

PAUVRETÉ EN BELGIQUE

ANNUAIRE 2012

CENTRUM OASeS
ONGELIJKHEID, ARMOEDE, SOCIALE UITSLUITING EN DE STAD

Departement Sociologie
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen
Universiteit Antwerpen (Stadscampus)
'De Meerminne'
Sint-Jacobstraat 2, B-2000 Antwerpen,
jan.vranken@ua.ac.be
anneline.geerts@ua.ac.be



CeRIS: CENTRE DE RECHERCHE EN INCLUSION SOCIALE
Service de Sciences de la Famille
Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation
Université de Mons
Place du Parc 18, B-7000 Mons
willy.lahaye@umons.ac.be
catherine.coppee@umons.ac.be



Avec le soutien du SPP Intégration sociale

Pauvreté en Belgique

ANNUAIRE 2012

*Jan Vranken, Willy Lahaye,
Anneline Geerts & Catherine Coppée (eds.)*

Acco Leuven / Den Haag

Sociale InZichten numéro 21

Sociale InZichten est une collection scientifique. Le Centre OASes (Inégalité, Pauvreté, Exclusion Sociale et la Ville – www.oases.be) est à l'initiative de cette collection dont Danielle Dierckx assure la coordination.

Comité de rédaction: Jos Berghman, Jack Burgers, Caroline Dewilde, Danielle Dierckx, Bernard Hubeau, Jan Vranken



Première édition: 2012

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: www.frisco-ontwerpbureau.be

© 2011 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap 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.

Table des matières

Liste des diagrammes, figures et tableaux	13
Abréviations	17
Préface	21
Avant-propos de la Secrétaire d'Etat	23
Remerciements	25
INTRODUCTION GENERALE – Pourquoi un Annuaire fédéral ? <i>Jan Vranken</i>	27
PARTIE I DÉVELOPPEMENTS DEPUIS L'ANNÉE EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE & LA PRÉSIDENTE BELGE	43
Développements au cours de l'année suivant l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (et la présidence belge) <i>Jan Vranken</i>	45
De la lutte contre la pauvreté à la lutte contre la richesse et la répartition de la richesse ? <i>Jan Vranken</i>	61
Fondements éthiques de la lutte contre la pauvreté. De la lutte contre la pauvreté vers la lutte contre la richesse et pour la répartition de la richesse ? <i>Koen Raes</i>	65

Table des matières

1. Le problème de la pauvreté	65
2. Diversité de pauvreté, diversité d'appréciation	66
3. La pauvreté et le principe d'indemnité	69
4. Pourquoi pas une lutte contre la richesse ?	71
5. Pourquoi pas une redistribution de la richesse ?	73
6. Coda : « freedom is just another word for nothing left to lose » (Janis Joplin)	76
Notes	78
CHAPITRE 1 – La pauvreté infantile	79
<i>Willy Lahaye, Elsa Albarello, Jan Van Gils, Muriel Wiliquet et Tine Willekens</i>	
1. Intérêt	79
2. La situation en Europe et en Belgique	80
3. Les facteurs de risque	83
3.1 L'âge de l'enfant	84
3.2 Le type de ménage	84
3.3 L'intensité au travail du ménage	85
4. Vers la construction d'un index de pauvreté infantile	86
4.1 L'indicateur primaire de privation matérielle	86
4.2 L'index de privation cumulée	87
5. Impact pour la politique sociale en Belgique	88
6. Impact pour la recherche sur la pauvreté infantile	90
6.1. Groupe homogène versus groupes différenciés ?	90
6.2. <i>Well being</i> versus <i>well becoming</i> ?	91
6.2. Indicateurs familiaux ou indicateurs spécifiques ?	91
6.3. Vers une approche centrée sur le vécu des enfants	92
7. Le vécu des jeunes en pauvreté	92
7.1 Etre jeune et pauvre	93
7.2 Tenir compte du vécu des enfants dans l'action publique	95
8. Conclusions	96
Notes	97
CHAPITRE 2 – Vers des budgets de référence européens pour la participation sociale ? Que nous apprennent les budgets belges ?	99
<i>Bérénice Storms, Karel Van den Bosch, Tim Goedemé,</i> <i>Avec la collaboration de Marie-Thérèse Casman</i>	
1. Introduction	99
2. Pauvreté en Europe : Discours, définition et mesure	100
2.1 Le discours européen sur la pauvreté	100
2.2 La définition de la pauvreté	101
2.3 La mesure de la pauvreté en Europe	102
3. Les budgets de référence comme repères	103

Table des matières

4. Budgets de référence pour la Belgique	104
4.1 Organisation	104
4.2 Résultats	106
5. Vers des budgets de référence européens	108
5.1 L'échelle géographique	108
5.2 La composition du panier	109
5.3 Définir le niveau minimum adéquat	113
5.4 La définition du prix	115
5.5 Adaptation de la norme budgétaire au fil du temps	116
6. Conclusion	116
Note	117
 CHAPITRE 3 – Politique de la ville et pauvreté	 119
<i>Bernard Francq et Martin Wagener</i>	
1. La mise en place d'une politique des grandes villes	119
2. Une politique contractuelle	121
2.1 Des objectifs différents en termes d'intégration sociale	121
2.2 Une action sur les infrastructures collectives de rencontre	122
2.3 La lente structuration de la politique publique à l'égard des sans-abri	124
2.4 La monoparentalité – catégorie sous-estimée des programmes de lutte contre la pauvreté	127
3. Des effets dispersés et limités	130
Notes	132
 CHAPITRE 4 – Pauvreté et protection du niveau de vie des aînés : la Belgique dans une perspective internationale	 135
<i>Jos Berghman, Annelies Debels, Anke Mutsaerts & Hans Peeters</i>	
1. Tour d'horizon du système belge des pensions	136
2. Protection du niveau de vie	137
2.1 Taux de remplacement théorique pour la Belgique	138
2.2 Une comparaison avec les pays limitrophes	140
3. Pauvreté et inégalité	141
Conclusion	145
Notes	146
 CHAPITRE 5 – Les pensions et la pauvreté en Belgique : les pensions sociales	 149
<i>Frieda Vandeninden</i>	
1. Introduction	149
2. Les pensions obligatoires en Belgique	150
3. La pauvreté des personnes âgées et leurs pensions	153

Table des matières

4. Exercice de simulation : quel serait l'impact en termes de pauvreté et de coûts ?	157
4.1 Impact sur la pauvreté	158
4.2 Impact sur les coûts	160
5. Discussion	161
Notes	163
CHAPITRE 6 – Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle ?	165
<i>Stefaan Demarest et Anouck Billiet</i>	
1. Introduction	165
2. Méthodologie	166
3. Les différences socio-économiques de santé	168
3.1 L'estimation de la santé en général	169
3.2 Les maladies chroniques	170
3.3 Les limitations fonctionnelles	171
3.4 La santé mentale	172
3.5 La santé sociale	173
4. Comment expliquer que les disparités de santé soient liées au niveau socio-économique ?	175
4.1 Le contexte économique, politique et social	176
4.2 Les déterminants structurels	179
4.3 Les déterminants intermédiaires	179
5. Conclusions	182
Note	183
CHAPITRE 7 – La précarité énergétique en Belgique	185
<i>Sandrine Meyer et Frédéric Huybrechs</i>	
1. Introduction	185
2. Qu'est-ce que la précarité énergétique ?	186
2.1 Définitions	186
2.1.1 Définition britannique	186
2.1.2 Définition française	187
2.1.3 Notion de 'client protégé' au niveau fédéral belge	187
2.2 Causes et conséquences de la précarité énergétique	189
3. Etat des lieux en Belgique	191
3.1 Ampleur de la problématique en Belgique	191
3.1.1 Evolution du taux d'effort énergétique des ménages en Belgique	192
3.1.2 Aspects qualitatifs	194
3.2 Comparaison des principales procédures et mesures en lien avec la précarité énergétique dans les trois régions du pays	194

Table des matières

3.2.1	Mesures en lien avec la lutte contre la précarité énergétique en Belgique	195
3.2.2	Comparaison des procédures de défaut de paiement gaz/électricité entre les trois régions	198
3.2.3	Comparaison des approches adoptées par les trois régions en ce qui concerne la précarité énergétique	203
4.	Perspectives, constats et pistes d'amélioration	205
	Notes	207
	PARTIE II	
	INCLUSION ACTIVE. UNE STRATÉGIE PROMETTEUSE	209
	Inclusion active – Un levier pour une Politique européenne efficace de lutte contre la pauvreté ?	211
	<i>Jan Vranken</i>	
	CHAPITRE 1 – Niveau et adéquation des minima sociaux belges au cours de la période 2000-2011	221
	<i>Tim Goedemé, Greet De Vil, Natascha Van Mechelen, Nicole Fasquelle, Kristel Bogaerts</i>	
1.	Introduction	221
2.	Récentes adaptations des minima sociaux	222
2.1	Les allocations minimales et forfaitaires de chômage	222
2.2	Les allocations minimales et forfaitaires d'invalidité	224
2.3	Les pensions minimales et le droit minimum par année de carrière	226
2.4	Le régime d'assistance	228
2.5	Décision intermédiaire	230
3.	L'adéquation des minima sociaux	232
3.1	La mesure de l'adéquation et de la liaison au bien-être des allocations	232
3.2	Le niveau des minima belges par rapport au seuil de pauvreté	235
3.3	Comparaison internationale	238
4.	Conclusion	240
	Notes	241
	Annexe	243
	CHAPITRE 2 – Travail précaire et droit au travail ou comment l'Etat régule-t-il la flexploitation	245
	<i>Patrick Humblet et Filip Dorsemont</i>	
1.	Vivons-nous dans le meilleur des mondes ?	245
2.	Auparavant...	246

Table des matières

3.	Le salaire menacé	247
3.1	Gosplan made in Belgium	247
3.2	Externalisation	248
3.3	Réarrangement des commissions paritaires	249
3.4	No future	250
3.5	The final countdown	250
4.	L'équilibre vie professionnelle/vie privée	251
5.	Le contrat de travail nouveau style	252
5.1	Le circuit de remédiation	252
5.1.1	Statuts précaires	252
5.1.2	Stagiaires, premiers emplois : what's in a name ?	253
5.1.3	Le succès de l'intérim	253
5.2	L'assouplissement de la loi sur les contrats de travail	253
5.2.1	Les contrats à durée déterminée ne sont plus une exception	253
5.2.2	Extension de l'essai	254
5.2.3	Le contrat de remplacement	254
5.3	La liquidation...	254
5.3.1	... de la sécurité de l'emploi	254
5.3.2	... de la sécurité du travail	255
5.3.3	... du contrat de travail	255
5.3.4	... du droit de licenciement	256
6.	Du passé, faisons table rase...	256
	Notes	258
CHAPITRE 3 – L'accord-cadre européen sur les marchés du travail inclusifs du 25 mars 2010		261
	<i>Andrée Debrulle</i>	
1.	Le contexte général d'un accord – cadre autonome	261
1.1	De Jacques Delors à Laeken, en passant par Maastricht ...	261
1.2	Des programmes de travail des partenaires sociaux européens aux accords-cadres autonomes	262
2.	L'accord-cadre autonome du 25 mars 2010	263
2.1	La genèse de l'accord	263
2.1.1	Le programme commun 2006 -2008	263
2.1.2	L'analyse commune des défis des marchés de l'emploi européens	264
2.2	L'analyse de l'accord-cadre	265
2.2.1	Une convention légalement formée entre parties mais qui va impliquer des tiers et créer peu ou pas de droits subjectifs	265
2.2.2	Les trois objectifs de l'accord	267

Table des matières

2.2.3	Description et domaines d'action	268
2.2.4	Obstacles	269
2.2.5	Actions des partenaires sociaux	270
2.2.6	L'annexe 1 de l'accord-cadre	271
3.	Les suites au niveau belge	272
4.	Conclusion ?	273
	Notes	274
CHAPITRE 4 – Les services sociaux d'intérêt général au sein de l'Union européenne : coincés entre le droit social fondamental et les principes de marché		277
	<i>Anne Van Lancker</i>	
1.	Une esquisse des services sociaux au sein de l'Union européenne	277
2.	Les services sociaux d'intérêt général à l'ordre du jour européen	279
3.	Les services sociaux d'intérêt général et le droit européen	281
4.	Services sociaux et aides d'État	284
5.	Services sociaux et marchés publics	287
6.	Services sociaux et libre circulation	289
7.	Une place à part entière pour les services sociaux en Europe ?	291
8.	Conclusions	295
	Notes	296
CHAPITRE 5 – Des mesures d'action positive versus l'accessibilité universelle		299
	<i>Marie-Claire Haelewyck, Dominique-Paule Decoster et Catherine Coppée</i>	
1.	La protection contre la discrimination	300
2.	Les mesures individuelles en faveur des personnes handicapées	302
2.1	Les allocations	302
2.2	Les mesures d'aménagements raisonnables personnalisées	303
3.	L'accessibilité universelle	306
4.	Conclusions et recommandations	308
PARTIE III		
CONCLUSION		311
Conclusion comprenant quelques recommandations		313
	<i>Jan Vranken & Willy Lahaye</i>	
	Note	318
Quelques adresses pour plus d'informations		321

Table des matières

Bibliographie	325
Présentation des auteurs	339
Addendum	343

Liste des diagrammes, figures et tableaux

INTRODUCTION GENERALE – Pourquoi un Annuaire fédéral ?	
Tableau 1 – Six perspectives sur la pauvreté.	38
PARTIE I – Développements depuis l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale & la présidence Belge	
CHAPITRE 1 – <i>La pauvreté infantile</i>	
Figure 1 – Taux de risque de pauvreté par groupes d'âge.	80
Figure 2 – Risque de pauvreté par groupes d'âge.	83
Figure 3 – Risque de pauvreté par types de ménage.	84
Figure 4 – Risque de pauvreté en fonction de l'intensité de travail des ménages.	85
CHAPITRE 2 – <i>Vers des budgets de référence européens pour la participation sociale ? Que nous apprennent les budgets belges ?</i>	
Tableau 1 – Budgets de référence pour une femme isolée sans emploi, en bonne santé, locataire d'un logement sur le marché privé, Belgique, montants mensuels 2008.	105
Tableau 2 – Comparaison des budgets de référence belges avec la norme européenne en matière de pauvreté selon les revenus, différentes familles types, 2008.	107
CHAPITRE 3 – <i>Politique de la ville et pauvreté</i>	
Figure 1 – Proportion de familles monoparentales et de cohabitants avec enfants dans les villes de la PGV.	128
CHAPITRE 4 – <i>Pauvreté et protection du niveau de vie des aînés : la Belgique dans une perspective internationale</i>	
Tableau 1 – Taux de remplacement théorique suivant les calculs du Service public fédéral Sécurité sociale (situation de 2006).	138
Tableau 2 – Taux de remplacement théoriques nets suivant les calculs de l'OCDE (situation en 2053, uniquement régimes de pension obligatoires).	140

Figure 1 – Chiffres relatifs au risque de pauvreté selon la principale activité pour une sélection de pays, +16 ans, 2008.	141
Figure 2 – Risque de pauvreté et niveau de pauvreté pour la population totale et les plus de 65 ans pour une sélection de pays, 2008.	142
Figure 3 – Pourcentage de ménages connaissant des difficultés (importantes) à joindre les deux bouts, en fonction du type de ménage, sélection de pays, 2008.	144
Figure 4 – Inégalité de la répartition des revenus chez les plus de 65 ans, rapport du quintile des revenus les plus élevés par rapport au quintile des revenus les plus bas – S80/S20, sélection de pays, 2008.	145
 <i>CHAPITRE 5 – Les pensions et la pauvreté en Belgique : les pensions sociales</i>	
Tableau 1 – La répartition des pensionnés selon le type de pension.	152
Figure 1 – Pensions mensuelles moyennes des bénéficiaires de la GRAPA.	152
Tableau 2 – Pauvreté en Belgique et dans l’Union européenne (15 pays), en %.	155
Tableau 3 – Taux de pauvreté des personnes âgées belges, avec et sans pensions, en %.	156
Tableau 4 – Proportion des personnes âgées belges avec une pension positive et avec une pension inférieure au seuil de pauvreté (s), en %.	157
Tableau 5 – Taux de pauvreté avant et après les simulations.	160
Tableau 6 – Coûts des pensions avant et après les simulations, en % du PIB.	161
 <i>CHAPITRE 6 – Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle ?</i>	
Tableau 1 – Prévalence brute et standardisée pour l’âge et le sexe d’indicateurs de santé (IC 95%) pour la Belgique et les régions, Enquête nationale de santé, 2008.	167
Tableau 2 – Liste des paramètres des inégalités sociales, en se basant sur les résultats corrigés pour l’âge et le genre, Enquête nationale de santé, 2008.	168
Figure 1 – Prévalence d’une mauvaise santé subjective dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l’âge (IC 95%), Belgique, 2008.	169
Figure 2 – Prévalence d’une ou plusieurs affections chroniques dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l’âge (IC 95%), Belgique, 2008.	171
Figure 3 – Prévalence des limitations fonctionnelles dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l’âge (IC 95%), Belgique, 2008.	172
Figure 4 – Prévalence d’un mal-être psychologique dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l’âge (IC 95%), Belgique, 2008.	173

Figure 5 – Prévalence d’une faible qualité des relations sociales dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l’âge (IC 95%), Belgique, 2008.	174
Figure 6 – Cadre conceptuel des processus et déterminants d’inégalités sociales de santé.	176
Figure 7 – Espérance de vie à la naissance et Produit Intérieur Brut par habitant et par pays en 2009.	177
Figure 8 – Espérance de vie à la naissance et dépenses de santé par habitant et par pays en 2009.	177
Figure 9 – Besoin d’examen médicaux postposés selon différentes raisons (manque de moyens financiers, temps d’attente trop long, distance trop importante pour s’y rendre), par quintiles de revenus, Europe, 2009.	178
Figure 10 – Besoin d’examen dentaires postposés, par quintiles de revenus, Europe, 2009.	180
 CHAPITRE 7 – La précarité énergétique en Belgique	
Tableau 1 – Catégories des ayants-droit au statut de 'client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire' au niveau fédéral belge.	188
Tableau 2 – Comparaison des conditions d’accès aux statuts de 'clients protégés' régionaux gaz/électricité et aux allocations du Fonds Social Chauffage (mazout).	190
Tableau 3 – Plans d’apurement et coupures de gaz/électricité dans les trois régions.	192
Figure 1 – Evolution de la part des dépenses énergétiques (logement) des ménages belges dans le revenu moyen du décile correspondant.	193
Figure 2 – Part des dépenses énergétiques moyennes dans le revenu moyen du décile pour la Belgique et ses trois régions en 2009.	194
Figure 3 – Nombre de ménages qui ne peuvent se permettre de chauffer correctement leur logement.	195
Tableau 4 – Tableau récapitulatif des mesures sociales belges en matière d’énergie reprise dans l’inventaire des mesures liées à la précarité énergétique.	196
Tableau 5 – Tableau récapitulatif des mesures belges environnementales et autres reprises dans l’inventaire des mesures liées à la précarité énergétique.	200

PARTIE II – Inclusion active. Une stratégie prometteuse

CHAPITRE 1 – Niveau et adéquation des minima sociaux belges au cours de la période 2000-2011

Figure 1 – Evolution des allocations de chômage minimales et forfaitaires par statut familial, montants mensuels au 31 décembre en prix constants de 2011.	223
--	-----

Figure 2 – Evolution des allocations minimales d’invalidité par statut familial, montants mensuels au 31 décembre en prix constants de 2011 – minima pour travailleurs réguliers dans le régime salarié et forfaits pour les indépendants ayant mis fin à leur entreprise.	225
Figure 3 – Evolution des pensions minimales et du droit minimum par année de carrière pour une carrière complète en fonction du régime et du statut familial, montants mensuels au 31/12 aux prix constants de 2011.	227
Figure 4 – Evolution des montants forfaitaires de la GRAPA et du revenu d’intégration en fonction de la situation familiale, montants mensuels au 31/12 aux prix constants de 2011.	229
Figure 5 – L’évolution des minima sociaux belges en termes réels, 2000-2011 (charges de famille ou montants avec famille à charge au 31 décembre 2000 = 100).	231
Figure 6 – Quelques allocations minimales nettes en pourcentage relatif au seuil de risque de pauvreté, 2001 et 2009.	236
Figure 7 – Comparaison internationale du revenu minimal net garanti pour les personnes aptes au travail en âge actif (i.e. le revenu d’intégration pour la Belgique) et le principal minimum net garanti, indépendamment des cotisations, pour les personnes âgées (i.e. la GRAPA pour la Belgique), en pourcentage relatif au seuil de risque de pauvreté national, 2009.	239
 CHAPITRE 5 – <i>Des mesures d’action positive versus l’accessibilité universelle</i>	
Tableau 1 – Evolution des entrées des dossiers “allocations” (2002-2010).	302
Tableau 2 – Taux d’emploi des personnes reconnues comme personnes avec un handicap.	305

Abréviations

AI	Allocations d'Intégration
AIP	Accord Interprofessionnel
ALE	Agence Locale pour l'Emploi
AMA	Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-Abri
AR	Arrêté Royal
ARR	Allocations de remplacement de revenus
ASBL	Association sans but lucratif
ATD	Agir Tous pour la Dignité (Quart Monde)
AWIPH	Agence wallonne pour l'Intégration des Personnes handicapées
BBP	Bruto Binnenlands Product
BE	Business Europe
BRUGEL	BRUxelles Gaz ELectricité
CARPH	Commission d'accompagnement pour le recrutement de personnes avec handicap
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CCT	Convention Collective de Travail
CE	Commission Européenne
CEC	Confédération Européenne des Cadres
CEDAG	Comité européen des associations d'intérêt général
CEEP	European Centre of Employers and Enterprises providing Public services
CES	Confédération européenne des syndicats
CESRBC	Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale
CESRW	Conseil Economique et Social de la Région wallonne
CFP	Centre de Formation Professionnelle
CIDE	Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant
CLE	Commission Locale pour l'Energie
CNT	Conseil National du Travail
COCOF	Commission Communautaire Française
COCOM	Commission Communautaire Commune
CP	Commission Paritaire
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CPNAE	Commission Paritaire Nationale Auxiliaire pour les Employés
CPS	Centre pour la Politique Sociale
CREPP	Center of Research in Public Economics and Population Economics
CRISP	Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques

Abréviations

CSB-MIPI	Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck
CSDH	Commission on Social Determinants of Health
CWaPE	Commission wallonne pour l'Energie
DIIS	Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale
EAPN	European Anti Poverty Network
EBM	Evidence-Based Medicine
ECDN	European Consumer Debt Network
ECHP	European Community Household Panel
ELISAN	European Local Inclusion & Social Action Network
EPSCO	Emploi, Politiques sociales, Santé et protection des Consommateurs
ERGEG	European Regulators' Group for Electricity and Gas
ETA	Entreprise de Travail Adapté
ETUC	European Trade Union Confederation
EU-SILC	European Union – Survey on Income and Living Conditions
FAQ	Frequently Asked Questions
FCSS	Fédération des Centres de service Social
FEANTSA	Fédération européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
FMI	Fonds Monétaire International
FRCE	Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie
FSC	Fonds Social de Chauffage
FSE	Fonds Social Européen
FWO	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek
GDP	Gross Domestic Product
GRAPA	Garantie de Revenus aux Personnes Agées
GRD	Gestionnaire de Réseau de Distribution
IBGE	Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement
IC	Intervalle de Confiance
IGO	Inkomensgarantie voor Ouderen
IWEPS	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique
K&G	Kind en Gezin
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LAC	Lokale Advies Commissie
MB	Moniteur Belge
MIRE	Mission Régionale pour l'emploi
MOC	Méthode Ouverte de Coordination
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONE	Office de la Naissance et de l'Enfance
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONP	Office National des Pensions
ONSS	Office National de Sécurité Sociale
ONU	Organisation des Nations Unies
OR	Odds Ratio
OSP	Organisation des Sans-Papiers
PAF	Population Attributable Fraction
PGV	Politique des Grandes Villes
PHARE	Personne handicapée autonomie recherchée

Abréviations

PI	Pension Inconditionnelle
PIB	Produit Intérieur Brut
PLCI	Pension Libre Complémentaire pour les Indépendants
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNR	Programmes Nationaux de Réforme
PPP	Plan de Prévention de Proximité
PRFB	Prospective Research For Brussels
PSI	Plans sociaux intégrés
RBLP	Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté
REAP	Réseau européen antipauvreté
RGPA	Revenu Garanti aux Personnes Agées
RMMMGM	Revenu Minimum Mensuel Moyen Garanti
RU	Royaume-Uni
RWLP	Réseau Wallon de lutte contre la Pauvreté
SDF	Sans Domicile Fixe
SdPSP	Service des Pensions du Secteur public
SEC	Securities and Exchange Commission
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SIEG	Services d'intérêt économique général
SIF	Sociaal Impulsfonds
SPP IS	Service Public Fédéral de Programmation Intégration Sociale
SSIG	Services d'Intérêt économique général
STASIM	Modèle de simulation statistique du Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck
STIB	Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
SVR	Service d'études du Gouvernement flamand
TEC	Transport En Commun
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TR	Test sur les Ressources
TV	télévision
UA	Universiteit Antwerpen
UCL	Université Catholique de Louvain
UE	Union Européenne
UEAPME	The European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises
UK	United Kingdom
ULB	Université Libre de Bruxelles
UNICEF	United Nations of International Children's Emergency Fund
UNIOOSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
USA	United States of America
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VFIK	Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen
VGC	Vlaamse GemeenschapsCommissie
VICA	Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding
VUB	Vrije Universiteit Brussel
VVOS	Vlaamse Vereniging van OCMW-secretarissen
VVSG	Association des villes et communes flamandes



Préface

Préface de Julien Van Geertsom, Président du SPP Intégration sociale
Annuaire fédéral 2012 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La publication de l'Annuaire fédéral 2012 'Pauvreté en Belgique' est le fruit d'une expérience acquise depuis plusieurs années par le SPP Intégration sociale de mettre en exergue la pluridimensionnalité de la pauvreté. Il s'inscrit dans un engagement de notre administration de créer des liens entre les différents niveaux de pouvoirs et domaines de compétence afin de combattre ce fléau de manière globale et intégrée.

En me référant aux derniers chiffres du baromètre interfédéral de la pauvreté, on ne peut que constater que les plus vulnérables d'entre nous nécessitent une attention particulière pour éviter un maintien dans la précarité.

Une politique en matière de lutte contre la pauvreté qui porte ses fruits n'est possible qu'en concertation et coordination avec tous les niveaux de pouvoir, fédéral, régions et communautés. C'est dans cette optique que l'aspect « multi-level governance », venant de concepts européens développés notamment en matière de politique des grandes villes ou de développement durable, doit également être développé en matière de lutte contre la pauvreté. La pauvreté ne connaît pas de frontières. Dans la Belgique d'aujourd'hui, plus que jamais, nous devons échanger les bonnes pratiques et apprendre les uns des autres. C'est en unissant nos forces que l'on pourra mener des politiques efficaces et efficientes.

Les CPAS, nos partenaires privilégiés dans l'accomplissement de nos missions premières à savoir garantir un niveau de vie digne pour toutes les personnes passées entre les mailles du filet de la sécurité sociale, jouent également un rôle fondamental dans la mise en oeuvre des politiques de lutte contre la pauvreté. Leur autonomie de gestion leur permet de développer des partenariats entre les différents niveaux de pouvoir et faire le lien entre les décideurs politiques et le terrain. Ce lien doit être renforcé dans le cadre d'une politique intégrée de cohésion sociale et d'assistance aux plus vulnérables en période de crise.

Préface

L'accent a également été mis dans l'Annuaire fédéral 2012, sur les stratégies en matière d'inclusion active. En effet, le développement coordonné des trois piliers de cette recommandation de 2008 de la Commission européenne (à savoir un revenu suffisant, des marchés du travail inclusifs et l'accès à des services sociaux de qualité) est fondamental dans la réalisation des objectifs que la Belgique s'est fixé dans le Plan national de réforme. Ces trois piliers sont mis en lumière dans la seconde partie de l'Annuaire. Ceci sera une base importante pour la Belgique pour réaliser l'exercice qui sera demandé en 2012 par la Commission d'analyse et d'évaluation des stratégies en matière d'inclusion active.

Je souhaite remercier l'ensemble des auteurs pour la qualité de leurs articles et les recommandations qui figurent dans l'Annuaire fédéral. Je remercie également les Universités d'Anvers et de Mons pour leur collaboration sur ce dossier, et particulièrement la coordination assurée par les Professeurs Jan Vranken et Willy Lahaye.

Je vous souhaite à tous une bonne lecture.

Julien Van Geertsom

Avant-propos de la Secrétaire d'Etat

Au printemps 2011, suite à l'année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mon prédécesseur, Philippe Courard, a lancé l'initiative de publier un annuaire fédéral de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'année européenne 2010 s'est terminée sur de fabuleuses avancées notamment sur l'engagement des Etats membres à réduire collectivement le nombre de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale de 20 millions d'ici 2020. On peut également souligner les efforts européens entrepris par la Commission par la publication de la plateforme de lutte contre la pauvreté en décembre 2010 présentant une série d'actions et d'initiatives prioritaires notamment dans les domaines portés par la présidence belge tels que la lutte contre la pauvreté infantile, le sans-abrisme, l'intégration des communautés marginalisées tels que les Roms et également la promotion de l'économie sociale, levier indispensable pour l'intégration durable des personnes dans la société et dans l'emploi. Ces initiatives seraient accompagnées de moyens financiers adéquats notamment dans le cadre du Fonds social européen. Le point d'orgue de cette année européenne a été la cérémonie de clôture en présence de sa majesté, la Princesse Astrid, M. Barroso, Président de la Commission, plusieurs ministres européens chargés de la lutte contre la pauvreté et un message d'espoir de M. Van Rompuy, Président du Conseil de l'Union européenne.

La crise et les ravages qu'elle engendre sur de nombreux citoyens à travers toute l'Europe a rappelé à l'ensemble des Etats européens, l'importance de maintenir des filets de sécurité pour tous les citoyens et particulièrement les plus faibles. Les derniers chiffres publiés par la Commission européenne dans l'analyse de la croissance 2011 montrent une augmentation importante du chômage, conséquence directe de la crise, mais également une pression croissante sur nos systèmes de sécurité sociale qui jouent un rôle fondamental de rempart pour atténuer les effets de la crise. Cependant, les pressions croissantes faites sur les budgets des Etats membres ont pour conséquence que certains Etats membres prennent des décisions qui ont un effet immédiat sur les personnes les plus vulnérables, tels que les enfants, par le biais de la suppression des allocations familiales.

L'accord de gouvernement prévoit un certain nombre propositions concrètes en matière de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale. En matière de groupe cible, une attention particulière sera apportée aux enfants vivant en situation de pauvreté avec la mise en place d'un plan d'action en concertation avec les entités fédérées. On peut également citer le souhait de créer un plan pour les sans-abri, ainsi qu'un accès plus rapide au revenu garanti pour les personnes âgées. Je peux également souligner que la prévention du surendettement et la précarité énergétique seront également examinés en concertation avec mes partenaires au gouvernement et en concertation avec les entités fédérées.

C'est dans ce contexte que l'annuaire fédéral permettra aux décideurs politiques au niveau fédéral et toutes les parties prenantes, de mieux prendre en compte la pluridimensionnalité de la pauvreté et les différents leviers qui contribuent à une politique efficace. Je souhaite également souligner que la contribution des experts du vécu est ici aussi d'une grande importance.

Le premier pas dans cette direction est le développement d'un instrument qui évalue et analyse l'état de la situation et les mesures politiques en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. A l'instar de ce qui existe en Flandres depuis plusieurs années, il est fondamental de pouvoir mettre en lumière les implications des différentes politiques et également les synergies entre les différents niveaux de pouvoir en matière de sécurité sociale, de politiques des familles, de cohésion sociale, de financement...

La 'deuxième' édition de l'annuaire fédéral répond à ces attentes en mettant l'accent sur des thématiques fondamentales telles que la pauvreté infantile, la dimension urbaine de la pauvreté, les pensions, la précarité énergétique et les soins de santé, pour ne citer que quelques uns des quatorze articles rédigés par des experts de renoms sous la coordination des Professeurs Jan Vranken de l'Université d'Anvers et Willy Lahaye de l'Université de Mons.

Je souhaite remercier toutes les personnes qui ont collaboré à la rédaction de cet annuaire pour la qualité de leurs contributions.

Je m'engage à diffuser largement cet outil à mes collègues au gouvernement, dans les régions et les communautés, ainsi qu'à toutes les ONG actives dans le secteur.

En vous souhaitant à tous une bonne lecture,

MAGGIE DE BLOCK

Remerciements

Voici l'édition 2012 de l'Annuaire fédéral de la Pauvreté. Cette publication est le résultat d'une large collaboration. Nous souhaitons d'abord remercier l'ensemble des personnes qui ont œuvré à cet événement.

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

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

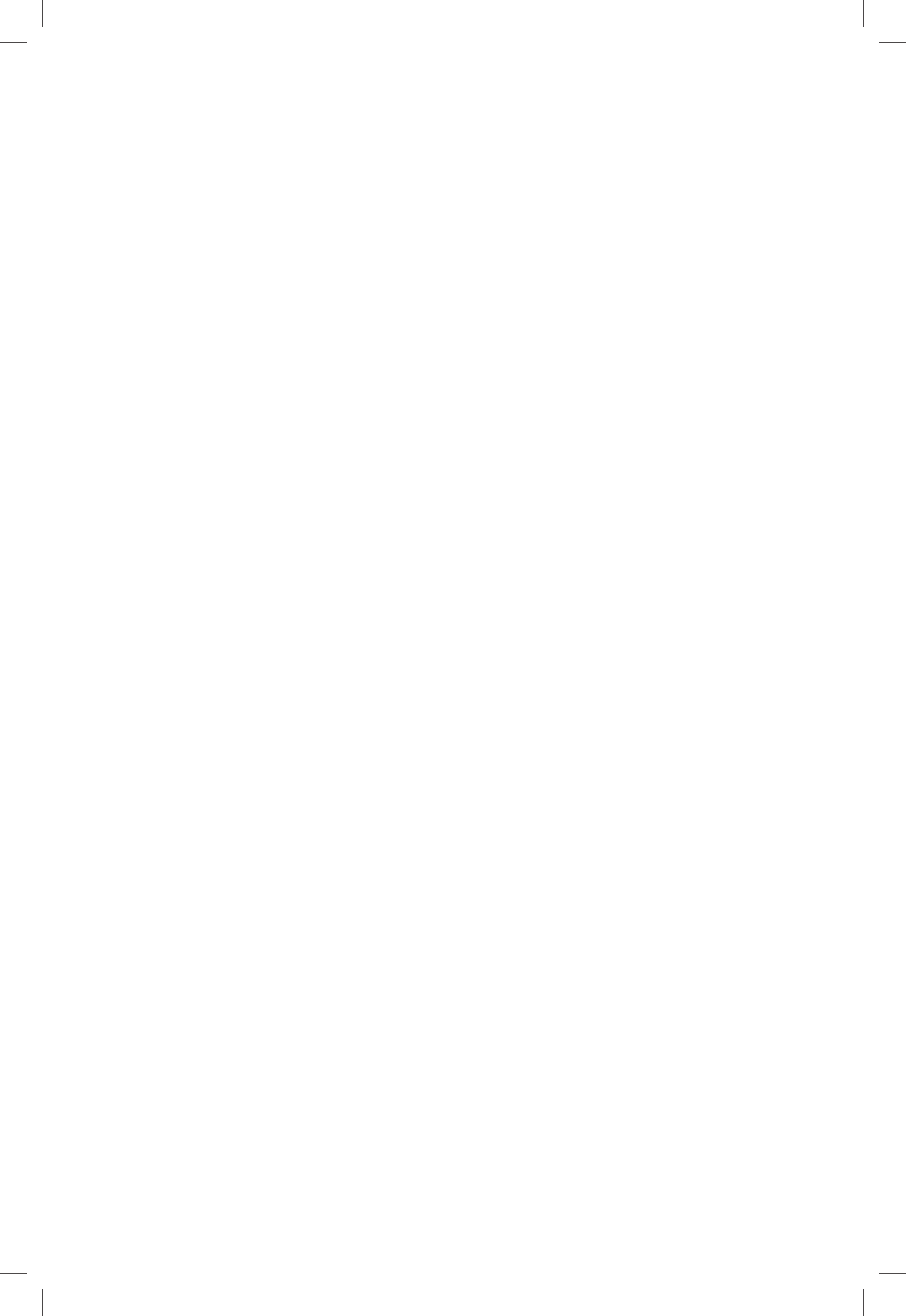
Toutes les contributions, à l'exception des introductions, sont passées au crible de la lecture professionnelle de plusieurs experts. Pour leurs réflexions critiques et leurs remarques constructives, nous remercions Maria De Bie, Michel Vandekerke, Michel Vandembroeck, Arjan Soede, Leen Van Thielen, Pascal De Decker, Dominique-Paule Decoster, Danny Geerts, Olaf van Vliet, Jos Berghman, Alain Schoon, Sara Willems, Marie Dauvrin, Ute Dubois, Alain Malherbe, Valérie Flohimont, Frans Lammertyn, Josse Van Steenberge, Othmar Vanachter, Emmanuelle Perin, Patrick Humblet, Filip Dorssemont, Rita Baeten, Frank Vandembroucke, Ides Nicaise, Ingvar Van Haelst, Jean-Jacques De-traux en Véronique Ghesquière.

Nous remercions également Lis Geelissen pour le contrôle des textes.

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

JAN VRANKEN
WILLY LAHAYE
ANNELINE GEERTS
CATHERINE COPPEE

Janvier 2012



Pourquoi un Annuaire fédéral ?

Jan Vranken

En 2010, un livre sur la pauvreté a été publié en trois langues : 'La Pauvreté en Belgique', 'Armoede in België', 'Poverty in Belgium'. Était-ce le premier d'une série d'annuaires fédéraux sur la pauvreté et l'exclusion sociale, ou le compteur ne s'enclenche-t-il qu'à partir de cette année-ci ? Cette question demeurera sans doute un casse-tête pour les exégètes. En ce qui nous concerne, c'est son existence qui importe avant tout, car il constitue la réalisation d'un très ancien projet. La publication du premier Annuaire flamand sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale a en effet rapidement donné lieu à des discussions avancées avec le cabinet de la ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement de l'époque, Laurette Onkelinx. Les imprévisibilités du jeu politique ont toutefois voulu que ces projets soient étouffés avant même qu'ils puissent être traduits en actes concrets.

Cependant, l'Annuaire fédéral est-il nécessaire, simplement parce qu'il existe ? Dans ce cas également, c'est le temps qui le dira, mais nous sommes d'ores et déjà en mesure de présenter un certain nombre d'arguments pertinents qui justifient le besoin d'un Annuaire fédéral.

Premièrement, nous estimons qu'en raison du mélange propice de similitudes et de différences entre les régions, le contexte belge constitue un champ d'action idéal pour effectuer une recherche comparative et tester des pratiques innovantes. L'éventail s'étend de l'utilisation des concepts, de leur interprétation, de la relation entre les développements et le contexte socio-économique à la politique menée ainsi qu'à ses répercussions sur la situation. Dans un contexte où les discours et les velléités régionalistes vont bon train, la question du maintien de certaines compétences fédérales devient récurrente. Quel regard les communautés et régions posent-elles sur la mise en œuvre d'une politique fédérale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Quel intérêt le citoyen retire-t-il d'une multigouvernance (fédérale, régionale et locale) dans la gestion de ce type de problématique ? La communautarisation ou la régionalisation des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne serait-elle pas souhaitable pour

en favoriser une performance centralisée et contextualisée ? Il est vrai que l'argument le plus souvent invoqué dans la dynamique du transfert des compétences est bien celui de répondre mieux aux réalités économiques sociales et culturelles qui caractérisent les entités fédérées respectives.

Deuxièmement, la dynamique mise en route par la présidence belge pendant l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale nécessite d'être soutenue. La surveillance de cette dynamique est devenue primordiale, maintenant qu'il est apparu que si les objectifs de la stratégie Europe 2020 sont repris dans les programmes de Réforme nationale, ils y sont entièrement dépouillés de leur interprétation sociale. Ce sujet est évoqué lorsque le taux de lutte contre la pauvreté de la stratégie de Lisbonne est comparé à la stratégie Europe 2020 susmentionnée et aux programmes de Réforme nationale. La recommandation relative à l'inclusion active et ses développements ultérieurs constituent un élément important de ce cadre européen.

Troisièmement, l'administration fédérale nécessite de toute façon un instrument lui permettant d'évaluer et d'analyser la situation ainsi que les mesures prises dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et cela ne vaut pas uniquement, au sens strict, pour les compétences fédérales, mais également pour l'interaction des initiatives menées à d'autres niveaux politiques (européen, régional) avec celles du niveau fédéral. Ce sujet sera traité de manière plus approfondie sous le titre 'multilevel governance' (gouvernance à plusieurs niveaux).

Cela nous amène au quatrième point. Deux décennies de l'Annuaire flamand sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale nous ont appris qu'un tel annuaire cumule les connaissances relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale et qu'il entretient l'intérêt politique et public. Il s'avère également être l'instrument idéal pour réunir les personnes et les institutions concernées par la pauvreté et l'exclusion sociale, qui autrement ne se rencontreraient pas ou trop rarement. C'est certainement le cas lorsque des frontières linguistiques et institutionnelles limitent le nombre d'endroits de rencontre et viennent entraver la communication.

Le présent Annuaire fait état de la situation dans l'ensemble de la Belgique. Les compétences abordées sont par conséquent également des compétences fédérales par excellence qui ont leur répercussion sur la pauvreté et l'exclusion sociale : la sécurité sociale, la politique de la famille, la politique en faveur des personnes handicapées et les finances. Le présent Annuaire comprend des contributions sur les statuts d'emploi précaire, l'accord-cadre européen sur les marchés du travail inclusifs, la sécurité sociale et le revenu décent (voir aussi les budgets de référence), l'accès aux (à une sélection de) services sociaux pour des (une sélection de) groupes cibles (personnes handicapées, sans-abris, sans domicile fixe), les soins de santé, les services d'intérêt général, la précarité énergétique et la pauvreté infantile. Le fait que nous ayons sélectionné ces thèmes n'en exclut pas pour autant d'autres. Dans les articles, une attention particulière est accordée à la médiation de dettes, aux droits sociaux, à la politique d'intégration, à la partici-

pation, à la mobilité et au droit à l'intégration sociale. Les différentes méthodologies et politiques entre les régions sont examinées en vue du transfert des bonnes pratiques.

Afin de dresser le bilan de la situation, nous nous basons en premier lieu sur notre expertise scientifique. Nous recueillons et analysons, avec les auteurs invités, les chiffres récents et les mesures politiques fédérales – et régionales et européennes, si cela s'avère pertinent – de lutte contre la pauvreté, ainsi que les études scientifiques existantes sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique. Cette situation s'accompagne de réflexions critiques et de recommandations sur la politique à suivre. La valeur scientifique des contributions dans le présent Annuaire est garantie, car toutes les contributions – sauf les introductions, pour lesquelles cela ne s'avère pas utile – ont été soumises à une procédure de contrôle scientifique.

Le thème de l'édition 2012 est celui de l'inclusion active. Les sujets mentionnés précédemment peuvent tous être considérés sous cet angle et donc figurer aussi bien dans la première partie que dans la seconde (qui est la partie thématique). Nous procédons à une sélection fondée sur le caractère direct du lien avec un des trois piliers de l'inclusion active : un revenu satisfaisant, l'activation avec une attention particulière mise sur l'activation sociale et l'accès à des services de qualité.

Multilevel governance, pauvreté et exclusion

Bien que de façon moins explicite, un second thème est également abordé, celui de ladite *multilevel governance* (gouvernance à plusieurs niveaux). Le terme *multilevel governance* réfère à la nécessité – due à la complexité croissante des problèmes auxquels doivent faire face les autorités publiques – d'organiser et d'institutionnaliser la coopération entre les différents niveaux politiques. Ceci constitue clairement un défi pour la société belge, particulièrement dans le cadre de la réforme de l'État. Les effets 'pervers', notamment de points moins importants à l'ordre du jour, comme la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale, ne sont pas exclus. C'est pourquoi le concept de la *multilevel governance* devra continuer à constituer, dans les années à venir, l'épine dorsale de cet Annuaire fédéral.

Il est généralement admis que : le niveau national ne constitue plus l'unique acteur des processus décisionnel et politique. Pour la Belgique, cette évolution vers une gouvernance à plusieurs niveaux avait et a lieu de façon 'ascendante' et 'descendante'. L'évolution 'ascendante' a eu lieu lors de la création de l'Union européenne (le Parlement européen, la Commission européenne, le Conseil européen) ; l'évolution 'descendante' est la conséquence de la fédéralisation croissante du pays et du transfert des compétences vers les Régions et les Communautés. Même si les grandes villes bénéficiaient déjà d'une liberté considérable de mouvement, leur position a encore été renforcée par une

délégation ultérieure de compétences au niveau local – quoique les moyens permettant de rendre ces compétences effectives ont souvent du retard et font même quelquefois entièrement défaut. Le fait que le niveau national ou régional est parfois ignoré et que les autorités européennes s'adressent directement au niveau local (surtout dans le cadre des fonds) constitue peut-être bien l'évolution la plus remarquable. L'émergence des réseaux politiques locaux en est la conséquence. Les autorités locales font ainsi de plus en plus partie de réseaux nationaux et internationaux. Même la politique locale n'est plus l'œuvre exclusive des communes, d'autres acteurs ne faisant pas partie des autorités publiques y jouent un rôle d'importance croissante.

L'évolution d'un organe tel que les centres publics d'action sociale (CPAS) à travers les réformes institutionnelles successives montre bien dans quelle mesure les questions qui viennent d'être évoquées traversent les politiques fédérales relatives à la pauvreté et l'exclusion sociale. Depuis la mise en œuvre de la loi organique des CPAS (1976), de nombreuses modifications sont intervenues qui font évoluer le cadre et les compétences de ces institutions. Créés par une loi fédérale, les CPAS sont des centres publics décentralisés qui bénéficient d'une large autonomie. Conformément à l'article premier de la loi du 8 juillet 1976, ces centres ont pour mission d'assurer l'aide sociale 'permettant à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine'.

Au cours des années suivantes, plusieurs modifications légales interviennent. Elles ont pour conséquence de transférer diverses compétences importantes de la loi organique vers les communautés et ensuite vers les régions, entraînant une différenciation progressive des règles en vigueur dans les entités fédérées en matière de politique d'aide et d'action sociales. Dès 1999, dans leur 'Mémorandum', les CPAS belges plaident pour le maintien de la loi organique dans son acception fédérale. Ils s'opposent à une solidarité fédéralisée qui favoriserait les disparités entre les citoyens selon leur appartenance régionale ou locale en ce qui concerne, entre autres, l'accompagnement social ou l'action relative à l'insertion professionnelle. En gardant un cadre fédéral dans la gestion des CPAS, on contribue au maintien de l'équité entre les citoyens du Nord et du Sud du pays.

Un autre débat est également au cœur des CPAS, plus particulièrement en Région wallonne. Il concerne l'autonomie dont ces centres sont dotés, notamment par rapport aux pouvoirs locaux. Deux décrets adoptés le 8 décembre 2005 transforment les liens qui existent entre le pouvoir communal et le CPAS. Ces décrets modifient, entre autres, la désignation du président tout en introduisant sa participation au collège communal. Ces modifications ont essentiellement pour vocation de renforcer les synergies entre la commune et le CPAS. Toutefois, deux interprétations sont nées de ces décrets (Berger et Jusniaux, 2011 : 10), interprétations qui sont toujours d'actualité dans les discours politiques. Pour les uns, il s'agissait de garantir une plus grande cohérence entre le pouvoir communal et les CPAS ; tandis que pour les autres, le but était d'exprimer une volonté d'intégrer les centres dans le giron des communes. Cette dernière interprétation, on le

comprend aisément, renforce l'idée d'une perte d'autonomie de la gestion de l'action sociale tout en l'éloignant de l'impulsion fédérale.

Ainsi, l'exemple de l'évolution des réformes de la gestion des CPAS montre combien les enjeux sont essentiels dans une conception articulée au niveau fédéral, régional et local en ce qui concerne la mise en place des politiques de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au-delà des dimensions d'autonomie et de pouvoir de l'exercice des centres, les enjeux exercent un impact direct sur la philosophie même de la conception de l'équité de l'aide, l'accompagnement et l'action dans une perspective d'intégration sociale.

Dans son discours de clôture du Congrès Union flamande des secrétaires de CPAS (VVOS) qui s'est déroulé le 27 septembre 2011 à Anvers, Mark Suykens, directeur général de l'Association des villes et communes flamandes (VVSG), a plaidé pour l'élaboration d'un modèle de gouvernance relatif à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui tient compte de la dimension d'interaction entre les différents niveaux de gouvernance – dans ce cas-ci, entre les niveaux fédéral, flamand et local. L'autonomie des CPAS est non seulement indispensable pour la réalisation de leur mission sociale – en tant que service communal, c'est impossible –, mais aussi pour pouvoir fonctionner comme plaque tournante pour le développement d'une coopération avec d'autres acteurs, domaines politiques et niveaux de prise de décision.

La mauvaise situation économique actuelle n'est pas seulement lourde de conséquences pour les autorités locales, mais également pour l'ensemble de la société. Le danger d'une intensification de la société duale (à deux vitesses) n'est certainement pas imaginaire. Les personnes les plus vulnérables dans la société risquent de devenir les principales victimes de cette lourde crise économique. Les besoins en matière de lutte contre la pauvreté augmentent à vue d'œil. Ce phénomène est en fait l'excroissance la plus concrète du système capitaliste actuel : toujours plus de personnes doivent être motivées à consommer plus, maintenant et immédiatement, de façon à réaliser une croissance économique. Ce modèle économique entraîne même les ménages à deux titulaires de revenu dans la zone à risque d'endettement irrationnel. Le besoin d'une politique sociale avancée s'impose plus que jamais.

Le secteur local peut uniquement relever ces gigantesques défis en convertissant le fractionnement radical des instances locales – administration communale, administration du CPAS, zone de police, partenariats intercommunaux, entreprises communales autonomes, institutions de CPAS autonomisées – en une forme de gouvernance adéquate. Le défi consiste à conjuguer la spécialisation des structures séparées avec une approche stratégique unique appuyée par l'ensemble de l'administration locale. Cela signifie que l'organisation mère – l'administration communale – doit avant tout se spécialiser dans la coordination et la concordance avec les grandes options stratégiques essentielles pour la communauté locale. Les organisations communales autonomisées doivent à leur tour s'impliquer dans la politique globale de l'administration communale.

Les CPAS doivent également s'engager à prolonger la politique sociale dans tous les secteurs politiques communaux et ne pas s'imaginer qu'ils pourront à eux seuls arrêter l'évolution de la société duale. Ni l'administration communale, ni l'administration du CPAS n'ont le droit de raisonner et d'agir exclusivement en fonction de leurs propres intérêts. Le problème qui se pose n'est pas non plus de nature purement administrative. Il s'agit essentiellement de réaliser des objectifs de fond sur le terrain. Il s'agit d'autorités locales qui mènent une politique sociale intégrale de façon à ce que les personnes les plus vulnérables dans la société puissent également profiter de la grande prospérité qui règne dans ce pays.

Suykens désigne les points de départ suivants comme étant essentiels à l'élaboration d'une approche offensive ouverte aux adaptations qui s'avèrent nécessaires. Premièrement, le CPAS est et reste le dernier maillon de la sécurité sociale dans ce pays : c'est l'institution par excellence qui garantit que la communauté locale assume ses responsabilités à l'égard de toute personne défavorisée. Les CPAS ont donc pour mission de surveiller attentivement cet objectif. Au niveau fédéral, les CPAS peuvent compter sur le soutien appuyé du SPP Intégration sociale. Au sein de l'administration flamande, le soutien de fond fait toutefois cruellement défaut. La collaboration entre les communes et les CPAS doit être abordée avec intelligence. Chaque forme d'expansion ne produit pas des gains d'efficacité. Il convient de démontrer chaque fois et concrètement les éventuels aspects positifs d'une coopération.

Deuxièmement, il est essentiel d'opter résolument pour une planification politique plus cohérente au sein de la relation commune-CPAS. La réalisation d'une politique du bien-être intégrée locale constitue une responsabilité partagée des deux administrations. Si le CPAS dispose de vastes possibilités d'action dans ce domaine, les compétences communales constituent également d'importantes clés permettant d'accroître le bien-être. Il est ici question du logement social, de la politique de prévention, de la politique de la jeunesse, de l'emploi, de la politique de loisirs et de la politique d'encadrement de l'enseignement. L'harmonisation de la politique sociale du bien-être du CPAS avec les autres compétences politiques communales est essentielle. Autrement, il ne peut pas être question d'une politique intégrale, qui devrait précisément constituer la force intrinsèque de l'ensemble du niveau administratif local. Le débat de fond sur les grands objectifs de la politique du bien-être doit être (re)mis à l'ordre du jour politique du conseil communal. Si la politique du bien-être et de la lutte contre la pauvreté bénéficiait d'une plus grande adhésion politique, le débat sur le financement ne se limiterait plus exclusivement aux économies à réaliser et à la diminution des moyens pour le bien-être.

Suykens estime que l'élaboration entièrement séparée de deux organisations parallèles, et ce, en fonction de l'envergure de l'administration locale, n'est pas souhaitable et trop coûteuse. Les services de soutien offrent de nombreuses opportunités permettant d'élargir les services communaux pour la commune et pour le CPAS. Mais la tâche principale

du CPAS est l'aide concrète aux personnes en situation d'urgence. Cette tâche requiert un encadrement organisationnel portant une attention particulière à la prestation de soins et au respect de la vie privée. La spécificité de la prestation d'aide exige des garanties étendues sur le professionnalisme de sa mise en œuvre, impliquant une ingénierie politique minimale dans le traitement de dossiers individuels. Pour répondre à ces exigences, il est nécessaire de fixer des règles générales pour les différentes formes de prestation d'aide, de travailler avec des dossiers anonymes et de revaloriser fortement le professionnalisme des assistants sociaux. Il va de soi que l'administration communale est également tenue d'optimiser l'accessibilité de la prestation de services du CPAS. Abaisser les seuils du *front-office* est une mission conjointe de la commune et du CPAS.

Le plaidoyer susmentionné en faveur d'un modèle intelligent de "gouvernance locale pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion" sociale révèle clairement que le concept de la gouvernance à plusieurs niveaux ne peut pas être isolé du concept plus vaste de la gouvernance, en raison du rapport intrinsèque entre les déplacements verticaux (entre les niveaux supranational, national et infranational) et horizontaux. Il existe deux types de déplacements horizontaux. Premièrement, il y a le besoin – et dans de nombreux cas, la nécessité – d'une coopération entre les responsables des différents domaines politiques (comme l'emploi, l'enseignement, le logement) ; du moins si la solution des problèmes auxquels ils doivent faire face leur tient à cœur. Le déplacement, lors de l'élaboration des politiques, entre les autorités publiques, la société civile (constituée de groupes d'intérêt, d'agences, d'organismes administratifs autonomisés et d'ONG) et même le secteur privé à but lucratif est peut-être encore plus pertinent. Ces changements exigent de nouvelles stratégies, dans le cadre desquelles l'organisation de nouveaux canaux de participation n'est pas sans importance.

Cette évolution requiert la création de nouveaux partenariats. Ces derniers peuvent aussi bien revêtir la forme d'une association momentanée que d'un réseau de politique publique. La gouvernance peut alors être considérée comme l'élaboration de politiques et leur mise en œuvre par le biais de réseaux ; les acteurs sociaux jouent ici un rôle de prime importance (Kjaer, 2003). Cette collaboration entre les différents niveaux politiques est évidemment aussi source de problèmes, par exemple, lorsque la réglementation européenne et la politique intérieure ne correspondent pas, plus ou pas encore. Le niveau politique européen peut imposer la révision ou l'adaptation d'objectifs politiques nationaux, de critères de régulation, d'instruments ou de techniques. Il peut également requérir une modification des rapports entre les acteurs nationaux, par exemple, entre les régions et les administrations centrales.

Un certain nombre de ces phénomènes, positifs et négatifs, ont en outre déjà été observés dans le contexte thématique du présent Annuaire. Du point de vue le plus global, la dominance de l'aspect économique et l'absence de valeur sociale en tant que dimension relativement autonome sont évidentes ; de nombreuses choses sont soumises à la doctrine économique libérale, entraînant de manière structurelle des processus d'exclusion

des agents économiques les plus faibles. La réglementation relative aux services d'intérêt général est très concrète et dotée d'un impact d'une grande portée (néanmoins toujours largement sous-estimé). Par le passé, il y avait la stratégie de Lisbonne, qui incluait la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) et qui encourageait l'échange de bonnes pratiques. La nouvelle stratégie Europe 2020 vise pour sa part à diminuer de 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes vivant en situation de pauvreté et, plus concrètement, à lancer le vaisseau 'Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale' comprenant une Plate-forme de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale. Ce vaisseau navigue pourtant aussi sous le triple pavillon 'croissance, croissance, croissance'. Le plus grand défi pour la stratégie Europe 2020 est sans doute celui de donner une interprétation concrète aux différents adjectifs figurant sur chacun des pavillons – intelligent, durable, inclusif – afin qu'ils soient plus qu'une simple décoration. Le succès de toute politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en dépend.

Les publications permettant d'étayer ce type de gouvernance à plusieurs niveaux en Belgique sont disponibles. Les rapports bisannuels du 'Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale' qui fait partie du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (www.luttepauvrete.be) constituent peu à peu une tradition. Le sixième Rapport bisannuel sur la lutte contre la pauvreté a été publié fin 2011. En Flandre, on notera la longue tradition comprenant vingt annuaires sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale, qui, s'ils sont bien sûr axés sur la Flandre, contiennent aussi des données et des analyses se rapportant à la Belgique et aux autres régions et communautés. Les autres régions ne demeurent pas non plus inactives. La Région de Bruxelles-Capitale publie depuis 1994 un rapport sur la pauvreté et son Baromètre de Bien-Être en était déjà à sa cinquième édition en 2011.¹ Le 'Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne' a été publié pour la première fois en Wallonie en 2001. Il n'y en a malheureusement pas eu d'autres.

En Wallonie, la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale trouve ses fondements dans le respect de l'article 23 de la Constitution. En effet, dès 1992, une politique de discrimination positive prend forme. Cette dernière a pour objectif de faciliter l'accès aux soins de santé, à un logement décent et à un emploi mais également aux services publics wallons en général. La création des plans sociaux intégrés marque le début d'une politique consacrée à cette thématique particulière. Ces plans visent à permettre aux communes et aux collectivités, en collaboration avec des partenaires publics et privés, de mener des actions de lutte contre l'exclusion sociale et d'intégration sociale. C'est donc, dans une logique de financement de projets et/ou de plans liés à l'amélioration des conditions de vie, de travail et de l'environnement en général que la Région wallonne a décidé d'agir face à l'exclusion sociale de manière globale.

En 2001, la Région wallonne publie son premier rapport sur la cohésion sociale. Il s'agit d'un état des lieux concernant l'accès de l'ensemble de la population wallonne aux droits fondamentaux garantis par la Constitution. De 2004 à 2007, la Wallonie met en place le

plan de prévention de proximité (PPP). Ce PPP a pour finalité de répondre aux besoins locaux en matière de prévention du décrochage social au sens large. En 2007, une version actualisée des mesures favorisant l'accès aux droits fondamentaux est éditée afin de mieux cibler l'ensemble des mesures sur le territoire. Dès 2008, le Gouvernement wallon s'engage à initier un suivi régulier des 39 mesures de lutte contre la grande pauvreté. Celles-ci sont identifiées dans le Rapport relatif à la cohésion sociale parmi 135 mesures. Ces dernières sont susceptibles de renforcer la cohésion sociale. La Région wallonne s'engage également à organiser une information complète aux personnes susceptibles de bénéficier de ces mesures et à favoriser leur rapprochement avec les institutions en mesure de les aider.

Aujourd'hui, sur base du plan de prévention de proximité (PPP), la Wallonie a développé le plan de cohésion sociale. Il s'agit d'un outil de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Ce plan tend à remplir deux objectifs, à savoir, le développement social des quartiers ainsi que la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'exclusions sociales. Il s'articule sur quatre axes principaux : l'insertion socioprofessionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès à la santé et le traitement des assuétudes et le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.

A l'heure actuelle, le plan de cohésion sociale est en application dans 147 communes sur les 253 que comprend le territoire de Wallonie (58%).

Celui-ci tente de promouvoir six droits fondamentaux de compétence régionale dans une approche intégrée : le droit à un revenu digne ; le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale ; le droit à un logement décent et à un environnement sain ; le droit au travail ; le droit à la formation et le droit à l'épanouissement social et culturel.

La Wallonie offre des subventions afin d'inciter les villes et communes à s'engager dans ce type de projet. Cette politique de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté n'est donc pas uniquement de type managérial (du haut vers le bas en optimisant les structures publiques), mais elle est également démocratique. En effet, elle implique le citoyen dans la démarche. Cette logique est respectée depuis les plans sociaux intégrés (PSI) en 2001.

Au-delà de cet actuel plan de cohésion sociale, le Réseau Wallon de lutte contre la Pauvreté (RWLP) soutient le projet "Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025". Cette ASBL a pour but de contribuer à la réduction durable de la pauvreté sur le territoire wallon. De plus, l'objectif du projet est de collaborer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une action prospective unissant les pouvoirs publics, les associations, les personnes en situation de pauvreté et l'ensemble des acteurs de la société civile, en vue de tendre vers une ' Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 '.

En conclusion, une politique de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté est développée depuis 1992 en Région wallonne. Cette dernière s'inscrit dans une logique globale de promotion de la cohésion sociale au niveau local, par l'intermédiaire de différents

projets et dans le but d'assurer à chaque individu le respect de ses droits fondamentaux. Chaque projet a une dimension transversale et doit toucher l'ensemble des besoins de la population afin que celle-ci ne tombe pas en situation de décrochage social ou de pauvreté. Aujourd'hui, le plan de cohésion sociale est appliqué sur le territoire wallon afin de tenter de réduire le nombre de personnes en situation de précarité ou de pauvreté et en vue d'améliorer l'égalité sociale de manière générale.

Concepts fondamentaux

Tout ceci nous mène à un défi particulièrement intéressant : comparer les concepts utilisés dans les différentes parties du pays et les situer, si possible, dans un cadre qui permet la comparaison sans porter préjudice au dynamisme particulier qui constitue la base de la diversité. Car la diversité (différenciation) est une richesse qui doit être préservée et valorisée.

C'est surtout la Flandre qui a élaboré, au fil des ans, bon nombre de concepts, de théories et d'analyses politiques. Nous avons ainsi abandonné depuis longtemps la simple définition de la pauvreté en fonction des revenus. L'idée que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel a gagné sa place dans le discours scientifique, politique et public, de même que le concept relativement récent de l'exclusion sociale. Pour commencer avec cette dernière : la notion d'exclusion sociale a été exprimée pour la première fois dans les milieux politiques belges au début des années 1990, lors de la mise en place par la ministre Onkelinx d'un Programme d'Urgence pour une Société solidaire (loi du 12 janvier 1993). La Commission européenne avait déjà, à l'époque, remplacé le terme de 'pauvreté' par celui 'plus moderne' et apparemment moins stigmatisant (du moins pour certains Etats membres) 'd'exclusion sociale'. Dans une tentative de marier ces deux notions dans un contexte conceptuel cohérent, nous définissons la pauvreté comme :

« un réseau d'exclusions sociales couvrant divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il sépare les pauvres des modes de vie généralement acceptés de la société. C'est un fossé que ces personnes ne peuvent combler par leurs seuls moyens » (*Vranken, 2005*).

Cette définition est restée inchangée. Mieux : les autorités flamandes et une partie des autorités fédérales l'ont adoptée telle quelle. Elle est multidimensionnelle, mais dans un sens plus large que l'on donne habituellement à ce mot. 'Multidimensionnelle' ne réfère pas uniquement au fait que notre définition tient compte de plusieurs domaines de la vie en société. Les dimensions dont il est question ici sont la hauteur, la largeur, la profondeur de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et le temps. Ce cadre conceptuel comprend également : quatre sortes de différences (et la place qu'y occupe la pauvreté) et six perspectives sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Commençons par les quatre dimensions.

Quatre dimensions

La première dimension – la hauteur – réfère à 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 y sont souvent directement liées ? Les seuils de pauvreté – tant les plafonds de revenus que la privation matérielle (grave) – mesurent cette dimension.

La deuxième dimension – la largeur – est réservée au caractère multidimensionnel (ou multiple) de la pauvreté. Dans combien de domaines différents (aspects, terrains, domaines, lieux) rencontre-t-on l’exclusion, des privations ou des inégalités ? C’est précisément le cumul et l’imbrication de ces inégalités et de ces exclusions qui constituent la spécificité de la pauvreté.

La troisième dimension est la profondeur. Quelle est la profondeur du fossé qui sépare les personnes concernées du reste de la société ? Une fois cette fracture chiffrée, on parle de *poverty gap* ou de ‘fossé de la pauvreté’. Quels sont les moyens financiers nécessaires pour hisser tout le monde au-dessus du seuil de pauvreté national ou européen ? Le fait que les gens vivant dans la pauvreté – il ne s’agit évidemment pas uniquement de lacunes financières – ne sont pas en mesure de combler ce fossé par leurs propres moyens est déjà considéré comme faisant partie des caractéristiques structurelles de la pauvreté. Pour ce faire, ils ont besoin d’aide : des pouvoirs publics, du secteur des services sociaux, de la société civile, bref de tout le monde. La voie la plus émancipatrice est celle de l’auto-organisation ; la plus structurelle est celle par laquelle la société s’organise afin que le fossé soit comblé ou réduit, de manière à permettre aux gens de s’en sortir par eux-mêmes.

Enfin, la dimension du temps réfère à la reproduction de la pauvreté, tant au niveau des personnes et des groupes, qu’à celui de sociétés globales. Appartiennent au premier niveau des phénomènes tels que la consolidation intergénérationnelle ou l’héritage social, mais également les entrées dans et les sorties de la pauvreté.

L’exclusion sociale, une sorte de différence

Lorsque nous faisons un pas conceptuel en arrière, nous remarquons quatre ‘différentes sortes de différences’. L’exclusion sociale se caractérise par la combinaison de l’inégalité (relation hiérarchique) avec la présence de failles, qui peuvent être de nature différente. Certaines sont la conséquence d’une intervention explicite et intentionnelle des acteurs sociaux (comme le revenu d’intégration ou l’enfermement), tandis que d’autres sont pour ainsi dire ancrées dans les structures sociales (comme les fractures spatiales ou la coexistence de différentes cultures). Elles sont évidemment toutes, dans une certaine mesure, d’origine sociale. Nous distinguons trois types de failles : relationnelles, spatiales et sociales.

Les failles relationnelles sont liées à la place qu'occupent ces acteurs (individus ou groupes) au sein des réseaux. Lorsque seulement quelques liens les rattachent au reste du réseau ou lorsque ces liens sont de nature essentiellement émotionnelle, ils sont en danger d'isolement social. Leurs réseaux n'offrent que peu ou pas d'accès aux principaux biens sociaux. Les failles relationnelles sont le résultat de processus de segmentation dans l'espace (urbain). La question clé, en ce qui concerne les 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 sur le marché du travail (marché du travail à deux vitesses) ou par rapport à la production de revenus (revenus 'salariaux' versus revenus 'octroyés').

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 est fondée 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') (Vranken, 1977). Les six perspectives qui en découlent sont : le modèle de culpabilité individuelle (voir Vranken 1998; 2003), le modèle de l'accident individuel, le modèle de l'accident institutionnel et le modèle de la culpabilité institutionnelle, le modèle de l'accident social (ou modèle conjoncturel) et le modèle de culpabilité sociale (ou modèle structurel). Les voici représentées dans un tableau :

Tableau 1 – Six perspectives sur la pauvreté.

