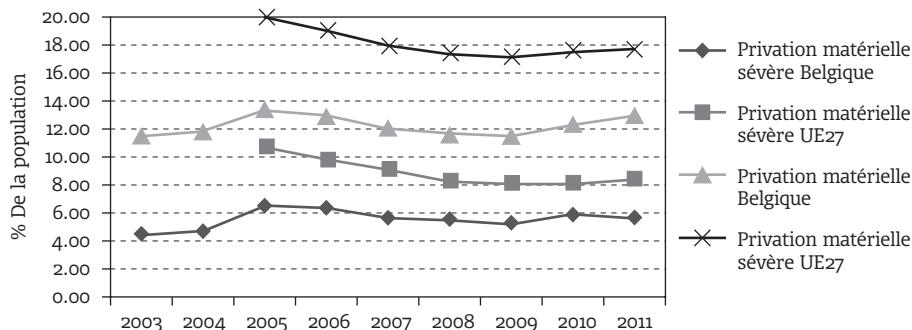
La privation matérielle concerne le pourcentage de la population vivant dans un ménage qui ne peut pas disposer d'un certain nombre de biens ou de services ou qui ne peut pas participer à certaines activités considérées comme nécessaires (Baromètre Interfédéral de la Pauvreté, 2011). Il s'agit donc de la proportion de personnes qui vivent dans des ménages qui se privent matériellement. La privation matérielle peut être un indicateur de pauvreté et d'exclusion sociale, car le fait de manquer de ces biens peut entraver la participation sociale. Le pourcentage est calculé sur la base du nombre de personnes vivant dans un ménage confronté à au moins trois des neuf problèmes suivants pour des raisons financières :

- ne pas pouvoir payer la location ou les factures relatives à des services d'utilité publique ;
- ne pas pouvoir se permettre de prendre une semaine de vacances en dehors de la maison au moins une fois par an ;
- ne pas pouvoir se permettre de manger un repas composé de viande/poisson/volaille tous les deux jours ;
- ne pas pouvoir faire de dépenses imprévues (pour un montant équivalent au montant mensuel du seuil de risque de pauvreté de l'année précédente) ;
- ne pas chauffer suffisamment le logement ;
- ne pas avoir de lave-linge ;
- ne pas avoir de téléviseur ;
- ne pas avoir de téléphone ;
- ne pas avoir de voiture.

En 2011, environ 13% de la population belge vivait dans un ménage présentant une privation matérielle (cf. figure 1). En 2003, ce chiffre était un peu plus faible. Le pourcentage fluctue au fil des ans. En 2005, il était de 13,3%, puis il a progressivement chuté pour arriver à 11,4% en 2009. Ce pourcentage a ensuite visiblement augmenté une nouvelle fois. Par rapport à l'UE 27, la Belgique s'en sort bien. En 2005, 19,9% de la population de l'UE 27 vivait dans un ménage avec privation matérielle. Ce pourcentage est de 6,6% supérieur à celui de la Belgique (13,3%). Notons que les courbes belges et européennes adoptent la même forme en ce qui concerne l'évolution dans le temps.

En 2011, 5,7% de la population belge a été confrontée à une privation matérielle grave (Eurostat, 2012e). Cela signifie que ces personnes ont été confrontées pour des raisons financières à quatre des neuf problèmes susmentionnés au lieu de trois. De 2005 à 2011, ce chiffre a stagné autour des 6% en Belgique. Auparavant, la part de la population confrontée à une privation matérielle grave était nettement inférieure (4,5% en 2003). En 2011, 8,4% de la population de l'UE 27 vivaient dans des conditions de privation matérielle grave. Bien que ce chiffre ait diminué pendant longtemps, il semble qu'il remonte en 2011.

Figure 1 – Évolution du pourcentage de la population vivant dans un ménage sous privation matérielle (sévère), 2003-2011, en Belgique et dans l'UE-27.



Sources : Eurostat, 2012d.

1.4 Seuils de pauvreté subjective

Outre les risques de pauvreté, des mesures de la pauvreté plus subjectives sont d'application. La DGSIE aborde donc également le risque de pauvreté subjective. Cette mesure reflète le pourcentage de la population qui vit dans des ménages dont la personne de référence reconnaît avoir du mal, ou beaucoup de mal, à boucler les fins de mois. En 2011, cette situation concernait 20,8% de la population belge (SPF Economie - Direction générale Statistiques Information économique, 2012a). Ce pourcentage est sensiblement supérieur aux 15,3% de la population qui vivaient en 2011 sous le seuil de pauvreté (60% du revenu médian équivalent des ménages). Il est donc important d'étudier l'expérience personnelle de la pauvreté si l'on veut avoir une idée de l'ampleur de la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La mesure est en effet ancrée dans les expériences quotidiennes des personnes au niveau de la gestion de leur budget (Van Dam et Van den Bosch, 1997).

1.5 Le revenu national, équitablement distribué ?

Si les risques de pauvreté se concentrent sur la population qui se situe sous un certain seuil (souvent 60% de revenu médian équivalent des ménages), une mesure de l'inégalité des revenus indique comment le revenu est réparti sur l'ensemble de la population (Atkinson et al., 2010). Pourquoi les chiffres relatifs à la distribution et à l'inégalité des revenus sont-ils importants dans le contexte de la pauvreté et de l'exclusion sociale ? Parce que ces deux concepts sont liés. La pauvreté dépend en effet aussi de la manière dont les moyens ou les revenus sont (re)distribués. Plus l'inégalité de revenus est élevée, plus il est difficile pour les plus faibles revenus d'adhérer au groupe moyen et plus

le risque d'exclusion sociale est grand. En outre, un niveau élevé d'inégalité des revenus a des conséquences négatives pour la cohésion sociale et la santé de l'ensemble de la population dans un pays (Wilkinson, 1996).

Inégalité des revenus

Le coefficient de Gini est une mesure fortement utilisée pour l'inégalité des revenus. En cas de distribution parfaitement égale des revenus, où tout le monde dispose donc d'un revenu égal, la valeur de ce coefficient est de zéro. Si le coefficient de Gini affiche une valeur 1, la distribution des revenus est complètement inégale : une personne ou famille dispose de l'ensemble du revenu.

En Belgique, le coefficient de Gini était de 0,263 en 2011 (Eurostat, 2012b). En 2005, il était de 0,280, puis il a progressivement diminué pour atteindre 0,266 en 2010. Dans l'UE 27, le coefficient de Gini était à ce moment de 0,305, tandis qu'aucun chiffre n'est encore disponible pour l'UE 27 en 2011. En Allemagne et en France, l'inégalité des revenus était, en 2011, supérieure à celle enregistrée en Belgique. Le coefficient de Gini y était respectivement de 0,290 et de 0,308. Aux Pays-Bas, la situation est plus équitable, avec un coefficient de Gini de 0,258.

Les figures 2 à 5 illustrent l'évolution de l'inégalité des revenus à l'aide du coefficient de Gini pour la Belgique et les Régions de 1990 à 2008 sur la base des revenus fiscaux (SPF Economie - Direction générale Statistiques Information économique, 2010c). Nous faisons une distinction à ce niveau entre le coefficient de Gini avant et après la redistribution par les impôts, afin de vérifier l'effet redistributeur de ceux-ci. Notons cependant que ce coefficient de Gini, qui est calculé à l'aide des revenus fiscaux, est basé sur les revenus nets imposables totaux des déclarations d'impôts des personnes physiques. L'évolution du coefficient est donc sensible aux modifications opérées au niveau des règles fiscales. Les chiffres d'Eurostat (2012b) utilisés ci-dessus proviennent de l'EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) et ne connaissent pas cet inconvénient, mais ils ne permettent pas de vérifier le rôle redistributeur des impôts. Il ressort des graphiques que l'inégalité de revenus a augmenté depuis 1990. Après les impôts, les revenus sont redistribués de manière plus équitable parmi la population. En 1990, le coefficient de Gini après impôts pour la Belgique était de 0,246. En 2008, il était de 0,310. L'inégalité des revenus est la plus élevée, également après la redistribution, dans la Région de Bruxelles-Capitale ; en 2008, le coefficient de Gini y était égal à 0,365 après impôts, tandis qu'il était de 0,310 en Flandre et de 0,311 en Wallonie.

Le rapport S80/S20 est une autre mesure souvent utilisée pour mesurer l'inégalité des revenus. Cette mesure indique le rapport des revenus totaux des 20% de la population la plus riche par rapport aux revenus totaux des 20% de la population la plus pauvre dans un pays (Eurostat, 2012d). En Belgique, la part des 20% les plus riches en 2011 était 3,9 fois plus grande que celle des 20% les plus pauvres. En Europe, le

rapport est actuellement de 5,3. La situation en Belgique est donc plus équitable qu'ailleurs.

Figure 2 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts en Belgique, 1990-2008.

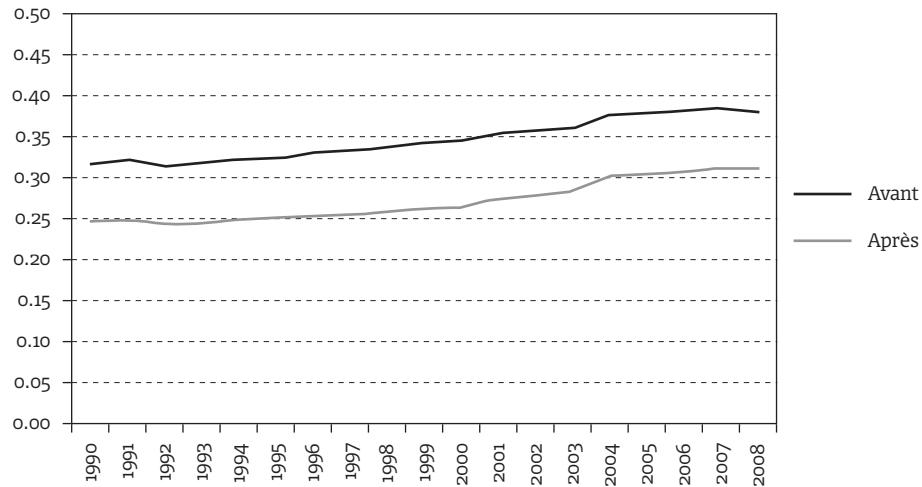
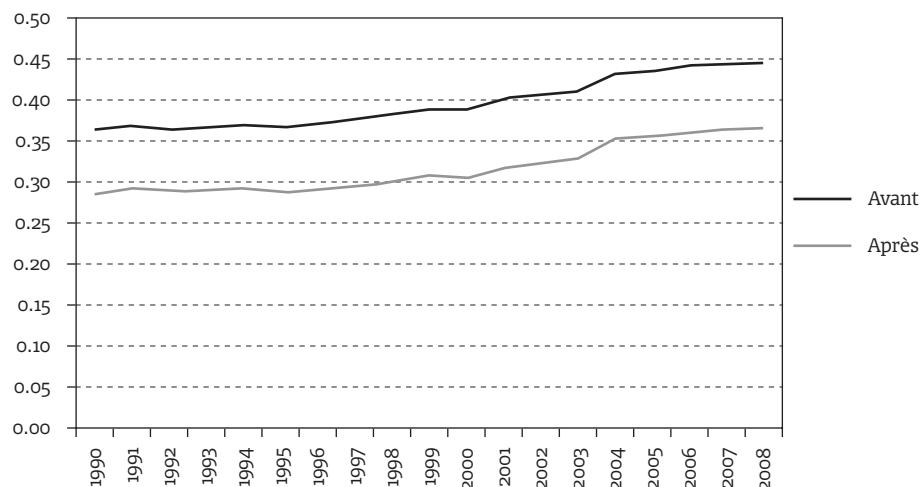


Figure 3 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts dans la Région de Bruxelles-Capitale, 1990-2008.



Pauvreté en Belgique

Figure 4 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts dans la Région flamande, 1990-2008.

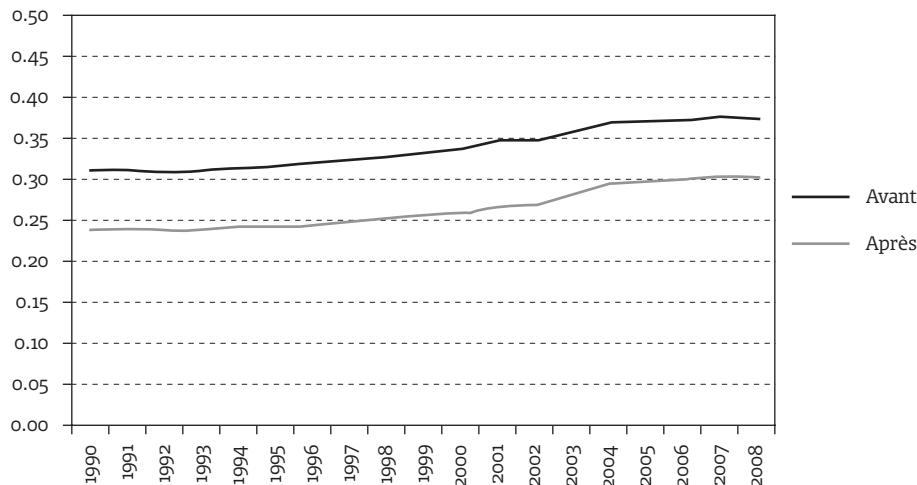
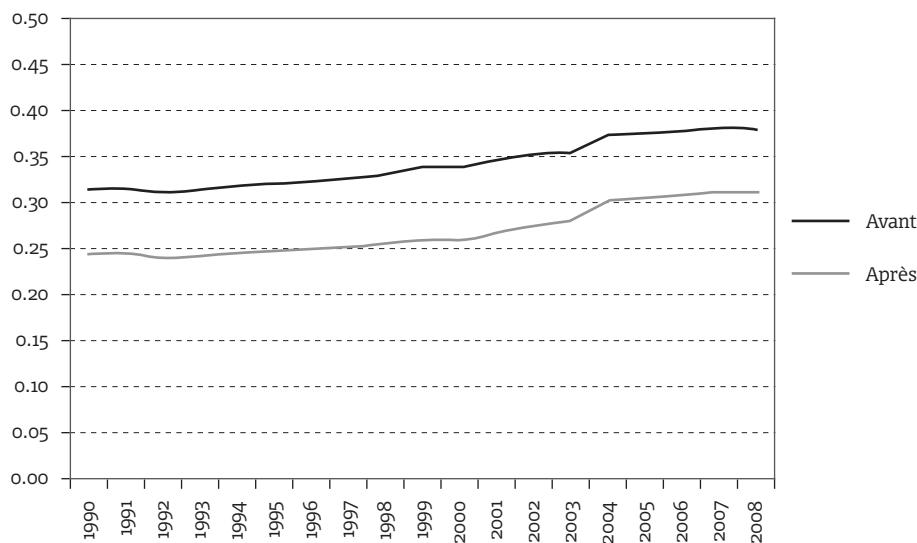


Figure 5 – Évolution du coefficient de Gini avant et après impôts dans la Région wallonne, 1990-2008.



Distribution des revenus

Les informations susmentionnées démontrent que le revenu n'est pas distribué équitablement en Belgique. Nous pouvons approfondir cette constatation en étudiant la

distribution de l'ensemble des revenus nets imposables par décile de revenus. Si le coefficient de Gini illustre l'inégalité de revenus en un chiffre, la distribution des revenus indique la part des revenus nets imposables de chaque décile de revenus. Le tableau 2 nous apprend que les 10% des revenus les plus faibles en Belgique ne dépassent jamais la part d'1% des revenus nets imposables totaux. De plus, depuis 2005, la part des 20% les plus pauvres diminue systématiquement, tandis que celle des 10% les plus riches reste plus ou moins équivalente, ce qui est conforme aux précédentes constatations (D'Olieslager et De Boyser, 2004). Si nous calculons le rapport du décile de revenus les plus élevés par rapport au décile de revenus les plus faibles (D_{10}/D_1), nous constatons que ce rapport a sans cesse augmenté depuis 2005. En 2005, la part des revenus nets imposables des 10% les plus riches de la population était 46 fois supérieure à celle des 10% les plus pauvres. En 2009, ce rapport était déjà de 62.

Tableau 2 – Évolution de la distribution des déciles des revenus nets imposables totaux, 2005-2009, Belgique.

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%

Source : SPF Economie - Direction générale Statistiques Information économique, 2010b.

Le tableau 3 indique de quoi se composent précisément les revenus nets communs dans chaque décile de revenus. Nous retenons quelques constatations frappantes (mais prévisibles) (SPF Economie - Direction générale Statistiques Information économique, 2010b). Les salaires et émoluments représentent le principal composant dans pratiquement tous les déciles de revenus, mais les allocations de chômage et de maladie/invalidité occupent une plus grande part des revenus nets dans les déciles de revenus inférieurs que dans les déciles de revenus supérieurs. Dans le troisième décile, la part des allocations de chômage est même plus grande que la part des salaires et émoluments, ce qui peut indiquer une faible sécurité d'existence. Dans les déciles les plus élevés, les différentes allocations ne représentent qu'une petite partie des revenus.

Notons que les statistiques fiscales ne donnent qu'une image partielle de la réalité. Les revenus les plus faibles ne sont en effet pas repris dans les statistiques fiscales en raison d'un revenu trop faible, et donc non imposable. Les chiffres ne comprennent en outre pas d'informations sur les revenus des (grandes) fortunes.

Pauvreté en Belgique

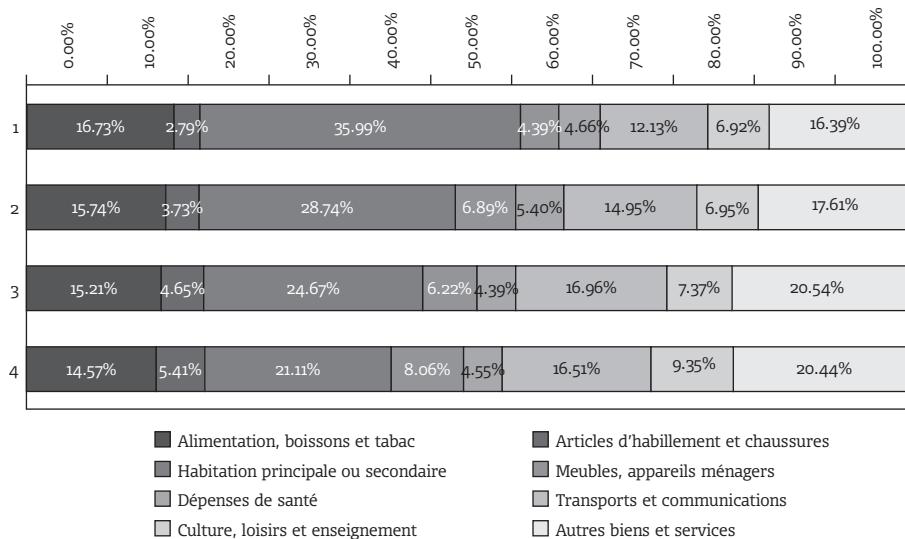
Tableau 3 – Part des composants des revenus nets par décile de revenus (en %), 2009, Belgique.

Revenus nets communs	Déciles										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Des indépendants	3,78	8,23	3,86	4,79	5,43	5,06	6,04	7,99	8,89	15,17	9,29
Salaires et émoluments	67,01	26,48	14,82	24,41	39,87	55,20	58,53	63,32	71,35	75,27	59,75
(Pré)pensions	9,70	29,73	45,27	53,10	44,56	31,38	28,15	22,15	14,92	7,23	22,45
Allocations de chômage	10,02	24,13	25,17	8,43	4,36	3,49	3,20	2,72	1,78	0,43	4,22
Allocations de maladie et d'invalidité	1,00	8,99	9,87	7,85	4,32	3,61	2,82	2,47	1,88	0,75	2,98
Revenus nets communs des capitaux et biens meubles	0,39	0,19	0,05	0,04	0,04	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,02
Total des revenus nets des biens immobiliers	1,82	1,07	0,73	1,17	1,29	1,18	1,20	1,30	1,15	1,14	1,17
Revenus divers nets communs	6,27	1,18	0,22	0,20	0,13	0,06	0,05	0,04	0,02	0,01	0,12

Source : SPF Economie - Direction générale Statistiques Information économique, 2010b.

Utilisation des revenus

Figure 6 – Les sources de dépenses (part en %) des différents quartiles de revenus, Belgique, 2010.



Source : SPF Economie - Direction générale Statistiques Information économique, 2010d.

Comment ces revenus sont-ils utilisés ? Existe-t-il des différences frappantes, indépendamment, bien entendu, du fait que les ménages à faibles revenus doivent moins utili-

ser et épargner que les ménages aux revenus plus élevés ? La figure 6 illustre comment les revenus sont utilisés pour les quartiles de revenus les plus faibles et les plus élevés. Notons que les personnes du premier quartile de revenus dépensent la plus grande partie pour le logement (36% de leurs revenus en 2010). L'alimentation, les boissons et le tabac absorbent également une part considérable du budget (17%). Plus nous grimpons l'échelle des revenus, plus la part du budget consacrée au logement (21%) et à l'alimentation (15%) diminue, mais une plus grande partie est consacrée aux vêtements, aux meubles et aux appareils ménagers, au transport, à l'éducation et à d'autres services (dont les voyages, les soins corporels et autres dépenses similaires). Le dernier quartile, pour les revenus les plus élevés, consacre ainsi 17% de ses revenus aux transports et à la communication, contre 12% dans le premier quartile de revenus. Les personnes aux revenus inférieurs doivent donc utiliser une plus grande partie de leur budget pour couvrir les besoins de base.

2. Seuils de pauvreté légaux

Outre les seuils de pauvreté subjectifs et relatifs, il existe aussi des seuils de pauvreté légaux. Dans ce cadre, l'État indique une norme sous laquelle il estime qu'il est impossible de mener une vie décente et de participer à la vie sociale. Le revenu d'intégration, le revenu garanti aux personnes âgées, la Garantie de revenus aux personnes âgées, et les allocations de remplacement de revenus pour les personnes handicapées (complétées ou non par les PFG) tombent sous ce seuil. La hauteur de ces allocations dépend de décisions politiques (même la résultante d'une combinaison de générosité et de pouvoir de pression) et n'est donc pas nécessairement égale au seuil réel sous lequel il est impossible de mener une vie décente. Le nombre d'utilisateurs des allocations dépend aussi de la connaissance qu'ont les ayants droit de ces allocations (Halleröd et al., 1996).

2.1 Dix ans de droit à l'intégration sociale : aperçu

En 2002, le droit au minimum de moyens d'existence (minimex) a été réformé et étendu au DIS (Mas et al., 2006). Ce remplacement reflète un changement de vision sur la politique de pauvreté, et même la résultante de l'apparition de l'idée d'un "État-providence actif". Ce dernier suppose une société inclusive, au sein de laquelle la fourniture d'un revenu minimum n'est plus un but en soi. La recherche active d'une participation sociale et d'une intégration adaptées est par contre devenue le nouvel objectif. Les CPAS ont été chargés de sa concrétisation. Ils disposent pour cela de trois instruments : le revenu d'intégration, le travail et un projet individualisé pour l'intégration sociale, ou une combinaison de ces instruments (SPP Intégration Sociale, 2012d). Dans tous les cas, la personne dispose d'un revenu lui permettant de vivre. Sous le terme emploi,

il faut toujours entendre un emploi à part entière auquel toutes les règles du droit du travail sont applicables, y compris les règles de protection de la rémunération. Lorsque l'emploi n'est pas (encore) possible, la personne a droit à une prestation financière appelée revenu d'intégration. L'octroi du revenu d'intégration peut être combiné avec la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale entre la personne concernée et le CPAS. Le choix de la voie la plus adéquate se fait en concertation avec la personne intéressée en vue d'atteindre une intégration et une participation sociale maximales.

Les personnes qui ne font pas appel au DIS sur la base de leur nationalité, de leur âge ou de leurs moyens d'existence, mais qui se trouvent dans une situation d'urgence similaire, peuvent demander le Droit à l'Aide Sociale (DAS). Nous pensons aux demandeurs d'asile, aux régularisés et aux illégaux qui n'ont pas droit à l'aide médicale 'urgente'. Le DAS peut prendre différentes formes, mais l'un des principaux éléments est l'aide financière (l'équivalent du revenu d'intégration). Les deux montants (celui du revenu d'intégration et celui de l'aide financière qui est définie par le DAS) sont accordés l'un à l'autre. Outre le soutien financier, des mesures d'emploi et l'aide médicale font partie du DAS (SPP Intégration Sociale, 2012c).

Suite aux dix ans du DIS, nous commençons la partie sur les seuils de pauvreté légaux en abordant largement les trois instruments dont disposent les CPAS pour favoriser l'intégration sociale. Les chiffres relatifs au DAS sont aussi retenus.

Évolution du nombre de bénéficiaires du DIS et du DAS

Le tableau 4 illustre l'évolution du nombre total de bénéficiaires annuels du DIS et du DAS en Belgique et dans les Régions. Ces données sont rassemblées par le SPP Intégration Sociale (2012d ; 2012c). Notons que les individus qui font appel pendant plusieurs mois à un service du DIS ou du DAS ne sont repris qu'une seule fois dans ces statistiques. Dans ses rapports trimestriels, le SPP Intégration Sociale présente uniquement quelques données sur les nombres mensuels moyens (SPP Intégration Sociale, 2012j).

À l'exception de la Région wallonne, il semble que le nombre moyen annuel de bénéficiaires du DIS dans toute la Belgique diminue pour la première fois à partir de 2011 en comparaison avec les années précédentes (cf. tableau 4). Cette tendance a également été constatée dans les chiffres mensuels moyens relatifs aux bénéficiaires du DIS mentionnés dans le troisième rapport statistique trimestriel du SPP Intégration Sociale (2012j).

Les individus qui n'ont pas droit au DIS peuvent faire appel au DAS. Comme susmentionné, nous retrouvons parmi ceux-ci : les demandeurs d'asile, les étrangers avec titre de séjour mais qui ne sont pas inscrits dans le registre de la population, et les illégaux qui n'ont pas droit à l'aide médicale urgente (SPP Intégration Sociale, 2012c). Le nombre total annuel de bénéficiaires du DAS a chuté entre 2006 et 2008 pour remonter après le début de la crise économique. Cette tendance a également été relevée dans les nombres

mensuels moyens. C'est en Région wallonne que la croissance est la plus forte. (cf. tableau 4).

Tableau 4 – Évolution du nombre total de bénéficiaires annuels du Droit à l'Intégration Sociale et du Droit à l'Aide sociale, en Belgique et dans les Régions, de 2002 à 2011.

Droit à l'Intégration Sociale (DIS)				
	RBC	Flandre	Wallonie	Belgique
2002	25662	44239	56074	125975
2003	28587	45472	56356	130415
2004	31238	44200	57035	132473
2005	32928	44018	57833	134779
2006	34272	44440	60409	139121
2007	36096	44468	62311	142875
2008	37515	45849	65169	148533
2009	40438	50103	71199	161740
2010	42045	51218	74477	167740
2011	41746	48264	75129	165139

Droit à l'Aide Sociale (DAS)				
	RBC	Flandre	Wallonie	Belgique
2002	24303	48583	20755	93641
2003	23630	42807	19723	86160
2004	25154	40220	20740	86114
2005	27188	39866	21700	88754
2006	27740	36654	19099	83493
2007	26943	32129	16427	75499
2008	26026	26366	13898	66290
2009	28061	27734	14992	70787
2010	31087	30448	17042	78577
2011	.	.	.	9,91%

(.): données pas encore disponibles.

Source : SPP Intégration Sociale, 2012 et calculs propres

Profil des bénéficiaires du DIS et du DAS en Belgique et dans les Régions

Les tableaux 5 et 6 illustrent les nombres absolus et relatifs de bénéficiaires du DIS en 2011 et du DAS en 2010, selon le sexe et selon la catégorie d'âge. La distribution entre les hommes et les femmes parmi les bénéficiaires du DIS est pratiquement la même dans toutes les Régions, avec en Belgique une moyenne totale annuelle de 54,22% de femmes. Nous relevons un modèle inverse parmi les bénéficiaires du DAS (cf. figure 7). Les hommes (57,45%) y sont plus représentés que les femmes. C'est surtout en Flandre et en Wallonie que la différence entre les deux sexes est la plus grande. Il ressort des chiffres du SPP Intégration Sociale (2012c) et des calculs propres que le nombre total annuel d'hommes qui bénéficient du DAS augmente depuis le début de la crise économique en 2008. La part relative de femmes qui bénéficient du DAS est plus élevée dans la Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres Régions.

Pauvreté en Belgique

Tableau 5 – Profil des bénéficiaires du DIS en Belgique et dans les Régions, totaux annuels en chiffres absolus et en pourcentages, 2011.

DIS en fonction du sexe	RBC		Flandre		Wallonie		Belgique	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Homme	19014	45,55%	22468	46,55%	34120	45,42%	75602	45,78%
Femme	22732	54,45%	25796	53,45%	41009	54,58%	89537	54,22%
DIS en fonction de l'âge								
0-17 a	276	0,64%	419	0,84%	760	0,97%	1455	0,85%
18-24 a	12027	27,76%	13864	27,81%	25272	32,42%	51163	29,90%
25-44 a	18708	43,18%	21129	42,38%	31730	40,70%	71567	41,82%
45-64 a	10651	24,58%	12906	25,88%	18821	24,14%	42378	24,76%
65+	1664	3,84%	1543	3,09%	1370	1,76%	4577	2,67%

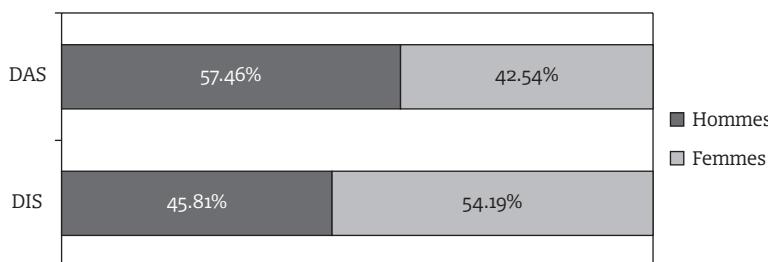
Source : SPP IS, 2012 et calculs propres.

Tableau 6 – Profil des bénéficiaires du DAS en Belgique et dans les Régions, totaux annuels en chiffres absolus et en pourcentages, 2010.