Niveau de la cause	Nature de la cause	
	Interne	Externe
<i>Micro</i> : l'individu, la famille	Carences personnelles : 'modèle de culpabilité individuelle' (1)	Accidents personnels : 'modèle de l'accident individuel' (2)
<i>Méso</i> : les groupes, communautés, institutions, organisations	La structure et/ou le fonctionnement du groupe, de la communauté, de l'institution : 'modèle de culpabilité institutionnelle' (3)	Facteurs et acteurs de l'environnement : 'modèle de l'accident institutionnel' (4)
<i>Macro</i> : 'La' société	Organisation de la société : 'modèle de culpabilité sociale' (6)	Changements et conjonctures : 'modèle de l'accident social' (5)

Le premier modèle (1) rejette la culpabilité (de leur pauvreté, de leur chômage) sur les personnes directement concernées : elles sont pauvres parce qu'elles sont paresseuses, dépendantes, alcooliques ou irresponsables. Cette explication méconnaît cependant le poids des conditions de vie des gens, néglige la distorsion entre les objectifs valorisés par la société, que pour ainsi dire tout le monde caresse, et les moyens très limités

dont disposent beaucoup de gens pour les réaliser. C'est donc une approche très culpabilisante qui nuit à l'efficacité de la politique de lutte contre la pauvreté. La variante plus atténuée des modèles individuels (2), qui recherche les causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les revers personnels, comme la maladie, le handicap, la perte d'un emploi, pêche en examinant à outrance ce qui arrive à la personne au détriment de la cause. Ces deux modèles individuels peuvent indiquer ce qui a provoqué la pauvreté de certains individus, mais ils omettent de considérer les processus sociaux qui les ont suscités et la structure qui en constituait la base.

Les troisième et quatrième modèles se situent au niveau méso de la société, la 'société civile' ou en anglais *civil society*. C'est là que se trouvent, entre autres, les formes institutionnalisées de la société, comme les églises, les syndicats, les écoles et les universités, les entreprises, les associations et par extension aussi la famille, ainsi que les formes de vie de plus grande envergure, comme le quartier et les communautés (ethniques). La variante interne (3) recherche l'explication de la pauvreté auprès de l'organisation et du fonctionnement de ces institutions, groupes et communautés ; elle est illustrée par l'inaccessibilité ou par la bureaucratie des services, une socialisation insuffisante ou 'différente' par la famille, les propres valeurs et normes ('divergentes') de la communauté (comme la culture de pauvreté) (Vranken, 2004).

La version externe du niveau méso (4) concerne des phénomènes tels que le stéréotypage, la stigmatisation, la généralisation 'nous/eux', le manque d'intérêt politique pour les minorités. Lorsqu'un service est stigmatisé, ses clients sont d'emblée 'contaminés' ; beaucoup de clients potentiels ne veulent pas s'y adresser pour cette raison. Une telle stigmatisation ne tombe pas du ciel, mais provient de préjugés du stéréotypage solidement enracinés dans la société – et cela nous ramène en fait à notre point de départ : la culpabilisation de la victime (*blaming the victim*) est toujours très présente dans notre société.

La cinquième approche (5) oriente les projecteurs sur les changements et les conjonctures ; ils sont par définition de nature temporaire. Il peut s'agir d'une crise économique, qui fait grimper le chômage et fondre les moyens dont disposent les décideurs politiques ; nous y reviendrons plus loin. Il peut s'agir de changements sociaux rapides, qui sont souvent, mais pas systématiquement la conséquence d'évolutions technologiques ; ou de changements démographiques, en raison desquels les liens familiaux traditionnels sont remplacés par des relations plus fragiles et moins protectrices. L'hypothèse de ce 'modèle de l'accident social' suggère que la pauvreté est appelée à disparaître lorsque les années maigres cèdent la place aux années d'abondance ou lorsque les remous causés par tous ces changements s'apaisent.

Pourtant, force nous est de constater qu'une partie considérable de la population continue inexorablement à vivre dans la pauvreté. C'est pourquoi nous estimons que les 'modèles de culpabilité sociale' (6) nous renvoient une image plus fidèle de cette (re) production continue de la pauvreté. Les changements structurels par excellence n'accordent pas seulement de l'attention à la pauvreté proprement dite et aux gens qui la vi-

vent, mais aussi à la société qui produit, reproduit et maintient cette pauvreté. Il s'agit alors de la dominance des facteurs économiques lors de la détermination de la position des personnes et des inégalités en matière de répartition des revenus et des moyens, le statut et le pouvoir qui en sont la conséquence. Il s'agit aussi des rapports entre le centre et la périphérie, tant spatiaux que sociaux, du marché du travail segmenté (ou même dual) et de la fragmentation de la ville en *gated communities*, quartiers de classes moyennes, quartiers ouvriers et quartiers défavorisés.

Cohésion sociale

C'est dans ce contexte que la notion de 'cohésion sociale' fait son apparition. Ceci est important pour plusieurs raisons, à savoir que cette notion constitue depuis la publication en 2001 du "Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne",² déjà mentionné précédemment, le concept clé du discours wallon. La cohésion sociale est définie dans ce contexte comme étant "un processus dynamique qui reprend l'ensemble des moyens mis en œuvre pour assurer à tous, l'accès aux droits fondamentaux"³ ; cette notion réfère donc principalement à l'élimination des obstacles institutionnels et structurels, afin de permettre à tout le monde d'accéder aux droits (sociaux) fondamentaux. Cela explique sans doute aussi pourquoi, hormis cette définition de la cohésion sociale reprise du conseil de l'Europe⁴, "il ne semble pas exister de véritable définition précise de ce que la Région wallonne entend par exclusion sociale, pauvreté ou précarité. Cependant, tout au long de l'évolution des projets, des plans et des actions mis en œuvre par la Wallonie depuis une vingtaine d'années, la cohésion sociale semble englober tout ce qui permet de sortir ou de ne pas entrer en situation de pauvreté, de précarité ou d'exclusion sociale". Ce sujet a déjà été abordé plus haut.

D'autres raisons se rapportent à l'intéressant champ de tension qui existe entre la cohésion sociale et l'exclusion (ou inclusion) sociale, lorsque nous utilisons 'cohésion sociale' dans le sens sociologique classique du terme ; ou d'une manière plus simple, comme le ciment qui unit les membres d'une entité. Cela signifie que cette cohésion est réalisée de deux manières, une positive et une négative. La voie positive est celle des valeurs et des objectifs communs, qui font naître un sentiment d'union (de solidarité) au sein des groupes. Ledit sentiment de solidarité n'est toutefois pas uniquement créé de façon positive, sur la base de ce qui est commun, mais également d'une manière plutôt négative : par l'exclusion des personnes qui ne s'adaptent pas aux valeurs, normes et modèles de comportement du groupe. Le phénomène du 'bouc émissaire' qui, chargé de tous les péchés du peuple, est envoyé dans le désert pour renforcer ainsi la cohésion du groupe, est bien connu depuis la nuit des temps.

Dans ce cas, nous faisons surtout allusion à une communauté très soudée qui 'enferme' ses membres afin que ces derniers soient exclus des possibilités externes à cette communauté (spatialement et/ou socialement et/ou ethniquement délimitée). C'est pour

cette raison que certaines formes de cohésion peuvent s'avérer restrictives et contraignantes, et empêcher des gens de bénéficier de possibilités auxquelles elles ont droit dans notre système de valeurs et de normes. La recherche et les politiques publiques sont par conséquent tenues de faire une distinction entre les formes de cohésion qui soutiennent les gens et qui renforcent leur identité et celles qui empêchent les gens de saisir leur chance et d'accéder à d'autres univers sociaux que le leur.

Nous pouvons donc souscrire à la thèse de Healy (1998), selon laquelle l'exclusion et la cohésion ne sont pas des concepts contradictoires, mais des concepts qui s'impliquent mutuellement. La notion de cohésion implique des mécanismes d'exclusion et il arrive que ces mécanismes renforcent la cohésion.

De la confrontation des concepts...

Il est vrai que les concepts, définitions et approches utilisés de fait ne peuvent pas être catalogués sous l'un ou l'autre type. Ils présentent toutefois presque toujours des caractéristiques de différents modèles et certainement lorsqu'ils traitent de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'identification de ces vastes perspectives est pourtant utile, parce qu'elle nous aide à situer les explications aussi bien scientifiques qu'ordinaires, la recherche, la politique suivie et la prestation d'aide concrète. Car, pour paraphraser une fois de plus Peter Townsend (1979) : il existe un lien qui part de l'élaboration de la théorie à la politique et à l'action en passant par une méthode de recherche et qui fait en sorte qu'un choix effectué dans un certain domaine détermine également une position dans d'autres domaines.

Est-ce qu'un tel angle structurel conduit à la démotivation ? Il n'y pas ici de véritables raisons de s'inquiéter. Il est évident que les structures de la société nécessitent un changement radical pour lutter efficacement contre la pauvreté, mais une telle chose ne peut pas se faire du jour au lendemain, ni dans tous les domaines à la fois. L'histoire nous l'a appris et ces leçons sont empreintes de sagesse. La crise ne tombe pas non plus du ciel ; elle renforcera ou affaiblira un certain nombre de situations qui existent déjà depuis plus longtemps. Pour atteindre l'objectif visé, la route est longue et celle-ci est faite d'une multitude de petits pas, de quelques pas moyens et parfois de grands pas dans les domaines de la législation, des services, de la prestation d'aide et du changement culturel (Vranken, 2004).

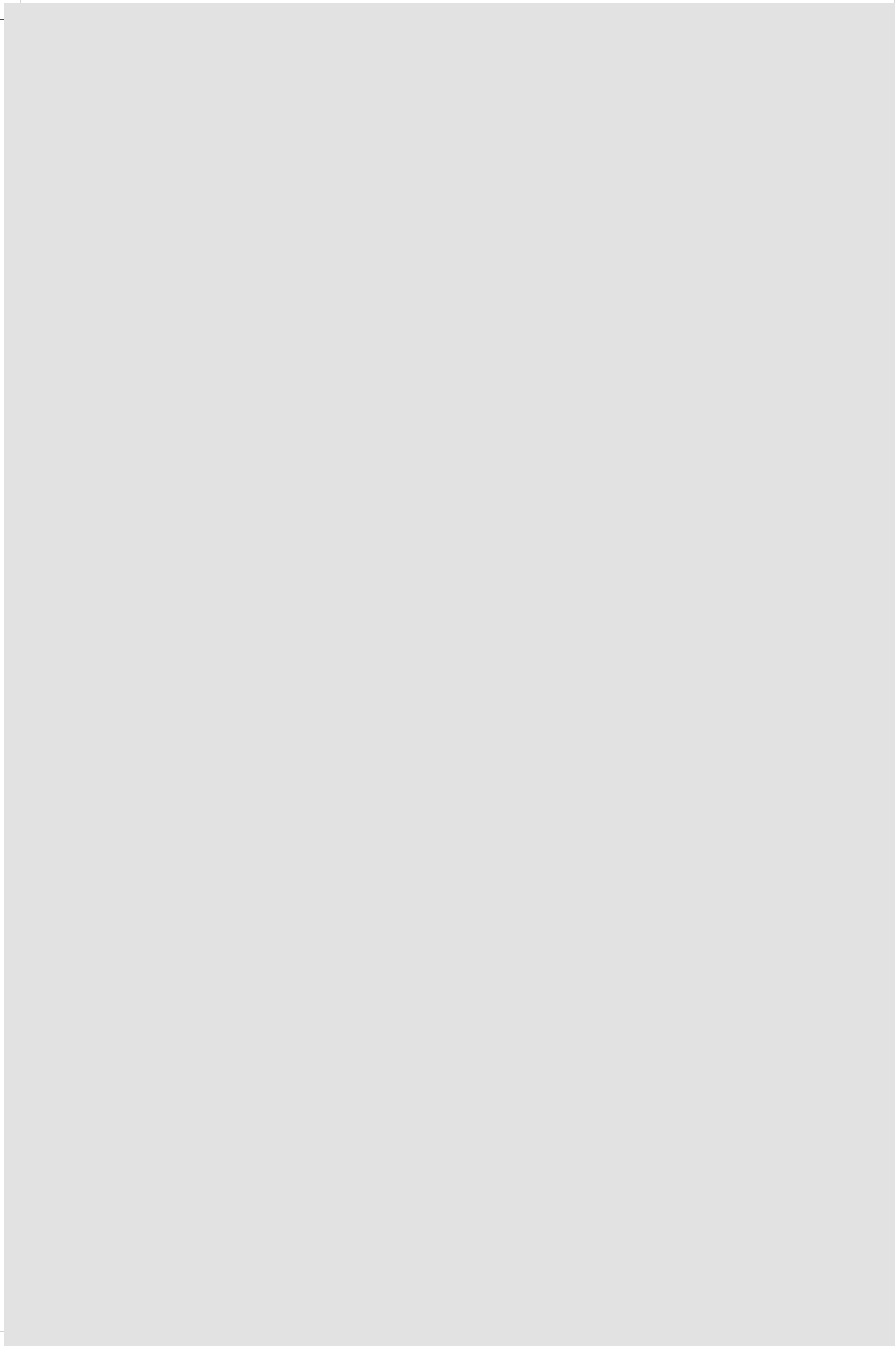
Cela nous montre qu'il importe d'accorder plus d'attention aux causes profondes de la pauvreté. Il s'agit évidemment de l'exclusion dans différents domaines de la société : le marché du travail, l'enseignement, le logement, la prestation de services et la culture. Mais quels sont les mécanismes qui traversent tous ces domaines et qui, étant structurels, peuvent être approchés de façon structurelle et non pas par domaine ? Nous espérons faire un pas dans cette direction à l'aide des différentes parties de ce – finalement quand même 'premier' – annuaire.

NOTES

1. Ce rapport bruxellois sur la pauvreté consiste alternativement en une actualisation annuelle du Baromètre de Bien-Être et en un rapport à part entière ; en 2010, le rapport comprendra à nouveau 5 parties.
2. En 1999, dans le prolongement de l'Accord de coopération relatif à la continuité de la lutte contre la pauvreté conclu en 1998 (approuvé par décret en 1999), le Gouvernement wallon confiait à la DIIS le soin d'élaborer un rapport sur la cohésion sociale. Le premier Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne, paru en 2001, avait pour vocation de faire le point sur l'accès de l'ensemble des Wallons (au sens large) aux droits fondamentaux garantis par la Constitution.
3. Cette définition se poursuit de la manière suivante : 'La cohésion sociale bâtie sur le fondement des droits de l'homme ne vise pas tant en effet à mettre en œuvre un minimum de droits pour les exclus qu'à permettre à tous l'accession aux mêmes droits. Elle consiste également à créer, au sein de la société, une solidarité qui réduise au minimum l'exclusion, tout en soutenant des mesures spécifiques pour aider ses membres les plus vulnérables. Il ne s'agit donc pas seulement de garantir contre les risques sociaux dans une démarche de prévention, mais bien d'assurer l'égalité des chances et des droits pour tous, dans l'ensemble des domaines de la vie quotidienne (logement, santé, culture, éducation, formation, emploi, etc.) et dans une perspective multidimensionnelle d'émancipation des personnes. Ainsi définie, la cohésion sociale englobe toutes les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et les politiques d'inclusion sociale ; elle poursuit un objectif ambitieux d'accès au bien-être pour tous par la promotion de l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux.'
4. [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)31F.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)31F.doc)

PARTIE I

Développements depuis l'Année européenne de
lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale & la
présidence Belge



Développements au cours de l'année suivant l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (et la présidence belge)

Jan Vranken

« L'État-providence existe pour les riches, les pauvres sont laissés à la merci du marché »

La stratégie de Lisbonne visait, en dix ans, à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde. L'Europe devait également franchir une étape décisive dans l'éradication de la pauvreté. Cependant, les résultats se font toujours attendre : en 2010, 85 millions d'Européens vivaient toujours sous le seuil de risque de pauvreté de l'Union européenne (UE).

Cela signifiait d'emblée que l'horizon s'assombrissait pour l'année 2010, « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », et que la présidence belge de l'Union prévue au second semestre ne se présentait pas sous les meilleurs auspices. Lors de sa préparation à cette présidence, la Belgique avait cependant inscrit la lutte contre la pauvreté comme l'un des points les plus importants à l'ordre du jour.

Dans la note de politique générale (2009) du nouveau Secrétaire d'État pour la Lutte contre la Pauvreté, Philippe Courard, trois priorités ont été formulées pour la présidence belge concernant la lutte contre la pauvreté : briser le cercle vicieux de la pauvreté (pauvreté générationnelle, pauvreté infantile) ; inscrire le logement et la problématique des sans-abri à l'ordre du jour et accomplir des progrès dans le domaine du revenu minimum et de la protection sociale.

La lutte contre la pauvreté infantile constitue un défi majeur, et ce, pour diverses raisons. Premièrement, les enfants sont des victimes impuissantes de circonstances patrimoniales. Deuxièmement, la pauvreté vécue pendant l'enfance s'accompagne généralement d'un retard de développement physique et mental et augmente ainsi le risque de se retrouver en situation de pauvreté à l'âge adulte. Troisièmement, la société perd un précieux capital humain, car au lieu de contribuer à son développement, ces enfants devront plus tard faire appel au soutien de la société. Le premier point réfère à ce qui est appelé la dimension du 'bien-être' (*well-being*) de la pauvreté infantile ; les deux autres, à la dimension du 'bien-devenir' (*well-becoming*). Étant donné qu'il s'agit d'un

problème multiple lié à différentes causes, une approche coordonnée et intégrale s'impose ; non seulement (ni même principalement) au niveau de la famille, mais plutôt à celui de l'ensemble de la société, c'est-à-dire le contexte dans lequel ces familles doivent (sur)vivre.

Le logement représentait déjà un des objectifs prioritaires du Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté ; la Belgique souhaitait également que cette problématique bénéficie d'une attention particulière au niveau européen. Pendant toute la présidence, des efforts assidus ont été fournis pour atteindre un consensus européen sur les questions importantes relatives aux personnes sans-abri, visant la mise en œuvre d'une politique européenne dynamique dans ce domaine. Une Conférence interministérielle a été organisée à cette fin au cours de la présidence belge.

En ce qui concerne la troisième priorité, la Belgique avait l'intention d'introduire au cours de sa présidence l'idée d'un revenu minimum européen permettant à chaque État membre d'établir un revenu minimum qui garantit un niveau de vie suffisamment élevé. Dans un premier temps, chaque État membre pourrait fixer un budget de référence destiné à servir de base pour l'établissement d'un revenu minimum objectif. Dans la recommandation sur l'inclusion active de 2008, la Commission s'était déjà également exprimée en faveur d'un revenu suffisamment élevé pour les personnes exclues du marché du travail.

Concernant la participation à la politique de lutte contre la pauvreté de la société civile et des organisations où les pauvres ont un droit de parole, la Belgique peut sans aucun doute proposer quelques 'bonnes pratiques'. Des moyens supplémentaires ont été dégagés pour impliquer le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté dans les activités de l'Année européenne et de la présidence belge. Une publication concernant la présence de médiateurs de terrain en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au sein des services publics fédéraux et une publication illustrant la méthodologie ainsi que la plus-value du projet est parue en plusieurs langues.

La présidence belge a été clôturée par une déclaration finale des chefs d'État et de gouvernement, qui ont pris des engagements concrets pour lutter efficacement contre la pauvreté. Ladite stratégie « Europe 2020 » – le successeur de l'accord de Lisbonne – a également été élaborée lors de la présidence belge. Étant donné qu'elle déterminera dans la plus haute mesure les actions envisagées au cours des prochaines années dans le domaine de la lutte contre la pauvreté au niveau européen, nous tenons ici à rappeler brièvement les principaux éléments de la stratégie UE-2020, comme une pierre de touche pour ce qui sera effectivement entrepris. Les États membres se sont donné pour objectif de diminuer de 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes vivant en situation de pauvreté au sein de l'UE. Un objectif qui, tout bien considéré, n'est pas exagérément ambitieux.

La Plate-forme européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale devrait devenir le support institutionnel de la réalisation des intentions européennes en matière

de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Commission européenne a publié à ce sujet, le 16 décembre 2010, une communication intitulée "*The European Platform against Poverty and Social Exclusion : A European framework for social and territorial cohesion*" (SEC(2010) 1564 final) comprenant, entre autres, les intentions suivantes :

La Commission européenne (CE) prendra, encore en 2011, les initiatives suivantes :

- une initiative législative pour assurer l'accès aux services financiers de base et pour limiter les frais bancaires ;
- l'émission d'une communication en vue d'une proposition de recommandation concernant les jeunes en décrochage scolaire ;
- la présentation d'un "Nouvel Agenda européen pour l'Intégration" visant une meilleure participation des citoyens du Tiers Monde aux sociétés et aux économies européennes ;
- la proposition d'un cadre européen destiné aux stratégies nationales pour l'intégration des Roms ;
- le lancement d'une initiative pour le renouvellement social scientifiquement fondé (avec une éventuelle focalisation sur les systèmes d'assistance sociale)

En 2012, la CE procédera à :

- l'émission d'une communication comprenant une évaluation de la mise en œuvre de l'Inclusion active au niveau national, y compris de l'efficacité des systèmes de revenu minimum ; elle formulera également des propositions concrètes liées aux aides des fonds structurels ;
- une proposition de recommandation relative à la pauvreté infantile ;
- au suivi du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

Globalement on peut dire qu'une partie plus importante du Fonds social européen (FSE) sera prévue pour l'inclusion sociale et que les acteurs (même les petites organisations) dans le domaine de l'inclusion active bénéficieront d'un meilleur accès au FSE. Un meilleur accès à tous les fonds européens est également promis aux groupes locaux et aux groupes à risque de pauvreté élevé.

Un échange régulier et des partenariats entre les acteurs dans le domaine de l'inclusion active, de la pauvreté infantile, de l'intégration des Roms, de la problématique des sans-abri, de l'inclusion financière sont prévus par le biais du programme européen « Progress ». La CE élaborera aussi des directives pour l'implication des acteurs dans la détermination et la mise en œuvre des actions et programmes politiques dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et elle promouvra ces directives aux niveaux national, régional et local. Il convient toutefois de préciser qu'elles ne constituent aucunement une obligation pour les États membres.

Dans le cadre de "l'Inclusion active" – voir plus loin dans l'introduction de la partie thématique de cet Annuaire – il est également prévu de soutenir l'économie sociale. Cela se réaliserait en revalorisant le cadre légal et administratif pour les institutions d'utilité publique,

les mutualités et les coopératives, par le biais d'une 'initiative d'entrepreneuriat social' et d'un accès optimisé aux programmes financiers pertinents de l'Union européenne.

Sur la base de l'expérience acquise avec la stratégie "Europe 2020" au cours du premier semestre 2011, la CE discutera avec les Etats membres et autres acteurs institutionnels et non institutionnels de la meilleure manière d'assurer le passage fluide de la politique sociale de la stratégie de Lisbonne à celle de la nouvelle stratégie "Europe 2020". C'est un point important, parce que les anciens "Plans d'action nationaux pour l'Inclusion sociale" risquent de se dissoudre dans les "Programmes nationaux de Réforme" ; la thématique n'y bénéficie souvent que de quelques pages. La CE rédigera un rapport à ce sujet avant fin 2011, avec de nouvelles orientations et le suivi qui leur sera réservé. La conversion de la Table ronde européenne sur la Lutte contre la Pauvreté en une Convention annuelle où les activités de la Plate-forme européenne contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale sont évaluées et où de nouvelles recommandations sont formulées à partir de ces évaluations y constituerait un moment clé.

Les premiers signes ne sont d'ores et déjà pas très positifs. C'est aussi le sentiment qui a été exprimé – également par certains ministres nationaux et autres dirigeants – lors de la première convention, par ailleurs assez réussie – de la Plateforme européenne contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale qui a eu lieu les 17 et 18 octobre 2011 à Cracovie, en collaboration avec la présidence polonaise et avec plus de 400 participants venus de 38 pays européens. La décision d'organiser une Convention annuelle de cette Plateforme a été prise au cours de la présidence belge de l'Union européenne et la Belgique a également donné le bon exemple en initiant une première étape vers la création d'une Plateforme belge contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale. Il s'agit en fait d'une adaptation du Groupe de Travail Actions du Plan d'Action nationale Inclusion sociale, qui assurait le suivi de la politique de lutte contre la pauvreté et où tous les acteurs importants, comme les partenaires sociaux, les CPAS, les instituts de recherche et le Réseau belge de Lutte contre la Pauvreté (composé des réseaux flamand, wallon et bruxellois) sont représentés. On s'attend à ce que la Conférence interministérielle Intégration sociale approuvera cette initiative, une fois le nouveau gouvernement constitué.

L'objectif prioritaire est d'assurer le suivi des actions menées par les États membres pour atteindre l'objectif de la lutte contre la pauvreté – aider 20 millions de personnes à sortir de la pauvreté d'ici 2020. Vers cette même date, la Belgique devrait compter, pour sa part, 380 000 pauvres en moins. Pendant les présentations et les débats, il est apparu clairement que la réalisation des objectifs se trouvait gravement menacée par la crise économique ainsi que les mesures qu'elle entraîne et qui touchent surtout la politique sociale. Il est impératif que les États membres fournissent plus d'efforts. La première Convention de la Plateforme a clairement démontré le besoin de :

- créer un cadre européen commun de référence pour la lutte contre la pauvreté
- se concentrer sur la pauvreté infantile
- consolider les trois piliers de l'inclusion active par le biais du renouveau social

- promouvoir le vieillissement actif et sain
- porter plus d'attention à l'inclusion sociale et économique des groupes défavorisés et plus particulièrement des Roms et des jeunes exclus du marché du travail, de l'enseignement ou de toute possibilité de formation.

Les conclusions de cette première Convention annuelle de la Plateforme seront présentées par le commissaire compétent à la Commission européenne et par la présidence polonaise au Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO), le 1^{er} décembre 2011 à Bruxelles.

Ledit 'six-pack' permet d'illustrer clairement l'impact – négatif – de la crise financière et économique sur ces objectifs nobles. Dans ce contexte, le terme 'six-pack' ne réfère pas à un emballage de six canettes de bière, mais plutôt à la zone abdominale musclée qui fait la fierté des culturistes – il s'agit en effet de se serrer la ceinture. Le 'six-pack' européen concerne en effet six actions législatives visant à aiguiser la gouvernance économique dans l'UE. Aiguiser, car ledit Pacte de Stabilité et de Croissance interdit aux États membres d'avoir un déficit budgétaire de plus de 3% de leur PIB ou une dette publique de plus de 60% de leur PIB. Aiguiser aussi, parce que la Commission européenne devient l'arbitre à présent ; elle pourra donc rappeler les États membres plus rapidement à l'ordre. Qui ne respecte pas les règles, risque d'encourir une amende. Quatre des six mesures se rapportent à des questions budgétaires, parmi lesquelles une réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance de l'UE, tandis que deux nouveaux arrêtés visent à détecter à s'attaquer aux déséquilibres macro-économiques au sein de l'UE et de la zone euro.

La question clé est bien évidemment de savoir si cette gouvernance économique stricte a été créée pour elle-même ou pour sauver le modèle rhénan si souvent vanté – cette combinaison européenne unique de protection sociale et d'économie de marché. Cette question est importante, car ces mesures donnent à l'UE un pouvoir décisionnel sur la politique budgétaire des États membres et lui permettent ainsi de surcroît d'y fixer les contours de la politique sociale – de la sécurité sociale aux systèmes d'assistance sociale. C'est de cette manière que, le FMI et la Banque mondiale affaiblissent depuis des années, et rendent même impossible, toute politique sociale dans les pays en voie de développement...

Un nouveau gouvernement fédéral a entretemps vu le jour, armé de son accord gouvernemental. En ce qui nous concerne, cet accord arrive in extremis, voire trop tard car l'Annuaire se trouve déjà chez l'éditeur. Ce dernier a néanmoins accepté d'ajouter une annexe qui présente une synthèse de cet accord gouvernemental. Les points relatifs à la lutte contre la pauvreté sont classés de manière plus thématique que dans le texte original et une réflexion a été ajoutée à certains endroits. Ce texte est repris dans une annexe, à la suite de l'arrêté.

Concentrons-nous sur la structure de la première partie de cette publication – qui contient des textes s'alignant sur les priorités de la présidence belge : la pauvreté infan-

tile, les budgets de référence, comme outil permettant d'optimiser l'adéquation des minima sociaux (un article sur cette adéquation figure dans la deuxième partie thématique de cette publication) et le sans-abrisme, comme une forme aiguë d'exclusion urbaine. D'autres défis importants, pour lesquels le niveau fédéral dispose encore de solides leviers de commande, sont le vieillissement de la population et la nécessité de renforcer les régimes de retraite, les soins de santé (indirectement par la sécurité sociale) et la lutte contre la précarité énergétique.

Pauvreté infantile

On sait depuis longtemps que la 'pauvreté infantile' est particulièrement indésirable en raison des lourdes conséquences qu'elle entraîne à court et à long terme. Des périodes prolongées de pauvreté vécues pendant l'enfance sont très préjudiciables au développement futur des enfants. Les personnes qui passent leur enfance dans des conditions de pauvreté extrême courent un risque significativement plus élevé de se retrouver elles-mêmes en situation de pauvreté à l'âge adulte. Même si l'impact important de la pauvreté vécue durant l'enfance a été reconnu depuis longtemps, le débat concernant la mesure de la pauvreté infantile et les méthodes pour la combattre n'a été que récemment lancé dans le cadre de la recherche et de la politique. Il va de soi que les études spécialisées sur la pauvreté infantile ont bénéficié des évolutions de la recherche sur la pauvreté générale et qu'elles continueront à le faire à l'avenir. Mais même si la pauvreté générale constitue le contexte au sein duquel la pauvreté infantile peut être mieux comprise et combattue, il n'en demeure pas moins urgent de développer des approches et des mesures spécifiques pour lutter efficacement contre celle-ci.

La contribution de Willy Lahaye, Jan Van Gils, Tinne Willekens, Elsa Albarello et Muriel Wiliquet part du constat qu'au cours de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, la pauvreté infantile connaît un intérêt croissant. Si une attention marquée est accordée à la pauvreté par l'intermédiaire des indicateurs de Laeken, aucun d'entre eux ne permet de véritablement apprécier la situation de l'enfant en Europe. La question de l'enfant surgit à mi-parcours du plan stratégique lorsque les recherches montrent que les familles européennes courent plus de risque de vivre sous le seuil de pauvreté en fonction du nombre d'enfants. La pauvreté infantile devient ainsi une priorité des politiques nationales et des objectifs de l'Union européenne dans la lutte qu'elle mène contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans cette perspective, la recommandation européenne du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active, dépasse largement les seules préoccupations du marché du travail. Entre autres, les politiques centrées sur l'inclusion doivent permettre d'enrayer le phénomène de transmission intergénérationnelle de la pauvreté qui concerne plus parti-

culièrement la pauvreté infantile. Vivre dans un foyer touché par la pauvreté exerce un impact négatif sur la qualité de vie, entre autres, sur les conditions de santé ainsi que les opportunités de développement éducatif. À moyen et à long terme, ces conditions engendrent une faible mobilité sociale des plus pauvres : un frein considérable aux politiques de l'inclusion active. La pauvreté infantile devient à ce titre une des préoccupations centrales de la politique européenne comme l'indique le nouveau plan stratégique pour l'Europe (« Europe 2020 »).

Même si la Belgique fait partie des pays où le niveau de vie est relativement élevé, elle ne parvient toutefois pas à enrayer cette discrimination de populations plus vulnérables. Ce risque est lié non seulement à l'âge mais aussi au type de foyer dans lequel vivent les jeunes, à l'intensité du travail des parents ou encore au critère migrant de la famille d'origine. Cette problématique mobilise tant les décideurs pour adapter les mesures relatives à la politique sociale que les chercheurs en vue de mieux cerner les spécificités de la précarité infantile.

Pour mieux rendre compte des vécus de pauvreté des jeunes, plusieurs études qualitatives ont récemment été menées en Belgique. Ces études apportent une compréhension plus affinée des contextes de vie des jeunes en pauvreté. Le regard des enfants sur leurs vécus met en exergue la manière dont la pauvreté affecte leur quartier, mais aussi leur intimité, leur vie psychosociale, leurs relations tant avec leurs parents qu'avec leurs pairs et leur attachement au système social en vigueur. Au-delà des indices de vulnérabilité, les recherches qualitatives menées permettent de cibler les ressources stratégiques présentes chez les jeunes et susceptibles d'être soutenues, voire activées en vue d'une plus grande relance sociale. On retient plus particulièrement la mobilisation des jeunes qui, lorsqu'ils sont sollicités comme des acteurs-ressources, s'invitent dans des projets participatifs de développement. Tel est l'enjeu ultime de la lutte contre la pauvreté infantile qui s'inscrit dans une perspective de soutien à l'intégration sociale des plus jeunes.

Budgets de référence

Les budgets de référence pour la participation sociale sont des paniers de biens et services, avec une étiquette de prix correspondante, qui sont considérés comme étant indispensables pour vivre dignement, c'est-à-dire pour pouvoir participer aux modes de vie qui sont courants au sein d'une société. Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement belge a lancé l'idée d'un budget de référence dans une tentative de hisser au niveau européen le débat sur le revenu minimum adéquat et sur la définition de critères communs selon une méthodologie commune. Cette initiative adhère étroitement aux conclusions du Conseil européen concernant la stratégie Europe 2020. Différentes

conclusions de l'examen par les pairs (Peer Review) des budgets de référence, qui a eu lieu le 26 novembre 2010 à Namur, peuvent contribuer à mettre le système décisionnel européen sur les rails. Nous pensons ici à la recommandation stipulant que la Commission européenne et le Centre pour la Politique Sociale (CPS) doivent créer un groupe de travail chargé d'élaborer une compréhension, une définition et des critères d'adéquation communs et de parvenir à un accord sur les grandes lignes d'une méthodologie commune menant à des principes communs, tout en laissant subsister un espace pour les particularités nationales.

Jusqu'à ce jour, aucune attention n'a toutefois été accordée à la comparaison internationale de ces budgets. C'est en se basant sur leur expérience acquise lors de l'élaboration des budgets de référence belges que Bérénice Storms, Karel Van den Bosch, Tim Goedemé et Marie-Thérèse Casman esquissent dans le chapitre concerné un cadre de référence et une approche permettant d'effectuer une telle comparaison.

Le grand avantage des budgets de référence par rapport aux critères de revenus relatifs est leur caractère concret : ce à quoi ils correspondent et le niveau de vie réel qu'ils permettent sont très clairement établis. Les budgets de référence opérationnalisent de façon relative la notion de la pauvreté en paniers concrets de biens et services indispensables. Ils formulent très clairement quel montant minimum est jugé acceptable par une société pour pouvoir vivre dignement et peuvent donc être utilisés pour mesurer et évaluer la pauvreté en Europe. En partant de l'expérience acquise lors de l'établissement des budgets de référence belges, les auteurs illustrent les thèses susmentionnées et ouvrent la voie en Europe à l'élaboration de budgets de référence sur le plan international comparables. Ils commentent les principaux points de discussion en vue de l'élaboration d'une méthodologie commune, avec un cadre théorique commun comme élément essentiel.

Ils mettent simultanément en garde contre les risques liés à l'utilisation des budgets de référence. Premièrement, une méthode et un cadre théorique communs requièrent beaucoup d'attention. Deuxièmement, les budgets de référence peuvent être interprétés comme un modèle de consommation qui vaut la peine d'être suivi, qui indique comment les gens doivent dépenser leur argent, ce qui est diamétralement opposé à leur objectif premier. Celui-ci vise à offrir un cadre de référence pour la fixation d'un revenu minimum permettant aux gens de vivre dignement. Pouvoir choisir la façon de gérer son budget caractérise précisément un mode de vie conforme à la dignité humaine. Pour une utilisation adéquate dans le cadre de l'assistance, de la mesure de la pauvreté et de l'évaluation de la politique, il est nécessaire de distinguer clairement le modèle de consommation sous-jacent qui a servi de base au calcul des budgets de référence du plafond de revenus adéquat pour différents groupes cibles.

Que le terme 'sans-abri' ressurgisse aujourd'hui apparaît comme étant l'une des conséquences de la crise économique, même si le problème en soi est bien plus ancien. En

effet, 'le sans-abrisme' ou 'l'exclusion liée au logement' réfère non seulement à la privation d'un toit (au sens physique du terme) et au manque de ressources nécessaires, mais également à la situation multidimensionnelle de l'exclusion à laquelle les sans-abris doivent faire face. La « société du risque » engendre des formes modernes d'exclusion liées au logement. Cela est dû au fait que chaque personne n'a pas les capacités et les moyens d'affronter, comme on l'attend d'elle les responsabilités individuelles qui lui incombent. Les SDF (sans domicile fixe) sont des personnes dont les points d'ancrage indispensables dans la société ont été brisés par un processus de dégradation.

L'exclusion liée au logement est abordée dans la contribution sur la pauvreté et l'urbanisme (exclusion urbaine) de Bernard Francq et Martin Wagener. Dans le cahier des charges de leur contribution, ils examinent comment la problématique des sans-abris et l'exclusion liée au logement ont été reconnues comme un problème à part entière et comment cette reconnaissance a déclenché une chaîne d'initiatives dans les trois communautés nationales. Ils soulignent également le fait que le phénomène des ménages monoparentaux est fortement sous-estimé dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, alors qu'il pourrait bien constituer l'un des principaux défis pour la politique. Les auteurs situent ces deux développements spécifiques dans un contexte urbain, parce que la ville est l'endroit où se condensent tous les problèmes liés à la pauvreté.

La Politique des grandes villes (PGV) est l'un des programmes fédéraux anti-pauvreté qui tentent de limiter la pauvreté à l'aide d'un vaste éventail de mesures. Ce programme conjugue le renforcement de la cohésion sociale avec la lutte contre la pauvreté, ainsi qu'avec des actions locales visant à encourager les investissements durables dans les quartiers urbains défavorisés. Quel est l'impact de ce programme sur les différentes villes belges qui ont été retenues depuis 2000, en raison du cumul de caractéristiques socio-économiques et culturelles (négatives) qu'elles présentent ? Les auteurs commentent par une description de l'élaboration du programme. Ils étudient ensuite les objectifs et les actions caractéristiques permettant de convertir ces derniers dans la réalité.

Et pour finir, ils procèdent à une estimation des répercussions de la PGV, tant du point de vue de la gestion que de celui de la participation de la population aux actions. L'impact déterminant semble que les autorités communales impliquées dans ce programme ont joué un rôle accru dans le domaine de la cohésion sociale et du logement. Les villes et communes sont devenues directement acteurs du marché. Celles-ci ont pratiqué indirectement des partenariats avec les associations, les propriétaires privés ou encore des promoteurs privés. Un des effets attendus de la contractualisation autour de projets urbains concerne la constitution d'une culture de gestion urbaine. Le développement de cette dernière faisait partie des hypothèses d'intervention du plan du gouvernement fédéral.

L'impact faible ou quasi inexistant des contrats sur les quartiers et les personnes représente une problématique plus importante. Tant pour les contrats de ville que pour les

contrats logement, les villes – hormis l'une ou l'autre exception – n'ont pas été à même de mesurer si les achats de bâtiment, les actions de reconstruction ou d'aménagement avaient créé un effet levier sur les quartiers dits en difficulté.

La participation de la population dans les quartiers est un grand point faible. En pratique, la collaboration se limite généralement à une simple information ou consultation, n'allant que rarement plus loin, la cogestion restant une exception. Les raisons de cette faible ouverture proviennent tout d'abord du peu de temps disponible pour élaborer les projets permettant de mettre en place le programme, mais surtout du fait que les autorités locales considèrent souvent la participation comme une simple formalité.

Pensions

Nous publierons deux contributions consacrées au régime de la sécurité sociale qui, étant donné le vieillissement des sociétés européennes, jouera un rôle prépondérant dans chaque politique de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire les retraites. Les deux contributions sont liées étant donné que celle de Vandeninden s'appuie sur une étude antérieure de Berghman.

Tant Frieda Vandeninden dans sa contribution, que Jos Berghman, Annelies Debels, Anke Mutsaerts & Hans Peeters dans les leurs, partent des deux principaux objectifs de la sécurité sociale en général et du régime des retraites en particulier : ils doivent prémunir contre une baisse significative du niveau de vie ou de consommation tout en garantissant un niveau de protection minimale.

Dans le contexte des retraites, Jos Berghman et ses collègues avancent que le maintien du niveau de vie des personnes qui perdent leur revenu de travail en raison de leur mise à la retraite (le premier objectif) est réalisé grâce à la protection couplée au salaire. Pour examiner dans quelle mesure cet objectif est atteint, les auteurs font usage de taux de remplacement, car ceux-ci permettent d'estimer le montant que perçoit un retraité par rapport à son ancien salaire. Le second objectif, à savoir la mise en place d'une protection minimale, doit prémunir la population contre la pauvreté. Afin de déterminer dans quelle mesure cet objectif est réalisé, ils utilisent différents indices de pauvreté et d'inégalité.

Les deux groupes d'indicateurs sont présentés par les auteurs dans une perspective comparative internationale. Ils sont ici principalement axés sur une comparaison avec les moyennes internationales, avec les chiffres des pays voisins et avec les chiffres du Danemark, parce que ce pays remplit souvent une fonction d'exemple d'un régime de prospérité sociodémocratique dans le domaine des systèmes de sécurité sociale et de prévention de la pauvreté.

On en conclut donc que l'adéquation du système belge des retraites suscite des questions dans une optique comparative internationale. Les résultats de la Belgique sont en effet insatisfaisants, tant dans le domaine de la sécurisation du niveau de vie que dans celui de la protection minimale. Berghman et ses collègues nuancent toutefois cette constatation d'ordre général en soulignant, entre autres, le rôle substantiel que joue le deuxième pilier dans la sécurisation du niveau de vie. Ils attirent également l'attention sur le fait que le système belge réussit mieux à égaliser les revenus après la mise à la retraite et à éviter la pauvreté extrême qu'à limiter le nombre de retraités pauvres.

Frieda Vandeninden se demande pourquoi une personne de plus de 65 ans sur cinq vit encore en situation de pauvreté, alors qu'il existe pour eux différents types de transferts sociaux ? Celle-ci explique ce phénomène par deux causes qui sont : d'abord et principalement, le faible niveau de pension perçu ; ensuite, la non-couverture des personnes. Dès lors, renforcer les pensions sociales (ou non contributives) serait une des manières permettant de combattre la pauvreté des personnes âgées.

Ce chapitre a donc pour but d'examiner ce qui se passerait – via une simulation – si le système de pensions sociales en Belgique était étendu. Plus précisément, Vandeninden considère deux scénarios. Premièrement, une pension sociale inconditionnelle est introduite : chaque personne âgée – ayant plus de 65 ans (l'âge légal de la retraite) – reçoit un même niveau de pension, que nous supposons égal au seuil de pauvreté. Ainsi, tout individu ayant 65 ans ou plus bénéficie d'une pension au moins égale au seuil de pauvreté. Deuxièmement, elle considère une pension sociale avec un test sur le revenu (tel que la GRAPA), mais dans ce cas le test ne concerne que les revenus individuels. Ce qui implique que le bénéficiaire ne reçoit plus l'équivalent du seuil de pauvreté (comme dans le premier scénario) mais l'équivalent du seuil de pauvreté moins ses autres revenus (sans tenir compte des revenus des cohabitants).

De manière générale, elle conclut que l'impact en termes de réduction de la pauvreté est similaire dans les deux cas, puisque peu de personnes âgées pauvres bénéficient d'une autre source de revenus en dehors de leur pension. Cependant, nous avons constaté que l'impact en termes de coûts varie de façon importante en fonction des différents scénarios : le test sur le revenu individuel permet de réduire le coût par trois comparé à la pension sociale inconditionnelle.

Santé

D'innombrables études épidémiologiques ont démontré, pour ainsi dire sans exception, que les personnes avec un statut socio-économique plus faible étaient en moins bonne santé, avaient un mode de vie plus risqué et mourraient plus tôt que celles dont le statut socio-économique était plus élevé. Ces inégalités socio-économiques en matière de

santé ont été constatées dans la plupart des pays européens et la Belgique ne fait pas ici figure d'exception. Une récente enquête a révélé des inégalités en matière de mortalité, de morbidité et d'espérance de vie en bonne santé, de santé mentale et d'utilisation des soins de santé. Il a chaque fois été constaté que les comportements liés à la santé contribuent aux inégalités socio-économiques en matière de morbidité et de mortalité.

Bien que le niveau de revenu des ménages soit, également dans l'Enquête belge de Santé publique, l'indicateur le plus utilisé afin de déterminer la position socio-économique d'une personne, Anouck Billiet et Stefaan Demarest sont d'avis, comme ils l'expriment dans leur contribution intitulée "Pourquoi et comment le revenu est-il lié à la santé individuelle?", que ces enquêtes fournissent suffisamment de support pour pouvoir parler d'une corrélation clairement établie entre la position socio-économique des personnes et le taux de morbidité, le mode de vie (malsain) et le taux de mortalité.

À l'exception de quelques indicateurs, l'ensemble des domaines de la santé est traversé par le gradient des inégalités sociales et celles-ci concernent indistinctement les trois régions du pays. En fonction du problème considéré, c'est l'une ou l'autre région qui connaît plus d'inégalités. La Région bruxelloise connaît davantage d'inégalités concernant les maladies chroniques. Dans la Région flamande, les inégalités sont plus prononcées pour ce qui concerne les limitations fonctionnelles tandis que la Région Wallonne connaît davantage d'inégalités pour la santé subjective. Il est interpellant de remarquer que la santé subjective et la santé sociale sont liées à la position socio-économique.

Les analyses statistiques n'ont pas mis en évidence d'évolution au fil des années en ce qui concerne l'écart entre les plus riches et les moins riches, ni d'évolution favorable ni défavorable. On pourrait donc être rassuré sur l'évolution des inégalités sociales de santé en Belgique. On peut aussi s'inquiéter de voir une telle persistance des inégalités à travers les années. Bien que l'enquête ne porte pas sur les mêmes personnes (l'enquête de santé est transversale et non pas longitudinale), il est quand même étonnant de se rendre compte que les jeunes de 1997 (année de la première enquête) sont devenus des adultes en 2008 mais que le gradient social est resté inchangé !

Est-il nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que l'analyse a été réalisée avec le niveau de revenu comme indicateur du niveau socio-économique mais que la réalité derrière est plus complexe ? L'histoire individuelle de chacun, ses multiples influences sociales, le milieu géographique dans lequel il vit et bien d'autres paramètres doivent être étudiés pour nuancer l'analyse du niveau socio-économique. Pour certains d'ailleurs, la société ne serait plus tellement hiérarchisée verticalement (niveau de revenu, niveau d'éducation), mais segmentée selon son appartenance à l'un ou l'autre groupe, par l'adhésion à un modèle culturel dominant.

Reconnaître que les inégalités sociales de santé existent malgré les importants moyens financiers injectés dans les soins de santé est une première étape dans la lutte contre celles-ci. Reconnaître que la santé n'est pas une caractéristique strictement individuel-

le, mais est influencée par la place qu'occupe l'individu dans la structure sociale est une autre condition nécessaire pour combattre efficacement sur les inégalités sociales de santé.

À long terme, c'est surtout une diminution des inégalités sociales qui ira de pair avec une diminution des inégalités en matière de santé. À court et moyen termes, la politique doit surtout intervenir sur ce qu'on a appelé plus haut les facteurs intermédiaires : améliorer les conditions de travail et de vie, diminuer le stress au travail, encourager les styles de vie sains, promouvoir les liens sociaux.

Précarité énergétique

Depuis quelque temps, la notion de précarité énergétique a fait son apparition dans les agendas politiques de l'Union Européenne, de certains pays membres dont la Belgique (dans son Plan fédéral de lutte contre la précarité), voire même d'organisation mondiale telle que les Nations Unies qui ont nommé 2012 'l'année de l'énergie durable pour tous'. Cette attention accrue est partiellement liée à l'augmentation des prix de l'énergie – au Royaume-Uni, par exemple, l'adoption d'une loi et d'un programme de lutte contre le fuel poverty ont été adoptés au moment de la crise pétrolière des années 80 – mais également, en ce qui concerne l'Union européenne du moins, à la mise en œuvre des directives libéralisant les marchés du gaz et de l'électricité pour les clients résidentiels au plus tard en 2007.

Sous la présidence belge, l'accent a été mis, au sein du Conseil de l'Énergie, sur la protection des consommateurs et sur la précarité énergétique – éléments qui ont également été traités dans le dernier Paquet énergétique européen. Les Nations Unies ont proclamé l'année 2012 "Année internationale de l'énergie durable pour tous" et dans ce contexte, la Belgique a également inclus un objectif spécifique relatif à 'l'accès garanti à l'énergie' dans son plan de lutte contre la pauvreté. Cependant, ni l'attention accrue portée à la pauvreté énergétique, ni les mesures de protection du consommateur ne se sont avérées suffisantes pour inverser la situation.

Bien que la dernière série de directives énergétiques encourage les différents États membres à définir les consommateurs vulnérables et souligne que cette définition peut être effectuée par rapport à la précarité énergétique, il n'existe pas de définition unanimement admise ou utilisée au niveau européen. Nous avons néanmoins rencontré le terme dans différents documents. Concernant la reconnaissance de l'importance de l'énergie pour vivre conformément à la dignité humaine, il convient ici de mentionner que la Commission suggère que l'énergie est essentielle pour chaque Européen : « *energy is essential for every European* » (COM(2007)386 final)

Le chapitre consacré à cette problématique – écrit par Sandrine Meyer et Frédéric Huybrechs – tente de cerner les enjeux inhérents à la précarité énergétique en s'intéres-

sant aux définitions existantes, à ses causes et conséquences, au public le plus souvent concerné, mais également d'analyser la situation dans notre pays et plus précisément au niveau de chacune des trois régions. La comparaison porte non seulement sur les mesures mises en œuvre, et plus précisément sur les procédures en cas de défaut de paiement, mais s'intéresse également à l'approche générale adoptée par les régions en matière de précarité énergétique. Cette contribution se base sur une recherche plus large et nettement plus détaillée (Huybrechs et al. 2011), s'appuyant notamment sur la rencontre et la confrontation des avis de différents protagonistes belges actifs au niveau de la problématique de la précarité énergétique en Belgique.

Les dépenses énergétiques des ménages ont une influence non négligeable sur leur risque de précarité énergétique, surtout si au départ le ménage a des revenus faibles ou modestes. Plusieurs mesures sociales tentent de réduire ce risque en proposant à certaines catégories d'ayants droit un tarif réduit pour le gaz et l'électricité, des interventions au niveau des impayés via les CPAS ou des allocations de chauffage (mazout).

La notion de 'client protégé' utilisée notamment pour octroyer le tarif social gaz/électricité et pour déterminer des procédures différenciées en matière de défaut de paiement pour ces mêmes vecteurs semble pourtant ne pas correspondre entièrement à la notion de précarité énergétique. Les régions bruxelloises et wallonnes ont d'ailleurs décidé d'en élargir la définition au niveau régional.

Le manque d'harmonisation entre les conditions d'accès à ces différentes mesures sociales et un ciblage insuffisant des catégories de « clients protégés » plaident en faveur d'une réflexion autour de l'opportunité d'une meilleure prise en considération des éléments fondamentaux liés à la précarité énergétique tels qu'évoqués dans ce chapitre, à savoir l'inadéquation des revenus par rapport aux besoins élémentaires des ménages, mais également la piètre qualité énergétique des logements, les problèmes de santé, ou les aspects socioculturels.

Dans le contexte actuel et futur, où l'on connaîtra probablement une hausse graduelle des prix des énergies, l'accent essentiel pour une politique de lutte contre la précarité énergétique est à mettre au niveau des synergies avec les mesures d'amélioration de la qualité énergétique des logements. Une prise en compte spécifique des impacts des mesures actuelles sur les ménages en précarité énergétique, une adaptation des primes et aides en fonction de leurs conditions particulières commencent à être intégrées, mais de manière encore insuffisante. Une harmonisation entre les catégories d'ayants droit aux aides sociales et celles permettant d'obtenir des primes majorées de rénovation et/ou d'investissement économiseur d'énergie doit encore être élaborée.

Un encadrement spécifique des ménages en précarité énergétique, propriétaires et locataires, devrait notamment être prévu afin de les aider à compiler un dossier dans le but d'améliorer leur logement. Des incitants pour les propriétaires-bailleurs, ainsi

que des conventions types permettant aux locataires d'entreprendre des travaux sans risquer de voir leurs droits bafoués devraient également être envisagés. Les catégories d'ayants droit aux aides sociales devraient notamment être élargies aux ménages à bas revenus et s'appliquer à l'ensemble des vecteurs énergétiques pour mieux couvrir la réalité des situations.

Enfin se pose la question de la pérennité du système actuel de financement des aides sociales en matière d'énergie. En effet, l'assiette de contribution se réduit avec, d'une part, le recours à la production décentralisée d'énergie par le ménage avec l'utilisation accrue du bois et des pellets comme vecteur énergétique et, d'autre part, la réduction des besoins énergétiques grâce à l'amélioration de la qualité énergétique des bâtiments.

La précarité énergétique, en Belgique notamment, est donc un enjeu important pour les années à venir. Elle devra s'inscrire et être prise en considération dans les objectifs fondamentaux de nos sociétés en termes de lutte contre le changement climatique et le droit à une vie digne dans un logement décent.

L'impact de la crise économique

Quel sera l'impact de la crise économique – une crise qui était d'abord financière, pour se transformer ensuite en crise de l'emploi et récemment en crise sociale à part entière – sur la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale ? Lorsque nous y regardons de plus près, de nombreux autres effets de la crise sont décelables : sur la cohésion sociale, sur la résilience des populations en marge, sur l'endettement croissant, sur le capital humain gaspillé et sur les circonstances de vie encore plus pénibles de nombreux enfants. La crise influencera le niveau et le mode de vie de tous, mais plus particulièrement celui des personnes vivant en situation de pauvreté, les répercussions de cette régression déjà perceptible depuis plus longtemps seront indubitablement bien plus radicales. Une analyse structurelle et juste de la pauvreté devrait donc tenir compte des évolutions à long terme. Malheureusement, ce n'est que trop rarement le cas. Nous sommes également contraints, par manque de moyens, de nous limiter à la description et à l'analyse des développements à court terme.

Lors de la caractérisation des pistes pour résoudre le problème de la pauvreté, la citation de Confucius revient sans cesse : "Quand un homme a faim, mieux vaut lui apprendre à pêcher que de lui donner un poisson". Il convient toutefois de préciser ici que cette sage citation n'est plus vraiment appropriée puisque la population piscicole se trouve sévèrement menacée par la surpêche. Cela est dû au fait que le marché libre autorise la traque des espèces par des bateaux de pêche très puissants, à la pollution des eaux ou aux dispositions légales et rapports de force existants.

Il règne aujourd'hui un sentiment de malaise lié à la prise de conscience que deux éléments essentiels du débat ont été négligés. Le premier est que la lutte contre la pauvreté est utilisée comme un pansement permettant d'occulter les inégalités croissantes – oui, la polarisation – au sein de la société ; le deuxième est que nous avons accordé trop peu d'attention aux causes – les lignes de production – de la pauvreté. Les deux sont évidemment liées.

La contribution du philosophe gantois récemment décédé Koen Raes, qui a été publiée sous le titre "Ethische bouwstenen van armoedebestrijding" (dimensions éthiques de la lutte contre la pauvreté) dans l'Annuaire sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale de 1999, traite de la relation entre les deux pôles : l'accumulation de richesses d'un côté et la pauvreté croissante de l'autre. De la lutte contre la pauvreté à la lutte contre la richesse et la répartition des richesses ? Ce sujet est entièrement d'actualité ! C'est pour cette raison que nous avons décidé de reprendre intégralement cette contribution dans le présent Annuaire.

Il s'avère donc indispensable d'accorder plus d'attention aux causes profondes de la pauvreté. Ces dernières résident bien entendu dans l'exclusion au sein de divers domaines de la société : le marché du travail, l'enseignement, le logement, l'espace, la prestation de services, la culture... Mais quels sont les mécanismes qui traversent tous ces domaines et qui, étant structurels, peuvent être abordés de façon structurelle et non par domaine ou au niveau des conséquences visibles.

De la lutte contre la pauvreté à la lutte contre la richesse et la répartition de la richesse ?

Jan Vranken

De nombreux économistes et hommes politiques sont toujours peu soucieux de l'augmentation de l'inégalité des revenus. Ils trouvent que l'accumulation des revenus dans le décile le plus élevé a surtout des effets positifs. Cela encourage les gens à être encore plus actifs d'un point de vue économique ; cela accélère l'accumulation du capital. La croissance économique augmente et donc les revenus nationaux aussi. Ces effets ont des conséquences dont les pauvres profitent finalement aussi et de nombreuses opportunités de mobilité sociale sont créées pour les groupes vulnérables dans la société. L'augmentation de l'inégalité des revenus est en outre un effet secondaire inévitable de la privatisation et de la libéralisation, considérées comme nécessaires.

Pourtant, les inquiétudes relatives à l'inégalité croissante ne cessent d'augmenter. Fin février 2007, Peter Steinbrück, président du Conseil européen des Ministres de l'Economie, et Joaquín Almunia, Commissaire européen pour l'Economie, déclaraient déjà que la situation actuelle de l'importante croissance économique et des salaires stagnants, n'était pas tenable. Les fruits de la croissance économique doivent, selon eux, être mieux répartis. C'était la première fois que l'UE s'exprimait dans ce sens sur cette problématique.

Cette inquiétude a été confirmée par la publication de l'OCDE sur « *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries* » de 2008.¹ Cette publication attirait l'attention avec plusieurs « axes chronologiques caractérisés » sur une augmentation assez générale de l'inégalité dans la plupart des pays de l'OCDE depuis la moitié des années 1970. La conclusion d'un rapport de synthèse de quelques dizaines d'études du cinquième et du sixième programmes-cadres européens de Perrons, D. & Plomien, A. (2010), et réalisé pour la CE – DG Recherche *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*, est aussi claire à ce niveau : « Les inégalités socio-économiques ont augmenté au sein de l'UE et sont plus importantes aujourd'hui que dans les années 1980. Cette augmentation s'est déroulée durant une période de croissance économique. La modernisation économique et la déréglementation du marché du travail ont débouché sur une polarisation de l'emploi et un élargissement des inégalités de revenus qui n'ont pas été compensés par les transferts sociaux ou d'autres politiques » (Perrons & Plomien, 2010: 44).

On renvoie en règle générale et avec zèle aux décisions de ces institutions renommées, car elles s'inscrivent traditionnellement dans le cadre dominant d'une croissance économique, d'une plus grande logique de marché et de libéralisation, d'une réduction des systèmes de protection sociale, d'une activation vers le marché du travail, etc. Comme il s'agit d'une tendance vers une plus grande inégalité des revenus, il convient de noter qu'on s'efforce à présent de réfuter cette inégalité croissante. Les statistiques fiscales sont donc qualifiées de relativement non fiables ; cependant pas tant parce que les plus hauts revenus y sont fortement sous-estimés et que les patrimoines élevés et leurs revenus n'y sont pas visibles. Ces composants dominent justement les récents développements,² avec la diminution systématique du pouvoir d'achat des allocataires sociaux. En outre, on ne tient pas compte de l'impact de la diminution des infrastructures sociales.

Les chiffres et les analyses repris dans cet ouvrage doivent indiquer clairement quelle est la situation en Belgique. De manière générale, nous pouvons conclure que ce pays a pour l'instant bien résisté aux plus grandes tempêtes. On se demande ce qu'il va se passer si la pression exercée par l'Europe pour libéraliser radicalement notre société et réaliser des économies, devient insupportable. Par ailleurs, dans ce rapport annuel (notamment dans la contribution de Patrick Humblet et de Filip Dorssemont), il s'avère que l'on ne s'en sort pas si mal en ce qui concerne la précarisation de notre marché du travail, en comparaison avec ce qu'il se passe en Allemagne, entre autres.

Avec l'indignation sur l'élevage du poulet, la problématique de l'inégalité croissante de la répartition des revenus occupe une place encore plus forte dans les intérêts. Il ne s'agit pas uniquement de l'indignation à propos du fossé grandissant entre les pauvres et les riches. Ce fossé, grand et grandissant, a aussi des conséquences négatives pour le bien-être social et le bien-être d'un pays. Wilkinson & Pickett (2009) ont largement étayé cette hypothèse avec du matériel statistique dans leur *The Spirit Level – Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. Dans les pays (et dans certains états des Etats-Unis) présentant de plus grandes inégalités entre les revenus, il y a moins de confiance entre les personnes, plus de violence et une espérance de vie plus restreinte ; il y a plus de malades mentaux, plus de personnes obèses, plus de mauvais résultats scolaires, plus d'adolescentes enceintes, plus de prisonniers (surtout avec des peines plus lourdes) et moins d'égalité des chances.

Certaines analyses démontrent en outre qu'il n'est pas possible de faire passer chaque famille européenne au-dessus du seuil de pauvreté ; il faudrait en effet au moins 130 milliards d'euros pour cela. Le Centre pour la Politique sociale (CPS) a calculé que, pour garantir à chaque famille européenne 60% du revenu moyen de son pays, au moins 130 milliards d'euros étaient nécessaires, ce qui représente 2,7% de tous les revenus disponibles. Afin de garantir 50% du revenu moyen, 73 milliards d'euros sont nécessaires, soit 1,5% de tous les revenus disponibles. Il n'est pas question ici de la faisabilité économique d'une telle ambition, mais de la volonté politique d'aboutir à de telles décisions.³

Nous pouvons naturellement pointer les montants que l'Europe et les gouvernements nationaux réservent pour sauver les banques et les Etats membres de la faillite, mais la véritable argumentation se trouve ailleurs. Elle ne se situe même pas en premier lieu dans l'avantage économique à court terme auquel Ludo Horemans fait référence dans sa réaction parue dans *De Standaard* (3 novembre 2011). Ludo Horemans signale que l'augmentation des revenus minimaux représenterait non seulement une simple dépense, mais que cet argent reviendrait pour ainsi dire immédiatement dans le cycle économique (un argument keynésien salutaire en période de crise économique).

Il s'agit du capital humain qui est perdu en ne luttant pas de toutes ses forces contre la pauvreté, une lutte qui s'opère non seulement via une augmentation du minimum, mais aussi en finançant des revenus décents à partir d'une répartition plus radicale des ressources. Combien de fois faudra-t-il rappeler que la pauvreté durant l'enfance hypothèque le reste de la vie des enfants ? Qu'une jeunesse passée dans la pauvreté contribue à ce que ces enfants deviennent une charge pour la société et non pas un atout. Il s'agit entre autres, de leur retard en matière de formation sur un marché du travail qui a besoin de main-d'œuvre qualifiée. Il s'agit encore du risque accru de chômage dans un système de protection sociale qui est écrasé par les déficits (surtout suite à une succession de mesures d'économie). Il en va de même pour les soins de santé qui devront plus tard traiter ces enfants présentant des problèmes de santé plus importants, etc. Il nous semble que pour les banques, la main salvatrice puise de l'argent dans un puits beaucoup plus profond que pour lutter contre la pauvreté – alors que dans ce dernier cas, les avantages seraient de nature beaucoup plus structurelle.

La situation nous invite à nous pencher sur cet autre extrême de la répartition sociale des ressources économiques et du pouvoir si nous voulons réellement agir fondamentalement contre la pauvreté. Nous avons toujours renvoyé aux causes structurelles de la pauvreté, mais nous n'avons pas suffisamment souligné que les mêmes modes de production entraînaient aussi une accumulation incontrôlée de la richesse.

Aujourd'hui, le thème de la « lutte contre la richesse » est plus d'actualité que jamais et – ce à quoi nous ne nous serions jamais attendus- il figure même à l'agenda d'organisations qui ne sont pas directement liées à cette thématique. D'éminents économistes prennent aussi l'initiative de défendre des propositions visant à prélever une toute petite partie des fortunes et des revenus colossaux. Les propositions visant une taxe sur les transactions financières ne sont plus le monopole de groupes et de penseurs de la périphérie.

Il y a douze ans...

Dans l'édition de 1999 du Rapport annuel sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale en Flandre, le chapitre 7 a été rédigé par Koen Raes (Raes, 1999: 334-347). Si la première partie

du titre (Fondements éthiques de la lutte contre la pauvreté) laissait présager un exposé calme, la seconde partie (De la lutte contre la pauvreté vers la lutte contre la richesse et la répartition de la richesse) promettait un feu d'artifice ; ce qui a été le cas. Il a attiré l'attention de certains milieux auxquels le Rapport annuel ne s'adressait pas jusque-là. Ce fut la première et (pour autant que nous nous en rappelions) l'unique fois que nous avons atteint les colonnes de Trends. D'autant plus que dans cette édition, nous avons également publié des données sur la répartition très inégale des biens. Il ressortait notamment de ces chiffres que 10% des Belges détenaient 50% du patrimoine – et il s'agissait pourtant d'une importante sous-estimation. C'était également l'avis de notre collègue Jef Vuchelen de la VUB, auteur de ces chiffres. Nous avons surtout été repris parce que nous nous étions écartés du droit chemin : de quoi se mêlent-ils, à chacun son métier. La pauvreté ? Le patrimoine (et sa répartition) en est bien éloigné !

Afin de lutter contre la pauvreté, constatait Koen Raes, de nombreux motifs éthiques doivent être soulignés – mais que se passe-t-il avec l'autre extrême de la distribution des revenus, du patrimoine et du pouvoir ? L'accumulation incontrôlée de la richesse est-elle une évidence ? Les considérations que nous avons avancées sur l'injustice (l'iniquité) de la pauvreté ne s'appliquent-elles pas à cette richesse ?

La reprise de cette contribution est aussi un hommage à l'auteur, expert dans les domaines de l'éthique et la philosophe du droit, qui nous a quittés le 4 mai 2011. Dans un numéro spécial du Knack du 2 mars,⁴ il remettait en question le thème de l'accumulation injustifiable de la richesse, suite à un débat sur le droit de succession. Les héritages maintiennent l'inégalité sociale, estimait le Professeur Raes. « Quarante pour cent de la population belge ne lègue aucun héritage et les 15% des héritages les plus élevés représente plus de 65% des biens légués. On peut donc considérer que le droit de succession est la principale explication des inégalités patrimoniales. Les héritages maintiennent non seulement l'inégalité sociale, mais ils l'accroissent encore plus », poursuivait Koen Raes. « Il ressort d'une étude scientifique que les personnes qui reçoivent un héritage se marient souvent avec des personnes qui en reçoivent. On dit que l'amour est aveugle, mais ceux qui le disent se trompent. Les personnes riches se marient généralement avec des personnes qui le sont. Le droit de succession entraîne donc un cumul de richesses et un fossé encore plus grand avec les autres ». « Chaque enfant doit être égal et disposer des mêmes chances dans la vie. Mais ceux qui sont nés avec des parents aisés ont un peu plus de facilité que les autres. Ceux qui reçoivent des héritages l'ont souvent bien accueilli, car ils reçoivent plus que d'autres. Ils vivent une jeunesse dans un confort matériel, avec une bonne alimentation, fréquentent une bonne école et ont souvent un réseau social qui encourage leur carrière. Ils reçoivent en outre de l'argent sans rien faire. Ce n'est tout simplement pas juste ».

Fondements éthiques de la lutte contre la pauvreté. De la lutte contre la pauvreté vers la lutte contre la richesse et pour la répartition de la richesse ?

Koen Raes

1. Le problème de la pauvreté

La pauvreté est essentiellement reconnue comme un problème moral, sauf par ceux qui, comme François d'Assise ou Thomas More, idéalisent la pauvreté (ou du moins la sobriété) ou qui, comme Edmund Burke ou Thomas Malthus, la considèrent comme un stimulus nécessaire dans une société compétitive dans laquelle les plus faibles sont éliminés (Winch, 1996). Dans la modernité, la pauvreté est en porte-à-faux avec les idéaux de vie humanistes, qui ont revêtu un aspect très utilitaire. On s'accorde généralement à dire non seulement que le bonheur humain est une valeur 'intra-séculières' qui peut exister sur cette terre et qui doit même être poursuivie, mais aussi que ce bonheur humain est en grande partie identifié par la disposition de biens d'abondance (quotidiens) accessibles à tous (Taylor, 1989). Les conceptions du bonheur sont pour ainsi dire démocratisées, elles perdent de leur caractère élitiste. Et puisque l'on considère de plus en plus les gens comme étant égaux, la pauvreté est de plus en plus difficilement acceptable, tant par les pauvres que par les membres 'éclairés' des classes dominantes.

On peut donc dire, sans exagérer, que les états modernes trouvent leur principale légitimité dans leur capacité à accroître le bien-être de leur population. La thèse franchement révolutionnaire de Jeremy Bentham selon laquelle la réalisation de « *the greatest happiness of the greatest number* » doit être le principal objectif des pouvoirs publics, est devenue une formule historique. La possession de biens matériels en suffisance (pour au moins satisfaire de manière optimale les biens de base) est considérée comme une condition nécessaire aussi bien pour la concrétisation du bien-être ou du bonheur des hommes que pour jouir d'une liberté suffisante afin de développer son plan de vie personnel de manière autonome (Griffin, 1986). L'existence de la pauvreté est donc un problème politique, car elle touche la légitimité de l'Etat (providence). Les pauvres semblent non seulement être les exclus de cet Etat-providence, mais ils sont aussi les dépendants dont on abuse, ce qui est contradictoire avec la dignité humaine.

La pauvreté ne pose toutefois pas uniquement problème d'un point de vue éthique et politique. Il en va de même pour la notion elle-même, car il n'existe aucun consensus sur le contenu précis de la notion de pauvreté. C'est ce que l'on peut lire dans chaque Rapport annuel sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale en Flandre. D'un point de vue moral, la pauvreté est considérée comme dégradante et honteuse, comme un sort injuste qui légitime un appel à l'humanité d'autrui en termes de charité ou de solidarité : si la 'mission' de l'homme sur terre est largement définie en termes de conception du bonheur, dans laquelle la possession de biens matériels occupe une place centrale, la pauvreté représente l'échec de cette mission humaine, mondiale. Elle est en contradiction avec quelque conception moderne du bien que ce soit et est donc aussi jugée contraire à la justice. D'un point de vue conceptuel, la pauvreté a tout d'abord systématiquement été liée à l'une ou l'autre forme de privation matérielle (bien qu'il existe aussi des 'pauvres d'esprit'), à un besoin de services et de biens matériels, comme l'alimentation, les vêtements, le chauffage, le gîte et ensuite à un certain mode de vie, qui se caractérise par la précarité et la vulnérabilité face à divers risques. Or, l'élément problématique, la nature et l'ampleur de cette privation, de cette précarité et de cette vulnérabilité, est en grande partie une donnée contextuelle historico-sociologique. On peut en outre aborder la pauvreté à partir de plusieurs causalités : en tant que cause ou conséquence de la privation, en tant que cause ou conséquence de l'exclusion sociale, en tant que cause ou conséquence de l'inégalité sociale (Drèze et Sen, 1989).

2. Diversité de pauvreté, diversité d'appréciation

Dans le débat relatif au concept de pauvreté, il apparaît intéressant d'inverser la question : dans quelles circonstances ne trouverions-nous pas la pauvreté problématique ? En resituant le problème de la sorte, il est d'emblée évident que la pauvreté n'est jamais exclusivement une situation de conscience objective, mais, exception faite des situations de faim extrêmes, c'est aussi une situation de conscience subjective (des intéressés et des tiers) ; elle est donc toujours relative et relationnelle. On est pauvre lorsque l'on est conscient (ou lorsque les autres sont conscients) que (par rapport à ce que l'on estime possible) ses besoins (socio-historiquement déterminés) ne peuvent pas ou insuffisamment être satisfaits. La pauvreté est la tension entre l'actuel et le potentiel.

Si les gens pouvaient, en toute liberté, opter pour une existence pauvre, problématiserions-nous leur situation d'un point de vue éthique, et ce malgré la disponibilité de nombreux leviers pour sortir de leur situation de pauvreté et malgré leur connaissance de ces leviers et leur capacité à les utiliser ? Toutes les conditions doivent être remplies à ce niveau. Il ne peut pas s'agir d'un choix par absence d'alternative (c'est ce que l'on appelle une situation de manque structurel de liberté), ou par manque de connaissances ou de compréhension de ces alternatives (car il s'agit alors d'une 'préférence adaptée'

du type 'il ne connaît rien de mieux') ou par manque de compétences pour transformer ces connaissances en actes. Il est possible que l'on problématise éthiquement une 'pauvreté sciemment voulue', par exemple parce que l'on trouve que l'intéressé néglige ses talents. Le problème est à ce point de vue quelque peu comparable avec celui du suicide. La position selon laquelle on n'a absolument pas le droit d'attenter à ses jours mise à part, on ne comprendra le suicide que s'il repose sur une conviction durable, libre et informée (qui ne touche pas radicalement le destin d'autrui) : on préfère la mort à la vie. Il est donc aussi possible que quelqu'un (sans que cela ne touche autrui, par exemple des enfants) opte volontairement pour une vie pauvre et non pas pour une vie riche.

Cette possibilité n'est pas si imaginaire, car dans la culture chrétienne traditionnelle, caractérisée par un profond mépris pour l'homme, la vie et le monde, ces personnes étaient même traitées avec beaucoup de respect. En fait, le christianisme a toujours considéré la richesse comme étant plus problématique d'un point de vue moral que la pauvreté : la critique s'adressait à ceux qui pensaient que le sens de l'existence humaine sur terre consistait à trouver le bonheur de l'homme dans le bien-être humain (Delumeau, 1983). La richesse et le fait de profiter de biens d'abondance matériels étaient plus proches du péché que la pauvreté et la privation.

Il est évident que la catégorie des pauvres (appelons-les 'les pauvres libres') répondant aux critères susmentionnés, est extrêmement limitée et sociologiquement négligeable. Un autre groupe, peut-être plus grand, est celui qui opte pour la pauvreté ou qui trouve que la pauvreté est 'méritée' en l'absence de connaissance d'alternatives disponibles. Pour un tel groupe, ce 'choix' est donc une préférence adaptée : ce sont les pauvres mal informés. Ils ne connaissent rien de mieux, ne peuvent pas s'imaginer une vie sans pauvreté ou ne peuvent en tout cas pas s'imaginer vivre une telle vie. Comme l'illustre une étude classique de Richard Sennett et Jonathan Cobb sur *The hidden injuries of class* (1973), les pauvres mal informés considèrent leur situation comme méritée : c'est suite à des choix personnels qu'ils se sont retrouvés dans cette situation et ils estiment qu'ils n'ont 'pas le droit de se plaindre'. Il s'agit ici d'une étude des pauvres américains. En Europe continentale, ces pauvres sont beaucoup plus problématisés par la politique : on tente de leur expliquer clairement qu'ils ont la possibilité de sortir de leur situation de pauvreté. On essaye de leur fournir des leviers. S'ils trouvent que leur situation n'est pas problématique, ce n'est pas pour cela que 'nous' devrions en faire autant. Pourquoi pas ? En leur indiquant les alternatives disponibles, leur potentiel par rapport à leur situation actuelle, nous voulons pour ainsi dire les frustrer. Nous agissons de la sorte parce que nous sommes convaincus qu'il ne s'agit pas vraiment d'un libre choix. En nous basant sur les idéaux des Lumières, nous voulons 'éclairer' ces pauvres en les informant. Nous considérons en d'autres termes que leur situation est dégradante et nous voulons qu'ils s'en rendent compte eux aussi.

Il est souvent difficile de distinguer les pauvres mal informés des pauvres mal motivés, qui manquent pour ainsi dire d'"éthos" pour sortir de leur situation de pauvreté (no-

tamment par le travail). Ces pauvres, qui sont au centre du très contesté « *The culture of poverty* » (1951) d'Oscar Lewis, ont 'objectivement' des opportunités de sortir de leur situation de privation, mais ils ne les saisissent pas ou ils abandonnent rapidement. Ils n'ont, selon la notion de normalité dominante, 'pas de volonté'. Les pouvoirs publics tentent néanmoins de fournir des leviers à ce groupe de pauvres aussi, souvent avec une obstination agogique.

Un quatrième groupe de pauvres se compose des personnes qui imputent largement leur situation de privation à elles-mêmes : les pauvres coupables (on se souvient de la différence entre « *deserving* » et « *undeserving poor* »). Dans la réalité, il sera peut-être particulièrement difficile d'indiquer avec précision de quoi quelqu'un est vraiment responsable et à partir de quelle limite disparaît la responsabilité (on pense à l'addiction à l'alcool, aux drogues, au jeu, mais aussi aux grands criminels) ; mais moralement, le fait qu'une personne se soit retrouvée en situation de privation suite aux circonstances de la vie ou suite à un choix personnel fait indubitablement une différence. D'un point de vue moral, on peut dire que les 'pauvres coupables' n'ont pas le 'droit' à la solidarité, mais que cela grandit une société de néanmoins faire preuve de 'compassion' envers ceux-ci en leur garantissant, à eux aussi, des conditions de vie minimales.

En ce qui concerne de loin le plus grand groupe de pauvres, il n'est toutefois pas question ni d'un choix libre, ni d'une préférence adaptée, ni d'une erreur personnelle. Leur pauvreté est un 'sort' suite à un manque d'alternatives réellement disponibles et/ou un manque de compétences permettant d'utiliser ces alternatives. Ils veulent sortir de leur situation de pauvreté, mais ne le peuvent pas. Ce sont les pauvres structurels, qui perpétuent dans leur sillage une spirale de pauvreté, suite à laquelle leurs enfants ont de grandes chances de se retrouver eux aussi dans une situation de pauvreté.

Un amalgame de causes explique l'existence et la continuité de ces pauvres dans notre société, où une absence de chances externes (« *opportunities* ») de nature technologique, socio-économique ou culturelle, mais aussi de possibilités personnelles (« *capacities* ») de nature cognitive ou caractérielle sont en cause, en ce compris les relations familiales fragiles ou la perte du partenaire (Wilson, 1987). Le risque que ce groupe de pauvres s'étende dans notre société est grand, car la société de l'information impose de plus en plus d'exigences à la main-d'œuvre et de nombreuses compétences (manuelles) ont perdu de leur valeur économique parce qu'elles ont été remplacées par des technologies (meilleures), mais aussi parce que les régimes professionnels et familiaux sont de plus en plus flexibles et moins durables (Cantillon, 1999). C'est dans ce sens que notre société produit de la pauvreté : les personnes qui pouvaient autrefois travailler en tant que main-d'œuvre pas ou peu qualifiée, trouvent de moins en moins de travail, tandis que les nouveaux régimes de travail flexibles sont de nature à exiger des compétences de plus en plus rares. Enfin, une société dans laquelle le modèle de ménage à double revenu est devenu la norme, produit de la pauvreté dans de nombreuses familles qui ne peuvent compter que sur un seul revenu.

3. La pauvreté et le principe d'indemnité

C'est parce que et dans la mesure où cette pauvreté est produite par la société qu'elle est par définition problématique d'un point de vue éthique et politique. Elle découle en effet de choix humains (bien que ces choix soient définis comme des conformités aux lois économiques). Il s'agit pour les intéressés au sens littéral, d'un 'sort', d'une situation dont ils ne sont pas responsables et face à laquelle ils ne peuvent rien faire. Le « *principle of redress* » de Rawls s'applique à eux : une société qui en a les moyens, a l'obligation morale de garantir une existence aussi décente que possible à ceux qui se trouvent en situation de privation sans que ce soit de leur faute (Rawls, 1971: 100). C'est un principe important dans nos systèmes de sécurité sociale, qui est assez généralement accepté. Les discussions tournent principalement autour de la question visant à savoir si une personne (un chômeur (de longue durée), un malade) n'est véritablement pas responsable de sa situation et autour de la question portant sur l'importance de l'indemnité, mais pas sur le principe en lui-même.

Pourquoi est-ce une obligation morale d'une société (et donc une obligation politique) sur la base de laquelle le pauvre peut faire valoir un droit ? Cela implique tout d'abord une certaine conception de ce qu'une société 'est' véritablement. Aujourd'hui, avec la mondialisation de l'économie, des transports et des communications d'une part et avec les flots de réfugiés mondiaux d'autre part, ce n'est certainement pas une question à laquelle il est facile de répondre. Mais quoi qu'il en soit, une notion de 'société' suppose une notion 'd'adhésion' : c'est parce que nous sommes tous membres d'une société (il peut éventuellement s'agir de la société mondiale) que nous sommes liés les uns envers les autres par certaines obligations (Postema, 1990). C'est pourquoi nous devons toujours (notamment dans la question traitant des réfugiés) faire une distinction entre les 'arguments pour l'adhésion' et les 'arguments basés sur l'adhésion', car une fois que l'on est reconnu comme membre, on a 'droit' à la solidarité. Plus encore : nous sommes membres d'une société avant même de devenir des 'individus'. Cela témoignerait d'un ethnocentrisme ou d'un anthropocentrisme répréhensible d'affirmer que nous n'avons pas d'obligation morale vis-à-vis des non-membres, mais quoi qu'il en soit, l'obligation morale en l'occurrence sera d'une autre nature et aura une autre base.

L'adhésion implique une puissante solidarité qui se traduit notamment dans des droits 'fondamentaux' et 'permanents'. Il s'agit d'une autre mentalité éthique que celle du bon Samaritain ou de la charité. La discussion sur l'ampleur du cercle de l'adhésion solidaire est aujourd'hui particulièrement d'actualité, aussi bien parce que la communauté mondiale intègre de plus en plus, que parce que la légitimité des états nationaux ou des communautés étatiques en tant que territoires moraux pertinents qui marquent (peuvent marquer) une frontière entre « *insiders* » et « *outsiders* », fait l'objet d'un débat. Ni un cosmopolitisme absolu, ni un recours à des 'données' simplement historiques ne formulent de réponses convaincantes.

Mais pourquoi aurais-je en tant que membre une certaine obligation de solidarité envers 'mes compagnons membres' moins fortunés ? Comme le remarque Nozick (1974), ce n'est pas en effet de leur faute s'ils se sont retrouvés dans une situation de privation, mais c'est encore moins de la mienne.

C'est vrai, mais ceux qui considèrent une société comme un lien d'adhésion peuvent aussi remarquer que je ne peux revendiquer aucun droit sur toutes les richesses qui ont été accumulées par les générations précédentes et qui m'ont justement donné la chance de développer une existence prospère. Donc, mon 'bonheur' et leur 'malheur' ne sont pas du tout mérités. J'ai naturellement le mérite d'avoir développé mes talents, mais je n'ai aucun mérite par rapport aux possibilités qui m'ont été offertes pour cela (par mon origine, mon éducation et ma formation), ni par rapport au fait qu'il existe une demande sociale pour mes talents.

D'autre part, on a toujours affirmé que le droit de compensation pour les pauvres, du moins depuis Adam Smith, découragerait les riches à accumuler des richesses de plus en plus importantes (étant donné qu'elles seraient diluées) et que cette situation tournerait finalement au désavantage de l'ensemble de la société. Cet argument est réfuté d'un point de vue empirique : bien qu'il convienne de remarquer qu'il existe vraiment de la fraude fiscale et que la majeure partie de la solidarité sociale soit supportée par les salariés, les riches se sont inclinés face à une certaine mesure en faveur de la distribution de l'abondance. Les considérations opportunistes (la crainte des révolutions, l'intérêt pour les débouchés) ont peut-être joué un rôle plus déterminant que les considérations morales, mais l'envie d'accumuler n'a pas été fondamentalement touchée. D'ailleurs, nous devons aujourd'hui nous demander si cette soif d'accumulation est en effet aussi bonne pour la société et s'il ne serait pas préférable de la freiner un peu plus.

La solidarité avec nos compagnons moins fortunés n'est jamais exclusivement une question d'argumentation éthique rationnelle, bien qu'elle soit cruciale pour détruire les fausses argumentations. Mais la solidarité est aussi une question d'empathie (ou de sympathie, comme les utilitaristes l'appellent), la capacité de se mettre à la place d'autrui. C'est pourquoi la solidarité est aussi fondamentalement différente de la charité, qui est une qualité du donneur, mais qui ne suppose aucune empathie et qui n'implique pas que l'on considère l'autre comme un semblable. En accordant au pauvre un 'droit' de compensation, nous respectons sa dignité en tant qu'homme. Il ne doit pour cela faire preuve d'aucune humilité ni d'aucune gratitude.

A l'origine, la solidarité basée sur l'adhésion avec les pauvres, les chômeurs ou les malades était en grande partie basée sur l'idée (qui étaye notre système de sécurité sociale) que chacun courait un risque plus ou moins égal d'être touché par la pauvreté, le chômage ou la maladie. Bien que cela ne soit jamais vraiment arrivé, il existait certainement des sentiments de solidarité du type 'nous sommes tous dans le même bateau' (je t'aide parce que je sais que tu m'aideras aussi). C'est précisément ce fondement de la solidarité sociale qui est aujourd'hui détruit de plus en plus clairement, aussi bien

sur la base d'idées sociologiques ('dis-moi dans quelle première année d'étude tu es et je saurai approximativement à quel niveau tu seras dans vingt ans') que sur la base de nouveaux développements médicaux (notamment la collecte d'informations génétiques) (Goodin, 1988; Rosanvallon, 1995). Cela signifie subjectivement que, les uns à l'égard des autres, les gens peuvent avoir moins le sentiment ou la conviction d'être des compagnons d'infortune. Ils sont donc moins prêts à contribuer pour les 'exclus' moins bien nantis. On a donc besoin d'un autre fondement pour la solidarité basée sur l'adhésion, un fondement qui soit moins basé sur l'assurance et nettement plus moral : nous sommes solidaires parce que nous avons la conviction morale que tout le monde a le droit de mener une existence décente. Cela implique que l'on doive se demander plus in abstracto (comme derrière le 'voile de l'ignorance' imaginaire de Rawls) ce que l'on souhaiterait si nous nous retrouvions nous-mêmes dans une position moins fortunée. Cela signifie que le « *principle of redress* » trouve ses propres fondements dans une conviction morale qui n'est pas tournée vers l'intérêt personnel.

Les pauvres ont donc droit à une compensation pour leur malchance, comme un droit social fondamental. Mais de quelle compensation parlons-nous ? Que faut-il et dans quelle mesure ? Ce sont aussi des questions particulièrement difficiles. D'une part, les personnes concernées doivent pouvoir mener une vie avec une sécurité d'existence décente, sur la base d'un « *minimum decent standard of living* ». D'autre part, des leviers doivent leur être proposés pour qu'elles puissent (autant que possible) sortir de leur situation de pauvreté (Raes, 1995). Le premier aspect prend principalement la forme d'allocations minimales, de projets de logement et de diverses formes d'aide en nature (cf. allocations du CPAS, initiatives de VICA, VFIK, ou SIF⁵). En ce qui concerne le deuxième point, on pense généralement en termes de programmes particuliers d'alphabétisation et d'éducation, de formations, etc. En d'autres termes, le travail concernant les pauvres est principalement axé sur la personne.

4. Pourquoi pas une lutte contre la richesse ?

Comme nous l'avons déjà indiqué, il est peut-être temps d'aborder le problème autrement, à partir de la question visant à savoir si une société qui produit une telle pauvreté et de telles inégalités sociales est vraiment souhaitable. Car notre société crée en effet de plus en plus d'exclus avec son développement axé sur un type de société imposant des exigences toujours plus strictes en termes de compétences cognitives et en termes de 'Selbstzwang' disciplinaire envers ses membres (Beck, 1986) et qui peut assurer parallèlement une qualité de vie (et une durée de vie) de plus en plus élevée (et pas nécessairement 'meilleure').

La question suivante est classique, mais toujours bien d'actualité : notre société a-t-elle le droit de conserver un niveau de richesse que toute la population mondiale ne peut

pas atteindre et qui hypothèque en plus les chances de vie des générations futures ? Est-il juste que l'espérance de vie (prévue) moyenne en Europe soit le double de celle de l'Afrique noire ? Ceci signifie que l'Européen vit 'deux vies' et consomme des dizaines de fois plus de matières premières (irréversibles) qu'un Africain (Honderich, 1980). N'est-il pas temps, selon les termes de Michael Walzer (1983) de remettre radicalement en question la monopolisation de plus en plus de richesses chez de moins en moins de personnes et la dominance de la richesse matérielle sur toutes les autres valeurs ? N'est-il pas temps de reprendre les critiques classiques sur la richesse, comme celles qui ont été formulées dans la culture occidentale par François d'Assise ou Thomas More ?

Les anciens plaidoyers sur les 'limites de la croissance' qui ont été formulés après le premier rapport du Club de Rome semblent être quelque peu affaiblis, bien qu'il y ait toujours dans nos sociétés des mouvements durables qui se manifestent pour l'élimination du stress et pour la modération. Le bien-être poursuit sa croissance et coûte plus cher, mais la pauvreté augmente plus vite, principalement en raison de la croissance de la population. Lorsque le produit national brut augmente, le revenu national moyen diminue parce qu'il y a de plus en plus de citoyens.

On pourrait penser que cette dimension internationale du problème de la pauvreté et de la richesse n'est pas directement liée à ce que nous connaissons chez nous, mais c'est bel et bien le cas. Même lorsque nous marquons la différence en termes de solidarité 'faible' et 'forte' entre les systèmes nationaux et internationaux de redistribution et de lutte contre la pauvreté, le lien moral qui lie la pauvreté et la richesse reste chez nous et dans le tiers monde assez fort pour que nous le reprenions dans des considérations relatives à la pauvreté dans notre propre contexte de vie. Nous y sommes d'ailleurs quotidiennement confrontés via le problème des réfugiés et via les processus de délocalisation.

Chaque augmentation de la richesse ou du bien-être entraîne non seulement de plus grandes répercussions sur l'environnement, mais amoindrit aussi les chances de réduire la fracture entre les riches et les pauvres.

A partir d'une telle perspective, la lutte contre la richesse peut être considérée comme une lutte contre le gaspillage. Le gaspillage peut être vu dans ce sens comme la production de biens tout à fait inutiles, superflus, immoraux et la production inefficace de biens. Le gaspillage est sans aucun doute fondamentalement immoral.

On avancera que la notion de 'biens inutiles' et surtout celle de 'bien immoraux' suppose un paternalisme éthique pour lequel il n'y a pas de place dans les considérations humaines libérales dominantes : si l'on sait qu'il existe une demande pour un produit sur le marché, il en ressort que le client lui attribue une certaine 'utilité' qu'il estime supérieure à l'utilité de l'argent qu'il y consacre. Qui d'autre que la personne intéressée peut déterminer ce qui est 'bien' pour elle ? C'est la justification économique standard pour le libre échange des biens et des services sur le marché. Cette approche écono-

mique libérale n'est pourtant pas absolue. Tout d'abord parce que tous les coûts du produit ne sont pas toujours repris dans le prix. De nombreux coûts sont externalisés, répercutés sur l'environnement ou sur les générations futures. Il s'agit d'une première limitation qui doit généralement être acceptée : tous les coûts doivent être remboursés par le producteur/consommateur. Mais bon nombre de ce que Michael Walzer appelle des « *blocked exchanges* » sont ensuite admis – *what money can't buy* – dans le sens où certaines transactions d'échange ne sont pas autorisées, à chaque fois pour des raisons bien spécifiques. Walzer pointe entre autres, la vente de personnes (esclavage), de biens spirituels (simonie) ou de fonctions politiques, l'achat du service militaire (cf. le système de tirage au sort) ou l'achat de diplômes (Walzer, 1983 : 100-101). Ce point de vue se base sur des raisons fonctionnelles (celui qui reçoit un diplôme doit effectivement disposer des compétences que ledit diplôme garantit), mais aussi morales : on estime que de telles transactions sont contraires à la dignité humaine.

Par conséquent, pourquoi ne pourrions-nous pas considérer d'autres formes d'échange de biens (et de leur production) comme des "blocked exchanges" ? Et donc pourquoi ne pourrions-nous pas considérer l'augmentation de la richesse qui en résulte comme immorale ? On pourrait bien entendu penser à court terme aux gains générés par les spéculations boursières, au droit de succession effréné ou encore à la production d'armes perfides (comme les bombes à neutrons ou les mines antipersonnelles). Et pourquoi ne pas penser aussi au défrichement éhonté de la forêt équatoriale, à la production de gaz qui détruisent l'ozone, à la production d'accidents de voiture en permettant des vitesses trop élevées, à la mise en œuvre de modes de production très risqués, comme l'énergie nucléaire ou l'utilisation de sources d'énergie avec un rendement particulièrement faible ? Ne devrions-nous pas interdire de tels biens (transactions) malgré l'existence de clients disposés à payer ?

Ce n'est pas un hasard si tous les exemples cités sont de nature écologique. Le lien entre la croissance de la richesse et la diminution de la qualité de l'environnement est en effet de plus en plus évident. Le lien avec la pauvreté aussi d'ailleurs, car ce sont les pauvres qui sont en premier lieu confrontés aux effets négatifs de la pollution environnementale via leur alimentation et leur exposition à des substances nocives, tout comme ce sont eux qui sont tout d'abord exposés à des systèmes de production et à des environnements risqués.

5. Pourquoi pas une redistribution de la richesse ?

Une autre piste de réflexion a été formulée dans une contribution retentissante de Samuel Bowles et Herbert Gintis. Dans *Recasting egalitarianism* (1998), ils plaident pour infléchir la pensée égalitariste en mettant beaucoup plus l'accent sur la distribution du pouvoir et du patrimoine au lieu de toujours défendre une plus grande redistribution

des revenus. Tout comme Andrew Glyn et David Miliband (1994), ils pointent l'énorme gaspillage des moyens entraînant de grandes inégalités sociales. Mais contrairement à ces derniers, Bowles et Gintis veulent prouver qu'une plus grande égalité au niveau du patrimoine est une politique plus efficace que la redistribution des revenus pour atteindre une plus grande égalité et une plus grande efficacité. La redistribution manque en effet d'incitations. Les gens agiraient, disent-ils, de manière plus soignée, plus responsable et plus productive avec le patrimoine (parts de la société dans laquelle on travaille et propriété du logement) dont ils sont copropriétaires et cela profiterait à la production et à l'entretien des biens immeubles. Une plus grande égalité entraînerait une disposition plus spontanée à la collaboration et donc des économies sur les énormes « *monitoring costs* » qui sont actuellement encourus dans la société et dans les entreprises pour contrôler si les gens font bien leur travail, entretiennent suffisamment leur maison ou leur rue, etc.

L'espace manque ici pour aborder de manière plus détaillée le modèle de Bowles et Gintis ainsi que toutes les critiques qui ont été formulées à ce propos. Beaucoup d'éléments rappellent d'ailleurs des propositions antérieures formulées par Herman Deleeck (1977) ou les arguments d'August van Put au profit de la participation financière du travailleur dans l'entreprise (Van Put, 1994). Car on ne peut pas nier qu'actuellement, non seulement notre système économique, mais aussi notre système social (de redistribution) produisent de la pauvreté, car ils fournissent trop peu de leviers pour motiver les gens à sortir de la pauvreté. Le fait que la redistribution du patrimoine doive radicalement remplacer la redistribution des revenus peut fortement être contesté et ne supprime certainement pas le problème de la pauvreté. Mais l'idée de fournir plus d'incitations sous la forme d'une plus grande égalité dans l'accès aux moyens de production et aux logements, et donc sous la forme d'une plus grande responsabilité, vaut certainement la peine d'être considérée. Bien que l'objectif explicite des initiatives de lutte contre la pauvreté via les allocations minimales soit d'éviter les abus de la position de dépendance des pauvres, car ils peuvent faire l'objet de manipulation aisée pour toutes sortes de formes d'exploitation, on ne peut néanmoins pas nier que l'Etat-providence offre des possibilités de se nicher dans la pauvreté. On peut aussi considérer qu'il s'agit d'une forme de gaspillage si les intéressés ont des talents, mais aucune possibilité de les développer. C'est non seulement une question de redistribution de la richesse, mais aussi de redistribution du pouvoir, où les pauvres reçoivent de plus grandes compétences décisionnelles.

Les fortes concentrations de richesses sont immorales, soit en raison de la nature de la richesse accumulée, soit parce que cette richesse limite fondamentalement les possibilités d'agir d'autrui, car les différences de richesse impliquent des différences de pouvoir. Les grandes différences de richesse sont dangereuses, car elles entraînent facilement un abus de pouvoir. Elles sont inefficaces parce qu'elles exigent d'importants investissements dans la sécurité pour les protéger (cela vaut au niveau mondial et national). Elles détruisent l'environnement et elles minent la démocratie (Guéhenno,

1997). Comme je l'ai suggéré avec les pauvres, les riches pourraient eux aussi être répartis entre les « *deserving* » et les « *undeserving rich* ». Le fait que la richesse acquise par héritage n'est pas méritée est évident, bien que cela n'implique pas nécessairement qu'il soit moral et efficace de confisquer intégralement les héritages (Erreygers, Vandevelde, 1997). Mais cela est en complète contradiction avec le principe d'égalité des chances : une société dans laquelle une personne, sans mandat démocratique, contrôle cent fois plus de biens (je n'en ai aucune notion précise) qu'une autre personne pauvre, est une société injuste. Ou, pour être plus précis : une société dans laquelle il suffirait de répartir 10% du patrimoine ('non mérité') des 5% des plus riches pour améliorer sensiblement le niveau de vie des 10% parmi les plus pauvres, est une société injuste (si elle ne le fait pas).

Existe-t-il des différences de richesse '*méritées*' (dans le sens de « *desert* » plutôt que de « *merit* ») ? Probablement. Cela n'a pas de sens de tout ramener à des causes externes ou à une question de '*chance*'. Toutefois un problème subsiste : le rapport entre la prestation méritoire et sa valeur sur le marché n'est pas déterminé par cette prestation mais par les conditions du marché (externes). La question ne vise donc pas à savoir s'il peut y avoir des différences de richesse, mais quelle ampleur elles peuvent atteindre sans être injustifiables. C'est ce que le 'principe de différence' de John Rawls veut exprimer : les inégalités sociales ne sont justifiées que si elles se font à l'avantage des plus défavorisés, en d'autres termes si ces derniers devaient rencontrer encore plus de difficultés sans cette inégalité sociale. Il serait tout à fait pertinent d'appliquer réellement ce test rawlsien aujourd'hui sur les différences de richesses existantes !

La notion d'exploitation marxiste a été reformulée de manière comparable par John Roemer (1981) sur la base du « *withdrawal principle* » : si le retrait du pouvoir concentré d'un groupe sur certains biens est une condition nécessaire et suffisante pour améliorer sensiblement le sort des autres, il est question d'exploitation : la société se porterait mieux sans cette concentration de pouvoir (sur les moyens de production, les fonctions politiques).

Un élément intéressant de ces approches est qu'elles ne placent plus le 'problème de la pauvreté' et ses solutions tout d'abord chez les pauvres, mais au niveau des structures et des institutions sociales. La richesse et les concentrations de richesses sont placées au centre de l'attention et sont soumises à une évaluation éthique. Il est en effet frappant de voir le peu d'attention scientifique accordée au monde et à la vie des riches. Il existe une grande tradition d'étude sociologique sur le mode de vie et les problèmes des pauvres et des immigrés. Des études comparables sur les riches n'existent pas. Dans un certain sens, on suggère donc continuellement que la 'solution' au problème des pauvres doit être cherchée au niveau des pauvres eux-mêmes. Mais ce n'est peut-être pas du tout le cas et il se peut que les principaux leviers visant à lutter contre la pauvreté soient détenus par un groupe que l'on ne connaît pas.

Dans le débat sur la pauvreté, on traite à raison avec beaucoup de prudence les notions moralisatrices de la paresse, de la nonchalance, de la stupidité ou encore du parasitisme qui dominaient autrefois le débat sur la pauvreté. Cela signifie-t-il que l'on doive sortir de l'éthique, autant que faire se peut, le débat sur la richesse ? Une revalorisation du discours éthique n'est-elle pas justement à sa place ?

C'est peut-être aller à contre-courant dans l'argumentation que de stigmatiser la cupidité (qui est pourtant l'un des sept péchés capitaux) comme un vice en contradiction avec la dignité humaine. Dans la théorie économique, la cupidité est en effet considérée comme le motif central qui pousse l'homo oeconomicus dans ses actions rationnelles. Celui qui s'y oppose est vite qualifié de 'naïf' et de 'moralisateur'. Mais la cupidité est-elle si rationnelle ? Et même si une certaine mesure de cupidité était caractéristique des hommes, est-ce une raison pour lui accorder une place aussi proéminente dans l'image dominante de l'homme ? Dans notre société capitaliste, tout est dominé par la norme du 'toujours plus' (de tout). C'est une simple norme instrumentaliste, qui laisse la question du 'dans quel but ?' en suspens. Mais finalement, il ne s'agit que de moyens. Des moyens pour quoi ? Pour la concrétisation du bonheur humain est la réponse la plus utilitariste et peut-être aussi la plus largement répandue. On peut donc soulever la question visant à savoir si la possession d'une richesse toujours plus grande est proportionnelle à un bonheur toujours plus grand. Je ne connais aucune étude empirique répondant à cette question (plus on est riche, plus on est heureux ?), mais, même une fois que l'on a atteint un certain niveau de bien-être, j'en doute (on peut même adjoindre ici la théorie de l'utilité marginale déclinante). Le bonheur ou le bien-être humain est en effet en partie défini par la mesure dans laquelle les besoins sont satisfaits par des biens matériels, pour autant qu'ils soient importants (Griffin, 1986 : 52). De plus, l'accroissement de la richesse n'a plus grand-chose à voir avec l'augmentation du bonheur ou du bien-être. On ne veut pas dire par là que l'exercice du pouvoir et le fait de pouvoir relever des défis, pour lesquels on a justement besoin de richesse, ne comportent pas des aspects importants du bien-être. Mais cet exercice du pouvoir et ce comportement risqué ne doivent-ils pas être contrôlés plus démocratiquement afin que d'autres n'en soient pas les victimes ?

6. Coda : « freedom is just another word for nothing left to lose » (Janis Joplin)

La conscience de la pauvreté, c'est la conscience du manque, la conscience que l'on est exclu de certains biens d'abondance matériels. Plus il y a de richesse, plus la conscience du manque est grande : chez les riches qui surveillent jalousement leurs richesses et chez les pauvres qui envient ces richesses. C'est pourquoi d'un point de vue existentiel, il est aussi difficile d'être pauvre dans un pays prospère que dans un pays plus pauvre

(s'il est du moins relativement écarté du monde riche). La richesse visible (et ce n'est pas la richesse la plus importante) 'écrase' et nous sommes quotidiennement confrontés (également via les médias) à la possibilité d'autres modes de vie plus prospères. Il ne s'agit pas tant de ces super-riches avec lesquels la plupart des gens n'osent/ne peuvent pas se comparer (Runciman, 1972), mais des riches plus tangibles que l'on croise dans la rue, dans les médias ou dans une publicité et qui transmettent manifestement le message que l'argent fait bel et bien le bonheur.

Il y a aussi des personnes qui rejettent radicalement cette logique. Le 26 mars 1998, j'ai participé à Groningue au « *Congres van de straat* » (Congrès de la rue), qui se concentrait sur les problèmes des sans-abris et des actions destinées aux sans-abris. Durant le congrès, la tribune a soudain été occupée par plusieurs sans-abris qui ont raconté leur histoire. Il en est ressorti qu'ils interprétaient leurs problèmes d'une tout autre manière en tant que 'sans-abri' que ce que les nombreux travailleurs sociaux présents avaient avancé dans leurs exposés. Pour ces derniers, le problème des sans-abris et des sans domiciles était le fait que, selon la norme de normalité en vigueur, ils n'avaient aucun toit permanent au-dessus de leur tête, en partie parce qu'ils n'avaient pas de travail permanent et/ou aucune relation durable. Les sans-abris, pour leur part, ne trouvaient absolument pas grave de devoir dormir à la belle étoile, si seulement ils pouvaient disposer d'infrastructures sanitaires suffisantes et s'il existait des structures temporaires d'abri et de repas pour les périodes froides.

Bien entendu, on peut difficilement estimer que ces témoignages (que l'on peut aussi noter chez nous auprès des personnes s'inscrivant dans le 'mouvement du quart-monde') sont représentatifs et il est fortement possible qu'il soit question de 'préférences adaptées' en l'absence de perspectives alternatives. Néanmoins, leur message comprenait une dimension importante : 'leur' problème n'était pas le 'nôtre'. Comme l'ont constaté Frances Fox Piven et Richard Cloward dans leur *Poor people's movements. Why they succeed, how they fail* (1979), il y a souvent une fracture profonde entre les ambitions et les efforts des pauvres d'une part et d'autre part, les interprétations qui en sont formulées par les acteurs professionnels de lutte contre la pauvreté en vue d'atteindre des objectifs politiques. C'est la norme de normalité dominante qui pousse les sans-abris dans la marginalité et ils défendent le 'droit d'être autrement'. Si des enfants sont impliqués, les pouvoirs publics ont l'obligation, comme pour tous les enfants, de les 'soumettre' aux normes de normalité dominantes en matière d'alimentation et d'éducation : on peut difficilement parler pour eux de libre choix. Mais en ce qui concerne les adultes ? Sans vouloir romancer, il est possible qu'ils reflètent la possibilité d'une conception du bonheur autre que celle qui est propre à l'utilitariste, un miroir qui irrite parce qu'il présente la philosophie du bonheur omniprésent de manière si provocante... comme Diogène qui voulait juste que le roi fasse un pas de côté pour qu'il ne lui fasse plus d'ombre.

NOTES

1. OCDE (2008), *Growing Unequal ? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
2. Voir par exemple « Une seconde remarque essentielle est le fait que tous les aspects de l'inégalité des revenus ne sont pas repris dans cet ouvrage. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous ne disposons que de peu d'informations sur les revenus patrimoniaux en Belgique. L'inégalité des revenus peut donc être sous-estimée. Les données ne nous permettent en outre pas de nous prononcer sur le niveau et l'évolution des « premiers salaires » (Horemans et al., 2011)
3. Qui se souvient encore que, dans la première proposition (1974), le véritable père du minimex (le sénateur Stan De Clercq) voulait financer ce minimex avec les centimes additionnels sur les revenus les plus élevés ? Qui a écrit que l'histoire se répétait ?
4. Cathy Galle, 'Laat het kinderbijslagfonds erven', dans Knack 2 mars 2011.
5. VICA signifie Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding (Commission flamande intersectorielle de Lutte contre la Pauvreté), VFIK signifie Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (Fonds flamands pour l'Intégration des Défavorisés) et SIF renvoie au Sociaal Impulsfonds (Fonds d'impulsion social) (note de l'éditeur).

La pauvreté infantile

Willy Lahaye, Elsa Albarello, Jan Van Gils, Muriel Wiliquet et Tine Willekens

1. Intérêt

Afin d'orienter sa politique générale, l'Union européenne développe des stratégies visant à faire converger les plans d'actions nationales de ses différents pays membres. Ces stratégies encouragent non seulement la cohérence des politiques nationales mais aussi l'articulation des différents niveaux de pouvoirs (régionaux et locaux) tout en impliquant les diverses organisations non gouvernementales, les partenaires sociaux et les associations, entre autres celles qui travaillent avec les personnes qui vivent dans la pauvreté (Roelen, 2011, p. 2). L'Europe invite les états membres à exercer un regard critique inter-national et intra-national en vue de meilleures performances tant au niveau économique qu'au niveau social. Si la croissance économique est bien un des fers de lance des plans stratégiques de l'Union européenne, la dimension sociale de cette croissance n'en est pas pour autant absente. Dans cette perspective, des indicateurs sociaux sont mis en place en vue de soutenir la formulation, l'implémentation et l'évaluation des politiques visant l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté au sein des pays de l'Union européenne.

La Stratégie de Lisbonne qui conduit la politique européenne entre 2000 et 2010 s'inscrit dans cette dynamique. C'est en décembre 2001 que le Conseil Européen qui se tient à Laeken, adopte le premier groupe d'indicateurs sociaux destinés à évaluer les effets des politiques en faveur de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. La fin du plan stratégique de Lisbonne débouche sur l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cours de laquelle la Belgique assume la présidence du conseil de l'Union européenne durant le second semestre 2010.

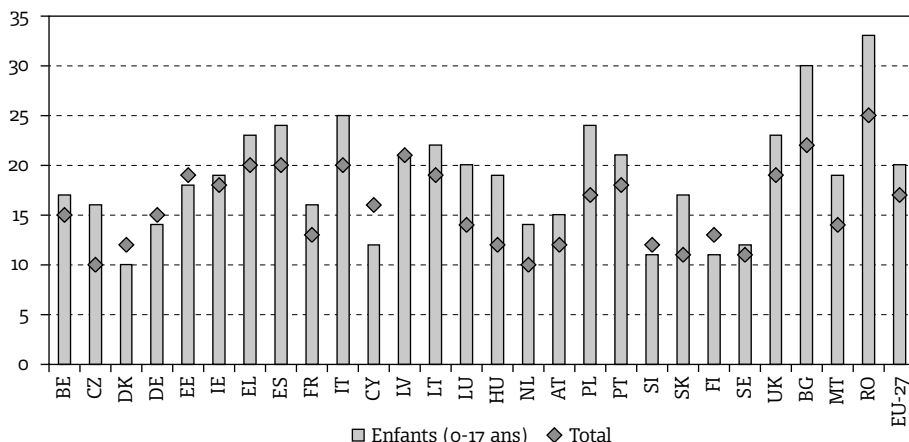
C'est au cours du plan stratégique de Lisbonne que la pauvreté infantile connaît un intérêt croissant. Si une attention marquée est accordée à la pauvreté par l'intermédiaire des indicateurs de Laeken, aucun d'entre eux ne permet de véritablement apprécier la situation de l'enfant en Europe. La question de l'enfant surgit à mi-parcours du plan

stratégique lorsque les recherches montrent que les familles européennes courent plus de risques de vivre sous le seuil de pauvreté en fonction du nombre d'enfants (Hoescher, 2004 ; Marlier, Atkinson, Cantillon et Nolan, 2007). La pauvreté infantile devient ainsi une priorité des politiques nationales et des objectifs de l'Union européenne dans la lutte qu'elle mène contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans cette perspective, Vranken (2010c) rappelle que la recommandation européenne du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active dépasse largement les seules préoccupations du marché du travail. Entre autres, les politiques centrées sur l'inclusion doivent permettre d'enrayer le phénomène de transmission intergénérationnelle de la pauvreté qui concerne plus particulièrement la pauvreté infantile. Vivre dans un foyer touché par la pauvreté exerce un impact négatif sur la qualité de vie, notamment, sur les conditions de santé ainsi que l'environnement éducatif. Les résultats de recherches centrées sur les conditions de vie de l'enfant montrent que, plus les périodes vécues dans la pauvreté sont précoces et longues, plus l'effet d'une transmission intergénérationnelle tend à s'accroître (Vranken, 2010b ; De Boyser, 2010). L'impact des privations et des mauvaises conditions de vie sur le bien-être, la santé, le développement et l'éducation de l'enfant, est manifeste (De Boyser, 2010). A moyen et à long termes, ces conditions engendrent une faible mobilité sociale des plus pauvres : un frein considérable aux politiques de l'inclusion active. La pauvreté infantile devient à ce titre une des préoccupations centrales de la politique européenne comme l'indique le nouveau plan stratégique pour l'Europe ('Europe 2020').

2. La situation en Europe et en Belgique

Figure 1 – Taux de risque de pauvreté par groupes d'âge.



Source : EU-27, 2007.

Le dispositif appelé EU-SILC (European Union – Survey on Income and Living Conditions), constitue une base d'informations relatives aux revenus et conditions de vie des citoyens européens. En l'occurrence, cette ressource permet de mieux cerner les situations de pauvreté et d'exclusion sociale présentes dans les différents pays européens. Les données permettent, entre autres, de définir un seuil de pauvreté qui correspond à un revenu en-dessous duquel un individu peut être considéré comme pauvre. A partir de cet indicateur qui est calculé relativement en fonction de l'état considéré, un taux de pauvreté peut être déterminé pour une population donnée. Ce taux indique la proportion d'individus qui sont repris dans un ménage dont le revenu se situe sous le seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu national équivalent médian dans le cas des statistiques européennes (pour une présentation plus complète de ces concepts et de leurs usages, nous renvoyons le lecteur à l'article de Frida Vandeninden dans le présent ouvrage).

Le taux de pauvreté peut s'appliquer à une population entière ou à une population plus spécifique, notamment en fonction de différentes classes d'âge. C'est de cette manière que le taux de pauvreté infantile peut être déterminé au sein de l'Union européenne.

De façon générale et en Europe, le risque de pauvreté touche plus les enfants que l'ensemble de la population (20% versus 17%). Dans une mesure légèrement moindre, c'est également le cas de la Belgique (17% versus 15%). Depuis la première vague de ce type de données en 2004, ces résultats inquiètent les autorités européennes d'autant que la situation ne s'arrange guère en dépit de l'attention accrue de la part de l'Europe et de l'ensemble de ses pays membres. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, plusieurs pays ont adopté la lutte contre la pauvreté infantile comme une des stratégies d'inclusion au niveau national (Vranken, 2010c). Vingt-deux états membres ont ainsi défini des objectifs en vue d'enrayer la pauvreté des enfants en adaptant par exemple les revenus minimums, les politiques de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle ou encore les services adaptés aux familles. Dans plusieurs états, des mesures spécifiques ont été prises en direction des ménages sans emploi et des familles les plus fragilisées mais aussi en faveur d'un développement des systèmes de garde et d'accompagnement à la parentalité. A titre illustratif, le gouvernement belge s'est doté, depuis 2008, d'un plan de lutte contre la pauvreté incluant 59 mesures concrètes concernant, entre autres, les revenus, la santé, l'emploi, le logement, l'accès à l'énergie et aux services publics. Parmi ces mesures, se trouvent des dispositions facilitant l'accompagnement social en faveur des enfants et de leurs familles.

Rappelons encore que la lutte contre la pauvreté infantile a été retenue comme une des priorités de l'année 2010 déclarée "Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale" et notamment au cours du second semestre avec la Présidence belge. La Présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne pour la première moitié de cette année 2011 reprend également dans ses priorités la question de la pauvreté qui affecte les enfants.

Cet intérêt croissant à l'encontre de cette pauvreté des plus jeunes s'explique d'un côté par les lourdes conséquences qu'entraîne cette forme de pauvreté et d'un autre côté, par les difficultés que pose la mise en place de politiques efficaces pour la lutte contre la pauvreté infantile. En premier lieu, il est aujourd'hui reconnu que cette dernière a des conséquences néfastes sur le bien-être et le développement psychosocial de l'enfant mais il est tout aussi remarqué que ce type de pauvreté exerce un impact considérable à long terme, une fois l'enfant devenu adulte. La trajectoire de la santé physique et mentale de l'adulte est affectée par ses conditions de vie lorsqu'il était enfant (Blackwell et al., 2001). Le développement cognitif, social et affectif de l'individu à l'âge adulte est également influencé par l'exposition aux risques vécue durant l'enfance (de Boyser, 2010, p. 157). Sur la politique sociale, les implications sont fondamentales : la pauvreté infantile conditionne la pauvreté des adultes, ne laissant que de faibles chances aux individus de pouvoir échapper à la reproduction intergénérationnelle de la précarité. Socialement, le faible niveau éducatif des populations pauvres réduit leur part active au développement de la société. Économiquement, le budget social s'en trouve élargi, constituant une charge supplémentaire (Vranken, 2010c). La réduction de la pauvreté infantile reste donc un des défis majeurs pour la politique européenne à venir.

Europe 2020 est la stratégie de croissance adoptée par l'Union européenne pour l'actuelle décennie. Parmi les cinq objectifs majeurs, figure la volonté de réduire de 20 millions la population touchée par la pauvreté et l'exclusion sociale. On sait que la lutte contre la pauvreté infantile est largement liée à cet objectif de réduction de la pauvreté si tant est que l'on souhaite une réduction durable de la pauvreté. Au regard d'une politique de réduction de la pauvreté, cibler la lutte contre la précarité infantile signifie essentiellement réduire les mécanismes de la reproduction sociale qui touchent les plus pauvres.

D'autre part, lutter contre la pauvreté infantile n'est pas chose aisée. La notion d'agence (*agency*) permet, entre autres, d'expliquer cette difficulté (Vranken et al., 2010, p. 2-3 ; Vranken, 2010a, p. 182). Cette notion renvoie à la dépendance des enfants. Ces derniers sont dépendants de leurs parents, mais également des services (santé, éducation, garderie, etc.) mis en place par l'État et les différents niveaux de pouvoirs. Dans cette mesure, les politiques doivent prendre en considération l'impact spécifiquement exercé sur l'enfant de décisions prises en direction des familles et des institutions qui accueillent les plus jeunes. Une des conclusions majeures de cette notion d'agence relative à l'enfant est que les indicateurs les plus souvent utilisés pour mesurer la pauvreté infantile (revenus et consommations des ménages) la réduisent à une cible indirecte construite essentiellement à partir de la qualité de vie des adultes au foyer. Ce constat plaide en faveur d'un recours à des indicateurs directement centrés sur la qualité de vie des enfants, considérant leurs besoins spécifiques et leurs attentes respectives en tenant compte de leur âge.

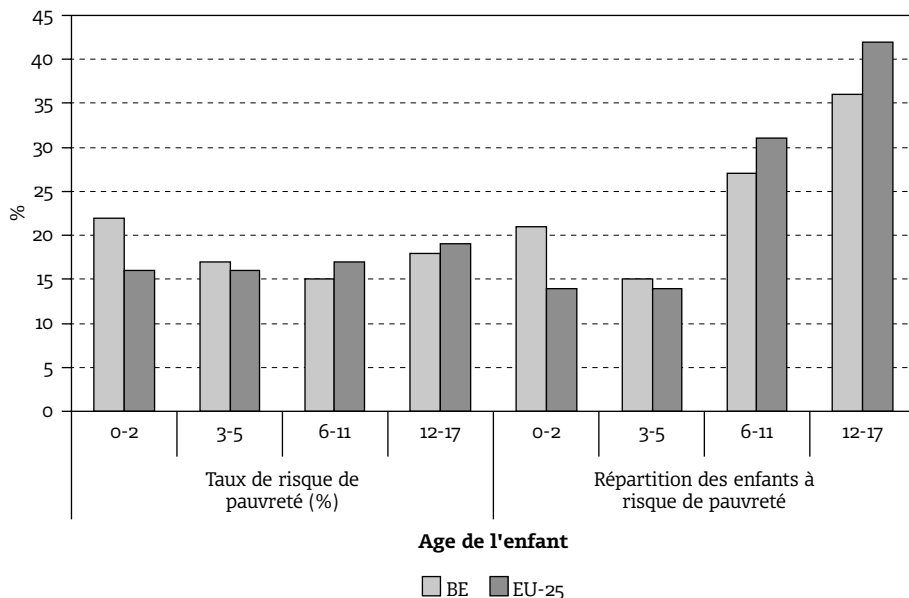
Se pose ainsi la pertinence des indicateurs utilisés pour mesurer la précarité infantile et définir plus précisément les champs de privations dont les enfants sont atteints.

Cette question a été abordée de différentes façons. Une manière plus classique fait référence aux données statistiques déjà présentes. Il s'agit ici d'examiner la situation de la pauvreté des enfants en tenant compte de leur milieu de vie. Une deuxième voie tente d'élargir l'exploitation des données statistiques actuelles par la construction d'index relatifs à la pauvreté infantile. La troisième piste, plus qualitative, est celle qui vise à comprendre le monde vécu des enfants à partir de leurs propres représentations. Chacune de ces pistes apporte son lot d'informations pertinentes sans nécessairement se disqualifier l'une l'autre. Elles fournissent aux décideurs une approche plus approfondie de la précarité infantile tout en accentuant l'urgence pour une diversification des indicateurs liés spécifiquement et directement à la qualité de vie des enfants.

3. Les facteurs de risque

Parmi l'ensemble des facteurs qui discriminent sensiblement les taux de risque de pauvreté infantile en Europe et plus particulièrement en Belgique, on relève trois indicateurs : l'âge de l'enfant, le type de ménage et l'intensité au travail des adultes du foyer. Ces indicateurs sont d'autant plus déterministes que l'enfant n'exerce aucun impact sur ces derniers.

Figure 2 – Risque de pauvreté par groupes d'âge.



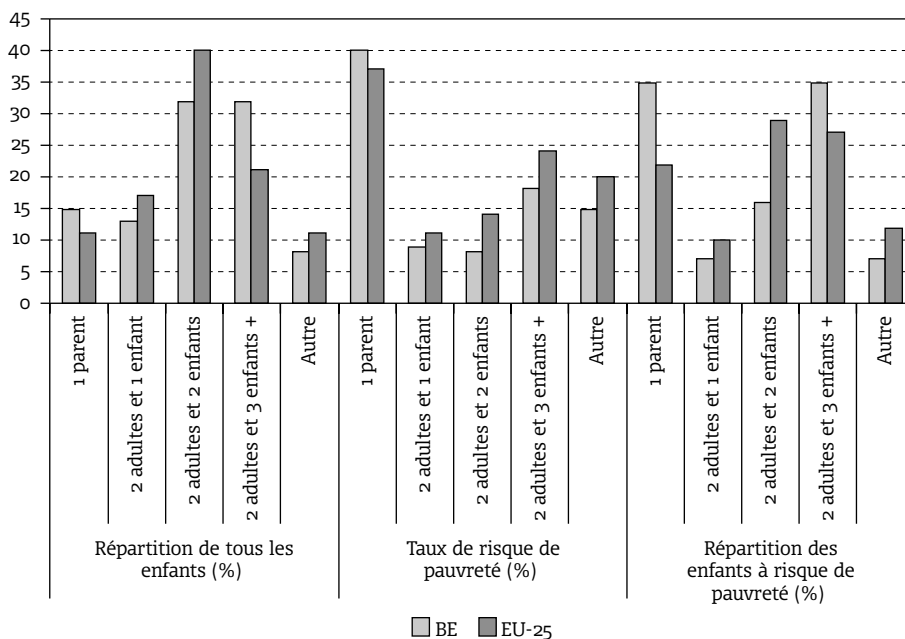
Source : EU-25, 2007.

3.1 L'âge de l'enfant

Comparativement à l'ensemble des pays européens, le taux de risque de pauvreté en Belgique est sensiblement plus élevé pour les jeunes enfants (0-5ans). Cette différence est d'autant plus marquée pour les plus jeunes (0-2 ans) : en Belgique, plus d'un enfant sur cinq (22% versus 16% en Europe) âgé de 0 à 2 ans est susceptible de vivre dans un foyer sous le seuil de pauvreté. Lorsqu'on examine la répartition des enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté, il apparaît que les proportions sont également plus élevées en Belgique que dans l'ensemble de l'Union européenne, notamment pour la classe d'âge la plus jeune (0-2ans). Ces données tendent à montrer que le risque de pauvreté infantile en Europe se discrimine en fonction de l'âge. En Belgique cette discrimination est d'autant plus aigüe pour les tranches d'âge les plus jeunes.

3.2 Le type de ménage

Figure 3 – Risque de pauvreté par types de ménage.



Source : EU-25, 2007.

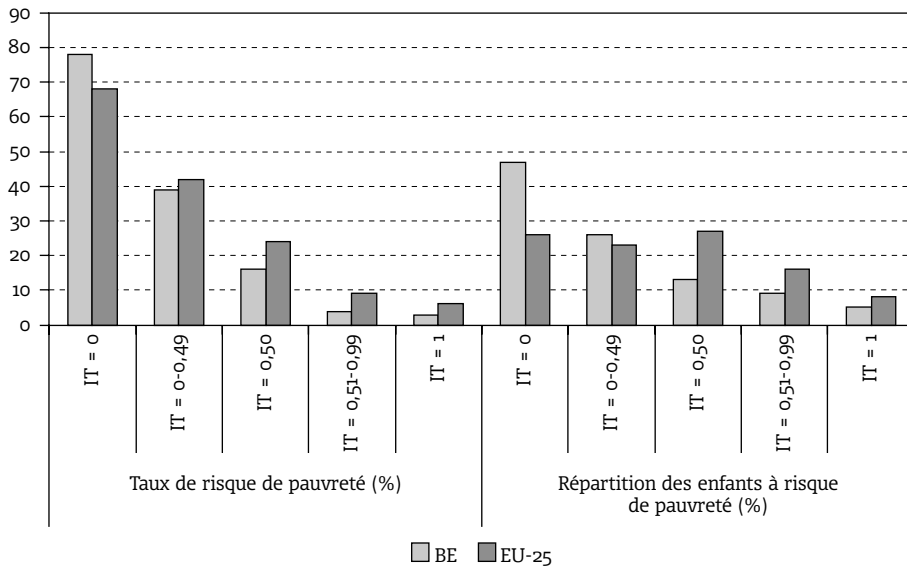
Par rapport aux autres pays européens, la Belgique se distingue par un plus grand taux de familles monoparentales (15% versus 11% en Europe) et une proportion plus importante de foyers comprenant trois enfants et plus (32% versus 21% en Europe). Il faut ici remarquer que ces deux types de familles déterminent de manière considérable la

répartition des enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté. En effet, 70% de ces enfants vivent soit dans l'un (35%) soit dans l'autre (35%) de ces deux groupes familiaux. La composition familiale discrimine donc sévèrement les enfants susceptibles d'être touchés par la pauvreté.

3.3 L'intensité au travail du ménage

Depuis plusieurs années déjà, les études relatives à l'emploi attestent le lien entre le risque de pauvreté et l'intensité du travail des ménages. Les données présentées ci-dessous confirment ce lien : le taux de risque de pauvreté pour l'enfant est très dégressif en fonction de l'intensité du travail des adultes du foyer. L'impact de l'absence d'emploi dans les foyers belges est considérable sur le taux de pauvreté infantile : 78% des enfants qui vivent dans un ménage sans emploi sont sous le seuil de pauvreté. La répartition de l'ensemble des enfants vivants sous le seuil de pauvreté montre que près d'un enfant sur deux (47%) vit dans un ménage sans emploi, ce qui représente le taux le plus élevé parmi les 27 pays de l'Union européenne. A contrario, remarquons que le travail ne prémunit pas irrémédiablement contre la pauvreté. En effet, plus d'un enfant pauvre sur quatre vit dans une famille où le (les) parent(s) travaille(nt) au moins à mi-temps.

Figure 4 - Risque de pauvreté en fonction de l'intensité de travail des ménages.



Source : EU-25, 2007.

4. Vers la construction d'un index de pauvreté infantile

Afin de donner une représentation synthétique de la pauvreté infantile, plusieurs recherches récentes se sont dirigées vers l'élaboration de mesures d'index. Dans le cas des études sur la pauvreté, ce type de mesure vise essentiellement à donner une estimation du bien-être et/ou des privations subies (Bradshaw and Richardson, 2009 ; TARKI Social Research Institute, 2010). En l'occurrence, l'index est le résultat d'une agrégation de différents indicateurs.

Pour notre propos, deux types d'index retiennent notre attention. Le premier est l'indicateur primaire de privation matérielle. Il permet de déterminer un taux de privation matérielle vécu par les enfants à partir d'un seuil donné (TARKI Social Research Institute, 2010). Le second est l'index de privation cumulée qui donne le taux d'accumulation de privations subies (Notten et Roelen, 2011). Dans les études qui font référence à ces index, seul l'indicateur primaire de privation matérielle prend en considération le cas de la Belgique. Nous discuterons brièvement de l'intérêt de l'index de privation cumulée.

4.1 L'indicateur primaire de privation matérielle

Neuf items de privations sont utilisés pour construire l'indicateur primaire de privation matérielle (TARKI Social Research Institute, 2010). Il s'agit des items suivants :

- arriérés de paiement sur l'hypothèque ou la location, sur les factures utilitaires, les achats à crédit ou tout autre paiement locatif ;
- incapacité de se permettre une semaine de vacances annuelles ;
- incapacité de fournir un repas riche en protéines un jour sur deux ;
- incapacité de faire face à des dépenses inattendues ;
- impossibilité de jouir d'un téléphone (y compris un téléphone mobile) ;
- impossibilité de disposer d'une TV couleur ;
- impossibilité de disposer d'une machine à laver ;
- impossibilité de jouir d'une voiture ;
- incapacité de chauffer suffisamment le logement.

L'individu est considéré comme soumis à des privations lorsqu'au moins trois manquements sont rapportés. Sur la base de ce relevé, l'indicateur primaire de privation matérielle détermine la proportion des individus affectés par au moins trois des neuf items considérés. Pour la Belgique, cet index de privation matérielle permet de relever deux problématiques importantes dans le cadre de la pauvreté infantile. Il s'agit d'une part de la question de la persistance dans la pauvreté et d'autre part, de la pauvreté des enfants issus de parents migrants.

Les données récoltées dans le cadre de l'opération EU-SILC permettent une évaluation longitudinale de la pauvreté. En l'occurrence, il est possible d'estimer dans quelle mesure les individus qui vivent sous le seuil de pauvreté (revenu en-dessous de 60% du

revenu médian) une année donnée, l'étaient les années précédentes. En ce qui concerne la pauvreté infantile, une première estimation longitudinale réalisée pour les années 2004 à 2007 montre que 73,9% des enfants à risque en 2007, l'étaient également les trois années qui précèdent, soit en 2006, en 2005 et en 2004. Un tel pourcentage peut laisser croire qu'échapper à la pauvreté lorsqu'on est jeune est presque impossible. Si ce taux est remarquablement élevé, il faut toutefois nuancer ce résultat dans la mesure où, lorsque l'évaluation se fait sur trois années (de 2005 à 2007), la proportion de l'effet longitudinal de la pauvreté infantile est moindre. Il atteint le taux de 52,7%, diminuant l'effet de la persistance de la pauvreté pour les enfants sans pour autant l'affaiblir radicalement. A ce stade, il importe de ne pas tirer de conclusions trop hâtives sur la persistance à long terme de la pauvreté. Sans entrer dans ce débat complexe,¹ si les taux présentés ci-dessus dénotent la présence d'une persistance de la pauvreté infantile, il importe de remarquer qu'il existe une dynamique des populations pauvres. Elles peuvent être pauvres par accident, occasionnellement, de façon récurrente ou, pour un groupe certainement plus restreint, structurellement pauvres et donc à long terme (Vranken, 2010b, p. 104).

Plus fondamentalement, ce qui est interpellant dans cette perspective longitudinale, c'est le niveau de privation matérielle vécue par les enfants les plus à risque d'être confrontés à une pauvreté persistante. En Belgique, pour une évaluation longitudinale faite sur trois ans, il apparaît que 86% des enfants victimes d'un risque de pauvreté répété sont également atteints par au moins trois privations matérielles (indicateur primaire de privation matérielle). Parmi les vingt pays européens examinés sous ces critères, il s'agit d'un des taux les plus élevés avec la Pologne, la Lettonie et la Hongrie (la moyenne des vingt pays européens est de 53,3%). Cette situation est remarquable lorsqu'on sait, par ailleurs, qu'en Belgique, les enfants les plus jeunes (0 à 6 ans) sont les plus susceptibles d'être touchés par les privations matérielles (Vranken, 2010a, p. 190).

L'indicateur de privation matérielle montre également que les enfants issus de parents migrants devraient faire l'objet d'une attention particulière. En effet, en 2007, près d'un enfant de migrants sur deux (48%) vivant en Belgique, rencontre au moins trois privations parmi neuf indices matériels considérés comme essentiels pour la qualité de vie.

4.2 L'index de privation cumulée

Les travaux les plus récents pour la construction d'un index de privation cumulée sur la pauvreté infantile ont été menés par le Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF (Notten et Roelen, 2011). Ces travaux sont réalisés sur un nombre limité de pays et n'incluent pas le cas de la Belgique. Toutefois, ils concernent des états membres européens limitrophes ou proches de l'Etat belge : il s'agit de la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Pour cette raison, nous aborderons de manière générale l'intérêt d'un index de privation cumulée dans la mesure où certaines applications et implications de ces travaux initiaux pourraient être inférées sur le cas de la Belgique.

L'objectif de la création d'un index de privation cumulée est de dépasser les limites de l'indicateur primaire de privation matérielle qui définit un seuil à partir duquel la privation est avérée (trois indices sur un ensemble de neuf). En deçà, la privation n'est pas relevée, et au-delà aucune différence n'est faite entre les privations modérées (trois) ou sévères (cinq et plus). Il s'agit en l'occurrence de faire apparaître le cumul des privations dans un index. De plus, cette innovation vise également à intégrer des indices propres au bien-être actuel de l'enfant, plutôt que de considérer uniquement ce qui, dans les privations, empêche son développement futur et son insertion sociale une fois devenu adulte. Nous reviendrons ultérieurement sur ce débat fondamental entre la notion de 'bien-être' et celle de 'bien-devenir'.

Le calcul de l'index de privation cumulée s'effectue sur la base de treize indicateurs relatifs aux quatre domaines suivants : les conditions de vie au foyer, l'environnement, les services de base et les ressources financières (Notten et Roelen 2011, p. 10). L'intégration d'indicateurs liés au bien-être de l'enfant est, entre autres, présente dans le domaine des services de base à travers les deux items suivants : "accès au service de base de soins de santé", "accès à l'enseignement obligatoire".

Plusieurs types d'index cumulés peuvent être calculés. De manière générale et pour les quatre pays concernés, la recherche montre que le risque de privations cumulées augmente sensiblement lorsque le ménage est caractérisé par une des situations suivantes : le foyer monoparental ; la faible intensité de travail ; le chômage ; l'habitation sous contrat locatif. Dans la plupart des cas, l'absence d'une formation scolaire post-secondaire des parents et le nombre plus élevé d'enfants au foyer n'entraînent pas l'augmentation du risque de privations cumulées.

Il importe de relever que la mesure du taux de privations cumulées montre, entre autres, que la privation, pour l'enfant, d'un des treize indicateurs est loin d'être une expérience limitée aux foyers identifiés comme vivant sous le seuil de pauvreté. Ainsi, de 57% (Pays-Bas) à 68% (Royaume-Uni) de tous les enfants vivent au moins une privation. La privation cumulée ne touche pas uniquement les seuls foyers caractérisés par un revenu situé sous le seuil de pauvreté. Il concerne également des ménages qui vivent au-delà de ce seuil.

5. Impact pour la politique sociale en Belgique

En ce qui concerne la pauvreté infantile, les études comparatives européennes (OCDE, 2009) montrent que la Belgique occupe une position qui est loin de lui être défavorable. Le pourcentage d'enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté est inférieur à la moyenne européenne. Ce même taux est toutefois supérieur à celui de la population générale en Belgique, ce qui est le cas dans la plupart des pays européens.

Concernant le bien-être de l'enfant, l'Etat providence belge joue son rôle avec qualité, conformément à la moyenne des pays européens. C'est le cas pour le soutien aux revenus moyens des familles dont les enfants ont moins de 18 ans et pour les foyers avec enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté. Dans ce cas, les transferts sociaux contribuent à réduire le risque de pauvreté infantile de 14%. Ces mêmes avantages sociaux ciblent plus particulièrement les foyers monoparentaux permettant de réduire le risque de pauvreté de ces enfants de 27%. Ces deux taux de régression des risques de pauvreté sont sensiblement similaires aux efforts réalisés en moyenne par l'ensemble des pays européens.

Toutefois, il importe de relever quelques indicateurs auxquels les décideurs se doivent d'être attentifs. En Belgique, plus particulièrement, la pauvreté touche proportionnellement davantage les enfants plus jeunes (0 à 5 ans), les familles monoparentales et les foyers dans lesquels le taux d'intensité du travail est moindre. En coordination avec les entités fédérées, l'état fédéral met en place, entre autres, des politiques de coordination entre la vie professionnelle et la vie familiale afin de réduire le nombre d'enfants vivant dans les foyers moins actifs. Cette posture aboutit à la mise en œuvre de plans d'emploi passant par des incitants fiscaux pour favoriser la mise à l'emploi des ménages à bas revenus. Cette dynamique va de pair avec une extension de places dans les systèmes de garderies d'enfants afin de faciliter l'accès des parents au travail. L'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) en Communauté française ainsi que Kind en Gezin (K&G – Enfant et Famille) en Communauté flamande, gèrent le système de garde subventionnée en Belgique.

Les effets sur la famille de ce système sont multiples. Outre l'accompagnement au niveau de la santé de l'enfant que ces deux structures mettent en place, elles libèrent le parent pour une meilleure disponibilité sur le marché de l'emploi. De plus, elles donnent tant au parent qu'à l'enfant des opportunités de développement psychosocial et éducatif : ces centres d'accueil sont autant d'endroits qui stimulent le développement physique, psychique et social de l'enfant tout en accompagnant le parent dans ses fonctions parentales (ONE, 2009).

Toutefois, les recherches menées sur la fréquentation des structures d'accueil montrent que la fréquentation des populations les plus fragilisées reste très faible. Moins d'un enfant sur quatre issu de parents migrants et à peine un enfant sur cinq issu d'un milieu défavorisé fréquentent régulièrement les structures d'accueil (Vranken, 2010a). Cette faible fréquentation est aussi le cas des enfants de foyers monoparentaux, précisément ceux qui sont les plus ciblés par un tel système d'aide. Au-delà des systèmes d'accueil, l'accueil extrascolaire est également une ressource encore trop peu développée et faiblement accessible pour les publics les plus marginalisés (TARKI Social Research Institute, 2010, p. 132).