DAS en fonction du sexe	RBC		Flandre		Wallonie		Belgique	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Homme	16768	53,95%	18224	60,03%	10101	59,28%	45093	57,46%
Femme	14311	46,05%	12133	39,97%	6939	40,72%	33383	42,54%
DAS en fonction de l'âge								
0-17 a	2992	9,42%	2753	8,80%	1481	8,47%	7226	8,97%
18-24 a	4717	14,85%	5823	18,61%	3396	19,42%	13936	17,30%
25-44 a	17825	56,11%	16652	53,23%	9615	54,98%	44092	54,75%
45-64 a	5512	17,35%	5426	17,34%	2674	15,29%	13612	16,90%
65+	721	2,27%	630	2,01%	323	1,85%	1674	2,08%

Source : SPP IS, 2012 et calculs propres.

Figure 7 – Les bénéficiaires annuel du DIS ou DAS selon le sexe en Belgique, 2010.



Source : SPP Intégration Sociale, 2012c ; 2012d et calculs propres.

En ce qui concerne le profil d'âge du nombre total de bénéficiaires du DIS et du DAS dans les données les plus récentes, nous notons plusieurs différences (cf. tableaux 5 et 6). L'unique similitude pour les deux mesures se situe au niveau des individus en âge économiquement actif (entre 25 et 44 ans), qui sont les plus représentés (41,82% pour le DIS et 54,75% pour le DAS). Le nombre de mineurs et de jeunes adultes qui font appel au DIS est nettement inférieur à celui enregistré pour le DAS, ce qui n'est pas si surprenant étant donné le profil qu'il faut présenter pour utiliser un certain droit (cf. aussi le paragraphe 2.1).

Si nous étudions le profil d'âge par Région pour le nombre total d'utilisateurs annuels du DIS, le rapport entre les Régions est pratiquement le même pour chaque catégorie d'âge, avec notamment une forte surreprésentation des utilisateurs en Région wallonne (cf. tableau 5). Pour les utilisateurs annuels du DAS en 2010, nous notons que le nombre absolu dans la Région de Bruxelles-Capitale est le plus élevé pour environ chaque catégorie d'âge (cf. tableau 6), alors que la RBC ne reprend qu'environ 10% de la population totale en Belgique. La part en pourcentage des personnes ayant droit au DAS (par exemple les demandeurs d'asile et les sans-papiers) est aussi nettement plus importante dans la Région de Bruxelles-Capitale qu'en Flandre et en Wallonie (Carrefour Migration-Intégration, 2012).

2.2 L'équivalent d'un revenu d'intégration sociale (ERIS) estimé selon la valeur

Le revenu d'intégration (le minimex indiqué) est un revenu minimal indexé pour les personnes qui ne disposent pas de suffisamment de moyens d'existence et qui ne peuvent pas se les procurer par leurs propres efforts ou d'une autre manière (SPP Intégration Sociale, 2012j). Il fait partie du DIS. L'équivalent d'un revenu d'intégration sociale, ou l'aide financière que l'on reçoit sur la base du DAS, est octroyé aux demandeurs d'asile et aux étrangers qui ne sont pas inscrits dans les registres de la population. Ils ne font pas partie du règlement du DIS et peuvent donc, s'ils se trouvent dans une situation d'urgence similaire, faire appel au DAS.

Au fil des ans, les catégories des ayants droit ont changé plusieurs fois. Le tableau 7 illustre l'évolution du montant mensuel net du revenu d'intégration par catégorie d'ayants droit à partir du 1^{er} janvier 2005 et jusqu'à ce jour. Nous décrivons les importantes évolutions et décisions qui se sont présentées avant cette date.

Pendant les années 1990, le revenu d'intégration des familles monoparentales a augmenté pour atteindre le niveau des couples mariés ou cohabitants sous un même toit (de 20 356 BEF à 29 595 BEF, ou de 505 € à 734 €) (D'Olieslager et De Boyser, 2004 : 468). Avec la loi sur le droit à l'intégration sociale du 1^{er} janvier 2002, plusieurs catégories d'ayants droit ont subi des modifications sur le plan du contenu. Depuis lors, les ayants droit sont repris dans l'une des quatre catégories suivantes : personnes cohabitantes,

personnes isolées, personnes isolées avec droit à un montant majoré¹ et familles monoparentales avec enfant à charge. Le montant du revenu d'intégration a en outre été majoré de 4%. En octobre 2004, le revenu d'intégration a de nouveau été augmenté (de 1%).

Suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage, le nombre de groupes d'ayants droit a de nouveau changé en 2005 (Van Haarlem, 2010). À partir du 1^{er} janvier 2005, on a travaillé avec trois catégories (cf. tableau 7). Afin de compenser la disparition de la catégorie "isolés avec droit à un montant majoré", ces ayants droit ont pu s'adresser aux CPAS via le "droit à l'assistance spécifique pour le paiement de pensions alimentaires pour les enfants". En août 2005, les montants ont été indexés², démarche qui a ensuite été répétée à plusieurs reprises (pour plus d'informations, cf. le site Web du SPP Intégration Sociale). Le 1^{er} février 2012, l'équivalent d'un revenu d'intégration sociale mensuel était de 758,61 € pour un isolé, de 523,74 € pour un cohabitant, et de 1047,48 € pour une personne avec charge de famille. Depuis 2004, les montants des revenus d'intégration ont augmenté de 28%, tandis que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 20% par rapport à 2004 (SPF Economie - Direction générale Statistiques Information économique, 2012b). Ces augmentations ont pour but de rattraper le retard de prospérité encouru dans les années 1990. Notons que le revenu d'intégration pour une personne isolée est toujours inférieur de 24% au seuil de risque de pauvreté pour un isolé (1000 €).

Tableau 7 – Montants mensuels nets (en €) de l'aide financière à partir du 1^{er} janvier 2005 et jusqu'au 1^{er} février 2012, Belgique.

Mois/Année	Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3
01/2005	408,89	613,33	817,77
08/2005	417,07	625,60	834,14
10/2006	429,66	644,48	859,31
04/2007	438,25	657,37	876,50
01/2008	455,96	683,95	911,93
05/2008	465,07	697,61	930,14
09/2008	474,37	711,56	948,74
06/2009	483,85	725,79	967,72
09/2010	493,54	740,32	987,09
05/2011	503,39	755,08	1.006,78
09/2011	513,46	770,18	1.026,91
02/2012	523,74	785,61	1.047,48

Cat. 1 = Chaque personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes.

Cat. 2 = Personne isolée.

Cat. 3 = Personne qui cohabite exclusivement avec une famille à sa charge.

Source : Point d'appui pour la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2012b.

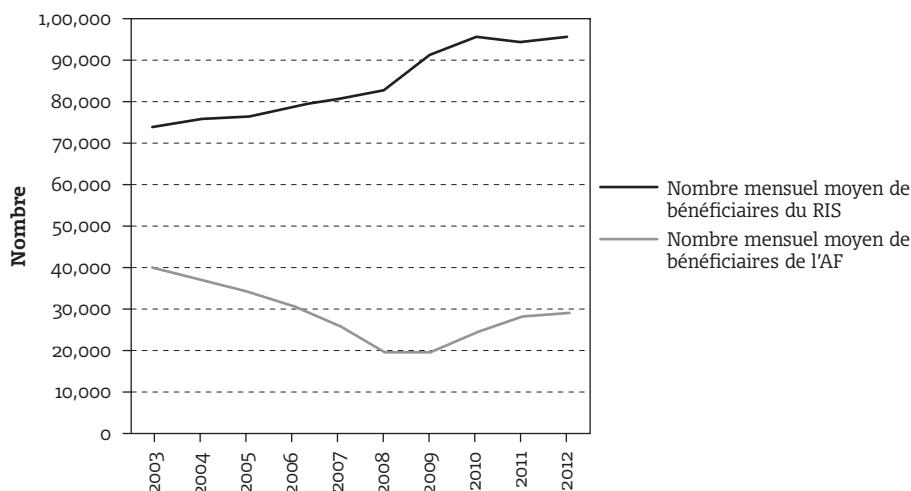
L'équivalent d'un revenu d'intégration sociale en chiffres

Ci dessous, la figure 8 illustre l'évolution du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'aide financière sur la base du DAS. En 2011, le nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique était de 94 505. La

moyenne pour le premier trimestre de 2012 s'élève à 95 833. Depuis 2003, ce nombre augmente continuellement. Nous constatons qu'entre 2008 et 2010, il a plus augmenté qu'auparavant. En ce qui concerne l'ERIS, le nombre mensuel moyen de bénéficiaires était de 24 416 en 2010. Les chiffres pour 2011 et 2012 sont respectivement de 28 032 et de 28 930, bien qu'ils ne soient valables que pour le premier mois de l'année. Nous notons que le nombre de bénéficiaires de l'aide financière a continuellement chuté jusqu'en 2009, mais qu'il est de nouveau en augmentation depuis 2010. Cette augmentation peut sans doute s'expliquer par la saturation des structures d'accueil (SPP Intégration Sociale, 2012j). En cas d'absence d'aide matérielle, les nouveaux demandeurs d'asile peuvent en effet faire appel à l'aide financière du DAS. Une augmentation du nombre de régularisations peut aussi avoir de l'influence.

De plus, nous notons que le nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration est lié à la saison (SPP Intégration Sociale, 2012j). Les chiffres du SPP Intégration Sociale indiquent que le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration atteint son apogée en mars et en avril, tandis qu'ils sont à leurs niveaux les plus bas en juillet et en août. Ces périodes correspondent à la fin des délais d'attente pour les nouveaux demandeurs d'emploi et avec les jobs d'étudiant. L'évolution du nombre mensuel moyen de bénéficiaires de l'aide financière sur la base du DAS n'est par contre pas liée aux saisons.

Figure 8 – Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du RIS et de l'AF en Belgique, 2003-2012a.



Source : SPP Intégration Sociale, 2012g.

Ci-dessous, le tableau 8 illustre l'évolution du nombre annuel de bénéficiaires de l'ERIS (SPP Intégration Sociale, 2012g ; SPP Intégration Sociale, 2012f). Notons que les personnes qui demandent pendant plusieurs mois le revenu d'intégration ou l'ERIS sur la

base du DAS ne sont reprises qu'une fois par an dans ces statistiques. Tout comme pour le nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration, nous constatons ici également que le nombre annuel de bénéficiaires du revenu d'intégration a continuellement augmenté dans chaque Région depuis 2002. De plus, en 2009, son rythme de croissance a atteint 9,7% en Belgique, 8,47% à Bruxelles, 10,34% en Flandre et 9,98% en Wallonie. L'augmentation rapide enregistrée entre 2008 et 2010 peut s'expliquer par l'influence négative de la crise économique et financière. La dégradation du marché du travail qui en découle peut avoir débouché sur une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration. En 2011, nous constatons un pourcentage de croissance négatif (-1,61%). Notons cependant que le nombre de bénéficiaires d'un revenu d'intégration reste sensiblement supérieur aux niveaux enregistrés avant la crise. Le chiffre de 2011 est en effet 17% plus élevé que celui de 2007.

Tableau 8 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires de l'ERIS par Région et pour la Belgique, 2002-2011.

	RBC	Région flamande	Région wallonne	Belgique	Pourcentage de croissance Belgique
Revenu d'intégration					
2002	24.567	41.624	52.970	119.161	-
2003	27.549	42.910	53.069	123.528	+3,66
2004	29.943	41.280	53.273	124.496	+0,78
2005	31.268	40.453	53.849	125.570	+0,86
2006	32.281	40.786	56.165	129.232	+2,92
2007	33.949	40.792	58.221	132.962	+2,89
2008	35.320	42.372	61.157	138.849	+4,43
2009	38.310	46.743	67.260	152.313	+9,70
2010	39.978	47.546	70.431	157.955	+3,70
2011	39.564	44.676	71.178	155.418	-1,61
ERIS					
2002	14.719	32.671	17.478	64.868	-
2003	11.079	27.640	15.586	54.305	-16,28
2004	10.734	25.402	15.932	52.068	-4,12
2005	10.824	25.205	16.450	52.479	+0,79
2006	11.125	22.308	13.932	47.365	-9,74
2007	11.188	18.962	11.848	41.998	-11,33
2008	10.671	13.274	9.071	33.016	-21,39
2009	11.638	13.664	9.298	34.600	+4,80
2010	14.360	16.971	11.172	42.503	+22,84
2011	16.663	16.990	13.191	46.844	+10,21

Source : SPP Intégration sociale, 2012f ; 2012g et calculs propres.

Contrairement au revenu d'intégration, le nombre annuel de bénéficiaires de l'ERIS a fortement diminué entre 2002 et 2008, exception faite de l'année 2005. Cette constatation peut d'une part s'expliquer par l'entrée en vigueur du DIS en 2002, où le droit au revenu d'intégration a été étendu aux étrangers inscrits dans le registre de la popula-

tion, tandis qu'ils étaient auparavant repris dans le DAS (SPP Intégration Sociale 2012j). D'autre part, la suppression de l'aide financière pour les nouveaux demandeurs d'asile au profit de l'aide matérielle dans les structures d'accueil peut aussi être un facteur important ayant débouché sur une diminution. L'augmentation du chiffre à partir de 2009 peut être due à la saturation des structures d'accueil.

Qui se cache derrière l'ERIS ?

Maintenant que nous savons combien de personnes font appel annuellement au revenu d'intégration et à l'aide financière dans le cadre du DAS, penchons-nous dans cette section sur le profil de ces bénéficiaires. Qui demande le revenu d'intégration ? S'agit-il surtout d'hommes ou plutôt de femmes ? Des jeunes ou des personnes âgées ? Existe-t-il des différences entre les bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'ERIS ?

Le tableau 9 illustre le profil des personnes qui ont bénéficié du revenu d'intégration en 2011 (SPP Intégration Sociale, 2012g). Notons que la répartition entre les hommes et les femmes est équivalente dans toutes les Régions. Les femmes sont toujours en majorité. En effet, 55% des bénéficiaires étaient des femmes en 2011. Leur part dans le revenu d'intégration est toutefois un peu plus élevée que leur part dans la population (51%) (SPP Intégration Sociale, 2012j). Depuis 2002, le rapport entre les hommes et les femmes s'est cependant égalisé. À l'époque, 43% des bénéficiaires étaient des hommes. En 2011, ils étaient 45%.

En ce qui concerne l'âge, les rapports entre les Régions sont aussi similaires. En règle générale, le groupe des 25 à 44 ans est le plus important. Leur part représente notamment 42,17% dans la Région de Bruxelles-Capitale, 41,55% en Flandre, 40,04% en Wallonie, et 41,03% en Belgique. Dans la population belge générale, leur part est cependant de 34% (SPP Intégration Sociale, 2012j). Le second plus grand groupe est celui des 18-24 ans. Ils représentent 31% des bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique, et 10% de la population belge. 25% des personnes qui ont reçu un revenu d'intégration en 2011 font partie du groupe 45-64 ans. Leur groupe d'âge est plus important dans la population belge et représente environ 34%. La distribution du revenu d'intégration selon l'âge présente donc une surreprésentation des 18-24 ans et des 25-44 ans, et une sous-représentation des 45-64 ans par rapport à la distribution de l'âge de la population belge.

Les personnes qui reçoivent un revenu d'intégration sont principalement des isolés (41,05%), mais les cohabitants et les personnes avec charge de famille représentent également un groupe important (31,8% et 27,15%) (SPP Intégration Sociale, 2012g). Nous retrouvons les mêmes rapports en 2011 dans les Régions. Les chiffres issus du rapport trimestriel du SPP Intégration Sociale (2012j) indiquent en outre qu'il y a dans la catégorie de personnes avec charge de famille proportionnellement plus de femmes que d'hommes en 2011 (cf. figure 9). Cela pourrait s'expliquer par la forte présence de familles monoparentales dans cette catégorie. Le groupe des isolés se compose principalement d'hommes.

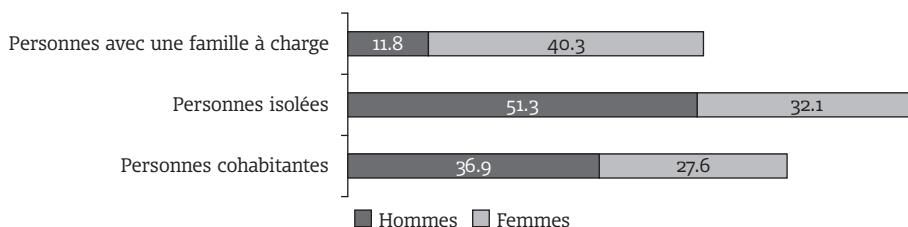
Pauvreté en Belgique

Tableau 9 – Profil des bénéficiaires du revenu d'intégration pour les Régions et en Belgique, chiffres annuels, 2011.

Revenu d'intégration selon le sexe	RBC		Région flamande		Région wallonne		Belgique	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
Homme	17.789	44,96	20.545	45,99	32.191	45,23%	70.525	45,38
Femme	21.775	55,04	24.131	54,01	38.987	54,77%	84.893	54,62
Revenu d'intégration selon l'âge								
0-17	275	0,67	412	0,89	759	1,03%	1.446	0,90
18-24	11.813	28,76	13.276	28,79	24.612	33,35%	49.701	30,87
25-44	17.317	42,17	19.162	41,55	29.570	40,07%	66.049	41,03
45-64	10.004	24,36	11.736	25,45	17.488	23,70%	39.228	24,37
65 en +	1.659	4,04	1.532	3,32	1.368	1,85%	4.559	2,83
Revenu d'intégration selon le groupe de nationalité								
Belge	24.305	60,91	32.255	71,80	58.137	81,36%	114.697	73,39
Étranger non UE	10.284	25,77	8.608	19,16	7.628	10,68%	26.520	16,97
Étranger de l'UE	5.314	13,32	4.061	9,04	5.691	7,96%	15.066	9,64
Revenu d'intégration selon la situation familiale								
Isolé	16.280	39,00	20.652	43,15	31.405	40,86%	68.337	41,05
Cohabitant avec une ou plusieurs personnes	14.146	33,89	14.419	30,13	24.364	31,70%	52.929	31,80
Personne avec famille à charge	11.316	27,11	12.790	26,72	21.087	27,44%	45.193	27,15

Source : SPP Intégration Sociale, 2012g et calculs propres.

Figure 9 – Répartition hommes et femmes recevant le RIS selon le type de ménage (%), Belgique, 2011.



Source : SPP Intégration Sociale, 2012j et calculs propres.

Si nous distribuons les bénéficiaires du revenu d'intégration par groupe de nationalité, nous relevons des différences selon les Régions (cf. tableau 9). Bien que les personnes soient principalement de nationalité belge dans chaque Région, un quart des bénéficiaires de Bruxelles proviennent d'un pays ne faisant pas partie de l'Union européenne. En Flandre, ils sont un cinquième, et en Wallonie, un dixième. Environ un dixième des

bénéficiaires non belges proviennent d'un pays membre de l'Union européenne. Ces rapports ont peu changé depuis 2005.

Tableau 10 – Profil du nombre annuel total de bénéficiaires de l'ERIS en chiffres absolus et en pourcentages pour la Belgique et les Régions, 2011.

	RBC		Région flamande		Région wallonne		Belgique	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
ERIS selon le sexe								
Homme	9.350	56,00	10.350	61,00	8.045	61,00	27.745	59,00
Femme	7.313	44,00	6.640	39,00	5.146	39,00	19.099	41,00
ERIS selon l'âge								
0-17	166	0,97	301	1,72	131	0,96	598	1,24
18-24	3.179	18,50	3.800	21,71	3.172	23,31	10.151	21,02
25-44	10.380	60,42	9.328	53,29	7.690	56,51	27.398	55,89
45-64	3.375	19,64	3.507	20,04	2.322	17,06	19.179	19,06
65 +	486	2,83	568	3,24	293	2,15	1.347	2,79
ERIS selon le groupe de nationalité								
Belge	185	1,11	176	1,03	253	1,89	614	1,30
Étranger hors UE	15.853	94,72	16.603	96,84	12.633	94,58	45.089	95,45
Étranger de l'UE	699	4,18	365	2,13	471	3,53	1.535	3,25
ERIS selon la situation familiale								
Isolé	7.997	45,58	7.678	42,78	6.662	47,94	22.337	45,23
Cohabitant avec une ou plusieurs personnes	5.206	29,67	5.077	28,29	3.744	26,94	14.027	28,40
Personne avec charge de famille	4.341	24,74	5.028	28,01	3.491	25,12	12.860	26,04

Source : SPP Intégration Sociale, 2012f et calculs propres.

Le tableau 10 illustre le profil du nombre annuel de personnes qui ont reçu en 2011 un équivalent d'un revenu d'intégration sociale (ou l'aide financière - ERIS) (SPP Intégration Sociale, 2012f). En ce qui concerne la répartition hommes-femmes, les hommes sont présents en majorité dans toutes les Régions. En 2011, 59% des bénéficiaires de l'ERIS étaient des hommes. Notons qu'en ce qui concerne le revenu d'intégration ordinaire, les femmes sont majoritaires (cf. figures 10 et 11).

Pour ce qui est de l'âge, le groupe des 25-45 ans (55,89%) représente la plus grande catégorie d'utilisateurs de l'ERIS en 2011, tout comme pour le revenu d'intégration. Cette catégorie d'âge est surreprésentée par rapport à la population belge (SPP Intégration Sociale, 2012j). Les rapports entre les groupes d'âge sont plus ou moins similaires parmi les Régions (cf. tableau 10).

En ce qui concerne le profil des utilisateurs de l'ERIS en 2011, ils ne proviennent clairement pas de Belgique, et ils sont principalement originaires d'un pays hors UE (95,45% en Belgique) (cf. tableau 10). Il s'agit d'une énorme surreprésentation des étrangers

hors UE en comparaison avec la population belge totale. Étant donné que l'ERIS est accordée aux demandeurs d'asile et aux étrangers qui ne sont pas inscrits dans le registre de la population, cette distribution n'est pas surprenante.

Si nous nous penchons sur la situation familiale des bénéficiaires de l'ERIS en 2011, les isolés sont bien plus nombreux (45,23%) que les cohabitants (28,4%) et que les personnes avec charge de famille (26,04%) (cf. tableau 10). Nous retrouvons dans chacune des trois Régions la même distribution de profils en fonction de la situation familiale. Le troisième rapport trimestriel du SPP Intégration Sociale (2012j) indique en outre qu'en 2011, les hommes étaient surreprésentés dans la catégorie des 'isolés', tandis que les femmes se retrouvaient plus souvent dans la catégorie 'avec charge de famille'. Ces conclusions s'appliquent aussi bien pour l'ERIS que pour le revenu d'intégration.

Nous retrouvons des différences frappantes entre les profils des bénéficiaires du revenu d'intégration et des bénéficiaires de l'aide financière dans le cadre du DAS au niveau du sexe et de la nationalité (cf. figures 10 et 11). Si les bénéficiaires du revenu d'intégration sont plutôt des femmes, les hommes représentent le groupe principal pour l'ERIS. Nous notons en outre que les bénéficiaires du revenu d'intégration sont principalement des Belges. Les bénéficiaires de l'ERIS sont toutefois principalement des personnes provenant d'un pays en dehors de l'Union européenne. Cette différence est due aux diverses conditions auxquelles il faut répondre pour bénéficier du revenu d'intégration.

Figure 10 – Comparaison des bénéficiaires du RIS et de l'AF selon la nationalité en Belgique, 2011.

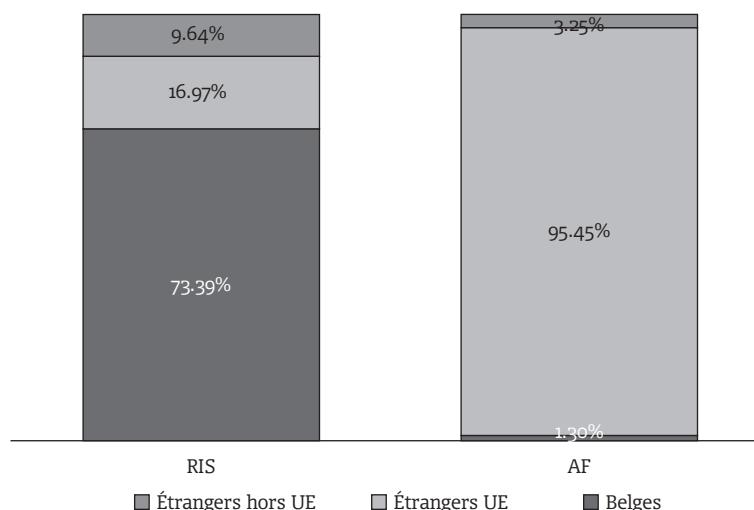
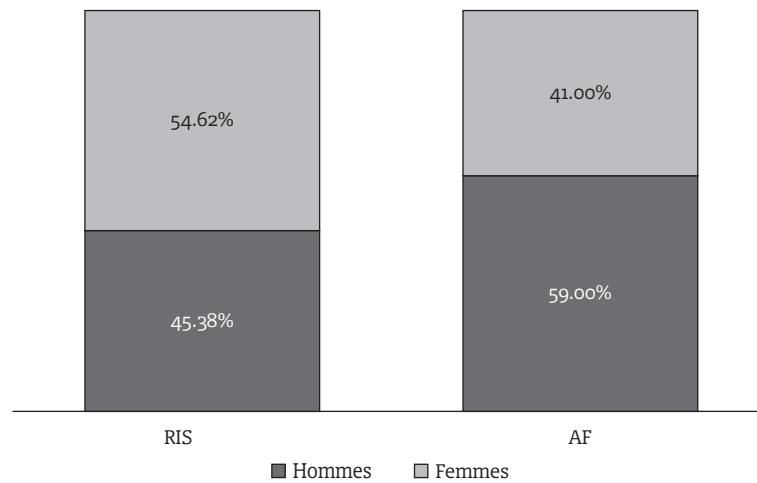


Figure 11 – Comparaison des bénéficiaires du RIS et de l'AF selon le sexe en Belgique, 2011.



Source : SPP Intégration Sociale, 2012f ; 2012g et calculs propres.

2.3 Les étudiants et le revenu d'intégration

Les bénéficiaires du revenu d'intégration de moins de 25 ans, qui n'ont pas directement accédé au marché du travail, sont obligés, depuis l'introduction du droit à l'intégration sociale, de convenir d'un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) avec le CPAS (SPP Intégration Sociale, 2012j) (cf. aussi chapitre 1, partie III). On essaye avec ce PIIS d'accroître les possibilités d'intégration professionnelle en prévoyant par exemple le suivi d'une formation. Pour les personnes de moins de 25 ans, l'accent du DIS est donc mis sur l'intégration via l'emploi.

Les étudiants peuvent par ailleurs eux aussi faire appel au revenu d'intégration. Depuis l'introduction du DIS, les étudiants sont en effet reconnus comme un groupe cible spécifique (De Wilde et al., 2011). Les jeunes présentant un plan d'apprentissage à temps plein, qui ne disposent pas de ressources ou de moyens financiers suffisants, ou qui ne sont plus, ou presque pas, soutenus financièrement par leurs parents, peuvent demander le revenu d'intégration pour terminer ou reprendre leurs études. Depuis l'introduction du DIS, le nombre d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration a fortement augmenté (SPP Intégration Sociale, 2012j). S'ils représentaient en moyenne 5,9% du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration en 2003, ils formaient en moyenne 11,4% du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration en 2011. Un chiffre basé sur les quatre premiers mois de 2012 indique que leur part a atteint 11,9% cette année.

Le tableau 11 illustre l'évolution du nombre annuel d'étudiants au niveau du revenu d'intégration par Région et pour la Belgique entre 2002 et 2011 (SPP Intégration Sociale, 2012g). Il ressort des chiffres que le nombre d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique a fortement augmenté depuis l'introduction de la réglementation. Cela a certainement été le cas dans les années qui ont suivi l'introduction du DIS, mais ce chiffre a encore augmenté en 2011. Le tableau indique en outre que la majeure partie des étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration sont domiciliés en Région wallonne. En 2011, les étudiants wallons bénéficiaires du revenu d'intégration représentaient 51,34% du nombre total d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique. 25,86% du nombre total vivaient officiellement dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les 22,8% restants étaient domiciliés en Flandre.

Tableau 11 – Évolution du nombre annuel d'étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration par Région et en Belgique, 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%

Source : SPP Intégration Sociale, 2012g et calculs propres.

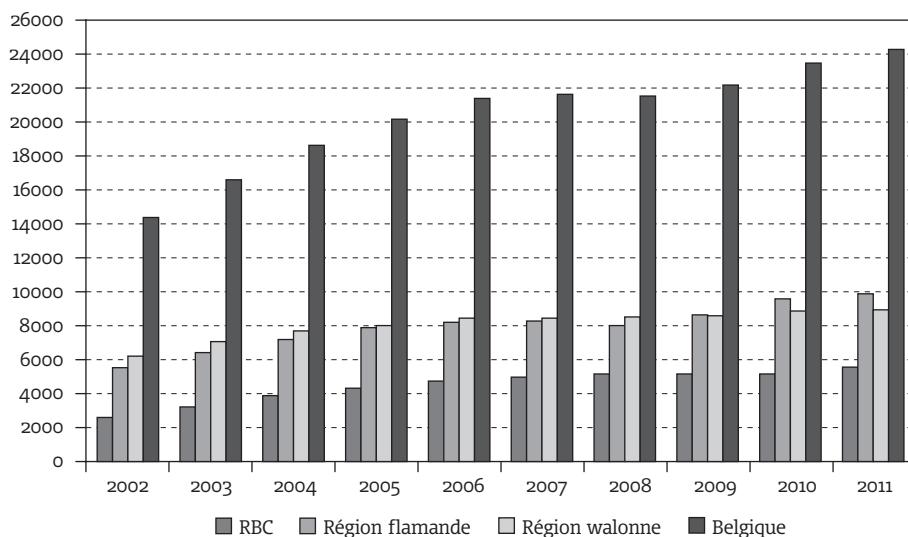
Nous retrouvons aussi des chiffres liés au profil des étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration (SPP Intégration Sociale, 2012j ; 2012g). Si nous étudions la situation familiale des étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration en 2011, nous remarquons que la part des 'cohabitants' parmi les étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration est bien plus grande que chez les bénéficiaires du revenu d'intégration en général en Belgique, à savoir 64,4% contre 31,8%. Parmi les bénéficiaires du revenu d'intégration en général, les isolés représentent le groupe principal (40,8%), tandis que nous relevons parmi les étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration 30,3% d'isolés. À peine 5,4% des étudiants bénéficiaires du revenu d'intégration sont des personnes avec charge de famille. Par ailleurs, ce sont surtout les femmes qui reçoivent un revenu d'intégration en tant qu'étudiant. Leur part est d'environ 60% dans chaque Région. Parmi les bénéficiaires du revenu d'intégration en général, la part des femmes dans chacune des trois Régions oscillait autour des 55% en 2011.