Enfin, une attention particulière devrait être consacrée aux enfants dont les parents sont migrants. En effet, ces enfants pour lesquels les taux de privations sont les plus aigus ne font l'objet que de peu de mesures concrètes tant au niveau fédéral qu'au

niveau des entités fédérées. A ce titre, l'exemple de l'enseignement est illustratif : dès l'école maternelle, la discrimination des enfants migrants est active (Nicaise, 2009). Afin de faciliter l'intégration des enfants primo-arrivants dans l'enseignement fondamental et secondaire, des classes-passerelles ont été créées en Communauté française depuis 2001. En Flandre, des classes d'accueil existent également pour ce type de population depuis 2002. A ce jour, nous ne disposons d'aucune évaluation sur ces dispositifs.

Des expériences favorisant les relations entre l'école, les parents et les dispositifs extrascolaires afin de restaurer les liens avec les exclus de l'enseignement se développent tant en Communauté flamande qu'en Communauté française (Vettenburg, 2009 ; Lahaye, Pourtois et Desmet, 2009) mais ces expériences restent encore à l'état d'innovations expérimentales.

6. Impact pour la recherche sur la pauvreté infantile

Plusieurs considérations découlent des recherches menées dans le cadre de la pauvreté infantile et sont présentées en partie dans cet article. Ces considérations montrent que les orientations méthodologiques, les choix théoriques et la sélection d'indicateurs tendent à orienter les résultats et les conclusions de ces recherches. Pour notre propos, nous retiendrons trois des considérations majeures largement débattues dans la littérature² qui appellent, entre autres, à un développement des approches qualitatives du vécu des enfants en pauvreté.

6.1. Groupe homogène versus groupes différenciés ?

Comment examiner la précarité infantile ? Faut-il considérer les enfants comme un groupe homogène ou doit-on différencier des groupes d'âge et, si oui, quelle répartition faut-il appliquer ? Généralement, les études sur la pauvreté infantile abordent les enfants comme un groupe unique et différencié de celui des adultes. Lorsque des groupes d'âge sont appliqués, leur nombre est limité dans la mesure où la disponibilité des données est restreinte.

Au-delà de ces difficultés méthodologiques, il est vite apparu que la prise en compte de l'âge est une question cruciale. En effet, l'âge auquel l'enfant subit les situations de pauvreté est déterminant : plus jeune est l'enfant plus grand est l'impact (Duncan et al. 1998, De Boyser, 2010). Lorsque la pauvreté est importante et persistante durant la prime enfance, l'impact négatif sur le devenir du jeune est sévère. Dans cette perspective, la prévention des effets de la pauvreté auprès des populations les plus jeunes aurait donc des implications bénéfiques importantes.

Par ailleurs, le développement de l'enfant est différent en fonction des âges (Pourtois et Desmet, 2004) : les besoins à prendre en considération sont relativement différents en fonction de ces différents stades développementaux. Pour cette raison, le domaine des privations rencontrées par l'enfant peut avoir une implication largement différente d'un âge à l'autre. A ce titre, il importe d'avoir une représentation précise du type des privations rencontrées par les différents groupes d'âge.

6.2. *Well being versus well becoming ?*

La distinction entre ces deux concepts renvoie à des postulats théoriques. La posture *well becoming* considère l'enfant en fonction de son devenir. Ici, l'accent est mis sur les opportunités de développement qui stimulent l'enfant en tenant compte de son intégration psychosociale future. Un tel postulat oriente le choix des domaines et des indicateurs qui sont centrés sur la mesure de la qualité du foyer et de l'environnement de l'enfant dont son développement dépend. C'est le cas des ressources financières, de l'origine migrante des parents, de leur éducation, de leur intensité au travail. Un intérêt se porte manifestement sur la structure de l'environnement dont l'enfant dépend le plus directement (Vranken, 2010a).

A contrario, la posture *well being* considère l'enfant en fonction de sa qualité de vie présente. L'approche de l'environnement de l'enfant est vue dans une tout autre perspective. Ici, l'accent est placé sur la rentabilité immédiate de la qualité de l'environnement sur le quotidien de l'enfant. Son bien-être actuel est la cible de cette conception théorique. Les domaines et les indicateurs privilégiés peuvent concerner par exemple, les loisirs, les dispositifs de communication (téléphone fixe ou mobile ; accès à internet).

Ainsi, les postures théoriques relatives à la précarité infantile prédisposent la manière dont le chercheur approche, décrit et interprète les conditions de vie de l'enfant soit en se projetant dans un devenir social soit en estimant l'impact immédiat sur la qualité de vie du jeune.

6.2. Indicateurs familiaux ou indicateurs spécifiques ?

Bien souvent le choix du type d'indicateurs est le résultat d'une posture théorique, voire idéologique. Dans une conception déterministe du développement psychosocial de l'enfant, le chercheur a tendance à privilégier les indicateurs relatifs au système familial (ressources matérielles, milieu social et éducation des parents, modèle éducatif). Sans négliger l'intérêt de tels indicateurs (Lahaye, Pourtois et Desmet, 2007), l'urgence est aujourd'hui centrée sur une approche spécifique et ciblée sur l'enfant.

Plusieurs raisons plaident en faveur de cette approche (Roelen, 2010). En premier lieu, il s'agit d'obtenir des informations sur la pauvreté au niveau spécifique de l'enfant, en considérant le point de vue et la qualité de vie du jeune lui-même. Deuxièmement, il importe de tenir compte des besoins particuliers de l'enfant qui ne sont pas ceux des adultes. En tant qu'acteur à part entière, ce sont aussi ses ressources qui doivent être connues (Cyrulnik, 2008). Cette perspective est d'ailleurs adoptée dans le recueil des données réalisé dans le cadre de l'opération EU-SILC en 2009. Un module spécifique sur les privations matérielles de l'enfant a été mis en œuvre. Des informations ont ainsi été récoltées qui mettent en relief essentiellement le bien-être de l'enfant (Guio, 2011). Il faut toutefois préciser que les informations collectées proviennent des réponses formulées par les parents à propos de leurs enfants.

Lorsque les indicateurs sont conçus à partir du foyer familial comme unité de base et dans une perspective orientée sur le bien-devenir, les politiques mises en œuvre ont tendance à privilégier le soutien familial dans l'espoir que cette dynamique profitera à l'enfant. Une approche centrée sur des indicateurs spécifiques permettra de tenir compte de la perspective de l'enfant et du rôle qu'il exerce à différents niveaux tant sur son développement personnel que son intégration institutionnelle et son épanouissement relationnel.

6.3. Vers une approche centrée sur le vécu des enfants

G. Notten et K. Roelen (2011), précisent que les informations récoltées sur les enfants dans les enquêtes EU-SILC, sont livrées par les adultes. Elles ajoutent que ces indicateurs sont essentiellement relatifs à la vie au foyer et prennent très peu en considération le bien-être de l'enfant lui-même et ce, même si l'on doit prendre en compte que la plupart des indicateurs liés à la vie au foyer et repris dans les enquêtes EU-SILC comprennent indirectement des indices relatifs au bien-être de l'enfant. Dans cette perspective, les chercheurs se dirigent vers l'apport d'autres informations obtenues auprès des jeunes soit par l'association de nouvelles procédures ou de nouveaux questionnaires (Notten et Roelen, 2011 ; TARKI Social Research Institute, 2010), soit par l'introduction de nouvelles approches dans les recherches sur la pauvreté infantile. C'est cette deuxième voie que nous souhaitons illustrer dans la suite de cet article.

7. Le vécu des jeunes en pauvreté

De nombreuses recherches existent sur la pauvreté infantile. Toutefois, si l'on dispose essentiellement de données chiffrées, on déplore le manque d'informations qualitatives sur les vécus de pauvreté de la part des enfants (Dierckx, 2010). L'intérêt pour une approche centrée sur la parole et les vécus de l'enfant n'est pas neuf. En 1999,

UNICEF Belgique prenait l'initiative de l'action 'What do you think ?' en vue de faire entendre le point de vue des enfants les plus vulnérables. Deux rapports ont ainsi été déposés auprès du comité des droits de l'enfant (2002 et 2010). L'intention manifeste portée par cette action est de susciter la participation des enfants les plus fragilisés au système social et politique. Il s'agit de transformer le regard porté sur les publics les plus vulnérables en évitant de les considérer comme des victimes passives mais bien plutôt comme de véritables acteurs qui peuvent contribuer, à leur niveau, à orienter la société.

En Belgique, trois études ont été réalisées en 2010 sur le vécu des enfants qui vivent en pauvreté. Deux d'entre elles portent sur les jeunes âgés de 6 à 12 ans, l'une réalisée en Communauté flamande (Van Gils et Willekens, 2010), l'autre en Communauté française (Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, 2010). La troisième étude conduite par UNICEF Belgique porte sur les jeunes âgés de 12 à 18 ans (UNICEF Belgique, 2010). Pour notre propos, nous souhaitons présenter les caractéristiques majeures du vécu des jeunes tout en dégagant les implications qui peuvent être retenues au regard de la politique sociale en Belgique.

7.1 Etre jeune et pauvre

Dans les représentations mentales des jeunes, le terme 'pauvre' est applicable aux sans-logis et aux habitants des pays en développement. Bien que conscients des difficultés de leur famille, ils ne se reconnaissent pas sous ce vocable.

✓ *La pauvreté matérielle*

Globalement, il apparaît que toutes les dimensions nécessaires au bien-être des enfants sont altérées par l'état de pauvreté. Même si les enfants sont infiniment plus sensibles à leurs relations humaines qu'à leurs possessions matérielles, ils font part des privations vécues. Ils expriment leurs besoins en matière de logement notamment. Il en va de même des conditions d'intimité : beaucoup aimeraient disposer d'une chambre personnelle alors que ce n'est pas le cas. Confrontés à la pression du marketing et face à la valorisation, par leurs pairs, de nombreux biens de consommation, ils s'accommodent des limites de leur famille. L'expression de leurs envies est souvent accompagnée de celle du renoncement. Le budget limité des parents ou les problèmes qu'ils affrontent les privent parfois des petits plaisirs de leur âge. Les consoles, les ordinateurs et les téléphones portables se situent au cœur de leurs aspirations. La question de l'accès à ces biens technologiques se pose avec acuité car ils remplissent, selon eux, deux fonctions essentielles : d'une part 'se faire plaisir' et d'autre part 's'intégrer'. En disposer revêt un caractère presque vital. Les parents s'organisent donc généralement pour leur offrir ce type d'équipements. On aurait tort d'automatiquement considérer ceux-ci comme des achats superflus.

✓ *Le vécu scolaire*

Pour les jeunes, l'école est très importante. Elle permet d'assurer son avenir, d'acquies les compétences nécessaires à l'obtention d'un emploi et à l'intégration sociale. Si une frange des enfants dit aimer l'école, certaines expériences sont nettement moins constructives et peuvent être mises en relation avec les conditions sociales dans lesquelles vivent les enfants. L'école est le lieu d'un clivage net entre élèves de catégories sociales différentes. Dans leur expérience scolaire, les enfants plus âgés regrettent le manque d'information relative à l'orientation scolaire, l'inadéquation des options au regard de leurs attentes, le manque de moyen et le coût élevé des études ainsi que le manque de soutien des enseignants. Certains enfants se sentent discriminés par ces derniers. Fait regrettable, ils imputent tel ou tel traitement éducatif à leurs caractéristiques socioculturelles. Le système d'enseignement néglige encore trop le capital culturel de départ des élèves.

✓ *Ruptures affectives*

Les enfants en situation de pauvreté sont projetés dans les préoccupations des adultes. Ils sont amenés à apporter à leurs parents une sollicitude, voire un soutien concret. Les rapports sociaux dans lesquels sont engagés les adultes qui les entourent paraissent souvent empreints de passion et de radicalité. Les problèmes familiaux sont nombreux et aboutissent souvent à des cassures qui affectent les enfants. Ruptures d'autant plus dramatiques si elles concernent un des parents. Le placement en institution occasionne une discontinuité des lieux de vie, ce qui est peu propice au développement serein de l'enfant. La privation affective qui l'accompagne crée incontestablement une des douleurs les plus vives relevées chez les enfants concernés. Ce manque de présence ou de disponibilité des parents n'est toutefois pas dominant chez les enfants pauvres. Pour la plupart, ils se sentent aimés et entourés. A l'égard de leurs parents, les jeunes expriment beaucoup de respect et de loyauté.

✓ *Force et faiblesse des liens forts*

Du point de vue de l'enfant, ce n'est pas la configuration familiale en soi qui est importante pour son bien-être, c'est la qualité des relations qu'il entretient avec ses proches, particulièrement avec les adultes de référence. Il est possible que les enfants intériorisent le souci parental de ne pas exposer explicitement des activités de débrouille financière. L'arrivée d'un enfant dans la famille marque souvent le coup d'arrêt de l'activité professionnelle de la mère. Les enfants n'ignorent pas ce fait et peuvent en conclure que leur existence même limite les ressources du ménage. D'autres, heureusement plus nombreux, mettent au contraire en avant la bonne entente qui règne dans leur famille. Celle-ci sécurise les enfants et leur procure un bien-être psychologique qui compense d'autres déficits. Ceux qui dépeignent une relation constructive avec leurs parents sont mieux prémunis contre certaines conséquences de leur situation socioéconomique.

✓ *La solidarité de quartier*

Tout comme ils sont attachés à leurs proches, les enfants sont liés à leur quartier et leurs amis. Les épreuves successives subies par certains enfants les rendent hypersensibles ou hyper réactifs. En amitié, les relations peuvent être intenses. A contrario, il existe parfois une animosité radicale envers d'autres enfants. Certains jeunes investissent beaucoup de temps en rue tandis que d'autres la considèrent comme un endroit dangereux.

7.2 Tenir compte du vécu des enfants dans l'action publique

Qu'elle soit héritée, conséquence d'un décrochage social individuel ou encore liée à l'exclusion socioéconomique du groupe d'appartenance, la pauvreté est un problème à aborder de manière systémique, transversale. Miser sur l'action sociale et sur des politiques différenciées ne suffit pas. Il faut faire évoluer l'ensemble des politiques structurelles vers une meilleure intégration de tous les publics. Les pistes ici esquissées relèvent donc de compétences exercées à différents niveaux de pouvoir.

✓ *Pour une scolarité plus juste pour tous*

Les études internationales (OCDE, 2009 ; Demeuse et al., 2005 ; Demeuse et Baye, 2008) ont déjà montré que le système scolaire belge se caractérise par ses effets d'inégalité et de ségrégation : il existe des différences non seulement entre groupes d'élèves, mais également entre établissements scolaires. Ces effets sociaux imprègnent le vécu des jeunes ciblés par la pauvreté. Les modes de fonctionnement scolaire actuels pénalisent souvent les enfants en situation de pauvreté. Aussi, le décalage avec les autres élèves s'accroît au fil des années. Face à de telles disparités, les enseignants sont peu outillés pour déjouer ces mécanismes de disqualification. En réponse aux rapports souvent frontaux vécus dans l'enceinte scolaire, et au sentiment de discrimination ou de ségrégation qui s'ensuit, il y a lieu de développer de nouvelles dynamiques éducatives entre les acteurs privilégiés de l'école (élèves, parents et enseignants), de renforcer la formation de base et continue des enseignants afin de mieux faire face aux publics contrastés, de revisiter les pratiques pédagogiques pour mieux répondre aux disparités voire aux déficiences qui engendrent les inégalités.

✓ *Pour des structures plus intégratives*

Beaucoup peut encore être amélioré ou développé dans l'extrascolaire pour que tout enfant y trouve sa place. Certaines activités de loisirs sont très importantes pour les jeunes : la musique, l'usage des nouvelles technologies, les sports plutôt pratiqués informellement. Peu de jeunes se rendent dans des structures collectives pour s'adonner à des loisirs. Le fonctionnement moins formel, plus horizontal, est un modèle qui correspond mieux à la manière d'être de certains enfants, notamment parmi les plus défavorisés. Dans cette perspective, les animateurs et moniteurs, dans les diverses fé-

dérations, devraient être préparés afin de réduire le malaise et l'autocensure constatés chez certains jeunes. Le but est de lutter contre le phénomène de ségrégation consentie observé sur ce plan. Rencontrer les centres d'intérêt de l'enfant pauvre dans une structure collective qui prenne en compte ses spécificités sociales et lui offre l'occasion d'expérimenter la réussite, tout en le mettant en contact avec des modèles alternatifs, ne peut que favoriser sa confiance en lui. C'est de nature à stimuler son inscription dans un projet personnel, aptitude trop souvent embryonnaire chez les enfants touchés par la pauvreté. L'investissement affectif de ces enfants se concentre généralement sur un cercle très limité de proches. L'extrascolaire peut donc aussi s'assigner la mission d'élargir leur réseau social et l'éventail des personnes qui comptent pour eux.

✓ *Pour une responsabilisation active de l'enfant*

Le repli social ou communautaire et le rejet du système sont des conséquences qui mettent en difficulté les processus et les projets d'intégration. Il est néanmoins possible et indispensable d'agir auprès de cette jeune génération mise à mal pour qu'elle puisse préserver ou reconstituer un rapport positif à la société. Les personnes pauvres prennent constamment des initiatives pour s'en sortir. Or, elles perçoivent fréquemment les interventions des services sociaux comme dirigistes et peu soucieuses de prendre appui sur leurs propres ressources. Les jeunes doivent être soutenus en vue d'être impliqués dans les processus de décision par lesquels ils sont concernés. Faire appel à ces derniers comme 'experts du vécu' permettrait d'associer les enfants à orienter les projets d'actions sociales. Toute initiative visant à ériger ces enfants en 'offreurs' (de ressources, de connaissances...) plutôt qu'en 'demandeurs' (d'allocations, d'asile...) est opportune. La composante participative de l'action sociale est primordiale. Les politiques de lutte contre la pauvreté infantile et contre les dynamiques de la précarité doivent s'appuyer sur l'expérience et les ressources propres des premiers concernés. Les enfants pauvres développent en effet des compétences spécifiques sur lesquelles il est possible de s'appuyer pour les accompagner vers un avenir plus serein : sens de la justice, sens de la solidarité, autonomie et maturité, conscience du coût des choses, adaptabilité, audace, gestion du risque. Les actions orientées sur l'implication voire le partenariat avec les jeunes sont loin d'être absentes du paysage de la politique sociale en Belgique (SPP Intégration Sociale, 2011) mais elles nécessitent d'être pérennisées plus structurellement.

8. Conclusions

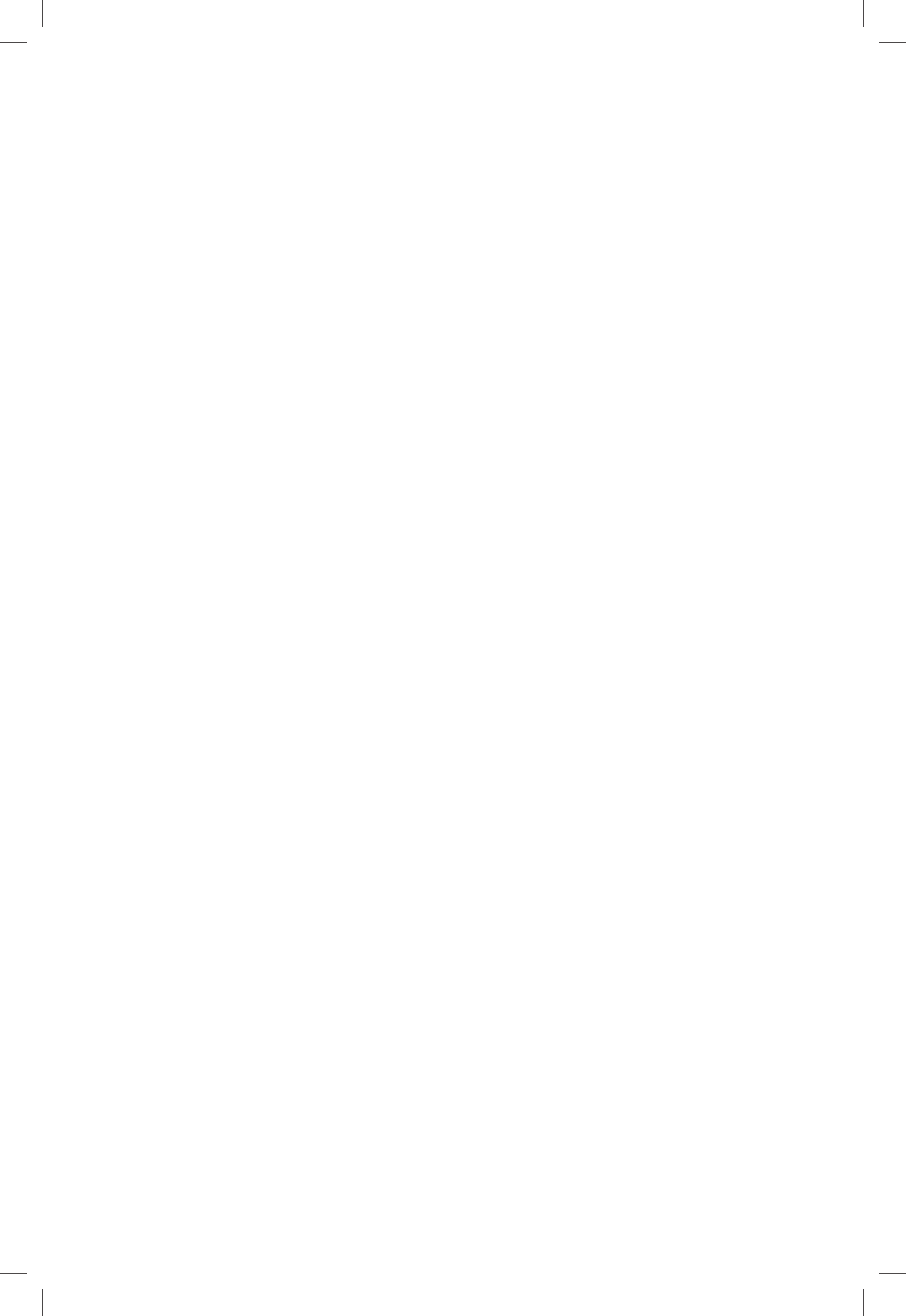
La pauvreté infantile fait l'objet d'une attention croissante dans l'Union européenne et notamment en Belgique. Il est vrai que même si la Belgique fait partie des pays où le niveau de vie est relativement élevé, la pauvreté concerne plus particulièrement les plus jeunes sans que l'action sociale ne puisse véritablement enrayer cette discrimination de populations plus vulnérables. Ce risque est lié non seulement à l'âge, mais aussi au type

de foyer dans lequel vivent les jeunes, à l'intensité au travail des parents ou encore au critère migrant de la famille d'origine. Cette problématique mobilise tant les décideurs pour adapter les mesures relatives à la politique sociale que les chercheurs en vue de mieux cerner les spécificités de la précarité infantile.

Pour mieux rendre compte des vécus de pauvreté des jeunes, plusieurs études qualitatives ont récemment été menées en Belgique. Ces études apportent une compréhension plus affinée des contextes de vie des jeunes en pauvreté. Le regard des enfants sur leur vécu met en exergue la manière dont la pauvreté affecte leurs conditions de vie dans toutes ses dimensions : leur intimité, leur vie psychosociale, leurs relations tant avec leurs parents qu'avec leurs pairs et leur attachement au système social en vigueur. Au-delà des indices de vulnérabilité, les recherches qualitatives menées permettent de cibler les ressources stratégiques présentes chez les jeunes et susceptibles d'être soutenues voire activées en vue d'une plus grande reliance sociale. On retient plus particulièrement la mobilisation des jeunes qui, lorsqu'ils sont sollicités comme des acteurs-ressources, s'invitent dans des projets participatifs de développement. Tel est l'enjeu ultime de la lutte contre la pauvreté infantile qui s'inscrit dans une perspective de soutien à l'intégration sociale des plus jeunes.

NOTES

1. Pour une discussion plus approfondie sur la dynamique de la pauvreté, nous renvoyons le lecteur au chapitre « Poverty, like beauty, lies in the eye of the beholder » de Jan Vranken (in Vandenhoele W., Vranken J. and De Boyser K. (eds.), 2010, pp. 91-112).
2. Pour une synthèse des débats sur les choix épistémologiques et leurs impacts sur la recherche relative à la précarité infantile, nous renvoyons le lecteur au chapitre « Child poverty – What's in a word ? » de Keetie Roelen (in Vandenhoele W., Vranken J. and De Boyser K. (eds.), 2010, pp. 113-130).



Vers des budgets de référence européens pour la participation sociale ? Que nous apprennent les budgets belges ?

*Bérénice Storms, Karel Van den Bosch, Tim Goedemé,
Avec la collaboration de Marie-Thérèse Casman*

1. Introduction

Les budgets de référence pour la participation sociale sont des paniers de biens et de services, avec les prix correspondants, qui sont considérés comme nécessaires pour mener une vie décente, c'est-à-dire pour pouvoir participer aux modes de vie courants dans une société. Cette méthode est déjà ancienne (Deeming, 2010; Storms, Goedemé, & Van den Bosch, 2011) et les budgets de référence existent déjà pour de nombreux pays dans et en dehors de l'Europe (Fisher, 2007). Jusqu'à présent, aucune attention n'a toutefois été accordée à la comparaison internationale de ces budgets. En partant de l'expérience que nous avons acquise lors du développement des budgets de référence belges, nous dresserons dans ce chapitre un cadre de référence et une approche permettant une telle comparaison.

Nous décrirons tout d'abord comment la pauvreté et la lutte contre la pauvreté sont aujourd'hui abordées en Europe et dans quelle mesure le développement de budgets de référence transnationaux peut y occuper une place de premier ordre. Nous expliquerons ensuite comment nous avons procédé en Belgique pour le développement des budgets de référence pour la participation sociale et sur quels résultats cela a débouché. Nous travaillerons enfin sur un cadre théorique et une méthode permettant de calculer, pour l'ensemble de l'Union européenne et de manière cohérente, des budgets de référence qui pourraient être utilisés comme seuil de pauvreté.

2. Pauvreté en Europe : Discours, définition et mesure

2.1 Le discours européen sur la pauvreté

Nous retrouvons la première base légale pour favoriser la coopération entre les Etats membres en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 1997 dans le Traité d'Amsterdam (Conseil de l'Union européenne, 2002) :

"La Communauté et les Etats membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, [...] ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, [...] une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre l'exclusion." (*article 136, Traité d'Amsterdam*).

En explicitant cet objectif social, l'Union européenne n'avait aucunement pour objectif d'intervenir activement dans la politique sociale des Etats membres ni de développer une politique commune de lutte contre la pauvreté. On se fiait plutôt au fonctionnement du marché commun mais aussi à la politique sociale des Etats membres pour réaliser ces objectifs.

Trois ans plus tard, lors de la réunion extraordinaire du Conseil européen de Lisbonne, les chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu que la croissance économique dans un marché unique ne suffisait pas en elle-même pour lutter contre la pauvreté. Pour que l'Europe soit en mesure, d'ici 2010, de "devenir l'économie de savoir la plus compétitive du monde, capable de générer une croissance économique durable avec de plus nombreux et de meilleurs emplois et une cohésion sociale plus résistante", une stratégie intégrale doit être développée et la lutte contre la pauvreté doit en faire partie intégrante. L'espoir était d'arriver à une gestion stratégique plus cohérente et à un suivi plus efficace des progrès en introduisant entre autres, une nouvelle méthode ouverte de coordination (MOC) (Conseil de l'Union européenne, 2000).

Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, des indicateurs et des objectifs communs permettant de mesurer les progrès ont été convenus. Ces objectifs communs ont été traduits par les autorités nationales dans des plans nationaux, qui ont, à leur tour, été introduits comme des rapports stratégiques nationaux. La Commission et le Conseil évaluent ces rapports stratégiques nationaux dans des *joint reports*. Ils y indiquent quels sont les progrès réalisés, quelles sont les priorités importantes pour la période à venir et ils décrivent les bonnes pratiques ainsi que les pratiques innovantes qui peuvent être une source d'inspiration pour tous les Etats membres. Les évaluations par les pairs, en ce qui concerne l'exclusion sociale, la protection sociale et les évaluations de l'inclusion sociale par des experts indépendants doivent soutenir ce processus (Commission européenne Emploi, Affaires sociales et Inclusion, 2010).

Dix ans plus tard, à l'heure de tirer le bilan, nous devons constater que la pauvreté n'a pas été éradiquée en Europe (par exemple Cantillon, 2011). Que du contraire, avec l'adhésion des nouveaux Etats membres d'Europe orientale, le nombre d'Européens pauvres

a encore augmenté. Peu de progrès ont également été réalisés dans l'Europe des 15. En 2010, le Conseil européen a décidé pour la première fois dans l'histoire européenne, de fixer un objectif chiffré en vue de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale dans l'Union européenne: d'après la stratégie Europe 2020, il faudra s'employer à ce qu'au moins 20 millions de personnes cessent d'être confrontées aux risques de pauvreté ou d'exclusion sociale d'ici 2020 (Conseil européen, 2010). De nombreuses discussions ont précédé cette décision, avec une importance particulière accordée à la manière dont la pauvreté est opérationnalisée. Il en résulte que non seulement les chercheurs européens, mais également les décideurs politiques rencontrent des difficultés avec l'opérationnalisation de cette notion polysémique dans des indicateurs mesurables concrets.

Dans le discours européen sur la pauvreté, la 'participation sociale', la 'cohésion sociale' et l'inclusion sociale' sont des notions clés qui reviennent constamment et qui doivent être placées dans le cadre d'une mission européenne large visant la promotion de la croissance économique durable. La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui a été mise en place en tant qu'initiative clé dans le cadre de la stratégie Europe 2020, a pour tâche de définir un cadre d'action dynamique pour "renforcer la cohésion sociale et territoriale afin que tout le monde au sein de l'Union européenne puisse participer à la croissance et à l'emploi et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale puissent développer une vie décente et participer activement à la société" (Commission européenne, 2010).

2.2 La définition de la pauvreté

A partir de cette perspective, il n'est pas étonnant que, dès les premières initiatives européennes visant à inscrire la pauvreté à l'agenda politique, on ait clairement pris ses distances par rapport aux définitions qui considèrent la pauvreté comme un manque absolu de besoins de base.

"There are various definitions of poverty. The UN millennium summit, for example, defined an absolute measure of poverty as a state in which someone has less than \$1 a day to live on. Few people if any in the EU are in this position, though given price levels and the nature of the economy and society in the Union, a sum of significantly more than this would be necessary to prevent someone living in absolute poverty here. What this sum should be is very difficult to define. Partly because of this, it has long been decided that a relative measure is more relevant for assessing poverty in the Union, in the sense that this is more indicative of deprivation in relation to the living standards of people generally." (Commission européenne, 2001)

En Europe, la pauvreté est associée à une exclusion sociale de ce qui est considéré comme un minimum acceptable dans un certain Etat membre. Les pauvres sont considérés comme des "personnes ou des familles dont les moyens sont tellement insuffisants qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel elles vivent" (Conseil des Communautés européennes, 1975).

2.3 La mesure de la pauvreté en Europe

La pauvreté est une notion absolue dans une certaine mesure. Elle renvoie à l'insuffisance des moyens (Conseil des Communautés européennes, 1975), à un manque de possibilités de base (Sen, 1992) ou à une absence de sécurité de base (Wresinsky, 1994). Elle doit pourtant être mesurée de manière relative parce que les possibilités qu'ont les citoyens de participer pleinement à la société dépendent de l'accessibilité à des produits ou des services concrets. Cet élément diffère en fonction du contexte historique et culturel et selon les capacités individuelles des citoyens. Sen parle à cet égard de la pauvreté en tant que *"an absolute notion in the space of capabilities but very often it will take a relative form in the space of commodities or characteristics"* (Sen, 1983: 161). Dans une société donnée, la définition de la quantité de moyens nécessaires pour mener une vie décente, implique, selon Sen, d'être conscient de la variabilité paramétrique entre les moyens d'une part et les capacités que détient la personne d'autre part (Sen, 2005). Il se peut donc que les citoyens aient des possibilités inégales alors qu'ils disposent de moyens personnels identiques ou équivalents. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela : leur situation (par exemple, la situation familiale) peut varier, le capital social ou culturel dont on dispose (par exemple, le fait de pouvoir bénéficier ou non d'une aide de l'entourage proche ou le niveau d'alphabétisation) peut différer, ils peuvent bénéficier d'un accès inégal à certains biens privés (par exemple, le logement) ou publics (par exemple, l'enseignement, les soins de santé), les conditions géographiques ou climatologiques peuvent être différentes (et impliquer d'autres exigences par rapport au chauffage du logement ou aux moyens de se déplacer).

En Europe, la question relative aux moyens financiers nécessaires pour participer à la vie sociale implique toujours une réponse relative. D'après l'indicateur des revenus qui représente, avec les indicateurs pour la privation matérielle et la faible intensité de travail, le cœur des objectifs de l'UE 2020 en matière de pauvreté (Goedemé, Storms, & Van den Bosch, 2011b ; Guio & Goedemé, 2011), une personne est pauvre lorsqu'elle vit dans une famille dont le revenu disponible mensuel est inférieur à 60% du revenu médian national de l'Etat membre dans lequel elle vit. Suite à l'élargissement de l'Union européenne en 2004, il y a eu de nombreuses discussions sur la légitimité et la validité de cette norme de revenus relative. Elle est surtout critiquée en raison de son caractère 'relativiste'. Entièrement défini par le niveau de bien-être et la distribution des revenus dans un certain pays, cet indicateur de pauvreté est indépendant des possibilités de base ou des besoins universels qui doivent nécessairement être satisfaits pour mener une vie décente. D'un point de vue intertemporel (la croissance du bien-être et des dépenses sociales durant les premières années du 21^{ème} siècle n'allait pas toujours de pair avec une diminution des chiffres de la pauvreté et inversement, la période de crise traversée depuis 2008 entraîne dans certains pays des seuils de pauvreté en baisse et parfois même une diminution des chiffres liés à la pauvreté) et d'un point de vue inter-régional (les pays européens présentant un niveau de bien-être comparativement bas enregistrent dans certains cas des chiffres de pauvreté similaires aux pays affichant un

niveau de bien-être élevé), on se demande si et dans quelle mesure la norme de 60% n'élargit pas trop le caractère véritablement relatif de la pauvreté, de sorte qu'en réalité, on mesure plutôt un aspect spécifique de l'inégalité des revenus que la pauvreté elle-même (Cantillon, 2011; Goedemé & Rottiers, 2011; Ravallion & Chen, 2009; Storms et al., 2011). D'autres indicateurs, dont l'indicateur européen de la privation matérielle, présentent également des limites (Van den Bosch, Storms, Van Mechelen, & Goedemé, 2009). Cet indicateur de privation matérielle donne par exemple moins de repères pour la politique sociale à mener, entre autres, parce qu'il n'offre pas de réponse à la question concernant les seuils de revenus minimaux dont une personne a besoin pour pouvoir participer pleinement à la société. En d'autres termes, cet indicateur ne permet pas d'évaluer à court terme la politique sociale en général et le niveau des allocations en particulier (Goedemé, Storms, & Van den Bosch, 2011a).

3. Les budgets de référence comme repères

C'est dans ce contexte que les budgets de référence ont attiré l'attention de la Commission européenne (Bradshaw & Mayhew, 2011; Vranken, 2010), des groupes de pression tels que le Réseau européen anti-pauvreté (REAP) et *European Consumer Debt Network* (ECDN) (Van Lancker, 2010; Warnaar & Luten, 2009) ainsi que des académiciens (Borge-raas & Dahl, 2010; Cantillon, 2011; Goedemé & Rottiers, 2011; Storms et al., 2011; Storms & Van den Bosch, 2009b). Les budgets de référence partent des conditions de vie concrètes des familles dans un pays déterminé et comprennent des paniers de biens et de services nécessaires, avec les prix correspondants. Le seuil de pauvreté qui en découle diffère des normes de revenus en vigueur selon les pays, dans le sens où la relativité n'est pas prédéfinie, mais résulte de constatations empiriques : de quoi les familles vivant dans une société donnée ont-elles besoin au minimum pour pouvoir y participer pleinement ? Les budgets de référence peuvent, selon nous, représenter une référence précieuse pour établir les critères de pauvreté actuels. Ils donnent une image beaucoup plus nuancée de ce dont les familles ont besoin pour adopter un mode de vie acceptable. Un autre avantage de l'utilisation des budgets de référence est qu'ils sont plus sensibles aux interventions politiques que les normes qui se réfèrent uniquement aux revenus disponibles des familles. Par leur caractère concret, ils laissent en outre entendre par quelles mesures politiques les conditions de vie des familles peuvent être améliorées.

D'autre part, les budgets de référence et les seuils de pauvreté qui en découlent sont développés sur la base de mille et une décisions, comme les produits qui doivent être achetés, de quelle qualité, en quelle quantité et à quel prix. Cela rend les budgets de référence quelque peu arbitraires. C'est inévitable. Notons toutefois que les budgets de référence (s'ils sont bien documentés) ont l'avantage d'être entièrement transparents : l'effet de chaque décision est tout à fait clair et il faut insister sur le fait qu'ils ont été l'objet d'un large débat social. Il est par conséquent plus difficile sur le plan internatio-

nal de comparer les budgets de référence que les indicateurs de pauvreté traditionnels. Il nous semble donc certainement nécessaire d'avoir des accords stricts entre les pays sur les principes théoriques et les méthodes à respecter, accords développés dans un scénario détaillé sur les procédures à suivre et les protocoles à fournir. Cela signifie peut-être également que le prix du calcul des budgets de référence est beaucoup plus élevé que celui du calcul des seuils de pauvreté en vigueur. C'est pourquoi ils peuvent uniquement être développés à de plus grands intervalles.

4. Budgets de référence pour la Belgique

Nous pensons qu'il doit être possible pour les différents pays/régions européens de développer des budgets de référence comparables. L'expérience que nous avons dans le développement de budgets de référence belges nous fournit d'importantes informations sur la faisabilité de ce projet. En effet, les entités fédérées belges mènent, malgré leurs cadres culturels, institutionnels, sociaux et économiques communs, une politique différente dans plusieurs domaines, qui ont un impact important sur le mode de vie des familles (enseignement, mobilité, impôts, garde des enfants, logement) et elles diffèrent en outre en ce qui concerne leurs caractéristiques physiques et démographiques (structure géographique, densité de population). Nous décrivons ci-dessous la méthodologie que nous avons adoptée pour le développement des budgets de référence belges et leurs conséquences en termes de résultats. A partir de cette expérience, nous dresserons dans un autre chapitre un plan par étapes permettant de réaliser des budgets de référence transnationaux.

4.1 Organisation

Le développement des budgets de référence belges s'est déroulé en deux phases. Dans la première, nous avons développé en 2008 de novo des budgets de référence pour la Région flamande (cf. Storms & Van den Bosch, 2009b). Pour ce faire, nous nous sommes basés sur la "*Theory of Human Need*" de Doyal et Gough (1991), qui suppose que les gens ne peuvent participer pleinement à la société que si deux besoins primaires et universels sont satisfaits, à savoir la santé et l'autonomie. Il convient donc de chercher de bons indicateurs en termes de produits et de services qui assurent leur satisfaction. Ces facteurs de satisfactions comme le pain, une veste d'hiver chaude, un ordinateur avec connexion à Internet, sont relatifs, contrairement aux besoins qu'ils doivent satisfaire ; cela signifie qu'ils sont surtout définis par des aspects historiques et culturels. Il est toutefois possible de les inclure dans ce que Doyal et Gough appellent les "besoins intermédiaires".

En nous inspirant de leur travail, nous en avons distingué une dizaine. Afin de pouvoir participer pleinement à la société, les gens doivent disposer d'une alimentation, d'un logement, de soins de santé et de soins personnels, de vêtements, de calme et de détente

en suffisance et de manière adéquate. Ils doivent aussi avoir vécu une enfance sécurisée, avoir la possibilité d'entretenir des relations sociales significatives, se sentir en sécurité et être assez mobiles. La traduction de ces besoins intermédiaires en des biens et services nécessaires est assurée par des experts, en étroite concertation avec des familles bénéficiant de faibles revenus. En se basant autant que possible sur des critères normatifs (lois, recommandations, directives), ils ont formulé des propositions sur la composition concrète (nature, qualité, quantité, amortissement et prix) de dix paniers qualifiés par un budget. Sur la base de la technique des *focus-groups*, les personnes percevant un revenu limité ont été consultées sur les critères que les experts utilisent pour la composition des paniers, le caractère réaliste des budgets et les modèles d'achat sous-jacents. Nous avons choisi de questionner les personnes dont le revenu familial tournait autour du seuil de pauvreté européen, car elles doivent chaque jour, de par leur propre expérience, évaluer ce qui est nécessaire ou pas.

En partant du même cadre théorique et des mêmes méthodes, les chercheurs de l'Université de Liège ont développé des budgets de référence afin de pouvoir mener une vie décente en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale (cf. Van Thielen et al., 2010). Contrairement à la Flandre, les budgets de référence en Wallonie et à Bruxelles n'ont pas été développés *ab nihilo*, mais nous avons étudié dans quelle mesure les budgets de référence flamands pouvaient être transférés dans un contexte wallon et bruxellois, moyennant l'adaptation des catégories budgétaires pour lesquelles il y avait des différences de prix ou sur le plan du contenu. L'implication des familles à faibles revenus dans les deux régions n'était pas tout à fait semblable non plus. Si elles ont été impliquées dès le début en Flandre, par contre en Wallonie, elles ont été confrontées dès le départ à des budgets à valider. Contrairement aux groupes cibles flamands, les familles de Wallonie ont donc moins eu l'opportunité d'étudier dans une perspective de recherche, ce qui était considéré comme un minimum nécessaire afin de pouvoir assurer une participation sociale à part entière. Par conséquent, grâce à cette méthode, ces budgets de référence se ressemblent très probablement davantage que s'ils avaient été développés en parallèle.

Tableau 1 – Budgets de référence pour une femme isolée sans emploi, en bonne santé, locataire d'un logement sur le marché privé, Belgique, montants mensuels 2008.

	Flandre	Bruxelles	Wallonie
Alimentation	139,64	139,64	139,64
Vêtements	45,49	45,49	45,49
Soins de santé et soins personnels	48,20	45,74	45,74
Logement	536,77	635,76	586,76
Sécurité	19,29	18,91	18,91
Enfance sûre	0	0	0
Calme et détente	52,70	52,70	52,697
Entretien des relations	98,81	96,08	104,81
Mobilité	28,20	44,64	25,55
Dépenses imprévues	7,58	7,58	7,58
Total	976,66	1086,53	1027,17

Le tableau ci-dessus donne pour les trois régions belges un aperçu des budgets de référence pour une femme isolée, qui ne travaille pas, qui a l'âge d'être active, qui est en bonne santé et est locataire d'un logement sur le marché privé.

4.2 Résultats

Dans le tableau 2, les budgets de référence belges sont comparés avec la norme européenne déterminant la pauvreté en termes de revenus. Nous nous penchons d'abord sur les différences entre les budgets de référence pour les trois régions ; elles semblent plutôt limitées. Ce sont surtout les différences entre la Flandre et la Wallonie qui sont relativement négligeables et qui ne vont pas toujours dans la même direction. Cette situation est entre autres, due au fait que de fortes différences entre plusieurs postes de budget s'annulent. Ces différences doivent être imputées à la taxe radio et télévision et aux impôts élevés sur les déchets en Wallonie, au retrait du vélo du budget pour les Francophones, aux coûts de l'enseignement inférieurs pour les enfants en primaire en Flandre, aux coûts plus élevés pour les produits de soins personnels en Wallonie parce que ces produits doivent être achetés dans un autre réseau de distribution qu'en Flandre et enfin les détecteurs de fumée qui sont à la charge du propriétaire en Wallonie et à la charge du locataire en Flandre.

A Bruxelles, le budget nécessaire afin de pouvoir mener une vie décente est bien supérieur à celui des deux autres régions. Ce sont surtout les frais de logement plus élevés qui sont concernés. La STIB applique en outre généralement des tarifs plus élevés que les TEC et De Lijn (sauf pour les étudiants du secondaire).

Ensuite, le tableau illustre bien ce que nous avons qualifié de caractère 'relativiste' en ce qui concerne la norme européenne des revenus. On ne retrouve donc pas les différences régionales au niveau des budgets de référence en ce qui concerne le seuil de pauvreté européen, car ce seuil est calculé sur la base du revenu médian national des ménages. Si l'on devait toutefois prendre les revenus régionaux comme point de départ, le seuil de pauvreté de la Wallonie, et surtout celui de Bruxelles, seraient sensiblement plus bas que la norme flamande en termes de pauvreté des revenus. En 2007, ces montants s'élevaient respectivement à 842 € (Wallonie), 728 € (Bruxelles) et 960 € (Flandre) par mois pour un isolé (Cantillon, Horemans, Vandenbroucke, & Van Lancker, 2011). Sur la base de ces budgets de référence, les habitants de Bruxelles (qui louent leur logement dans le secteur privé) peuvent juste payer leurs frais de logement et de consommation. Le seuil de pauvreté européen ne tient pas compte des différences au niveau des conditions de vie (situation du logement, situation de santé, situation d'emploi, âge). Par conséquent, les revenus nécessaires pour les familles qui payent leur logement ou les familles qui rencontrent d'importants frais de santé sont sous-estimés, tandis que le seuil de pauvreté est placé à un niveau trop élevé pour les familles dont le logement est déjà payé.

Une autre différence importante entre les budgets de référence pour un revenu décent et le seuil de pauvreté européen, concerne les coûts relatifs aux membres supplémentaires de la famille. Le seuil de pauvreté européen semble surestimer les coûts supplémentaires pour un second adulte, tandis que les coûts liés aux enfants sont plutôt sous-estimés. Les coûts liés à un second adulte s'élèvent à 50% des coûts pour un premier adulte selon le seuil de pauvreté européen. Si l'on part cependant des situations familiales qui présentent des coûts de logement élevés (locataires dans le secteur privé, propriétaires avec une hypothèque), d'importants avantages d'échelle jouent un rôle. Dans ce cas, les coûts supplémentaires pour un second adulte sont beaucoup plus bas. Les frais pour les enfants s'élèvent selon la norme européenne en matière de pauvreté à 30% des frais d'un adulte isolé, à moins que les enfants aient plus de 14 ans. Dans ce cas, ils sont aussi élevés que pour un second adulte dans la famille puisqu'ils atteignent 50%.

Tableau 2 – Comparaison des budgets de référence belges avec la norme européenne en matière de pauvreté selon les revenus, différentes familles types, 2008.

	Budgets de référence	Seuil de pauvreté UE	Différence
Homme isolé sans emploi, en bonne santé, locataire dans le secteur privé			
Flandre	978	966	12
Wallonie	1.028	966	62
Bruxelles	1.088	966	122
Couple sans emploi, en bonne santé, locataire dans le secteur privé			
Flandre	1.299	1.449	-150
Wallonie	1.306	1.449	-143
Bruxelles	1.371	1.449	-78
Couple sans emploi, en bonne santé, propriétaire avec hypothèque			
Flandre	1.588	1.449	139
Wallonie	1.596	1.449	147
Bruxelles	1.755	1.449	306
Parent d'une famille monoparentale (+ enfant de 2 ans), sans emploi bonne santé, locataire dans le secteur privé			
Flandre	1.277	1.255	22
Wallonie	1.247	1.255	-8
Bruxelles	1.339	1.255	84
Parent d'une famille monoparentale (+ enfant de 15 ans), sans emploi bonne santé, locataire dans le secteur privé			
Flandre	1.542	1.449	93
Wallonie	1.484	1.449	35
Bruxelles	1.578	1.449	129
Couple de personnes âgées, en bonne santé, locataires dans le secteur privé			
Flandre	1.275	1.449	-174
Wallonie	1.284	1.449	-165
Bruxelles	1.348	1.449	-101

Le calcul des frais minimums des enfants sur la base des budgets de référence nous apprend que les coûts varient fortement en fonction de l'âge et du rang des enfants. Pour les *teenagers* et les adolescents, les frais d'un premier enfant semblent dépasser le coût minimum pour un second adulte : les enfants ont besoin d'une chambre en plus, ils consomment plus d'énergie, ils grandissent et nécessitent de nouveaux vêtements,

ils vont à l'école. Par ailleurs, le coût minimum des enfants dépend aussi de leur rang dans la famille (les coûts supplémentaires pour un second enfant dans la famille sont en moyenne de 20% à 30% inférieurs à celui d'un premier enfant) et des conditions de vie de la famille (les frais d'accueil liés au travail à l'extérieur entraînent des dépenses supplémentaires non négligeables pour les familles avec de jeunes enfants).

5. Vers des budgets de référence européens

Les budgets de référence offrent plusieurs opportunités pour mesurer la pauvreté. On se demande par conséquent si et dans quelle mesure il est possible de les développer pour les différents pays européens de manière comparable au niveau transnational. En effet, l'expérience menée sur les budgets de référence belges, exige le développement d'une théorie commune et d'une méthode unique. En outre, la méthode doit être suffisamment flexible pour répondre aux différences transnationales (et intertemporelles) afin que la norme de pauvreté développée soit valable pour chaque Etat membre individuel. Dans ce chapitre, nous amorcerons le développement des budgets de référence de manière comparable sur le plan international, et de sorte qu'ils reflètent des modes de vie généralement acceptables.

Lors du développement des budgets de référence, de nombreux choix doivent être faits durant les différentes phases de l'étude. Dans ce chapitre, nous allons brièvement aborder ce que nous considérons comme étant les principaux points de discussion, en partant du principe qu'il existe un accord sur la définition de la pauvreté. Les principaux points de discussion peuvent être subdivisés en cinq composants : (1) la définition de l'échelle géographique et la mesure dans laquelle on tient compte des différences locales au niveau des prix et des équipements ; (2) la composition minimale du panier de biens et de services nécessaires ; (3) la définition du niveau minimum adéquat ; (4) le coût du panier de biens et de services ; (5) l'adaptation des budgets de référence au fil du temps.

5.1 L'échelle géographique

Dès le départ, il convient de définir à quelle échelle les budgets de référence sont développés : part-on du niveau national, régional ou sous-régional ? Jusqu'à un certain niveau, il s'agit d'une question empirique : on peut en principe vérifier si l'échelle à laquelle les services et les biens nécessaires sont proposés, fait référence à un village ou à une ville, à une région, à un pays ou encore à une entité géographique plus large. Parallèlement, c'est aussi une question normative : pour les décideurs politiques (et autres), il peut être inacceptable que la norme utilisée pour évaluer la politique de lutte contre la pauvreté soit réellement supérieure dans une partie du pays comparativement à une autre. Une solution possible pour éviter cette source de tension consisterait à re-

tirer les coûts présentant un caractère très géographique (par exemple, le logement et la mobilité) dans la définition du niveau des budgets de référence nationaux. C'est le cas dans les budgets irlandais (*Vincentian Partnership for Social Justice*, 2008), norvégiens (*Statens Institutt for forbruksforskning*, 2008), suédois (*Konsument Verket*, 2009) et finlandais (Lehtinen, Varjonen, Raijas, & Aalto, 2011). Une autre possibilité consisterait d'une part, à reprendre le montant maximal dans les régions pour tous les frais nécessaires pour lesquels il est possible de disposer de coûts minimaux acceptables et d'autre part, à calculer les dépenses moyennes par type de famille au niveau national en fonction des coûts pour lesquels il n'est pas possible de réaliser une estimation minimale acceptable (comme pour les frais de location dans le secteur privé, les frais d'hypothèque, les frais de consommation). En Belgique, c'est cette dernière méthode qui est utilisée (cf. Van Thielen et al., 2010, p. 407-408).

5.2 La composition du panier

Une fois l'échelle définie, il convient de vérifier par unité géographique pertinente quels sont les modes de vie minimaux acceptables et quel panier de biens et de services y correspond. Deux éléments sont importants à ce niveau : (1) l'utilisation d'un même cadre théorique et d'une même méthode pour composer les paniers ; (2) le choix des situations pertinentes pour lesquelles un panier est composé. Le premier élément traite tout d'abord de la source d'information utilisée pour vérifier quels sont les modes de vie acceptables et quel panier de biens et de services doit permettre à minima ces modes de vie. Plusieurs sources sont possibles. Afin de maximiser la comparaison transnationale, nous proposons une procédure par paliers, en partant de la littérature scientifique, des normes et traités internationaux, des normes et directives nationales, pour être développés par la contribution des experts, pour finalement être complétés et évalués par les *focus-groups*. Notre objectif n'est pas de consulter les *focus-groups* à la fin du processus. Comme pour les budgets de référence flamands, ils doivent dès le départ participer aux discussions sur les modes de vie acceptables à minima et sur les paniers de biens et de services qui y correspondent. Les autres sources servent avant tout de point de départ et non pas de point final à la discussion.

Afin d'éviter un niveau d'abstraction trop élevé et pour ne pas tomber dans un relativisme excessif, il serait avisé que l'on puisse partir d'une liste commune de *basic capabilities* afin de dresser des budgets de référence comparables dans tous les pays d'Europe. Il s'agit de conditions (individuelles et sociales) qui doivent être remplies afin que tous les citoyens puissent pleinement participer à la société. Nous empruntons le concept de *capability* à Sen (1980, 1983, 1985), qui considère le fonctionnement humain comme un ensemble d'actes ("*doings*") ou de façons d'être ("*beings*"). Cela peut aller de concepts élémentaires, tels que manger, rire ou être en bonne santé, à des actes et des émotions très complexes et inter-reliés, comme les différents rôles sociaux ou comme

une valeur aussi complexe que l'estime de soi. Lors de l'évaluation du niveau de vie, il convient selon Sen de ne pas partir de ces "*functionings*", mais des "*capabilities*". Ce sont les possibilités qu'ont les citoyens d'atteindre et de sélectionner (selon les préférences personnelles) ces fonctions ainsi qu'une combinaison de celles-ci.

Nous ne pouvons toutefois pas nous référer à Sen pour une description de ce que l'on appelle les "*basic capabilities*" (soit les "*capabilities*" qui sont essentielles pour pouvoir participer pleinement à la société). Bien qu'il donne parfois des exemples de "*basic ou 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 ; 1993), Sen n'a jamais tenté d'en dresser un aperçu suffisamment complet. Il reconnaît cependant que pour certaines applications, il peut être utile de dresser une liste des "*basic capabilities*", tant qu'il ne s'agit pas d'une liste exclusivement dressée par les théoriciens avec la prétention de toujours être valable (Sen, 1993, 40; 2004, 77).)

Pour le développement des budgets de référence belges, nous avons fait appel à la liste proposée par Doyal et Gough (1991). La liste de Nussbaum (2000) peut aussi être un bon point de départ pour dresser un inventaire des "*basic capabilities*". Les deux listes ont de nombreux points en commun. Elles partent toutes les deux de la participation sociale (que Nussbaum appelle une vie de qualité) en tant que notion absolue et dont les indicateurs de satisfaction ("*commodities*") doivent être étudiés en fonction du contexte. Elles avancent toutes les deux les mêmes besoins universels ("*basic capabilities*"), notamment : la santé physique ("*bodily integrity*"), l'autonomie ("*practical reason*") et la solidarité sociale ("*affiliation*"). Ces trois éléments sont spécifiés par des besoins intermédiaires ("*central capabilities*"), pour lesquels les deux listes proposent un inventaire non limitatif. Elles mentionnent toutes les deux le rôle particulier des "Droits de l'Homme Universels" pour donner à tous les citoyens (au-delà les frontières) le droit de participer pleinement à la société. Dans le cas des Etats membres de l'Union européenne, d'autres traités soutiennent la revendication que les citoyens peuvent faire valoir à l'encontre des autorités afin d'adapter en permanence leurs structures sociales en fonction des besoins humains. Nous pensons à la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne. Sur la base de la législation nationale, il peut en outre s'avérer que les normes soient plus élevées dans certains pays que celles fixées dans les chartes et les traités internationaux. Lors de la conversion vers un budget de référence spécifique au pays, ces normes nationales doivent aussi servir de fil conducteur.

Comment traduire dans chaque pays les "*basic capabilities*" susmentionnées dans des paniers de biens et de services concrets ? En 2010, dans le cadre du "*Mutual Learning Programme*" de la Commission européenne, une "*Peer Review in Social Protection and Social Inclusion Programme*" a été organisée sur "l'utilisation de budgets de référence afin de définir des exigences minimales pour une protection minimale des revenus et l'évaluation de l'adéquation" (Namur, Belgique). Nous pouvons lire dans les conclusions de la "*Peer review*" qu'il est primordial qu'une méthode consensuelle soit suivie, afin

qu'un public diversifié trouve un accord sur ce qui est au minimum nécessaire et pour que ce panier soit traduit par des experts en un montant (Vranken, 2010). Voici les questions posées à ce propos : quel rôle assurent les citoyens et les experts (1) dans la définition d'une liste de conditions nécessaires qui doivent être remplies pour pouvoir pleinement participer à la société et (2) lors de la concrétisation de cette liste avec des biens et des services nécessaires spécifiques à la société ? Quelle méthode doit être suivie dans ce cadre ?

Les experts ont pour tâche de définir et de concrétiser pour chaque Etat membre les modes de vie largement encouragés en vue de la satisfaction des besoins universels communément reconnus. Dans cette perspective, ils partent autant que possible, des normes et des directives existantes et non pas des comportements réels. Cela signifie que les normes internationales (par exemple, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, les recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé), les normes européennes (par exemple, le Traité européen des Droits de l'Homme, la Charte européenne des Droits fondamentaux, les recommandations européennes), complétées par les lois, les directives ou les recommandations nationales et régionales (par exemple les recommandations nationales en matière d'alimentation, les directives régionales pour un logement de qualité) orientent leur travail. Les droits sociaux fondamentaux peuvent être considérés comme un engagement de la société vis-à-vis de ses citoyens : pour pouvoir être un homme à part entière, la collectivité confère au citoyen des droits culturels, sociaux et économiques inaliénables. Les lois, directives ou recommandations votées démocratiquement (comme les directives en matière d'alimentation, de logement ou de jouets) concrétisent cet engagement. Les lois ou les recommandations internationales et nationales peuvent cependant aussi être une source de discussion (les lois nationales ou régionales sont en effet souvent adaptées aux conditions budgétaires). Elles sont parfois carrément inexistantes pour divers besoins ou bien elles diffèrent sensiblement d'un pays européen à l'autre. Afin de pouvoir évaluer correctement l'adéquation des directives nationales, il est important que les experts puissent travailler indépendamment des pouvoirs publics ou des organisations sociales.

Pour développer les budgets de référence européens communs, nous proposons concrètement que les chercheurs de tous les pays partent toujours des mêmes directives internationales. Ces directives doivent faire l'objet, avec les lois et les recommandations nationales, d'une évaluation par les experts et d'un débat public. En l'absence de bonnes directives ou de directives concrètes pour certains pays ou certaines régions, on peut examiner la situation au-delà de nos frontières et proposer aux experts et aux groupes de discussion nationaux des directives issues d'autres pays. Un tel point de départ normatif doit être clairement distingué d'un procédé prescriptif. Les budgets de référence n'ont pas pour objectif de prescrire ce que les citoyens doivent faire ou non ; ils indiquent quelles conditions (en particulier les conditions financières) doivent être au moins présentes dans chaque société en vue d'assurer une participation sociale à part entière. La traduction des directives générales en biens et en services concrets spéci-

fiques à la société, doit se faire en toute transparence. Tous les membres de la société doivent en effet pouvoir contrôler si les évaluations des experts sont non seulement largement encouragées, mais également largement reconnues. Une seconde raison pour laquelle les experts doivent de préférence assurer la traduction des besoins généraux en budgets concrets en étroite concertation avec les citoyens, est l'absence de directives concrètes dans certains cas : quelles sont, par exemple, les exigences minimales pour entretenir des relations sociales ?

Nous pensons que la consultation des citoyens en vue d'assurer une acceptation maximale se déroule mieux via la méthode des *focus-groups*, car elle permet d'arriver à un consensus de manière interactive. Les études sur les conditions de vie jugées souhaitables ou nécessaires sont pour cela moins adaptées, car elles ne permettent aucun dialogue ni aucune réflexion. On ne sait pas non plus si toutes les personnes sondées comprennent toutes les questions de la même manière, ni si elles utilisent les cadres de référence publics et non pas privés pour répondre aux questions sur les conditions de base et les moyens nécessaires (cf. Goedemé & Rottiers, 2011). Néanmoins, les études sur les biens et les services jugés au minimum nécessaires pour vivre une vie décente (Commission européenne, 2007) peuvent être utilisées pour vérifier si les paniers composés sur la base des *focus-groups*, comprennent des articles qui sont qualifiés d'au minimum nécessaires par les couches plus larges de la population.

De nombreux pays ayant récemment développé des budgets de référence, utilisent les *focus-groups* pour déterminer les articles qui sont au minimum nécessaires. La méthode suivie et la composition des *focus-groups* varient toutefois considérablement. Il convient de mener des études plus poussées à ce niveau. Comment arrive-t-on en effet à produire une composition homogène, comme prescrite par la méthode, avec un large consensus de toutes les composantes sociales sur ce qui est au minimum nécessaire ? Et comment peut-on garantir que l'utilisation des *focus-groups* ne mènera pas à des normes budgétaires incomparables entre différents types de famille ? Il s'est déjà avéré dans divers *focus-groups* que la comparaison n'est pas toujours garantie. Il semble difficile de justifier que les délais d'amortissement des mêmes vêtements diffèrent en fonction qu'ils soient destinés à un adulte isolé ou à ce même adulte qui fait partie d'une famille (Storms & Van den Bosch, 2009a).

Nous avons déjà indiqué que les paniers de biens et de services sont composés pour diverses conditions de vie. L'expérience que nous avons dans le développement des budgets de référence belges pour des revenus décents (Storms & Van den Bosch, 2009b ; Van Thielen et al., 2010) nous a appris que les budgets nécessaires peuvent fortement varier en fonction du nombre de membres dans la famille, de leur âge, de leur situation de logement, des conditions de santé, du statut d'activité (sans emploi, actif, étudiant) et de la région géographique. Les conditions de vie choisies doivent être représentatives des principales conditions de vie dans chaque pays – sachant que ces conditions peuvent fortement varier d'un pays à l'autre. Afin de pouvoir extrapoler par la suite à

toutes les situations familiales possibles, il est en outre important d'assurer une variation suffisante accordée aux choix privilégiés par des familles types en fonction de conditions de vie différentes. Une comparaison aussi grande que possible des budgets de référence entre et au sein des Etats membres et des régions, exige enfin des accords sur un nombre minimal de définitions des conditions de vie communes.

5.3 Définir le niveau minimum adéquat

Un troisième élément important dans le développement des budgets de référence pour des revenus décents est la définition de la satisfaction minimale et adéquate des besoins. La relation entre les moyens économiques dont une personne peut disposer et ses possibilités réelles de participer pleinement à la société est définie par le contexte social et par ses capacités et conditions individuelles. Cela implique qu'il est quasiment impossible de définir un niveau minimum de moyens permettant à tous les individus (appartenant à une certaine famille type) de participer pleinement à la société. Deux problèmes se posent. Tout d'abord, certaines circonstances sont spécifiques à une ou quelques personnes. Les problèmes de santé entraînent par exemple des coûts supplémentaires, mais le niveau de ces coûts peut fortement varier en fonction de la nature et de la gravité de la maladie, de la durée de l'affection, des éventuelles complications, de la méthode de traitement ou encore des caractéristiques physiques et sociales du patient (Van Thielen et al., 2010). Il faut aussi partir de certaines compétences, assez générales, dont tout le monde ne dispose pas, comme pouvoir préparer un repas sain ou pouvoir faire des achats économiques.

Nous proposons deux solutions à ce problème. La première, qui a notre préférence, consiste à assurer le maintien du contexte social dans lequel les familles vivent, ainsi que de leurs besoins et de leurs capacités individuelles. Il s'agit également d'élaborer des budgets adéquats qui permettent une certaine liberté dans les choix et qui conviennent pour des citoyens compétents qui ne présentent pas de besoins particuliers. Cette solution débouche sur un budget de référence adéquat, mais minimal. Sous un tel seuil, presque personne ne peut mener une vie décente. Si ces budgets sont utilisés en tant que référence pour contrôler les conditions de vie par rapport à la dignité humaine, en particulier en tant que norme de pauvreté, il faut être conscient que des compétences individuelles plus limitées et des besoins excédentaires débouchent pour ainsi dire toujours sur un revenu minimal nécessairement plus élevé. Il convient de soumettre la budgétisation de ces besoins supplémentaires à une étude et il importe de consulter les experts et les *focus-groups* à ce sujet. Cette démarche n'a pas été effectuée lors du développement des budgets de référence flamands, ce qui a entraîné une critique souvent émise par les participants aux *focus-groups* en Wallonie, principalement par rapport au budget pour l'alimentation¹.

La seconde solution consiste à définir un niveau minimum adéquat suffisant pour tous les citoyens, même s'ils disposent de compétences limitées (par exemple, s'ils ont des difficultés avec la comparaison des prix ou la préparation de repas abordables et sains), s'ils présentent beaucoup de besoins supplémentaires (comme des lunettes ou des soins d'orthodontie), ou s'ils vivent dans des conditions socio-économiques moins favorables (par exemple, s'ils vivent dans un logement mal isolé). Cette voie entraîne un budget beaucoup plus élevé, suffisant pour permettre à presque tous les citoyens de participer pleinement à la société. Si l'on opte pour cette seconde option, peu d'informations supplémentaires sont nécessaires pour contrôler les conditions de vie individuelles par rapport à la dignité humaine. Nous ne choisirons cependant pas cette seconde solution, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, nous pensons que celle-ci pourrait entraîner des budgets de référence tellement élevés qu'ils ne seraient plus crédibles et qu'ils dépasseraient leur objectif (cf. Rowntree, 2000 [1901]). Une seconde raison, plus importante, est qu'il semblerait que la solution au problème de la pauvreté puisse se trouver uniquement dans l'augmentation des revenus jusqu'à atteindre des budgets de référence élevés, alors qu'une telle solution doit également être cherchée dans le renforcement des compétences individuelles et la mise en œuvre d'une politique axée sur l'inclusion sociale, ce qui implique d'aboutir à la création d'institutions accessibles. Tel est le cas si l'on opte pour la première solution : les compétences nécessaires pour acheter économiquement et bien dresser ses budgets y sont explicitées, autant de compétences qui peuvent aider à rompre le cycle de la pauvreté.

Si l'on veut toutefois utiliser ces budgets de référence 'minimaux' à des fins concrètes, comme la définition d'un appui supplémentaire ou la définition d'un minimum vital dans les aides aux personnes endettées, il faut toujours vérifier dans quelle mesure la personne ou la famille en question répond aux caractéristiques des familles de référence et, si nécessaire, adapter les budgets (voir ci-dessus) aux circonstances individuelles. Lors de l'utilisation des budgets de référence en tant que normes de pauvreté, il convient aussi d'apporter des corrections dans la mesure du possible. Les budgets de référence belges indiquent clairement qu'un même budget ne suffit pas dans toutes les régions en raison des coûts du logement différents, qui peuvent aussi fortement varier en fonction de la situation de la famille lorsqu'elle loue un logement (avec de grandes différences au niveau des locations dans le secteur privé ou social) ou lorsqu'elle est propriétaire et qu'elle doit assurer des remboursements mensuels ou non. Le même raisonnement peut être suivi pour les frais médicaux ou les frais de garde d'enfants.

Les participants aux *focus-groups* en Wallonie et à Bruxelles ont souligné plusieurs fois le risque que les budgets de référence ne soient pas utilisés par les pouvoirs publics et les intervenants sociaux comme une norme flexible, mais plutôt comme une norme fixe généralement en vigueur (Van Thielen et al., 2010, p 223-228). S'ils étaient utilisés de manière standard pour toutes les familles, quels que soient leurs besoins particuliers, les budgets de référence dépasseraient clairement leur objectif.

5.4 La définition du prix

Une fois que les différents paniers de biens et de services minimums nécessaires sont créés, le budget nécessaire pour les financer doit être déterminé. Lors du développement du budget, plusieurs facteurs entrent en considération : (1) la définition du prix de chaque produit et de chaque service repris dans le panier ; (2) la définition du délai d'amortissement des biens de consommation durables.