2.4 Le travail en tant qu'outil à l'intégration

Trouver un travail peut constituer une étape importante vers l'intégration dans la société. Les pouvoirs publics et le CPAS entreprennent différentes initiatives par rapport à l'emploi. Il existe trois sortes de mesures d'emploi auxquelles le CPAS peut faire appel : l'article 60§7, où le CPAS cherche un emploi pour les personnes qui ont quitté le marché du travail et où le CPAS agit souvent lui-même en tant qu'employeur ; l'article 61, où le CPAS fournit un travail avec un autre employeur ; et d'autres mesures d'activation, comme les initiatives d'insertion sociale et les programmes de transition professionnelle (SPP Intégration Sociale, 2012j). Les mesures d'embauche sont souvent utilisées dans le cadre du DIS et du DAS. En 2011, environ 75% des bénéficiaires des mesures ont trouvé un emploi dans le cadre du DIS, et les 25% restants dans le cadre du DAS. Cela peut nous donner une idée du profil des bénéficiaires (cf. ci-dessus, partie Profil des bénéficiaires du DIS et du DAS).

La figure 12 illustre l'évolution du nombre annuel de bénéficiaires des trois mesures d'emploi pour les Régions et pour la Belgique (SPP Intégration Sociale, 2012i). Nous remarquons que le nombre de bénéficiaires a continuellement augmenté depuis 2002, exception faite de l'année 2008. Bien que les rythmes d'augmentation les plus élevés aient été relevés en 2003 et 2004 (environ 16% et 13% pour la Belgique), le nombre de bénéficiaires ne cesse d'augmenter à l'heure actuelle (croissance d'environ 6% en 2010). Jusqu'en 2008, le nombre le plus élevé de bénéficiaires était relevé en Wallonie. Depuis lors, le nombre de bénéficiaires flamands a pris le dessus. La majeure partie des embauches sont réalisées dans le cadre de l'article 60§7.

Figure 12 – Évolution des bénéficiaires d'une mise au travail dans le cadre du DIS et du DAS, en Belgique et les Régions, 2002-2011.



Source : SPP Intégration Sociale, 2012i et calculs propres.

Bien qu'il puisse être utile de savoir combien de personnes ont été aidées avec les mesures d'emploi, il peut aussi s'avérer nécessaire de disposer d'une base de comparaison. Nous allons aborder dans les prochains paragraphes l'évolution belge du nombre mensuel moyen d'embauches réalisées dans le cadre du DIS ou du DAS, en reprenant le rapport de ce nombre vis-à-vis du nombre total de bénéficiaires du revenu d'intégration (équivalent) et d'embauches (SPP Intégration Sociale, 2012j).

Tableau 12 – Évolution du nombre mensuel moyen d'embauches dans le cadre du DIS et du rapport EM DIS/(EM DIS + revenu d'intégration), 2003-2012, Belgique.

Année	Nombre mensuel moyen d'embauches	Rapport EM DIS / (revenu d'intégration + EM DIS)
2003	7 445	9,10%
2004	8 464	10,00%
2005	9 156	10,70%
2006	9 666	10,90%
2007	9 649	10,70%
2008	9 455	10,20%
2009	9 668	9,60%
2010	10 146	9,60%
2011	9 825	9,40%
2012 ^a	9 506	9,00%

a : Moyenne calculée sur la base des quatre premiers mois

Source : SPP Intégration Sociale, 2012j.

Le tableau 12 indique que le nombre d'embauches réalisées annuellement dans le cadre du DIS jusqu'en 2010 a augmenté ; il est passé de 7 445 en 2003 à 10 146 en 2010. À partir de 2011, le nombre d'embauches semble diminuer. Nous ne relevons toutefois pas le même modèle en ce qui concerne le rapport du nombre mensuel moyen d'embauches par rapport à ce nombre et au nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, ou l'intensité des embauches. Bien qu'il ait atteint les 10,9% jusqu'en 2006, l'intensité a depuis lors diminué. En 2010, elle était 1,3% inférieure à celle enregistrée en 2006. Cette plus faible intensité peut être attribuée au fait que le nombre total de personnes bénéficiaires d'une embauche DIS ou du revenu d'intégration a augmenté plus rapidement que le nombre total d'embauches. En 2011, environ 9,4% du nombre total de bénéficiaires du DIS étaient employés ; en 2006, ce chiffre avoisinait les 11%. Nous pouvons expliquer la diminution de l'intensité en 2011 par le fait que le nombre d'embauches a diminué plus rapidement que le nombre total de personnes ayant droit à une embauche ou au revenu d'intégration. Sur la base des quatre premiers mois de 2012, l'intensité des embauches s'élève à 9%. Il existe donc proportionnellement moins de bénéficiaires d'une embauche que du revenu d'intégration.

Il ressort du tableau 13 que le nombre mensuel moyen d'embauches réalisées dans le cadre du DAS augmente depuis 2003. En 2011, le nombre mensuel moyen d'embauches était de 3 437, soit 144% supérieur au chiffre enregistré en 2003. L'intensité des embauches réalisées dans le cadre du DAS continue d'augmenter depuis 2003. En compa-

raison avec l'intensité relevée dans le régime du DIS en 2011(9,4%), l'intensité dans le DAS était supérieure de 1,5 %.

Tableau 13 – Évolution du nombre mensuel moyen d'embauches dans le cadre du DAS et du rapport EM DAS/(EM DAS + revenu d'intégration), 2003-2012, Belgique.

Année	Nombre mensuel moyen d'embauches	Rapport EM DAS/ (revenu d'intégration équivalent + EM DAS)
2003	1404	3,40%
2004	1651	4,20%
2005	1721	4,80%
2006	1936	6,00%
2007	2090	7,50%
2008	2122	9,80%
2009	2163	9,90%
2010	2471	9,20%
2011	3437	10,90%
2012 ^a	3678	11,30%

a : Chiffre calculé sur la base des quatre premiers mois de l'année 2012

Source : SPP Intégration Sociale, 2012j.

2.5 Aide médicale dans le cadre du DAS

Outre l'aide financière et une embauche, le DAS comprend l'aide médicale. Cette aide reprend tous les frais de soins de santé couverts par l'assistance sociale. Il s'agit entre autres des honoraires de médecin, et des frais hospitaliers et pharmaceutiques (SPP Intégration Sociale, 2012j). L'aide médicale est donc une intervention financière du CPAS pour les personnes en situation de pauvreté qui ne peuvent pas adhérer à une mutuelle. Elle est destinée à garantir l'accès aux soins de santé. Il existe deux groupes de bénéficiaires de l'aide médicale : les étrangers avec droit de séjour régulier et les personnes qui séjournent irrégulièrement et qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Ce dernier groupe peut uniquement demander l'aide médicale urgente.

Le tableau 14 illustre l'évolution du nombre total annuel de bénéficiaires de l'aide médicale pour les Régions et la Belgique (SPP Intégration Sociale, 2012h). En général, la plupart des bénéficiaires de l'aide médicale se trouvent dans la Région de Bruxelles-Capitale, tandis qu'ils sont les moins nombreux en Région wallonne. Le nombre de bénéficiaires connaît cependant des variations. Après trois années successives de diminution, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 15,7% en 2009 en Belgique. En 2010, leur nombre a augmenté également. Le nombre mensuel moyen de bénéficiaires était de 12 505 en 2010 en Belgique (SPP Intégration Sociale, 2012j).

Un peu moins de la moitié (46,1%) des remboursements ont été réalisés dans le cadre de l'aide médicale 'urgente' en 2010 (SPP Intégration Sociale, 2012j). En 2005, ce pourcentage était de 44%. Par ailleurs, en 2010, la plupart des paiements étaient des rembour-

sements de frais médicaux (62,5%), 26,3% concernaient des coûts pharmaceutiques, et pour le reste, il s'agissait de remboursements de frais d'hospitalisation.

Tableau 14 – Évolution du nombre annuel de bénéficiaires de l'aide médicale, Régions et Belgique, 2002-2010.

Année	RBC	Région flamande	Région wallonne	Belgique	Pourcentage de croissance Belgique
2002	12 918	23 411	5 417	41 746	-
2003	15 787	21 318	6 060	43 165	+3,40
2004	17 116	19 187	6 201	42 504	-1,53
2005	18 716	18 014	6 514	43 244	+1,74
2006	17 856	16 024	5 820	39 700	-8,20
2007	16 606	14 148	5 095	35 849	-9,70
2008	16 339	13 512	5 098	34 949	-2,51
2009	18 285	15 654	6 497	40 436	+15,70
2010	19 997	16 257	7 479	43 733	+8,15

Source : SPP Intégration Sociale, 2012h.

3. Un repos bien mérité après une vie de dur labeur ?

En Belgique, on a droit à une (pré)pension à l'âge de 65 ans. Ce montant ne suffit toutefois pas à une partie de la population pour pouvoir mener une vie socialement acceptable. Les personnes qui ne disposent pas de ressources en suffisance peuvent faire appel à la Garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) ou au Revenu garanti pour les personnes âgées (RGPA). Lorsqu'une demande de pension est introduite, l'Office national des Pensions étudie automatiquement si la personne a droit à ladite allocation. Depuis le 1^{er} juin 2001, la GRAPA remplace le RGPA, mais ce dernier est maintenu pour les personnes qui bénéficiaient déjà d'un RGPA reprenant des droits plus avantageux que la GRAPA (Office national des Pensions, 2012). Le montant maximal de la GRAPA versé au 1^{er} février 2012 à une personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes s'élevait à 648,26 € (= montant de base) ; il était de 972,39 € pour un isolé (= montant de base majoré). Ce dernier montant est plus ou moins équivalent au seuil de pauvreté sous lequel il devient difficile de mener une vie décente. La GRAPA peut donc être considérée comme un régime d'assistance pour les personnes âgées à partir de 65 ans, qui, suite à diverses circonstances, n'ont pas pu développer une carrière (suffisante) (Point d'appui pour la Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2012b).

Le tableau 15 illustre l'évolution du nombre de personnes qui ont fait appel à la GRAPA ou au RGPA par rapport au nombre total de bénéficiaires d'une pension. Lors de l'entrée en vigueur de la GRAPA, la majorité des bénéficiaires du RGPA sont passés à ce nouveau régime. La proportion des bénéficiaires de la GRAPA ou du RGPA est restée assez stable

au fil des ans. On retrouve des pics et des chutes en 1990, lorsque 6,74% du nombre total de pensionnés étaient des bénéficiaires du RGPA ; et en 2007, lorsque la proportion des bénéficiaires n'était que de 4,87%.

Tableau 15 – Évolution du nombre de bénéficiaires du RGPA et de la GRAPA par rapport au nombre total de bénéficiaires d'une pension, 1990, 2000, 2002-2012, Belgique.

Année	RGPA	GRAPA	Proportion des bénéficiaires RGPA et GRAPA par rapport au nombre total de bénéficiaires d'une pension
2002	29 498	71 116	5,83
2003	27 084	73 135	5,78
2004	24 466	72 116	5,59
2005	21 848	70 292	5,31
2006	17 946	70 435	5,06
2007	16 225	72 405	4,87
2008	14 468	76 741	4,97
2009	12 548	86 157	5,32
2010	10 921	88 144	5,32
2011	9 554	92 954	5,44
2012	8 383	96 218	5,44

Source : Office national des Pensions, 2012 et calculs propres.

Si l'on répartit la proportion de bénéficiaires de la GRAPA en fonction des Régions, nous arrivons aux conclusions suivantes (cf. tableau 16)³. La majeure partie des bénéficiaires de la GRAPA par rapport au nombre total de pensionnés se trouvent dans la Région de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, leur part est passée à 10,79% en 2012. En Région flamande, la proportion est de 5,07%, tandis qu'en Wallonie, elle est de 5,31%. Alors que la part des bénéficiaires de la GRAPA était la plus petite en Wallonie lors de son entrée en vigueur, la part actuelle est supérieure à celle enregistrée en Région flamande. Il convient cependant de noter que dans les trois Régions, la part des bénéficiaires de la GRAPA a diminué jusqu'en 2005, pour ensuite augmenter progressivement. C'est à Bruxelles qu'elle augmente le plus.

La figure 13 approfondit les rapports précédents et fait la distinction en fonction du sexe et du montant maximal reçu. Notons que les femmes isolées représentent toujours clairement le principal groupe de bénéficiaires. Leur proportion augmente par rapport au nombre total de bénéficiaires de la GRAPA au fil du temps. Ainsi, en 2002, 57% des bénéficiaires de la GRAPA étaient des femmes percevant un montant de base majoré. En 2012, elles étaient 53%. La part des hommes augmente depuis 2002 pour chaque catégorie, mais elle reste proportionnellement bien inférieure à celle des femmes.

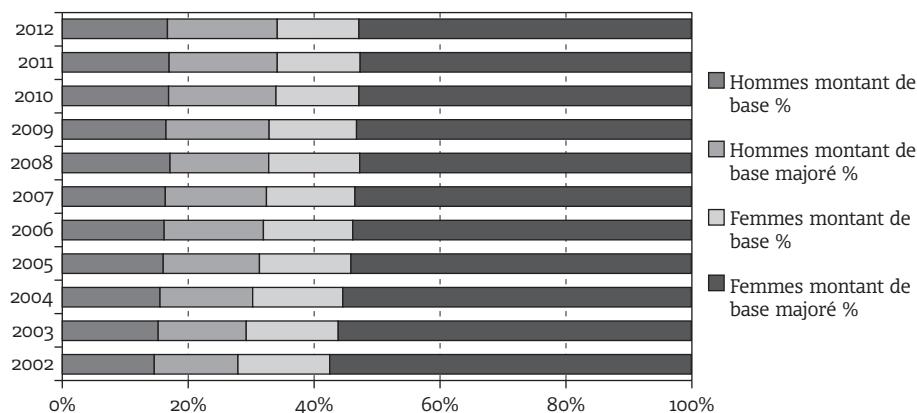
Pauvreté en Belgique

Tableau 16 – Évolution de la proportion de bénéficiaires de la GRAPA dans une certaine Région par rapport au nombre total d'habitants pensionnés par Région, janvier 2002-2012, Belgique.

	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne
2002	6,37	4,57	3,69
2003	6,69	4,63	3,87
2004	6,85	4,52	3,89
2005	6,86	4,29	3,87
2006	7,02	4,21	3,93
2007	7,44	4,31	4,09
2008	8,12	4,68	4,45
2009	9,07	4,93	4,89
2010	9,66	4,96	5,05
2011	10,54	5,07	5,31
2012	10,79	5,08	5,41

Source : Office national des Pensions, 2012 et calculs propres.

Figure 13 – Évolution des bénéficiaires de GRAPA selon le sexe et la catégorie par rapport au nombre total des bénéficiaires de GRAPA, 2002-2012, Belgique.



Sources : Office national des Pensions, 2012.

Les chiffres relatifs aux caractéristiques des bénéficiaires de la GRAPA et du RGPA peuvent nous donner une meilleure idée de cette problématique. Le tableau 17 illustre la répartition des bénéficiaires de la GRAPA en fonction de l'âge, du sexe et du type d'assistance au 1^{er} janvier 2012.

En 2012, 66% des bénéficiaires de la GRAPA sont des femmes dont le groupe principal est composé de femmes isolées de 65 à 69 ans. Elles représentent 12,2%. Les hommes dans la même situation forment un groupe plus restreint (4,62%). Le nombre total de bénéficiaires de la GRAPA se compose par ailleurs d'environ un cinquième (21%) de femmes isolées d'une septantaine d'années. Cette composition est liée à différents fac-

teurs : l'espérance de vie accrue des femmes et une carrière insuffisante ou inexiste, de sorte que les femmes (plus âgées) n'ont pas droit à une pension, ou perçoivent une pension insuffisante.

Tableau 17 – Répartition des bénéficiaires de la GRAPA en fonction de l'âge, du sexe et du type d'assistance, 1^{er} janvier 2012, Belgique^a.

Age	Hommes		Femmes	
	Base	Majoré	Base	Majoré
65-69	4,20% ^b	4,62%	3,55%	12,20%
70-74	4,18%	3,92%	3,39%	10,82%
75-79	3,70%	3,37%	3,07%	10,24%
80-84	3,00%	2,69%	2,04%	9,42%
85-89	1,38%	1,88%	0,76%	6,77%
90+	0,39%	0,82%	0,16%	3,43%

a : Dans les statistiques, un petit nombre de personnes sont toujours reprises sans données personnelles. Ces personnes ne sont pas reprises dans les calculs.

b : Les pourcentages sont calculés sur le nombre total de bénéficiaires de la GRAPA au 1^{er} janvier 2012 (n = 96.218).

Source : Office national des Pensions, 2012 et calculs propres.

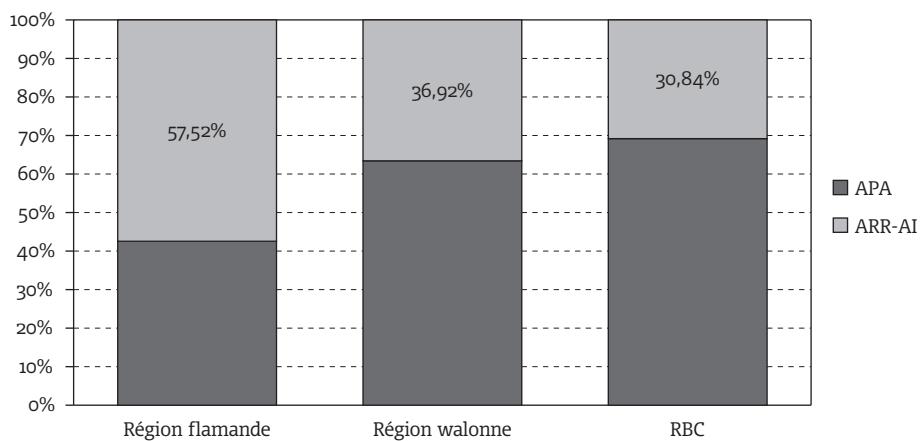
4. Un handicap... et alors ?

Les personnes handicapées peuvent percevoir une intervention des autorités. Il existe trois types d'interventions : l'allocation de remplacement de revenu (ARR), les allocations d'intégration (AI), et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (APA) (Direction générale des Personnes handicapées (DGPH), 2005). Cette dernière est attribuée aux personnes handicapées de plus de 65 ans, qui doivent assumer des coûts supplémentaires suite à une autonomie limitée. L'APR est uniquement octroyé aux personnes handicapées entre 21 et 65 ans, dont les revenus sont réduits, suite à leur état physique ou mental, à un tiers ou moins de ce qu'une personne en bonne santé peut gagner en exerçant une profession sur le marché du travail général. Les AI sont attribuées aux personnes qui doivent assumer des coûts supplémentaires en raison d'une autonomie réduite. Ces interventions peuvent être combinées à d'autres indemnités, comme le revenu garanti pour les personnes âgées et les allocations familiales garanties.

Fin 2011, en Belgique, 314 701 personnes ont bénéficié d'une intervention pour les personnes handicapées (Direction générale des Personnes handicapées, 2012). Ce nombre a continué d'augmenter au fil des ans. En 2002, 217 595 personnes en ont bénéficié. En 2011, 47,93% des bénéficiaires faisaient partie du système APA, tandis que 50,97% ressortaient de l'AI ou du APR. L'intervention mensuelle moyenne s'élevait en 2011 à 617 € pour l'APR et l'AI, et à 268 € pour l'APA.

La figure 14 présente par Région le rapport du nombre d'interventions par catégorie (APR+AI, APA) en comparaison au nombre total d'interventions. Dans pratiquement chaque Région, les personnes qui perçoivent l'APR et l'AI sont plus nombreuses que celles qui reçoivent l'APA. En Région flamande, il y a toutefois plus de personnes âgées qui bénéficient d'une intervention.

Figure 14 – Proportion du nombre d'allocations (APA et ARR+AI) par rapport au nombre total, par Région^a, 31/12/2011.



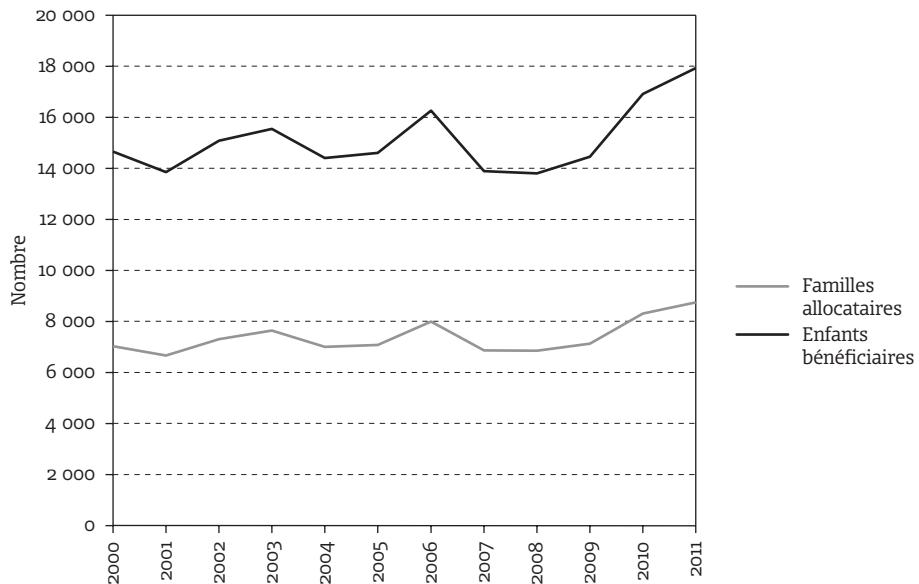
a : Les statistiques de la DGPH reprennent également un certain nombre de personnes avec une localisation indéfinie. Il y en avait 83 au total. Elles n'ont pas été reprises dans les calculs.

Source : Direction générale des Personnes handicapées, 2012.

5. Les prestations familiales garanties, un plus ou une nécessité ?

Les personnes bénéficiant d'un revenu limité, ou qui perçoivent le revenu d'intégration ou une garantie de revenus aux personnes âgées, peuvent faire appel aux prestations familiales garanties (PFG) (Office National des Allocations familiales des Travailleurs salariés, 2012a). Les allocations familiales issues d'un autre régime peuvent aussi être complétées avec les PFG si les allocations familiales perçues sont inférieures au montant des allocations familiales belges pour les indépendants. Les personnes qui n'ont pas droit aux allocations familiales en vertu d'un régime belge, étranger ou international peuvent d'autre part, sous certaines conditions, bénéficier de PFG. Les PFG représentent donc une sorte de filet de protection pour les personnes dont les ressources sont inférieures à un certain seuil ou qui n'ont pas droit aux allocations familiales sur la base des prestations de travail (Office national des Allocations familiales des Travailleurs salariés, 2012c).

Figure 15 – Évolution du nombre de familles allocataires et d'enfants bénéficiaires, Belgique, 1990, 2000-2011^a.



a : Pour 2011, on utilise les chiffres du dernier semestre.

Source : Office national des Allocations familiales des Travailleurs salariés, 2012c ; 2012b.

Jusqu'en 2000, le nombre de familles ayant droit aux PFG, instauré en 1971, et le nombre d'enfants ouvrant le droit ont continuellement augmenté (figure 15). En 2000 et 2001, nous relevons une diminution. En 2001, 6 671 familles ont bénéficié des PFG, tandis que 13 848 enfants ouvriraient un droit. Depuis 2009, le nombre de familles allocataires augmente de manière ininterrompue. Au second semestre de 2011, 17 929 enfants ouvriraient un droit et il y avait 8 744 familles allocataires, ce qui représente une augmentation de 31% par rapport à 2001. La figure 15 démontre qu'aussi bien le nombre de familles allocataires que le nombre d'enfants ouvrant un droit ont varié au fil du temps.

Le tableau 18 illustre le nombre d'enfants ayant droit au second semestre de 2011 en fonction du rang de naissance. Soulignons la différence au niveau de la répartition selon le rang de naissance entre le régime des salariés et le régime allocataire. Dans le régime des PFG, la part des enfants au rang de naissance 1 est inférieure à celle du régime des salariés, avec 48,17% contre 56,98%. À partir du rang 3, les enfants sont proportionnellement plus nombreux dans le régime des PFG, avec 13,87% contre 9,14%. Dans les rangs 4 et 5+ aussi, on retrouve proportionnellement plus d'enfants dans le régime des PFG que dans le régime des salariés. Ces chiffres indiquent que les familles qui bénéficient des PFG sont généralement plus grandes.

Tableau 18 – Répartition des enfants ouvrant un droit selon le rang de naissance et le régime, 2^{ème} semestre 2011, Belgique.

Rang de naissance	PFG		Régime salariés	
	Nombre	%	Nombre	%
1	8 636	48,17	1 138 577	57,00
2	4 986	27,81	609 067	30,49
3	2 487	13,87	182 483	9,14
4	1 084	6,05	48 517	2,43
5 et +	736	4,10	18 860	0,94
Total	17 929		1 997 504	

Source : Office national des Allocations familiales des Travailleurs salariés, 2012b.

6. En cas de chômage...

Le Bureau International du Travail (BIT) définit les personnes sans emploi comme des personnes qui recherchent activement du travail, et qui sont disponibles dans les deux semaines pour un employeur. Il s'agit donc de 'demandeurs d'emploi inoccupés' (DEI). En Belgique, la population en âge actif⁴ englobe trois catégories : les travailleurs, les personnes sans emploi et les autres personnes non actives (soit les étudiants, les personnes qui s'occupent exclusivement du ménage, les bénévoles et les pensionnés). Après la suppression du pointage en décembre 2005 et avec l'introduction des données électroniques, les statistiques se sont concentrées depuis 2006 sur le nombre de personnes sans emploi recherchant du travail et inoccupées, et non plus sur le nombre de chômeurs complets indemnisés (CCI) (Van Haarlem, 2010 : 419).

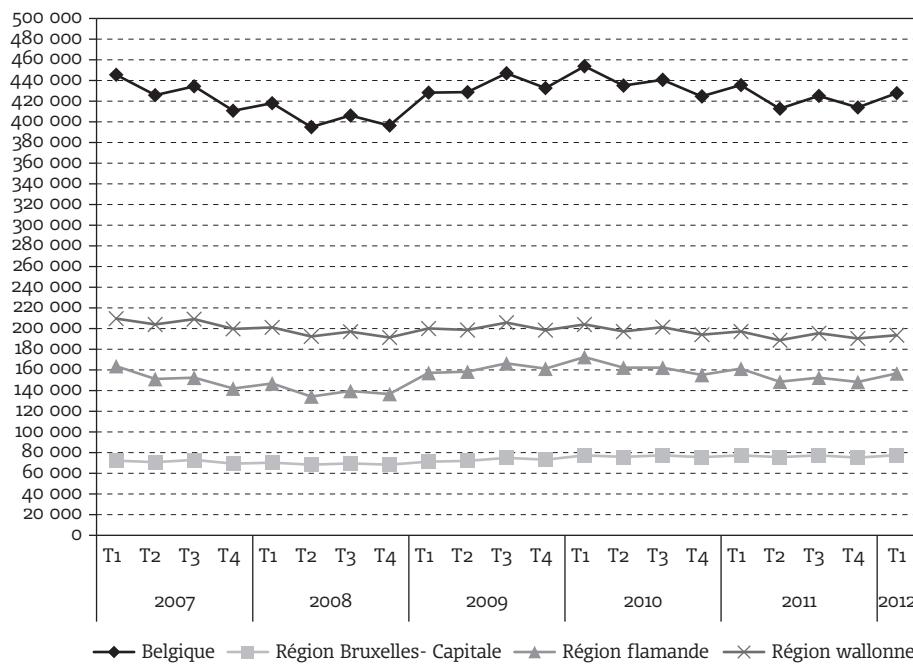
Les chiffres relatifs et absolus liés au chômage sont d'abord mentionnés, aussi bien pour la Belgique et ses Régions que pour l'Union européenne. Deux bases de données ont principalement été utilisées pour ce faire, à savoir les statistiques Eurostat et les données de l'Office national de l'emploi (ONEM). Nous étudions ensuite les chiffres relatifs au chômage en fonction du sexe et des catégories d'âge, du niveau de formation, et enfin des rapports de chômage de longue durée. Si possible, l'évolution sur les cinq à dix dernières années est illustrée, ce qui présente pour avantage supplémentaire, avec les récentes récessions économiques en tête, de pouvoir analyser et interpréter les chiffres actuels.

6.1 Évolution du chômage en général, Belgique et Régions

D'après les calculs de l'ONEM (Office national de l'emploi, 2012a), en 2011, le niveau de chômage en Belgique était de 10,5%⁵. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, en Région flamande, et en Région wallonne, ces taux étaient respectivement de 20,5%, 6,3% et

16,1%. Dans son rapport annuel de 2011, l'ONEM (2011) indique que le chômage complet en 2011 a reculé de 4% en comparaison avec les résultats de 2010 (Office national de l'Emploi, 2011). Les statistiques d'Eurostat (2012a) affichent une conclusion similaire (cf. tableau 6.1.2) : le taux de chômage en Belgique (par rapport à la population active totale) était en 2010 et 2011 respectivement de 8,3% et de 7,1%.

Figure 16 – Évolution du nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en Belgique et ses Régions, 2007 - 31 mars 2012.



T1: 1^{er} trimestre, T2: 2^{ème} trimestre, T3: 3^{ème} trimestre, T4: 4^{ème} trimestre.

Source : ONEM, 2012.

La figure 16 illustre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi CCI sur les cinq dernières années en Belgique et dans ses Régions. Les variations conjoncturelles relatives au chômage et faisant suite à la crise économique de la fin 2008 ont été les plus fortes dans la Région flamande. En chiffres absolus, le pic le plus élevé se situe au premier trimestre de 2010, avec 453 640 de chômeurs complets en Belgique. Les derniers chiffres présentent une légère augmentation du nombre de demandeurs d'emploi CCI au printemps 2012. Notons qu'il ne s'agit que des chiffres relatifs aux chômeurs complets et que leur évolution suit toujours d'autres indicateurs.

En dix ans, le taux de chômage par rapport à la population active totale en Belgique a à peine baissé, tandis que depuis 2008, celui de l'ensemble de l'UE augmente à nouveau

(cf. tableau 19). Notons que la part relative des chômeurs complets a augmenté depuis 2002 dans la Région de Bruxelles-Capitale, contrairement à la Flandre et à la Wallonie (avec des variations intermédiaires). L'écart existant entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Flandre ainsi que la Wallonie au niveau de l'emploi semble s'intensifier. Le taux de chômage de la Région wallonne reste nettement supérieur à celui de la Région flamande (10,5% - 4,9% en 2002 ; 9,5% - 4,3% en 2011).

Tableau 19 – Évolution du chômage en chiffres absolus (x 1000) et pourcentage de la population active dans l'UE, en Belgique et dans les Régions (2002-2011).