Lors de la définition du budget, il convient de définir quels sont les moyens minimums nécessaires pour pouvoir acheter le panier de biens et de services en question. En Belgique, il s'est avéré raisonnablement facile de déterminer où certains biens peuvent être achetés à bas prix. Dans d'autres pays, comme l'Autriche (Kemmetmüller & Leitner, 2009), il est beaucoup plus difficile pour les clients de définir où l'on peut faire ses achats pour un moindre coût. Dans ce dernier cas, peut-on partir des prix moyens au lieu des prix minimums ? Ou peut-on attendre de chaque consommateur qu'il arrive à tout acheter de manière très économique ? Cette question rejoint celle concernant le choix parmi des budgets de référence minimaux ou supraminimaux. Dans certains pays (comme la Roumanie et la Bulgarie), une partie de la population assure elle-même en grande partie la production d'aliments et de vêtements pour sa propre consommation. Dans ces cas, il convient d'étudier ce qui est au minimum nécessaire afin de produire des aliments et des vêtements en suffisance pour sa propre consommation plutôt que de voir combien coûtent les vêtements et les aliments en question au magasin. A moins que la production autonome d'aliments et de vêtements ne soit généralement pas acceptée.

Les budgets de référence doivent permettre de participer pleinement à la société sur le long terme (et donc tenir compte d'importants changements dans les phases de la vie). Les coûts des biens de consommation durables, ou d'autres dépenses uniques (par exemple, une fête de communion) doivent donc être ramenés à une base mensuelle. Cela signifie que les familles doivent épargner pour pouvoir faire face à de telles dépenses supplémentaires, par exemple, suite au remplacement d'un élément des biens de consommation durables (comme un congélateur). Afin de permettre cela, une durée de vie doit être calculée pour tous les produits et services repris. En multipliant le prix d'achat (pour les produits présentant une durée de vie plus courte qu'un mois) ou en le divisant (pour les produits dont la durée de vie est de plus d'un mois) par un certain facteur, on obtient des budgets mensuels. Une comparaison des différents budgets de référence européens nous apprend que pour définir les différents délais d'amortissement, il convient de chercher une plus grande uniformité. Nous pensons qu'il vaut mieux réaliser un exercice séparé pour un tel objectif.

5.5 Adaptation de la norme budgétaire au fil du temps

Un dernier grand défi est l'adaptation des budgets de référence au fil du temps. Pendant une période d'un à cinq ans maximum, l'adaptation peut se faire à l'aide de l'indice des prix à la consommation, et en particulier via les indices partiels par groupe de produits. Cela ne fonctionne cependant pas pour tous les produits. L'indice des prix à la consommation est en effet calculé sur la base des prix moyens, tandis que les budgets de référence pour des revenus décents utilisent généralement des prix plus bas. Pour certains produits, ces prix plus faibles évoluent autrement que les prix moyens ; les prix moyens des ordinateurs ont ainsi fortement diminué ces dernières années, tandis que cela n'a pas été le cas des ordinateurs moins onéreux. Pour de tels produits, il semble plus indiqué de ne pas indexer et de maintenir l'usage des prix réels.

A plus long terme, les paniers doivent à nouveau faire l'objet d'un débat et être renouvelés sur la base des critères communément convenus. Le fait que les budgets de référence, contrairement à d'autres indicateurs, doivent être revus régulièrement et intégralement pour pouvoir assurer des définitions valides sur ce dont les gens ont au minimum besoin, demande à chaque fois un effort important. C'est pourquoi il est peut-être indiqué de ne pas répéter cet exercice sur une base annuelle, mais plutôt tous les quatre ou cinq ans. Cette démarche implique peut-être un certain retard par rapport à la hausse du bien-être. La présence d'un tel retard et l'importance de celui-ci, doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie.

6. Conclusion

La question visant à déterminer le revenu nécessaire qui permettrait à une famille de mener une vie décente est particulièrement importante. Cependant, comme pour la plupart des questions importantes, il est très difficile d'y répondre. Il existe plusieurs méthodes pour tenter d'y apporter une solution. L'indicateur de risque de pauvreté européen est une norme statistique qui évolue automatiquement avec les revenus médians dans la société et dont le niveau a été déterminé de manière relativement arbitraire. Cet indicateur vise à suivre la pauvreté au niveau international et au fil du temps mais il est moins adapté en tant que fil conducteur pour définir, dans des situations concrètes, les montants nécessaires aux familles pour pouvoir mener une vie décente. Les budgets de référence qui ont récemment été développés pour la Belgique visent à déterminer, de manière aussi objective que possible, le montant minimum dont un citoyen a besoin pour pouvoir participer à la société de manière décente. Sur la base de ces budgets de référence, on obtient aussi une autre image (surtout plus nuancée). De par leur caractère concret, ils servent aussi de référence aux décideurs pour mener une politique sociale inclusive. Ils suggèrent les mesures susceptibles d'être nécessaires à prendre en vue d'améliorer l'efficacité de la protection des revenus minimums et l'accessibilité des biens et des services sociaux.

A partir des leçons que nous avons tirées du projet belge, nous avons livré dans ce chapitre des pistes afin de développer pour l'Europe des normes budgétaires de manière comparable sur le plan international. Dans ce cadre, il nous semble intéressant de lancer un projet pilote avec quelques pays européens qui ont déjà de l'expérience dans le développement de budgets de référence et de vérifier dans quelle mesure il est possible de dresser de tels budgets de manière transnationale.

Parallèlement, nous tenons aussi à souligner les risques qui sont liés à l'utilisation des budgets de référence. Le développement de budgets de référence comparables sur le plan international exige tout d'abord un effort important. A la suite de nombreux choix qui doivent être réalisés, des éléments plus arbitraires viennent inévitablement s'enrichir. Ceux-ci doivent être documentés avec précision. Il est encore mieux de les éviter autant que possible de l'élaboration des budgets de référence nationaux. Cet effort est possible en partant d'un cadre théorique unique (un seul discours théorique sur la participation sociale et la réalisation d'une liste des "*basic capabilities*" correspondante) et en suivant une même méthodologie. La sélection des produits et des services, ainsi que les prix correspondants, devrait pouvoir être justifiée autant que possible à partir de directives ou de recommandations existantes et généralement acceptées. En ce qui concerne les décisions qui ne peuvent pas s'inscrire dans un cadre normatif et pour lesquelles il n'est pas indiqué de les soumettre entièrement à l'évaluation des *focus-groups* nationaux (par exemple, la durabilité, la qualité ou le délai d'amortissement de certains produits), une liste commune pourrait être dressée par les chercheurs européens. Cette même liste pourrait ensuite être contrôlée par des *focus-groups* et des experts nationaux.

Enfin, suite à leur développement détaillé par les intervenants sociaux et les responsables politiques, les budgets de référence pourraient être interprétés comme un modèle de consommation digne d'être poursuivi, indiquant comment les citoyens devraient dépenser leur argent. Cette posture est en contradiction avec l'objectif principal des budgets de référence, à savoir offrir un cadre de référence pour la définition de revenus minimums permettant aux citoyens de mener une vie décente. Le choix de la manière dont le budget est utilisé fait justement partie de ce que l'on peut appeler 'mener une vie décente'. En vue d'une utilisation adéquate dans le cadre de l'aide, de la mesure de la pauvreté et de l'évaluation politique, il convient de faire une différence claire entre le modèle de consommation sous-jacent qui sert de base au calcul des budgets de référence et une limite de revenus adéquate pour plusieurs *focus-groups*.

NOTE

1. Le budget alimentation a été jugé trop faible par de nombreux participants. Ce n'est pas étonnant. Non seulement les familles aux faibles revenus, mais aussi la plupart des familles belges consomment en effet trop de calories, qu'elles tirent principalement d'un excès de produits alimentaires (plus chers) comme la viande et les produits appartenant au groupe résiduel.



Politique de la ville et pauvreté

Bernard Francq et Martin Wagener

Plusieurs problématiques liées à la pauvreté sont présentes au sein des villes. Les plans fédéraux de lutte contre la pauvreté présentent un large éventail de mesures pour endiguer la pauvreté en Belgique : revenus, emploi, santé, accès au logement, accès à l'énergie et services publics accessibles à tous (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2010). La Politique des Grandes Villes (PGV) est un programme qui englobe trois aspects : l'incitation au développement de la cohésion sociale, la lutte contre la pauvreté et des activités locales. Son but est d'intervenir durablement en faveur des quartiers urbains les plus précarisés.

Quelles sont les caractéristiques des différentes villes belges retenues dès 2000 pour ce programme (villes qui cumulaient un ensemble de difficultés socio-économiques et culturelles) ? Après avoir rappelé la mise en place de ce programme, nous envisagerons ses objectifs et ses différentes actions. Ensuite, nous verrons comment le sans-abrisme est devenu un problème public et comment il soulève pour nombre de villes (tant à Bruxelles qu'en Wallonie ou en Flandre) des actions en réseau. Nous soulignerons ce qui fait aujourd'hui question en matière de reconnaissance des situations de monoparentalité comme phénomène urbain majeur mais encore fortement sous-estimé dans le cadre d'une politique de lutte contre la pauvreté. Enfin, nous évaluerons les effets de la PGV tant au niveau des modes de gestion qu'à celui de la participation des populations aux actions réalisées.

1. La mise en place d'une politique des grandes villes

En Belgique, le gouvernement fédéral a intégré depuis 1999 la PGV dans son programme gouvernemental. Grâce à un financement fédéral, un programme d'intervention

- axé sur les villes confrontées aux problèmes des quartiers en difficulté - s'est mis en place. Entre 2000 et 2004, 15 contrats de ville¹ - sept dans la Région de Bruxelles-capitale, trois en Flandre, cinq en Wallonie - ont été conclus entre l'État fédéral et les autorités communales sur une base annuelle. Depuis 2005, ces contrats de ville ont été prolongés sur une base triennale. Le programme PGV a également étendu ses missions avec l'émergence d'un plan logement qui devait permettre aux villes et communes de réaliser un programme d'investissement pour la création de logements à des prix abordables. En 2005, 17 contrats logement² ont été conclus entre l'État fédéral et les autorités communales, et ce, pour une période de trois ans. En 2009, les contrats de ville et contrats logement ont été fusionnés pour devenir les contrats de ville durable.

D'inspiration française - la politique de la ville est créée en France au début des années 80 - mais aussi néerlandaise - dont on a emprunté l'appellation "politique des grandes villes" - , la mise en place du programme en 2000 s'est appuyée sur l'expérience d'une politique de contrats de quartier dans la Région de Bruxelles-capitale dès 1994 et des actions menées dans les quartiers en difficulté en Flandre par le VFIK (Fonds flamand d'intégration des personnes défavorisées).

La politique fédérale des grandes villes a connu un élargissement qui, de la revitalisation des quartiers aux villes viables, manifeste une volonté d'en faire une politique à part entière. On ne peut cependant parler de politique générale dans la mesure où elle est limitée au départ à un ensemble de villes ou de quartiers en difficulté. Comme le relève le rapport de la Cour des Comptes (2007), la politique fédérale des grandes villes peut être qualifiée comme étant "axée sur "les quartiers précarisés", les "quartiers à problèmes", les "quartiers en crise"". Cela se confirme également dans les textes législatifs et dans le travail de terrain.

Les 17 villes qui sont subventionnées dans le cadre de cette politique regroupent 19,1% de la population belge³ (5,4% se trouvant dans les communes de Bruxelles, 8,8% dans les villes flamandes et 4,9% dans les villes wallonnes). Les subsides accordés pour les contrats de ville et pour les contrats logement 2005-2007 s'élevaient respectivement à 128,6 et 69,675 millions d'euros. Les contrats de ville 2005-2007 des 15 villes et communes représentaient quelques 168 projets alors que les contrats de logement des 17 villes représentaient 68 projets.⁴ Le montant de ces sommes annuelles a été reconduit en 2008 et en 2009. La plupart des projets se sont inscrits dans la continuité des contrats de ville précédents. Suite aux hésitations du gouvernement fédéral quant au devenir de la politique des grandes villes, la programmation sur base pluriannuelle n'a pas été relancée. Cette politique est une des compétences susceptible d'être régionalisée. Dans le contexte actuel d'incertitude institutionnelle, la priorité consiste à garantir la stabilité du dispositif au niveau local tout en réduisant la part des investissements à terme.

2. Une politique contractuelle

La politique de la ville s'est mise en place relativement tard – en 2000 – par rapport aux pays voisins de la Belgique. Relevant du pouvoir fédéral, le programme repose sur une forte contractualisation avec des villes reconnues comme ayant des problèmes urbains cumulatifs. La mission de la PGV est d'accompagner les communes en leur attribuant des subventions en fonction d'un certain nombre d'actions préconisées par le gouvernement fédéral qui les intègre dans son plan général d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté. Les communes doivent développer des projets répondant aux objectifs stratégiques et opérationnels de cette politique. Cependant, elles restent libres de leurs choix tant pour les types de projets que pour leur contenu. En effet, l'État fédéral s'engage à respecter le principe de l'autonomie communale.

2.1 Des objectifs différents en termes d'intégration sociale

En Belgique, de larges pans de la politique urbaine relèvent de matières régionales ou communautaires : comme le logement, l'aménagement du territoire, la cohésion sociale, le patrimoine. La politique urbaine se différencie sensiblement d'une région à l'autre : en Wallonie, une action centrée sur la maîtrise du développement spatial ; à Bruxelles, une politique centrée sur un projet de développement urbain qui privilégie des actions sur les quartiers en difficulté ; en Flandre, une politique centrée sur la dynamisation des villes dans le cadre d'une compétitivité économique. De ce fait, les régions ont développé certaines politiques urbaines tenant compte de la pratique dominante de l'occupation de l'espace (à savoir l'étalement urbain ou encore la suburbanisation). Chacun des pouvoirs régionaux essaye tant bien que mal d'enrayer celle-ci en conjuguant – souvent de manière contradictoire – une action sur les quartiers les plus vulnérables, fragilisés par la précarité et une politique qui cherche à assurer aux villes une place dans la compétitivité territoriale à dimension européenne. Les législations régionales sont nombreuses et constituent un maquis juridique qui ne permet guère de saisir les orientations à l'action. Bref, leur lisibilité est limitée tant pour les décideurs locaux que pour les citoyens (Francq et alii, 2008a).

Quant à la politique fédérale, au niveau des axes prioritaires, elle a évolué de la manière suivante : la première phase 2000-2001 comprenait une subdivision en quatre axes (améliorer la qualité de vie ; améliorer les conditions de vie ; promouvoir la sécurité ; promouvoir la relance de la fonction économique) et concernait 133 initiatives dans les 15 villes participant au programme. Cette subdivision ayant été jugée « d'une part comme trop vague (qualité et conditions de vie) et d'autre part comme trop concrète (sécurité et économie) » (Politique fédérale des Grandes Villes, 2004 : 33), le contenu des contrats a été ramené, en 2002, à trois axes « plus facilement identifiables (l'habitant, le cadre de vie et le contexte urbain), assortis chacun d'une série d'objectifs concrets » (améliorer la vie quotidienne dans les quartiers et offrir une perspective à tous les habi-

tants ; réhabiliter le cadre de vie urbain dans les quartiers en difficultés ; mieux ancrer les quartiers dans l'agglomération ou la communauté urbaine). Le programme triennal 2005-2007 proposait cinq objectifs stratégiques – un développement intégré des quartiers dans la ville ; une économie locale vivante, des emplois durables de proximité ; une cohésion sociale forte dans les quartiers ; une ville en santé, dans un environnement sain ; une meilleure offre de logements – en mettant l'accent sur cinq priorités transversales : insertion socioprofessionnelle ; égalité entre hommes et femmes ; diversité et interculturalité ; participation des habitants ; développement durable. Au-delà de ces objectifs, la PGV a voulu privilégier deux axes stratégiques qui devaient constituer la colonne vertébrale des contrats de ville – cohésion sociale forte dans les quartiers et développement intégré des quartiers dans la ville.

2.2 Une action sur les infrastructures collectives de rencontre

Si on passe en revue les actions prioritaires développées par les villes, les différents projets qui ont été acceptés les différencient entre elles et montrent une grande diversité.

En Wallonie, Mons et Charleroi ont choisi d'agir sur des quartiers prioritaires qui nécessitaient des actions urgentes. Liège a diversifié ses actions en multipliant les projets allant d'investissements de proximité dans les quartiers à la promotion des commerces du centre-ville en passant par la création d'une halte-garderie ou encore la création d'un Relais Emploi-Formation et des actions de partenariat culturels, sportifs. La Louvière a centré ses efforts sur la mise en place de maisons de quartier et sur la réalisation d'infrastructures publiques. A Seraing, la démarche a consisté à élaborer un Masterplan, sorte de plan guide pour la Ville, définissant le devenir urbanistique de la vallée industrielle, et à envisager les conditions à réunir pour créer des sociétés mixtes avec des partenaires privés : financiers, promoteurs immobiliers, propriétaires du foncier.

Les villes flamandes ont opté pour l'intervention prioritaire dans les quartiers les plus défavorisés, l'action se voulant conjointe au programme de la politique de ville flamande qui trouve elle-même sa vision dans le livre blanc "Le siècle de la ville" (De Rynck et alii, 2004). Le *monitoring* de la ville (Stadsmonitor) sert d'instrument de mesure des différentes actions entreprises. Anvers (Antwerpen) a investi dans le réaménagement du "Schipperskwartier" proche du centre-ville et dans des projets pour endiguer la délinquance juvénile. L'établissement du parc "Spoor Noord" dans le centre-ville d'Anvers qui accueille un hôpital, une Haute Ecole, des bureaux, un "skatepark", un hangar ouvert qui peut accueillir des activités socio-culturelles est censé être un projet-phare de réaménagement urbain. Malines (Mechelen) et Sint-Niklaas n'ont participé qu'aux contrats de logement et ont surtout entrepris des actions en faveur de l'amélioration du parc de logements. Gand (Gent) a choisi d'investir dans différents projets répartis dans la ville (entre autres projets d'accueil de demandeurs d'asile et de coordination du secteur, travail de rue, projet visant l'amélioration de l'insécurité, aménagements des parcs et

espaces publics). L'investissement en Flandre est en grande partie dirigé vers l'amélioration des lieux censés (re)créer du lien social. C'est également le cas pour Ostende qui poursuit davantage une visée sur les quartiers en difficulté tout en créant plusieurs maisons d'action sociale de quartier.

Des communes bruxelloises comme Molenbeek-Saint-Jean et Bruxelles-ville – avaient déjà des cellules qui traitaient de différents subsides (européens – « objectif II », fédéraux, régionaux, etc.). La PGV a constitué un instrument en plus qui permettait de renforcer les programmes au niveau local. Anderlecht a mis en place une maison de la participation qui renforce le lien entre les habitants et la commune, d'autres actions ont enrichi le patrimoine infrastructurel communal (par exemple, un service des sports). Bruxelles-ville a développé plusieurs projets : création d'une maison de quartier, renforcement de l'équipe de nettoyage des rues, approche des personnes sans-abri dans leur milieu de vie par la maraude du Samu social. À Forest, les acteurs locaux ont renforcé le travail préexistant dans les maisons de quartier. Molenbeek-Saint-Jean a intensifié le travail des 'stewards urbains' ainsi que celui des animateurs socio-sportifs tout en rénovant différents lieux administratifs, culturels et sportifs. L'accompagnement des mesures judiciaires alternatives pour mineurs ainsi que le renforcement du travail des maisons de quartier ont également été privilégiés afin de faciliter l'accès au logement. Saint-Gilles a amélioré la présence des antennes de quartiers et a augmenté les services des 'stewards urbains'. Saint-Josse-Ten-Noode a rénové un parc et renforcé ses équipes de gardiens de parc, tout en investissant dans des infrastructures sportives. Schaerbeek a mis en place un projet de prévention du récidivisme et des actions plus ciblées dans le quartier Brabant ainsi que différentes initiatives sur le territoire communal (accueil des demandeurs d'emploi, maison de la femme, salle de quartier, infrastructures socio-sportives).

Derrière les deux objectifs stratégiques qui constituaient la colonne vertébrale des contrats de ville – cohésion sociale forte dans les quartiers et développement intégré des quartiers dans la ville –, on a vu se bâtir de nombreux lieux au sein des villes subventionnées. Construits, rénovés, aménagés, ces lieux ouverts ou fermés portent le nom de parcs, plaines de jeux, places, maisons des associations, maisons des citoyens, maison de la femme, maisons de quartiers, centres communautaires. Ils constituent sans aucun doute les signes tangibles – et prisés – d'une intervention publique effective dans les quartiers bénéficiaires des subventions de la PGV. D'une manière générale, si on constate la récurrence des objectifs stratégiques de cohésion sociale et de développement intégré des quartiers dans la ville qui captent 74% des projets, d'un point de vue opérationnel, ces deux objectifs stratégiques principaux se traduisent par de nombreuses créations de lieux censés créer du lien social et concrétiser une politique de 'proximité'. Il reste que l'évaluation interne de la qualité de ces projets passe essentiellement par une quantification du nombre d'équipements créés et de leur fréquentation. La cohésion sociale se trouve indirectement concernée par une politique d'infrastructures qui est supposée avoir des effets de levier sur la dynamisation des quartiers et l'implication de leurs populations.

Il reste qu'au-delà de cette diversité d'actions se profilent de manière lancinante deux problèmes : celui de la gestion des populations sans-abri et des accords de partenariat entre acteurs publics et associatifs ; celui de l'émergence d'une situation de plus en plus répandue au niveau des familles, à savoir celles qui vivent de manière monoparentale et qui sont considérées comme des populations à risque. Qu'en est-il au niveau des politiques de la ville ?

2.3 La lente structuration de la politique publique à l'égard des sans-abri

Depuis la parution du Rapport général sur la pauvreté en 1994, le 'sans-abrisme' émerge difficilement comme problème prioritaire (ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, 1994). C'est à la même époque que l'on a assisté à l'augmentation drastique du nombre de sans-abris. Les années 90 ont été caractérisées par des mobilisations autour de la loi sur l'urgence sociale⁵ (surtout par rapport aux possibilités que cette loi donnait aux sans-abris de recourir aux CPAS) et la lutte contre la pauvreté, la loi portant sur l'ouverture des lits psychiatriques.⁶ En même temps, la question de l'accueil des demandeurs d'asile et le discours portant sur l'activation (dans ses versants de contrôle comme celui de l'accès aux droits sociaux⁷) sont venus complexifier le problème de la prise en compte d'une population 'particulière'.

Nombre d'études ont constaté la diversification des profils de 'sans-abri'. Les chiffres du dénombrement à Bruxelles de 2010 (La Strada, 2011) précisent à ce sujet que les « clochards désocialisés » (Vexliard, 1956 ; Thelen, 2006) ne forment plus ou moins qu'un septième de toutes les personnes qui sont hébergées dans les services d'aide aux sans-abris. Ce sont d'ailleurs ces derniers qui ont plus difficilement accès au secteur de l'aide, 'bouché' par l'arrivée de nouvelles catégories de personnes cherchant de l'aide. Même si nous pouvons constater une augmentation des places d'accueil dans les plus petites villes (De Backer, 2008), les grandes villes constituent un attrait pour les personnes en recherche d'abri, et forment parfois des 'vases communicants' entre elles, en accueillant les personnes qui n'ont pas trouvé de place dans d'autres villes (Service de lutte contre [...], 2009 : 35).

Des efforts considérables ont été entrepris pour mieux comprendre de manière chiffrée les situations de 'sans-abrisme'. À partir de Tellus en Flandre (Van Menxel, 2003), et à Bruxelles des dénombrements de 2008 et de 2010 ou encore l'enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans abri⁸ (Linchet et alii, 2010), ont permis de mettre en évidence que les personnes sans-abri restent de fait sous-représentées dans la plupart des enquêtes et des enregistrements administratifs (Service de lutte contre [...], 2009). Or, la question essentielle est de mieux comprendre le sans-abrisme comme faisant partie d'une situation changeante dans les trajectoires des personnes. Ceci non seulement pour mieux agir dans les situations de sans-abrisme, mais pour permettre de mieux

comprendre les mécanismes qui mènent à l'exclusion sociale afin de mettre en place une politique urbaine qui prenne en compte de manière plus structurelle la prévention de l'entrée dans le sans-abrisme comme le soutien à la sortie de celui-ci.

La compréhension du sans-abrisme tant du côté de l'expérience des personnes, qu'à celui des dispositifs d'action publique permettrait de retrouver une plus grande cohérence, que ce soit au niveau local ou au niveau des politiques régionales, fédérales et européennes. Dans un de ses derniers rapports, le Centre pour l'égalité des chances a insisté la nécessité d'une coordination des actions au niveau local (Service de lutte contre [...], 2009). Gand, Anvers, Liège, Charleroi et Bruxelles ont établi des accords de coopération sous la forme de réseau partenarial qui permet de mieux nouer les différents registres de l'action sociale. Dans les villes moins grandes, cette infrastructure est moins développée, ce qui explique en partie la raison pour laquelle les grandes villes attirent plus de personnes en recherche de logement.

Les derniers rapports d'évaluation du sans-abrisme pointaient surtout deux grandes difficultés : premièrement, les problèmes liés au logement font augmenter la diversité des personnes qui recherchent de l'aide dans ce secteur (Linchet et alii, 2010 ; Observatoire de la santé et du social, 2009, Lelubre, 2009). Et deuxièmement, même si les services spécifiques aux sans-abris trouvent certaines formes de collaboration entre eux, le partenariat avec les CPAS et, plus largement, les instances publiques continuent à être problématiques quant au partage des missions.

Différents modèles de collaboration et de gouvernance multi-niveaux ont été mis en exergue dans les trois régions :

La structuration en Flandre de l'action sociale (aide aux sans-abris, aide à la jeunesse, aides aux familles et aide aux justiciables) selon les 'coupoles' des CAW (Centre d'action sociale générale) avec une porte d'entrée (entretien d'accueil ou *intakegesprek*) qui est censée orienter la personne vers l'aide adéquate, fait en sorte que l'on ne peut parler réellement de 'secteur sans-abri'. Le "*Lokaal Sociaal Beleid*" (la politique sociale locale) des villes flamandes est une autre manière d'intégrer, dans une approche cohérente de la ville, l'aide offerte aux personnes qui connaissent une situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Favoriser une meilleure application des droits sociaux et améliorer l'accessibilité de l'aide sociale doivent s'implémenter au niveau local, tout en développant la collaboration entre les communes, les CPAS et le secteur associatif. À côté de certains avantages en termes d'échelle pour organiser l'action sociale, les travailleurs de terrain font parfois état de leur relative perte d'autonomie dans l'accompagnement des personnes, même si au niveau des coupoles, la possibilité d'un travail sur mesure s'est accrue. Un des points les plus positifs, en comparaison avec les autres régions, reste la possibilité de représenter l'action sociale de manière générale et d'établir des accords plus directs avec les partenaires publics,¹⁰ comme par le protocole d'accord entre les services d'hébergement et le parc locatif public du CPAS.

Les grandes villes en Wallonie ont organisé les 'Relais sociaux' sur base du chapitre XII de la loi organique des CPAS (Lelubre, 2009). Cela permet aux pouvoirs publics locaux, c'est-à-dire aux CPAS, d'organiser l'aide sous tutelle mixte (publique et associative) avec le but de dépasser les cloisonnements sectoriels, d'évaluer l'action et de faire participer les bénéficiaires de l'action sociale. Les villes wallonnes qui participent à la PGV ont presque toutes organisé l'action sociale en faveur des sans-abris en forme de réseau. Cette forme d'action conjointe permet de mieux répartir les responsabilités de chacun quant à l'aide offerte.

A Bruxelles, où la réalité institutionnelle est plus complexe, la Strada a été créée en 2007 pour soutenir la collaboration existante entre les différents acteurs présents. Le secteur était auparavant représenté par deux fédérations (AMA, BICO) et le "*regio-overleg*" (concertation néerlandophone à Bruxelles) qui représentaient respectivement les services financés par la COCOF, la COCOM et la VGC¹¹ (Wagener, 2009). Ces différentes instances tentent, à travers un travail de collaboration avec les partenaires bruxellois, flamands et wallons, avec les fédérations et associations, comme avec les ministres compétents, de faire avancer l'aide aux sans-abris sous ses aspects politiques, juridiques et organisationnels. La Strada (et le Comité de concertation régional) sont dans cette optique des lieux essentiels pour renouer la légitimité politique avec la légitimité professionnelle de terrain (Francq, 2004) en créant des contacts qui touchent aux politiques ou pratiques intersectorielles et transversales (par exemple travail, santé, santé mentale, toxicomanie, soins à domicile, logement, STIB, Police, Hôpitaux). Des connexions formelles et/ou informelles sous forme de réseau entre différents acteurs participent à l'élaboration des 'petits ordres locaux' pour gérer les problèmes de quartier, ou l'élaboration à travers de multiples rencontres d'une politique d'aide aux sans-abri. Une des difficultés majeures à Bruxelles est que, par rapport à la multiplicité des acteurs (cf. une 'mosaïque' de compétences et d'organisations (Francq, 2004)), la mise en place d'une politique cohérente semble plus souvent être un 'jeu de ping pong' – comme le dit Julien Damon (2002 : 243-246) – entre acteurs qui se renvoient mutuellement les responsabilités. Il manque une instance renforçant l'Etat comme garant de justice sociale (Roy et alii, 2007) pour favoriser une action conjointe des 19 CPAS, des communes et du secteur associatif.

Ainsi, la politique ayant trait au sans-abrisme ne s'élabore donc ni simplement comme une application 'par le haut' ni comme une élaboration 'par le bas' des acteurs de terrain qui mettent en œuvre des politiques. La plupart des villes belges ont choisi de travailler en réseau pour établir des coopérations et des concertations entre le secteur public et les associations. Les grandes villes connaissent une multiplicité de services du secteur de l'aide aux sans-abris. L'enjeu principal reste d'abord l'amélioration de la coopération avec les CPAS et la Ville, et plus loin l'introduction des acteurs 'hors secteur' qui traversent les lignes de partage des politiques sectorielles pour favoriser une approche plus globale des situations de pauvreté et d'exclusions sociales.

2.4 La monoparentalité – catégorie sous-estimée des programmes de lutte contre la pauvreté

L'atlas des quartiers avait établi que certains quartiers urbains cumulaient plusieurs facteurs de précarité (Kesteloot et alii, 2007). À Bruxelles, et nous faisons l'hypothèse qu'il en est ainsi dans les autres villes, ce sont souvent ces quartiers qui accueillent un pourcentage important de familles monoparentales (Observatoire de la santé et du social, 2006). Il apparaît de plus en plus comme essentiel dans différents contextes urbains de prendre en compte les situations de monoparentalité. La Politique des Grandes Villes a pu, à cet égard, avoir une influence sur les modes de vie des personnes en situation de monoparentalité.

Depuis les années 70, le nombre de familles monoparentales n'a cessé d'augmenter dans les trois régions du pays, sa part étant passée de 9,7% en 1991 à 15,0% en 2008. Dans les statistiques belges, la comparaison entre les différentes régions de la Belgique permet de souligner que la Région bruxelloise comprend proportionnellement davantage de familles monoparentales que la Région flamande (13,1%), mais moins que la Région wallonne (18,5%). Cependant, ce résultat est à nuancer avec la plus forte présence d'isolés parmi les ménages bruxellois comparativement aux autres régions. Qu'en est-il dans les villes qui participent au programme de la PGV ?

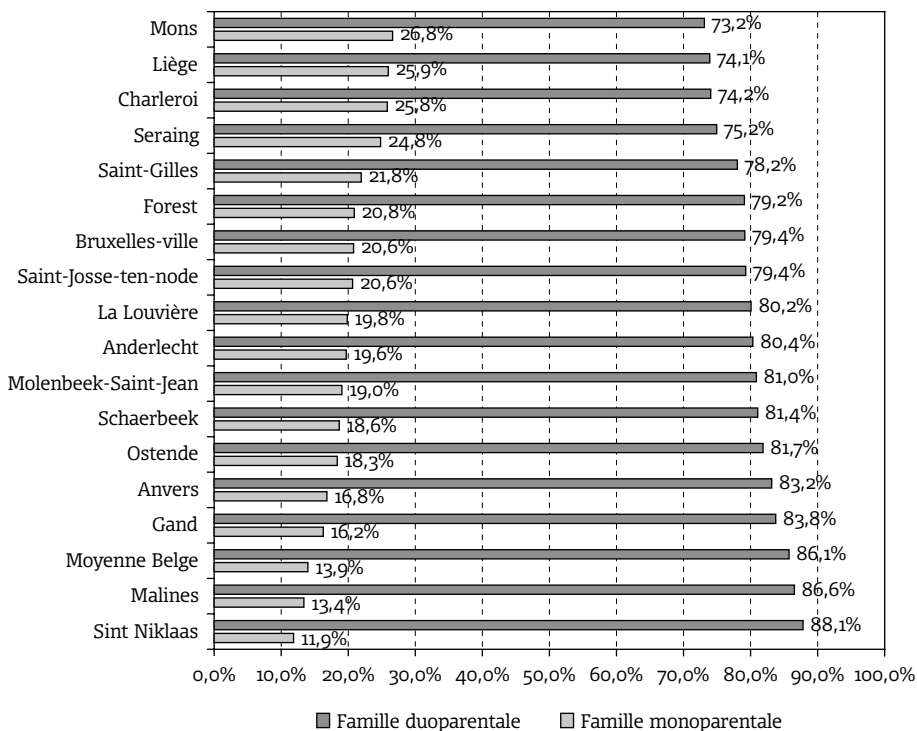
La figure ci-dessous montre de fortes différences en fonction de la proportion des familles monoparentales parmi les ménages avec enfants. A Mons, un peu plus qu'un quart des ménages avec enfants sont des familles monoparentales tandis qu'à Sint-Niklaas, elles ne sont plus que 11,9%. Les différences entre villes sont donc assez notoires. Les communes bruxelloises occupent une position centrale par rapport à cet échantillon, et les villes wallonnes ont de plus forts taux de monoparentalité parmi les ménages avec enfants. À part La Louvière avec 19,8%, les villes wallonnes abritent à peu près un quart de familles monoparentales comparées aux familles duoparentales. Presque toutes les villes, à part Malines et Sint-Niklaas, ont des proportions qui dépassent parfois largement la moyenne belge.

Les villes réparties dans cet échantillon regroupent en tout 24,6% (108.169 ménages) de tous les ménages monoparentaux de Belgique contre 16,2% de cohabitants avec enfants qui résident dans les 17 communes choisies. L'étude réalisée par De Corte et alii (2003) souligne qu'il est probable que les grands centres urbains deviennent, à un moment donné du cycle de vie, un refuge pour les familles monoparentales.

Les familles monoparentales ont une plus grande propension à se retrouver parmi les catégories de revenus les plus pauvres (Fondation Roi Baudouin, 2006). Plus généralement, elles se trouvent plus souvent dans une situation de détérioration de leurs budgets : situation difficile pour 'joindre les deux bouts' ; plus grande difficulté d'accéder à certains biens (par exemple, remplacer des meubles usagés, épargner, trouver accès à l'internet).

Ces difficultés renvoient à une analyse de l'accès au marché du travail et au logement. En ce qui concerne l'activité, les communes flamandes montrent de plus forts taux d'activité et de plus petits taux de chômage parmi les familles monoparentales comparé à la moyenne belge. Les communes bruxelloises et les villes wallonnes se trouvent au-dessus de la moyenne pour le chômage et en dessous en ce qui concerne le taux d'activité. Saint-Josse-Ten-Noode et Charleroi ont les taux d'activité des femmes chefs de familles monoparentales le plus bas avec respectivement 28% et 33,3%. Entre 20% et 25% des femmes monoparentales dans les villes wallonnes et bruxelloises sont en recherche d'emploi alors que ce taux varie entre 7 et 11% dans les villes flamandes. La situation d'emploi est donc nettement plus avantageuse pour les femmes monoparentales dans le nord du pays.

Figure 1 – Proportion de familles monoparentales et de cohabitants avec enfants dans les villes de la PGV.



Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2007 (31.12.) ; propres calculs.

Un recueil de données des situations socio-professionnelles (taux d'emploi et d'inactivité, niveau de salaire, pourcentage de travail à temps partiel) (Wagener, 2011) a permis de repérer la situation particulièrement précaire de bon nombre de familles monoparentales. En résumé, soit les femmes monoparentales travaillent à temps plein (et disposent de peu de moyens pour aménager leur vie familiale), soit elles bénéficient d'une

aide sociale et ne sont pas présentes sur le marché de l'emploi et/ou restent largement victimes des pièges à l'emploi.

Au niveau du logement, les villes constituent un attrait pour les familles monoparentales du fait de leur plus grande potentialité d'offre d'emploi, d'un meilleur choix en matière de prise en charge des enfants et d'un nombre proportionnellement plus grand de baux locatifs. Cependant, l'accès à ces différentes possibilités s'avère difficile. Les logements occupés par les familles monoparentales sont souvent plus petits, de moins bonne qualité, proportionnellement plus coûteux que la moyenne, moins bien chauffés, offrent moins d'espace d'intimité, ont plus de problèmes d'environnement (bruits, pollution, vandalisme, criminalité) et sont moins bien équipés (Bernard, 2007 ; Fondation Roi Baudouin, 2006). Le nombre de femmes monoparentales est proportionnellement plus important dans les logements sociaux (Observatoire de la santé et du social, 2006).

Les parents en tant que ménage monoparental n'ont que très peu de marges de manœuvre face à un parc locatif public saturé et un marché de logements privés assez difficile d'accès. Ainsi le logement, non seulement par le prix, mais aussi par l'insécurité de pouvoir le garder et la difficulté d'en trouver un autre, renforce souvent les conditions de pauvreté en situation de vie (Marpsat, 2008). De plus, les familles monoparentales vivent plus souvent dans des quartiers où les pénuries de crèches sont plus aiguës. Dans leur Mémoire en 2009, les CPAS mettaient en évidence combien ils étaient quotidiennement confrontés à la problématique de l'accueil (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-capitale, 2009). La garde d'enfants constitue effectivement un des premiers obstacles à un trajet d'insertion socioprofessionnelle. Le travail à mi-temps ainsi que les pauses-carrières sont vus comme des mesures qui facilitent la conciliation travail – vie familiale (Bral et alii, 2009 : 108). C'est une des rares mesures du monitoring des villes flamandes (*'Stadsmonitor'*) qui se réfère directement aux familles monoparentales, mais selon nos propres recherches (Wagener 2011), il ressort clairement que ces mesures impliquent souvent une perte significative de salaire, ce qui renforce les situations de précarité des mères. En dehors d'un accueil de l'enfance accessible et abordable, les femmes se retrouvent renvoyées par les politiques publiques à leur maternité, ce qui empêche tout projet d'insertion socioprofessionnelle.

Il ressort donc clairement des statistiques que les familles monoparentales sont celles qui accumulent le plus de difficultés. La monoparentalité renvoie assez directement à une composante urbaine : en bref, les villes qui connaissent de plus grands problèmes socio-économiques présentent des plus forts taux de monoparentalité et ce sont alors plus souvent les femmes qui sont chefs de famille monoparentale. Vu le nombre de personnes en situation de monoparentalité qui vivent dans des milieux urbains, généralement dans les quartiers où le logement reste peu accessible, il reste étonnant que les textes officiels et plusieurs études d'évaluation de la politique des grandes villes ne fassent pas plus explicitement référence¹² à cette situation sociale qui touche majoritairement les mères qui élèvent seules leurs enfants.

La Politique des Grandes Villes pourrait fonctionner comme levier par rapport à des situations marquées par la précarité et avoir des effets importants sur les possibilités des familles monoparentales, que ce soit en ayant un effet direct sur l'accès au logement (Francq et alii., 2007), en augmentant le nombre de places dans les crèches qui facilitent une intégration socio-professionnelle des femmes, et en augmentant la qualité de vie dans les quartiers.

3. Des effets dispersés et limités

Qu'est-ce qui a caractérisé le programme fédéral de politique urbaine en matière de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté ? L'effet le plus visible a été que les autorités communales impliquées dans ce programme ont joué – comme attendu par la mise en place des contrats et leur subsidiation – un rôle accru dans le domaine de la cohésion sociale et du logement. Les villes et communes sont devenues directement acteurs du marché ou ont pratiqué indirectement des partenariats avec les associations, les propriétaires privés ou encore des promoteurs privés. Un des effets attendus de la contractualisation autour de projets urbains concerne la constitution d'une culture de gestion urbaine. Le développement de cette culture faisait partie des hypothèses d'intervention du plan du gouvernement fédéral qui considérait que les autorités locales, les communes et les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), avaient la capacité de "jouer un rôle dynamisant et régulateur, afin de répondre aux besoins de logement de tous les habitants résidant sur leur territoire" (Cellule PGV, 2005 : 4). Cela s'est fait de manière différentielle : dans certaines communes, il existait, avant la création du programme PGV, des cellules de développement urbain qui se sont adaptées rapidement aux exigences du programme ; d'autres en ont fait l'apprentissage sans que les conditions (par exemple, l'existence d'un diagnostic, d'un état des lieux de la situation urbaine ou d'un projet de ville) soient toujours réunies.

Ce qui est beaucoup plus problématique en termes de visibilité, c'est le faible impact des contrats sur les quartiers et les personnes. Tant pour les contrats de ville que pour les contrats logement, les villes – hormis l'une ou l'autre exception – n'ont pas été à même de mesurer si les achats de bâtiments, les actions de reconstruction ou d'aménagement avaient créé un effet levier sur les quartiers dits en difficulté. Au point que les évaluations réalisées par des experts extérieurs ont toutes souligné la faible visibilité de la relation entre les projets et les quartiers (Francq et alii. 2008b). Ainsi, la Cour des comptes constatait que "la pratique démontre que la plupart des communes s'arrogent un large degré d'autonomie et de liberté politique, ce qui conduit souvent à une gestion fédérale théorique de la mise en oeuvre de la PGV. Cette situation est notamment due à l'application très souple et l'interprétation très large des directives par l'administration fédérale et à l'application purement formelle des directives par les villes et les communes" (Cour des Comptes, 2007 : 19).

Ainsi apparaît une double difficulté quant au respect des objectifs du programme. La première intervient avant même la conclusion des contrats. Elle est liée au flou qui entoure les objectifs fédéraux, permettant aux entités locales de faire passer certains projets ne répondant pas totalement aux enjeux fixés par le programme. La seconde difficulté intervient pendant et après la réalisation des projets. Elle est liée au suivi de ceux-ci et à la possibilité de sanction en cas de non-respect du contrat telle que la réduction du montant des subsides, voire leur non-versement, ce qui a des effets certains sur les dépenses engagées par les villes.

Là où la limite est la plus évidente, c'est au niveau de la participation de la population dans les quartiers. Il était entendu aux yeux de l'administration fédérale que la mise en œuvre des projets ne devait pas se faire avec les seuls acteurs politiques et administratifs communaux, mais s'ouvrir à l'ensemble des acteurs locaux.¹³ Dans la plupart des villes, les évaluations réalisées ont mis en évidence que les différents projets faisaient principalement l'objet d'une gestion et d'un suivi internes entre les différents segments de l'administration communale. En pratique, la participation se limite souvent à une simple information ou consultation, n'allant que rarement plus loin, la cogestion restant une exception. Les raisons de cette faible ouverture viennent tout d'abord du manque de temps disponible pour élaborer les projets au niveau de la mise en place du programme, mais surtout du fait que les autorités locales considèrent souvent la participation comme une simple formalité. De plus, cette gestion surtout interne a pour conséquence un faible recours aux partenariats dans l'élaboration des projets, les communes préférant mettre en place des instances para-communales comme des régies communales autonomes. Ainsi la tendance dominante consiste à ce que les villes privilégient des partenariats internes, entre services communaux ou entre antennes, régies ou associations émanant de la commune. Le modèle d'action publique des villes et communes partenaires du programme reste principalement celui d'une approche *top-down*.

Sachant qu'il n'y a pas de modèle idéal de participation comme l'attestent les nombreux manuels consacrés à la réalisation de celle-ci, il est nécessaire d'adopter une démarche qui vise à sortir des déclarations soit trop vagues, soit trop spontanées (du style "ça va de soi avec le projet" ou "le lieu crée la participation"). Selon les contextes, les situations, les pratiques de participation se développent de manière différente mais elles doivent faire l'objet d'une programmation réaliste et d'un suivi permanent à travers un travail de veille que les administrations fédérale et régionale devraient promouvoir afin d'inciter les autorités locales à rendre compte des avancées et des difficultés rencontrées par la mise en place et le fonctionnement de structures participatives.

Cela affecte en effet la prétention à vouloir développer une politique de 'proximité'. La politique publique mise en place entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des villes est très révélatrice d'un mode de gouvernance urbaine autour de ce qu'il est convenu d'appeler "politique de proximité". Tant les discours que les politiques mises en place en matière de lutte contre la pauvreté comme en matière de droit au logement

ou de cohésion sociale s'appuient sur la référence constante à une obligation de proximité. L'action est centrée sur des quartiers prioritaires en fonction de critères tels que : parc de logements dégradés, manque d'entretien des espaces publics, chômage important, notamment des jeunes, criminalité en hausse, absence de mixité sociale entre populations, manque d'équipements de formation, difficultés d'intégration de certaines populations principalement allochtones.

Ces actions centrées sur la proximité conduisent à accorder à l'espace une fonction de référentiel privilégié qui nécessite deux conditions : une connaissance assez pointue des niveaux socio-économiques des ménages selon des unités géographiques ; l'existence d'un chaînage institutionnel entre les différents niveaux de pouvoir – commune, région, fédéral, voire programmes européens – afin de localiser les manques les plus criants. Or, ces deux conditions sont loin d'être réunies actuellement, le chaînage étant loin d'être efficient. Aussi les appels à la proximité sont autant de références à des publics considérés comme 'cibles' et enfermés dans leur situation inégalitaire. Cette limite se double d'une fuite en avant, vers un contrôle obsessionnel de l'occupation de l'espace – l'extension de la suburbanisation – alors même que la politique du logement, la politique fiscale, les primes diverses sont tournées vers l'acquisition d'un logement et l'entrée dans le 'pays des propriétaires'. Cette fuite en avant réduit d'autant plus les intentions de créer une solidarité urbaine. Car, il faut le souligner, nous sommes devant un vide sidéral en ce qui concerne la démocratie urbaine : les processus participatifs existants y sont faibles, tout au plus consultatifs. Mais plus encore, ce qui est au cœur de la construction d'une solidarité urbaine dépassant l'action de quartiers, c'est la volonté politique de 'rendre des comptes' à la population et de travailler au déploiement de sa capacité à transformer des politiques trop limitées à une gestion de proximité.

En conclusion, même si d'importants points communs se rencontrent entre les plans de lutte contre la pauvreté locaux, régionaux, fédéraux et européens, nous sommes loin d'une réelle politique urbaine concertée qui prendrait en compte la citoyenneté de la personne en situation de pauvreté et de non-logement (Procacci, 2003). Or, l'enjeu démocratique des politiques de lutte pour la cohésion sociale et contre la pauvreté porte plus que jamais sur la reconnaissance d'une citoyenneté urbaine ne se limitant pas ou plus au traitement social – ou local – des problèmes des populations en précarité. C'est sans doute un des challenges majeurs que la PGV devra assurer dans les années qui viennent, qu'elle se maintienne au niveau fédéral ou qu'elle soit régionalisée.

NOTES

1. Bruxelles-Ville, Saint-Gilles, Saint-Josse, Anderlecht, Molenbeek, Schaerbeek, Forest ; ainsi que Ostende, Gand, Anvers ; et Charleroi, Seraing, Liège, Mons, La Louvière. Les villes ont été sélectionnées sur base d'indicateurs socio-économiques d'après l'étude "Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges" (voir Kesteloot – Vandermotten, 2001).
2. Deux villes en Flandre – Saint-Nicolas et Malines – sont venues rejoindre les 15 villes.

3. Source : BCSS-Datawarehouse, Appl. 11, données 2007 (31.12.) ; propres calculs.
4. Pour une analyse détaillée de ces projets, voir : Francq et alii, 2008b.
5. Loi datant du 12 janvier 1993 traitant d'un « programme d'urgence pour une société plus solidaire » voir : chapitre 3 dans Pichon (dir.) (2008).
6. Loi dite Busquin du 26.06.1990 ; (De Backer, 2008). Certaines personnes se retrouvent alors entre deux catégories : trop de problèmes de santé mentale pour vivre 'normalement', et pas assez pour être accueilli dans des services psychiatriques.
7. « *welfare/workfare* » : l'activation comme action disciplinante envers les 'dépendants', comme peur de la classe sous-populaire ou comme réalisation des droits fondamentaux ; (Vettenburg et alii, 2003)
8. En Wallonie, un projet d'harmonisation des données des données des relais sociaux est en cours. (Service de lutte contre [...], 2009, p. 8).
9. Par ex. : Raeymaeckers P., Vranken J., 2009, Hulpverleners over 'Activering - De rol van organisatie in buurt bij de hulpverlening in het Antwerpse OCMW, Acco Leuven/Den Haag, p. 16.
10. Zonder (T)huis.
11. Commission communautaire francophone, Commission communautaire commune, et la Commission communautaire flamande « Vlaamse GemeenschapsCommissie ».
12. Une exception intéressante se trouve chez Bral et Schelfaut (2010) ; Le service d'études du gouvernement flamand (SVR) a publié plusieurs études qui prennent en compte la monoparentalité à travers plusieurs indicateurs statistiques.
13. Les directives de l'administration fédérale précisent que "une politique des quartiers et, plus particulièrement, du logement ne se décrète pas mais se construit avec ceux à qui elle doit profiter en premier lieu : ce sont les forces vives de ces quartiers. Il faut entendre par là les habitants engagés dans des associations ou comités, les représentants des usagers de la ville, les collectivités locales, mais également les citoyens qui, sans autre engagement, ont envie de faire entendre leur voix et de contribuer à la revitalisation de leur cadre de vie. Le contenu du 'Plan logement' devrait être enrichi par un partenariat avec tous ces acteurs locaux. Il est bien entendu que c'est à la Ville / Commune qu'il incombe de choisir ses interlocuteurs dans ce cadre, en fonction de leur représentativité" (Cellule PGV, 2005 : 18).



Pauvreté et protection du niveau de vie des aînés : la Belgique dans une perspective internationale

Jos Berghman, Annelies Debels, Anke Mutsaerts & Hans Peeters

Deux rôles majeurs sont traditionnellement reconnus à l'État-providence (Berghman & Verhalle, 2001). Premièrement, celui d'offrir une protection contre une baisse significative du niveau de vie ou du niveau de la consommation, et deuxièmement, celui de garantir un niveau minimal de protection. Barr (2001) désigne le premier objectif « fonction tirelire » de l'État-providence parce qu'il vise une redistribution répartie sur le cycle de vie des individus. Il appelle le second objectif « fonction Robin des Bois » parce que la redistribution s'effectue entre des individus que caractérisent des niveaux de bien-être différents.

Dans le contexte des pensions, le premier objectif est une protection liée au salaire afin de maintenir le niveau de vie des personnes qui ne bénéficient plus de revenus professionnels pour cause de départ à la retraite. Pour examiner dans quelle mesure cet objectif est effectivement atteint, nous devons nous tourner vers les taux de remplacement, car ceux-ci donnent une idée des revenus d'un pensionné par rapport à ceux qu'il percevait précédemment. Le deuxième objectif de la sécurité sociale, à savoir pourvoir à une protection minimale, vise à préserver la population de la misère. Pour déterminer dans quelle mesure cet objectif est atteint, nous utiliserons divers critères de pauvreté et d'inégalité.

Dans la première partie, nous brosserons un aperçu du système belge des pensions. Ensuite, dans la deuxième partie, nous présenterons plusieurs taux de remplacement afin de cartographier la protection du niveau de vie après la pension. Dans la troisième partie, nous aborderons enfin la question de la pauvreté et de l'inégalité chez les pensionnés et les plus de 65 ans. Tant la protection du niveau de vie que la protection minimale seront présentées selon une perspective comparative internationale. À cet égard, nous procéderons surtout à une comparaison des moyennes internationales et des chiffres relatifs aux pays voisins de la Belgique.

1. Tour d'horizon du système belge des pensions

Afin de mieux situer les chiffres présentés relatifs à la protection du niveau de vie et la protection minimale, cette partie présentera le système belge des pensions dans les grandes lignes.¹

Le concept des trois piliers a été développé au début des années 80, afin d'intégrer les éléments publics et privés au sein de la sécurité sociale (Gieselink, e.a., 2003). Ce système de piliers vaut également pour le système belge des pensions. Le premier pilier est constitué d'un régime de pensions légales pour lesquelles tous les salariés, indépendants et fonctionnaires cotisent. Ces pensions du premier pilier sont organisées par l'État et ont un caractère obligatoire. Les pensions du deuxième pilier sont des dispositifs liés au travail et organisés au niveau de l'entreprise, de la branche industrielle ou de la catégorie professionnelle. Pour ce deuxième pilier, l'État n'intervient qu'indirectement (par exemple, en créant un cadre légal). Le troisième pilier, enfin, se distingue du deuxième du fait que chaque individu, indépendamment de son statut professionnel, peut y cotiser librement. Il englobe les caisses de retraite réglementées par l'État, mais l'individu est totalement libre d'y cotiser ou pas. L'épargne-pension et l'assurance-vie individuelle en sont deux exemples.

Dans le cadre du premier pilier, nous distinguons plusieurs types de pensions : la pension de retraite, la pension de survie et la Garantie des Ressources aux Personnes âgées (GRAPA). De plus, au sein du groupe des pensions de retraite et de survie, nous pouvons établir une distinction entre le système d'application pour les salariés, les indépendants et les fonctionnaires. Plusieurs types de pensions au sein des différents systèmes peuvent, de plus, être cumulés à certaines conditions.

La pension de retraite est allouée à des aînés réputés avoir travaillé suffisamment longtemps. Pour bénéficier d'une pension, il faut, de plus, être âgé de 65 ans. Cependant, il est possible de partir à la retraite, à partir de 60 ans, à la condition d'avoir cotisé pour sa retraite pendant 35 ans. S'ils ne veulent pas perdre leurs droits de retraite, les pensionnés doivent, en outre, se soumettre aux restrictions concernant le travail autorisé.

Le mode de calcul de la pension de retraite diffère fortement en fonction du système dans lequel la pension a été constituée. La pension de retraite pour les travailleurs est calculée sur base de la durée, de la carrière professionnelle, du salaire de chaque année et de la situation familiale du pensionné. Dans le cas des indépendants, le calcul de la pension est analogue, mais cette fois, ce ne sont pas les salaires qui sont pris en considération, mais bien les revenus professionnels. La pension de retraite des fonctionnaires est, en revanche, basée sur le salaire moyen des cinq dernières années de la carrière. De plus, le système d'application pour les fonctionnaires ne tient pas compte de la situation familiale du pensionné dans une mesure où la pension des fonctionnaires est considérée comme un droit individuel.

La pension de survie est allouée à la veuve ou au veuf d'un ou d'une salarié(e), d'un(e) indépendant(e) ou d'un fonctionnaire en cas de décès. Le droit de percevoir une pension de survie est subordonné à plusieurs conditions. Tout d'abord, le conjoint survivant doit être âgé d'au moins 45 ans, à moins qu'il ait un ou plusieurs enfants à charge ou qu'il soit reconnu en incapacité de travail à concurrence d'au moins 66%. Le mariage doit être consommé depuis au moins un an et le droit à la pension de survie échoit en cas de nouvelles noces.

Si les droits de pension accumulés sont insuffisants et que l'on ne dispose pas de suffisamment de moyens de subsistance, il est possible de faire appel à la Garantie des Revenus aux Personnes âgées (GRAPA). Pour pouvoir bénéficier de la GRAPA, plusieurs conditions doivent être remplies. Être âgé de 65 ans, séjourner en Belgique et ne pas avoir ouvert de droit à une autre pension. De plus, l'octroi de la GRAPA est subordonné à l'examen des moyens de subsistance.

Dans le cadre du deuxième pilier, la Belgique prévoit également des dispositions s'appliquant aussi bien aux salariés qu'aux indépendants. Les fonctionnaires statutaires ont rarement droit à une pension complémentaire. Dans le cas des salariés, le deuxième pilier est alimenté au niveau de l'entreprise ou du secteur. Dans le cas des indépendants, ce même pilier comprend principalement la Pension Libre Complémentaire pour les Indépendants (PLCI), ainsi que toutes sortes de mesures pour les chefs d'entreprise indépendants. Les pensions du deuxième pilier peuvent être payées comme intérêt ou capital, tandis que les pensions du premier pilier sont principalement payées sur une base périodique. Dans le cas d'une allocation consistant en intérêts, le pensionné recevra régulièrement, et ce, dès l'enregistrement de sa pension, un complément en sus de la pension légale. Si la pension du deuxième pilier est payée sous forme de capital, la totalité du capital pension accumulé peut être retirée en une seule fois.

2. Protection du niveau de vie

Nous présentons la protection du niveau de vie après la pension sur base des taux de remplacement. Le taux de remplacement exprime la part du revenu du salarié qui sera remplacée par la pension au moment de la pension. Il s'agit, en d'autres termes, du niveau de la retraite par rapport au revenu que l'on percevait tant que l'on travaillait. Il existe plusieurs méthodes pour calculer ce genre de taux de remplacement, chacun étant basé sur des postulats spécifiques. Nous aborderons ici les résultats de deux calculs : ceux réalisés par le SPF Sécurité sociale (concernant uniquement la Belgique) et ceux de l'OCDE permettant une comparaison avec les pays voisins. Les deux calculs conduisent à ce que l'on appelle des taux de remplacement théoriques : pour un cas type donné et sur base d'une formule prescrite par la législation, on contrôle dans quelle mesure les revenus de la pension se substituent à ceux du travail.

2.1 Taux de remplacement théorique pour la Belgique

Le premier tableau se base sur le calcul du Service public fédéral Sécurité sociale. Le tableau établit une distinction entre les taux de remplacement qui prennent uniquement en compte le premier pilier de pension et les taux de remplacement qui prennent en plus en considération le deuxième pilier de pension. Les deux taux de remplacement sont présentés bruts et nets et indiquent le rapport du revenu de la pension par rapport au dernier salaire gagné. Les calculs se basent sur une pension de 2006 suivant une carrière de 40 ans sans interruption en tant que salarié (pour les indépendants et les fonctionnaires, aucun taux de remplacement n'a été calculé). Pour le deuxième pilier, il est postulé qu'une cotisation de 4,25% du salaire a été versée depuis 1992.² Différents cas de salariés sont présentés dans les colonnes du tableau pour refléter différents « historiques » de revenus :

- dans la première colonne : le cas type de base, pour un salarié qui, tout au long de sa carrière, a touché chaque année un salaire équivalent au salaire moyen de tous les salariés.
- dans la deuxième colonne : le salarié qui, chaque année, a gagné deux tiers du salaire moyen tous salariés confondus.
- dans la troisième colonne : le salarié qui, au cours de sa carrière, a perçu un salaire qui n'a jamais cessé d'augmenter, et qui équivalait à 80% du salaire moyen au début de sa carrière pour atteindre 120% du salaire moyen à la fin.
- dans la quatrième colonne : le cas des salariés qui, tout au long de leur carrière, ont perçu un salaire en augmentation continue et dont le salaire moyen au début de leur carrière avait doublé au terme de celle-ci.

Tableau 1 – Taux de remplacement théorique suivant les calculs du Service public fédéral Sécurité sociale (situation de 2006).

	Type de base 100% du sa- laire moyen	2/3 du salaire moyen	Passage de 80 à 120% du salaire moyen	Augmentation de 100 à 200% du salaire moyen
Taux de remplacement brut 1 ^{er} pilier	40	43	34	29
Taux de remplacement brut 1 ^{er} et 2 ^{ème} piliers	44	47	38	33
Taux de remplacement net 1 ^{er} pilier	64	64	56	48
Taux de remplacement net 1 ^{er} et 2 ^{ème} piliers	70	70	61	54

Source : Conférence nationale des Pensions, 2010, page 389.

Un salarié ayant perçu un salaire moyen tout au long de sa carrière et parti à la retraite en 2006 bénéficiait, avant déduction des retenues (para)fiscales, de 40% de son dernier revenu professionnel. Si ce salarié bénéficie d'une pension du deuxième pilier, cette part augmente pour atteindre 44%. Après déduction des retenues, le taux de rem-

placement s'accroît substantiellement et celui-ci équivaut, respectivement, à 64% et 70%. Cette augmentation est due aux importants avantages fiscaux dont jouissent les pensions en Belgique.

Pour un salarié qui n'a gagné que deux tiers du salaire d'un salarié moyen au cours de chaque année de sa carrière, les taux de remplacement bruts sont en général plus élevés que pour le type de base de salarié. Après déduction des impôts, le taux de remplacement des pensionnés touchant un salaire inférieur est cependant comparable à celui des pensionnés qui ont touché un salaire moyen tout au long de leur carrière.

Pour les salariés qui ont perçu un salaire en croissance continue tout au long de leur carrière, les taux de remplacement s'avèrent plus bas que pour un type salarié de base. Ce constat est encore plus marqué pour les salariés ayant accompli les carrières les mieux rémunérées. Pour le groupe de salariés dont le salaire dépasse la moyenne, pour atteindre le double de la moyenne, le taux de remplacement net sur base du premier pilier demeure à 48% seulement (par rapport à 64% pour un salarié ayant une carrière rémunérée dans la moyenne). Il en va de même si le deuxième pilier est intégré en plus du premier dans le calcul, le taux de substitution net pour le groupe avec les carrières les mieux rémunérées est alors de 16 points à celui des salariés avec une rémunération moyenne.

Le tableau reflète clairement la mesure dans laquelle le système belge des pensions remplace le dernier salaire pour certains cas types donnés. Il est cependant important, lors de l'interprétation des chiffres, de prendre en considération plusieurs remarques :

- Le point fort des taux de remplacement théoriques réside dans le fait qu'ils permettent de rendre facilement le résultat d'une formule complexe de calcul de la pension telle que celle prévue par la législation. Dans la mesure où il existe, dans le cadre du deuxième pilier de pension, autant de formules de pension que de régimes de pension, les taux de substitution théoriques s'avèrent moins pertinents, a fortiori si l'on considère l'absence totale d'informations en Belgique en ce qui concerne le niveau d'une cotisation moyenne au sein du deuxième pilier. Dès lors, les résultats de ce pilier sont, de moindre pertinence. Ils montrent seulement que l'existence d'une pension du deuxième pilier depuis 1992 pour un individu peut potentiellement conduire à une augmentation de son taux de remplacement net supplémentaire de six pour cent.
- Les taux de substitution théoriques calculent le rapport entre la pension et l'ancien salaire d'un salarié ayant eu une carrière et un salaire dans la norme. Il est cependant difficile de savoir si ce salarié dans la norme existe vraiment, et combien d'individus se trouvaient dans une situation comparable. Les taux de remplacement théoriques devraient pouvoir être complétés par des taux de remplacement empiriques vérifiant, sur base d'informations empiriques, ce qu'est le taux de remplacement moyen pour les (sous-groupe de) salariés dans la réalité. Toutefois, aucune information à ce sujet n'est disponible à ce jour.³

- Le tableau reflète la situation des salariés. Pour les indépendants, les taux de remplacement seront vraisemblablement plus faibles, et pour les fonctionnaires, plus élevés. Cependant, ces calculs ne sont pas disponibles pour la Belgique.

2.2 Une comparaison avec les pays limitrophes

Pour comparer les taux de remplacement de la Belgique avec ceux des pays limitrophes, nous avons utilisé les chiffres de l'OCDE. Néanmoins, force nous est de constater que le mode de calcul utilisé avec ces taux de remplacement diffère de celui utilisé pour l'obtention des chiffres du tableau précédent. En effet, l'OCDE part du principe que la durée d'une carrière est de 45 ans (au lieu de 40 ans pour le tableau 1) et que les chiffres sont donnés pour un salarié qui entame sa carrière en 2008 et part à la retraite en 2053 (au lieu de 2006 pour le tableau 1). En d'autres termes, cela fait déjà une grande différence par rapport au calcul du Service public fédéral Sécurité sociale. En effet, les règles actuellement d'application sont prises en compte, et non pas celles en vigueur dans le passé. Dernière différence majeure entre ces deux modes de calcul, celui de l'OCDE tient compte du salaire moyen perçu pendant toute la carrière, pas du dernier salaire perçu.⁴

Le tableau 2, fondé sur les postulats supra, indique les taux de remplacement nets pour les salariés qui ont gagné un multiple de cette moyenne tout au long de leur carrière. Les taux de remplacement sont calculés tant pour la Belgique que pour les pays limitrophes. Comme l'OCDE tient, par défaut, uniquement compte des dispositions « obligatoires » pour la Belgique et l'Allemagne, seule la pension du premier pilier est prise en compte. De plus, comme l'OCDE part du principe que plus de 85% des citoyens des Pays-Bas sont couverts par une pension du deuxième pilier, pour ce pays, cette pension est d'office intégrée dans le calcul. Pour la France, une sorte de pension du deuxième pilier est intégrée dans le calcul, il s'agit de la pension « ARRCO » (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés), qui est pour les salariés, puisqu'une affiliation à ce pilier est obligatoire.

Tableau 2 – Taux de remplacement théoriques nets suivant les calculs de l'OCDE (situation en 2053, uniquement régimes de pension obligatoires).

	OCDE		
	0,5 fois le salaire moyen	Salaire moyen	1,5 fois le salaire moyen
Belgique	82	64	52
Pays-Bas	105 (66)	100 (33)	96 (22)
France	69	60	53
Allemagne	56	58	57
OCDE	83	69	63

Source : OCDE, 2011, pp. 125-127.

Le tableau 2 donne le meilleur score aux Pays-Bas à tous les niveaux salariaux. Comme nous l'avons déjà dit ci-dessus, il est toutefois important de nuancer ce résultat. En

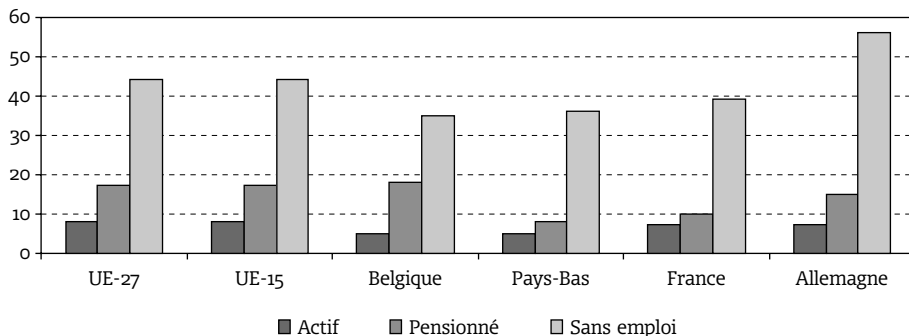
effet, contrairement à la Belgique, les pensions du deuxième pilier, obligatoires aux Pays-Bas, sont d'office intégrées dans le calcul pour ce pays. Si nous nous intéressons exclusivement aux pensions du premier pilier, les Pays-Bas sont moins performants que la Belgique (voir le résultat entre guillemets). De la comparaison avec la France et l'Allemagne il ressort que la Belgique n'est pas mal placée pour les petits et moyens salaires, mais que ces performances sont moins bonnes pour les hauts salaires. Lorsque nous nous penchons sur la moyenne générale de l'OCDE, la Belgique est moins bonne élève à tous les niveaux salariaux. Compte tenu de la complexité des systèmes de pension, cette comparaison demeure cependant très provisoire.

3. Pauvreté et inégalité

Si les taux de remplacement donnent une idée du maintien du niveau de vie après la pension, les chiffres relatifs à la pauvreté nous renseignent, quant à eux, davantage sur la protection du revenu minimum. Dans la présente partie, nous nous intéresserons au niveau de pauvreté chez les pensionnés et les plus de 65 ans sur base de plusieurs critères. À cet égard, nous nous concentrerons sur à trois principaux aspects de la pauvreté que sont la fréquence, le niveau et l'inégalité de la répartition. De plus, nous présenterons également plusieurs mesures objectives et subjectives de la pauvreté.

Pour commencer, analysons la 'fréquence' de la pauvreté. Dans la figure 1, nous comparons les chiffres de la pauvreté pour les personnes de plus de 16 ans, actives, pensionnées et sans emploi. Nous parlerons d'un risque de pauvreté lorsque le revenu global équivalent de ces personnes tombe sous la barre des 60% du revenu disponible médian équivalent dans un pays.⁵ Soit le modèle le plus fréquemment utilisé dans les enquêtes comparatives européennes.

Figure 1 – Chiffres relatifs au risque de pauvreté selon la principale activité pour une sélection de pays, +16 ans, 2008.

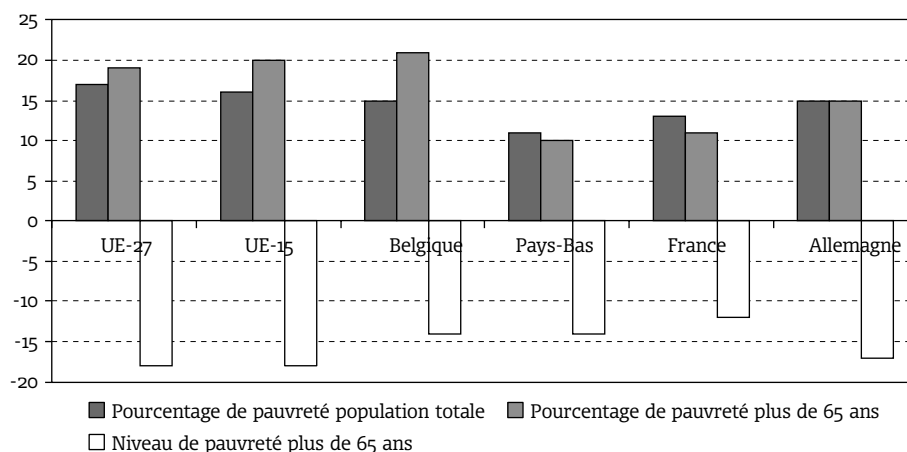


Source : Eurostat, 2010.

Dans chaque pays, le risque de pauvreté des pensionnés est supérieur à celui des actifs, mais inférieur à celui de la population sans emploi. De plus, il est frappant de constater que le risque de pauvreté des pensionnés est plus proche de celui des personnes actives sont exposées que celui auquel les personnes sans emploi sont exposées. La position relativement médiocre des sans-emplois peut tout d'abord s'expliquer par les différences dans la composition des populations sans emploi et pensionnées dans chaque pays. Comme le risque de vieillissement est réparti de façon plus uniforme sur la collectivité que le risque de perdre son emploi, la population de chômeurs compte davantage de personnes des groupes sociaux les plus vulnérables (par exemple, les personnes sans formation), ce qui peut influencer négativement les chiffres de pauvreté pour ce groupe précis. De plus, la caisse d'allocation de chômage de certains pays est moins généreuse que celle des pensions. Par exemple, les allocations de chômage en Belgique prévoient, au cours de la première année, un taux de remplacement de 60%, mais elles sont, contrairement aux pensions, dégressives dans le temps. De plus, en Belgique, les plafonds salariaux pris en compte lors du calcul des allocations de chômage en général sont plus bas que pour les allocations de pension (Put & Verdeyen, 2010).

En outre, lorsque, nous comparons les pensionnés belges avec les pensionnés d'autres pays, nous remarquons que le risque de pauvreté en Belgique (18%) se situe autour de la moyenne européenne (17%). Toutefois, en comparaison avec les pays voisins, le risque de pauvreté chez les pensionnés est plus élevé en Belgique. La différence est la plus prononcée avec les Pays-Bas (8%), où le risque de pauvreté pour la population pensionnée est le plus faible.

Figure 2 – Risque de pauvreté et niveau de pauvreté pour la population totale et les plus de 65 ans pour une sélection de pays, 2008.



Source : Eurostat, 2010.

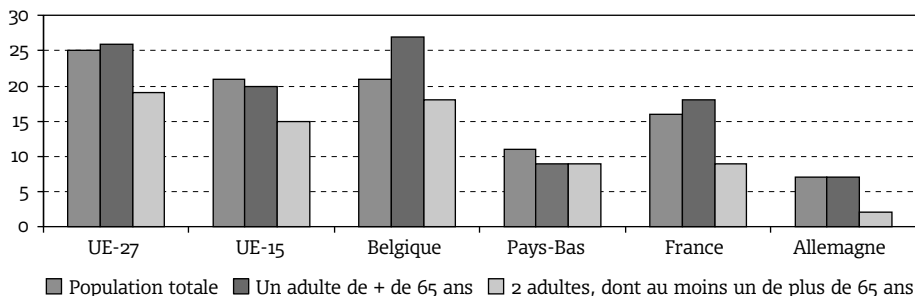
Dans le figure 2, le même modèle de pauvreté est proposé, mais une distinction est établie d'après l'âge, et non d'après le statut d'activité. Plus précisément, le risque de pauvreté de la population globale pour chaque pays est comparé à celui des plus de 65 ans. Dans la plupart des pays, le risque de pauvreté auquel les plus de 65 ans sont exposés est supérieur à celui encouru par la population dans son ensemble. Contrairement aux graphiques précédents, le risque de pauvreté belge dans le figure 2 se situe juste en deçà des moyennes européennes (UE-15 et UE-27). En comparaison avec les pays voisins, le risque de pauvreté belge est le plus élevé, conjointement avec celui de l'Allemagne, mais en comparaison avec les graphiques précédents, les différences avec les autres pays sont moins marquées.

De plus, dans le figure 2, nous obtenons une idée du 'niveau' de pauvreté chez les plus de 65 ans. Le niveau de pauvreté est la différence entre le revenu médian des personnes exposées à un risque de pauvreté et la limite du risque de pauvreté exprimée en pourcentage de cette limite du seuil de pauvreté. En d'autres termes, plus les petites barrettes blanches tombent bas sous la droite horizontale, plus les plus de 65 ans sont précarisés. Bien que le risque de pauvreté en Belgique soit supérieur à celui des pays voisins, le niveau moyen de la pauvreté chez les plus de 65 ans en Belgique est considérablement inférieur à la moyenne européenne et également plus faible qu'en Allemagne. Le niveau de pauvreté en Belgique est comparable à celui aux Pays-Bas. Cela signifie qu'en Belgique la pauvreté chez les plus de 65 ans est en moyenne moins (ou aussi) grave que dans les autres pays.

Le fait que la fréquence de pauvreté en Belgique soit considérablement plus élevée que chez ses voisins, mais que le niveau de cette pauvreté soit moins marqué, peut en partie s'expliquer par le système d'allocations d'aide sociale en Belgique. La garantie minimum au sein du premier pilier de pension, la GRAPA, offre une protection aux plus de 65 ans dont l'allocation de pension est insuffisante. Le niveau de la GRAPA tombe cependant sous la barre des 60% du revenu disponible médian équivalent, ce que l'on considère comme un seuil de pauvreté acceptable. Il s'ensuit que les plus de 65 ans ayant droit à la GRAPA seront considérés comme pauvres, mais que le niveau de précarité d'existence à laquelle ils sont confrontés ne sera pas très marqué.

La mesure de pauvreté utilisée dans les figures 1 et 2 est restreinte, car il ne tient compte que de moyens financiers. Or les plus de 65 ans sont susceptibles de profiter d'autres « avantages », non monétaires, comme un logement leur appartenant, entièrement payé. Or, bien que les plus de 65 ans perçoivent un revenu relativement plus faible que celui d'autres groupes de population, leur train de vie est susceptible d'être moins élevé. C'est pourquoi le figure 3 présente une mesure de pauvreté subjective, basée sur l'opinion des ménages quant à leur organisation à joindre les deux bouts. Le graphique indique le pourcentage de ménages qui bouclent difficilement leur budget en fin de mois. Les pourcentages représentent tous les ménages, les ménages composés d'un adulte isolé de plus de 65 ans et les ménages composés de deux adultes dont au moins un de plus de 65 ans.

Figure 3 – Pourcentage de ménages connaissant des difficultés (importantes) à joindre les deux bouts, en fonction du type de ménage, sélection de pays, 2008.



Source : Eurostat, 2010.

En Belgique, il apparaît que ce sont surtout les seniors isolés qui expriment une pauvreté subjective : 27% de ces ménages indiquent rencontrer de (grandes) difficultés à boucler leur budget. Par contre, les ménages composés de deux adultes dont un au moins de plus de 65 ans, expriment considérablement moins de difficultés financières. Le score de ce même groupe est systématiquement meilleur que pour la population totale dans les autres pays également. Cette observation concorde avec ce que l'on observe sur base des critères de revenus objectifs : en effet, une enquête précédente a déjà indiqué que le revenu de la pension équivalent des indépendants est souvent inférieur à celui des couples (Berghman, e.a., 2010). En dehors des « économies d'échelle » propres à la cohabitation, qui peuvent expliquer le sentiment de pauvreté subjective, il existe donc également une différence objective dans l'allocation de pension équivalente.

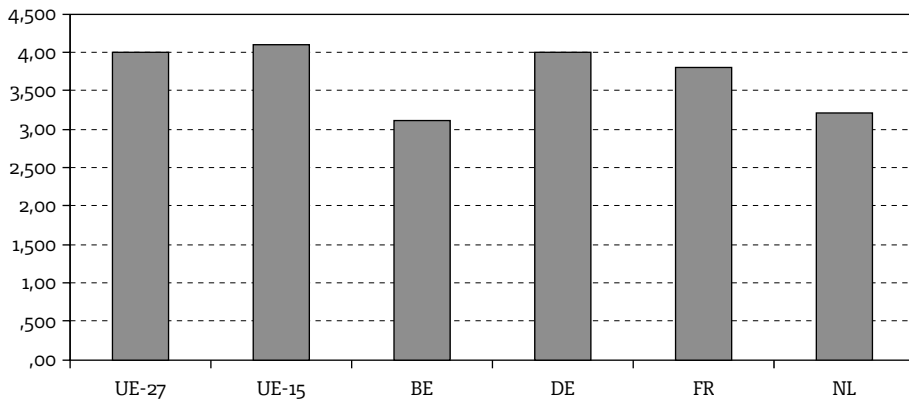
Concernant cette mesure de pauvreté subjective, le score de la Belgique pour les différents types de ménages est systématiquement moins bon que pour les autres pays dans la figure 3. En comparaison avec les moyennes de l'Union européenne, en Belgique, ce sont surtout les plus de 65 ans isolés qui indiquent avoir des difficultés à joindre les deux bouts. Les scores de pauvreté subjectifs pour la population totale et pour les ménages composés de deux adultes dont un au moins de plus de 65 ans se situent dans la moyenne de l'Union européenne.

Pour terminer, nous comparons les 'inégalités de revenus' au sein du groupe des plus de 65 ans entre les pays. Les critères concernant l'inégalité sont complémentaires de ceux concernant la pauvreté : ils renseignent sur la mesure des écarts de revenus entre les groupes ayant les revenus les plus faibles et les groupes ayant les revenus les plus élevés.

La mesure de l'inégalité telle que représentée dans la figure 4 exprime combien de fois les plus de 65 ans composant les 20 % de revenus les plus élevés touchent ce que perçoivent les plus de 65 ans représentant les 20 % de revenus les plus faibles. En Belgique, le quintile des plus hauts revenus (c'est-à-dire les 20 % des plus hauts revenus) des plus de 65 ans est trois fois supérieur au quintile des revenus les plus faibles (20 % des revenus les plus

faibles). En comparaison avec les pays limitrophes, l'inégalité au sein du groupe des plus de 65 ans en Belgique est relativement faible. Cette conclusion est encore plus évidente lorsque l'on compare la Belgique avec les moyennes européennes. Remarquons cependant que ce résultat belge relativement bon peut en partie s'expliquer par une mesure inadéquate des pensions du deuxième pilier. En Belgique, les pensions de ce pilier sont versées, plus souvent que ce n'est le cas dans les autres pays, en une fois sous forme de capitaux. En effet, il ressort des données administratives de 2007, que 81% des salariés pensionnés belges bénéficiant d'une pension du deuxième pilier ont touché ce complément exclusivement sous forme de capital (Berghman, e.a., 2010). Il est cependant difficile, par le truchement des sondages individuels – dont dérivent les chiffres ici présentés – d'obtenir des réponses sur la question des capitaux (voir également Gieselink e.a., 2003). De plus, comme il a été démontré que les pensions du deuxième pilier creusent l'écart entre les pensionnés (Berghman, e.a., 2010), l'inégalité en Belgique est probablement plus fortement sous-évaluée que dans les autres pays, où les capitaux jouent un rôle moins important.

Figure 4 – Inégalité de la répartition des revenus chez les plus de 65 ans, rapport du quintile des revenus les plus élevés par rapport au quintile des revenus les plus bas – S80/S20, sélection de pays, 2008.



Source : Eurostat, 2010.

Conclusion

Une perspective comparative internationale soulève des questions quant à la suffisance du système belge des pensions. Le score de la Belgique, tant sur le plan de la protection du niveau de vie que sur le plan de la protection minimale, n'est pas vraiment bon. Cependant, l'interprétation des données internationales présentées est sujette à caution.

En ce qui concerne le mécanisme de protection lié aux salaires, aussi bien les taux de remplacement que les revenus des pensions globaux par rapport aux revenus profes-

sionnels précédemment issus de l'emploi sont relativement faibles en Belgique. Cependant, les chiffres sur lesquels repose cette comparaison internationale ne prennent pas systématiquement en compte le deuxième pilier pour tous les pays. C'est notamment le cas pour la Belgique. Une étude a pourtant démontré que le deuxième pilier en Belgique jouait un rôle non négligeable dans la protection du niveau de vie (Berghman, e.a., 2010). Ce qui est lié, entre autres, au plafonnage des salaires dans le régime salarié. Les salariés paient des cotisations sur la totalité de leurs salaires, mais pour le calcul de la pension, seul un montant plafonné est pris en considération. Les pensions du premier pilier ne sont donc liées à la carrière et aux revenus que jusqu'à un certain point. À partir d'un certain niveau, un écrêtement intervient. On peut donc dire que le régime de pension tend vers un système de pensions de base forfaitaires. Le manque de protection du niveau de vie au-dessus de ce plafond dans le premier pilier s'avère de plus en plus compensé par des pensions complémentaires du deuxième pilier (Berghman, e.a., 2010). Dans le système des pensions belges, ces pensions complémentaires remplissent donc un rôle important en matière de protection du niveau de vie. Le fait de ne pas prendre en compte les pensions complémentaires pour la Belgique dans une comparaison internationale, mais de les prendre en compte pour d'autres pays induit une sous-évaluation des taux de remplacement belges dans une perspective internationale.

En ce qui concerne la protection minimale dans une perspective internationale, le nombre d'aînés et de pensionnés vivant sous le seuil de la pauvreté place la Belgique en mauvaise position. Tant les chiffres objectifs que subjectifs concernant la pauvreté chez les pensionnés ou les plus de 65 ans sont le plus souvent plus élevés que ceux des pays limitrophes ou de la moyenne de l'UE. Pourtant, en comparaison avec d'autres pays, le niveau de cette pauvreté n'est pas tellement prononcé et l'inégalité au sein du groupe des plus de 65 ans en Belgique demeure relativement limitée également. De toute évidence, le système belge réussit mieux à égaliser les revenus après la pension et à éviter les cas de pauvreté extrême qu'à limiter le nombre de pensionnés pauvres. Le tout s'explique par le niveau de la GRAPA, la garantie minimum au sein du premier pilier en Belgique. Le niveau de la GRAPA tombe cependant sous la barre des 60% du revenu disponible médian équivalent, ce qui est considéré comme un seuil de pauvreté acceptable. Rehausser le niveau de la GRAPA menace d'amener cette aide sociale au niveau de la pension minimale liée aux salaires et donc d'annuler l'écart visé entre le montant de la GRAPA et la pension minimale.

NOTES

1. Pour en savoir plus à propos du système belge des pensions, voir Berghman, e.a., 2010 et Gieslink, e.a., 2003.
2. Pour en savoir davantage sur ces postulats, cf. Conférence nationale des Pensions, 2010, p. 84 et SPF Sécurité sociale, sans date, annexe 3.3.
3. Dans le 'Livre vert' (cf. Conférence nationale des Pensions, 2010, pp. 98-102) figure une analyse de taux de remplacement qui n'est pas basée sur des 'cas types d'individus ayant une carrière

type ' (p. 130). Cette étude ne spécifie cependant pas quelles données et méthodologie ont été utilisées. P. ex. les capitaux du deuxième pilier ont-ils été convertis en intérêts ? Si oui, comment ? Comment les « salaires ou revenus » qui ne correspondent pas aux périodes effectives d'emploi' (p. 131) sont-ils pris en considération ? Cette étude n'est donc pas prise en considération.

4. Pour obtenir davantage d'informations à propos de la méthodologie de l'OCDE et des postulats retenus, cf. OCDE (2011, pp. 116-117).
5. Le revenu disponible équivalent est le revenu adapté de sorte que les revenus des ménages de composition et de taille différentes puissent être comparés valablement. Il faut, pour cela, diviser le revenu global du ménage par un barème d'équivalence qui tient également compte des « économies d'échelle » d'application pour les ménages et assigner ce revenu à chaque individu du ménage.



Les pensions et la pauvreté en Belgique : les pensions sociales

Frieda Vandeninden

1. Introduction

Au départ de ce chapitre, un constat navrant : les personnes âgées en Belgique sont confrontées, depuis plusieurs années, à un risque de pauvreté plus élevé que le reste de la population. Ce qui semble injuste puisque ces personnes sont précisément celles dont l'état de santé se dégrade et voient, en conséquence, leurs capacités à travailler diminuées.

Bien entendu, l'Etat belge fournit aux personnes âgées, généralement après 65 ans, des revenus de remplacement : il s'agit des pensions. Le système de pensions comprend deux objectifs principaux : l'un, dit 'd'assistance', consiste à prévenir la pauvreté de personnes concernées tandis que l'autre, dit 'd'assurance', tend à assurer un niveau de vie équivalent à celui précédant la retraite. Au sein du système des pensions belge, deux types de transferts aux personnes âgées répondent à l'objectif de prévention de la pauvreté : les pensions minimales (garantie d'un montant minimal de pensions de retraite) et les pensions sociales. Ces dernières sont perçues indépendamment de la carrière et des contributions passées. On les appelle la 'Garantie de Revenus aux Personnes Agées' (GRAPA). Ce transfert social n'est attribué que sous certaines conditions : le revenu de la personne demandeuse, ainsi que celui des personnes avec lesquelles elle cohabite, doit être inférieur à un seuil déterminé. Si tel est le cas, le transfert reçu sera diminué en fonction des revenus perçus par le ménage.

Dès lors, on peut se demander pourquoi, malgré ces différents types de transferts sociaux perçus par les plus de 65 ans, plus de 20% d'entre eux sont-ils pauvres ? Nous expliquerons ce phénomène par deux causes : d'abord et principalement, le faible niveau de pension reçu ; ensuite, le fait que certaines personnes ne sont simplement pas couvertes. Dès lors, une des manières de combattre la pauvreté des personnes âgées serait de renforcer les pensions sociales (ou non-contributives).

Le but de ce chapitre est donc d'examiner ce qui se passerait – via une simulation – si le système de pensions sociales en Belgique était étendu. Plus précisément, nous considérons deux scénarios. Premièrement, une pension sociale inconditionnelle est introduite : chaque personne âgée – dans la suite considérée comme ayant plus de 65 ans (l'âge légal de la retraite) – reçoit un même niveau de pension, que nous supposons égal au seuil de pauvreté. Ainsi, tout individu ayant 65 ans ou plus bénéficie d'une pension au moins égale au seuil de pauvreté. Deuxièmement, nous considérons une pension sociale avec un test sur le revenu (tel que la GRAPA), mais ici le test ne concerne que les revenus individuels. Ce qui implique que le bénéficiaire ne reçoit plus l'équivalent du seuil de pauvreté (comme dans le premier scénario) mais l'équivalent du seuil de pauvreté moins ses autres revenus (sans tenir compte des revenus des cohabitants).

Cette simulation nous permet de voir quel serait l'impact – en termes de pauvreté mais aussi en termes de coûts – de ces pensions sociales. Nous verrons que les deux scénarios permettent de réduire la pauvreté des personnes âgées de manière substantielle et que l'impact des deux types de pensions sociales est similaire. Ceci s'explique par le fait que peu de personnes âgées pauvres bénéficient d'autres revenus. Ce qui distingue nos deux scénarios, c'est l'impact en termes de coûts : le coût de la pension sociale avec test sur le revenu est trois fois moins cher que celui de la pension inconditionnelle. Cette dernière mène en effet à une perte de ressources vers des personnes âgées non pauvres.

Avant de présenter les résultats de la simulation, nous survolerons brièvement les différentes pensions obligatoires en Belgique (section 2) et présenterons les statistiques de pauvreté des personnes âgées (section 3).

2. Les pensions obligatoires en Belgique

Dans cette section, nous présentons un aperçu des différentes pensions obligatoires organisées par le régime légal de sécurité sociale. Ce sont donc les pensions auxquelles les travailleurs (salariés, indépendants et fonctionnaires) sont légalement et obligatoirement affiliés. Il existe aussi deux autres types de pensions : les pensions complémentaires, qui sont liées à la branche d'activité ou au secteur professionnel, et les pensions volontaires, qui dépendent uniquement de l'initiative individuelle (épargne-pension, assurance vie, etc.). Cependant, pour ces deux types de pensions, l'Etat n'intervient qu'indirectement : en fournissant un cadre légal et éventuellement des avantages fiscaux. Nous nous concentrons donc uniquement sur les pensions pour lesquelles l'Etat intervient directement.

De manière générale, après 65 ans, les personnes âgées bénéficient d'une pension de retraite. Le montant de celle-ci dépend à la fois du nombre d'années de travail et du montant des salaires. La formule de calcul des pensions de retraite varie d'un régime de travail à l'autre, c'est-à-dire pour les travailleurs salariés, indépendants ou fonction-

naires. De plus, si le retraité a une carrière d'au moins 2/3 de la carrière complète, il a droit à la pension minimale garantie. Par exemple, en cas de carrière complète, un ancien salarié recevra une pension de retraite de minimum 1066 € par mois (montant pour 2010, disponible sur <http://www.onprvp.fgov.be>). Aussi, les pensionnés mariés dont le conjoint n'a pas de revenu de remplacement, se voient attribuer leur pension de retraite au 'taux ménage', c'est-à-dire que leur pension est augmentée de 25% par rapport au 'taux isolé'.

A côté de ces pensions de retraite, une personne âgée peut également bénéficier d'une pension de survie. Celle-ci est versée au veuf ou à la veuve et équivaut à un certain pourcentage (généralement environ 80%) de la pension de retraite du conjoint défunt, avec également un montant minimal.

Il existe aussi une pension sociale : la Garantie de Revenus Aux Personnes Agées (GRAPA). Ces transferts sociaux se distinguent des pensions de retraite par leur rapport avec les contributions passées. En effet, les pensions sociales sont perçues indépendamment de la carrière. En Belgique, elles prennent la forme de pensions avec test sur les ressources (TR). En d'autres termes, la GRAPA n'est octroyée qu'après un examen des pensions et ressources financières de la personne âgée demandeuse, mais aussi des personnes avec qui elle partage la même résidence. Plus précisément, toute personne ayant 65 ans ou plus, peut bénéficier de la GRAPA si ses revenus (y compris ceux des cohabitants, divisés par le nombre de cohabitants) n'excèdent pas 795,46 € par mois pour un isolé, ou 530,3 € par mois (si cette personne cohabite avec d'autre(s) personne(s)) (montants pour 2010, disponibles sur <http://www.onprvp.fgov.be>). Ces chiffres représentent les montants maximaux attribuables mensuellement : ils sont généralement réduits en fonction des ressources des personnes demandeuses et de leur(s) cohabitant(s).

Si l'on observe la répartition de ces trois différents types de transferts aux pensionnés (tableau 1), on s'aperçoit tout d'abord que la majorité des pensionnés bénéficient d'une pension de retraite (65%). Environ 30% des pensionnés reçoivent une pension de survie, combinée ou non avec une pension de retraite. La dernière ligne montre que seulement 5% des pensionnés reçoivent la GRAPA (en combinaison ou non avec d'autres types de transferts).

Lorsque la répartition des différents transferts est ventilée en fonction du sexe, des différences importantes sont observées. 92% des hommes pensionnés reçoivent une pension de retraite, pour seulement 43% chez des femmes. Cela s'explique principalement par le fait que, historiquement, la participation des femmes au marché du travail (ainsi que leurs salaires) est plus faible que celle des hommes. Cette différence entre hommes et femmes est aussi prononcée en ce qui concerne les pensions de survie : une plus grande partie de femmes bénéficient d'une pension de survie, cumulée ou non avec une pension de retraite (50% pour les femmes contre seulement 4% pour les hommes). En ce qui concerne la GRAPA, bien que la proportion de bénéficiaires soit faible dans les deux cas, les femmes reçoivent en moyenne deux fois plus souvent la GRAPA que les hommes.

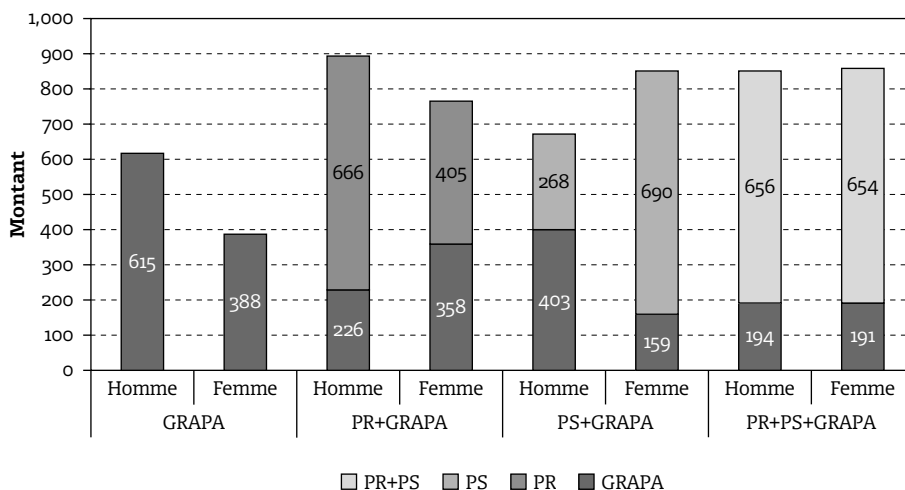
Tableau 1 – La répartition des pensionnés selon le type de pension.

	Ensemble des retraités	Retraités hommes	Retraités femmes	Montant mensuel moyen
	%	%	%	Euros
Pension de retraite	65	92	43	1290
Pension de survie	12	0	21	1018
PR+PS	18	4	29	1232
Grappa	5	3	6	742

Source : adaptation de Berghman et al. 2010, calcul sur base du Cadastre des pensions 2007.

Il est aussi intéressant d’avoir une idée de la hauteur de ces différentes pensions. Pour ce faire, nous nous reportons également à Berghman et al. 2010, qui ont calculé les pensions moyennes mensuelles par type de transfert (tableau 1, dernière colonne). Les pensions de retraite sont, en moyenne, plus élevées que les autres types de pensions. Les bénéficiaires de la GRAPA connaissent le niveau moyen le plus faible, avec une moyenne mensuelle de 742 € (GRAPA y compris pensions de retraite/survie). Étant donné que la GRAPA est une pension sociale avec test sur les ressources, le montant perçu est diminué par rapport aux autres pensions/ressources. Dès lors, comme on peut le constater grâce à la Figure 1, le montant mensuel moyen de la GRAPA, sans les autres pensions, est nettement plus faible.

Figure 1 – Pensions mensuelles moyennes des bénéficiaires de la GRAPA.



Source : Berghman et al. 2010, calcul sur base du Cadastre des pensions 2007.

Ces données offrent un aperçu intéressant de la situation des pensionnés belges. Ce qui surprend le plus, par rapport au taux de pauvreté des personnes âgées (21,6% en 2009, Eurostat), c’est le faible pourcentage de retraités (5%) qui fait valoir ses droits à

la GRAPA. Ces statistiques tendent à faire penser qu'une part importante des personnes âgées pauvres ne bénéficie pas de la GRAPA. Les raisons de ce constat sont difficiles à identifier. On peut penser cependant que le test sur les ressources est trop 'strict' et ne permet pas d'atteindre certaines personnes âgées avec une faible pension (voire inexistante), qui cohabitent avec d'autres personnes. Mais il est également probable que certaines personnes éligibles ne font pas valoir leur droit ('*non-take-up issue*'), par peur d'être stigmatisées en tant que pauvres, parce que la procédure de demande est administrativement trop complexe ou parce qu'elles sont tout simplement mal informées de leurs droits. De plus, en ce qui concerne les personnes âgées qui reçoivent une pension sociale, le montant perçu – notamment par rapport aux conditions de vie en Belgique – peut ne pas être suffisant pour échapper à la pauvreté.

Précisons aussi que l'analyse ci-dessus ne rend que partiellement compte de la réalité. En effet, les données exposées couvrent uniquement les personnes âgées percevant une pension. Les personnes qui ne reçoivent aucune pension obligatoire (par exemple les femmes au foyer) n'apparaissent donc pas dans ces statistiques. Nous verrons, dans la prochaine section, que la proportion de personnes âgées qui ne bénéficient d'aucune pension est pourtant non-négligeable.

Il existe donc plusieurs faiblesses potentielles au système actuel de pension – le test sur les ressources, le faible niveau d'allocation, la proportion de personnes non couvertes – qui pourraient expliquer l'importance de la pauvreté des personnes âgées. Avant de simuler l'introduction de deux types de pensions sociales qui remédient à ces faiblesses, nous présentons les statistiques de pauvreté des personnes âgées belges.

3. La pauvreté des personnes âgées et leurs pensions

Dans ce qui suit, nous nous concentrons sur l'aspect monétaire de la pauvreté en Belgique. Sous cette approche, la pauvreté est définie uniquement à partir du revenu et se différencie d'autres approches telle que la pauvreté multidimensionnelle, qui prend par exemple en compte l'accès à l'éducation, aux soins de santé, etc. (Jäntti & Danziger (2000)). Plus concrètement, analyser la pauvreté d'un pays en termes monétaires consiste à comparer le niveau de revenu équivalent de chaque individu par rapport à un seuil de pauvreté (voir Encadré 1 pour les définitions). L'indicateur communément utilisé par l'Union européenne est le 'taux de risque de pauvreté', que nous nommerons, dans ce qui suit, 'taux de pauvreté'. Le taux de pauvreté représente la proportion d'individus dont le revenu équivalent est inférieur au seuil de pauvreté. Le revenu du ménage est un concept clé : il représente la somme des revenus et transferts sociaux de tous les membres d'un ménage. De manière à tenir compte des différences en termes de taille du ménage et des économies d'échelle, le revenu du ménage est divisé par l'échelle

d'équivalence modifiée de l'OCDE (voir Encadré 1). On obtient ainsi le revenu équivalent, qui permet une mesure du bien-être au niveau individuel.

Afin de quantifier la pauvreté, on compare le revenu équivalent de chaque individu avec le seuil de pauvreté relatif (par opposition à absolu). Cela signifie que le seuil de pauvreté dépend des conditions de vie de chaque pays (60% de revenu équivalent médian plus précisément, voir Encadré 1). En Belgique, ce seuil s'élève à 860 € par mois pour un isolé : un individu vivant seul et ayant un revenu total inférieur à ce seuil est donc considéré comme pauvre. En appliquant l'échelle d'équivalence (Encadré 1), un couple avec deux enfants est considéré comme pauvre si le revenu du ménage se situe en dessous de 1806 € par mois.¹

Encadré 1 : Concepts clefs

'Echelle d'équivalence' : afin de pouvoir comparer le niveau de vie de ménages de composition différente, les statisticiens ont recours à une échelle d'équivalence qui permet d'obtenir une mesure du revenu par équivalent-adulte. L'échelle d'équivalence établit le lien entre le revenu (ou la consommation) d'un ménage et le nombre d'adultes et d'enfants qui le compose pour un niveau de vie donné. Cette échelle d'équivalence a pour objet de prendre en compte les économies d'échelle qui peuvent être réalisées grâce au fait de vivre en commun : il faut moins pour satisfaire les besoins de trois personnes que trois fois ce qu'il faut pour une. L'échelle d'équivalence utilisée pour cette étude est 'l'échelle d'équivalence modifiée' : elle postule que le premier adulte compte pour une unité de consommation tandis que chaque adulte supplémentaire ne compte que pour 0.5 unité de consommation. Chaque enfant (âgé de 14 ans ou moins) compte pour 0.3 unité de consommation. Le nombre d'équivalent-adulte (EA) correspond donc à une nouvelle taille de ménage qui se calcule en utilisant la formule suivante : $EA = 1 + 0.5*(A-1) + 0.3*E$, où A est le nombre d'adultes dans le ménage et E le nombre d'enfants. C'est l'échelle d'équivalence adoptée par Eurostat.

'Revenu équivalent' : il correspond au revenu du ménage divisé par l'échelle d'équivalence. Cette transformation permet d'obtenir le revenu que devrait avoir un adulte vivant seul afin de jouir du même niveau de vie que le ménage considéré. Grâce à cette mesure, il est alors possible de comparer le niveau de vie des ménages tout en prenant en compte le fait qu'ils puissent être de composition différente.

'Seuil de pauvreté' : le seuil de pauvreté est défini comme le niveau de revenu équivalent au-dessous duquel un individu est considéré comme pauvre. Il faut garder à l'esprit que la fixation d'un seuil de pauvreté repose principalement sur des conventions. En conséquence, le nombre de pauvres dépend d'un paramètre choisi arbitrairement par le statisticien. En outre, le seuil de pauvreté peut être défini de manière absolue ou relative. Un seuil de pauvreté absolu correspond à un minimum absolu défini objectivement. Ce minimum peut correspondre par exemple au coût des biens de première nécessité. La pauvreté relative correspond plutôt au fait de posséder moins que les autres dans une société donnée. Dans ce cas, le seuil de pauvreté est généralement défini comme étant un pourcentage du revenu médian.² C'est cette dernière approche qui est préférée dans les pays développés. Dans cette étude, le seuil de pauvreté est fixé à 60% du revenu équivalent médian de la population,

seuil adopté par Eurostat. Pour la Belgique, ce seuil de pauvreté correspond en 2006 à un revenu mensuel de 860 € par mois pour un isolé.

'Taux de pauvreté' : il s'agit de la proportion d'individus vivant dans un ménage dont le revenu-équivalent est inférieur au seuil de pauvreté.

EU-SILC (European Union – Survey on Income and Living Conditions) : une enquête sur les revenus et les conditions de vie qui constitue un outil important afin de dresser un état des lieux de la pauvreté et l'exclusion sociale tant au niveau belge qu'européen. L'analyse présentée dans ce chapitre porte sur l'enquête réalisée au cours de l'année 2006.

Selon cet indicateur, la pauvreté touche près de 15% de la population belge, soit environ 1 560 000 individus. Ce qui nous intéresse plus particulièrement dans ce chapitre est bien évidemment la pauvreté des personnes âgées (ayant au moins 65 ans). Comme on peut le voir (Tableau 2), depuis 1999, chaque année, plus de 20% des personnes âgées sont considérées comme pauvres. Ce taux est relativement élevé, notamment par rapport au taux de pauvreté des personnes âgées moyen dans l'EU-15 (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche), reporté dans la troisième colonne du Tableau 2. Si on compare la pauvreté des personnes âgées avec celle des personnes ayant moins de 65 ans, on s'aperçoit également que les personnes âgées font face à un risque de pauvreté plus important. En 1999, une personne âgée avait deux fois plus de risques d'être pauvre qu'une personne de moins de 65 ans. L'écart a diminué légèrement les années suivantes, mais cela est plutôt lié à une hausse de la pauvreté chez les moins de 65 ans.

En comparant la pauvreté des Belges par rapport à la pauvreté moyenne dans l'Europe des 15, la pauvreté chez des personnes âgées est systématiquement plus élevée que celle de la moyenne, alors que pour les moins de 65 ans, la pauvreté se situe en dessous de la moyenne européenne.

Tableau 2 – Pauvreté en Belgique et dans l'Union européenne (15 pays), en %.

	Pauvreté +65 ans		Pauvreté -65 ans	
	Belgique	UE 15	Belgique	UE 15
1999	22	17	11	15
2000	24	17	11	15
2001	26	18	11	n.a.
2002	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2003	22	19	14,1	15
2004	20,9	19	13,1	16
2005	21,4	19,8	13,6	14,8
2006	23,2	19,8	13	15,1
2007	23	20	13,7	15,7
2008	21,2	19,1	13,5	15,6
2009	21,6	17,8	13,2	15,7

Source : Eurostat.

Comment se fait-il que les personnes âgées belges, malgré les différents types de pensions obligatoires, soient si vulnérables face à la pauvreté ? Et comment pourrait-on réduire cette pauvreté, et à quel prix ?

Avant de répondre à cette dernière question (section 4), tâchons de comprendre le rôle actuel des pensions dans les conditions de vie des personnes âgées. Dans ce qui suit, les différents types de pensions ne sont pas distingués. En effet, pour notre analyse, nous utilisons des données de l'enquête sur les ménages EU-SILC 2006 (*European Union – Survey on Income and Living Conditions*, voir Encadré 1). Dans cette dernière n'est reprise qu'une variable agrégée des pensions ('*old-age benefit*') qui inclut toutes les pensions obligatoires, y compris les pensions de survies, les allocations d'invalidité et tous les autres filets de sécurité reçus après l'âge légal de la retraite (65 ans).

Dans un premier temps, nous analysons l'impact des transferts de pensions sur la pauvreté des personnes âgées. Pour ce faire, nous calculons l'indicateur de pauvreté comme s'il n'y avait aucune pension (plus précisément, nous retirons du revenu du ménage les pensions, les pensions de survie, les allocations d'invalidité et toute autre forme de transferts sociaux reçus après 65 ans). En comparant, d'une part, l'indicateur de pauvreté avant transferts sociaux, et d'autre part l'indicateur de pauvreté après transferts sociaux, on obtient ainsi une mesure de l'impact de ces derniers sur la pauvreté. Comme reporté au Tableau 3, les personnes âgées seraient particulièrement touchées par l'absence des pensions : environ 90% d'entre elles seraient pauvres. Cependant, il faut garder à l'esprit que cette méthode implique une hypothèse assez forte selon laquelle les comportements ne changeraient pas en l'absence des transferts. Pourtant, en l'absence de transferts sociaux tels que les pensions, il est fort probable que l'offre de travail et l'épargne augmentent. De même, la solidarité familiale serait renforcée. Il est donc très probable que cette méthode surestime l'efficacité « anti-pauvreté » des pensions, mais montre tout de même leur rôle important dans l'amélioration des conditions de vie des plus de 65 ans.

Tableau 3 – Taux de pauvreté des personnes âgées belges, avec et sans pensions, en %.

	Avec pensions	Sans pension
Taux de pauvreté	23	91

Source : EU-SILC 2006, traitement propre.

Même si, comme nous venons de le voir, les pensions jouent un rôle important dans la prévention de la pauvreté des personnes âgées, celle-ci reste quand même relativement élevée (par rapport au reste de la population et aussi à la moyenne de l'EU-15). Ceci peut s'expliquer par le faible niveau de pension reçu, voire par leur absence. Le Tableau 4 montre, en effet, qu'environ 14% des personnes âgées ne bénéficient d'aucune pension. Ces personnes sont pour la plupart des femmes, n'ayant pas ou peu travaillé. Dans ce cas, leur conjoint bénéficie généralement d'une pension au 'taux ménage', si bien qu'indirectement, ces personnes bénéficient également d'un transfert. Si on compare le ni-

veau de pension de chaque individu par rapport au seuil de pauvreté, la dernière colonne du Tableau 4 indique qu'environ 40% des personnes âgées ont une pension inférieure au seuil de pauvreté. Étant donné que le statut de pauvreté d'un individu dépend des ressources de l'ensemble du ménage dans lequel il vit, avoir une pension sous le seuil de pauvreté ne va pas systématiquement de pair avec le fait d'être pauvre. De même, si une personne a une pension plus élevée que le seuil de pauvreté, il se peut qu'elle soit pauvre car elle vit avec d'autres personnes qui ont peu ou pas de ressources.

Tableau 4 – Proportion des personnes âgées belges avec une pension positive et avec une pension inférieure au seuil de pauvreté (s), en %.

	Pension > o	Pensions < s
Proportion	86	41

Source : EU-SILC 2006, traitement propre.

Il peut paraître étonnant qu'autant de personnes âgées bénéficient d'une pension sous le seuil de pauvreté. D'autant plus que, comme nous l'avons vu section 1.2, il existe en Belgique une pension sociale : la GRAPA. Cependant, la GRAPA n'est accordée qu'après un test sur les ressources, et plus précisément, les ressources des ménages. Dès lors, un individu peut avoir une faible pension mais ne pas bénéficier de la GRAPA car son conjoint ou ses enfants ont d'autres ressources. De plus, le niveau maximal de la GRAPA est relativement faible (notons qu'il a été augmenté de 2% en septembre 2011), et inférieur au seuil de pauvreté. Finalement, même si une personne n'a pas de ressource et donc est éligible pour la GRAPA, il se peut qu'elle ne fasse pas valoir ses droits (parce qu'elle a peur d'être stigmatisée en tant que pauvre, car la demande est administrativement trop complexe, car elle n'est pas au courant de ses droits, etc.). Ce problème est connu sous le nom de '*non-take-up issue*'. En conclusion, même si les pensions actuelles soulagent la pauvreté des personnes âgées, il existe un certain nombre de personnes qui bénéficient d'un faible niveau de pension, voire d'aucune pension. Et la pension sociale telle qu'elle est en place aujourd'hui ne permet pas de fournir un transfert à ces personnes.

Une façon d'élargir la portée des pensions sociales serait de supprimer le test sur les ressources. Dans ce cas, tout le monde aurait la garantie d'avoir un niveau minimal de pension, sans condition sur le revenu. Une autre façon serait d'effectuer un test moins contraignant, en prenant en compte, par exemple, uniquement les revenus individuels.

4. Exercice de simulation : quel serait l'impact en termes de pauvreté et de coûts ?

Dans cette dernière partie, nous effectuons une simulation de différents scénarios de pensions sociales. Plus précisément, nous partons de la situation actuelle en Belgique,

et regardons ce qui se passerait si nous considérons des politiques de pensions sociales différentes : une pension sociale inconditionnelle et une pension sociale avec un test sur le revenu individuel. Nous suivons une méthodologie similaire à Dethier, Pestieau et Ali (2010) : nous effectuons une simulation statique où les différents scénarios sont introduits grâce à un transfert additionnel (ou *'Top-up'*) qui varie en fonction des hypothèses posées. Notons que des études semblables ont été effectuées dans plusieurs pays.³

4.1 Impact sur la pauvreté

Imaginer que chaque individu reçoive une pension de manière totalement indépendante de sa situation professionnelle avant retraite, sans test de ressource ? Que le niveau de la GRAPA soit augmenté et que le test prenne en compte uniquement les revenus individuels ? Quel serait l'impact sur la pauvreté des personnes âgées ? Afin de répondre à de telles questions, nous simulons l'introduction de deux types de pensions sociales (avec les données de EU-SILC 2006).

Dans un premier cas, nous considérons une pension inconditionnelle (PI). Selon ce scénario, chaque personne âgée va recevoir au minimum, un même montant de pension. Dans cet exercice, ce montant minimal a été fixé au seuil de pauvreté. En conséquence, chaque personne âgée reçoit une pension au moins égale au seuil de pauvreté, peu importe qu'elle ait travaillé ou non. Plus concrètement, pour arriver à ce scénario, nous devons faire en sorte – dans la simulation – que chaque personne âgée bénéficie d'une pension au moins supérieure au seuil de pauvreté. Dès lors, lorsqu'une personne reçoit une pension faible, nous lui donnons un transfert additionnel (T) égal à la différence entre sa pension et le seuil de pauvreté.

Nous utilisons la formule suivante pour introduire la pension inconditionnelle :

$$T = \text{Max}(0, s-p) \text{ si } \text{âge} \geq 65$$

Avec T qui représente le transfert additionnel, p les pensions reçues actuellement (avant simulation) et s le seuil de pauvreté.

Le revenu personnel après l'introduction de la pension inconditionnelle est donc le revenu personnel avant simulation plus le transfert additionnel T . Pour calculer le nouveau taux de pauvreté, nous additionnons les nouveaux revenus individuels par ménage, afin d'obtenir le revenu du ménage. En divisant ce dernier par l'échelle d'équivalence, nous obtenons ainsi les revenus équivalents avec pension inconditionnelle. En comparant ceux-ci avec le seuil de pauvreté, on s'aperçoit (Tableau 5) que la pauvreté des personnes âgées diminue de manière substantielle : seulement 1,3 % des personnes âgées seraient pauvres après l'introduction d'une pension sociale inconditionnelle égale au seuil de pauvreté.

A première vue, il peut paraître surprenant que la pauvreté des personnes âgées ne soit pas complètement éradiquée, puisqu'avec un tel scénario, chaque personne âgée de 65

ans ou plus, bénéficierait d'une pension au moins égale au seuil de pauvreté. En fait, 1,3 % de personnes âgées restent pauvres malgré la pension inconditionnelle car elles vivent – et donc partagent leur revenu – avec d'autres personnes de moins de 65 ans ayant peu de revenus.

Cependant, avec une pension inconditionnelle, chaque personne âgée reçoit une pension au moins égale au seuil de pauvreté. Même les personnes qui ont initialement d'autres ressources financières et ne sont donc pas pauvres (par exemple, une femme au foyer ne bénéficie d'aucune pension mais n'est pas pauvre car son mari reçoit une pension importante). Dès lors, afin de réduire les coûts d'un tel système, l'administration de la sécurité sociale pourrait décider de réduire l'éligibilité en introduisant un test sur les ressources. Par exemple, on pourrait restreindre l'octroi de la pension sociale aux pauvres, c'est-à-dire aux individus dont le revenu équivalent est inférieur au seuil de pauvreté. Dans ce cas, l'impact en termes de pauvreté serait exactement le même qu'avec la pension inconditionnelle : on donne exactement le même transfert additionnel T mais uniquement aux pauvres. Le fait de ne donner qu'aux pauvres n'affecte pas le taux de pauvreté puisque ceux qui ne sont plus éligibles sont déjà hors de la pauvreté.

Néanmoins, dès que l'on décide d'introduire un test sur les ressources, on pourrait également utiliser l'information sur les revenus pour limiter encore plus les coûts. En effet, le transfert additionnel T pourrait être réduit par rapport à d'autres revenus. La question cruciale est, bien sûr, quels revenus ? La GRAPA tient compte des revenus des autres cohabitants. Par exemple, si on considère un couple de personnes âgées vivant avec une autre personne âgée, le transfert T est réduit en fonction de la somme des pensions (plus précisément 90% des pensions) des trois cohabitants. Cependant, tenir compte des revenus des autres cohabitants peut expliquer la faible proportion de bénéficiaires de la GRAPA et le faible montant des prestations (Figure 1). On pourrait néanmoins envisager d'effectuer le test de ressources sur un revenu moins contraignant, par exemple en tenant compte du revenu individuel de la personne âgée.⁴

Dans ce cas, la formule utilisée pour simuler l'introduction d'une pension avec test de ressources (TR) est :

$$T = \text{Max} (0, s - p_i - y_i) \text{ si } \text{âge} \geq 65 \text{ et si } y_i < s,$$

où T est le transfert additionnel, p_i la pension reçue par l'individu i , y_i les autres revenus (hors pension) de l'individu i , s le seuil de pauvreté et y_i le revenu disponible.

Sous le second scénario, la pauvreté diminue également de manière substantielle (Tableau 5) : 1,84% des personnes âgées seraient pauvres après l'introduction de la pension sociale avec test sur le revenu individuel. La diminution de la pauvreté est cependant moins importante qu'avec la pension inconditionnelle puisque le transfert T est diminué par rapport aux revenus individuels. Cependant, la différence entre les deux taux de pauvreté est relativement faible (environ 0,5 point de pourcentage). Ceci est expliqué par le fait que peu de personnes âgées pauvres disposent d'autres revenus en dehors des pensions, si bien que très souvent le transfert additionnel T est le même dans les deux scénarios.

Tableau 5 – Taux de pauvreté avant et après les simulations.

	Actuel	PI	TR
Taux de pauvreté	23	1,3	1,84

Source : EU-SILC 2006, traitement propre.

Les deux scénarios envisagés permettent une réduction importante de la pauvreté des personnes âgées. En effet, chaque personne âgée reçoit une pension qui ne dépend pas de sa carrière ni de ses contributions passées. Elles ont la garantie d'avoir une pension au moins égale au seuil de pauvreté (ou le seuil de pauvreté diminué du montant de ses autres revenus dans le cas du test sur le revenu). Cependant, nous allons voir dans la section suivante, que l'impact en termes de coûts diffère fortement entre les deux scénarios.

4.2 Impact sur les coûts

En Belgique, environ 41% des personnes âgées ont une pension inférieure au seuil de pauvreté (Tableau 4). Dès lors, sous le scénario de la pension inconditionnelle, chaque individu faisant partie de ces 41% reçoit un transfert additionnel T . Cependant, parmi ces 41%, seulement 16% sont pauvres. Cela signifie que 25% des personnes âgées non pauvres ont une pension inférieure au seuil de pauvreté.⁵ Avec la pension sociale inconditionnelle, il y a donc une 'perte' de ressources vers ces personnes qui n'ont pas besoin d'un transfert additionnel pour sortir de la pauvreté. Comme expliqué précédemment, afin de contenir les coûts, une première étape est de réduire l'éligibilité à ces 16%.⁶ Ensuite, nous avons réduit le transfert additionnel par rapport aux revenus individuels. Dans ce cas, moins de 1% des personnes âgées ne sont plus éligibles car on prend en compte leur revenu personnel. Ceci reflète donc le fait que peu de personnes âgées pauvres ont d'autres revenus que leur pension.

A côté du pourcentage de personnes âgées qui bénéficient d'un transfert additionnel, ce qui compte également en termes de coûts est le montant de ce transfert, c'est-à-dire la distance entre chaque pension (plus le revenu individuel dans le second cas) et le seuil de pauvreté.

La Tableau 6 montre le coût des pensions avant et après simulation par rapport au Produit Intérieur Brut (PIB), c'est-à-dire la somme des pensions en pourcentage du PIB. Pour introduire une pension inconditionnelle, il faudrait 1,3% de PIB supplémentaire – ce qui représente environ 4100 millions d'euros. Ce montant assez élevé est notamment expliqué par le fait que l'écart entre la pension et le seuil de pauvreté est assez élevé (rappelons-nous par exemple qu'environ 14% des personnes âgées ne reçoivent aucune pension, Tableau 4). Les pensions sociales avec test sur le revenu individuel coûteraient quant à elles moins cher : elles nécessiteraient un financement supplémentaire d'en-

viron 0,4% du PIB, donc plus de trois fois moins que la pension inconditionnelle. Cette différence importante est principalement due à la restriction d'éligibilité sur le fait d'être pauvre (et moins au fait de réduire le transfert additionnel par rapport au revenu individuel), comme nous l'avons vu ci-dessus.

Tableau 6 – Coûts des pensions avant et après les simulations, en % du PIB.

	Actuel	PI	TR
Coût (% du PIB)	6,9	8,2	7,2
Coût total (millions d'euros)	21859,86	26060,01	23100,81

Source : EU-SILC 2006, traitement propre.

La différence en termes de coûts est donc nettement plus importante comparée à celle en termes de réduction de la pauvreté. Le test sur les ressources évite de donner un transfert additionnel aux personnes âgées qui ne sont pas pauvres et permet donc une réduction importante des coûts. Cependant, le caractère universel de la pension inconditionnelle comporte des avantages non négligeables : puisque toutes les personnes au-dessus de 65 ans y ont droit, elle est plus facile à mettre en place et nécessite moins d'informations sur les revenus, et par conséquent, moins de coûts administratifs. Le test sur les ressources requiert un plus grand effort administratif. De plus, puisque le montant reçu dépend des ressources individuelles, les personnes âgées vont avoir tendance à diminuer leur offre de travail avant retraite et/ou à cacher une partie de leurs revenus afin de bénéficier d'un montant de pension plus important ou de devenir éligibles. Les coûts administratifs et les changements potentiels de comportements sont susceptibles d'augmenter le coût de la pension sociale avec test sur les ressources et par conséquent de réduire l'écart des coûts de deux scénarios.

5. Discussion

La pauvreté des personnes âgées belges est un phénomène préoccupant : plus de 20 % d'entre elles vivent dans la précarité. Nous avons vu que les pensions existantes contribuent au bien-être des plus de 65 ans, mais ne permettent pas à tous de sortir de la pauvreté. Ce constat pourrait être expliqué par le faible montant de pensions reçu par certains, ou par le fait que certaines personnes ne sont pas couvertes, et ce malgré l'existence de la GRAPA.

Dès lors, une manière de combattre la pauvreté des personnes âgées serait d'étendre le nombre d'ayants droit à la pension sociale et aussi d'augmenter le niveau de cette dernière.

Pour ce faire, nous avons simulé l'introduction de deux scénarios différents. Dans un premier cas, nous avons envisagé une pension sociale inconditionnelle (sans condition

sur le revenu). Dans un second cas, nous avons considéré une pension sociale avec un test de ressources sur le revenu individuel des personnes âgées.

Nous avons vu que l'impact en termes de réduction de la pauvreté est similaire dans les deux cas, puisque peu de personnes âgées pauvres bénéficient d'autres sources de revenus en dehors de leur pension. Cependant, nous avons constaté que l'impact en termes de coûts varie de façon importante en fonction des différents scénarios : le test sur le revenu individuel permet de réduire le coût par trois comparé à la pension sociale inconditionnelle.

Cependant, il est important d'attirer l'attention sur le caractère statique des simulations effectuées : elles ne prennent pas en compte les changements potentiels de comportements provoqués par l'introduction des ces nouveaux transferts. Plus particulièrement, le test sur les ressources risque de mener à davantage d'effets désincitatifs. Etant donné que, avec un test sur le revenu, le transfert est réduit par rapport aux autres revenus, un individu aura moins d'incitants à gagner un revenu supplémentaire vu que celui-ci réduirait le montant de sa pension sociale. Dès lors, on pourrait s'attendre à ce que l'offre de travail et l'épargne diminuent sous le second scénario. De plus, effectuer un test sur les revenus nécessite la récolte d'informations précises, et coûteuses. Cependant, les individus pourraient avoir tendance à 'cacher' des ressources pour pouvoir bénéficier de la pension sociale avec test sur les ressources.

Une pension inconditionnelle requiert, quant à elle, moins de coûts administratifs. Elle est plus facile à mettre en œuvre et engendrerait moins d'effets désincitatifs (Besley & Kanbur, 1993). Cependant, elle est plus coûteuse car une part importante des ressources est attribuée à des personnes qui sont déjà hors de la pauvreté.

En conclusion, le renforcement des pensions sociales – c'est-à-dire augmenter l'éligibilité et le montant de l'allocation – permettrait de réduire la pauvreté des personnes âgées belges. Les deux scénarios considérés sont assez généreux (le montant de l'allocation est fixé au seuil de pauvreté et dans le cas du test sur le revenu, celui-ci ne tient compte que des revenus individuels) et mène à une pauvreté inférieure à 2%. D'autres scénarios alternatifs pourraient être discutés afin de contenir les coûts. Une autre manière de réduire les coûts des pensions sociales considérées ici, tout en maintenant un impact significatif en termes de réduction de la pauvreté, serait de cibler certaines personnes âgées plus à risque. Par exemple, les femmes ou les personnes de plus de 75 ans. De même, nous avons ici fixé le montant de la pension sociale au seuil de pauvreté. Un montant légèrement inférieur réduirait les coûts tout en permettant l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées.

NOTES

1. Dans ce qui suit, les données exposées proviennent de l'enquête sur les ménages EU-SILC 2006.
2. Le revenu médian est le montant qui divise la distribution du revenu en deux groupes égaux, la première moitié possédant un revenu inférieur à ce montant, l'autre moitié possédant un revenu supérieur.
3. Kakwani & Subbarao (2005) ont effectué une simulation similaire dans 15 pays africains. Ils montrent que le coût d'une pension inconditionnelle serait fort élevé (environ 3% du PIB). De-thier, Pestieau et Ali (2010) ont simulé l'introduction de pension inconditionnelle et avec test sur les ressources dans 18 pays d'Amérique Latine. Selon leur simulation, les pensions inconditionnelles diminueraient substantiellement la pauvreté à un prix raisonnable. Atkinson et al. (2002) ont effectué une étude similaire en France, Angleterre, Allemagne, Irlande et Italie.
4. Dans le cas d'un couple de personne âgées ayant chacun une pension, dans notre simulation, le transfert additionnel ne tient compte que de la pension individuel et non de la somme des deux pensions divisée par deux, comme c'est le cas avec la GRAPA.
5. Principalement des femmes n'ayant jamais travaillé et des anciens travailleurs indépendants.
6. Notons qu'une partie des pauvres ne bénéficient pas de transfert additionnel : des 21% de pauvres, seulement 16% sont éligibles. Il y a donc 5% des personnes âgées qui sont pauvres mais ne bénéficient pas de transfert additionnel car leur pension est au-dessus du seuil de pauvreté, mais celles-ci cohabitent avec d'autres personnes ayant des faible revenus.



Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle ?

Stefaan Demarest et Anouck Billiet

1. Introduction

Les inégalités de santé sont inévitables car elles sont inhérentes à la biologie humaine. Par exemple, les hommes et les femmes ne courent pas les mêmes risques de décès tout comme les corpulents et les malingres qui ont des prédispositions différentes face aux maladies. Comme l'origine est génétique, les inégalités de santé sont inévitables, mais on peut essayer d'en réduire les conséquences.

Par contre, les inégalités sociales de santé sont une injustice évitable. Que les plus pauvres soient plus fréquemment en moins bonne santé que les plus riches, que les plus diplômés vivent en moyenne plus longtemps et plus longtemps en bonne santé que les moins instruits, cela relève des inégalités construites socialement et sont donc des inégalités sur lesquelles on peut agir.

Grâce aux données de l'enquête nationale de santé menée par l'Institut de Santé Publique depuis 1997, le présent article illustrera le gradient social qui distribue la santé de façon inégalitaire entre les différents groupes sociaux. Il s'agira de comparer le risque des plus pauvres par rapport aux plus nantis, mais également de reconnaître la progressivité de cette répartition. En croisant différents domaines de la santé avec le niveau de revenu du ménage, on se rendra compte que tous les domaines de la santé sont concernés.

Pour mieux comprendre ce qui engendre ces inégalités et ce sur quoi il faudrait agir pour les voir disparaître, nous détaillerons et documenterons le modèle explicatif de l'OMS. L'ensemble des mécanismes à l'œuvre dans cette division sociale de la santé seront parcourus et illustrés par des exemples concrets.

2. Méthodologie

Cet article se base sur une utilisation approfondie des résultats de l'enquête nationale de santé. Menée jusqu'à présent en 1997, 2001, 2004 et 2008 par la Direction opérationnelle de santé publique et de surveillance de l'Institut de Santé Publique pour le compte du gouvernement fédéral, des Communautés et des Régions, cette enquête offre de nombreuses informations sur la santé des Belges. Aussi bien l'état de santé, le style de vie, la consommation médicale que la prévention de la santé sont abordés dans le sondage (Van Oyen et al., 1997). Bien que réalisées de façon transversale, les enquêtes successives permettent de mesurer les tendances dans le temps, entre autres pour savoir si les inégalités sociales de santé augmentent ou diminuent.

Dans cet article, c'est l'équivalent du revenu du ménage qui est utilisé comme indicateur du statut socio-économique. Durant l'enquête, les ménages sont interrogés sur leurs revenus disponibles (en ce compris, tous salaires nets, avantages, revenus du capital ou encore les pensions). Pour rendre les revenus des différents types de ménage comparables, un équivalent de revenu a été calculé en utilisant le modèle de transformation de l'OCDE. Un poids de 1 est attribué au premier membre du ménage, un poids de 0,5 pour tout autre membre du ménage de 14 ans et plus et un poids de 0,3 pour chaque enfant en-dessous de 14 ans (Anyagbu, 2010). Pour chaque ménage, sur base de cette pondération, un poids total a été calculé. Le revenu déclaré a ensuite été divisé par le poids du ménage pour donner un revenu équivalent par personne.

Pour calculer les quintiles, tous les ménages ont été classés selon leurs (équivalents de) revenus, du plus bas au plus haut et divisés en cinq groupes comprenant chacun 20% des ménages. Le premier quintile comprend donc les 20% des ménages avec l'équivalent de revenus le plus bas, le cinquième quintile comprend les 20% de ménages avec les revenus les plus élevés. Ces quintiles de revenus ont été calculés au niveau de la Belgique et ce, pour chaque année de l'enquête. Les limites de classes des quintiles varient donc selon les différentes années de l'enquête.

La majorité des indicateurs de santé créés dans le cadre de l'enquête de santé s'entendent au niveau individuel. Pour l'analyse des inégalités sociales en matière de santé, la population statistique a été ventilée selon des quintiles de revenus en fonction des revenus des ménages sondés. Compte tenu des différences relatives à la taille de ménages, cependant, les cinq quintiles n'englobent pas forcément 20% des sujets. Si, par exemple, la taille moyenne des ménages du premier quintile de revenus est supérieure à celle du cinquième quintile, le premier quintile est susceptible d'englober davantage d'individus que le cinquième.

Nous évoquerons tantôt des résultats 'bruts', tantôt des résultats 'standardisés'. Les résultats 'bruts' sont ceux ressortis de l'enquête de santé. Pour comparer correctement entre eux les différents quintiles de revenus, la différence de composition des cinq quintiles en termes d'âge et de genre doit être prise en compte car elle n'est pas forcée-

ment identique. Cela permettra, par exemple, d'éviter que le premier quintile englobe plus d'aînés et/ou davantage de sujets féminins que les autres en termes relatifs. Les différences de santé entre les quintiles pourraient donc être mises en rapport avec des différences de composition basées sur l'âge et le genre, et moins, voir pas du tout avec des différences de revenus. Dans la discussion des résultats, lorsqu'il est fait référence à des résultats 'bruts', une * sera utilisée. Une liste complète sera fournie dans un tableau récapitulatif (Tableau 1).

Tableau 1 – Prévalence brute et standardisée pour l'âge et le sexe d'indicateurs de santé (IC 95%) pour la Belgique et les régions, Enquête nationale de santé, 2008.

	Santé subjective	Maladies chroniques	Limitations fonctionnelles	Santé mentale	Santé sociale
Belgique					
Population totale	23.2*(21.9-24.6)	27.6*(26.3-28.9)	18.4*(17.1-19.7)	26.0*(24.5-27.5)	15.5*(14.4-16.7)
Premier quintile	30.8 (27.2-34.6)	31.9 (28.5-35.4)	24.6 (21.4-28.0)	32.0 (28.1-36.1)	22.2 (18.9-25.8)
Deuxième quintile	27.6 (24.0-31.5)	26.8 (23.8-30.1)	21.8 (18.8-25.1)	28.4 (24.8-32.4)	17.9 (14.9-21.2)
Troisième quintile	19.5 (16.8-22.7)	25.3 (22.5-28.4)	17.5 (15.0-20.2)	27.3 (23.8-31.0)	15.2 (12.6-18.3)
Quatrième quintile	14.5 (11.8-17.8)	20.4 (17.7-23.5)	17.1 (14.1-20.5)	23.3 (19.4-27.7)	12.2 (9.8-15.0)
Cinquième quintile	12.9 (10.4-15.8)	21.7 (19.1-24.6)	15.9 (13.3-18.8)	21.5 (18.6-24.8)	9.3 (7.6-11.5)
Région flamande					
Population totale	21.4*(19.5-23.4)	26.7*(24.8-28.5)	24.0*(22.0-25.9)	23.5*(21.4-25.7)	12.4*(10.9-13.9)
Premier quintile	25.8 (20.6-31.9)	32.4 (26.5-38.9)	27.1 (21.8-33.1)	28.0 (22.1-34.8)	13.0 (9.3-17.8)
Deuxième quintile	24.2 (19.4-29.8)	25.5 (21.2-30.4)	21.8 (17.5-26.7)	27.1 (21.9-33.1)	13.2 (9.6-17.7)
Troisième quintile	18.8 (14.9-23.3)	24.6 (20.5-29.3)	18.2 (14.6-22.4)	26.5 (21.6-32.1)	14.1 (10.7-18.4)
Quatrième quintile	13.8 (10.1-18.5)	19.9 (16.3-24.1)	17.7 (13.5-22.7)	22.9 (17.5-29.3)	9.8 (7.0-13.6)
Cinquième quintile	13.2 (9.7-17.7)	21.3 (17.7-25.4)	15.8 (12.3-20.1)	19.5 (15.7-24.0)	8.3 (6.1-11.2)
Région bruxelloise					
Population totale	25.7*(23.5-28.0)	30.5*(28.6-32.5)	24.0*(22.1-25.9)	34.3*(31.8-36.8)	22.9*(20.6-25.2)
Premier quintile	37.9 (32.5-43.6)	36.0 (32.2-39.9)	27.3 (23.2-31.8)	39.2 (34.0-44.6)	33.3 (27.8-39.3)
Deuxième quintile	33.9 (27.6-40.7)	33.9 (28.4-39.9)	19.9 (15.5-25.1)	35.5 (27.9-41.8)	32.4 (25.9-39.8)
Troisième quintile	21.1 (15.6-27.8)	25.8 (20.9-31.4)	25.4 (20.1-31.5)	31.8 (25.6-38.7)	20.6 (15.0-27.5)
Quatrième quintile	18.3 (13.6-24.2)	25.9 (20.5-32.1)	18.0 (13.3-23.9)	30.0 (24.3-36.3)	17.9 (13.4-23.6)
Cinquième quintile	15.2 (11.7-19.5)	23.3 (19.3-27.9)	17.9 (14.5-21.9)	29.3 (24.4-34.8)	12.7 (9.5-16.7)
Région wallonne					
Population totale	26.3*(24.2-28.5)	28.3*(26.4-30.3)	21.7*(19.9-23.5)	28.7*(26.5-30.9)	20.2*(17.8-22.1)
Premier quintile	36.0 (30.3-42.1)	29.4 (24.6-34.7)	19.3 (15.0-24.5)	34.9 (29.4-40.9)	32.2 (26.4-38.7)
Deuxième quintile	31.8 (26.1-38.0)	27.7 (23.2-32.7)	22.0 (17.4-27.3)	29.2 (24.1-34.9)	23.0 (17.8-29.2)
Troisième quintile	20.2 (16.1-24.9)	26.8 (22.6-31.3)	14.6 (11.5-18.2)	27.5 (22.7-33.0)	15.5 (11.4-20.7)
Quatrième quintile	14.5 (10.9-19.0)	19.7 (15.3-25.0)	14.7 (11.0-19.4)	22.5 (18.1-27.6)	16.7 (12.1-22.7)
Cinquième quintile	10.5 (7.4-14.7)	23.1 (16.9-26.3)	14.4 (10.7-19.0)	24.0 (18.9-30.0)	10.9 (7.6-15.3)

Source : Enquête nationale de santé, 2008.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les résultats présentés proviennent d'une enquête, d'un sondage réalisé seulement auprès d'une partie seulement de la population, mais que sur base de cette enquête, ce sont les caractéristiques de la santé de toute la population qui sont évaluées. Or, il s'agit bien d'une estimation, avec le degré d'incertitude qu'elle comporte. L'intervalle de confiance (IC) de 95% ci-après indique que pour toutes répétitions possibles de l'Enquête de santé auprès d'une même population à l'aide d'une même méthodologie et à un moment identique, la valeur mesurée (l'estima-

teur) tombera dans l'intervalle pour 95% de l'ensemble des enquêtes. Plus cet intervalle de confiance sera réduit, plus l'estimation de la valeur réelle est précise.

3. Les différences socio-économiques de santé

Plutôt que de dresser un inventaire complet de tous les indicateurs de santé qui sont abordés dans l'enquête nationale de santé, c'est un nombre limité d'indicateurs qui sera traité en détail. Les lecteurs intéressés pourront se référer au site internet de l'enquête (www.enquetesante.be) pour l'ensemble des résultats.