	UE		Belgique		RBC		Région flamande		Région wallonne	
	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%	CA	%
2002	5 046,4	9,0	78,9	7,5	12,8	14,5	32,2	4,9	33,8	10,5
2003	5 005,3	9,1	95,4	8,2	12,5	15,6	42,7	5,7	40,1	10,8
2004	5 034,2	9,2	93,8	8,4	12,2	15,7	36,8	5,4	44,8	12,0
2005	5 051,0	8,9	95,2	8,4	12,9	16,3	37,7	5,4	44,5	11,8
2006	4 691,4	8,2	90,7	8,2	14,1	17,6	32,8	5,0	43,8	11,7
2007	4 171,3	7,2	82,0	7,5	13,0	17,1	30,2	4,3	38,8	10,5
2008	4 187,3	7,0	77,9	7,0	13,4	15,9	27,1	3,9	37,4	10,0
2009	5 190,3	8,9	93,1	7,9	11,7	15,7	39,0	4,9	42,5	11,2
2010	5 300,3	9,6	95,8	8,3	14,6	17,3	39,0	5,1	42,2	11,4
2011	5 312,6	9,6	79,2	7,1	13,2	16,9	31,5	4,3	34,5	9,5

Source : Eurostat 2012, EFT.

6.2 Le chômage selon l'âge et le sexe

Les statistiques au niveau européen de l'enquête par sondage sur les Forces de Travail (EFT)⁶ (Eurostat, 2012a) sont claires : les plus jeunes catégories d'âge (15 à 24 ans) sont les plus touchées par la crise économique. En 2011, le taux de chômage au sein de l'Union européenne était de 21,4%, ce qui est près du double de celui des 25-49 ans. Il existe cependant une forte variation entre les États membres. La Belgique, avec un rapport de 18,7%, occupe une position intermédiaire en comparaison avec les autres pays. Ce sont entre autres l'Espagne (46,4%), la Grèce (44,4%) et la Slovaquie (33,2%) qui présentent les taux de chômage des jeunes les plus élevés, tandis que les Pays-Bas (7,6%), l'Autriche (8,3%) et l'Allemagne (8,6%) sont les seuls États membres à présenter un rapport inférieur à 10% (EFT 2011, Eurostat).

Le tableau 20 démontre que chez nous aussi, le taux de chômage des jeunes en 2011 dans l'ensemble du pays était de loin plus élevé que celui des groupes plus vieux : il s'élevait à 18,7% pour la catégorie la plus jeune, en comparaison avec 6,6% et 4,5% respectivement pour les 25-49 ans et les 50 ans et plus. Les différences relevées au niveau régional sont caractéristiques : le chômage des jeunes en 2011 dans la Région de Bruxelles-Capitale était de 35,3%, contre 12,7% en Flandre et 25,2% en Wallonie. Pour ce qui est du taux

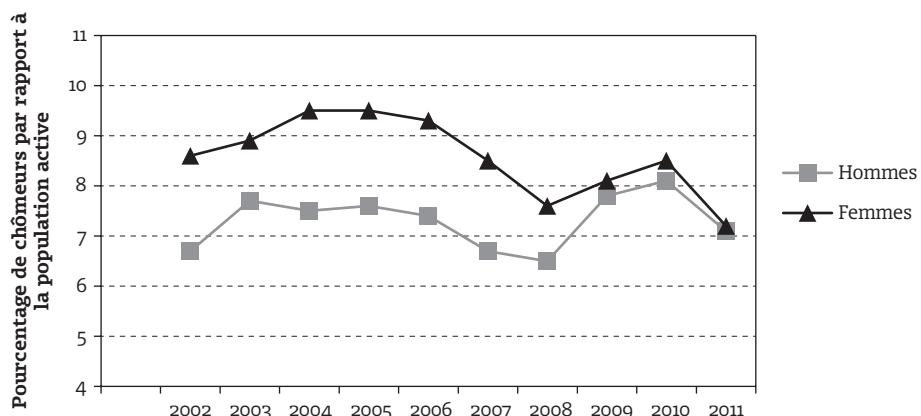
de chômage total Bruxelles enregistre, avec 17,1%, de bien moins bons résultats que les autres Régions. D'après l'OCDE, le rapport du chômage des jeunes en Belgique en 2011 a légèrement diminué en comparaison avec l'année précédente, pour passer de 22,4 à 18,7%.

Tableau 20 – Taux de chômage (en %) selon le sexe, l'âge et le domicile en Belgique en 2011.

	Belgique			RBC			Flandre			Wallonie		
	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total	H	F
Total	7,2	7,1	7,2	17,1	18,4	15,5	4,3	4,2	4,4	9,5	9,0	10,1
15 à 24 a	18,7	18,7	18,7	35,3	37,6	32,5	12,7	12,5	12,9	25,2	24,0	26,6
25 à 49 a	6,6	6,7	6,5	17,3	18,2	16,0	3,5	3,5	3,6	8,9	8,6	9,2
50 à 64 a	4,5	4,4	4,7	9,8	11,5	7,8	3,4	3,4	3,4	5,3	4,6	6,4

Source : DGSIE, 2011.

Figure 17 – Évolution des taux de chômage, par sexe, en Belgique, 2002-2011.



Source : Eurostat, EFT 2012.

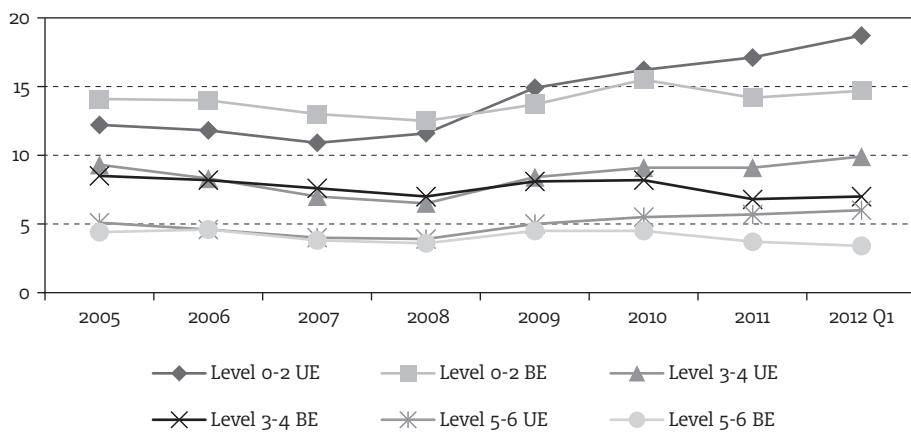
Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les hommes de toutes les catégories d'âge courrent un risque de chômage nettement supérieur. En Région wallonne, le taux de chômage a présenté en 2011 un modèle inversé (cf. tableau 20).

La figure 17 illustre clairement que proportionnellement à la population professionnelle active, il y a plus de femmes que d'hommes chômeurs. Depuis 2010, la différence dans le rapport de chômage entre les femmes et les hommes s'est toutefois réduite. Cela peut en partie s'expliquer par le fait que le taux de chômage des hommes a davantage souffert des conséquences de la crise économique depuis 2008.

6.3 Taux de chômage en fonction des formations

La figure 18 illustre l'évolution des taux de chômage selon le niveau de formation en Belgique et dans l'Union européenne, répartie sur les niveaux 0-2 (école maternelle et primaire, enseignement secondaire inférieur), les niveaux 3-4 (secondaire supérieur et enseignement professionnel supérieur), et les niveaux 5-6 (enseignement supérieur, bachelor et master)⁷.

Figure 18 – Évolution des taux de chômage (en %) dans l'UE et en Belgique selon le niveau d'éducation (2005- 31.03.2012).



Source : Eurostat, EFT 2012 et calculs propres.

Au sein de l'Union européenne, tous les niveaux de formation présentent une augmentation du taux de chômage depuis 2008 ; la plus forte augmentation ayant été enregistrée au niveau le moins formé. Cette tendance semble se poursuivre jusqu'au moins le premier trimestre de 2012. En Belgique, tous les niveaux de formation ont aussi peiné à trouver du travail suite à la première crise économique de 2008 (Van Haarlem, 2010). À partir de 2010, le taux de chômage des personnes les plus formées en Belgique semble avoir continuellement diminué sous la barre des 5% (cf. figure 18), contrairement aux niveaux de formation inférieurs qui semblent souffrir plus longtemps des conséquences de la récession économique en 2011.

6.4 Chômage de longue durée

Les taux de chômage de longue durée enregistrés ces cinq dernières années au sein de l'Union européenne présentent de faibles variations (cf. tableau 21), mais l'augmentation faisant suite à la première crise économique à l'automne 2008 est frappante : on est passé de 33,47% en 2009 à 40,10% en 2010. Cela a également été le cas en Belgique,

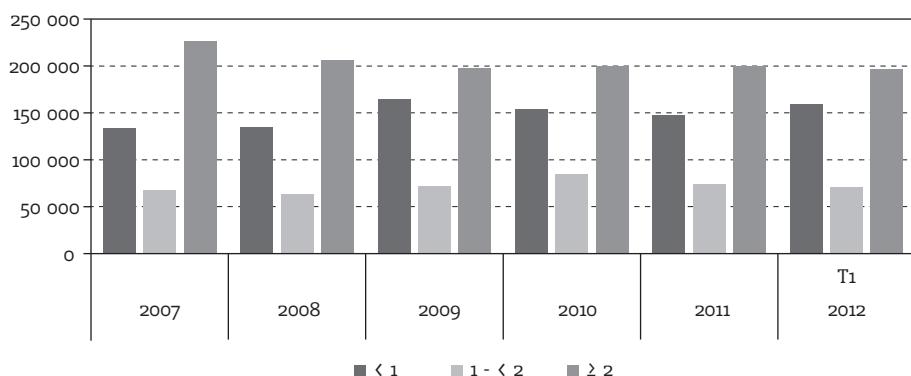
mais de manière moins prononcée. D'autre part, les taux de chômage de longue durée moyens chez nous sont sensiblement plus élevés que la moyenne de l'Union européenne (cf. tableau 21). Seule la Région flamande fait mieux. Dans le cadre des récentes réformes des allocations de chômage (comme une dégressivité accrue), il est certainement intéressant d'accorder à l'avenir plus d'attention aux taux de chômage de longue durée.

Tableau 21 – Évolution des taux de chômage de longue durée (≥ 12 mois) en pourcentages des chiffres totaux relatifs au chômage dans la population en âge actif, dans l'UE, en Belgique et dans les Régions (2002-2011).

	UE	Belgique	RBC	Région flamande	Région wallonne
2002	45,28	48,78	55,03	35,18	58,61
2003	46,01	45,35	51,03	34,88	53,55
2004	45,31	49,03	53,01	40,71	54,77
2005	46,20	51,71	56,38	41,64	58,64
2006	45,71	51,22	56,12	42,24	56,25
2007	43,05	50,37	57,57	37,53	56,97
2008	37,36	47,56	55,62	36,66	51,72
2009	33,47	44,19	52,62	30,42	52,17
2010	40,10	48,77	56,15	36,97	55,41
2011	43,12	48,31	58,14	36,54	52,74

Source : Eurostat, 2012.

Figure 19 – Évolution du nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi selon la durée en années, en Belgique (2007 - 31 mars 2012).



Source : ONEM, 2012.

La figure 19 illustre l'évolution du nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en Belgique en fonction de la durée de chômage depuis 2007 (Office national de l'Emploi, 2012b). Il existe une différence frappante entre les chômeurs complets de courte durée et de longue durée (plus de deux ans), et il semble que ce soit une tendance qui se prolonge au fil du temps. La différence entre les catégories extrêmes se réduit toutefois. Le chômage de deux ans et plus diminue assez bien, tandis que le chômage de courte durée a augmenté pendant la récession économique.

7. Si le travail ne paye pas...

L'importance du travail dans la lutte contre la pauvreté ne fait aucun doute. Il devient toutefois de plus en plus évident qu'une politique d'activation simplement axée sur le marché du travail ne débouche pas toujours sur une plus grande inclusion sociale (De Boyser, 2008 ; Van Haarlem, 2010). Avoir un travail n'est plus une garantie absolue de revenus suffisants. Une étude menée sur les pauvres actifs en Belgique (Marx et al., 2011) a indiqué qu'en 2006, 12,5% de la population active se trouvait sous le seuil de pauvreté, le risque le plus élevé se situant en Région de Bruxelles-Capitale.

Tableau 22 – Évolution des risques de pauvreté chez les personnes qui travaillent, en Belgique et dans l'UE, 2005-2011.

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	UE	BE	UE	BE	UE	BE	UE	BE	UE	BE	UE	BE	UE ^a	BE
Age														
18-24 ans	11,3	4,9	11,0	3,6	10,1	5,4	10,6	6,0	10,8	4,6	10,7	4,5	10,9	6,6
25-64 ans	8,6	4,0	8,4	3,9	8,3	4,3	8,3	4,5	8,2	4,5	8,3	4,5	8,5	3,9
18-64 ans	8,8	3,9	8,6	4,0	8,4	4,3	8,4	4,7	8,3	4,5	8,4	4,4	8,7	4,1
Sexe														
Homme	9,4	4,6	9,1	4,3	9,1	4,3	8,9	4,4	8,9	4,5	8,9	4,8	9,2	4,3
Femme	8,2	3,1	7,9	3,6	7,6	4,3	7,8	5,1	7,6	4,5	7,7	4,1	8,2	4,0
Type de ménage														
Adulte isolé	12,2	5,2	11,0	5,1	10,3	5,2	11,1	5,8	10,5	6,4	10,5	4,1	11,8	6,4
Deux adultes ou plus	6,2	1,3	5,8	3,3	5,7	2,0	5,1	2,4	5,2	3,1	5,0	3,2	5,7	2,9
Isolé avec enfant(s) à charge	17,0	12,5	18,7	9,8	17,9	14,3	20,7	18,3	18,6	14,4	20,8	12,4	19,3	12,1
Deux adultes ou plus avec enfant(s) à charge	10,7	4,8	10,5	4,1	9,8	5,1	10,1	5,4	10,0	4,5	10,0	4,9	9,9	3,7
Niveau de formation														
≤ enseignement secondaire inférieur	17,4	7,2	16,9	7,4	15,8	7,3	16,5	8,4	16,3	8,0	16,3	8,5	18,1	8,6
≤ enseignement secondaire supérieur ou enseignement supérieur professionnel	7,9	3,8	7,8	4,3	7,9	4,7	7,8	5,4	7,7	4,9	7,9	5,0	8,6	4,8
≤ université	3,4	2,1	3,0	2,4	3,4	2,1	3,4	2,6	3,5	2,6	3,6	2,4	4,0	2,1
Total	9,3	3,9	9,0	4,2	8,5	4,4	8,5	4,8	8,4	4,6	8,4	4,5	8,7	4,2

a) Les chiffres pour l'UE en 2011 sont basés sur les estimations d'Eurostat.

Source : Eurostat, 2012.

Par rapport à la population totale des personnes actives, les travailleurs dont l'emploi est très faiblement payé représentent une minorité : ce sont principalement les jeunes adultes et les femmes, qui ne sont généralement pas les seuls soutiens de la famille. Les personnes à bas revenus qui sont par contre l'unique gagne-pain de la famille se situent généralement bien en dessous du seuil de pauvreté (Marx et al., 2011) : il s'agit surtout des parents isolés.

Dans ce paragraphe, nous donnons un aperçu des risques de pauvreté des personnes qui travaillent, en Belgique et en moyenne au sein de l'Union européenne. Il s'agit de leur pauvreté de revenus relative, où le seuil de pauvreté de 60% des revenus médians disponibles des individus est utilisé. Nous entendons par travailleurs les salariés (avec un revenu issu d'un travail salarié) et les indépendants (avec un revenu issu d'une activité indépendante). Nous utilisons quatre paramètres : l'âge, le sexe, le type de ménage et le niveau de formation. Sur la base des données Eurostat, nous pouvons étudier l'évolution des pauvres actifs au fil du temps (de 2005 à 2010). De manière globale, les risques de pauvreté de la population active en Belgique sont bien inférieurs à ceux relevés au sein de l'Union européenne, indépendamment des catégories de comparaison.

7.1 Risque de pauvreté des travailleurs selon l'âge et le sexe

Les différences entre les risques de pauvreté chez les travailleurs en fonction de l'âge dans l'Union européenne et en Belgique sont très grandes (cf. tableau 22). Le risque de pauvreté des jeunes travailleurs (18-24 ans) en Belgique était en 2010 de 4,5%, tandis qu'au sein de l'UE, il était de 10,7%.

Tout comme pour l'âge, les risques de pauvreté de la population active au sein de l'Union européenne sont plus élevés qu'en Belgique, aussi bien pour les femmes que pour les hommes (par exemple : 8,9% des hommes dans l'UE et 4,8% en Belgique, 2010). Ces derniers présentent un risque de pauvreté un peu plus élevé au fil du temps que les femmes. L'État-providence belge est à l'origine basé sur un modèle de sources de revenus familiaux masculin traditionnel et, bien que nous évoluions lentement vers un modèle à deux sources de revenus dans la famille, il arrivera de plus en plus chez les couples avec une seule source de revenus qu'un homme soit la source de revenus plutôt qu'une femme. Cela devrait en partie expliquer les différences relevées au niveau du risque de pauvreté entre les femmes et les hommes. Notons que les femmes actives en Belgique semblent plus sensibles à la récession économique que les hommes : leurs risques de pauvreté respectifs étaient de 4,3% (femmes) - 4,3% (hommes) en 2007 et de 5,1% (femmes) - 4,4% (hommes) en 2008.

7.2 Risque de pauvreté chez les travailleurs par niveau de formation

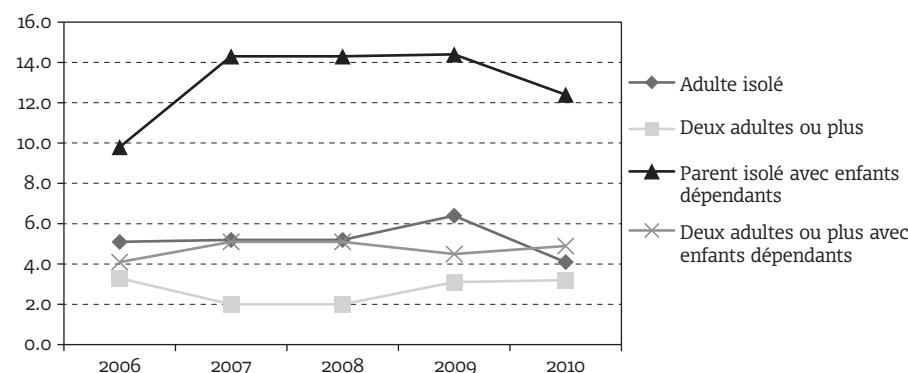
En Belgique, tous les niveaux de formation³ enregistrent de meilleurs scores que dans l'Union européenne (cf. tableau 22). Aussi bien au sein de l'Union européenne que chez nous, ce sont toutefois (et de manière prévisible) les personnes peu formées (niveaux 0-2) qui courent un risque de pauvreté de revenus nettement plus élevé que les personnes jouissant d'un niveau de formation plus élevé (par exemple, 16,3% des personnes les moins formées contre 3,6% des personnes les plus formées, UE, 2010).

L'évolution des risques de pauvreté pour les travailleurs en fonction du niveau de formation au sein de l'Union européenne et en Belgique n'est pas tout à fait la même. Au sein de l'Union européenne, le risque que courent les personnes les moins formées semble légèrement diminuer au fil du temps, tandis que cette mesure est plus ou moins constante aux niveaux de formation plus élevés. Chez nous, le risque de pauvreté chez tous les travailleurs semble augmenter, quel que soit le niveau de formation. Ce risque semble être plus marqué pour les travailleurs très peu formés. En ce qui concerne la formation aussi, nous constatons une augmentation conjoncturelle après 2008.

7.3 Les pauvres actifs et leur type de ménage

Les chiffres relatifs à l'évolution des risques de pauvreté des travailleurs au sein de l'Union européenne et en Belgique en fonction du type de ménage sont présentés au tableau 22. Pour une illustration visuelle des chiffres pour la Belgique entre 2006 et 2010, nous vous renvoyons à la figure 20 ci-dessous.

Figure 20 – Évolution du risque de pauvreté selon le type de ménage, Belgique, 2007-2010.



Source : Eurostat, 2012.

En ce qui concerne les risques de pauvreté de la population active vivant dans des ménages sans enfants à charge (isolés et deux adultes isolés ou plus), la figure indique

qu'en 2010, ils présentaient un risque de pauvreté plus faible que les ménages avec enfants à charge (parents isolés ou deux adultes ou plus avec enfants). Avant 2010, les isolés (sans enfants) pouvaient rencontrer plus de difficultés à joindre les deux bouts que les familles avec enfants à charge avec au moins deux adultes. Notons également que les parents isolés actifs courrent un risque de pauvreté disproportionnellement plus élevé que les autres types de ménage, avec un risque variant entre 2007 et 2010 entre 12% et 14%. Une seconde évolution à retenir est l'augmentation du risque de pauvreté depuis la crise en 2008 des personnes actives dans les ménages composés de plusieurs adultes sans enfants.

8. Être propriétaire

La politique de logement belge a toujours tout fait pour qu'autant de familles que possible puissent posséder leur propre logement (De Decker et al., 2005), mais l'on se demande s'il s'agit de l'unique option pour résoudre les problèmes de logement (Pannecoucke, 2003). Le secteur de la location sociale et privée est crucial pour certains groupes d'âge et de population, qui ne peuvent pas se permettre d'acquérir leur propre logement (Pannecoucke, 2003). Le remboursement d'emprunts élevés pour l'achat ou la construction d'un logement et les prix de location ne sont pas aussi accessibles pour tous. Nous constatons dans le secteur de la location un manque structurel de logements abordables et corrects (Pannecoucke, 2003); les chômeurs, les personnes âgées et les ménages précaires assument les coûts de logement les plus élevés d'un point de vue relatif.

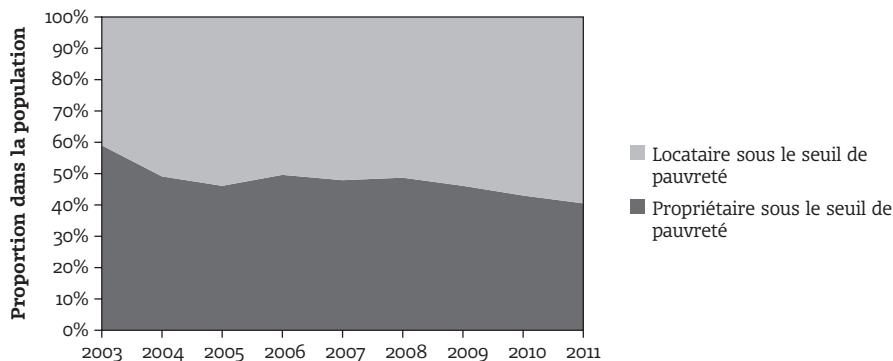
Nous présenterons plus loin dans cette section un bref schéma du nombre de locataires et de propriétaires en Belgique, ainsi que leur part relative vivant dans la pauvreté. L'évolution du confort du logement et de la qualité du logement de ces cinq à dix dernières années est ensuite illustrée, avec une réflexion succincte sur la problématique du sans-abrisme et de l'absence de domicile en Belgique.

8.1 Statuts de propriété

La figure 21 illustre l'évolution des propriétaires et des locataires vivant sous le seuil de pauvreté (60% des revenus médians disponibles) par rapport à la population totale (respectivement le nombre total de propriétaires et le nombre total de locataires). La majeure partie de la population est propriétaire de son logement ; leur part se situait de 2003 à 2012 entre 70 et 75%. Notons que la part relative des locataires en Belgique augmente légèrement depuis 2008, ce qui implique que le nombre de propriétaires a baissé d'un point de vue relatif.

Pauvreté en Belgique

Figure 21 – Évolution du rapport de locataires et de propriétaires sous le seuil de pauvreté, Belgique, 2003-2011.



Source : Eurostat, EU-SILC 2011.

Si jusqu'en 2004, la part des propriétaires sous le seuil de pauvreté était nettement supérieure à celle des locataires sous ce seuil, les parts respectives évoluent clairement dans une autre direction depuis 2008. La part des locataires sous le seuil de pauvreté semble continuellement augmenter, tandis que celle des propriétaires sous le seuil de pauvreté diminue (Eurostat, 2012). Ces résultats pourraient être liés à la spectaculaire augmentation des prix de location et de l'immobilier en Belgique entre 2003 et 2007 (Baugnet et al., 2011).

8.2 Surpopulation et privation grave de logement

Un logement est considéré comme 'surpeuplé' s'il ne dispose pas au minimum de chambres répondant aux critères suivants : notamment, une chambre par couple dans le ménage ; une chambre par adulte (+ de 18 ans) ; une chambre par paires d'individus de 12 à 17 ans du même sexe, etc. (Eurostat, 2010b). L'enquête SILC définit une privation grave de logement lorsqu'un logement qui ne satisfait pas aux critères de surpopulation associés présente un des critères de privation de logement, à savoir un logement dont la toiture fuit, l'absence d'une douche ou d'un bain et/ou l'absence de toilettes à l'intérieur ; l'absence d'une luminosité naturelle suffisante (Eurostat, 2010b).

Rien d'étonnant à ce que la part des personnes dans la population totale qui doivent vivre dans des logements surpeuplés ou dans une situation de privation grave de logement soit bien plus élevée parmi la population vivant sous le seuil de pauvreté que parmi la population qui se situe au-dessus de celui-ci (cf. tableau 23).

En 2010, 6,9% de la population belge de moins de 18 ans vivaient dans des logements surpeuplés, en comparaison avec 4,1% dans la catégorie des 18-64 ans. Si nous nous concentrons sur la population vivant sous le seuil de pauvreté, la différence est encore

plus prononcée, avec 20,5% des jeunes par rapport à 14,8% des adultes sous le seuil de pauvreté vivant dans des logements surpeuplés en 2010. La part de la population confrontée à une privation grave de logement est donc bien supérieure chez les individus sous le seuil de pauvreté que dans la population totale. En ce qui concerne les catégories d'âge, il semble que ce soient surtout les plus jeunes enfants (de moins de six ans) qui vivent plus souvent dans des conditions de privation que les enfants un peu plus vieux, ou les jeunes et les adultes. Étant donné qu'un environnement sain est un élément important pour le développement optimal des enfants, aussi bien à court qu'à moyen terme, cette problématique mérite qu'on lui accorde l'attention nécessaire dans la lutte contre la pauvreté infantile.

Tableau 23 – Évolution de la surpopulation et de la privation grave de logement selon l'âge et le risque de pauvreté, en pourcentage de la population, Belgique, 2003 - 2011.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Surpopulation									
Population totale	-18a 18 à 64 a	13,0 8,2	6,5 4,6	6,3 3,9	5,8 3,4	5,8 3,8	6,7 4,0	6,8 3,7	6,9 4,1
Population sous le seuil de pauvreté	-18a 18-64a	28,6 18,7	20,1 13,3	22,4 15,4	21,8 12,0	15,9 12,4	16,8 13,6	20,7 14,1	20,5 14,8
Privation grave de logement									
Population totale	-6 a -18 a 18 à 64a +64a	4,7 4,0 2,3 0,8	2,0 1,7 1,3 0,1	4,0 2,7 1,7 0,2	2,5 1,9 1,1 0,2	2,2 1,9 1,2 0,1	2,3 2,1 1,0 0,3	3,7 2,7 1,2 0,2	3,6 3,5 1,7 0,4
Population sous le seuil de pauvreté	-6 a -18 a 18 à 64a +64a	11,5 11,1 6,4 1,7	3,0 4,3 3,9 0,2	13,6 11,0 8,3 0,3	13,4 8,9 5,1 0,6	8,9 6,3 6,1 0,2	10,2 8,3 5,3 0,9	11,4 9,8 5,8 0,7	12,1 9,8 6,1 0,9

Source : Eurostat, EU-SILC 2012.

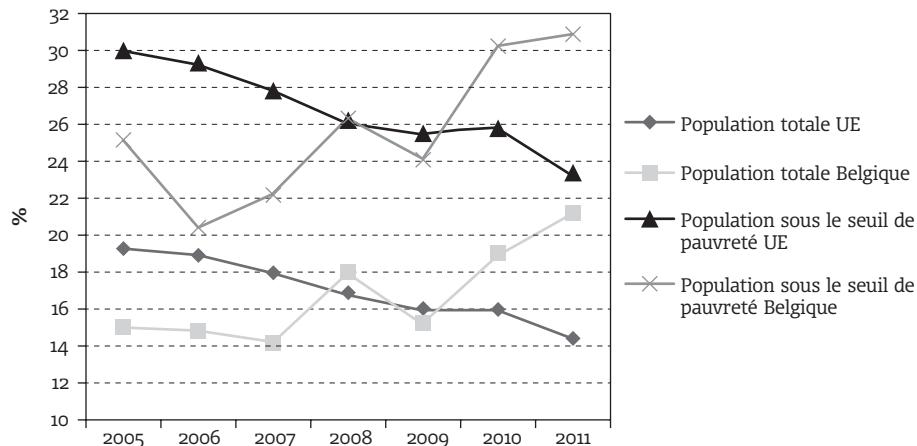
8.3 Problèmes d'humidité généraux et confort sanitaire

Les figures 22 et 23 décrivent les tendances dans la qualité de logement et le confort de logement au sein de l'UE et en Belgique. La première figure illustre la part des personnes vivant dans un logement présentant des problèmes d'humidité par rapport à la population totale et par rapport à la population sous le seuil de pauvreté. Les normes de qualité portent sur la présence d'un toit qui fuit, de murs/plafonds/sols humides, ou encore de châssis en mauvais état. Notons que les chiffres relatifs à l'Union européenne jusqu'en 2008 étaient moins bons que ceux de la Belgique, et que la part des personnes vivant dans des logements dépravés en Belgique a fortement augmenté depuis 2008-2009. Environ 21% de la population totale et un tiers de la population sous le seuil de pauvreté en Belgique vivaient en 2011 dans des conditions de logement

Pauvreté en Belgique

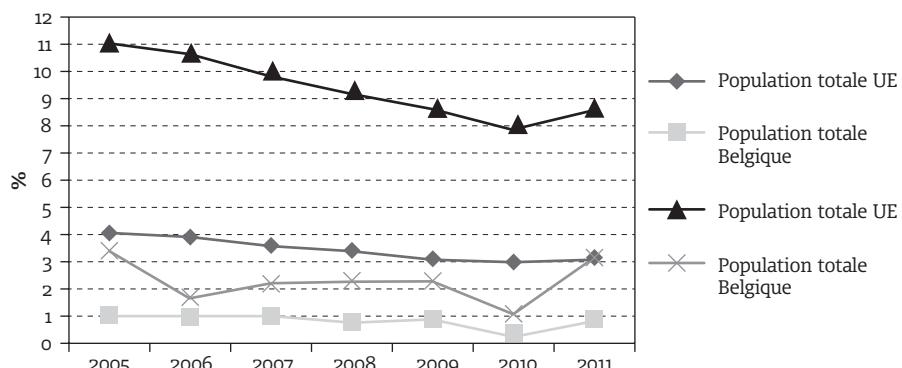
déplorables. Cette constatation pourrait s'expliquer par le fait que les logements en Belgique sont relativement vieux, et que certains propriétaires ne parviennent pas à les rénover.