Sont pris en considération dans cet article cinq indicateurs couvrant différents domaines de la santé : santé subjective, affections chroniques, limitations fonctionnelles, santé mentale et santé sociale. Pour chaque indicateur, le lien entre le niveau de revenus et le niveau de santé sera discuté et quantifié si possible, et ce, tant pour la Belgique que pour chaque région. Pour quantifier cette éventuelle relation, une première mesure est l'Odds Ratio (OR). L'Odds ratio indique la différence relative de la prévalence des problèmes de santé ou de comportements à risque entre le plus bas quintile de revenus et le plus haut quintile. Une seconde mesure est la Population Attributable Fraction (PAF). La PAF doit être comprise comme le changement dans la prévalence totale (du facteur étudié) que l'on obtiendrait si la prévalence de ce facteur était la même que celle du quintile supérieur dans tous les quintiles (Demarest et al., 2010). Un aperçu de l'ensemble des résultats se trouve dans le tableau ci-dessous (Tableau 2).

Tableau 2 – Liste des paramètres des inégalités sociales, en se basant sur les résultats corrigés pour l'âge et le genre, Enquête nationale de santé, 2008.

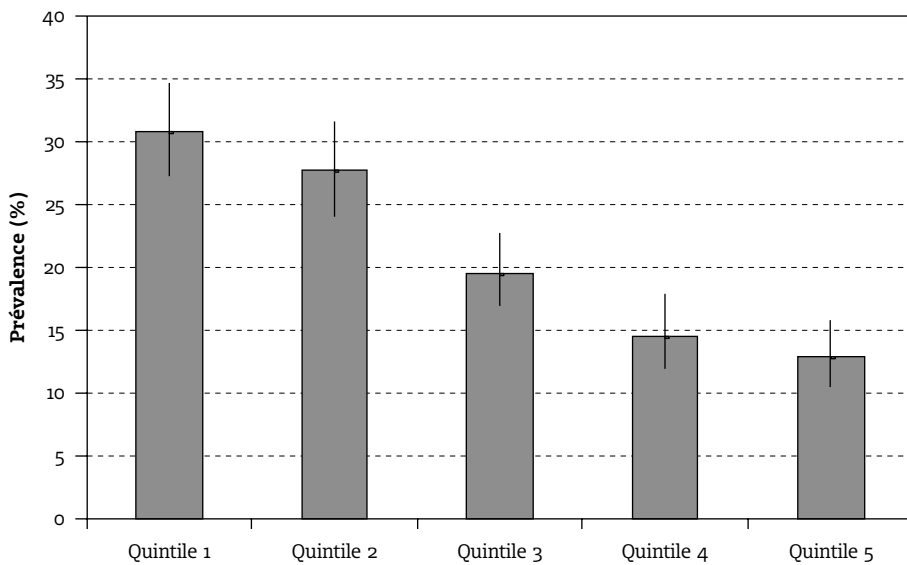
	Santé subjective	Maladies chroniques	Limitations fonctionnelles	Santé mentale	Santé sociale
Belgique					
Odds ratio	2,9 (2,2-3,9)	1,6 (1,3-2,0)	1,7 (1,3-2,2)	1,7 (1,3-2,2)	2,7 (2,0-3,6)
PAF %	40,0 (39,9-40,4)	17,2 (16,6-17,4)	29,6 (29,3-30,0)	9,7 (9,4-10,0)	37,2 (36,9-37,6)
Région flamande					
Odds ratio	2,2 (1,4-3,5)	1,6 (1,2-2,3)	1,9 (1,3-2,8)	1,6 (1,1-2,3)	1,7 (1,0-2,7)
PAF %	36,5 (36,1-36,9)	18,6 (18,3-19,0)	31,5 (31,1-31,9)	8,3 (7,9-8,7)	28,4 (27,9-28,9)
Région bruxelloise					
Odds ratio	3,3 (2,3-4,9)	1,9 (1,4-2,5)	1,7 (1,2-2,3)	1,6 (1,1-2,1)	3,4 (2,3-5,1)
PAF %	40,1 (39,3-40,9)	22,8 (22,1-23,5)	29,6 (28,7-30,5)	8,9 (8,2-9,7)	44,8 (44,0-45,6)
Région wallonne					
Odds ratio	4,6 (3,0-7,2)	1,5 (1,1-2,2)	1,4 (0,9-2,2)	1,7 (1,2-2,5)	3,7 (2,4-6,1)
PAF %	45,6 (45,0-46,1)	11,4 (10,9-11,9)	26,8 (26,1-27,4)	9,1 (8,6-9,7)	44,8 (44,0-45,6)

Source : Enquête nationale de santé, 2008.

3.1 L'estimation de la santé en général

Malgré son caractère subjectif, l'évaluation de son propre état de santé constitue un indicateur d'une valeur hautement prédictive pour la morbidité et la mortalité (Grant, 1995). Dans l'enquête de santé, il est demandé aux personnes interrogées (de 15 ans et plus) d'évaluer leur état de santé. Elles doivent choisir entre très mauvais, mauvais, raisonnable, bon ou très bon. Ces informations permettent de créer un indicateur du pourcentage de la population se déclarant subjectivement en mauvaise santé (c'est-à-dire pour tous les sondés déclarant que leur santé est subjectivement très mauvaise à raisonnable).

Figure 1 – Prévalence d'une mauvaise santé subjective dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l'âge (IC 95%), Belgique, 2008.



Source : Enquête nationale de santé, 2008.

En 2008, 23,2%* de la population évaluait sa santé personnelle comme (raisonnablement) mauvaise. Le rapport entre cette évaluation et le niveau de revenus saute aux yeux : après correction pour l'âge et le genre, les chiffres indiquent que dans le plus bas quintile de revenus, un peu moins d'une personne sur trois (30,8%) a une perception négative de sa propre santé (Figure 1). Ce pourcentage diminue systématiquement à mesure que nous progressons dans les quintiles. Dans le plus haut quintile de revenus, cette évaluation est de 12,9% de la population. Exprimée en Odds ratios, le risque de mauvaise santé subjective est 2,9 fois plus élevé chez les personnes dans le plus bas quintile de revenus que celles dans le plus haut. En termes de Population Attributable Fraction (PAF), ces inégalités sociales peuvent être exprimées comme suit : si la prévalence d'une mauvaise santé subjective était, dans tous les quintiles de revenus, identi-

que à celle retrouvée dans le plus haut quintile de revenus, la prévalence générale d'une mauvaise santé subjective diminuerait de pas moins de 40%.

L'analyse d'une évolution *linéaire* possible dans les inégalités sociales pour les diverses années de l'enquête (1997, 2001, 2004 et 2008) indique une très forte persistance de ces inégalités : elles n'augmentent pas mais ne se résorbent pas non plus.

Une comparaison régionale indique que, globalement, le pourcentage de personnes se percevant subjectivement comme étant en mauvaise santé est sensiblement moins élevé en Région flamande (21,4%*) que dans les deux autres Régions (Région de Bruxelles-Capitale : 25,7%*, Région wallonne : 26,3%*). Ces différences ne parviennent cependant pas à dissimuler que les inégalités sociales pour la perception de la santé dans toutes les régions suivent un même schéma : plus le quintile de revenus est bas, plus le pourcentage de personnes jugeant leur santé comme (raisonnablement) mauvaise augmente. Les inégalités sociales sont plus prononcées en Région wallonne : la PAF (45,6%) y est significativement plus élevée que celle retrouvée en Région flamande (36,5%) et en Région de Bruxelles-Capitale (40,1%).

3.2 Les maladies chroniques

En 2008, 27,6%* de la population belge (de 15 ans et plus) rapportait souffrir d'une ou plusieurs maladies chroniques (comme l'asthme, l'hypertension, le diabète, un mal de dos persistant, une allergie, etc.). Cette proportion diminue graduellement à mesure que le revenu augmente, passant de 31,9% dans les plus bas salaires à 21,7% dans la tranche de ménages aux revenus les plus élevés (Figure 2).

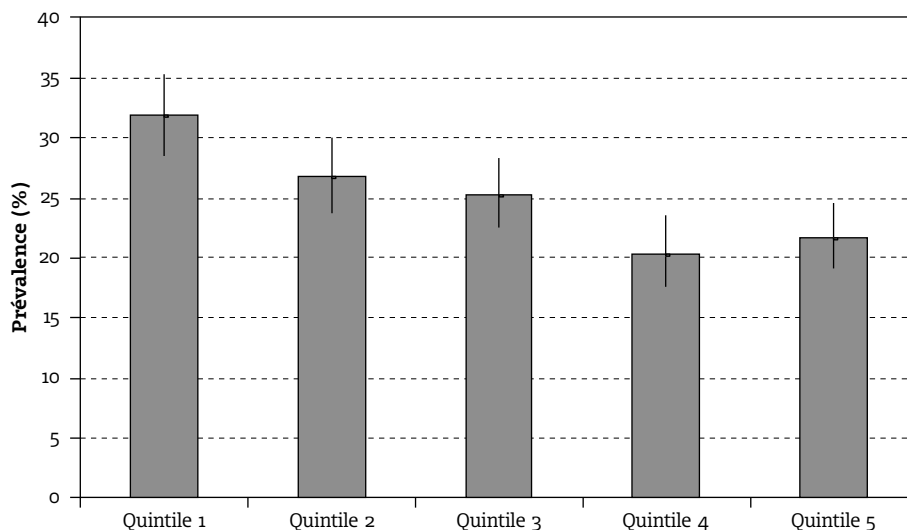
Cette diminution globale sur tous les quintiles présente une légère inflexion avant le plus haut quintile de revenus, puisque le pourcentage de personnes signalant des maladies chroniques dans ce dernier est un peu – mais pas significativement – plus élevé que ceux dans le quatrième quintile.

Le risque de mentionner des maladies chroniques est 1,6 fois plus élevé dans le plus bas quintile de revenus que dans le plus haut. La PAF est de 17,2%, soit la preuve d'une amélioration considérable si la prévalence des maladies chroniques était, pour tous les quintiles de revenus, identique à celle retrouvée dans le plus haut quintile de revenus. En ce qui concerne les maladies chroniques, il n'y a pas non plus de changement significatif dans le temps pour les inégalités sociales.

Les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale indiquent de façon significative (30,5%*) souffrir davantage de maladies chroniques que les habitants de la Région flamande (26,7%*) ou de la Région wallonne (28,3%*). Particularité spécifique à souligner pour les Régions wallonne et flamande, dans le quintile de revenus le plus élevé, le pourcentage de personnes signalant une maladie chronique est supérieur à celui du quatrième quin-

tile. En Région de Bruxelles-Capitale, où le pourcentage de personnes souffrant systématiquement de maladies chroniques diminue, la PAF est significativement supérieure (22,8%) en comparaison à celle de la Région flamande (18,6%) et de la Région wallonne (11,4%).

Figure 2 – Prévalence d'une ou plusieurs affections chroniques dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l'âge (IC 95%), Belgique, 2008.



Source : Enquête nationale de santé, 2008.

3.3 Les limitations fonctionnelles

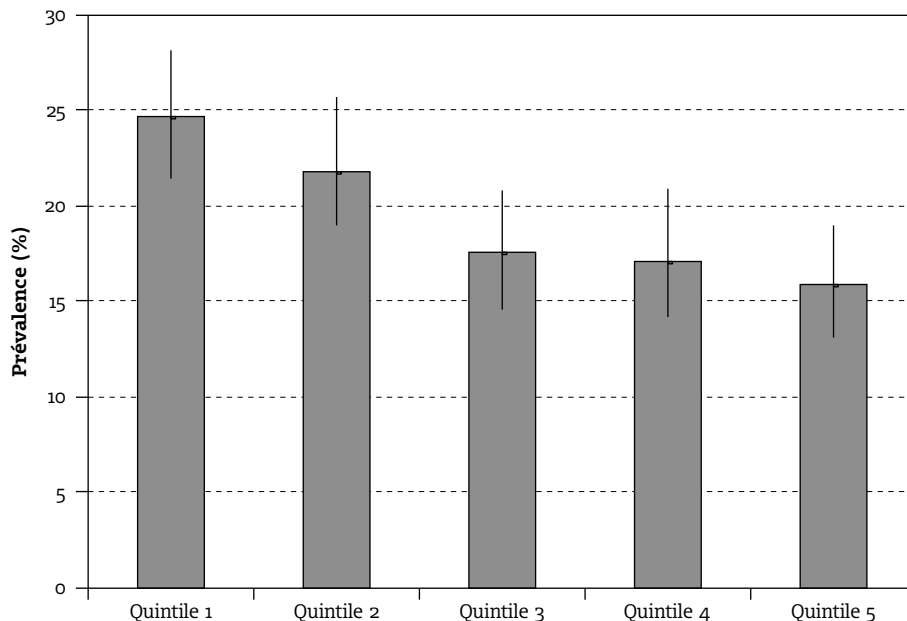
Les limitations fonctionnelles dans les activités quotidiennes concernent 18,4%* des Belges (de 15 ans et plus). Mais plus le revenu est faible, plus cette proportion augmente. Dans le groupe ayant le revenu le moins élevé, 24,6% souffrent de ces limitations, dans le groupe intermédiaire, ils sont 17,5% et dans le groupe au revenu le plus élevé, ils sont 15,9% (Figure 3).

L'Odds ratio est de 1,7, ce qui signifie que le risque de voir apparaître des limitations fonctionnelles est 1,7 fois plus élevé chez le groupe des revenus les plus faibles que chez le groupe des revenus les plus élevés. Si la prévalence de la limitation fonctionnelle était, dans tous les groupes de revenus, aussi élevée que celle valant pour le groupe des revenus les plus élevés, sa prévalence générale diminuerait de pas moins de 29,6%.

La prévalence des limitations fonctionnelles est la plus faible en Région wallonne (17,7%) et suivie de celle en Région flamande (19,3%). Le résultat pour la Région de Bruxelles-Capitale (22,0%) est significativement plus élevé en comparaison du résultat obtenu

pour la Région wallonne. Néanmoins, les inégalités sociales sont les plus prononcées en Région flamande, avec une PAF de 31,5%, significativement plus élevée que la PAF en Région de Bruxelles-Capitale (29,6%) et en Région wallonne (26,8%).

Figure 3 – Prévalence des limitations fonctionnelles dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l'âge (IC 95%), Belgique, 2008.



Source : Enquête nationale de santé, 2008.

3.4 La santé mentale

Dans le cadre de l'enquête nationale de santé, plusieurs indicateurs de santé mentale sont utilisés. Nous avons choisi de discuter de la prévalence des personnes avec un mal-être psychologique.

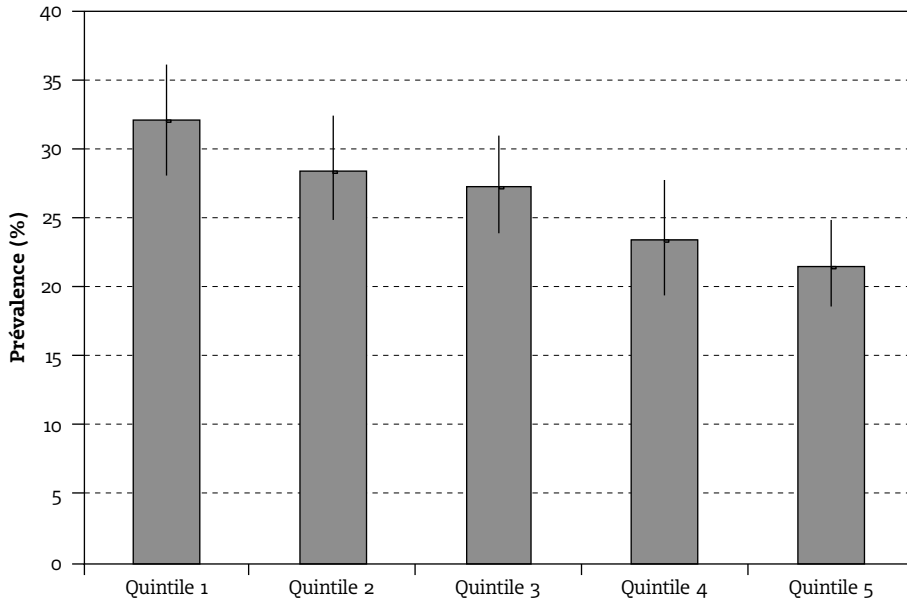
Cet indice de mal-être (mesuré par une série d'items tels qu'avoir confiance en soi, s'être senti découragé, malheureux, déprimé, etc.) a mis en évidence qu'un quart (26%*) des Belges se plaignaient d'avoir eu dernièrement des difficultés d'ordre psychologique. Parmi les ménages aux plus faibles revenus, cette proportion était de 32% tandis qu'elle était de 21,5% pour les ménages les plus aisés (Figure 4). L'association est confirmée par l'Odds ratio (1,6) et le PAF (diminution attendue de 9,7%).

La prévalence du mal-être psychologique est significativement plus importante en Région bruxelloise (34,3%*) qu'en Région flamande (24%*) et qu'en Région wallonne

Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle ?

(21,7*). Toutefois, les inégalités sociales sont autant présentes dans une région que dans l'autre : les deux paramètres de mesures d'inégalités (OR et PAF) sont quasi-identiques dans les trois régions.

Figure 4 - Prévalence d'un mal-être psychologique dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l'âge (IC 95%), Belgique, 2008.



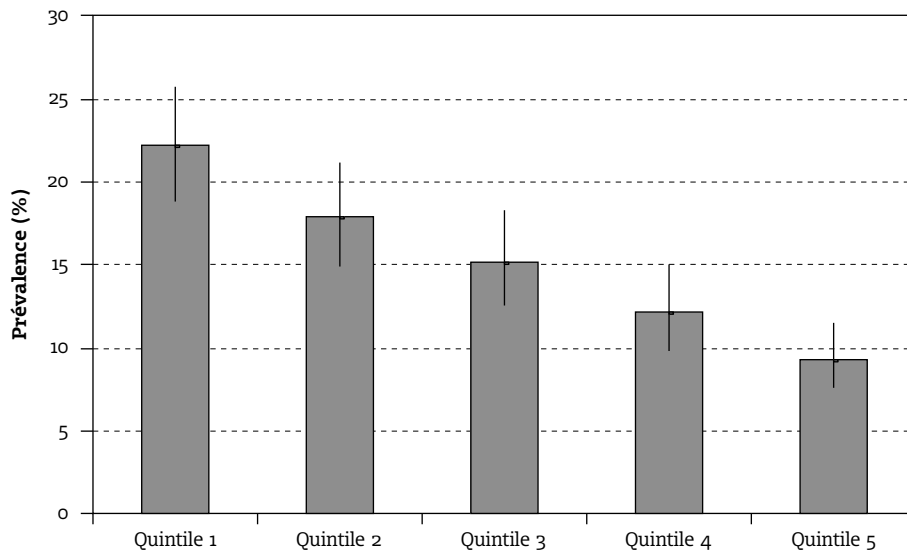
Source : Enquête nationale de santé, 2008.

3.5 La santé sociale

La santé sociale fait partie intégrante de la santé tout comme la santé physique et mentale. Pour la mesurer, l'indicateur retenu est celui de la satisfaction par rapport aux contacts sociaux : les gens peuvent-ils compter sur d'autres en cas de problèmes graves, pourraient-ils compter sur l'aide de voisins en cas de besoin ? En fonction des réponses aux différents items, les relations sociales sont classées comme étant pauvres, moyennes ou fortes.

Pour 15,5% des habitants du pays (de 15 ans et plus), la qualité des contacts sociaux peut être considérée comme plutôt pauvre. Un lien avec la position sociale est indéniable : une personne sur cinq (22,2%) appartenant au quintile des salaires les moins élevés a des relations sociales faibles. Pour les personnes qui appartiennent aux quintiles de salaires les plus élevés, cela concerne une personne sur dix (Figure 5). Ces inégalités sont encore confirmées par l'Odds ratio (2,7) et par le PAF (37,2%)

Figure 5 – Prévalence d'une faible qualité des relations sociales dans la population de 15 ans et plus, résultats standardisés pour le sexe et l'âge (IC 95%), Belgique, 2008.



Source : Enquête nationale de santé, 2008.

La proportion de personnes qui admettent avoir peu, ou pas de soutien, ni d'aide d'autres personnes est significativement plus faible en Région flamande (12,4%) que dans les autres régions. En Région bruxelloise, 22,9%* des personnes interrogées qui n'ont pas de soutien social contre 20,2%* en Région wallonne.

Pour l'indicateur relatif à la santé sociale, un gradient socio-économique est encore clairement identifiable : dans les quintiles de revenus les plus bas, la prévalence des relations sociales de piètre qualité est supérieure à celle dans les quintiles de revenus supérieurs. Comparant la PAF d'application pour les différentes régions, les inégalités sociales, et plus particulièrement la qualité perçue du soutien social, sont significativement plus élevées dans la Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne.

En résumé, les résultats des différents domaines de santé mettent en évidence des inégalités sociales. Ces résultats ne montrent pas uniquement une différence entre les plus bas et les plus hauts niveaux de revenus, mais mettent également en évidence un gradient social suivant lequel l'état de santé est de moins en moins bon à mesure que le revenu diminue. Cette constatation est d'importance capitale pour la compréhension des inégalités sociales de santé : cela ne concerne pas seulement les minorités défavorisées, mais également l'ensemble de la société.

Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle ?

4. Comment expliquer que les disparités de santé soient liées au niveau socio-économique ?

Plusieurs mécanismes concourent à l'existence d'inégalités sociales de santé. Les recherches se multiplient pour tenter de comprendre quels sont les facteurs les plus déterminants, et par là, savoir sur quels paramètres agir pour garantir l'égalité devant la santé.

Une première hypothèse pour expliquer ce lien soutient que la santé conditionne le statut socio-économique. Cependant, dans une société qui protège ses membres de la déchéance suite à des problèmes de santé, cette explication ne suffit pas à expliquer les inégalités (Van Oyen et al., 2010).

L'autre hypothèse est de dire que le statut socio-économique détermine l'état de santé. C'est cette hypothèse que de nombreux chercheurs penseurs cherchent à approfondir.

Un des premiers modèles explicatifs influant est celui de Dahlgren et Whitehead (Dahlgren, G. et Whitehead, M. 1992). Leur désormais célèbre arc-en-ciel met l'individu au centre d'une succession de facteurs. Certains de ces facteurs sont fixes, comme le sexe et l'âge. D'autres facteurs sont modifiables comme le style de vie, l'environnement physique, social, ainsi que les conditions socio-économiques et culturelles.

En 2003, l'OMS mettait l'accent sur les actions possibles en rééditant le rapport 'The solid facts' sur les connaissances dans le domaine (Wilkinson et Marmot, 2004). Cette publication illustrait l'étendue du gradient social et expliquait comment les facteurs psychologiques et sociaux influençaient la santé. L'enfance, le stress, l'exclusion sociale, la situation au travail, le chômage, le soutien social, les dépendances, l'alimentation et les transports publics étaient mis en évidence comme neuf priorités de santé publique pour combattre efficacement les inégalités sociales de santé.

En 2005, pour aller plus loin, l'OMS lance une 'Commission sur les déterminants sociaux de la santé'. Celle-ci attire l'attention des gouvernements, de la société civile et d'autres sur les effets des inégalités sociales sur la santé. Cette commission cherche les causes nationales et internationales d'inégalités et propose des moyens concrets de les combattre, basés sur des expériences ayant fait leurs preuves.

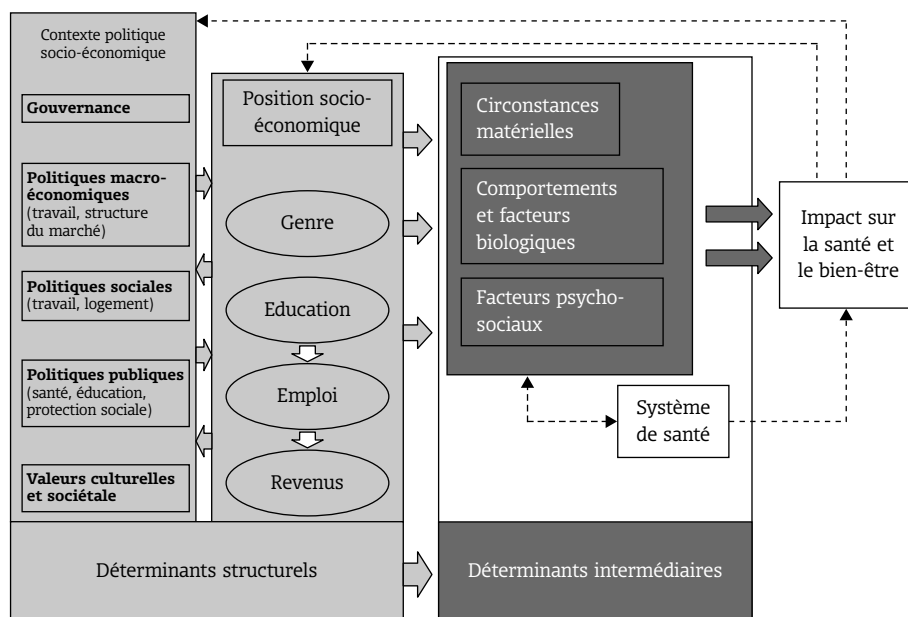
"La commission se concentre plus que tout autre effort mondial dans le domaine de la santé, sur l'origine des causes : les structures mondiales et sociales fondamentales de la hiérarchie sociale et les conditions dans lesquelles les personnes grandissent, vivent, travaillent et vieillissent." (CSDH, 2008)

Cette commission propose un modèle d'explication des inégalités sociales de santé où le contexte politique et socio-économique constitue la première variable influente.

De ce contexte découle la place relative de l'individu dans la société et avec elle les différences d'exposition et de vulnérabilité via les conditions de travail, le style de vie, les conditions d'habitation, etc. L'offre de services et de soins est, elle aussi, condition-

née par le contexte socio-économique de la société dans laquelle elle s'inscrit. (Voir figure 6)

Figure 6 – Cadre conceptuel des processus et déterminants d'inégalités sociales de santé.



Source : CSDH, WHO, 2007.

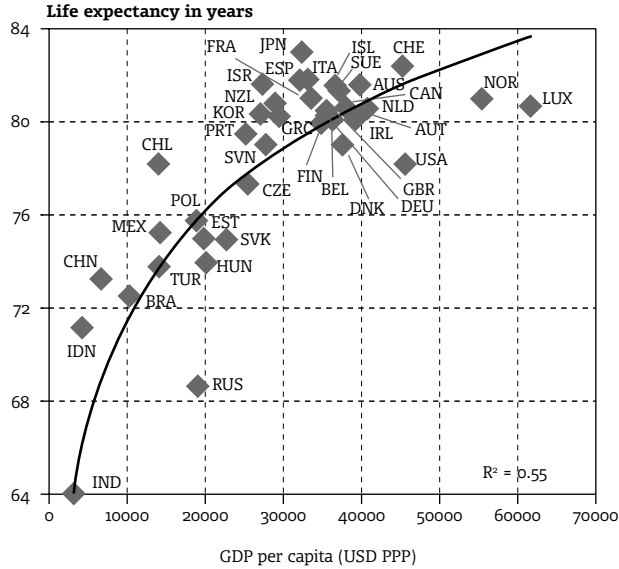
4.1 Le contexte économique, politique et social

Le contexte économique, politique et social peut sembler éloigné de la santé des individus. Il a cependant une influence qu'on ne peut pas ignorer. Plusieurs éléments sont à mettre dans ce contexte, comme les politiques publiques qui affectent le monde du travail, les conditions de logement, le contexte culturel par les valeurs qu'il véhicule, les politiques économiques avec la fiscalité, le marché du travail, etc.

Dans son récent rapport, l'OCDE rappelle, par exemple, le lien entre le Produit Intérieur Brut national et l'espérance de vie, ainsi que le lien entre les dépenses en soins de santé et l'espérance de vie. A la figure 7, on voit que dans les pays avec un produit intérieur brut par habitant plus élevé, l'espérance de vie est plus importante. La figure 8 montre que dans les pays où la dépense en soins de santé est plus élevée, l'espérance de vie est aussi plus grande, sauf pour les USA.

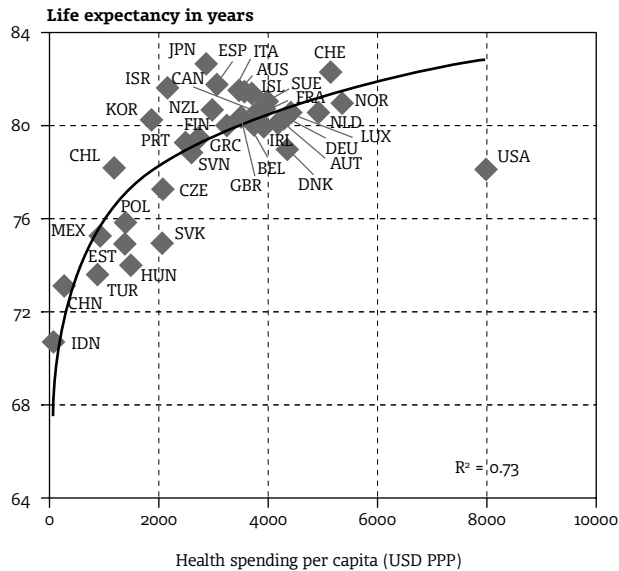
Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle ?

Figure 7 – Espérance de vie à la naissance et Produit Intérieur Brut par habitant et par pays en 2009.



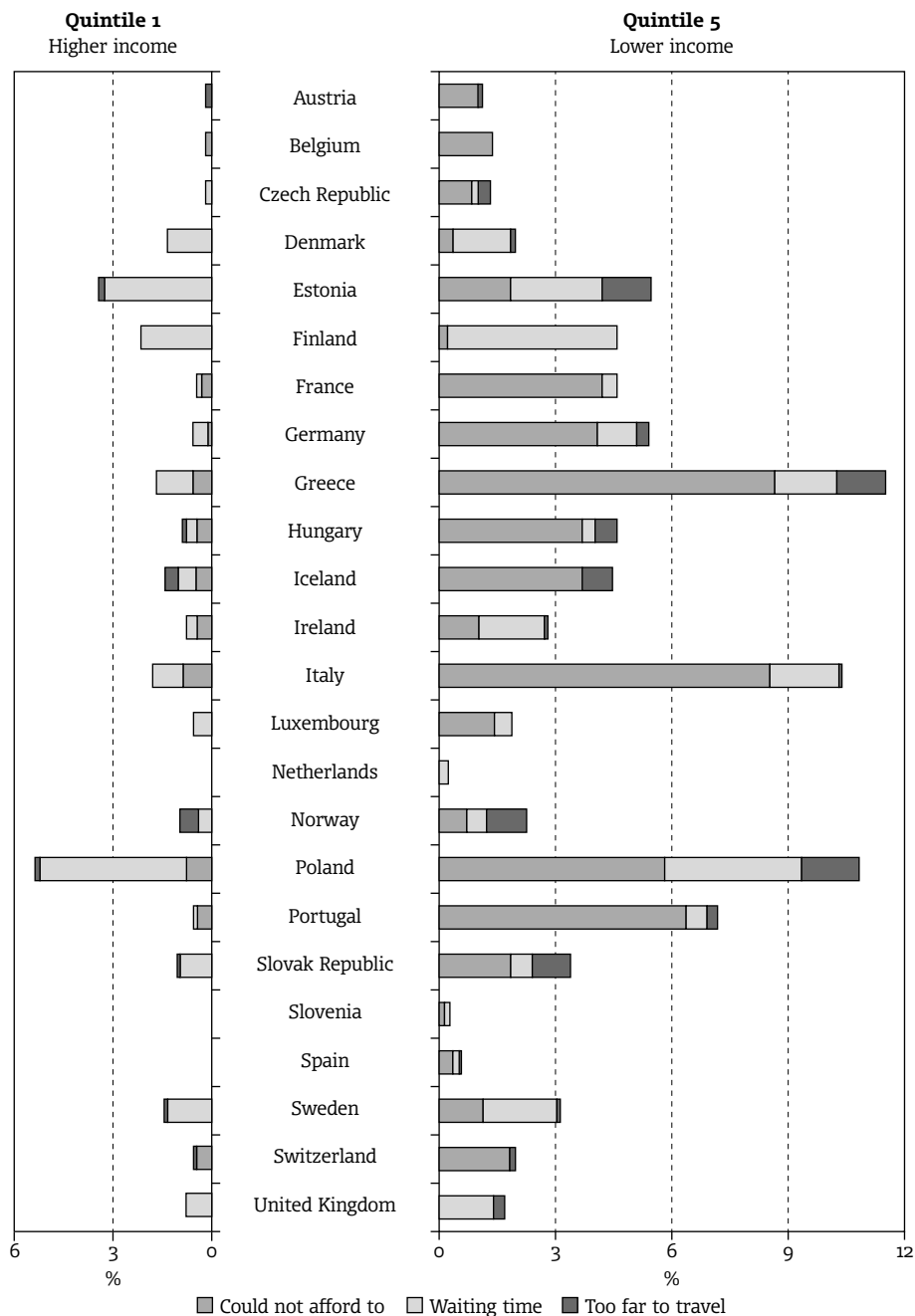
Source : OECD, 2011.

Figure 8 – Espérance de vie à la naissance et dépenses de santé par habitant et par pays en 2009.



Source : OECD, 2011.

Figure 9 – Besoin d'examens médicaux postposés selon différentes raisons (manque de moyens financiers, temps d'attente trop long, distance trop importante pour s'y rendre), par quintiles de revenus, Europe, 2009.



Source : OECD, 2011.

4.2 Les déterminants structurels

Les déterminants structurels sont directement dépendants du contexte socio-économique et politique. Ce sont ces déterminants qui 'gènèrent ou renforcent la stratification sociale et définissent la position socio-économique individuelle' (CSDH, 2007). Typiquement, il s'agit de la répartition hiérarchique de la société par les niveaux de formation ou de salaires. Le sexe ou l'appartenance ethnique sont aussi des variables qui déterminent encore la position hiérarchique dans la société et par là, un plus ou moins bon état de santé. Par exemple, dans l'enquête nationale de santé, les femmes sont plus nombreuses à se plaindre de maladies chroniques et aussi plus nombreuses à souffrir de mal-être psychologique.

L'accessibilité aux soins de santé fait partie des déterminants structurels. La Belgique est bien classée parmi les pays de l'OCDE. Elle arrive en deuxième position après l'Autriche pour le nombre de personnes qui déclarent ne pas avoir pu se permettre d'examen médicaux (Figure 9). Idem pour les soins dentaires non-satisfaits pour lesquels en Belgique, l'écart entre les plus hauts et les plus faibles revenus est moins important qu'en France ou en Allemagne mais plus important qu'au Luxembourg ou qu'en Irlande (figure 10).

Selon l'enquête nationale de santé, on constate néanmoins que la proportion de personnes qui a dû postposer des soins de santé pour des questions financières est de plus en plus importante à mesure que le revenu diminue. C'est ainsi que 3,9% des personnes dans le quintile de revenus les plus élevés ont dû postposer des soins de santé, contre 11,9% dans les revenus moyens et jusqu'à 28,5% dans les plus petits revenus.

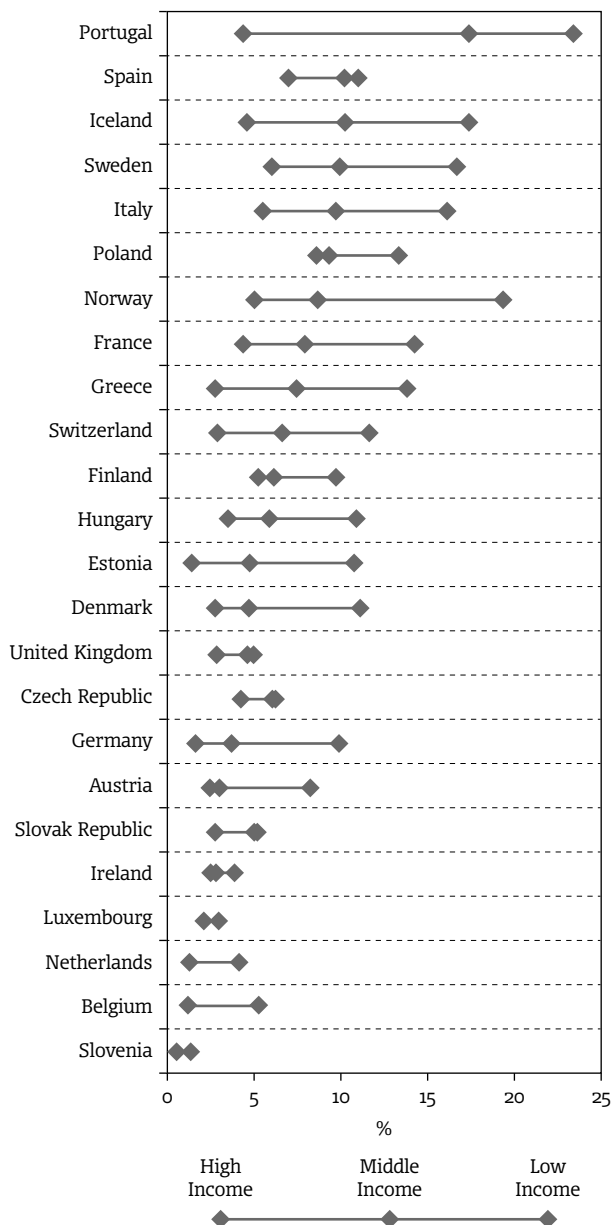
Les recherches mettent d'ailleurs de plus en plus en évidence la persistance d'inégalités sociales de santé malgré une bonne couverture géographique et un accès gratuit aux soins de santé (Marmot et Wilkinson, 1999).

4.3 Les déterminants intermédiaires

Les déterminants structurels agissent sur la santé via les facteurs intermédiaires que sont les conditions matérielles, le contexte psycho-social, le système de soins et les comportements individuels.

Ces facteurs ne sont pas distribués de façon aléatoire entre les personnes. Ils suivent le gradient social construit par les déterminants structurels. Autrement dit, les facteurs comme les conditions de vie sont plus ou moins favorables selon la place relative que la personne occupe dans la structure sociale.

Figure 10 – Besoin d'examens dentaires postposés, par quintiles de revenus, Europe, 2009.



Source : OECD, 2011.

Pourquoi et comment les conditions socio-économiques influencent-elles la santé individuelle ?

a) Les conditions matérielles

Dans son rapport sur la cohésion sociale (IWEPS, 2007), l'IWEPS informe qu'en Belgique, 19% des chômeurs déclarent avoir des problèmes de logement comme des fuites dans le toit, des murs humides ou des moisissures dans les châssis. Cette proportion est seulement de 13% chez les personnes au travail et de 10% chez les retraités.

Les conditions de travail sont bien connues comme responsables d'un plus ou moins bon état de santé. Or, les conditions de travail défavorables pour la santé se concentrent chez les personnes gagnant les plus faibles salaires comme les ouvriers. Selon l'enquête nationale de santé 2008, des désagréments causés par des poussières, des vapeurs, des fumées ou des gaz, ou des problèmes liés au bruit ou à des vibrations, des postures de travail difficiles et les risques d'accidents touchent 32,3% des gens dans le plus bas quintile et 16% dans le plus haut quintile de salaire.

Les sociologues ont d'ailleurs mis en évidence ce qu'ils appellent la double peine des ouvriers, c'est-à-dire 'plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte' par rapport aux cadres (Cambois et al., 2008).

b) Les conditions psycho-sociales

Le stress, le soutien de proches en cas de difficultés, la sécurité du revenu en cas de maladie ou les conseils de l'entourage sont des exemples de conditions psycho-sociales déterminantes pour la santé. Tout le monde ne bénéficie pas, hélas, d'un bon environnement psycho-social. Comme mentionné plus haut, les personnes de la plus faible tranche de revenus sont moins satisfaites de leurs contacts sociaux que les autres (9,8% d'insatisfaits dans les bas revenus contre 4,1% dans les revenus élevés).

c) Les comportements individuels

Le rôle des comportements individuels mérite une attention particulière. Le fait de fumer, de manger sainement, de soigner ses enfants à temps, ou de suivre son traitement médicamenteux, influence la santé. En effet, les comportements à risque sont plus présents chez les personnes plus pauvres. L'enquête nationale de santé montre que, en 2008, une personne sur quatre (25,8%) dans les niveaux de revenus les plus faibles fume quotidiennement, contre une personne sur cinq (21,8%) dans les revenus moyens et à peine une personne sur dix dans les revenus les plus élevés (11,2%). Mais ces comportements sont également influencés par la place relative de l'individu dans la société. Marmot a démontré que les différences de mortalité par maladies coronariennes entre les grades de la fonction publique subsistaient après contrôle des facteurs connus comme le tabac, la pression sanguine ou la sédentarité (Marmot, 2010). La persistance de ces différences au sein des fonctionnaires britanniques a conduit à penser que la place relative occupée par l'individu dans la société influence plus sa santé que le niveau de vie absolu.

D'autres auteurs ont d'ailleurs mis en évidence que les comportements étaient influencés par la perception qu'a l'individu de sa position relative dans la hiérarchie sociale (Wilkinson et Marmot 2004, Lynch et al., 2000). Des sentiments comme la honte ou la méfiance engendrent des comportements néfastes pour la santé : ne plus consulter, ne pas oser montrer ses enfants à un professionnel, s'automédiquer faute d'avoir eu les explications compréhensibles, etc.

A l'inverse, la valorisation sociale et le fait d'avoir un pouvoir de décision (*'empowerment'*) encouragent les attitudes favorables pour la santé (Marmot, 2006). L'enquête nationale de santé met d'ailleurs en évidence que parmi les personnes dont les revenus sont les plus élevés, 80,9% font suffisamment d'exercice physiques ou ont assez de loisirs pour se maintenir en bonne santé, 74,2% en font autant parmi les revenus intermédiaires contre seulement 65,9% parmi les plus faibles revenus.

Un manque de connaissance ou d'informations intelligibles peut aussi mener à des comportements à risque. Seul un quart (27,5%) des personnes issues du groupe aux revenus les plus bas a su reconnaître correctement les comportements qui n'étaient pas à risque de contamination par le virus du SIDA. Dans la tranche de revenus supérieurs, la moitié de la population (48,8%) a pu correctement identifier les comportements qui ne sont pas à risque : embrasser sur la bouche, piqûres de moustiques, don de sang, repas préparé par une personne séropositive.

Enfin, il faut ajouter que les déterminants intermédiaires se cumulent bien souvent pour une même personne tout au long d'une même existence, probablement dès la vie in-utero. Les causes des inégalités de santé à l'âge adulte sont à chercher dans l'ensemble de la trajectoire de vie.

Les structures sont importantes dans le modèle explicatif retenu, mais les influences de l'individu sur ces structures ne doivent pas être négligées. Chaque individu a un pouvoir de changement.

"La politique publique de santé ne peut se centrer exclusivement sur l'offre de moyens et de services conçus à partir de savoir expert. Elle doit tenir compte des capacités de réponse et d'innovation dont témoignent les populations dont elle veut promouvoir le bien-être." (Raynaut, 2002)

5. Conclusions

L'ensemble des domaines de la santé sont traversés par le gradient des inégalités sociales. Les inégalités sociales de santé concernent indistinctement les trois régions du pays. En fonction du problème considéré, c'est l'une ou l'autre région qui connaît le plus d'inégalités. La Région bruxelloise connaît plus d'inégalités concernant les maladies chroniques. Dans la Région flamande, les inégalités sont plus prononcées pour ce

qui concerne les limitations fonctionnelles tandis que la Région wallonne connaît plus d'inégalités pour la santé subjective.

Au fil des années, les analyses statistiques n'ont pas mis en évidence d'évolution, qu'elle soit favorable ou défavorable, en ce qui concerne l'écart entre les plus riches et les moins riches. On pourrait donc être rassuré sur l'évolution des inégalités sociales de santé en Belgique. Cependant, on peut aussi s'inquiéter de voir une telle persistance des inégalités à travers les années. Bien que l'enquête ne porte pas sur les mêmes personnes (l'enquête de santé est cross-sectionnelle et pas longitudinale) il est quand même étonnant de se rendre compte qu'en plus de dix ans, soit presque une génération, le gradient social est resté inchangé !

L'analyse a été faite en prenant le niveau de revenu comme indicateur du niveau socio-économique mais la réalité qui se cache derrière cet indicateur est évidemment bien plus complexe. L'histoire individuelle de chacun, ses multiples influences sociales, le milieu géographique dans lequel il vit et bien d'autres paramètres doivent être étudiés pour nuancer l'analyse du niveau socio-économique. Pour certains, d'ailleurs, la société ne serait plus tellement hiérarchisée verticalement (par le niveau de revenu ou le niveau d'éducation) mais segmentée selon son appartenance à l'un ou l'autre groupe ou par l'adhésion à un modèle culturel dominant. "Le sida a été récemment un révélateur particulièrement puissant de ces nouveaux clivages et des nouvelles formes de vulnérabilités qui se développent dans la société occidentale". (Raynaut, 2002)

Reconnaître que les inégalités sociales de santé existent malgré les importants moyens financiers injectés dans les soins de santé est une première étape dans la lutte contre celles-ci. Reconnaître que la santé n'est pas une caractéristique strictement individuelle, mais est influencée par la place qu'occupe l'individu dans la structure sociale est une autre condition nécessaire pour combattre efficacement les inégalités sociales de santé.

A long terme, c'est surtout une diminution des inégalités sociales qui ira de pair avec une diminution des inégalités en matière de santé. A court et moyen termes, la politique doit surtout intervenir sur ce qu'on a appelé plus haut les facteurs intermédiaires : améliorer les conditions de travail et de vie, diminuer le stress au travail, encourager les styles de vie sains ou promouvoir les liens sociaux.

NOTE

1. C'est-à-dire, avoir au moins une des limitations suivantes : Se coucher et se lever du lit, s'asseoir et se relever d'une chaise, s'habiller et se déshabiller, prendre un bain ou une douche, se laver les mains ou la figure, se nourrir à l'aide d'une fourchette et d'un couteau, utiliser les toilettes.



La précarité énergétique en Belgique

Sandrine Meyer et Frédéric Huybrechs

1. Introduction

La précarité énergétique, comme la précarité en général, a toujours existé et est universelle.

A chaque époque et dans toutes les civilisations, certaines personnes ont éprouvé des difficultés plus ou moins grandes à avoir accès à l'énergie nécessaire, notamment pour cuisiner et se chauffer. La notion de précarité énergétique est toute relative ; tant au niveau temporel (on ne souffrait pas de la même manière du manque d'énergie au Moyen-Age que maintenant) que sociétal (fonction du pays et de son niveau de développement) ou géographique (fonction du climat notamment).

Pourtant, la notion de précarité énergétique est apparue tardivement dans les agendas politiques de l'Union Européenne (UE), de certains pays membres dont la Belgique (dans son Plan fédéral de lutte contre la précarité), voire même d'organisations mondiales telles que les Nations Unies, qui ont proclamé 2012 'l'année de l'énergie durable pour tous'. Cette attention accrue est partiellement liée à l'augmentation du prix des énergies. Au Royaume-Uni (RU) par exemple, l'adoption d'une loi et d'un programme de lutte contre le « *fuel poverty* » date de la crise pétrolière des années 80 (Boardman 2010). Pour ce qui concerne l'UE du moins, cette attention est liée à la mise en œuvre des directives libéralisant en 2007 au plus tard les marchés du gaz et de l'électricité pour les clients résidentiels.

Ce chapitre vise à cerner les enjeux inhérents à la précarité énergétique en s'intéressant aux définitions existantes, à ses causes et conséquences, au public le plus souvent concerné, et à analyser la situation dans notre pays, au niveau de chacune des trois régions. La comparaison portera non seulement sur les mesures mises en œuvre, et plus particulièrement sur les procédures en cas de défaut de paiement, mais s'intéressera aussi à l'approche générale adoptée par les régions en matière de précarité énergétique.

Les éléments présentés ne sont pas exhaustifs. Ils sont issus de la synthèse des points essentiels d'une recherche plus large et nettement plus détaillée (Huybrechs et al. 2011). Cette étude s'appuie notamment sur la rencontre et la confrontation des avis de différents protagonistes belges, actifs dans la problématique de la précarité énergétique en Belgique.

2. Qu'est-ce que la précarité énergétique ?

Pour commencer, il est intéressant de découvrir les différentes notions adoptées par nos pays voisins et de les comparer à celle de 'clients protégés', utilisée en Belgique pour accorder diverses aides sociales en matière d'énergie (essentiellement gaz et électricité). Ensuite, nous nous pencherons sur l'analyse des causes et conséquences de la précarité énergétique dans le but de vérifier si ces notions correspondent bien à la réalité rencontrée.

2.1 Définitions

Comme évoqué précédemment, il n'existe pas une seule et unique définition de ce qu'est la précarité énergétique mais bien un ensemble de définitions légales – comme au RU avec le « *fuel poverty* » ou en France avec l'adoption récente d'une définition conceptuelle de la précarité énergétique – ou de notions plus ou moins liées telles le 'client protégé' utilisé en Belgique.

2.1.1 Définition britannique

La définition britannique de « *fuel poverty* » ne se focalise pas essentiellement sur les coûts de chauffage du ménage (UK Fuel Poverty Strategy 2001). Pourtant, même les sites officiels limitent la notion à ces seules dépenses (voir la définition 'pratique' mentionnée ci-après). La définition porte toutefois sur les dépenses qui devraient être consenties, afin de prendre en considération les ménages qui s'auto-restreignent ou ne sont plus du tout en mesure de couvrir leurs besoins énergétiques même élémentaires.

« La précarité énergétique signifie être dans l'incapacité financière de se chauffer. Nous considérons qu'un ménage est en précarité énergétique s'il doit dépenser plus de 10% de ses revenus en énergie pour chauffer correctement son logement (habituellement 21°C pour la pièce de vie principale, et 18°C dans les autres pièces occupées). »¹

Par ailleurs, le recours à un seuil unique fixé à 10% du revenu repose sur des circonstances locales et conjoncturelles (calculs statistiques du pays à une certaine époque). Il n'est donc pas universel et pose question sur le traitement réservé aux ménages en marge de cette limite. Une définition s'appuyant sur un seul critère strict d'objectiva-

tion est plus aisée à mettre en œuvre mais couvre nettement moins bien les diverses situations rencontrées sur le terrain.

2.1.2 *Définition française*

« Est en précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources et de ses conditions d'habitat » (art. 11 de la *'Loi portant engagement national pour l'environnement'*²).

La législation française s'est récemment enrichie d'une loi définissant spécifiquement la précarité énergétique, résultant notamment des discussions entre divers acteurs de terrain lors des Grenelles de l'environnement, ainsi que d'un plan de lutte contre la précarité énergétique. Notons que la définition, essentiellement conceptuelle, n'a pas encore reçu de critères d'objectivation pour la mise en œuvre de mesures liées au plan de lutte.

Si l'ensemble des services énergétiques d'un ménage est couvert par la définition (pas uniquement le chauffage), la notion de précarité énergétique se limite, à raison, aux besoins élémentaires et non à l'ensemble des dépenses énergétiques du ménage pour son logement. La nuance est importante mais complique la mise en œuvre puisqu'il faudra s'accorder sur la détermination de ces besoins élémentaires. Notons que, même si les causes de précarité énergétique sont multiples (comme nous le verrons plus loin), la définition les circonscrit uniquement au manque de ressources financières ou à l'état du logement.

2.1.3 *Notion de 'client protégé' au niveau fédéral belge*

La Belgique est un état fédéral comportant trois communautés et trois régions. L'état fédéral reste compétent pour tout ce qui a trait à l'intérêt général de tous les Belges (par exemple : les finances, l'armée, la justice, la sécurité sociale, certains aspects liés à l'énergie et au transport, etc.). Les communautés s'occupent plutôt des matières relatives à la culture, à l'enseignement ou à l'emploi des langues, et des matières dites « personnalisables » (par exemple : l'aide aux personnes), tandis que les régions, dont les compétences ont été élargies petit à petit, sont en charge des matières en lien avec le territoire, comme l'économie, l'emploi, le logement, l'énergie, l'environnement, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la tutelle sur les provinces, les communes et les intercommunales.³

Même si la lutte contre la précarité énergétique ne fait pas l'objet d'une loi ou d'un programme d'actions particulier en Belgique, elle est notamment intégrée dans les politiques de lutte contre la pauvreté en général,⁴ de protection des consommateurs vis-à-vis des fournisseurs d'énergie dans un marché libéralisé, et de lutte contre l'endettement.

L'essentiel des aides sociales existantes en Belgique en matière d'énergie (par exemple : tarif social spécifique pour le gaz et l'électricité,⁵ aides en cas de défaut de paiement,

protections accrues contre la coupure d'alimentation) ont été mises en œuvre bien avant la libéralisation des marchés résidentiels du gaz et de l'électricité (qui a eu lieu en 2003 en Région flamande et en 2007 pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne), et modifiées progressivement par les processus successifs de régionalisation et de libéralisation des marchés de l'énergie. Elles sont généralement dispensées par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS).⁶ Généralement, seul l'aspect curatif est pris en considération (conservation de l'accès à l'énergie, apurement des dettes), les moyens faisant souvent défaut pour assurer un encadrement et un suivi au niveau de la consommation énergétique.

Une notion assez fondamentale pour obtenir ces aides sociales en matière d'énergie (gaz et électricité) tourne autour de la notion de 'client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire', définie au niveau fédéral dès les années 60 (art. 15/10, § 2 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux). Le Tableau 1 synthétise les catégories actuelles d'ayants-droit au statut de 'client protégé' fédéral.

Tableau 1 – Catégories des ayants-droit au statut de 'client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire' au niveau fédéral belge.

Catégories d'ayants-droit au statut de 'client protégé' fédéral
<p>A) tout abonné client final qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie d'une décision d'octroi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. du revenu d'intégration 2. du revenu garanti aux personnes âgées 3. d'une allocation aux handicapés suite à une incapacité permanente de travail ou une invalidité d'au moins 65% 4. d'une allocation de remplacement de revenus aux handicapés 5. d'une allocation d'intégration aux handicapés (catégories II, III, IV) 6. d'une allocation d'aide aux personnes âgées 7. d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne 8. d'une aide sociale financière dispensée par un CPAS à une personne inscrite au registre des étrangers avec une autorisation de séjour illimité et qui, en raison de sa nationalité, ne peut être considéré comme ayant droit à l'intégration sociale. <p>B) par assimilation aux catégories 2, 3, 4, 5, 6 et 7 mentionnées au point A), le bénéficiaire d'une allocation d'attente, soit au revenu garanti aux personnes âgées, soit d'une allocation aux handicapés, soit d'une allocation d'aide aux personnes âgées, qui lui est accordée par le CPAS.</p> <p>C) les locataires occupant un logement dans un immeuble à appartements chauffé au gaz naturel à l'aide d'une installation collective, pour autant que les logements soient offerts en location à des fins sociales par une société de logement social.</p>

Remarque : le tarif social ne s'applique pas aux résidences secondaires, aux communs des immeubles résidentiels, aux clients professionnels, aux clients occasionnels et raccordements provisoires.

Source : Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation des prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire.

La protection est donc accordée sur base d'une appartenance à un statut social, pour l'obtention duquel il n'est pas toujours fait référence au budget global du ménage. En outre, la présence d'un compteur individuel conditionne l'octroi du tarif social aux ayants-droit, excepté dans le cas de logements sociaux (voir point C de la définition au Tableau 1). Les

ménages, hors logements sociaux, alimentés par exemple par une chaudière collective ou un réseau de chaleur ne bénéficient donc pas du tarif social. Par ailleurs, bon nombre de ménages se retrouvent dans les mêmes conditions de faibles revenus ou de situation précaire sans avoir accès à ces statuts et, donc, ne bénéficient pas des mêmes aides et protections que les 'clients protégés'. Les régions de Bruxelles-Capitale et wallonne ont tenté de pallier cette lacune en ajoutant des catégories d'ayants-droit au niveau régional, basées sur la notion d'endettement et/ou de faibles revenus⁷ (Tableau 2).

Enfin, cette notion de 'client protégé' ne s'applique que dans le cadre des aides relatives à l'électricité et au gaz pour les clients résidentiels, alors que celles associées aux combustibles liquides, tel le mazout de chauffage, se réfèrent à d'autres conditions d'accès, en fonction notamment du revenu global du ménage (Tableau 2). Cependant, en matière de combustibles solides (bois, pellets, charbon, etc.), aucune aide n'est disponible pour les ménages en difficulté.

2.2 Causes et conséquences de la précarité énergétique

Les définitions et notions présentées ci-avant correspondent-elles à ce qui est observé sur le terrain ? Une manière de le vérifier est de s'intéresser aux causes et conséquences identifiées de la précarité énergétique.

Deux causes fondamentales tournent d'une part autour de l'adéquation des revenus du ménage avec les dépenses nécessaires pour satisfaire ses besoins élémentaires (dont l'énergie fait partie comme l'alimentation ou l'eau) et, d'autre part, autour de la qualité énergétique du logement, de ses implications sur la consommation d'énergie et, donc, sur la facture. Le lien entre le manque de revenus et le fait de vivre dans un logement de piètre qualité et équipé avec des appareils vétustes est par ailleurs bien établi (voir par exemple : EPEE 2007 ; Healy & Clinch 2002 ; Liddell & Morris 2010).

A ces deux piliers s'ajoutent également une série de causes adjacentes ou concomitantes – telles que le prix des énergies qui ont tendance à augmenter parfois de manière brutale (CREG, 2011 a et b), le climat, des éléments tels que l'éducation ou les compétences techniques (Windey 2007), un mauvais état de santé (Healy & Clinch 2002) ou un accident – qui viennent renforcer le déséquilibre budgétaire ou le grever soudainement.

Lorsque ce déséquilibre apparaît, deux conséquences surviennent dans le ménage concerné. Il s'agit d'une part de la restriction de la consommation par rapport à ses besoins élémentaires, passant ainsi du côté de la 'face cachée' de la précarité énergétique (face cachée car l'auto-restriction, volontaire ou non, passe totalement inaperçue dans les statistiques actuelles qui portent plutôt sur les dépenses consenties pour l'énergie dans le logement ou sur les problèmes d'impayés). D'autre part, un ménage peut tenter de maintenir sa consommation avec le risque d'un défaut de paiement vis-à-vis de son fournisseur et d'enclencher la spirale de l'endettement.

Tableau 2 – Comparaison des conditions d'accès aux statuts de 'clients protégés' régionaux gaz/électricité et aux allocations du Fonds Social Chauffage (mazout).

Statut de 'clients protégés' gaz/électricité au niveau régional		Allocations Fonds Social Chauffage (mazout)
Région flamande	Région de Bruxelles-Capitale	Région wallonne
Idem fédéral + tout client résidentiel qui peut prouver au moment de la mise en demeure par le fournisseur que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit:	Idem fédéral + tout client résidentiel qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie:	Les aides du Fonds s'adressent: <ul style="list-style-type: none"> - aux personnes ayant droit à une intervention majorée d'assurance maladie invalidité (montant annuel des revenus bruts du ménage \leq 15.782,42 €, majoré de 2.921,74 € par personne à charge) - aux personnes à revenus limités (montant annuel des revenus bruts du ménage \leq 15.782,42 €, majoré de 2.921,74 € par personne à charge. Le revenu cadastral non indexé (x3) des biens immobiliers autres que l'habitation du ménage est pris en compte.)
- est engagé dans un processus de médiation de dettes;	- d'une avance sur prestation visée aux 7 premiers points du statut fédéral	- aux personnes bénéficiaires d'une médiation de dettes ou d'un règlement collectif de dettes, et qui sont dans l'incapacité de payer leur facture de chauffage.
- a été déclaré(e) client protégé par le CPAS (sur base d'une enquête sociale) ou par BRUGEL (sur base de conditions de revenus et de composition de ménage)	- d'un secours partiellement ou totalement pris en charge par l'Etat fédéral (réfugiés régularisés et candidats réfugiés recevant une aide financière du CPAS)	
- bénéficie du statut OMNIO	- d'une décision de guidance éducative de nature financière prise par le CPAS	
	- d'un suivi assuré par un centre de médiation de dettes agréé ou qui est sous règlement collectif de dettes.	

Sources : Service Public de Programmation Intégration sociale 2007 ; <http://energie.wallonie.be/fr/suis-je-un-client-protège.html?IDC=6273> (accédé le 25/08/2011) ; Ordonnance bruxelloise du 20/07/2011 ; Fonds Social Chauffage (mazout) <http://www.fondschauffage.be> (accédé le 20/09/2011).

Dans les deux cas, les implications à plus ou moins long terme sont identiques, à savoir un renforcement du risque de problèmes de santé (par manque de chauffage ou suite à des coupes budgétaires aux niveaux des soins de santé), d'exclusion sociale ou de dégradations de l'habitat. Cette situation peut enclencher un véritable cercle vicieux étant donné qu'elle agit indirectement sur une aggravation des problèmes majeurs, identifiés à la base de la précarité énergétique : le déséquilibre entre les revenus disponibles et la couverture des besoins élémentaires du ménage d'une part, et la piètre qualité (énergétique) du logement d'autre part (Huybrechs et al. 2011).

La complexité des relations entre les revenus, le logement et la santé illustre la difficulté à restreindre la politique de lutte contre la précarité énergétique à un seul domaine. Sans une prise en considération transversale de la problématique, à la fois au niveau des aides sociales (équilibre entre revenus et besoins vitaux), du suivi et de la médiation de dette, de l'amélioration de l'accès à un logement de qualité (social ou privé) et de la réflexion sur les impacts indirects de certaines politiques environnementales adoptées pour lutter contre le changement climatique – combinés de façon cohérente dans un ensemble de mesures (« *policy mix* ») – la lutte contre la précarité énergétique risque de représenter un souci politique majeur dans les années à venir, sans véritable solution pour enrayer le phénomène.

3. Etat des lieux en Belgique

3.1 Ampleur de la problématique en Belgique

Étant donné la multitude de facteurs explicatifs de la précarité énergétique et la diversité des situations couvertes par la notion, il n'est pas possible d'identifier le public concerné sur base d'un seul indicateur. Il est donc nécessaire de faire appel à un faisceau d'indicateurs proches de la problématique (ou « *proxies* ») et de tenter, autant que faire se peut, de les croiser pour obtenir une approximation de l'ampleur du phénomène et de sa caractérisation. Parmi les données quantitatives intéressantes à exploiter, figurent les dépenses énergétiques des ménages pour leur logement, que l'on peut rapporter aux revenus pour mesurer le 'taux d'effort énergétique' à supporter par les ménages. L'on considère généralement, par référence à la définition britannique, que les ménages ayant un taux d'effort énergétique supérieur à 10% sont en précarité énergétique. Les statistiques relatives aux procédures de défaut de paiement (comme le nombre de compteurs à budget/limites de puissance placés et actifs ; le nombre de déclarations en défaut de paiement et de plans de paiement non respectés ; le nombre de coupures) offrent une autre perspective, mais elles sont limitées aux marchés du gaz et de l'électricité et très difficilement comparables d'une région à l'autre, suite à l'adoption de procédures et de collectes de données différentes (voir Huybrechs et al. 2011 : Chapitre 3, point 3.1. pour plus de détails). Quelques exemples de chiffres issus des rapports annuels des régulateurs régionaux des marchés du gaz et de l'électricité sont donnés ici à titre indicatif (Tableau 3).

Tableau 3 – Plans d'apurement et coupures de gaz/électricité dans les trois régions.

	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale
Nombre de ménages privés en Belgique en 2009 (% du total)	26,01,266 (-56,5%)	14,93,820 (-32,4%)	5,11,458 (-11,1%)
Plans d'apurement gaz/électricité (dont % non-respectés)	70.893 (2010) (-41,5%)	130.000 (2009) (56%/53%)	54.000 (2010) (52%/80%)
Nombre de coupures d'électricité	1.857 (2010)	6.300 (2010)	700 (2009)
Nombre de coupures de gaz	2.836 (2010)	3.400 (2010)	540 (2009)

Remarque : les coupures en Région flamande/Région de Bruxelles-Capitale ne reprennent que les décisions de la CCL/du juge de paix et non les coupures pour des problèmes de sécurité, maison vide, etc. Les chiffres pour la Région wallonne par contre sont globaux.

Sources : Rapports annuels 2010 et 2011 des régulateurs régionaux VREG, CWaPE et BRUGEL ; SPF Economie, DG Statistiques et Information Economique, <http://www.statbel.fgov.be>, accédé en octobre 2011.

A côté des aspects quantitatifs évoqués au point suivant, l'on pourra également s'intéresser à une approche plus qualitative portant sur le ressenti des ménages, notamment sur la question subjective de savoir s'ils ont eu froid dans leur logement au cours de l'année écoulée.

3.1.1 Evolution du taux d'effort énergétique des ménages en Belgique

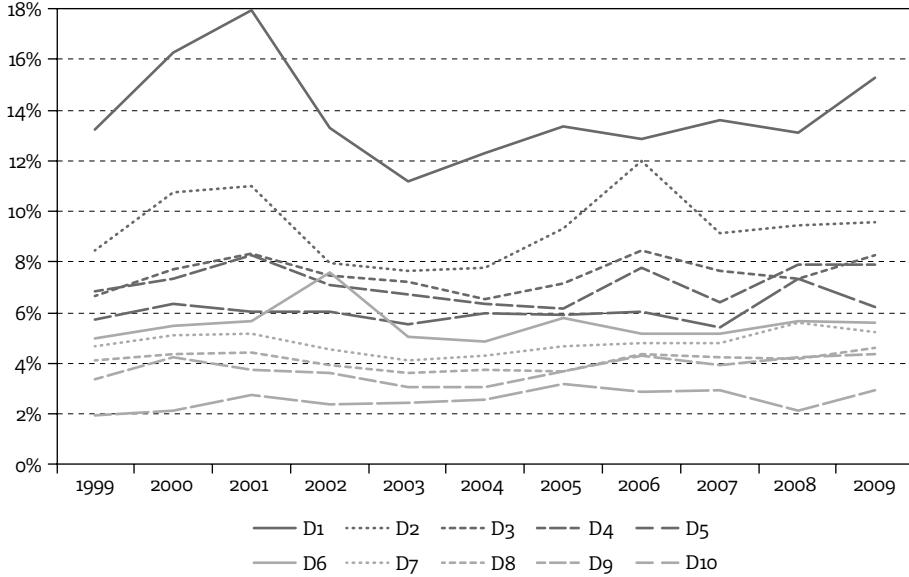
Les dépenses énergétiques des ménages pour le logement couvrent une série de consommations liées à des besoins de base (chauffage, eau chaude sanitaire, cuisson des aliments, certains électroménagers ou appareils bureautiques), de confort (par exemple : séchoir, gadgets électroniques), ou de pur loisir (par exemple : piscine chauffée). La frontière entre les catégories est parfois ténue et s'apprécie essentiellement en relation avec le niveau et le mode de vie de la société de référence (Vranken et al. 2010). Ce qui est certain, c'est qu'une certaine consommation de base, relativement incompressible, est nécessaire à une vie digne de notre époque et dans notre pays. En fonction de la rigueur du climat, des vecteurs énergétiques utilisés et de leur prix, ainsi que des revenus du ménage, la facture énergétique sera plus ou moins lourde à supporter.

La figure 1 montre non seulement que la facture énergétique pèse plus, globalement et de manière constante, sur les bas revenus (voir lignes D1 et D2 relatives respectivement aux 10% des revenus les plus bas et aux 10% suivants) que sur les revenus élevés (voir lignes D9 et D10) mais également, que son importance peut varier grandement selon l'évolution de facteurs conjoncturels (par exemple : climat, prix des énergies) ; facteurs auxquels les ménages plus défavorisés semblent nettement plus sensibles. Ainsi, au cours de ces dix dernières années, la part des dépenses énergétiques d'un ménage défavorisé a pu atteindre en moyenne 11% à 18% de son revenu alors que, pour un ménage aisé, cette proportion n'a jamais dépassé 4%.

Si l'on pousse l'analyse plus en détails au niveau des régions (Figure 2), il semble que, globalement, les ménages wallons consacrent une part plus importante de leur budget

à l'énergie que dans les deux autres régions du pays. Plusieurs explications peuvent être avancées à ce sujet.

Figure 1 – Evolution de la part des dépenses énergétiques (logement) des ménages belges dans le revenu moyen du décile correspondant.