Figure 22 – Évolution de la part de la population totale vivant dans un logement avec problèmes d'humidité dans l'UE et en Belgique, 2005-2011.



Source : Eurostat, EU-SILC 2011.

Figure 23 – Évolution de la part de la population ne possédant ni baignoire ni douche dans leur logement dans l'UE et en Belgique, 2005-2010.



Source : Eurostat, EU-SILC 2011.

L'évolution de la part de la population vivant dans des logements offrant peu de confort sanitaire est meilleure que les chiffres relatifs à la qualité de logement concernant les problèmes d'humidité (cf. figure 22). Les chiffres relevés en Belgique et dans l'UE indiquaient jusqu'en 2010 une diminution de la part de la population vivant dans un logement

sans baignoire ou sans douche. Dans l'Union européenne, la différence entre la part de mauvais logements sans confort sanitaire dans la population totale et la part dans la population sous le seuil de pauvreté est plus grande que ce rapport en Belgique. Les chiffres les plus récents disponibles pour la Belgique (cf. figure 23) indiquent que la part des personnes vivant dans un logement sans confort sanitaire augmente par rapport à 2010.

8.4 Sans-abrisme (itinérance) et absence de domicile

La collecte des chiffres sur les sans-abri et les sans-domiciles aux niveaux national et européen ne semble pas évidente. Les recensements officiels des sans-abri au niveau national sont inexistant. Les chiffres rapportés au niveau régional sont généralement des estimations faites à partir de différentes organisations (par exemple les centres d'accueil, les CPAS) et sont tirés d'autres chiffres. Les causes sont surtout d'ordre méthodologique et pratique - notamment la définition et le classement du sans-abrisme et l'accessibilité difficile du groupe cible (Point d'appui pour la Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2012a). Les chiffres relatifs au sans-abrisme et à l'absence de domicile en Belgique sont répartis sur les niveaux régionaux et sont collectés à partir de différentes institutions ; nous ne disposons d'aucun recensement officiel, cohérent au niveau national (De Boyser et al., 2010 Point d'appui pour la Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2012a).

L'absence de domicile est une notion utilisée dans le cadre de l'assistance, qui ne repose pas sur un cadre légal. Dans le contexte de l'assistance, l'absence de domicile équivaut à l'absence de logement, de travail, de ressources et de liens relationnels, avec pour conséquence qu'une personne sans logement n'est plus en mesure de vivre de manière autonome dans la société. La Fédération européenne des Associations Nationales Travailant avec les Sans-Abri, la FEANTSA⁹, a développé une typologie où le sans-abrisme et l'absence de domicile sont placés sur un continu, à l'aide de trois dimensions de logement (De Boyser et al., 2010 : 9).

La définition fédérale légale d'un sans-abri est la suivante¹⁰ : "une personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition". Les sans-abri qui répondent à certaines conditions peuvent demander une prime d'installation pour occuper un logement en vertu du DIS et via le CPAS.

Le SPP Intégration Sociale dispose cependant de ressources pour améliorer la situation des personnes sans domicile et lutter contre le sans-abrisme. La prime d'installation est un instrument important à ce niveau. Nous retrouvons parmi les autres moyens les logements de transit, qui peuvent être loués pour huit mois maximum, et l'aide pour les garanties locatives (SPP Intégration Sociale, 2012a).

Dans le cadre de la lutte contre le sans-abrisme, un sans-abri qui trouve un logement peut demander une prime d'installation (987,09 €) en vertu du DIS (SPP Intégration Sociale, 2012b). Cette prime peut être utilisée pour financer l'aménagement du logement. Les conditions sont que la personne reçoive le revenu d'intégration (complémentaire) ou une autre allocation de remplacement, qu'elle perde sa qualité de sans-abri en trouvant ledit logement, et qu'elle n'ait pas encore reçu la prime d'installation. Par ailleurs, il est également possible de recevoir une prime d'installation sur la base de la loi organique sur les CPAS du 23 août 2004 et du DAS (SPP Intégration Sociale, 2012a). Ce dernier régime traite d'une intervention dans les coûts d'installation pour le demandeur d'asile nécessiteux qui fait appel pour la première fois au CPAS. Les primes d'installation octroyées en vertu de la loi organique visent les personnes qui sont à la charge de la sécurité sociale ou des services sociaux, ou des personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil, et qui n'ont en outre pas encore reçu de prime d'installation via un autre régime.

En 2011, 9 431 personnes ont demandé des primes d'installation. 50,4% d'entre elles tombaient sous le régime de la loi organique sur les CPAS, et 18% s'inscrivaient dans le cadre du DAS. 2 983 personnes, soit 32% du total, ont demandé la prime d'installation dans le cadre du DIS. Depuis 2003, le nombre annuel de personnes qui font appel à la prime d'installation dans le cadre du DIS a fortement augmenté (SPP Intégration Sociale, 2012a), bien que nous notions que le chiffre a évolué de manière plus modérée à partir de 2006.

Tableau 24 – Évolution du profil des bénéficiaires des primes d'installation (en %), 2003-2011, Belgique.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sexe (%)									
Homme	60,0	59,0	57,4	58,2	56,4	56,4	59,3	61,5	62,8
Femme	40,0	41,0	42,6	41,8	43,6	43,6	40,7	38,5	37,2
Age (%)									
<25	33,0	37,0	31,0	34,0	29,0	28,0	28,0	27,0	27,0
25-44	52,0	48,0	51,0	49,0	50,0	54,0	55,0	56,0	56,0
45-64	15,0	14,0	17,0	16,0	19,0	18,0	16,0	17,0	16,0
65 et +	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Nationalité (%)									
Belge	66,9	67,6	67,6	65,3	65,7	57,2	46,3	41,8	34,9
Ressortissant UE	4,4	4,4	4,3	4,0	4,7	4,8	4,6	4,3	2,9
Hors UE	28,7	28,0	28,1	30,7	29,6	38,0	49,1	53,9	62,2

Source : SPP Intégration Sociale, 2012a.

Entre 2007 et 2011, les primes d'installation ont principalement été octroyées dans les grandes villes, notamment Liège, Anvers, Charleroi, Gand, Mons, Bruxelles, Schaerbeek, Namur et Louvain (SPP Intégration Sociale, 2012a). Indépendamment de la réglementation, ce sont surtout des hommes qui ont demandé les primes d'installation, tandis que

le nombre de femmes diminue depuis 2009 (cf. tableau 24). En ce qui concerne l'âge, les personnes entre 25 et 44 ans représentent le plus grand groupe. Leur part est de 56,4% et elle augmente continuellement depuis 2007. 26,9% des bénéficiaires ont moins de 25 ans. Un autre élément frappant est le profil des bénéficiaires si l'on se concentre sur la nationalité. En 2003, 66,9% des bénéficiaires étaient des Belges, 4,4% des ressortissants de l'UE et 28,7% des personnes provenant de pays en dehors de l'UE. En 2011, la part de ces derniers a augmenté pour atteindre 62,2%, tandis que la part des ressortissants de l'UE a chuté à 2,9% et que la part des Belges représentait 34,9%.

9. Sécurité sociale : un filet de sauvetage ?

Le SPF Sécurité sociale cite dans le Rapport social national (RSN) de 2012 les objectifs politiques centraux suivants, entre autres : la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2020 (avec une attention supplémentaire pour les migrants et les minorités ethniques, les parents isolés et les pauvres actifs); la promotion du maintien de la sécurité sociale en général et des pensions socialement efficaces en particulier ; la garantie de soins de santé de qualité, accessibles et supportables à long terme (SPF Sécurité sociale, 2012). Qu'en est-il cependant des allocations de sécurité sociale aujourd'hui ?

Ce paragraphe comprend quelques tableaux qui donnent un aperçu des montants des allocations minimales en Belgique à partir du 1^{er} février 2012, des allocations de chômage brutes et des allocations d'insertion (les anciennes allocations d'attente), à chaque fois d'après les chiffres disponibles les plus récents. Les montants nets absolus du seuil de risque de pauvreté (fixé à 60% du revenu médian équivalent disponible, sur la base de l'EU-SILC 2011) offrent un bon point de comparaison : au 1^{er} janvier 2011, 1 000 € par mois pour un isolé et 2 101 € par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants (Point d'appui pour la Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2012c).

9.1 Montants des allocations minimales

Dans le cadre de l'adaptation des allocations de chômage au bien-être, à l'automne 2011, les montants minimums des allocations de chômage, des allocations forfaitaires, des allocations d'attente et des allocations d'accueil ont été majorés de 2% (Office national de l'Emploi, 2011). Les pensions minimales ont aussi été augmentées ces dernières années, ce qui a débouché sur une diminution relativement importante du risque de pauvreté pour les 65 ans et plus entre 2009 et 2010, de 22% à 19% (SPF Sécurité sociale, 2012). Ce pourcentage reste toutefois bien supérieur au risque de pauvreté moyen pour les personnes âgées au sein de l'Union européenne (16% en 2010).

Tableau 25 – Montant des allocations minimales après l'indexation, 1^{er} février 2012, Belgique.

	Montant mensuel en €
Pension¹	
Travailleurs : isolé/charge de famille	1 087,69/1 359,18
Indépendants : isolés/ménage	1 027,28/1 336,54
Invalidité⁴	
Travailleurs ² : isolé/charge de famille	1 087,58/1 359,28
Indépendants ³ : isolés/ménage	1 087,58/1 359,28
Incapacité de travail primaire⁴	
Travailleurs ² : isolé/charge de famille	1 087,58/1 359,28
Indépendants ³ : isolé/charge de famille	1 027,26/1 336,66
Assistance minimale	
Personne âgée isolée (GRAPA ⁵)	972,39
Couple âgé (GRAPA)	648,26
Isolé actif (RI ⁶)	785,61
Cohabitants actifs (RI)	523,74
Cohabitants actifs avec charge de famille (RI)	1 047,48

1. Montants bruts pour une carrière complète en tant que salarié ou indépendant (Sources : INASTI et Office national des Pensions).
2. Montants pour les travailleurs réguliers
3. Montants pour les indépendants après l'arrêt de l'entreprise (les montants sans arrêt sont inférieurs).
4. Source : Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)
5. Garantie de revenus aux personnes âgées, source : Office national des Pensions
6. Revenu d'intégration en montants nets ;

Source : SPP Intégration Sociale, 2012.

9.2 Allocations de chômage après indexation

En novembre 2012, des réformes ont été entreprises au niveau des allocations de chômage, devant encourager la reprise du travail (Conseil supérieur du Chômage, 2012)¹¹. Il s'agit de la révision de la définition d'un emploi adapté, d'une dégressivité accrue des allocations (plus longtemps une personne est inactive, moins les allocations sont élevées), de l'activation de la période d'insertion professionnelle pour les jeunes (limitée à maximum trois ans), de l'élargissement progressif de la politique d'activation aux demandeurs d'emploi en reprenant également les personnes entre 50 et 58 ans.

Le tableau 26 reprend les nouvelles allocations de chômage brutes par type de ménage selon la durée d'inactivité à partir du 1^{er} février 2012 et jusqu'aux réformes du 1^{er} novembre 2012. Depuis lors, les cohabitants, mais aussi les isolés et les chefs de famille sont soumis à une troisième période – la période forfaitaire, variant en fonction du statut. Le forfait est un montant fixe, sans minima ou maxima, et illimité dans le temps. Les nouveaux régimes sont uniquement d'application sur les chômeurs complets et ne sont pas valables pour les chômeurs temporaires, les personnes qui quittent le système éducatif (cf. plus bas), et les chômeurs avec complément d'ancienneté ou d'entreprise.

Tableau 26 – Allocations de chômage brutes¹ par type de ménage sans complément d'ancienneté en Belgique, montants mensuels en € du 01.02.2012 au 01.01.2013.

Type de ménage par catégorie	Minimum par mois (€)	Maximum par mois (€)
Isolés		
Six premiers mois de chômage	916,24	1 422,46
Du 7 ^{ème} au 12 ^{ème} mois de chômage	916,24	1 325,74
Plus d'un an de chômage	916,24	1 110,98
Cohabitants		
Six premiers mois de chômage	686,92	1 422,46
Du 7 ^{ème} au 12 ^{ème} mois de chômage	686,92	1 325,74
Plus d'un an de chômage	686,92	826,02
Pendant la période forfaitaire, supplément normal		483,86
Pendant la période forfaitaire, droit privilégié ²		635,18
Cohabitants avec charge de famille		
Six premiers mois de chômage	1 090,70	1 422,46
Du 7 ^{ème} au 12 ^{ème} mois de chômage	1 090,70	1 325,74
Plus d'un an de chômage	1 090,70	1 238,90

1. Valable à partir du 1^{er} février 2012, valable pour un chômage complet et après indexation.

2. Avec partenaire sans emploi dont les allocations sont inférieures à 31,77 € par jour.

Source : ONEM, 2012.

Tableau 27 – Allocations de chômage brutes¹ par type de ménage sans complément d'ancienneté en Belgique, montants mensuels en € pour les demandes à partir du 1^{er} janvier 2013¹², Belgique.

Type de ménage par catégorie	Minimum par mois (€)	Maximum par mois (€)
Isolés		
Du 1 ^{er} au 3 ^{ème} mois de chômage	916,24	1 541,02
Du 4 ^{ème} au 6 ^{ème} mois de chômage	916,24	1 422,46
Du 7 ^{ème} au 12 ^{ème} mois de chômage	916,24	1 325,74
À partir de la première année de chômage	Variable par catégorie ²	
Pendant la période forfaitaire	916,24	
Cohabitants		
Du 1 ^{er} au 3 ^{ème} mois de chômage	686,92	1 541,02
Du 4 ^{ème} au 6 ^{ème} mois de chômage	686,92	1 422,46
Du 7 ^{ème} au 12 ^{ème} mois de chômage	686,92	1 325,74
À partir de la première année de chômage	Variable par catégorie ²	
Pendant la période forfaitaire	483,86	
Chefs de famille		
Du 1 ^{er} au 3 ^{ème} mois de chômage	1 090,70	1 541,02
Du 4 ^{ème} au 6 ^{ème} mois de chômage	1 090,70	1 422,46
Du 7 ^{ème} au 12 ^{ème} mois de chômage	1 090,70	1 325,74
À partir de la première année de chômage	Variable par catégorie ²	
Pendant la période forfaitaire	1 090,70	

1. Pour les demandes entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre 2012, des régimes de transition sont d'application.

2. Cat. A (cohabitants, uniquement 1 allocation), Cat. N (isolés), Cat. B (cohabitants, autres revenus), Cat. B droit privilégié (cohabitants, partenaire sans emploi dont les allocations sont inférieures à 31,77 € par jour).

Source : ONEM, 2012 et Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), 2012.

Les allocations de chômage brutes pour les nouvelles demandes à partir du 1^{er} janvier 2013 sont reprises au tableau 27. Si l'on se retrouve sans emploi à partir de cette date, les allocations pendant les trois premiers mois sont un peu plus élevées qu'auparavant, à savoir 65% du salaire brut plafonné. Au cours des trois mois suivants, c'est à 60%, puis encore six mois à 60%, mais avec un seuil inférieur. La dégressivité à partir de la seconde période de chômage (> 1 an) dépend non seulement du type de ménage, mais aussi du nombre d'années que l'on a travaillées sous un régime fixe ou temporaire.

Après au maximum quatre ans de chômage, un chômeur ne reçoit plus qu'une allocation forfaitaire minimale dont le montant n'est pas beaucoup plus élevé que le revenu d'intégration. Il existe toutefois quelques exceptions : pour les chômeurs qui ont travaillé plus de 20 ans ou qui ont plus de 55 ans, ou qui sont en incapacité de travail permanente à 33%, cette période forfaitaire ne sera pas appliquée (CGSLB, 2012).

9.3 Allocations d'insertion

À partir du 1^{er} janvier 2013, les anciennes allocations d'attente pour les jeunes seront remplacées par les 'allocations d'insertion', que l'on peut uniquement conserver en recherchant activement du travail, une démarche évaluée tous les quatre mois. Ces allocations forfaitaires peuvent uniquement être obtenues après une certaine période d'insertion professionnelle et varient selon le type de ménage et l'âge (Point d'appui pour la Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2012). Le tableau 28 reprend les allocations d'insertion brutes selon le type de ménage, valables à partir du 1^{er} février 2012.

Tableau 28 – Allocations d'insertion brutes¹ par type de ménage en Belgique, montants mensuels en €.

Type de ménage en fonction de l'âge	Maximum par mois (€)
Isolés	
< 18 ans	302,12
18 à 21 ans	474,5
> 21 ans	785,98
Cohabitants	
Montant normal	
< 18 ans	256,36
> 18 ans	408,98
Montant droit privilégié²	
< 18 ans	271,44
> 18 ans	436,02
Cohabitants avec charge de famille	1 062,88

1. valable à partir du 1^{er} février 2012.

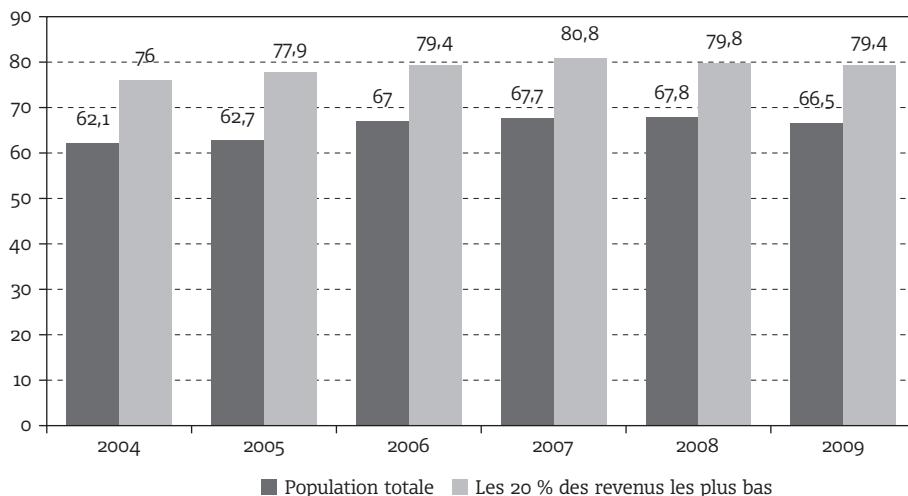
2. droit privilégié : si le chômeur et le partenaire vivent tous les deux uniquement des allocations.

Source : ONEM, 2012.

10. Du pain et des jeux pour tous ? Quelques statistiques sur la participation socioculturelle

Comme nous l'avons déjà dit, la pauvreté est considérée comme un réseau d'exclusions sociales dans différents domaines. L'exclusion socioculturelle est elle aussi souvent rencontrée, mais on n'y a pas prêté attention pendant longtemps. À tort, car le sport ainsi que les activités sociales et culturelles déterminent, tout comme les revenus et la situation familiale, la qualité de vie d'une personne. Depuis l'introduction de la loi sur le DIS en 2002, les CPAS belges évoluent vers une prestation de services plus large (Clé, 2005). On part à ce niveau d'une image de la société inclusive.

Figure 24 – Pourcentage de la population de 16 ans et plus, participant à des activités sportives, récréatives ou artistiques en Belgique, 2004-2009.



Source : Baromètre interfédéral de la pauvreté, 2011.

En vue de favoriser l'intégration sociale et la participation, des ressources sont mises à la disposition des CPAS afin de les aider à encourager la participation active ou passive à des activités ou des manifestations (SPP Intégration Sociale, 2012, et chapitre 5, partie III). Ils peuvent plus précisément encourager la participation via différentes voies : le financement complet ou partiel de la participation à des manifestations sociales, culturelles ou sportives ; le financement partiel ou complet de la participation à des associations sociales, culturelles ou sportives, en ce compris l'affiliation et les accessoires et équipements nécessaires à la participation ; le soutien et le financement d'initiatives du ou pour le groupe cible sur le plan social, culturel ou sportif ; et le soutien et le financement d'initiatives qui favorisent l'accès du groupe cible aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (Vonk et Résimont, 2008). En 2006, une cinquième catégorie a été ajoutée : la réduction de la facture numérique. Les projets souten-

nus peuvent représenter une première étape vers l'inclusion sociale des pauvres dans la vie sociale (Clé, 2005). Depuis 2003, les CPAS disposent annuellement de 6,2 millions d'euros (montant indexé) pour les initiatives qui favorisent l'émancipation et la participation culturelle, sociale et sportive de leurs bénéficiaires (Vonk et Résimont, 2008).

La figure 24 présente le pourcentage de la population de 16 ans ou plus qui ne participe pas aux activités sportives, récréatives (comme les mouvements de jeunesse) ou artistiques (entre autres musique, théâtre, photographie). Le groupe de la population présentant les 20% de revenus les plus faibles y est comparé avec la population totale.

En 2009, environ 80% des 20% de la population présentant les revenus les plus faibles en Belgique n'ont pas participé aux activités sportives, récréatives ou artistiques. Dans la population totale, ce chiffre est considérablement inférieur. 66,5% des Belges n'auraient pas participé aux activités susmentionnées en 2009. Il semble que le nombre de non-participants diminue : en 2004, ce chiffre était de 62,1%.

NOTES

1. Les personnes isolées avec droit à un montant accru sont les personnes isolées redevables d'une pension alimentaire à leurs enfants, ou les personnes isolées qui ont la charge durant la moitié du temps uniquement soit d'un enfant mineur célibataire qu'elles logent durant cette période, soit de plusieurs enfants, dont au moins un est mineur célibataire, qu'elles logent durant cette période, dans le cadre d'un séjour alterné (D'Olieslager et De Boyser, 2004).
2. Les allocations de la sécurité sociale sont majorées de 2% si l'indice-pivot est dépassé (Service Paiement des salaires du Personnel de la Fonction publique, 2012). Par ailleurs, toutes les allocations de la sécurité sociale depuis le 23 décembre 2005 (loi sur le pacte de solidarité entre les générations) sont associées à l'évolution du bien-être (Bureau fédéral du Plan, 2012).
3. Pour le RGPA, aucun chiffre élargi n'a été trouvé.
4. La DGSIE utilise 15-64 ans comme limite d'âge pour la population active ; c'est la même que pour les statistiques internationales de l'OCDE.
5. L'ONEM utilise une autre mesure relative que les statistiques internationales (Eurostat, OCDE). Le taux de chômage est le rapport du nombre de chômeurs complets indemnisés recherchant du travail et inoccupés (DEI-CCI) et des travailleurs à temps partiel volontaires recherchant un emploi payé en juin 2011 par rapport au nombre d'assurés contre le chômage au 30 juin 2010 (Office national pour l'Emploi, 2010).
6. LFS : 'EU Labour Force Survey' (EFT), étude à grande échelle menée tous les quatre ans sur l'emploi, le chômage et l'inactivité, et portant sur la population de l'Union européenne à partir de 15 ans.
7. La classification des niveaux de formation les plus élevés obtenus dans la 'Labour Force Survey' est basée sur l'ISCED-1997.
8. Les catégories de formation utilisées par l'Eurostat sont basées sur la répartition ISCED ('International Standard Classification of Education'. version 1997): niveaux 0-2 (école maternelle et primaire, enseignement secondaire inférieur), niveaux 3-4 (enseignement secondaire supérieur et enseignement professionnel supérieur), niveaux 5-6 (enseignement supérieur, bachelor et masters). La dernière version de 2011 dispose de plusieurs niveaux et entrera en vigueur en 2014 (UNESCO 'Institute for Statistics', 2012).
9. European typology of homelessness and housing exclusion.

10. Source : Article 1 de l'AR du 21 septembre 2004.
11. CSE : Conseil supérieur pour l'Emploi, un organe consultatif du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, présidé par le Ministre de l'Emploi.
12. Pour un aperçu plus détaillé, cf. http://www.rva.be/D_new/New/Reforme/InfoNL.pdf.



Une carte de vœux tardive pour les décideurs

Jan Vranken, Isabelle Pannecoucke et Willy Lahaye

La pauvreté reste une donnée constante, même dans nos sociétés prospères. La première évaluation étayée sur le sujet, qui a désormais plus de quarante ans¹, supposait que 13,5% des habitants en Belgique vivaient dans la pauvreté. Toutes les études ultérieures, qui ont bénéficié de nettement plus de moyens et de méthodologies sophistiquées, ont abouti à un chiffre proche. La raison est à chercher dans quelques structures et processus sociaux fondamentaux, qui ne réagissent que dans une moindre mesure à différentes impulsions divergentes – technologiques, culturelles ou politiques. De tout temps, les processus de marginalisation et d'exclusion ou de concentration du pouvoir se sont déroulés de façon assez analogue.

Nous observons pourtant des changements. Des glissements sont constatés dans l'existence des personnes en situation de pauvreté, qui sont en partie la conséquence de développements politiques (comme la sécurité sociale, l'évolution vers des pensions à part entière pour les femmes), mais qui résultent essentiellement de développements sociaux plus généraux. Notons le glissement du ménage standard, qui est passé d'un ménage à revenu unique à un ménage à double revenu, de sorte que le premier modèle s'est enfoncé dans la hiérarchie des revenus ; les nouvelles exigences en matière de formation qui sont imposées aux personnes qui se présentent sur le marché du travail, de sorte que le minimex par rapport à la formation est passé de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire supérieur ; un stress plus grand généré par ladite société du risque, encore renforcé par l'individualisation qui progresse et son pendant dur, la disparition de liens de solidarité directs et structurels.

Et n'oublions pas la crise qui, de crise financière s'est transformée en crise sociale, en passant par une crise économique. Elle a braqué les projecteurs sur les dimensions cachées de la pauvreté, et plus exactement de la politique de lutte contre la pauvreté. Tout d'abord, les conséquences de la crise qui s'ajoutent à des tendances à long terme déjà présentes forment un bouillon de culture propice à davantage de formes nouvelles de pauvreté et d'exclusion sociale. Une autre dimension est que la lutte contre celle-ci ne doit pas tant se faire via des initiatives ciblant directement la pauvreté et les personnes en situation de pauvreté, qu'au moyen d'une implantation dans les institutions fondamentales et les mécanismes directeurs de notre société : le marché du travail, l'enseignement, la santé, le logement et la culture. Voilà l'essence de ce qui était autre-

fois qualifié de politique inclusive de la pauvreté – ou, en eurojargon, le *mainstreaming* de la politique de lutte contre la pauvreté.

Aujourd’hui, le chômage occupe de nouveau le premier plan des pourvoyeurs de pauvreté, directement et indirectement. Le chômage – l’exclusion du marché du travail – a non seulement pour conséquence une baisse considérable du revenu et ce, encore plus suite aux limitations des allocations de chômage dans le temps et du point de vue du montant. Le chômage, *a fortiori* lorsqu’il devient de longue durée, entraîne également la dégradation des réseaux sociaux, jusqu’à la dissolution de la relation, jusqu’à la baisse du respect de soi et du statut social, jusqu’à la déstructuration du temps, jusqu’à des problèmes de santé physique et mentale. Le chômage mène à une problématique de dettes (croissante), même lorsque les crédits ont été contractés avec une certaine prudence. La disparition d’un revenu - et encore plus de deux revenus - du travail n’est même pas compensée par des allocations de chômage généreuses et peut faire en sorte que les traitements soient au-dessus des forces du ménage.

Sommes-nous devenus impuissants ? Oui, quand même, si nous voulons être honnêtes. Les forces qui ont mené à la crise continuent de se faire sentir et les niveaux de pouvoir dont nous attendons une réponse contre la crise n’ont pas suffisamment ou pas de pouvoir, et ne prêtent pas non plus assez attention au soutien des victimes de celle-ci – et par là, nous n’entendons pas le système bancaire. Le grand problème est probablement qu’on prête surtout attention aux économies en dépenses publiques, en investissements et en réduction du coût du travail, et seulement accessoirement à la distribution plus équitable des charges de cette crise et à la relance du moteur économique. Cette approche unilatérale fait penser, avec horreur, à ces médicaments qui étaient prescrits au patient dans les années trente et qui le menaient à deux doigts de la mort, jusqu’à ce que quelqu’un trouve que le nourrir s’avérait peut-être un meilleur remède que l’affamer. Stimuler les dépenses au lieu de réduire les coûts, ou faire les deux simultanément, au moins. Même si le rapport de cause à effet entre la dépression économique et le virage de la politique vers la droite ne peut être prouvé, d’aucuns craignent que des régimes qui font fortement penser à celui de l’entre-deux-guerres puissent émerger ici et là. Dès lors, à quoi pensons-nous ?

Dès lors, qu'avons-nous en tête ?

- La lutte contre l’inégalité croissante des revenus, un fossé qui peut uniquement être comblé si l’on intervient plus fortement sur les revenus les plus élevés et sur les fortunes (les plus-values) ;
- la lutte contre la fraude, qui vise aussi et à juste titre la fraude sociale, mais qui ne doit pas pour autant perdre de vue la lutte contre la fraude fiscale, bien plus importante ; et que la fraude sociale ne concerne pas seulement les allocations sociales indûment perçues, mais également les travailleurs qui sont privés de leurs droits sociaux et du travail, et qui se retrouvent ainsi dans toutes sortes de formes d’exclusion sociale (comme la pauvreté) ;

- il ne faut pas seulement lutter contre la fraude sociale en matière d'allocations, mais également contre la sous-protection sociale et le non-exercice de droits, par exemple via l'octroi automatique des droits ;
- nous ne devons pas nous attacher uniquement à des mesures qui ont trait aux revenus, mais aussi aux dépenses (voir les budgets de référence) ;
- surtout – c'est un avis récurrent – les autres domaines clés dans la lutte contre la pauvreté doivent être impliqués ;
- il faut prêter davantage attention à la lutte contre toutes les formes de discrimination – une discrimination qui trouve sans cesse de nouveaux 'moutons noirs' ; comme plus récemment les Roms qui sont rejetés, chargés de tous les péchés du monde ;
- par association, il faut que se produise une sorte de révolution culturelle, afin de brider l'égoïsme éperdu (et son rejeton extrême, la culture du profiteur) et de replacer la solidarité au cœur de nos processus de socialisation (à la maison, à l'école, dans l'espace public) ;
- on prête attention à de nouvelles formes de pauvreté, telles que celles qui résultent de la fracture numérique, mais également faire en sorte que ces développements technologiques permettent de créer des opportunités, des manières innovantes de lutter contre la pauvreté ;
- donner la priorité à la lutte contre la pauvreté infantile et la combattre, non pas parce qu'il s'agit d'une catégorie qui peut difficilement être tenue responsable de sa pauvreté ou qui est tellement vulnérable, mais parce qu'il en résulte une immense perte en capital humain. D'un point de vue individuel, parce que les trois premières années sont cruciales pour leurs chances de vie ultérieures ; sur le plan social, parce qu'au lieu de pouvoir contribuer à la société, ils vont former un coût pour celle-ci.

C'est ici que se manifeste l'importance du niveau fédéral, car dans toute délégation de compétences aux entités fédérées, les rames les plus fortes pour naviguer à contre-courant se situent toujours à ce niveau. Non seulement, les autorités fédérales tiennent toujours les rênes dans plusieurs domaines cruciaux (fiscalité, droit et sécurité, sécurité sociale), mais elles peuvent et doivent intervenir comme coordinateur et médiateur entre l'UE et les Régions. En raison de la complexité de la problématique, le besoin d'une harmonisation organisée entre les acteurs, les domaines et les niveaux de pouvoir se fait en effet sentir.

- Il est vrai que l'introduction d'un modèle de gouvernance n'est pas une tâche aisée, parce qu'il faut solliciter (et donc piloter) non seulement les compétences de différents ministres, mais aussi et peut-être surtout celles de différents niveaux du processus décisionnel ;
- Une véritable gouvernance signifie que les groupes cibles ont aussi leur mot à dire sous la forme d'une co-construction, c'est-à-dire la participation à la création et à l'exécution de la politique. Leur participation ne peut donc pas rester au niveau de

la consultation ; ce qui sera difficile, vu la position assez impuissante de ces groupes cibles sur le plan structurel ;

- La pauvreté est un problème sociopolitique plutôt qu'un problème de politique sociale qui est axé sur l'intégration sociale. La lutte contre la pauvreté doit ambitionner la réalisation d'une société plus équitable, visant des possibilités plus égales pour tous les citoyens de mener une existence digne. À cet effet, la lutte contre la pauvreté doit être liée à la formation permanente de tous les acteurs concernés dans la société ;
- Notons enfin l'impuissance relative du niveau national par rapport aux décisions européennes, surtout s'il s'agit de matières sociales – qui sont de moindre importance dans la plupart des États membres, de sorte qu'une Europe sociale reste aussi un rêve éloigné.

Dans un tel modèle de gouvernance, le CPAS joue un rôle central. Ce modèle de gouvernance peut uniquement fonctionner de façon optimale avec des acteurs indépendants, qui se stimulent les uns les autres et qui, le cas échéant, peuvent intervenir comme contre-pouvoir. De plus, il s'agit du principal argument pour maintenir et même renforcer le statut d'institution indépendante du CPAS. D'où notre inquiétude que les CPAS risquent de ne devenir qu'un prolongement de la politique communale, alors qu'à l'heure actuelle, ils sont plus que jamais indispensables. De ce fait, ils ne pourraient plus se concentrer sur la lutte contre les formes croissantes et plus complexes d'exclusion sociale et de pauvreté et leur prise en charge, mais deviendraient une institution locale comme nombre d'autres ; la clientèle moins forte étant rejetée par les classes moyennes.

En outre, les CPAS jouent un rôle important comme acteurs centraux dans les réseaux d'aide sociale au niveau local, sans lesquels ces réseaux se désintégreraient probablement ou perdraient en cohérence et en efficacité. Ils peuvent également veiller à ce que les instruments présents soient utilisés de manière optimale, comme l'attribution automatique de droits, la stimulation de la prime d'insertion socioprofessionnelle, l'attribution du DIS (revenu d'intégration sociale) à des jeunes qui veulent acquérir une bonne place sur le marché du travail via les études (ou la reprise de leurs études), ainsi que la promotion de la participation des personnes en situation de pauvreté à la culture et aux loisirs. Ce dernier point, surtout, risque d'être réduit à néant suite aux mesures d'économie ; ce qui nous amène, une fois de plus, à paraphraser une déclaration célèbre, mais apocryphe : "si c'était à refaire, je recommencerais avec la culture".

NOTE

1. Vranken, J. & Werkgroep Alternatieve Ekonomie (1972), *Armoede in België*. Anvers : De Nederlandsche Boekhandel, 1972 (basé sur un pamphlet scientifique de 1968). Voir aussi : Vranken, J. (1971), Armoede in België : één op tien, in *De Nieuwe Maand*, 8 : 446-460 et Vranken, J. (1971), Armoede in België. Waarom één op tien en wat eraan gedaan ? in *De Nieuwe Maand*, 9 : 510-522.

Bibliographie

- Accordo, J. (2007), Du bon usage des échelles d'équivalence, *Informations sociales*, 137(1): 36-45.
- ACLVB (2012), Hervormingen van de werkloosheidsuitkeringen : degressiviteit, <http://www.aclvb.be/werklozen/degressiviteit-uitkeringen/>.
- ACW., VIVAS.,VOB., Vlaams Netwerk tegen armoede (2009), Knipperlichtennota over sociale huurprijzen.
- AGF (2009), Child Poverty - A European Challenge, Berlin : AGF.
- Algemeen Verslag over de Armoede (1994), Rapport in opdracht van de Minister van Sociale Integratie gerealiseerd door de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met ATD-Vierde Wereld België en de Vereniging van Belgische steden en gemeenten, afdeling maatschappelijk welzijn, Brussel : Koning Boudewijnstichting.
- Algemeen Verslag over de Armoede (2010), Voorwaardelijkheid van recht. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden, Brussel/Charleroi : Promotion communautaire Le Pivot/Solidarités Nouvelles, met logistieke steun van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanszekerheid en sociale uitsluiting.
- Amnesty International (2010), Human rights in the margins : Roma in Europe, London : Amnesty International UK.
- Astier, I. (2007), Les nouvelles règles du social, Paris : PUF.
- Atkinson, A.-B., Marlier, E., Montaigne, F., Reinstadler, A. (2010), Income poverty and income inequality, in : Atkinson, A.-B., Marlier, E. (eds), Income and Living Conditions in Europe, Luxembourg : Publication Office of the European Union.
- Bäckmann, O., Nilsson, A. (2010), Pathways to Social Exclusion. A Life-Course Study. *European Sociological Review*, 27 : 107-123.
- Baert, H., Vael, L. (ed.) (1995), De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Toekomstoriëntaties, Deurne : Kluwer Editorial.
- Barnes, J. A. (1972), Social Networks, Reading, Mass : Addison-Wesley.
- Baugnet, V., Butzen, P., Cheliot, S., Melyn, W., Wibaut, Q. (2011), Einde van de crisis op de woningmarkten ? Een internationaal overzicht, *Economisch Tijdschrift* : 57-76.
- Beauvisage, T. (2007), Mesurer l'activité sur ordinateur. Enjeux et méthodes, *Réseaux*, 25(145-146) : 45-80.
- Benson, J. K. (1975), Interorganizational network as a political-economy, *Administrative Science Quarterly*, 20 : 229-249.
- Berardo, R. (2009), Processing Complexity in Networks : A Study of Informal Collaboration and its effect on organizational success, *The Policy Studies Journal*, 37(3) : 521-539.
- Beresford, P. (2002), Participation and social policy : transformation, liberation or regulation ? in : Sykes, R., Bochel, C., Ellison N. (eds), *Social Policy Review 14 : Developments and Debates 2001-2002*, Bristol : The Policy Press : 265-272.
- Beresford, P. (2010), Public partnerships, governance and user involvement : a service user perspective, *International Journal of Consumer Studies*, 34(5) : 495-502.

Bibliographie

- Berger, J.-M., Jusniaux, O. (2011), *Mémento CPAS 2011*, Waterloo : Kluwer.
- Bericht (2002), *Ausgeschlossen ?! Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (DG) Belgiens*.
- Bericht (2010), *Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung des Belgischen Roten Kreuzes DG*.
- Beullens, K., Storms, B. (2007), Hoe spenderen lage inkomens hun gezinsbudget ? Eerste analyse casestudy (niet gepubliceerde paper), Geel : Katholieke Hogeschool Kempen.
- Beyns, K., Bruyndonckx, S., Schildermans, E., Van Beurden, V., Van Braeckel, F., Van Deun, E. (2008) *Menswaardig leven. Een onderzoek binnen de Kempense OCMW's*, Geel : Katholieke Hogeschool Kempen.
- Bihr, A., Pfefferkorn, R. (2007), *Le système des inégalités*, Paris : La Découverte.
- Blanden, J., Hansen, K., Machin, S. (2008), *The GDP costs of the lost earning potential of adults who grew up in poverty*, York : Joseph Rowntree Foundation.
- Blane, D. (1999), *The Life-course, Social Gradient and Health*, in : Marmot, M., Wilkinson R.G. (eds), *Social determinants of Health*. Oxford : Oxford University Press.
- Blomme, M. (ed) (2012), *Onderbescherming en proactief handelen. Zuid-Oost-Vlaanderen 2010-2012*, Gent : Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen.
- Boeren, E., Nicaise, I. (2012), Schitterend gemiddeld. Kwaliteit, kansengelijkheid en rendement van het Vlaamse onderwijs in internationaal perspectief, in : Noppe, J., Vanderleyden, L., Callens, M. (eds), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2011*, Brussel : Vlaamse Overheid : 43-79.
- Bogaerts, K., Darquenne, R., De Vil, G., Van Camp, G., Van Mechelen, N. (2012), *Het leefloon en alternatieven voor de sociaalprofessionele integratievrijstelling in de berekening van het inkomen : vervolgproject*, Brussel : Koning Boudewijnstichting.
- Bogaerts, K., Marx, I., Vandelannoote, D., Van Mechelen, N. (2010), *Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie. Onderzoek in opdracht van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg*, Antwerpen : Universiteit Antwerpen.
- Bonfadelli, H. (2002), *The Internet and Knowledge Gaps : a theoretical and empirical investigation*, *European Journal of Communication*, 17 (1): 65-84.
- Bongartz, M., Jolz, G. (2010), *Bericht, Multiproblemfamilien – Familien mit vielfältiger Problembelastung*, DG : Belgischen Roten Kreuzes.
- Bosselaar, H., Maurits, E., Molennar-Cox, P., Prins, R. (2010), *Multiproblematiek bij cliënten, verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*, Meccano/Astri.
- Bouckaert, G., Verhoest, K., Legrain, A. (2001), *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*, Gent Academia Press.
- Bouckaert, N., Schokkaert, E. (2011), *A first computation of non-take-up behaviour in the 'leefloon'*, Leuven : KULeuven, Centrum voor Economische Studieën.
- Bourdieu, P. (1972), *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1979), *Les trois états du capital culturel*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 30 (30), 3-6.
- Boutet, A., Trémembert, J. (2009), *Mieux comprendre les situations de non-usage des TIC - Le cas de l'informatique et d'internet*, *Les Cahiers du Numérique*, 5(1): 69-100.
- Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (2003), *Armoede en participatie*, Gent : Academia Press.
- Bouverne-De Bie, M., De Visscher, S., Delens-Ravier, I., Impens, J., Rosseel, Y., Willems, S. (2011), *Een link tussen leven in armoede en maatregelen bijzondere jeugdbijstand ?*, Gent : Academia Press.
- Bradbury, B., Janti, M. (1999), *Child Poverty across Industrialized Nations*, Innocent Occasional Paper 71, Florence : UNICEF International Child Development Centre.
- Bradshaw, J., Chzhen, Y., de Neubourg, C., Main, G., Martorano, B., Menchini, L. (2012), *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*, Florence : UNICEF.

Bibliographie

- Bronfenbrenner, U. (1979), *The ecology of human development*, Cambridge : Harvard University Press.
- Brooks-Gunn, J., Duncan, G. (1997), The effects of poverty on children, *Children and Poverty*, 7(2): 55-71.
- Brotcorne, P., Damhuis, L., Laurent, V., Valenduc, G., Vendramin, P. (2010), Diversité et vulnérabilité dans les usages des TIC. La fracture numérique au second degré, Gent/Bruxelles : Academia Press/Politique scientifique fédérale.
- Brotcorne, P., Mertens, L., Valenduc, G. (2009b), Les jeunes off-line et la fracture numérique - Les risques d'inégalités dans la génération des "nativs numériques", Bruxelles : MI-IS.
- Brotcorne, P., Valenduc, G. (2009a), Les compétences numériques et les inégalités dans les usages d'internet, *Les Cahiers du Numérique*, 5 (1): 45-68.
- Burnay, N. (2009), Chômage de longue durée, transmissions générationnelles et modèles normatifs, *Service social*, 55 (1): 47-65.
- Burt, R. S. (1976), Positions in networks, *Social Forces*, 55 : 93-112.
- Burt, R. S. (2004), Structural holes and good ideas, *American Journal of Sociology*, 110 : 349-399.
- Cabinet du secrétaire d'État à la lutte contre la Pauvreté (2008), Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/plan_fr-web.pdf.
- Cantelli, F. (2007), L'État à tâtons. Pragmatique de l'action publique face au sida, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Cantillon, B., Van Aerden, K., Van den Bosch, K. (2010), Kinderarmoede en Kinderbijslag in de Europese Unie, in : RKW (ed), *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa. Een studie : Sociale toeslagen in de Belgische kinderbijslag*, Brussel : Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers : 36-69.
- Carpentier, S., De Vil, G., Van Mechelen, N. (2011), Het leefloon en alternatieven voor de sociaalprofessionele integratievrijstelling in de berekening van het inkomen, Brussel : Koning Boudewijnstichting.
- Casman, M.-T., Vranken, J., Dierckx, D., Deflandre, D., Campaert, G. (2010), Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale : Acteurs d'innovation au sein des Services Publics Fédéraux belges, Anvers : Garant, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/livre_des_bonnes_pratiques_fr.pdf.
- Casman, M-Th, Driessens, K., Vranken, J. (sous la dir.) (2007), Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS, Université d'Anvers et Université de Liège. Bruxelles, SPP Intégration Sociale.
- Castel, R. (1999), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris : Gallimard.
- Chauvel, L. (1995), Inégalités singulières et plurielles : les évolutions de la courbe du revenu disponible, *Revue de l'OFCE*, 55 (1): 211-240.
- Cherenti, R. (2008a), Le panier de la ménagère pauvre. Partie 1 - Etude quantitative, UVCW, Fédération des CPAS.
- Cherenti, R. (2008b), Le panier de la ménagère pauvre. Partie 2 - Etude qualitative, UVCW, Fédération des CPAS.
- Clé, A. (2005), Culturele, sportieve en sociale participatie. Het OCMW aan zet!, Brussel : POD Maatschappelijke Integratie.
- Clé, A., Mechbal, L. (2004), Cultuur en sport. Hefbomen voor maatschappelijke participatie. Nieuwe sporen voor OCMW's, Brussel : Kunst en Democratie/Culture et Democratie.
- Cleveland, G., Krashinsky, M. (2003), *Financing ECEC Services in OECD Countries*, Toronto : University of Toronto.
- Coleman, J.S. (1998), Social capital in the creation of human-capital, *American Journal of Sociology*, 94 : S95-S120.
- Communauté Française (2010), Contrat pour l'École. 10 priorités pour nos enfants, http://www.contrateducation.be/contrat_presentation.asp.

Bibliographie

- Communauté Française (2011), Plan d'actions 2011-2014, <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=9155>.
- Cornelis, I., Peeters, N., Reynaert, J.-F., Thijs, P., Casman, M.-T., Nisen, L., Storms, B. (2012), REMI : referentiebudgetten voor een menswaardig inkomen. Een webapplicatie, Geel/Luik : cebud/ULG.
- Council of Europe (2012), Human rights of Roma and Travellers in Europe, Strasbourg : Council of Europe publishing.
- Coussée, F., Roets, G. (2011), Vrijjetidsbeleving van kinderen in armoede. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, Gent : UGent.
- Cuin, C.-H. (1993), Les sociologues et la mobilité sociale, Paris : PUF.
- Currie, C., Morgan, A., Currie, D., de Looze, M. (2012), Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-Aged Children (HBSC) Study : international report from the 2009/2010 surve, Copenhagen : WHO.
- Cuypers, D., Buelens, J., Carlens, I., Fierens, J., Bodart, M., Van Ruymbeke, M., Versailles, P., Nayer, A., Bodson, J.-C., Smeesters, B., Moreno, O., Veny, L., Joosten, V. (2004), Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door de rechtspraak van het jaar 2002 : verslag op aanvraag van de Minister van Sociale Integratie.
- Dalbokova, D., Krzyzanowski, M., Lloyd, S. (2007), Children's Health and the Environment in Europe : A Baseline Assessement, Copenhagen : WHO.
- Damon, J. (2008), L'exclusion, Paris : PUF.
- De Block, M. (2012), Federaal Plan Armoedebestrijding, <http://www.deblock.belgium.be/nl/maatschappelijke-integratie-armoedebestrijding>.
- De Boyser, K. (2008), Armoede en depravatie in de rand van de arbeidsmarkt, in : Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., Dewilde, C. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2008, Leuven/Voorburg : Acco.
- De Boyser, K. (2008a), Naar een doelmatigere armoedebestrijding. Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen, Antwerpen : OASeS.
- De Boyser, K., Levecque, K. (2007), Armoede en sociale gezondheid : een verhaal van povere netwerken ?, in : Vranken, J. (ed), Armoede en sociale uitsluiting : jaarboek 2007, Leuven : Acco.
- De Boyser, K., Linchet, S., Van Dijck, L. (2010), Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen, Brussel : POD Maatschappelijke Integratie.
- De Cock, A. (2003a), De methodiek van de dialoog, in : Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent : Academia Press : 39-62.
- De Cock, A. (2003b), Werken met ervaringsdeskundigen in de kansarmoede, in : Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent : Academia Press : 185-195.
- De Decker, P., Panneccoucke, I., Goossens, L. (2005), Over wortelen, stokken en preken. Naar een woonbeleid voorbij de historische opties, in : De Decker, P., Goossens, L., Panneccoucke, I. (eds), Wonen aan de onderkant, Antwerpen : Garant.
- De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D., Cantillon, B. (eds), Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, Antwerpen : CSB : 18-82.
- De Heus, M., Dronkers, J. (2010), De onderwijsprestaties van immigrantenkinderen in 16 OECD-landen. De invloed van onderwijsstelsels en overige samenlevingskenmerken van zowel herkomst als bestemmingsland, *Tijdschrift voor Sociologie*, 31 (3-4): 260-294.
- De Meyer, I., Warlop, N. (2010), PISA. Leesvaardigheid van 15-jarigen in Vlaanderen. De eerste resultaten van 2009, Gent : Vakgroep Onderwijskunde.
- De Neubourg, C., Main, G., Martorano, B., Menchini, L., Bradshaw, J., Chzhen, Y. (2012), Child deprivation, multidimensional poverty and monetary poverty in Europe, Florence : UNICEF.

Bibliographie

- De Potter, V., Vandervoort, L. (s.d.), Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi! Bruxelles : SPP Intégration Sociale, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/126500_pod_mi_-_bw_evaluatieboek_fr.pdf.
- De Vil, G., Fasquelle, N., Festjens, M.-J., Joyeux, C. (2011), Welvaartsbinding van sociale en bijstandsuitkeringen, Working Paper, Brussel : Federaal Planbureau : 4-11.
- De Waal, F. (2009), Een tijd voor empathie. Wat de natuur ons leert over de samenleving, Amsterdam : Contact.
- De Wilde, M. (2011), Deel 4 : Kenmerken en begeleiding van studenten met (equivalent) leefloon. Kwantitatief onderzoek op basis van enquêtes, in : De Wilde, M., Hermans, K., De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D., Cantillon, B. (eds), Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, Antwerpen : CSB : 91-160.
- De Wilde, M., Cuypers, D., Torfs, D., Van Aelst, K., Cools, P. (2011), Deel 2 : Beleidsvergelijking België, Nederland en Frankrijk. Vergelijking van de regelgeving inzake studenten en materiële noden in België, Nederland en Frankrijk, in : De Wilde, M., Hermans, K.
- De Wilde, M., Hermans, K., De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D., Cantillon, B. (eds) (2011), Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, Antwerpen : CSB.
- Deboosere, P., Gadeyne, S., Van Oyen, H. (2011), De evolutie van sociale ongelijkheid in levensverwachting, in : Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., Charafeddine, R. (eds), Sociale ongelijkheden in gezondheid in België. Gent : Academia Press : 15-26.
- Dechamps, I. (1994), Le travail social écartelé, Bruxelles : Vie Ouvrière : 82.
- Deckers, G., Kegels, C. (2003), Les technologies de l'information et de la communication en Belgique, Bruxelles : Bureau fédéral du plan.
- Defeyt, P. (2011), L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers, Ottignies : Institut pour un développement durable.
- Defeyt, P. (2012), A l'orée d'une année difficile..., Ottignies : Institut pour un développement durable.
- Degrande, L. (2003), Participatie van armen op beleidsniveau : het Vlaamse armoedebeleid, in : Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent : Academia Press : 63-72.
- Delcourt, J. (2006), État social actif ou travailleurs, chômeurs et citoyens activés, *Recherches socio-logiques et anthropologiques*, 37 (2): 194-201.
- Delphi, C. (1998), L'ennemi principal, vol. 1 : Économie politique du patriarcat, Paris : Éditions Syllèphe.
- Demeester, N. (2007), De consumptieprijsindex basis 2004, http://statbel.fgov.be/nl/binaries/p415b2004_nl%5B1%5D_tcm325-34199.pdf.
- Demeyer, B., Rea, A., Devleeshouwer, P. (2008), Evaluatie ESF-project Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting binnen de federale overheidsdiensten, Leuven : HIVA.
- Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (1998), Cultuurparticipatie : een vergeten recht en bindende kracht in de armoedebestrijding. Een kijk op de ART23*-projecten. Kunstprojecten als hefboom tegen sociale uitsluiting, Brussel : Koning Boudewijnstichting.
- Destremau, B., Salama, P. (2002), Mesures et démesure de la pauvreté, Paris : PUF.
- Di Maggio, P., Hargittai, E., Celeste, C., Shafer, S. (2004), Digital inequality : from unequal access to differentiated use, in : Neckerman, K. (ed), Social inequality, New York : Russel Sage Foundation.
- Dienst betalingen wedden overheidspersoneel (2012), Indexaanpassing ?, <http://www.wedden.fgov.be/indexation/default.htm>.
- Dierckx, D. (2005), Het OCMW : (hoe) lang zal het (nog) leven ?, in : Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2005, Leuven : Acco : 265-276.
- Dierckx, D. (2007), Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk, Leuven : Acco/OASES.

Bibliographie

- Directie-generaal Personen met een handicap (2005), Tegemoetkomingen aan personen met een handicap, http://www.handicap.fgov.be/nl/vos_droits/alloc_ph/arr.htm.
- Directie-generaal Personen met een handicap (2012), Jaaroverzicht 2011 in cijfers, http://www.handicap.fgov.be/docs/overzicht_cijfers_2011_nl.pdf.
- D'Olieslager, T., De Boyser, K. (2004), Armoede en sociale uitsluiting becijferd, in : Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004, Leuven/Voorburg : Acco : 457-507.
- Doom, R. (2001), Armoede. Een essay van een open deur, in : Mazijn, B. (ed.), Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken, Gent : Academia Press.
- Doulkeridis, C. (2011), PERSMEDELING van de Staatssecretaris voor Huisvesting, <http://www.srbirisnet.be/documentatie/actualiteiten/news/brussels-huurwoningenbestand-de-huurprijzen-stijgen-opnieuw>.
- Doyal, L., Gough, I. (1991), A theory of human need, Hounds Mills : Macmillan Education Ltd.
- Driessens, K., Hubert, H.-O., Franssen, A., Belleflamme, C., Chaidron, A., Depauw, J., Darquenne, R. (2012), Recherche-action concernant les possibilités intégrantes et activantes de l'aide alimentaire en y associant ses bénéficiaires d'une manière active, Bruxelles : SPP Intégration Sociale.
- Driessens, K., Van Regenmortel, T. (2006), Force du Lien contre la pauvreté. Sphère de vie et relation d'aide. Social en hulpverlening, Leuven : Lannoo Campus.
- Dubet, F. (2010a), Les places et les chances. Repenser la justice sociale, Paris : Éditions du seuil.
- Dubet, F. (2010b), Inégalités sociales et parcours de vie, Université de Montréal, http://www.socio.umontreal.ca/documents/SOL6541_A2010.pdf.
- Dufresne, A. (2011), Le salaire, un enjeu pour l'euro-syndicalisme, Nancy : Presses universitaires de Nancy.
- Dumont, D. (2012), La responsabilisation des personnes sans emploi en question, Bruxelles : La Chartre.
- Duncan, G. J., Kalil, A., Ziolkowski, K. (2008), Economic costs of early childhood poverty : Raising Young Children Out of Poverty Can Substantially Improve Their Odds of Economic and Life Success, Washington, D.C. : Partnership for America's Economic Success.
- Dupont, C. (2004), Omzendbrief 3 augustus 2004, "Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie - studenten en het recht op een leefloon".
- Dupriez, V., Monseur, C., Van Campenhout, M. (2009), Étudier à l'université : le poids des pairs et du capital face aux aspirations d'étude, *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 75 : 1-31.
- Engelen, J., Dekelver, J., Van den Bosch, W. (2010), Social Media for Social Inclusion of Youth at Risk, Paper presented at the INCLUSO 2010 Conference, Leuven.
- Erikson, R., Goldthorpe, J. H. (1992), The Constant Flux, Oxford : Clarendon Press.
- Esping-Andersen, G. (1990), The three worlds of welfare capitalism, Cambridge : Polity Press.
- Europese Commissie (2009), Joint report on social protection and social inclusion, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
- Europese Commissie (2011), Material Deprivation among Children, Research Note 7/2011. Brussel : Europese Commissie.
- Eurostat (2010a), Glossary : overcrowding rate, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate.
- Eurostat (2010b), Glossary : Severe housing deprivation rate, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics-explained/index.php/Glossary:Severe_housing_deprivation_rate.
- Eurostat (2012a), Employment and unemployment rates (Labour Force Survey), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.447 Bibliographie
- Eurostat (2012b), Gini Coefficiënt, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en. Eurostat (2012c), People at risk of poverty or social exclusion, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

Bibliographie

- Eurostat (2012c), People at risk of poverty or social exclusion, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
- Eurostat (2012d), S80/S20 income quintile share ratio by sex and selected age group, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en.
- Eurostat (2012e), Severe material deprivation rate by age & sex, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd11&lang=en.
- Evers, J. (s.d.), Digitale inclusie in Vlaanderen : kloven dichten, kraters vullen en bruggen bouwen, Brussel : Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.
- Eycken, M. (2006), Roma-zigeuners : overleven in een industriële samenleving, Leuven : Acco.
- Federaal Planbureau - Task Force Duurzame Ontwikkeling (2012), Gezinnen met een zeer lage werkintensiteit, <http://www.indicators.be/nl/indicator/gezinnen-met-zeer-lage-werkintensiteit?detail=#toelichting>.
- Federaal Planbureau (2012), De aanpassingen van de sociale uitkeringen in 2011 en 2012: beschikbare financiële middelen en overzicht van de welvaartsevolutie van de gemiddelde uitkeringen sinds 1980, http://www.plan.be/admin/uploaded/201104111202370.CP_WP_04_11_NL.pdf.
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2010), Huishoudbudget 1999-2010. Huishoudbudgetonderzoek. Verdeling volgens de inkomenstekwartieren met gestandaardiseerd huishoudinkomen.
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2010), Huishoudbudget 1999-2010, http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/huishoudbudget_1999-2010.jsp.
- Federale Overheidsdienst Economie K.M.O. Middenstand en Energie (2012), Indexen per productgroep, <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/consumptieprijsen>.
- Fenton, C., Brooks, F., Spencer, N.-H., Morgan, A. (2011), Sustaining a positive body image in adolescence : an assets-based analysis, *Health & Social Care in the Community*, 18 (2): 189-198.
- Fleury, C. (2000), Les classes d'Erikson, Goldthorpe et Portecarero (EGP): rapport technique sur l'utilisation et l'intégration des codes EGP dans le recensement de 1851, 1871 et 1901.
- FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010a), Armoederisico, http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/inkomens/armoeide/.
- FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010b), Fiscale statistiek van de inkomen - 2005,2006,2007,2008,2009,2010, http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/Statistique_fiscale_des_revenus.jsp.
- FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010c), Inkomenongelijkheid volgens de Gini-coëfficiënt, http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/fisc/Inkomensongelijkheid/.
- FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2010d), Spreiding gezinsuitgaven, http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/inkomens/spreiding/.
- FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2012a), Armoederisico, België, laatste 6 jaren, http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/inkomens/armoeide/.
- FOD Economie - Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (2012b), Index search.
- FOD Sociale Zekerheid (2012), Nationaal Sociaal Rapport 2012 België. Retrieved 25/10/2012, http://socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/sociale_bescherming/nationaal_sociaal_rapport_2012_belgie_nl.pdf.
- Foster-Fishman, P. G., Salem, D., Allen, N., Fahrback, K. (2001), Facilitating interorganizational collaboration : the contributions of interorganizational alliances, *American Journal of Community Psychology*, 29 (6): 875-905.
- Foyer (2006), De Roma van Brussel, Brussel : Regionaal Integratiecentrum Foyer.
- FRA (2009), Data in focus report : the Roma, Budapest : European Agency for Fundamental Rights.

Bibliographie

- FRA (2012), The situation of Roma in 11 EU member states : survey results at a glance, Luxembourg : EU publication office.
- Frank, K. (1996), Mapping interactions within and between cohesive subgroups, *Social Networks*, 18 : 93-119.
- Frank, K. A. (1995), Identifying Cohesive subgroups, *Social Networks*, 17 : 27-56.
- Franssen, A. (2003), Le sujet au cœur de la nouvelle question sociale, *Le revue nouvelle*, 12 : 10-51.
- Freeman, L.C. (2004), The Development of Social Network Analysis, Vancouver : Empirical Press.
- Fret, L. (1997), Sociale activering : een weg naar sociale integratie en/of sociale uitsluiting ?, *Alert*, 24(4): 17-45.
- Friedkin, N.E. (1978), University social-structure and social networks among scientists. *American Journal of Sociology*, 83 : 1444-1465.
- FSE Conférence (2010), Le rôle du FSE dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Thème 4 : Gestion des Compétences, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Theme_4_fr.pdf
- Fuchs, M. (2009), Social Assistance - No thanks ? The non-take-up phenomenon and its patterns in Austria, Germany and Finland after 2000, Vienna : European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- FUNOC (2009), L'Essentiel, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/essentiel_pauvrete.pdf.
- Gaskin, K. (2004), Volunteering and availability for work : an evaluation of the change to jobseeker's allowance regulations, Sheffield : Department for Work and Pensions.
- Geenen, G. (2010), Helpende handen. Gehechtheid bij kwetsbare ouders en kinderen, Leuven : Lan-noo Campus.
- Geldof, D., Driessens, K. (2008), Over culturele armoede, armoedecultuur en betrokkenheid. Reflexies over participatie aan en het recht op (eigen ?) cultuur, *Momenten*, 2 : 20-28.
- Gheorge, N. (1991), Roma-Gypsy Ethnicity in Eastern Europe, *Social Research*, 58 (4): 829-845.
- Girès, J. (2011), La mobilité sociale intergénérationnelle en Belgique. Rôle de l'origine sociale dans les destinées sociales et scolaires et dimension sexuée de la fluidité sociale, *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 42 (1): 3-23.
- Goedemé, T., De Vil, G., Van Mechelen, N., Fasquelle, N., Bogaerts, K. (2012), Hoogte en adequaatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011, in : Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., Coppée, C. (ed), Armoede in België. Jaarboek 2012, Leuven/Den Haag : Acco : 215-238.
- Goossens, L., Flamant, C., Walschap, T. (2003), Opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen tegen armoede en sociale uitsluiting, in : Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (eds), Armoede en participatie, Gent : Academia Press : 209-219.
- Groenez, S., Nicaise, I. (2002), Traps and springboards in European minimum income systems : The Belgian case, Leuven : HIVA-KULeuven.
- Groenez, S., Nicaise, I., De Rick, K. (2010), De ongelijke weg door het onderwijs, in : Vanderleyden, L., Callens, M., Noppe, J. (eds), De Sociale Staat van Vlaanderen 2009, Brussel : Vlaamse Overheid : 33-68.
- Grymonprez, H., Kroels, A., Claessens, D., Dehertogh, B., Maelstaf, H. (2010), De socioprofessionele balans vanuit een ontgrenzende benadering, Antwerpen : Artesis Hogeschool.
- Gui, M. (2007), Formal and substantial Internet information skills : the role of socio-demographic differences on the possession of different components of digital literacy, *First Monday*, 12 (9).
- Gulati, R. (1998), Alliances and Networks, *Strategic Management Journal*, 19 (4): 293-317.
- Haesendonckx, C. (2001), Recht op cultuur. Drempels die mensen in armoede belemmeren in hun culturele participatie. Nota in opdracht van DSO-Cultuurel Stad Antwerpen, Antwerpen : vzw Recht-op & RISO Antwerpen.
- Hak, A.-W., Piepers, H., van Putten, B. (2001), Naar een proactief werkende overheid. Een handreiking voor gemeenten die hun burgers proactief van dienst willen zijn, Den Haag : Programma-bureau Overheidsloket 2000.
- Hall, S. (1996), Introduction : who needs identity, in Hall, S., Du Gay, P. (eds), Questions of cultural

Bibliographie

- identity, London : Sage Publications : 1-17.
- Halleröd, B., Heikkilä, M., Mäntysaari, M., Ritakallio, V.-M., Nyman, C. (1996), The Nordic Countries : Poverty in a Welfare State, in : Yen, E., Miller, S.-M., Samad, S.-A. (eds), Poverty : a global review. Handbook on international poverty research, Oslo : Scandinavian University Press : 325-353.
- Hamel, M.-P. (2009), Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté. Une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Paris : Institut d'études politiques de Paris.
- Hargittai, E. (2002), Second-order digital divide : differences in people's online skills, *First Monday*, 7 (4).
- Hauser, R., Nolan, B., Mörsdorf, K., Strengmann-Kuhn, W. (2000), Unemployment and poverty : Change over time, in : Gallie, D., Paugman, S. (eds), Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe, New York : Oxford University Press : 25-46.
- Hemelsoet, E. (2011), De sociale inclusie van Roma : vragen bij een Europees project, *Oikos*, 59 (4).
- Hermans, K. (2005), De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvlakte van de Vlaamse OCMW's (proefschrift), Leuven : KU Leuven.
- Hermans, K., De Groof, M. (2011), Deel 5 : De ervaringen van maatschappelijk workers en studenten. Kwalitatief onderzoek op basis van focusgesprekken, Antwerpen : CSB.
- Hermans, K., Raeymackers, P., Casman, M.-T. (2010), The active welfare state in Belgium : from theory to practice, in : Dierckx, D., Van Herck, N., Vranken, J. (eds), *Poverty in Belgium*. Leuven : Acco : 103-124.
- Hermans, K., Van Hamme, E., Lammertyn F. (1999), Sociale activering in Vlaamse OCMW's : een empirische toetsing, *Tijdschrift voor Sociologie*, 20(2): 149-175.
- Hernanz, V., Malherbet, F., Pellizzari, M. (2004), Take-up of welfare benefits in OECD countries : a review of the evidence, Paris : OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Heylen, K., Winters, S. (2009), Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen : De budgetbenadering, Heverlee : Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Hill, F., Michelson, W. (1981), Towards a Geography of Urban Children and Youth, in Herbert, D. T., Johnston, R. J. (eds), Geography and the Urban Environment. Progress in Research and Applications. Volume IV. Chichester : John Wiley & Sons : 193-228.
- Hoge Raad Werkloosheid (2012), Verslag 2012, FOD Werklegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, in : Interfederale armoedebarometer. (2011), Deelname en niet-monetaire deprivatie, https://enquete.mi-is.be/armoedebarometer/pages_nl/6_2_niet_monetair.html#.
- Hooghe, M. (2003), Sociaal kapitaal in Vlaanderen. Verenigingen en democratische politieke cultuur, Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Hoppenbrouwers, K., Roelants, M., Guérin, C., Van Leeuwen, K. (2011), Als mama rookt, rookt de baby mee : sociaaleconomische indicatoren en perinatale gezondheidseffecten van gedwongen blootstelling van een Vlaamse geboortecohorte aan tabaksrook tijdens de zwangerschap in de eerste levensweken, *Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek SWVG : feiten en cijfers*, 2011-7.
- Howell, D. (2008), Méthodes statistiques en sciences humaines, Bruxelles : De Boeck.
- Humbeeck, E. (2009), Budgetbeheer bij armen. Onderzoek naar het gebruik van zelfcontroletechnieken (Niet-gepubliceerde masterproef), Leuven : Katholieke Universiteit Leuven.
- Hyyppä, M. T., Mäki, J., Impivaara, O., Aromaa, A. (2005), Leisure participation predicts survival : a population-based study in Finland, *Health Promotion International*, 21 (1): 5-12.
- Ife, J., Morley, L. (2002), Human rights and child poverty, Paper presented at the Fifth International Conference on the Child, <http://info.humanrights.curtin.edu.au/local/docs/HumanRights&ChildPoverty.pdf>.
- Immervoll, H., Pearson, M. (2009), A Good Time for Making Work Pay ? Taking Stock of In-Work Benefits and related Measures across the OECD, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 81, Paris : OECD.

Bibliographie

- INBAS GmbH., ENGENDER asbl (2010), Discussion Paper for the Working seminar – 12th February 2010 - on stakeholder involvement in the implementation of the social inclusion strand of the open method of coordination, http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/en/wos/copy_of_dis/view.
- INSEE (2010), L'évaluation du prototype ESeC : le bilan tiré de l'expérience française, *Documents de travail*, F1005.
- INSEE (2012), Les revenus et le patrimoine des ménages. Paris : INSEE.
- Interfederale armoedebarometer (2011), Deelname en niet-monetaire deprivatie, https://enquete.mi-is.be/armoedebarometer/pages_nl/6_2_niet_monetair.html#.
- Isett, K. R., Mergel, A., LeRoux, K., Mischens, P. A., Rethemeyer, R. K. (2011), Networks in Public Administration Scholarship : Understanding Where We Are and Where We Need to Go, *Journal of Administration Research and Theory*, 21(i): 157-173.
- Jacobs, D., Rea, A. (2007), Les jeunes bruxellois, entre diversité et adversité. Enquête parmi les rhétoriciens des écoles de la Ville de Bruxelles, *Brussels Studies*, 8 : 1-17.
- Jacques, W. (2012), L'outil partenarial dans l'insertion professionnelle : enjeux méthodologiques et cadre structurant, *Revue TEF*, 10, (à paraître).
- Janssens, P. (2011), Voor wat hoort wat. Naar een nieuw sociaal contract, Antwerpen : De Bezige Bij.
- Kamerman, S.B., Neuman, M., Waldfog, J., Brooks-Gunn, J. (2003), Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD-Countries, Paris : OECD.
- Kayser, H., Frick, R. (2000), Take it or leave it : (non)-take-up behavior of social assistance in Germany, Berlin : Deutches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Keaney, E. (2006), From access to participation. Cultural policy and civil renewal, London : Institute for Public Policy Research.
- Kerr, S. (1982), Deciding about supplementary pensions : a provisional model, *Journal of Social Policy*, 11 : 505-517.
- Kerr, S. (1983), Making ends meet : an investigation into the non-clamming of supplementary pensions, London : Bedford Square.
- Kind en Gezin (2012), Kind in Vlaanderen 2011, Brussel : Kind & Gezin.
- Kinderrechtencoalitie (s.d.), Kinderen en jongeren in armoede. Een probleemstelling vanuit kinderrechtenperspectief, http://www.demos.be/uploads/tx_bworxebib/Kinderen_en_jongeren_in_armoede.pdf.
- Kleven, H., Kopczuk, W. (2008), Transfer program complexity and the take up of social benefits, Cambridge : National Bureau of Economic Research.
- Knudsen, H., Jørgensen, H. (eds), Labour and employment regulation in Europe, New York : Peter Lang : 211-231.
- Kruispunt Migratie-Integratie (2012), Cijfers over etnisch-culturele diversiteit, <http://www.kruispuntmi.be/thema.aspx?id=5513>.
- Krumer-Nevo, M. (2005), Listening to 'life knowledge': a new research direction in poverty studies, *International journal of Social Welfare*, 14 (2): 99-106.
- La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, quel soutien du FSE, Comptes-rendus de la conférence tenue les 18 et 19 novembre 2010 (s.d.), <http://www.mi-is.be/be-fr/europe/conference-la-lutte-contre-la-pauvreté-et-l-exclusion-sociale-quel-soutien-du-fse>.
- Lammertyn, F. (1998), 'Le nouveau social': maatschappij op zoek naar nieuwe vormen van sociale bescherming, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 89(11): 819-845.
- Lathouwer, L., Bogaerts, K. (2002), Financiële incentieven en laagbetaald werk. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 44(4): 615-691.
- Laumann, E. O., Galaskiewicz, P., Marsden, V. (1978), Community structure as Interorganizational Linkages, *Annual Review of Sociology*, 4 : 455-484.

Bibliographie

- Leclerc, A., Fassin, D., Granjean, H. (2000), Inégalités sociales de santé, Paris : La découverte.
- Lemieux-Charles, L., Chambers, L.W., Cockerill, R., Jaglal, S., Brazil, K., Cohen, C., LeClair, K., Daliel, B., Schulman, B. (2005), Evaluating the effectiveness of community-based Dementia Care Networks : The dementia care networks' study, *Gerontologist*, 45 : 456-464.
- Les experts du vécu, page web sur le site du SPP Intégration Sociale, <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvreté/les-experts-de-vecu>.
- Levecque, K. (2003), Armoede is... ? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld, Antwerpen/Apeldoorn : Garant.
- Levin, K.A., Currie, C. (2010), Family structure, mother-child communication, father-child communication, and adolescent life satisfaction. A cross-sectional, multilevel analysis, *Health Education*, 110 : 152-168.
- Lewis, O. (1966), The culture of poverty. *Scientific American*, 215 : 19-25.
- Liégeois, J. P. (2007), Roma in Europe, Strasbourg : Council of Europe publishing.
- Lieten, I. (2011), Beleidsbrief Armoedebestrijding : Beleidsprioriteiten 2011-2012, Brussel : Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding.
- Lieten, I. (2012), Voortgangsrapport 2011-2012 Vlaams Actieplan Armoedebestrijding. Actieprogramma Kinderarmoede, Brussel : Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding.
- Lister, R. (2002), A politics of recognition and respect : involving people with experience of poverty in decision making that affects their lives, *Social Policy & Society*, 1 (1): 37-46.
- Lister, R. (2004), Poverty, Cambridge : Polity.
- Lollivier, S., Verger, D. (1998), Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes, *Économie et statistique*, 308 (1): 113-142.
- Macquet, C., Vrancken, D. (2006), Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société, Paris : Éditions Belin.
- Maes, F. (2012), Tic et alpha : mariage d'amour ou de raison ?, *Le journal de l'Alpha*, 182 : 12-22.
- Malcorps, A. (2009), Een eerste aanzet tot onderzoek naar de hulpverlening aan tienermoeders, Antwerpen : UA.
- Mariën, I., Van Audenhove, L., Vleugels, C., Bannier, S., Pierson, J. (2010), De digitale kloof van de tweede graad in Vlaanderen, Brussel : Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.
- Marsden, P. V., Lin, N. (1982), Social Structure and Network Analysis, Beverly Hills : Sage Publications.
- Marx, I., Verbist, G., Bogaerts, K., Vandenbroecke, P., Vanhille, J. (2011), Wie zijn de werkende armen in België, *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid* : 221-243.
- Mast, A., Dujardin, J., Van Damme, M., Vande Lanotte, J. (2006), De maatschappelijke integratie - Het leefloon, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen : Wolters Kluwer : 686-692.
- Mathijssen, C. (2010), Armoedebestrijding op het Platteland. Op zoek naar knelpunten en uitwegen. Rapport van literatuuronderzoek, interviews en ronde tafel, Leuven : Cera.
- Matras, Y. (2005), The status of Romani in Europe, Manchester : University of Manchester.
- Mau, S. (2003), The moral economy of welfare states : Britain and Germany compared, London : Routledge.
- Mau, S. (2004), Welfare regimes and the norms of social exchange, *Current Sociology*, 52(1): 53-74.
- McCradden, C. (2008), Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, *The European Journal of International Law*, 19(4): 655-724.
- Mead, L. (1986), Beyond entitlement. The social obligations of citizenship, New York : Free Press.
- Merllié, D., Prévot, J. (1991), La mobilité sociale, Paris : La Découverte.
- Mertens, T. (2007), Bericht, Ausgeschlossen ?! Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (DG) Belgiens, DG : Belgischen Roten Kreuzes.
- Mestrum, F. (2002), Globalisering en armoede. Over het nut van armoede in de nieuwe wereldorde, Berchem : EPO.

Bibliographie

- Meurs, P., Gul, J. (2004), Ontwikkelingsgerichte opvoedingsondersteuning bij kansarme, allochtone gezinnen, *Tijdschrift Klinische Psychologie*, 34(3): 168-180.
- Michielse, H. (1977), De burger als andragoog. Een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk, Amsterdam : Boom Meppel.
- Michielse, H. (1989), Welzijn en discipline. Van tuchthuis tot psychotherapie, Amsterdam : Boom Meppel.
- Migchelbrink, F. (2007), Actieonderzoek voor professionals in zorg en welzijn, Amsterdam : Uitgeverij SWP.
- Ministerium Deutschsprachigen Gemeinschaft (2011), Ostbelgien leben 2025, Regionalen Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Band 3.
- Mitchel, J.C. (1969), The Concepts and Use of Social Networks, in : Mitchell, J. C. (ed), *Social Networks in Urban Situations. Analysis of Personal Relationships in Central African Towns*. Manchester : Manchester University Press : 1-50.
- Moati, P., Rochefort, R. (2008), Mesurer le pouvoir d'achat, Paris : La documentation française.
- Murray, C. (1984), Losing ground. American social policy 1950-1980, New York : Basic Books.
- Nachtergael, E. (2012), Roemeense Roma uit een dorp in de 'Banaat': een mobiele 'outsider community' als overlevingsstrategie, Leuven : KULeuven.
- Neels, K., Theunynck, Z. (2012), Arbeidsparticipatie van laaggeschoold vrouwen na ouderschap : differentiële gezinsopvattingen en ongelijk gebruik van kinderopvang in België, *GGP Belgium Policy Brief 2, Januari 2012*.
- Nicaise, I. (2001), De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Een internationale vergelijking van grootschalige herintegratieprogramma's voor langdurig werklozen en bijstandscliënten, *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werkgelegenheid – Arbeid – Vorming*, 2001(1-2): 19-28.
- Nicaise, I., De Wilde, C. (1995), Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg, Brussel/Leuven : ATD-Vierde Wereld/Garant.
- Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L., Roberts, S., Middleton, S. (2004), Gaps, Traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries, Leuven : HIVA.
- Notredame, L. (1995), Behoefte en zorg : naar een optimale afstemming, Brussel : Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.
- Notredame, L. (1998), Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw, in : Vranken, J., Vanhercke, B., Carton, L., m.m.v. Van Menxel, G. (eds), 20 jaar OCMW. Naar een actualisering van het maatschappijproject, Leuven : Acco : 43-62.
- Nussbaum, M. (2000), *Women and Human Development : The Capabilities Approach*, Cambridge : University Press.
- Nussbaum, M. (2011), *Creating Capabilities : The Human Development Approach*, Harvard : University Press.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2008), Brussels actieplan armoedebestrijding. Brussels Armoederapport 2008, Brussel : Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- OECD (2005), Increasing Financial Incentives to Work : The Role of In-Work Benefits ?, in : *Employment Outlook*, Paris : OECD : 125-171.
- OECD (2006), *PISA 2006 : Science Competencies for Tomorrows World*. OECD Programme for International Student Assessment., Paris : OESO.
- OECD (2007), Benefits and Wages. OECD Indicators, Paris : OECD.
- OECD (2011), Website PISA, <http://pisa.oecd.org>.
- OECD (2012a), Untapped Skills : Realising the Potential of Immigrant Students, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172470-en>.
- OECD (2012b), *Education at Glance 2012 : OECD Indicators*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.

Bibliographie

- Oliver, C. (1990), Determinants of Interorganizational Relationships : Integration and Future Directions, *Academy of Management Review*, 15(2): 241-265.
- ONE (2007), Rapport Banque de Données Médico-Sociales 2005-2006, Brussel : ONE.
- ONE (2011), Rapport Banque de Données Médico-Sociales 2010, Brussel : ONE.
- O'Toole, L. (1997), Treating networks seriously, practical and research-based agendas in public administration, *Public Administration Review*, 57(1): 45-52.
- Pannecoucke, I. (2003), Een gehuurde baksteen ligt zwaarder op de maag. Vragen bij de sociale dimensie van de particuliere sector, in : Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003, Leuven/Heusden : Acco : 125-139.
- 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., De Decker, P. (2003), Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaams woonbeleid, Anwerpen : OASeS – UA.
- Paugam, S. (1996), L'exclusion : l'état des savoirs, Paris : La Découverte.
- Paugam, S. (2005), Les formes élémentaires de la pauvreté, Paris : PUF.
- Pedersen, M., et al. (2004), Family and Health, Copenhagen : WHO Regional Office for Europe.
- Pfefferkorn, R. (2007), Inégalités et rapports sociaux : rapports de classes, rapports de sexes, Paris : La dispute.
- Piketty, T. (2008), L'économie des inégalités, Paris : La Découverte.
- Plan d'action national inclusion 2008-2010 (s.d.), Bruxelles : SPP Intégration Sociale - <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20FR.pdf>.
- Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2008), Bruxelles : cabinet du secrétaire d'État à la Lutte contre la Pauvreté, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/plan_fr-web.pdf.
- POD Maatschappelijke Integratie (2006), Colloquium tussentijdse evaluatie, 23 November 2006, Brussel : POD MI.
- POD Maatschappelijke Integratie (2008), Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2008-2010, http://www.armoedebestrijding.be/publications/NAP2008-2010_nieuwe%20layout-0905_Nl.pdf.
- POD Maatschappelijke integratie (2011), Gids voor het OCMW betreffende de wet over het recht op maatschappelijke integratie, Brussel : POD MI.
- POD Maatschappelijke integratie (2011), Helicopernota, Brussel : POD MI, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/helicopter_nota_nl_note_helicoptere_fr_o.pdf.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012a), Focus 2 - Strijd tegen dak-en thuisloosheid, Brussel : POD Maatschappelijke Integratie.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012b), Installatiepremie (IP), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/installatiepremie-ip>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012c), Recht op Maatschappelijke Hulp, <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/recht-op-maatschappelijke-hulp>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012d), Recht op Maatschappelijke Integratie, <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/recht-op-maatschappelijke-integratie>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012e), Socioculturele participatie, <http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/socioculturele-participatie>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012f), Statistieken - Financiële hulp (equivalent) leefloon, <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/financiele-hulp-equivalent-leefloon>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012g), Statistieken - Leefloon (LL), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/leefloon-ll>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012h), Statistieken - Medische hulp (MH), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/medische-hulp-mh>.

Bibliographie

- POD Maatschappelijke Integratie (2012i), Statistieken - Tewerkstellingsmaatregelen (TW RMI+ TW RMH), <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/tewerkstellingsmaatregelen-tw-rmi-tw-rmh>.
- POD Maatschappelijke Integratie (2012j), Statistisch rapport - 3de kwartaal 2012, Brussel : POD Maatschappelijke Integratie.
- Programme de recherche. Transitions démographiques et urbanisation : le cas de ville de Québec 1871-1901, http://www.phsvq.cieq.ulaval.ca/annexes/bases/Prof/NT_EGP.PDF.
- Programme national de réforme 2012 (2012), http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/pnr_2012.pdf.
- Provan, K. G., Kenis, P. (2008), Modes of network governance : Structure, management, and effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 : 229-252.
- Provan, K. G., Milward, H. B. (1995), A preliminary theory of inter-organizational network effectiveness. A comparative-study of 4 community mental-health systems, *Administrative Science Quarterly*, 40 : 1-33.
- Provan, K. G., Milward, H. B. (2001), Do networks really work ? A framework for evaluating public-sector organizational networks, *Public Administration Review*, 61 : 414-423.
- Provan, K. G., Sebastian, J. G. (1998), Networks within networks : Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness, *Academy of Management Journal*, 41 : 453-463.
- Putnam, R. (1993a), Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton : NJ, Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993b), The Prosperous Community : Social Capital and Public Life, *The American Prospect*, 4(13) : 35-42.
- Raad van State (1997), Arrest nr. 66.508 van 3 juni 1997, A 47.2255/X-682 C.F.R.
- Raad van State (2009), Arrest nr. 197.445 van 28 oktober 2009, A 197.445/XIV-32.430 C.F.R.
- Raes, K., Coene, G. (2009), Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid, *Welzijnsborg*, 72 : Raes, 1-22.
- Raeymackers, P., Dierckx, D. (2010), Kinderarmoede in Europees perspectief : een gerichte probleemanalyse, Antwerpen : OASES.
- Raeymackers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Vranken, J., Casman, M.-T. (2009), Activering binnen de Belgische OCMW's : op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken, Brussel : POD Maatschappelijke Integratie.
- Raeymackers, P., Vranken, J. (2009), Hulpverleners over 'A'ctivering. De rol van organisatie en buurt bij de hulpverlening in het Antwerpse OCMW, Leuven : Acco.
- Rapport social national 2012. Belgique (2012), http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/national_social_report_2012_belgium_fr.pdf.
- Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 (s.d.), <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Strategisch%20rapport%20inzake%20sociale%20bescherming%20en%20insluiting%202008-2010%20FR.pdf>.
- Ravon, B. (2008), Le souci du social, Thèse d'habilitation en sociologie, Lyon : Université de Lyon 3.
- Redig, G., Dierckx, D. (2003), Armoedebeleid van overheden : over het aanleggen van kruispunten en rotondes, in : Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003, Leuven : Acco : 335-353.
- Rege, M., Telle, K., Votruba, M. (2009), The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Participation, <http://www.ssb.no/publikasjoner/DP/pdf/dp435.pdf>.
- Regionalen Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft (2011), Ostbelgien leben 2025, Band 3.
- Richmond, A. (1993), Reactive migration : Sociological perspectives on refugee migration, *Journal of Refugee Studies*, 6(1): 7-24.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2011), Jaarverslag 2011 ?, Brussel : RVA.

Bibliographie

- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2012a), Statistieken. Kerncijfers per werkloosheidsbureau, gewesten en land, http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=1&Language=NL.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2012b), Trimestriële indicatoren van de arbeidsmarkt - situatie op 31 maart 2012, Brussel : RVA.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorzieningen (2010), 75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst, Brussel : RVA.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2012a), Gewaarborgde Gezinsbijslag - Voor wie ?, <http://www.rkw.be/nl/Allowance/gfaBelgiumWho.php>.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2012b), Halfjaarlijkse verslagen, Brussel : RKW.
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (2012c), Statistische reeks. Het stelsel van de werknemers. Het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag, Brussel : RKW.
- Rijksdienst voor Pensioenen (2012), Jaarlijkse statistieken, <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/legal/statistics/annual/paginas/default.aspx>.
- Rittel, H., Webber, M. (1973), Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Sciences*, 4 : 155-169.
- Roets, G., Roose, R., Bouverne-De Bie, M., Claes, L., Van Hove, G. (in press), Pawns or pioneers ? The logic of user participation in anti-poverty policy making in public policy units in Belgium, *Social Policy & Administration*.
- Roose, R. (2006), De bijzondere jeugdzorg als opvoeder, Gent : Academia Press.
- Roose, R., De Bie, M. (2003), From participative research to participative practice : a study in youth care, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 13 : 475-485.
- Roose, R., Roets, G., Reynaert, D., Bouverne-De Bie, M. (2010), Child poverty, children's rights and participation : a perspective from social work, in : Vandenhole, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), *Why Care ? Children's rights and Child Poverty*. Antwerpen : Intersentia : 57-70.
- Rose, S. A., Jankowski, J. J., Feldman, J. F., Van Rossem, R. (2005), Pathways from prematurity and infant abilities to later cognition, *Child Development*, 76(6): 1172-1184.
- Rosenheck, R., Morrissey, J., Jam, J., Calloway, M., Johnsen, M., Goldman, H., Randolph, F., Blasinsky, M., Fontana, A., Calsyn, R., Teague, G. (1998), Service system integration, access to services, and housing outcomes in a program for homeless persons with severe mental illness, *American Journal of Public Health*, 88 : 1610-1615.
- Rosenheck, R., Morrissey, J., Lam, J., Calloway, M., Stolar, M., Johnsen, M., Randolph, F., Blasinsky, M., Goldman, H. (2001), Service delivery and community : Social capital, service systems integration, and outcomes among homeless persons with severe mental illness, *Health Services Research*, 36 : 691-710.
- Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen en Gent i.s.m. het provinciebestuur Oost-Vlaanderen, Cera en de Arteveldehogeschool (2007), *Grondrechtenboom. Dialoog en netwerken over 10 sociale grondrechten in Oost-Vlaanderen*. Gent : Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen.
- Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (2007), Leven (z)onder leefloon. Deel 2. Methodiekboek bij onderbescherming : proactief handelen vanuit het OCMW, Leuven : HIVA-KU Leuven.
- Sannen, L., Van Regenmortel, T. (2009), Lokaal sociaal beleid : de intenties onder de loep. Beleidsplan-analyse 2008-2014, Leuven : HIVA.
- Sapolsky, R. (2004), Mothering style and methylation, *Nature Neuroscience*, 7 : 791-792.
- Schaut, C. (2001), Les nouveaux dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale et l'insécurité en Belgique francophone : orientations, mise en œuvre et effets concrets, *Sociologie et Sociétés*, 33(2): 67-91.
- Schneider, B. H (2000), Friends and enemies : peer relations in childhood, London : Arnold.
- Schuermans, G. (2012), Een budgetstandaard verhoogt de kwaliteit van het werk, *Terzake*, 15(1): 38-44.

Bibliographie

- Sels, P. (2007), Regie en coördinatie door lokale besturen, in : Van Garsse, S. (ed), *Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*, Brussel : Politeia-VVSG : 1-14.
- Sen, A. (1985), Well-being, agency and freedom : the Dewey Lectures 1984, *Journal of Philosophy*, 82 : 169-221.
- Sen, A. (1992), Inequality Reexamined, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Sen, A. (1993), Capability and well-being, in : Nussbaum, M., Sen, A. (eds), *The quality of Life*, New York : Oxford University Press Inc. : 30-53.
- 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.
- Shonkoff, J., Phillips, D. (2000), From neurons to neighborhoods : the science of early childhood development, Washington DC : National Academy Press.
- Smith, J., Brooks-Gunn, J., Klebanov, P. (1997), The consequences of living in poverty for young children's cognitive and verbal ability and early school achievement. In G. Duncan, G., Brooks-Gunn, J. (eds), *Consequences of Growing Up Poor*, New York : Russel Sage : 132-189.
- Sobotka, T., Skirbekk, V., Philipov, D. (2011), Economic Recessions and Fertility in the Developed World, *Population and Development Review*, 37(2): 267-306.
- Sociaal Bescherfingscomité (2012), *SPC Advisory Report to the European Commission on Tackling and Preventing Child Poverty, Promoting Child Well-Being*, Brussel : SPC.
- Soulet, M.-H. (2007), L'individualisation des politiques sociales : une réponse à l'exclusion durable ?, in : Cantelli F., Genard J.-L. (eds), *Action publique et subjectivité*, Paris : L.G.D.J.
- Spiesschaert, F. (2005), Ervaringsdeskundige in Armoede en Sociale Uitsluiting : Een Inleiding tot de Methodiek, Leuven/Voorburg : Acco.
- SPP Intégration Sociale (2012a), Les experts du vécu.
- SPP Intégration Sociale (2012b), Programme national de réforme 2012.
- SPP Intégration Sociale (2012c), Rapport social national 2012. Belgique.
- SPP Intégration Sociale (s.d.), La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, quel soutien du FSE? 2010
- SPP Intégration Sociale (s.d.), Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010.
- SPP Intégration Sociale. (s.d.), Plan d'action national inclusion 2008-2010.
- Steensens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, Leuven : HIVA.
- Steenssens, K., Sannen, L., Van Regenmortel, T. (2010), Ook een sluitende aanpak kan sluiten, in : Vranken, J., De Blus, S., Dierckx, D., Van Haarlem, A. (eds), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2010*, Leuven/Den Haag : Acco : 269-286.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting. (2012a), Feiten en cijfers : dak-en thuisloosheid, http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_daklozen.htm.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting. (2012b), Feiten en cijfers - Het leefloon, http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_minimum_uitkeringen.htm.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaanzekerheid en sociale uitsluiting. (2012c), Feiten en cijfers : minimumuitkeringen en -loon, http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_minimum_uitkeringen.htm.
- Stevens, I. (2005), Is niet iedereen actief dan ? Leidraad voor het ondersteunen van sociale activeeringsprojecten voor vluchtelingen en asielzoekers, Brussel : Vlaams Minderhedencentrum vzw.
- Steyaert, J. (2000), Digitale vaardigheden en geletterdheid in de informatiesamenleving, Den Haag : Rathena Instituut.
- Steyaert, S. (2007), Armoede en technologie, Brussel : Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.

Bibliographie

- Storms, B. (2012), Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie, Antwerpen : Universiteit Antwerpen.
- Storms, B., Bogaerts, K. (2012), De doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in België. Wat leren de referentiebudgetten ?, in : Dierckx, D., Coene, J., Van Haarlem, A. (eds), Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2012, Leuven : Acco : 89-106.
- Storms, B., Van den Bosch, K. (2009), Wat heeft een gezin minimaal nodig ? Een budgetstandaard voor Vlaanderen, Leuven : Acco.
- Stroobants, M. (2008), Sociologie des rapports sociaux, notes de cours, Bruxelles : ULB.
- Struyven, L. (2009), Proeftuin OCMW-VDAB. Eindrapport, http://www.werkwinkel.be/content/extranet/uploads/docs/20091201_HIVA_KHL_VVSG_VDAB_ProeftuinOCMWVDABEindrapport.pdf.
- Struyven, L., Heylen, V., Van Hemel, L. (2010), De (nog) niet bemiddelbaren : een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt ?, Leuven : HIVA-KU Leuven.
- Suijs, S. (2010), Ervaring aan de grens. Hedendaagse armoedebestrijding in Vlaanderen, Leuven : KULeuven doctoraatsproefschrift Pedagogische wetenschappen.
- Thaler, R. H. (1999), Mental accounting matters, *Journal of Behavioral Decision Making*, 2 : 183-206.
- Thurmaier, K., Wood, C. (2002), Interlocal agreements as overlapping social networks : Picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City, *Public Administration Review*, 62 : 585-598.
- Thys, R., De Raedemaeker, W., Vranken, J. (2004), Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken ? Leuven : Acco.
- Torffing, J. (1999), Welfare with welfare : recent reforms of the Danish welfare state, *Journal of European Social Policy*, 9(1): 5-28.
- Tutelleers, P. (2007), Sociale activering. Een exploratieve studie naar de achtergronden van het concept, Gent : Academia Press.
- UNESCO Institute for Statistics (2012), ISCED: International Standard Classification of Education, <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx>.
- UNICEF (2007), La pauvreté des enfants en perspective : Vue d'ensemble du bien-être dans les pays riches, Florence : Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF.
- UNICEF (2008), The Child Care Transition, Florence : UNICEF Innocenti Research Centre.
- Valenduc, G. (2012), Contre la fracture numérique, l'alphanétisation, *Le journal de l'Alpha*, 182 : 32-47.
- Vallet, L.-A. (2007), Sur l'origine, les bonnes raisons de l'usage, et la fécondité de l'odds ratio, *Courrier des statistiques*, 121-122, 59-65.
- Van Dam, R., Van den Bosch, K. (1997), Hoeveel armen zijn er in België ? Resultaten van diverse studies, Centrum voor Sociaal Beleid.
- Van de Lanotte, J. (2002), Algemene omzendbrief. De Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.
- Van der Laan, G. (2000), Maatschappelijk werk : sociaal beleid als individueel maatwerk, *Tijdschrift voor Welzijnswerk*, 24(227): 36-42.
- Van der Pennen, A., Hoff, S. (2003), Sociale Activering : een brug tussen uitkering en betaalde arbeid, Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van der Veen, R.-J., Achterberg, P.-H.-J., Raven, J. (2009), De legitimiteit van de verzorgingsstaat, in : SVB (ed), Uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen, Amstelveen : SVN : 81-87.
- Van Deursen, A., Van Dijk, J. (2010), Internet skills and the digital divide, *New Media & Society*, 13(6): 893-911.
- Van Dijk, J. (2005), The deepening divide - Inequality in the Information Society, London : Sage.
- Van Gorp, B. (2006), Framing asiel : indringers en slachtoffers in de pers, Leuven : Acco.
- Van Haarlem, A. (2010), Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd, in : Vranken, J., De Blust, S., Dierckx D., Van Haarlem, A. (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010, Leuven/Den Haag : Acco : 393-450.
- Van Lancker, W., Ghysels, J., Cantillon, B. (2012), An international comparison of the impact of child benefits on poverty outcomes for single mothers, Antwerpen : UA - CSB.

Bibliographie

- Van Mechelen, N., Bogaerts, K. (2008), Aanvullende steun in Vlaamse OCMW's. *CSB-Berichten*, juni 2008.
- Van Mechelen, N., Bogaerts, K., Cantillon, B. (2007), De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland, Antwerpen : UA -CSB.
- Van Oorschot, W. (1996), Les causes du non-recours : des responsabilités largement partagées, *Recherches et Previsions*, 43 : 33-49.
- 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*. Aldershot : Ashgate : 101-132.
- Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., Charafeddine, R. (2011), De evolutie van sociale ongelijkheid in gezonde levensverwachting, in : Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., Charafeddine, R. (eds), *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*. Gent : Academia Press : 27-43.
- Van Regenmortel, T. (2002), Empowerment en maatzorg : een krachtgerichte psychologische kijk op armoede, Leuven : Acco.
- Van Regenmortel, T. (2004), Empowerment in de praktijk van het OCMW, Leuven : HIVA-KULeuven.
- Van Regenmortel, T. (2009), Theoretische en empirische reflecties over vrijwilligerswerk door kansengroepen, in : Matthijsen, C., al. (eds), *Vrijwillig werkt. Aan de slag met vrijwilligers uit kansengroepen*, Antwerpen : Samenlevingsopbouw Antwerpen stad vzw.
- Van Regenmortel, T., Demeyer, B., Vandenbemt, K., Van Damme, B. (2006), Zonder (t)huis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit, Leuven : Lannoo Campus.
- Van Robaeys, B., Dierckx, D., Vranken, J. (2005), (G)een blad voor de mond : spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid, Gent : Academia Press.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leyens, G., Casman, M.-T., Storms, B., Van den Bosch, K. (2010), *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België ?*, Antwerpen : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Vandenbroeck, M. (2004), In verzekerde bewaring. Honderdvijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang, Amsterdam : SWP.
- Vandenbroeck, M. (2006), Maatregelen ter stimulering van participatie aan het kleuteronderwijs, Brussel : Ministerie van Werk, Onderwijs en Vorming.
- Vandenbroeck, M., Geens, N. (2011), *Cartografie van de Brusselse Nederlandstalige Kinderopvang 2. Evoluties 2005-2010*, Gent/Brussel : UGent Vakgroep Sociale Agogiek/Vlaamse Gemeenschapscommissie.
- Vandenbroucke, F., Lievens, K. (2012), The active welfare state. A stylized Retrospective, in : de Callataj, E., Thys-Clément, F. (eds), *The Return of the Deficit. Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven : Universitaire Pers.
- Vandenbussche, J. (1998), Sociale Uitsluiting in Plattelandsgebieden, Brussel : Koning Boudewijn-stichting.
- Vandenbussche, J. (2009), Het OCMW als ultiem vangnet op het vlak van maatschappelijke dienstverlening, *Terzake*, (2): 5-8.
- Vandenhole, W. (2010), A children's rights perspective on poverty, in : Vandenhove, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), *Why Care ? Children's rights and Child Poverty*. Antwerpen : Intersentia : 15-32.
- Veil-Wilson, J. (2000), States of welfare : a conceptual challenge, *Social Policy & Administration*, 34(1): 1-25.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (2007), Regie en coördinatie door lokale besturen, VVSG-nota, Brussel : VVSG.
- Verlinden, R. (2012), De OCMW barometer brengt hulp- en dienstverlening in kaart, *Lokaal*, (16 maart 2012): 22-25.

Bibliographie

- Vermeersch, L., Noël, L., Vandenbroucke, A. (2011). Proeven van participatie, HIVA-KU Leuven/ULB, Leuven-Brussel.
- Vermeersch, P. (2006), The Romani movement : minority policies and ethnic mobilization in contemporary Central Europe, Oxford : Bergahn Books.
- Verschueren, B., De Rynck, F. (2009), Regie zonder macht, besturen zonder kracht ? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector, *Res Publica*, 51(3): 351-373.
- Vettenburg, N. (1988), Schoolervaringen, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid, Leuven : KU Leuven OnderzoeksGroep Jeugdcriminologie.
- Vettenburg, N., Burssens, D., Goris, P., Melis, B., Van Gils, J., Veronck, D., Walgrave, L. (2003), Preventie gespiegeld. Visie en instrumenten voor wenselijke preventie, Leuven : Lannoo.
- VIVAS (2009), Verslag van het VIVAS bewonerscongres te Leuven op 21 november 2009.
- Vlaams Actieplan MOE(Roma)-migranten (2012), [http://www.inburgering.be/inburgering/files/actieplan_MOE.pdf](http://www.inburgering.be/inburgering/sites/www.inburgering.be.inburgering/files/actieplan_MOE.pdf).
- Vlaams Centrum Schuldbemiddeling (2010), Studiedag armoede in Vlaanderen. Vlaams Verbond der Gepensioneerden.
- Vlaams parlement (2010), Antwoord van Minister Freya Van Den Bossche op vraag 477 van Veerle Heeren.
- Vlaams Parlement (2012), Handelingen. Commissievergadering. Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie van 2 februari 2012. Vraag om uitleg van de heer Jan Penris tot mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, over de impact van de nieuwe huurprijsberekening, 894.
- Vonck, E. (ed) (2007), Het OCMW aan zet! Sport als niet alledaagse partner. Beleid, visie en praktijk, Brussel : ISB vzw en Kunst en Democratie vzw.
- Vonck, E., Résimont, N. (2008), Rapport betreffende de vergelijkende onderzoeksopdracht inzake toelage aan de OCMW's om de sociale, culturele en sportieve participatie en ontwikkeling van hun cliënten te bevorderen, Brussel : POD en Kunst en Democratie.
- Vranken, J. (1971a), Armoede in België : één op tien, *De Nieuwe Maand*, 8 : 446-460.
- Vranken, J. (1971b), Armoede in België : Waarom één op tien en wat eraan gedaan ?, *De Nieuwe Maand*, 9 : 510-522.
- Vranken, J. & Werkgroep Alternatieve Ekonomie(1972), Armoede in België, Antwerpen : De Nederlandse Boekhandel (gebaseerd op een wetenschappelijk pamflet uit 1968).
- Vranken, J. (1982), Inleveren en verpaupering, in Kruithof, J. e.a. (eds), Inleveren, Berchem, Epo.
- Vranken, J. (1992), Welzijn : voorwerp van maatschappelijke tegenstellingen en historische dynamiek, in : Baert, H. (ed), De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap. Facetten en standpunten, Antwerpen : Garant : 99-115.
- Vranken, J. (1998), Van 'moderne armoede' naar 'sociale uitsluiting'. Een verkenning van begrips- en beleidsontwikkelingen, in : Vranken, J., Vanhercke, B., Carton, L., Van Menzel, G. (eds), 20 jaar OCMW : Naar een actualisering van het maatschappijproject, Leuven/Amersfoort : Acco : 63-77.
- Vranken, J. (2004), Algemene inleiding. Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar), in : Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2004, Leuven/Voorburg : Acco : 25-51.
- Vranken, J. (2009), 2010 : het Europese Jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting ? Of van Armoede en Sociale Uitsluiting ?, in : Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., Van Haarlem An (eds), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009, Leuven : Acco : 31-39.
- Vranken, J. (2010), Inleiding, in : Dierckx, D., Van Herck, N., Vranken, J. (eds), Armoede in België. Federaal Jaarboek, Leuven : Acco : 19-33.
- Vranken, J. (2010), Poverty, like beauty, lies in the eye of the beholder ?, in : Vandenhove, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), Why Care ?, Antwerp-Oxford-Portland : Intersentia : 91-112.
- Vranken, J. (2012), Waarom een federaal jaarboek ? Algemene inleiding, in : Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., Coppée, C. (eds), Armoede in België. Jaarboek 2012, Leuven : Acco : 27-42.

Bibliographie

- Vranken, J., De Boyser, K. (2003), Armoede tussen wereld en leefwereld, in : Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds), Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2003, Leuven : Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D. (2005), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005, Leuven/ Voorburg : Acco.
- Vranken, J., Dierckx, D., De Boyser, K. (1990-2011), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1990-2011, Leuven : Acco.
- Vranken, J., Dierckx, D., Wyckmans, J. (2009), Participatie als window dressing. Een overroepen concept ?, in : Bultynck, M. (ed), 360° participatie, Brussel : EPO.
- Vranken, J., Geldof, D. (1991a), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991, Leuven/Amersfoort : Acco.
- Vranken, J., Geldof, D. (1991b), Armoedebeleid en -actie tijdens de jaren tachtig, in : Vranken, J., Geldof, D., Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1991, Leuven : Acco : 96-100.
- Vranken, J., Gotzen, K., Breuer, W., Estivill, J., Fernandez, N., Leone, L., Sellin, C. (2001), Towards a European model to evaluate policies and programmes to promote social inclusion, Antwerpen : UFSIA - OASeS.
- Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A., Coppée, C. (2012), Armoede in België. Jaarboek 2012, Leuven/ Den Haag : Acco.
- Vranken, J., Vandenbosch, H., Windey, S. (2007), Aan de onderkant van de technologische samenleving., Brussel : Instituut Samenleving en Technologie/Vlaams Parlement.
- Vranken, J., Vandenhove, W., De Boyser, K. (2010), Introduction : why a book on children's rights and child poverty ?, in : Vandenhove, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), Why Care ? Children's Rights and Child Poverty, Antwerpen : Intersentia : 1-14.
- Wagle, U. (2002), Rethinking poverty : definition and measurement, *International Social Science Journal*, 54(171): 155-165.
- Walker, C., Walker, A. (2002), Social policy, poverty and social work, in : Adams, R., Dominelli, L., Payne, M. (eds), Social work : themes, issues and critical debates, Hampshire/New York : Palgrave MacMillan in samenwerking met Open University : 74-89.
- Wallonie-Bruxelles, F. (2011), Plan d'actions 2011-2014, <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=9155>.
- Warin, P. (2010), Le non-recours : définition et typologies, Grenoble : Observatoire des non-recours aux droits et services.
- Warin, P., Hamel, M. (2010), Acces to social rights : criteria for evaluating public sector reforms, Paper presented at the 'New and growing inequalities : a challenge for the social, economic and democratic development of the European Union. Insights from Socio-Economic Sciences and Humanities for the EU 2020 strategy for inclusive growth.
- Wetsontwerp betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (2002).
- White, H., Leavy, J., Masters, A. (2002), Comparative Perspectives on Child Poverty : A Review of Poverty Measures, *Journal of Human Development*, 4(3): 379-396.
- Whiteford, P., Adema, W. (2007), What Works Best in Reducing Child Poverty : A Benefit or Work Strategy ?, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris : OECD.
- Wildeboer Schut, J. M., Hoff, S. (2007), Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wildemeersch, D. (1995), Een verantwoorde uitweg leren. Over sociaal-agogisch handelen in de risicomaatsschappij, Nijmegen : ISPA.
- Wilkinson, R. (1996), Unhealthy societies : The afflictions of inequality, London : Routledge.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2009), The Spirit Level : Why more equal societies almost always do better, Toronto : Allen Lane.
- Wood, N., Smith, S. (2004), Instrumental routes to emotional geographies, *Social and Cultural Geography*, 5(4): 534-548.
- World Health Organization Europe (2010), Health and Environment in Europe : progress assessment, Copenhagen : WHO.

Bibliographie

- Wright, E. O. (1994), *Interrogating inequality : Essays on Class Analysis, Socialism, and Marxism*, London : Verso.
- Wright, E. O. (1997), *Class count*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Wyckmans, J., Dierckx, D. (2009), *Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport* Leuven : Acco.
- XXXX (2009), *Vlaams Pact 2020*, <http://vlaandereninactie.be/actie/pact-2020>.
- XXXX (2012), *Nationaal Hervormingsprogramma 2012*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_belgium_nl.pdf
- Yon, A., Lochet, S., Liewig, M. (2012), *L'accès aux télécommunications pour tous : la parole aux personnes en situation de précarité*, Paris : Agence nouvelle des solidarités actives.
- Young, E. (2004), *Studie naar de effecten van de invoering van de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie*, Brussel : Ernst & Young.



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 'Armoede en Sociale Uitsluiting' (Jaarboek, 2012 : 487).

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, fax 02/640.73.84, contact@atd-quartmonde.be, <http://www.atd-quartmonde.be>

Brussels Platform Armoede, Rue de la Blanchisserie 25, 1000 Bruxelles, tél. 02-413.01.52, fax 02-414.17.19, gregory.cremmerye@bwr.be, www.brussels-platform-armoede.be

Decenniumdoelen 2017, P/a Welzijnszorg, Huidenvetterstraat 165, 1000 Bruxelles, tél. 0473-78.35.97, fax 02-502.58.09, kristel.devos@decenniumdoelen.be, www.decenniumdoelen.be

Fédération Belge des Banques Alimentaires, Rue de Glasgow 18, 1070 Bruxelles, tél. 02-559.11.10, fax 02-559.11.29, info@foodbanks.be, <http://www.foodbanks.be>

Fédération des Centres de Service Social, Rue Gheude 49, 1070 Bruxelles, tél. 02-223.37.74, fax 02-223.37.75, info@fcss.be, <http://www.fdss.be>

Quelques adresses pour plus d'informations

Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones ASBL, Boulevard du Midi 25 boîte 5, 5e 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. 02-348.50.23, fax 02-348.50.04, vitalirocco@gmail.com, <http://www.fblp.be>

Forum wallon de l'insertion sociale, Rue Lemaitre 76, 5000 Namur, tel. 087-34.07.79, fax 087-34.07.79, rwlp@skynet.be, <http://www.rwlp.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.hommesfemmes@iefh.belgique.be, 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

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

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 des relis Namurwes 1, 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, 1030 Bruxelles, tél. 02-204.06.50, fax 02-204.06.59, info@vlaams-netwerk-armoede.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.diversite.be>

Quelques adresses pour plus d'informations

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, fax 02-274.14.48, info@medimmigrant.be, <http://www.medimmigrant.be>

Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw, Rue du Progrès 323, 1030 Schaerbeek, 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 Schaerbeek, 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 à 1082 Berchem Sainte-Agathe, Tél. 02-466.27.20, fax 02-466.27.20, sc.cauuet@assemblages-asbl.be, www.assemblages-asbl.be

Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad vzw, Leopold II-laan 204 b1, 1080 Sint-Jans-Molenbeek/ Molenbeek-Saint-Jean, tel. 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, tel. 02-204.07.00, fax 02-204.07.09, info@demos.be, <http://www.demos.be>

Quelques adresses pour plus d'informations

Fédération Lutte Solidarité Travail (L.S.T.) ASBL, Rue Pépin 27, 5000 Namur, tél. 081-22.15.12, fax 081-22.63.59, contactmouvement-LST.org, <http://www.mouvement-lst.org>

Groupe d'Animation de la Basse-Sambre - Bébé Bus, Rue Haute 8, 5190 Spy, tél. 071-78.42.71, fax 071-78.77.30, gabs@busmail.net, www.gabs.be.tf

L'Eglantier ASBL, Avenue Alphonse Allard, 1420 Braine-l'Alleud, tél. 02-385.00.67, fax 02-384.35.99, eglantier1978@yahoo.fr, www.guidesocial.be/eglantier

Le goéland ASBL, Faubourg de Bruxelles 57, 1400 Nivelles, tél. 067-21.18.06, 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 071-50.12.26, ancat_rizzo@hotmail.com, www.relogeas.be

Présentation des auteurs

Ahmed Ahkim est diplômé de l'Université libre de Bruxelles et de l'Université catholique de Louvain en communication. Depuis 2001, il dirige le Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie. Il est fondateur du Réseau des Médiateurs, Accompagnateurs, Interprètes sociaux et interculturels avec les populations Précarisées et/ou Immigrées et du Centre de Médiation sociale et culturelle, situé à Bruxelles.

Kristel Bogaerts a étudié les Sciences politiques et sociales à l'Université d'Anvers. Depuis 1998, elle travaille comme assistante de recherche au *Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck* (Centre de politique sociale Herman Deleeck).

Maria Bouverne-De Bie est docteure en Sciences politiques et de gestion. Chef de département, elle enseigne les Sciences de l'éducation et du travail social. Elle est également présidente du département des études de protection sociale à l'Université de Gand.

Ricardo Cherenti est conseiller à la Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie. Il est titulaire d'un Master en Sciences politiques et d'un Master en psychanalyse, et est doctorant en Sciences politiques à l'Université de Liège. Il est chercheur associé à Econosphères et est membre du Forum pour d'autres indicateurs de richesse Wallonie-Bruxelles.

Emilie Charlier est titulaire d'un Master en Psychologie et assistante de recherche au sein du service de Sciences de la famille à l'Université de Mons.

Ilse Cornelis est docteure en psychologie. Elle travaille en tant que chercheuse au Centre de recherche et de conseils budgétaires (Cebud - *Centrum voor budgetadvies- en onderzoek*) et enseigne les Sciences commerciales et de management des entreprises à la Haute École Thomas More Kempen.

Raphaël Darquenne est membre du Centre d'Études Sociologiques des Facultés universitaires Saint-Louis et est coordinateur du Réseau MAG (Méthode d'Analyse en Groupe).

Greet De Vil est licenciée en Sciences économiques de la KU Leuven. Depuis 2000, elle travaille au Bureau fédéral du Plan (BFP) où elle a intégré l'équipe 'Protection sociale et vieillissement'.

Marjolijn De Wilde est licenciée en Sciences religieuses et possède un Master en sexologie. Doctorante au Centre de Politique Sociale Herman Deleeck de l'Université d'Anvers, elle étudie la mise en œuvre des politiques relatives à l'aide à la jeunesse dans une perspective comparative européenne.

Julie Druetz a été chercheuse en 2011 et 2012 au Centre d'Etudes Sociologiques des Facultés universitaires Saint Louis (FUSL) dans le domaine des politiques sociales

Karin Fatzaun est assistante sociale au Ministère de la Communauté germanophone. Elle est également membre du Comité de direction et du Comité d'accompagnement du service pour le combat contre la pauvreté, les conditions de vie précaires et l'exclusion sociale.

Jacques Fierens, juriste et philosophe, est professeur à l'Université de Namur, à l'Université de Liège et à l'Université catholique de Louvain. Ses recherches portent sur la pertinence des réponses juridiques données aux multiples difficultés rencontrées par les personnes pauvres ou précarisées. Il a accompli de nombreuses missions de coopération universitaire en Afrique et en Asie. Il est également avocat au barreau de Bruxelles.

Josephine Foubert a étudié la sociologie à l'Université de Gand. Depuis 2012, elle travaille en tant que doctorante dans le groupe de recherche POS+ de l'Université de Gand. Sa recherche se concentre sur l'exclusion sociale et sur le développement de l'enfant. Elle consacre également une attention particulière à la place qu'occupe la femme dans la société ainsi qu'à son rôle en tant que mère.

Abraham Franssen est sociologue, professeur aux Facultés universitaires Saint Louis et directeur du Centre d'études sociologiques.

Joël Girès est assistant en sociologie à l'Université libre de Bruxelles, rattaché au centre de recherche METICES. Il est également co-responsable d'un atelier thématique aux Facultés universitaires Saint-Louis sur les inégalités sociales. Il effectue des recherches sur la reproduction des inégalités.

François Ghesquière est Aspirant auprès du Fonds de la recherche scientifique (FNRS). Il est attaché au centre de recherche METICES de l'Université libre de Bruxelles. Il réalise sa thèse de doctorat en sociologie sur les inégalités dans l'emploi.

Koen Hermans est licencié et docteur en Sciences sociales. Il est le chef du projet de recherche sur le bien-être, la pauvreté et l'exclusion sociale mené au LUCAS, à la KU Leuven. Il est également chargé de cours à la Faculté des Sciences sociales de la KU Leuven.

Janne Kuppens est chercheuse au Centre HIVA (Institut de recherche sur le travail et la société) de la KU Leuven.

Willy Lahaye est philosophe et docteur en Sciences psychologiques et de l'éducation. Il est co-directeur du département d'Etudes et d'Actions Sociales de l'Université de Mons.

Président du CeRIS du CeRIS, il y mène des recherches et des interventions dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui affectent les enfants et leurs familles.

Laurent Nisen est sociologue et maître de conférences à l'Université de Liège. Il est l'actuel coordinateur du Panel Démographie Familiale, centre de recherche de l'Ulg, dont les études, associant approche pluridisciplinaire et souci du terrain, portent sur les thèmes du vieillissement, de la pauvreté et de la famille.

Laurence Noël est licenciée en sociologie. Elle a travaillé en tant que chercheuse en Sciences sociales dans différents centres à l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles. Actuellement, elle travaille dans une association à but non lucratif à Bruxelles et elle est assistante de recherche au sein du Groupe de Recherche sur l'action Publique.

Isabelle Pannecoucke est sociologue et docteure en Sciences sociales. Elle travaille en tant que chercheuse doctorante au Département de sociologie de l'UGent.

Fernando Pauwels est sociologue. Il a été collaborateur scientifique au sein du groupe HIVA (KU Leuven). Il a mené des recherches dans divers domaines de recherche parmi lesquels la migration, l'intégration et l'"intégration civique". Spécialisé dans l'approche des groupes les plus difficilement accessibles, il a développé une expertise sur la migration des Roms au cours de ses recherches.

Nele Peeters est docteure en Sciences sociales et en Sciences politiques. Depuis début 2012, elle travaille en tant que chercheuse au Centre de recherche et de conseils budgétaires (Cebud) à la Haute École Thomas More Kempen.

Peter Raeymaeckers est sociologue et chercheur à OASeS (Centre sur l'inégalité, la pauvreté, l'exclusion sociale et la Ville, de l'Université d'Anvers). Il travaille actuellement sur une thèse de doctorat relative aux réseaux entre les organisations d'aide.

Jean-François Reynaert est diplômé d'un Master en Sciences du travail. Il est attaché de recherche et est coordinateur pour l'enquête SHARE, '50+ en Europe' (à mi-temps) au Panel Démographie Familiale à l'Université de Liège.

Griet Roets est docteure en Sciences de l'éducation. Elle est chercheuse post-doctorante au Fonds de la recherche scientifique en Flandre (FWO), qui est affilié au Département des études de protection sociale de l'UGent. Elle y coordonne la formation permanente sur la Pauvreté et la Participation.

Alessia Romagnoli a étudié la sociologie à l'Université de Gand. Depuis 2012, elle travaille comme doctorante au groupe de recherche POS+ de l'UGent. Son domaine de recherche est l'exclusion sociale et le développement des (jeunes) enfants.

Rudi Roose est docteur en Sciences de l'éducation et enseigne les matières relatives au travail social et à la protection de la jeunesse au Département des études du bien-être social, de l'Université de Gand. Il est également chargé de cours à temps partiel au Département de criminologie de l'Université libre de Bruxelles.

Katrien Steenssens travaille à l'Institut de recherche sur le travail et la société (HIVA) de la KU Leuven en tant que sociologue et chercheuse. Elle travaille au sein du groupe de recherche sur la Pauvreté, l'Intégration Sociale et la Migration.

Bérénice Storms est docteure en Sciences sociales. Elle travaille, d'une part, en tant que coordonnatrice de recherche au Centre de recherche et de conseils budgétaires, à la Haute École Thomas More Kempen et elle est, d'autre part, chercheuse au Centre de politique sociale Herman Deleeck (CSB, de l'université d'Anvers).

Ludo Struyven, docteur en Sciences sociales, de la KU Leuven, occupe, depuis 1988, la fonction de collaborateur scientifique et, depuis 1995, de chef du projet HIVA, à la KU Leuven.

Peter Thijs possède un bachelier en langue anglaise, en géographie et en Sciences économiques. Il est également responsable IT et communication au Centre de recherche et de conseils budgétaires, à la Haute École Thomas More Kempen et enseigne l'économie sociale, les techniques de communication et la création de sites Web.

Gérard Valenduc dirige le Centre de recherche de la Fondation Travail-Université et est professeur invité à l'Université catholique de Louvain et à la FUNDP (Université de Namur). Docteur en sciences, ses thèmes de recherche concernent les liens entre innovation, travail et société: l'exclusion et l'inclusion dans la société de l'information, les mutations du marché du travail, l'évolution des conditions d'emploi et de travail, les métiers des technologies de l'information et de la communication.

Guy Van Camp travaille en tant qu'assistant à la Direction générale Appui Stratégique du Service Public Fédéral Sécurité Sociale. Dans cette fonction, il est également responsable de l'entretien du modèle de microsimulation MIMOSIS.

Anneloes Vandenbroucke est titulaire d'un doctorat en psychologie et est chercheuse principale à l'Institut de recherche sur le travail et la société à la KU Leuven. Son domaine de recherche est l'inégalité sociale dans l'enseignement et l'apprentissage continu.

Greet Van Dooren possède un Master en Sciences économiques et en Relations Internationales. Depuis 2009, elle est chercheuse à l'Institut de recherche sur le travail et la société de la KU Leuven.

Natascha Van Mechelen est sociologue diplômée de la KU Leuven et travaille depuis 2001 au Centre de politique sociale Herman Deleeck.

Ronan Van Rossem enseigne la sociologie à l'Université de Gand et est membre du groupe de recherche POS+.

Lode Vermeersch est titulaire d'un diplôme en Sciences de l'éducation et a mené des études culturelles complémentaires. Il travaille en tant que chercheur expert au Centre HIVA (Institut de recherche sur le travail et la société) à la KU Leuven et au Département de Sciences de l'éducation à la Vrije Universiteit Brussel (VUB).

Philippe Versailles est chercheur au sein du Centre interdisciplinaire Droits fondamentaux & Lien social des FUNDP et travaille sur la thématique des droits fondamentaux. Il est par ailleurs avocat, spécialisé dans les contentieux liés à la pauvreté.

Jan Vranken est sociologue et professeur ordinaire émérite à l'Université d'Anvers. Il est le fondateur de OASeS. Il est également collaborateur volontaire à l'Université de Gand.

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* (Point d'appui Intégration et Intégration civique).













Gedrukt en gebonden bij Acco, Leuven