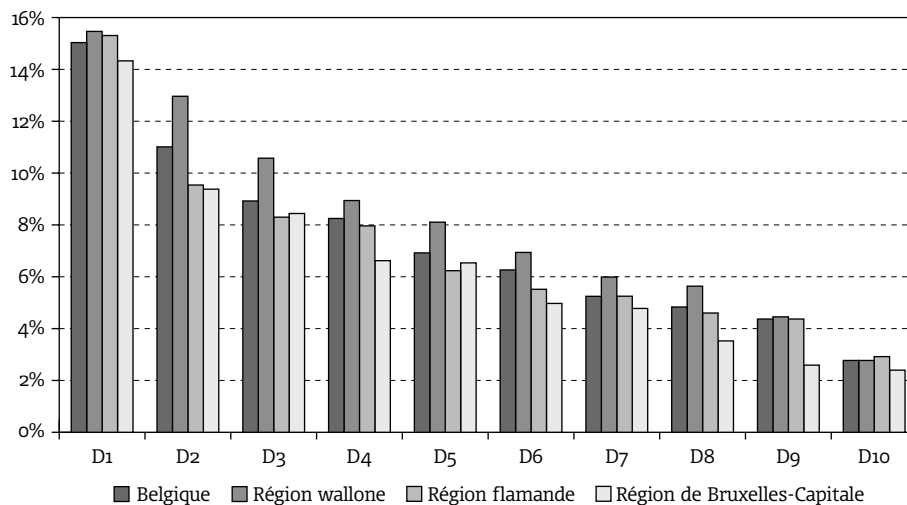
Royaume	Revenu réel moyen par groupe de revenus selon les déciles		
Groupe	1999	2004	2009
D1	6,525	7,546	10,056
D2	10,882	12,991	15,320
D3	13,557	16,456	18,984
D4	16,396	19,701	22,637
D5	19,619	23,823	27,042
D6	23,548	28,192	32,389
D7	28,199	33,036	38,460
D8	33,866	38,820	45,567
D9	42,342	47,638	56,122
D10	81,745	73,763	89,591

Source : données de l'EBM 1999-2009 et calculs propres.

Tout d'abord, la pauvreté et la privation semblent plus structurelles en Wallonie qu'en Flandre (Cherenti, 2010). Les revenus sont donc en moyenne plus faibles, mais ces éléments sont également applicables à Bruxelles. Ensuite, la structure de l'habitat est différente (la Wallonie est moins densément peuplée et compte plus de logements types maisons 3-4 façades plus énergivores), ainsi que le mix énergétique (le réseau de gaz naturel étant nettement moins développé dans cette région, les ménages wallons

dépendent plus du mazout de chauffage et de l'électricité que dans les deux autres régions ; or, le prix moyen du mazout de chauffage était relativement élevé en 2008, et le coût du chauffage électrique est de loin le plus élevé au kWh consommé.⁸ Enfin, le climat y est généralement moins clément que dans les deux autres régions.⁹

Figure 2 – Part des dépenses énergétiques moyennes dans le revenu moyen du décile pour la Belgique et ses trois régions en 2009.



Source : données de l'EBM 1999-2009 et calculs propres.

3.1.2 Aspects qualitatifs

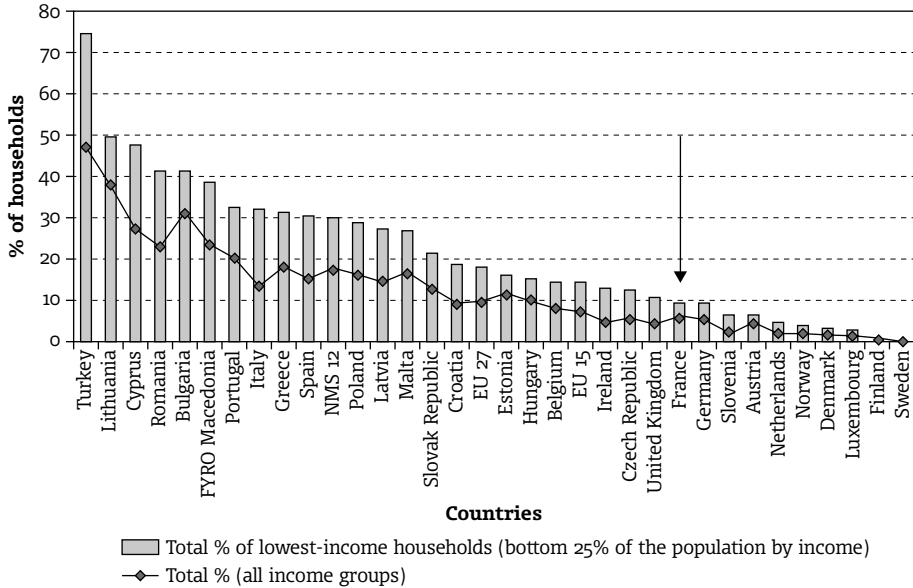
La figure 3 positionne la problématique belge par rapport à d'autres pays européens. Ici, l'accent est mis sur la part de la population avec les revenus les plus bas (le premier quartile de revenus correspond à la population avec 25% des revenus les plus bas) qui ne peut se permettre de chauffer suffisamment son logement. Les traits noirs représentent la part de la population totale rencontrant le même genre de problème. A la lecture des indicateurs repris dans le graphique, on peut constater que la Belgique n'est pas vraiment bien placée, notamment par rapport au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, à la France ou aux pays scandinaves.

3.2 Comparaison des principales procédures et mesures en lien avec la précarité énergétique dans les trois régions du pays

La Belgique, pays fédéral, comporte plusieurs niveaux de pouvoir en matière sociale. Par ailleurs, l'essentiel des compétences relatives à l'environnement, l'énergie ou le logement a été transféré aux trois régions. Il est dès lors logique que l'on retrouve des

mesures politiques en lien avec la précarité énergétique à la fois au niveau fédéral et au niveau régional, avec bien souvent une mise en œuvre locale (via les Centres Publics d'Action Sociale – (CPAS)).

Figure 3 – Nombre de ménages qui ne peuvent se permettre de chauffer correctement leur logement.



Source : Braubach en Fairburn (2010) (données primaires issues de *European Quality of Life Survey 2007* de la *European foundation for better working and living conditions*).












Cette partie comportera un bref inventaire des mesures liées à la précarité énergétique, tant au niveau – fédéral que régional. Elle s’attardera un peu plus sur la comparaison des procédures en cas de défaut de paiement (pour le gaz ou l’électricité), mises en œuvre dans les trois régions et synthétisera l’approche suivie par chacune des régions en matière de précarité énergétique.



3.2.1 Mesures en lien avec la lutte contre la précarité énergétique en Belgique



Pour compliquer encore quelque peu le panorama belge, les mesures d’aide sociale répertoriées sont différentes selon le vecteur énergétique utilisé par les ménages (voir Tableau 4). Dans certains cas, par exemple avec le charbon/houille ou le bois, aucune aide sociale n’est prévue. Pourtant, le charbon, est proportionnellement plus utilisé par les ménages à faibles revenus que par les autres (Dumortier et al. 2006:8).

En ce qui concerne les mesures d’aide à caractère social disponibles pour le gaz, l’électricité et le mazout de chauffage, elles diffèrent non seulement dans leurs modes et

Tableau 4 – Tableau récapitulatif des mesures sociales belges en matière d'énergie reprise dans l'inventaire des mesures liées à la précarité énergétique.

Objectif	Mesures	Vecteur(s)	Niveau de promulgation	Niveau(x) de mise en œuvre	Ciblage	Financement	Outil(s)
Mesures sociales	Tarif social spécifique (TSS)	E/G		CREG, fournisseurs, GRD	Client protégé féd	Cotisation/surcharge fédérale	/
	Tarif social régional	E/G		CREG, GRD, CPAS	Client protégé rég	Frais distribution (GRD)	/
	Tarif social régional	E/G		CREG, GRD, CPAS, BRUGEL	Client protégé rég	Frais distribution (GRD)	/
	Fonds Social Chauffage (Mazout)	M		Fonds Social Chauffage, CPAS	Ménages à bas revenus	Cotisation sectorielle	/
	Chèque énergie/allocation forfaitaire de chauffage	E/G/M/propane		SPF Economie	Ménages à revenus modestes hors ayants-droit TSS et allocations mazout	Divers	/
	Paiement échelonné	M		Fournisseurs		Fournisseurs	/
	Brochure économies d'énergie	M		Secteur pétrolier belge		Fonds Social Chauffage	/
	Allocation gratuite électricité	E		Fonds Social Chauffage		Frais distribution (GRD)	/
	Fonds Energie	E/G (mais en pratique aussi autres)				Part cotisation fédérale, surcharge fédérale	/
	Procédure en cas de défaut de paiement	E/G				Frais distribution (GRD), fournisseurs, consommateurs	lim. p. E càb G/E
protégeant l'accès à l'énergie	Procédure en cas de défaut de paiement	E/G				Frais distribution (GRD), fournisseurs, consommateurs	lim. p. E càb G/E

Objectif	Mesures	Vecteur(s)	Niveau de pro-mulgation	Niveau(x) de mise en œuvre	Ciblage	Financement	Outil(s)
	Procédure en cas de défaut de paiement	E/G		GRD/justice de paix	Ménages endettés en énergie (G/E)	Frais distribution (GRD), fournisseurs, justice de paix, consommateurs	lim. p. E
	Accords gouvernement - fournisseurs			Fournisseurs et fournisseurs		Fournisseurs	/

■ = Belgique ;  = Région flamande ;  = Région wallonne

E = électricité ; G = gaz ; M = mazout ;

CREG : Régulateur fédéral gaz et électricité ; VREG/CWaPE/BRUGEL : Régulateurs régionaux gaz et électricité

CLE/LAC : Commission Locale pour l'Energie/Lokaal Advies Commissie

GRD : Gestionnaire de Réseau de Distribution (gaz et électricité)

CPAS : Centre Public d'Action Sociale

lim. P. E. = limiteur de puissance électrique ; cab G/E = compteur à budget gaz/électricité

Source : Huybrechts et al., 2011

niveaux de financement et de gestion (fonds géré par la Commission de Régulation Electricité et Gaz dans les deux premiers cas versus fonds privé dans le dernier) que dans la définition des ayants droits et des modes d'allocation. Au niveau du financement, il est intéressant de noter que l'essentiel des fonds récoltés, tant pour les mesures touchant au gaz ou à l'électricité que celles relatives aux combustibles liquides, se fait sur base d'une cotisation/surcharge sur les quantités nettes de combustibles consommées (kWh, litre) depuis les réseaux de transport ou de distribution. Cette assiette est vouée à se réduire dans les prochaines années grâce aux économies d'énergie et à l'utilisation accrue des productions d'électricité décentralisées et des sources d'énergie renouvelable.

Etant donné le lien étroit entre la qualité énergétique du logement et la précarité énergétique, les mesures agissant sur la consommation d'énergie à caractère social, urbanistique ou environnemental doivent être prises en considération dans l'inventaire, ainsi que deux mesures touchant à la formation ou à la connaissance de la problématique (Tableau 5).

Si ces mesures ne diffèrent pas selon le vecteur énergétique utilisé, le ciblage par contre pourrait être davantage en phase avec la notion de précarité énergétique et harmonisé avec celui des mesures sociales. Cela faciliterait non seulement les démarches, grâce à une plus grande harmonisation des conditions d'octroi des diverses aides et primes en fonction des revenus, mais augmenterait également les synergies potentielles entre le pan social et le pan environnemental d'un programme de lutte contre la précarité énergétique.

3.2.2 *Comparaison des procédures de défaut de paiement gaz/électricité entre les trois régions*

La comparaison des procédures entre les trois régions est une source intéressante qui permet de comprendre la manière dont chacune des trois régions envisage la précarité énergétique. Par ailleurs, les acteurs-clés régionaux, ignorent bien souvent les procédures ayant cours dans les deux autres régions du pays.

Afin de ne pas alourdir inutilement le texte, seuls les principaux éléments, permettant surtout de mettre en lumière les différences fondamentales entre les régions et leurs implications pour un public en précarité énergétique, sont repris dans la description suivante.

✓ *Région flamande*

En cas de non-paiement d'une facture gaz ou électricité, le fournisseur envoie un rappel. Sans réaction de la part du client, une lettre de mise en demeure suit. Dans ces deux communications, la possibilité de négocier un plan de paiement est mentionnée, ainsi que les coordonnées du CPAS local qui peut accompagner le client au niveau de la gestion de sa dette (encadrement, aide financière via notamment le Fonds Energie). Si aucun plan de paiement n'est négocié, ou si celui-ci n'est pas respecté par le client, le

fournisseur peut mettre fin au contrat du client et l'obliger ainsi à trouver un nouveau fournisseur pendant la période de préavis (60 jours).

Si le client ne trouve pas de nouveau fournisseur, il est pris en charge par le gestionnaire de réseau de distribution (GRD) local qui agit en tant que fournisseur social – ce qui ne signifie pas que le client bénéficiera d'office du tarif social, au contraire.¹⁰ En cas de défaut de paiement chez le GRD, et après rappel et mise en demeure, celui-ci vient placer (gratuitement) un compteur à budget (fonctionnant sur le principe des cartes de prépaiement du type « *pay as you go* » utilisées dans le marché de la téléphonie mobile et rechargeables auprès du CPAS ou d'un bureau d'accueil du GRD) chez le client, qu'il soit 'clients protégés' ou non. Un crédit d'urgence (payant) est prévu et, pour l'électricité uniquement, une livraison minimale (payante également) est garantie via le placement en parallèle d'un limiteur de puissance (système limitant le wattage disponible simultanément, *in casu* 2.200 Watt). Pour éviter l'emballement de l'endettement, si le client ne recharge pas sa carte de prépaiement d'électricité dans un certain délai, le GRD peut introduire une demande auprès d'une *Lokale Advies Commissie* (LAC) – commission présidée par le CPAS et composée également d'un représentant du GRD et d'un autre collaborateur du CPAS – pour désactiver le limiteur de puissance. Pour le gaz, la fourniture minimale est garantie en hiver par l'octroi, via le CPAS, de cartes de rechargement.

Fin 2010, la Région flamande comptait plus de 40.000 compteurs à budget actifs pour l'électricité et plus de 17.000 pour le gaz naturel (VREG 2011).

















Une différence fondamentale existe entre client protégé ou non lorsque le GRD endosse le rôle de fournisseur : le 'client protégé' – qui, rappelons-le, se limite aux catégories d'ayants-droit au tarif social fédéral – bénéficiera du tarif social alors que le non-protégé se verra appliquer un tarif dissuasif. Ce tarif peut donc être nettement plus élevé qu'un tarif commercial classique et sert d'incitant au client à retourner au plus vite, après apurement de ses dettes auprès du GRD, sur le marché commercial. Le client non-protégé devra également supporter les coûts relatifs aux lettres de rappel et de mise en demeure, alors que c'est gratuit pour les clients protégés.








Il est important de noter qu'en Flandre, aucune coupure de gaz ou d'électricité – autres que pour des raisons de sécurité, logement vide, déménagement problématique ou fraude – ne peut avoir lieu sans avis de la LAC.




✓ *Région wallonne*

Tout comme en Flandre, la procédure démarre en Wallonie par l'envoi d'un rappel et, si nécessaire par la suite, d'une mise en demeure par le fournisseur. Chaque communication est accompagnée d'une explication de la possibilité de négocier un plan de paiement. Le CPAS peut également accompagner le client au niveau de la gestion de sa dette (encadrement, aide financière via notamment le Fonds Energie). Par la suite, la procédure wallonne diffère de celle instaurée en Flandre.

Tableau 5 – Tableau récapitulatif des mesures belges environnementales et autres reprises dans l’inventaire des mesures liées à la précarité énergétique.

Objectif	Mesures	Niveau de promulgation	Niveau(x) de mise en œuvre	Ciblage	Financement
Mesures agissant sur la consommation d'énergie	MEBAR II		DGO aménagement territoire, logement, patrimoine et énergie/Guichets énergie/CPAS	Ménages à faibles revenus	Subside régional
	Guidance sociale énergétique	 / 		Ménages à faibles revenus	CPAS, parfois tuteurs énergie/FCSS
sur tout à caractère social	Tuteurs d'énergie			Ménages fragilisés	Subside régional
	Eco-prêt sans intérêt				Subside régional
	Prêt vert social		CREDAL	Ménages à faibles revenus	Subside régional
	OSP GRD	 	GRD/CPAS	Souvent ménages à faibles revenus	Frais distribution (GRD)
	Déductibilité fiscale des investissements économiseurs d'énergie		SPF Finances	Ménages qui rentrent une déclaration fiscale en Belgique	Budget fédéral
	FRCE		Entités locales/communes/CPAS	Certaines mesures ciblent spécifiquement les ménages les plus démunis	Synatom (provisions nucléaires), obligations avec garantie de l'Etat et avantage fiscal
	Primes régionales pour investissements économiseurs d'énergie	 / 	IBGE/DGo4/VEA et GRD	Aides généralement modulées selon les revenus en RW et RBC, et selon le statut de client protégé en RF.	Subside régional/Subside régional et frais distribution (GRD)
	Primes régionales à l'achat d'équipement électroménager performant	 / 	GRD	RBC pour ménages à faibles revenus	Frais distribution (GRD)
	Défis énergie/Klimaatwijken	 / 	IBGE/VEA	En RF, les Klimaat Op Maat ciblent les plus démunis	Subside régional

Objectif	Mesures	Niveau de promulgation	Niveau(x) de mise en œuvre	Ciblage	Financement
Primes régionales à la rénovation de l'habitat	 /  / 	 /  / 	Direction du Logement/Département du Logement/Afdeling Wonen	Aides généralement modulées selon les revenus du ménage.	Subside régional
				IBGE	
Autres types de mesures			SPP Intégration Sociale		Budget fédéral
Formation des travailleurs sociaux					
Experts de vécu					

 = Belgique ;  = Région flamande ;  = Région wallonne
 VEA/IBGE/DGo4 : administrations régionales en charge de l'énergie
 FRCE = Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie
 CPAS : Centre Public d'Action Sociale
 FCSS : Fédération des Centres de Service Social (asbl)
 GRD : Gestionnaire de Réseau de Distribution (gaz, électricité)

Source : Huybrechts et al. 2011.

En cas de refus d'un plan de paiement ou de son non-respect, le fournisseur déclare le client 'en défaut de paiement'. Si ce dernier n'est pas protégé, le fournisseur demande au GRD de venir placer un compteur à budget chez son client qu'il continuera à approvisionner. Un client protégé sera par contre 'droppé' chez le GRD automatiquement. Des clients qui rentrent dans les conditions d'octroi du statut de client protégé peuvent également demander à être approvisionnés par le GRD, sans procédure de défaut de paiement, afin de pouvoir jouir du tarif social au niveau régional.

Le placement du compteur à budget est gratuit pour un client protégé, et automatiquement couplé à un limiteur de puissance s'il concerne l'électricité, mais coûte €100 au client non-protégé et aucun limiteur de puissance n'y est couplé.³³ Le limiteur permet une livraison minimale garantie d'électricité (payante) au client protégé mais, pour éviter un endettement trop important, la livraison peut être stoppée sur avis de la Commission Locale pour l'Energie si la carte de prépaiement n'est pas rechargée après un certain délai (CLE : commission composée de membres du CPAS et d'un représentant GRD et se réunissant pour décider du maintien ou non de la fourniture de gaz ou d'électricité des clients protégés, au sens fédéral ou régional, en défaut de paiement). En ce qui concerne le gaz, cette livraison minimale pour les clients protégés se fait via l'octroi, par le CPAS, de cartes de prépaiement en période hivernale.

Fin 2010, près de 14.000 compteurs à budget pour l'électricité (dont la toute grande majorité sans limiteur de puissance et donc concernant des clients non-protégés) et 9.000 compteurs à budget pour le gaz (plus de 90% chez des clients non-protégés) étaient en place (CWaPE 2011).

Par ailleurs, si un client non-protégé refuse le placement d'un compteur à budget, le fournisseur peut résilier son contrat engendrant une coupure d'alimentation du client sans aucun recours possible devant une instance de type CLE – équivalent wallon de la LAC en Flandre – ou un juge de paix.

✓ *Région de Bruxelles-Capitale*

Les premières phases de la procédure sont identiques aux deux autres régions, avec intervention potentielle du CPAS pour accompagner le client au niveau de la gestion de sa dette (encadrement, aide financière via notamment le Fonds Energie). Après l'échec éventuel de la négociation d'un plan de paiement suite à l'envoi des lettres de rappel et de mise en demeure, le fournisseur demande au GRD bruxellois (SIBELGA) de placer, s'il s'agit d'une fourniture d'électricité, un limiteur de puissance. Il faut noter que le contrat conclu entre le fournisseur de gaz et/ou d'électricité et son client porte, par obligation légale, sur minimum trois ans en Région de Bruxelles-Capitale.

Fin 2010, environ 15.000 limiteurs de puissance électrique étaient actifs sur le territoire bruxellois, dont 3.400 alimentés par le GRD (BRUGEL 2011).

Après le placement (théorique) du limiteur de puissance en électricité ou la déclaration en défaut de paiement pour le gaz, le fournisseur est tenu d'alimenter le client non-protégé encore 60 jours pendant lesquels il tente de négocier un plan de paiement 'raisonnable' (sans que 'raisonnable' ne soit précisé). Si l'accord intervient et que le client rembourse la moitié de sa dette, il peut demander la désactivation du limiteur de puissance. Si, par contre, aucun accord n'intervient ou si le plan de paiement n'est pas respecté, le fournisseur transmet le dossier au CPAS qui contacte le client. Si ce dernier ne répond pas ou refuse la médiation offerte par le CPAS, le fournisseur peut introduire une demande de résiliation du contrat auprès de la justice de paix.

Le 'client protégé' au sens fédéral (voir Tableau 1) ou les ayants-droit au statut de client protégé au sens régional (voir Tableau 2) peuvent être fourni par le GRD. Pour les clients protégés régionaux, c'est la seule façon de pouvoir bénéficier du tarif social. Le contrat initial avec le fournisseur n'est pas rompu mais simplement suspendu. Si de (nouvelles) dettes apparaissent auprès du GRD, celui-ci peut également introduire une demande de coupure d'alimentation auprès du juge de paix.

3.2.3 *Comparaison des approches adoptées par les trois régions en ce qui concerne la précarité énergétique*

✓ *Gaz et électricité*

De manière assez synthétique et globale, on peut envisager les approches retenues par les trois régions du pays en matière de gaz et d'électricité comme suit.

La Région flamande semble avoir opté pour une protection des consommateurs de gaz et d'électricité sans réellement faire de distinction entre les ménages. Plusieurs mesures (Huybrechts et al. 2011 : Chapitre 5, point 5.2. et annexe sur les fiches d'évaluations des mesures) s'appliquent quel que soit le statut du client (protégé au sens fédéral ou non) :

1. octroi de kWh électriques gratuits en fonction de la composition du ménage ;
2. 'droppage' des clients en défaut de paiement chez le GRD ;
3. organisation systématique d'une LAC pour tout consommateur avant coupure d'alimentation ;
4. couplage systématique d'un limiteur de puissance au compteur à budget électrique ;
5. placement gratuit du compteur à budget.

Pour les ménages en précarité énergétique, cette politique comporte certains avantages ; comme la certitude qu'une coupure d'alimentation en gaz ou en électricité ne sera pas décidée (sauf questions de sécurité), sans décision d'une instance comme la LAC. Cette politique recèle par contre bon nombre d'effets potentiellement pervers, car seule une minorité des ménages bénéficie des protections associées spécifiquement au statut de client protégé (pas d'extension au niveau régional). Par exemple, en l'absence de ce statut, un client 'droppé' chez le GRD paiera son tarif plus cher que les tarifs disponi-

bles sur le marché (cas de plus de 85% des personnes fournies par le GRD (VREG 2011)). La gratuité des premiers kWh électriques, par ailleurs, sera une mesure bénéfique ou alourdira la facture énergétique selon la composition et le niveau de consommation du ménage (Pepermans 2002 ; VEA 2006). Enfin, les 'auto-coupures' et auto-restrictions²² associées aux compteurs à budget ne sont pas répertoriées et font qu'une partie de la précarité énergétique passe inaperçue aux yeux de la société.

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, les mesures adoptées semblent mieux correspondre à la prise en considération de l'énergie comme droit, avec une attention particulière portée aux clients fragilisés. Ainsi, la notion de client protégé a été élargie au niveau régional par la prise en compte de plusieurs catégories non couvertes par la définition au sens fédéral (personnes en médiation de dettes, ménages à faibles revenus) ; il n'y a pas de recours au compteur à budget en cas de défaut de paiement ; et la résiliation du contrat de fourniture – que ce soit du fournisseur ou du GRD – ne peut être proclamée que par décision du juge de paix. Toutefois, la longueur de la procédure pose question quant à l'enraiment du phénomène de l'endettement. En outre, la comparution devant la justice de paix implique souvent des jugements par défaut car le client est soit dans l'incapacité de se rendre au tribunal (par exemple suite à un problème de compatibilité avec les horaires de travail), soit pénalisé financièrement (sa présence au jugement lui coûte une certaine somme non remboursée si le jugement lui est défavorable). Par ailleurs, le jugement prononcé dépend très fortement du pouvoir d'appréciation du juge chargé du dossier et peut donc varier du tout au tout d'un juge à l'autre.

En ce qui concerne la Région wallonne, l'accent semble être placé sur la lutte contre l'endettement, tout en protégeant les ménages plus fragiles sur le plan financier. Outre l'extension de la notion de client protégé à des catégories régionales spécifiques- dont notamment les ménages en médiation de dettes- la région a opté pour la possibilité de placer un compteur à budget en cas de défaut de paiement. Ce compteur est couplé au limiteur de puissance seulement s'il s'agit d'un client protégé. Le refus de placement de ce compteur – qui peut se faire pour diverses raisons, dont l'inaccessibilité, le refus de payer la surcharge liée au placement (€100), la perception du compteur à budget comme étant une sanction, ou encore l'absence du ménage – fait l'objet d'une procédure administrative implacable pour le client non-protégé menant à la coupure d'alimentation en énergie sans recours possible. Pour le client protégé, les coupures ne peuvent avoir lieu que suite à la décision d'une CLE. Comme pour la Région flamande, le recours au compteur à budget occulte une part importante de la précarité énergétique, par manque de visibilité sur les phénomènes d'auto-coupure ou d'auto-restriction.

✓ *Vue d'ensemble*

On voit donc à la lumière de cette brève comparaison qu'aucun des systèmes adoptés n'est la panacée en ce qui concerne la lutte contre la précarité énergétique. Chaque système correspond relativement bien à une vision politique sur la priorité donnée à l'une

ou l'autre préoccupation associée : la protection des consommateurs dans un marché libéralisé, la garantie de l'accès à l'énergie ou la lutte contre l'endettement.

En ce qui concerne les combustibles liquides, peu de différences sont constatées entre les régions. Les mécanismes d'aides transitent tous par le Fonds Social Chauffage (FSC) et les CPAS, suite à des accords entre le gouvernement fédéral et le secteur pétrolier, et rien n'est prévu en matière d'encadrement de la gestion de la consommation (seule une brochure éditée par le FSC sur des économies d'énergie potentielles est distribuée via les livreurs). Pour les combustibles solides, le panorama est identique quelle que soit la région considérée : il n'existe aucune aide sociale spécifique ou d'aide à la gestion de la consommation énergétique.

Une autre constante porte sur le manque de synergies et de cohérence entre, d'une part, les politiques sociales en matière d'énergie et d'autre part, les politiques urbanistiques et environnementales en matière de rénovation du logement et d'investissements économiseurs d'énergie. La plupart des ménages en précarité énergétique ne peuvent, en effet, bénéficier des primes à la rénovation ou à l'amélioration de l'efficacité énergétique du logement. Ils n'ont, en effet, pas les moyens suffisants pour consentir à l'investissement ou la connaissance suffisante des différentes techniques et primes existantes pour monter leur dossier de travaux. Le manque d'incitants pour que les propriétaires-bailleurs améliorent les biens mis en location et le peu de primes s'adressant aux locataires représentent un dernier obstacle majeur.

4. Perspectives, constats et pistes d'amélioration

Comme le premier point l'a montré, la notion de 'client protégé' qui ouvre l'accès à diverses aides sociales et protections au niveau gaz et électricité ne correspond pas à la notion de précarité énergétique. Les régions bruxelloises et wallonnes ont d'ailleurs décidé d'en élargir la définition au niveau régional pour mieux correspondre à la réalité de terrain, et couvrir certaines catégories non reprises par le statut de 'client protégé' fédéral. En Flandre, par contre, bon nombre de ménages en précarité énergétique sont pénalisés par l'application stricte de la définition fédérale et l'amalgame fait entre 'défaut de paiement' et 'mauvaise volonté'.

En outre, certaines mesures comme les tarifs sociaux gaz ou électricité réduisent encore le public-cible en écartant les ayants-droit alimentés par une installation collective.

Le manque d'harmonisation au niveau des conditions d'accès aux différentes mesures sociales complique et alourdit les tâches d'encadrement et de gestion des dettes dévolues aux CPAS.

Afin de mieux coller à la réalité et de simplifier le paysage, les catégories d'ayants-droit aux aides sociales devraient être élargies aux ménages à bas revenus et s'appliquer de

manière identique à l'ensemble des vecteurs énergétiques et types d'installation, collectives ou non. La mise en œuvre des directives européennes du « *Third energy package* » pour les marchés du gaz et de l'électricité aurait pu être une opportunité de réflexion en ce sens puisqu'elle demande aux Etats membres de définir une catégorie de 'clients vulnérables' basée potentiellement sur la notion de précarité énergétique (ERGEG 2009).

La confrontation de l'inventaire des mesures sociales existantes avec les causes et conséquences de la précarité énergétique montre que des éléments fondamentaux comme l'inadéquation des revenus avec les besoins élémentaires des ménages (Storms et al. 2009) mais également la piètre qualité énergétique des logements, les problèmes de santé, ou les aspects socioculturels sont quelques facteurs oubliés des mesures actuelles en lien avec la lutte contre la précarité énergétique.

Les dépenses énergétiques des ménages ont une influence non négligeable sur le risque de précarité énergétique de ceux-ci, surtout si le ménage dispose de revenus faibles ou modestes au départ. Plusieurs mesures sociales tentent de réduire ce risque en proposant à divers ayants-droit un tarif réduit pour le gaz et l'électricité ou des allocations de chauffage (mazout), ainsi que des aides en matière d'impayés via les CPAS (encadrement et interventions financières du Fonds Energie notamment).

Néanmoins, à l'heure actuelle, les mesures répertoriées agissent essentiellement de manière curative pour enrayer l'endettement et protéger des coupures d'alimentation. Ce qui peut s'apparenter, étant donné le contexte énergétique à venir de hausse graduelle des prix, au remplissage d'un panier percé. En outre, l'assiette de contribution se réduit, progressivement suite au recours, d'une part, à la production décentralisée d'énergie par les ménages et à l'utilisation accrue du bois et des pellets comme vecteur énergétique et, d'autre part, à la réduction des besoins énergétiques grâce aux investissements économiseurs d'énergie dans les bâtiments.

L'intégration de tous les vecteurs énergétiques, l'harmonisation des conditions d'accès aux aides et les synergies avec la politique de lutte contre le changement climatique pour réduire la consommation des ménages en précarité énergétique sont des piliers indispensables ; non seulement pour assurer la pérennité et l'efficacité d'un système d'aides sociales en matière d'énergie mais également pour lutter de manière efficiente contre la précarité énergétique.

Les impacts des mesures environnementales existantes sur les ménages en précarité énergétique, ainsi que l'adaptation des primes et aides à la rénovation en fonction de leurs caractéristiques, commencent à être intégrés dans la réflexion politique mais de manière encore insuffisante. Une harmonisation entre les catégories d'ayants-droit aux aides sociales et celles permettant d'obtenir des primes majorées de rénovation et/ou d'investissement économiseur d'énergie reste à élaborer.

La recherche de solutions pour venir à bout d'obstacles traditionnellement répertoriés (par exemple : manque de moyens financiers, manque de connaissances techniques,

temps de retour sur investissement trop long par rapport à la situation du ménage) à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements des locataires et propriétaires-bailleurs à faibles revenus est essentielle. Des incitants pour les propriétaires-bailleurs et des conventions-types permettant aux locataires d'entreprendre des travaux sans risquer de voir ses droits bafoués sont des pistes à suivre, tout comme il serait intéressant de leur offrir un encadrement spécifique à la compilation d'un dossier complet et cohérent (audit, travaux, financement et aides) pour l'amélioration de leur logement.

La précarité énergétique, en Belgique notamment, est donc un enjeu important pour les années à venir. Elle devra s'inscrire et être prise en considération dans les objectifs fondamentaux de nos sociétés, en termes de lutte contre le changement climatique et de droit à une vie digne dans un logement décent.

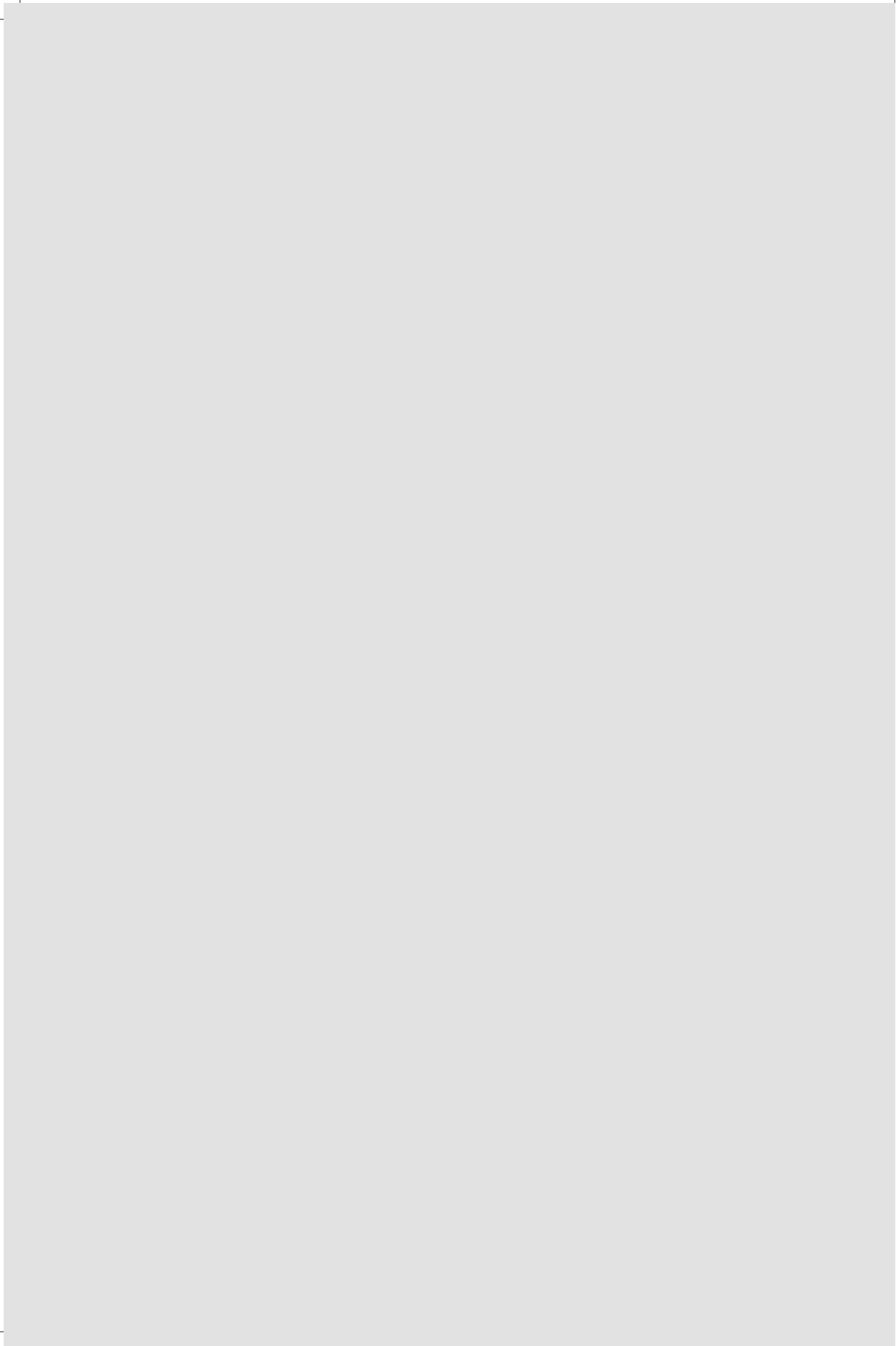
NOTES

1. Department of Energy and Climate Change, UK, accédé le 29/09/2011, traduction libre. http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/what_we_do/consumers/fuel_poverty/fuel_poverty.aspx
Remarque : la quantification du « fuel poverty » au RU se base notamment sur l'utilisation de modèles tenant compte des caractéristiques thermiques des logements. Cela permet d'estimer les dépenses énergétiques qui 'devraient' être consenties plutôt que d'utiliser les dépenses réelles et représente une première tentative pour englober la précarité énergétique basée sur la restriction des besoins.
2. Disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>
3. Portail des services publics belges, <http://www.belgium.be/fr>, accédé en octobre 2011.
4. Le plan fédéral de lutte contre la pauvreté (Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté 2008) mentionne explicitement en tant que 5^{ième} objectif « un accès garanti à l'énergie » car l'énergie est un « élément constitutif du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine ».
5. Tarif calculé tous les six mois par le régulateur fédéral des marchés du gaz et de l'électricité, la CREG, sur base des tarifs les plus bas du territoire national en matière de distribution et de fourniture de gaz et d'électricité.
Le tarif social gaz/électricité pour les « clients protégés » existait bien avant la libéralisation des marchés de l'énergie en Belgique (art. 20 de la loi du 29 avril 1999 pour l'électricité et art 15/10 de la loi du 12 avril 1965 pour le gaz) mais son application et son mode de calcul ont été revus suite à la libéralisation (voir Arrêtés ministériels du 30 mars 2007). Le tarif social procure un avantage financier au ménage qui diffère selon son lieu de résidence (cf. frais de distribution), sa consommation et son contrat de fourniture. La réduction du coût au kWh peut varier de 40% à plus de 70% par rapport au tarif commercial en vigueur pour l'électricité et d'environ 18% à plus de 35% pour le gaz (calculs propres basés sur CREG 2011 a et c). Plus récemment, l'attribution se fait sur base automatique (loi-programme du 27 avril 2007 – chapitre II, Arrêté royal du 28 juin 2009).
6. L'ensemble des Centres Publics d'Aide Sociale, rebaptisés depuis 2004 Centres Publics d'Action Sociale, est un service public fédéral existant depuis 1976 et organisé au niveau local (communes). « *Le CPAS doit assurer aux personnes et aux familles, dans les conditions déterminées par la loi, l'aide sociale due par la collectivité. En Belgique, l'aide sociale est un système de protection pour les personnes et les familles qui n'ont plus les moyens suffisants pour mener une vie digne (...) cela implique au moins qu'une personne puisse se nourrir, se vêtir, se loger, assurer son hygiène et avoir accès aux soins de santé.* » (Site Info-CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale, <http://www.ocmw-info-cpas.be>, accédé en octobre 2011).

7. Cf. procédure de reconnaissance en tant que "client protégé" au sens régional par BRUGEL (régulateur des marchés du gaz et de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, <http://www.brugel.be>), basée sur des conditions de revenus du ménage, et l'Ordonnance bruxelloise du 20 juillet 2011 qui introduit une nouvelle catégorie de "client protégé" au sens régional basée sur l'appartenance au statut OMNIO (statut destiné aux ouvriers, employés, indépendants, chômeurs, malades, ... dont la situation du ménage est financièrement difficile).
8. APERE, Prix d'achat de l'énergie par les ménages, Magazine Renouveau n°34, mai 2011.
9. Voir notamment UCL-ARCH, <http://www-energie2.arch.ucl.ac.be/donn%C3%A9es%20climatiques/1.3.2.4.htm>
10. En effet, plus de 85% des clients des GRDs flamands n'ont pas le statut de "client protégé" et ne bénéficient donc pas du tarif social. Ils paient, au contraire, un tarif dissuasif souvent bien plus cher que les tarifs commerciaux disponibles sur le marché. (VREG 2011)
11. Il s'agit donc d'un compteur à budget « nu » comme pour le gaz.
Remarque : Le GRD a une obligation de résultat quant au placement du compteur à budget. Si ce n'est pas fait dans les 40 jours de la demande, le GRD reprend l'approvisionnement du client à son compte jusqu'au placement du compteur à budget, ce qui implique un tarif désavantageux pour le client non-protégé.
12. Les auto-coupures s'observent lorsqu'un ménage n'est pas en mesure de recharger sa carte de prépaiement sur un compteur à budget nu. Les auto-restrictions se rapportent plutôt au fait qu'avec un compteur à budget, le ménage consomme plutôt en fonction de ses moyens financiers que de ses besoins énergétiques élémentaires.

PARTIE II

Inclusion active. Une stratégie prometteuse



Inclusion active – Un levier pour une Politique européenne efficace de lutte contre la pauvreté ?

Jan Vranken

Un emploi constitue la meilleure protection contre la pauvreté. Dans notre pays, ' seulement ' 4% des personnes qui travaillent sont pauvres. La solution pour combattre la pauvreté semble donc évidente : ' tout le monde au travail ! ' Un examen plus attentif des chiffres révèle toutefois que ce n'est pas si simple que cela. Il s'avère en effet que, pour diverses raisons, deux personnes sur trois vivant en situation de pauvreté sont impossibles à être intégrées. Soit parce qu'elles travaillent déjà (une personne sur cinq, en âge actif, vivant dans la pauvreté travaille en tant qu'indépendant ou en tant que salarié, à temps plein ou partiel, temporairement ou de façon permanente), soit parce qu'elles sont retraitées, invalides ou gravement malades, soit parce qu'elles sont encore soumises à l'obligation scolaire ou en cours de formation. Bon nombre de personnes ne sont de surcroît pas disponibles pour le marché du travail, parce qu'elles nécessitent des soins de proximité, souffrent de problèmes psychiques ou de dépendances graves ou parce qu'elles sont tellement restées en marge du marché du travail qu'une activation ne peut pas être considérée comme une solution appropriée.

Si cette interprétation relativement limitée du principe d'activation a dominé pendant des années le forum politique de l'UE et celui de ses Etats membres, il est de plus en plus admis que l'activation sur le marché du travail n'est qu'une des voies permettant d'accéder à une participation sociale complète. Ce changement de mentalité apparaît dans la Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail,¹ soutenue par le Conseil dans ses conclusions du 17 décembre 2008 et à nouveau confirmée par la résolution du Parlement européen du 6 mai 2009 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail. Le texte en question mérite une attention particulière étant donné qu'il constitue une base solide pour une politique d'inclusion efficace.

" ... de concevoir et d'appliquer une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés de travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Lors de l'élaboration de la politique, l'importance relative à accorder aux trois volets de la stratégie d'inclusion active doit être définie, compte tenu de leurs effets

conjoints sur l'insertion sociale et économique des personnes défavorisées et de leurs éventuelles interactions, y compris les synergies et corrélations négatives. "

En effet, les trois voies qui y sont exposées couvrent pour ainsi dire la totalité du champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Premièrement, les États membres doivent reconnaître et appliquer le droit des individus de disposer de ressources suffisantes et de bénéficier d'une aide sociale, comme étant un élément de leurs efforts globaux et cohérents pour combattre l'exclusion sociale. Deuxièmement, les États membres doivent aider toute personne apte au travail à (re)trouver un emploi en adéquation avec leurs aptitudes professionnelles ou à conserver cet emploi. Troisièmement, les États membres doivent veiller à ce qu'un service social approprié soit mis à la disposition des personnes qui en ont besoin, afin de stimuler ainsi leur inclusion sociale et économique.

Il apparaît aussi clairement que ces trois lignes de conduite ne sont pas indépendantes l'une de l'autre, mais qu'elles doivent être combinées dans le cadre d'une stratégie et être mises en œuvre d'une manière intégrée. La première dimension de ce que nous pouvons appeler un 'modèle de gouvernance' de la pauvreté et de l'exclusion sociale est ainsi mise sur papier : œuvrer simultanément et de façon cohérente dans divers domaines. Par ailleurs, les deux autres dimensions d'un tel modèle de gouvernance sont également et explicitement mentionnées : les différents niveaux de prise de décision – local, régional, national et européen – doivent coopérer (la dimension à niveaux multiples) et tous les acteurs pertinents doivent être impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie (la dimension Acteur).

En outre, cette recommandation contient bien d'autres choses intéressantes, tant de nature substantielle que plus formelle. Le fait que la politique d'inclusion doit contribuer à prévenir la transmission intergénérationnelle de la pauvreté fait partie des questions de fond. L'engagement de diffuser largement les informations relatives aux droits et aux mesures, de simplifier les procédures administratives et de faciliter l'accès aux procédures d'appel relève des questions plus formelles.

Quel est l'impact constaté de cette recommandation ? Nous nous limitons ici à l'analyse du taux d'inclusion active dans les Programmes Nationaux de Réforme (PNR) 2011, comme elle a été établie par Frazer et Marlier (2010)² dans un rapport intitulé *Assessment of Progress towards the Europe 2020 Social Inclusion Objectives*. Selon les auteurs, seul un nombre restreint d'États membres – qui sont les porte-parole d'un réseau européen d'experts indépendants en matière d'inclusion sociale (*EU Network of Independent Experts on Social Inclusion*) – ont réussi à présenter une analyse cohérente et relativement approfondie des défis à relever et des obstacles qui entravent la réalisation des objectifs de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les défis concernant le revenu adéquat et surtout les allocations sociales adéquates, les bas salaires, l'emploi précaire et l'accès aux services s'avèrent les plus négligés, alors qu'il s'agit précisément des trois voies de la stratégie de l'inclusion active, comme nous l'avons susmentionné.

Les défis liés à l'inclusion sur le marché du travail et le retard scolaire font généralement l'objet d'une attention plus soutenue et plus qualitative que ceux qui concernent les domaines clés de la politique d'inclusion sociale.

Les auteurs ont également observé que l'attention se porte principalement sur l'activation classique orientée vers le marché du travail – avec un accent particulier sur les sanctions et les conditions – plutôt que sur la stimulation d'emplois de qualité acceptable. La plupart des Programmes Nationaux de Réforme (PNR) accordent peu d'attention à la segmentation du marché du travail, aux bas salaires et à l'inégalité sociale par rapport aux revenus élevés. La protection sociale est terriblement négligée dans la majorité des PNR et si ce thème est déjà abordé, c'est généralement pour parler de la durabilité des allocations sociales, plutôt que de leur adéquation – surtout en ce qui concerne les pensions. Les experts du réseau se montrent en général assez critiques par rapport au fait que de nombreux États membres n'ont pas réussi à affronter de façon adéquate les défis liés aux garanties d'accès aux services sociaux et de coûts des soins de santé. La question du logement (accès, qualité, accession abordable) est relativement bien traitée dans près de la moitié des États membres où ce sujet s'avère particulièrement important. La situation est généralement plus positive, lorsqu'il s'agit de l'enseignement, notamment du retard scolaire des jeunes vulnérables et de l'abandon scolaire précoce.³

À l'issue de sa présidence de l'UE, la Belgique a également organisé une 'Conférence-Table ronde' sur la pauvreté et l'exclusion sociale, dans le cadre de la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté du 17 octobre. Lors de cette neuvième Table ronde, une attention particulière fut accordée à l'introduction et à l'application dans la pratique des principes de la Recommandation relative à l'Inclusion active, par le biais de la présentation de projets concrets émanant de différents États membres. Outre les organisations actives dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et les représentants des États membres européens, d'autres partenaires pertinents (syndicats et organisations patronales, pouvoirs publics locaux et régionaux) y ont également assisté, car sans eux, la mise en œuvre de la Recommandation relative à l'Inclusion active serait précaire.

Le 10 novembre, toujours sous la direction de la présidence belge, les différents États membres européens se sont réunis pour réfléchir au rôle et à la valeur du Fonds Social Européen (FSE).⁴ Le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté, Philippe Courard, souligna, à cette occasion, que le Fonds Social Européen constitue l'un des principaux outils au sein de l'Union européenne afin de lutter contre la pauvreté et pour stimuler l'inclusion sociale. Il contribue, par conséquent, à la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté de la Stratégie Europe 2020. La politique économique, la politique de l'emploi et la politique sociale doivent, à cette fin, se compléter et se renforcer mutuellement. Nous résumons ci-dessous quelques importantes conclusions directement liées à l'inclusion active :

- Le rôle du FSE en tant qu'instrument politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit être renforcé.
- Le FSE doit continuer à cibler les groupes les plus vulnérables qui sont les plus éloignés du marché du travail, et ce, en se basant sur une approche intégrale. La recommandation de la Commission relative à l'inclusion active constitue une stratégie importante permettant de soutenir la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Conformément à cette recommandation relative à l'inclusion active, le FSE doit se concentrer sur des actions visant à offrir des emplois durables et de qualité à ceux qui peuvent travailler, et sur des actions visant à stimuler la participation sociale des personnes qui sont dans l'incapacité de travailler.
- Accroître la qualité de l'emploi est un défi auquel le FSE peut largement contribuer. Un emploi durable et de qualité offrant des possibilités de développement des compétences est, en effet, un instrument important qui permet d'extirper les personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le fait de contraindre des personnes, sur la base d'une logique d'activation, à accepter des emplois de moindre qualité, mal payés et offrant peu de possibilités de formation, ne fait qu'accroître le risque d'être victime d'exclusion sociale et de devoir mener une carrière de pauvre actif.
- Afin de stimuler la participation sociale des personnes qui ne peuvent pas, pour diverses raisons (maladie, handicap, âge, etc.), être orientées (immédiatement) vers le marché du travail, le FSE se doit également de soutenir les actions menées dans les domaines du travail protégé, de l'économie sociale ou du bénévolat.
- Le FSE doit continuer à soutenir le développement institutionnel l'aide d'compétences, ainsi que les réformes structurelles. Les partenariats sociaux, avec l'aide d'acteurs pertinents de la société civile, plus particulièrement les ONG, les organisations qui accompagnent des groupes vulnérables et les associations qui donnent la parole aux pauvres, doivent être encouragés.

Dans un très récent "Document de travail des services de la Commission – Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement",⁵ nous retrouvons sous la définition du champ d'application du FSE, qu' "une concentration exclusive du FSE sur l'intégration professionnelle et la formation pourrait se révéler trop restrictive", tandis qu' "à l'autre extrême, l'élargissement du champ d'application du FSE afin d'y inclure l'aide au revenu recueille peu d'adhésion" (en raison d'un manque d'impact préventif).

Dans le prolongement de la première dimension d'inclusion active – un revenu adéquat pour chaque citoyen européen – nous publions une contribution intitulée *Hoogte en adequaatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011* (Montant et adéquation des minima sociaux belges au cours de la période 2000-2011) de Tim Goedemé, Greet De Vil, Natascha Van Mechelen, Nicole Fasquelle, et Kristel Bogaerts. Les auteurs esquissent la récente évolution des minima sociaux, examinent si ces derniers sont suffisants pour prévenir la pauvreté et analysent la façon de procéder de la Belgique par rapport aux autres États membres de l'Union européenne. Ils constatent qu'après les

importantes augmentations des minima sociaux au cours des années 1970, la croissance du pouvoir d'achat a néanmoins, à quelques exceptions près, stagné au cours des deux décennies suivantes. Par rapport au salaire brut moyen, bon nombre des allocations minimales étaient à l'aube du nouveau millénaire retombées au niveau du début des années 1980. Cela indique qu'un renversement de tendance a eu lieu en Belgique vers 2000. À la suite du Pacte de solidarité entre les générations, un mécanisme structurel a par ailleurs été mis en place récemment, afin de lier systématiquement les minima sociaux au bien-être. Cependant, on se demande toujours si ces augmentations suffisent pour hisser les allocations au-dessus de la ligne de pauvreté et pour améliorer la situation relativement faible de la Belgique par rapport à ses pays voisins.

Dans leur chapitre, les auteurs examinent également l'impact de ces augmentations et de ces adaptations sur l'évolution du pouvoir d'achat des allocations minimales brutes au cours de la période 2000-2011, et ce, en matière de chômage, invalidité, retraites, droit à l'intégration sociale et garantie de revenus aux personnes âgées. Ils y évalueront également la liaison et l'adéquation de ces allocations au bien-être, en comparant les montants nets avec le seuil de risque de pauvreté. Et pour finir, ils étudieront l'adéquation des allocations d'assistance belges dans une perspective internationale. Il apparaît que pour de nombreux types de ménages bénéficiant d'allocations minimales, le revenu disponible net se situe sous la norme du seuil de pauvreté, et ce, non seulement en Belgique, mais également dans de nombreux autres pays européens.

Leur conclusion est que les allocations ont, d'un point de vue global, fortement augmenté au cours de la dernière décennie, particulièrement par rapport aux les années 1990. La liaison automatique des allocations à l'indice santé garantit dans une large mesure la stabilité du pouvoir d'achat des allocations. Bon nombre d'adaptations sélectives au bien-être ont en outre été effectuées. Depuis quelques années, la Belgique dispose, en plus de cela d'un mécanisme structurel d'adaptation des prestations sociales au bien-être croissant. Ce mécanisme offre toutefois moins de garanties pour la liaison des allocations à l'évolution du bien-être que ne le fait l'indexation des prix par rapport à la stabilité du pouvoir d'achat des allocations.

Malgré la croissance du pouvoir d'achat des minima sociaux, ces derniers n'atteignent que rarement le seuil de risque de pauvreté. L'écart avec le seuil de risque de pauvreté est surtout important pour les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du revenu d'intégration. La Belgique n'est pas le seul pays dans cette situation : les minima garantis pour les personnes d'âge actif aptes à travailler et pour les personnes âgées ne se situent en Europe que rarement au-dessus du seuil de risque de pauvreté.

La deuxième dimension de l'inclusion active – un marché du travail inclusif – est abordée sous deux angles différents : celui du travail précaire et celui des derniers développements visant la mise en place d'une convention collective de travail (CCT) européenne.

Certains juristes exercent une 'jurisprudence d'investigation' ; Patrick Humblet et Filip Dorssemont se chargent de cette tâche pour l'aspect travail précaire. Ils partent de la

constatation démontrée par une étude sur le travail précaire datant de 2001 et menée en préparation du sommet de Laeken que le terme 'travail précaire' revêt une autre signification dans de nombreux pays de l'Union européenne et que la discipline à partir de laquelle le phénomène est observé a également son importance. Pour les auteurs, le travail précaire désigne un emploi qui n'offre pas ou peu de sécurité d'emploi, qui est trop faiblement rémunéré et non protégé, sans sécurité sociale, sans protection contre le licenciement, sans formation professionnelle, où la sécurité et la santé ne sont pas ou insuffisamment respectées, sans représentation syndicale et impliquant une certaine perte d'emprise sur l'emploi général du temps.

Lorsqu'ils analysent la situation en Belgique sur la base de ces critères, les auteurs estiment néanmoins que le résultat reste satisfaisant. Nous disposons d'un 'Revenu minimum mensuel moyen garanti' et d'une liaison des salaires à l'index, d'une législation relativement protectrice, de syndicats faisant partie de la structure institutionnelle de prise de décision et d'un vaste système de sécurité sociale. Un cadre juridique pour la formation professionnelle a également été intégré dans une vaste législation du travail qui régleme les licenciements et limite le nombre d'heures de travail prestées. Face à cet actif du bilan, le droit social traverse une crise existentielle depuis le milieu des années 1970. Selon la version officielle, l'assouplissement des lois répond aux besoins d'une nouvelle réalité économique. Dans leur contribution, Patrick Humblet et Filip Dorsemont esquissent une image de cette régression.

Dans la conclusion de leur enquête, qui envisage quatre axes différents – le salaire, le (l'emploi du) temps, la convention de travail et la production de l'idéologie dominante – il apparaît que 'tous' les emplois sont susceptibles de devenir précaires.

Le fait que la contribution intitulée 'L'accord-cadre européen sur les marchés du travail inclusifs du 25 mars 2010' ait été écrite par Andrée Debrulle à la demande d'un des partenaires sociaux n'a nullement empêché d'aborder cette question avec une grande ouverture d'esprit. De quoi s'agit-il ? 'L'accord-cadre européen sur les marchés du travail inclusifs' trouve son origine dans un processus de programmes de travail devenu récurrent et qui implique les partenaires sociaux européens réunis au sein du Comité de dialogue social européen. Les origines les plus lointaines remontent à la préoccupation du président – désormais mythique – de la Commission européenne Jacques Delors, qui se demandait si le redémarrage du projet européen – déjà nécessaire à l'époque en raison d'une période de stagnation économique – était possible sans qu'un dialogue social institutionnalisé ne soit établi niveau européen.

L'auteur conclut toutefois en disant qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions au sens même de la clause de mise en œuvre de l'accord, trop tôt pour les partenaires belges interpellés dans la recommandation 22. L'accord a le mérite de poser de bonnes questions, et ce, de façon conjointe et concertée entre les employeurs et les travailleurs. Il ouvre des perspectives permettant de rééquilibrer un marché du travail bien trop inéquitable et offrant des emplois dont la qualité est en danger. Il s'adresse à un large

public tant dans son champ d'application que dans la responsabilité de son implémentation.

Un grand regret subsiste toutefois. L'accord-cadre européen n'aurait-il pas dû être intitulé autrement ? Par exemple, le titre de 'cadre d'actions' ou de 'lignes directrices' ou encore 'code de conduite' aurait été pleinement justifié. L'accord-cadre sur les marchés du travail inclusifs est un texte plus axé sur un processus que sur une convention destinée à devenir la loi des parties. Un texte fondé sur la mise en place d'un processus n'est pas synonyme de texte exempt d'effet. La mise en œuvre de certains aspects de ces textes peut requérir la coopération des autorités publiques nationales. Des textes de ce type peuvent être utiles dans des domaines où la législation au niveau européen ne serait pas la solution la plus appropriée, souvent en raison de l'ensemble de mesures complexes et diverses déjà en place dans les États membres, mais dans lesquels les partenaires sociaux ont toutefois intérêt à collaborer. Ils peuvent aussi contribuer à l'échange de bonnes pratiques et à l'apprentissage mutuel. De tels textes aident parfois à préparer le terrain pour la future législation communautaire.

Donner, à ce texte – si bon soit-il – le nom 'd'accord' au sens de convention collective interprofessionnelle autonome comme cela a été exposé ci-dessus, affaiblirait, à terme, l'efficacité globale de recommandations issues de la négociation collective européenne.

Lorsque la troisième dimension est abordée – l'accès à des services sociaux de qualité – la première question qui vient à l'esprit est de savoir ce que l'on entend par 'accessibilité' ; ou – en termes de problématisation – quels sont les facteurs qui peuvent entraver, voire empêcher l'accès à ces services ? Quels types de facteurs ont pu être identifiés par le biais de l'enquête ?

Un premier type d'indicateur se situe au niveau des droits dont on dispose pour faire appel au service ou à la disposition en question, autrement dit : est-ce que l'on est ou non un ayant droit ? Toutes les personnes qui se trouvent objectivement dans un état de besoin, pour lequel une allocation a par exemple été prévue, n'y ont pas toujours réglementairement ou légalement droit. Les seuils informatifs – une deuxième catégorie – sont liés à la méconnaissance des (propres) droits, au fait d'être mal ou pas informé quant à l'offre existante. Les seuils situationnels peuvent se produire tant du côté du service que de celui de son utilisateur potentiel, mais également au niveau du lien (parasité) entre les deux, par exemple, en raison d'un manque de moyens de communication ou de transport adéquats. Les seuils situationnels du côté du pourvoyeur concernent l'accessibilité physique du service (bâtiment) ou la manière dont il fonctionne (connaissances linguistiques) ; les assistants sociaux peuvent également être perçus comme des 'épouvantails à demandes' (Steenssens, 2007) ou en termes de réseau, de 'portiers'. Du côté des utilisateurs potentiels, signalons les seuils provenant de conditions de vie concrètes, par exemple, un manque de garde d'enfants. Dans un certain sens, les obstacles en termes de disposition font également partie de cette catégorie ; il s'agit de seuils basés sur des attitudes et des perceptions par rapport, par exemple, à l'apprentissage

et à l'école. Ils peuvent faire en sorte qu'on n'éprouve pas le besoin de bénéficier d'un certain service ou qu'on se le refuse – ne pas demander une forme d'aide à laquelle on a pourtant droit. Les facteurs institutionnels et les procédures d'accès contribuent à l'exclusion ou au découragement des bénéficiaires potentiels.

Marie-Claire Haelewyck, Dominique-Paule Decoster et Catherine Coppée confrontent deux extrêmes en apparence – la discrimination positive et l'accessibilité universelle – dans une analyse des dispositions pour les handicapés. Elles constatent que lorsque nous envisageons une population fragilisée, notamment par le handicap, nous mettons le plus souvent l'accent sur les mesures spécifiques visant à protéger et/ou encourager la pleine et entière participation de celle-ci. Or, toute personne, même si elle ne connaît pas spécifiquement l'ampleur et la teneur de ceux-ci, a des droits comme tout citoyen.

Les situations de fragilité rencontrées par ces personnes nécessitent la mise en place de mécanismes spécifiques tels que des discriminations positives. Par 'discrimination positive', nous entendons 'un ensemble de mesures visant à favoriser certaines personnes appartenant à des catégories qui ont subi ou seraient susceptibles de subir des discriminations systématiques'. Il s'agit également d'un mode de traitement différencié et préférentiel. L'accessibilité, quant à elle, présente un éventail de domaines pour ne citer que l'emploi, la culture et le savoir, les soins de santé, l'espace public. Plusieurs types de seuils jugulent la participation aux services, mais aussi aux dispositifs disponibles. Cependant, nous disposons tous de droits pour accéder aux services.

Dans leur contribution, la personne 'en situation de handicap' est considérée du point de vue de ses potentialités et comme un individu talentueux capable de contribuer activement au développement de la société dans laquelle elle vit. Évidemment, afin de participer à cet essor, cette dernière doit pouvoir bénéficier de certaines mesures d'encouragement et/ou d'accompagnement. Les auteurs les ont envisagées comme des choix de 'soins' et/ou de services profitables à tout un chacun ; c'est ce qu'elles appellent l'accessibilité universelle. Celle-ci s'inscrit dans une dimension de progrès sociétal pour l'ensemble des sujets d'un territoire. C'est pourquoi, le fil de leur réflexion se positionne entre compétitivité territoriale et progrès sociétal dans une boucle de rétroaction positive au sein de laquelle, le premier facteur renforce le second et inversement. Dans le cas de la Belgique et de manière générale, un certain nombre de dispositions ont été prises au regard des différents niveaux d'accessibilité (physique et déplacement) des personnes handicapées. Par contre, de nombreux efforts restent à faire en ce qui concerne l'accessibilité universelle.

Les auteurs développent ce point au sein des recommandations établies à l'issue de ce premier état des lieux.

Anne Van Lancker traite un thème d'intérêt général, qui s'avère essentiel pour le développement d'une 'Europe sociale' : comment aborder le thème des services sociaux d'intérêt général – ou plus précisément – A quel point la définition de ces services qui ne relèvent pas (entièrement) du mécanisme de marché est-elle limitée ? En raison de sa complexité, ce thème ne bénéficie pas de l'attention requise au sein du débat public et politique.

Les services sociaux – comme les gardes d'enfants, les services liés au marché du travail, les services de soins de santé et de soins de longue durée, les services d'intégration, les logements sociaux – jouent un rôle particulièrement important dans les structures de protection sociale de tous les pays de l'Union européenne. Ils contribuent à l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants et soutiennent surtout les personnes les plus vulnérables. La mise à disposition de services sociaux à la fois qualitatifs et accessibles est donc un élément clé de la politique sociale des États membres et un maillon indispensable de chaque politique efficace de lutte contre la pauvreté. Les services sociaux contribuent fortement à la cohésion sociale et territoriale des communautés et soutiennent le développement local et régional par la création d'emplois, souvent aussi pour les personnes en difficulté sur le marché du travail, comme les chômeurs de longue durée ou les personnes souffrant d'un handicap professionnel.

Quelles conclusions l'auteur – qui a pendant de longues années pris fait et cause pour une Europe sociale au sein du Parlement européen – tire-t-il de son analyse ? Les services sociaux d'intérêt général jouent un rôle clé dans le modèle social européen. Ils sont indispensables pour réaliser les valeurs et les objectifs de l'Union européenne, comme définis dans le Traité de Lisbonne. La façon dont les services sociaux sont traités au niveau européen illustre toutefois la dominance de la logique du marché en Europe. Le débat sur les services sociaux d'intérêt général et sur la place qu'ils occupent au sein de la réglementation européenne se présente comme une discussion très technico-juridique, mais en réalité ce n'est absolument pas le cas. C'est en effet un débat sur les limites imposées à la concurrence et à la marchandisation de l'action sociale. Si l'introduction de toutes sortes de régimes d'exception pour les services sociaux par rapport à la réglementation relative à l'aide d'État, aux marchés publics et à la libre circulation des services atténue l'impact du marché interne et de la concurrence sur les services sociaux, elle ne met toutefois pas ces derniers entièrement à l'abri. Une directive sectorielle pour les services sociaux d'intérêt général permettrait à l'Union européenne de préserver ce socle essentiel de la protection sociale et de se concentrer sur les principes de solidarité et d'universalité des services sociaux.

NOTES

1. Référence C(2008)5737).
2. Dans un rapport intitulé 'Assessment of Progress towards the Europe 2020 Social Inclusion Objectives'
3. D'autres thèmes abordés dans ce rapport sont le cercle vicieux de la pauvreté intergénérationnelle et la pauvreté infantile, la pauvreté pendant la vie active et ensuite, la pauvreté au sein des groupes à risque.
4. Le FSE est un des Fonds structurels de l'UE, visant à optimiser la cohésion sociale et la prospérité économique dans toutes les régions de l'Union. Les dépenses du FSE constituent environ 10% du budget global de l'UE.
5. (CE no 1081/2006' 512 octobre 2011)



Niveau et adéquation des minima sociaux belges au cours de la période 2000-2011

Tim Goedemé, Greet De Vil, Natascha Van Mechelen,

Nicole Fasquelle, Kristel Bogaerts

1. Introduction¹

Les flux monétaires de la sécurité sociale représentent une grande partie (quelque 25%) du Produit Intérieur Brut.² Leur principale fonction est la redistribution des revenus, aussi bien sur le cycle de vie (la 'fonction épargne') qu'entre les personnes pour ainsi garantir un minimum social à tout le monde (la fonction "Robin des Bois") (cf. Barr 2001, 1; Deleeck et al. 1980, 50-53; Deleeck en Cantillon 1986). La redistribution des revenus sur le cycle de vie est réalisée et assurée à l'aide des systèmes assurance sociale (allocations de chômage, pensions, assurances maladies). La redistribution des revenus en vue de garantir un revenu minimal à chaque membre de la société se concrétise principalement à l'aide des allocations minimales présentes dans les systèmes d'assurance sociale et les régimes d'assistance sociale sous condition de ressources. Ces deux types d'allocations sont dénommés 'minima sociaux'. Outre une présentation de l'évolution récente du niveau des minima sociaux, ce chapitre recherche s'ils permettent de se prémunir contre le risque de pauvreté et positionne la Belgique s'en sort par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne.

Après les importantes augmentations des minima sociaux dans les années 1970, la croissance du pouvoir d'achat a stagné durant les deux décennies suivantes, à quelques exceptions près. Par conséquent, au début du nouveau millénaire, de nombreuses allocations minimales se situaient au même niveau qu'au début des années 1980, par rapport au salaire brut moyen (Cantillon et al. 2003; De Vil et al. 2011). Cependant, la dégradation du niveau de vie n'a pas touché que la Belgique dans les années 1990, surtout en ce qui concerne l'aide sociale à la population d'âge actif (Cantillon et al. 2004; Nelson 2007). Mais ce chapitre démontre que la tendance s'est inversée en Belgique depuis l'an 2000. Suite au Pacte de solidarité entre les générations, un mécanisme structurel d'adaptation

au bien-être des minima sociaux a été instauré au cours de la dernière décennie (De Vil et al. 2011). La question vise à savoir si les augmentations récentes des minima sociaux sont suffisantes afin que les allocations dépassent le seuil de pauvreté et améliorent la position relativement faible de la Belgique par rapport aux pays limitrophes (cf. Van Mechelen et al. 2007; De Vil 2010).

Dans le deuxième paragraphe de ce chapitre, nous nous pencherons sur l'impact de ces augmentations et adaptations sur l'évolution du pouvoir d'achat des allocations minimales brutes au cours de la période 2000-2011. Les branches suivantes de l'assistance sociale et de la sécurité sociale sont prises en compte: le chômage, l'invalidité, les pensions de retraite, le droit à l'intégration sociale et la garantie de revenus pour les personnes âgées.³ En ce qui concerne les systèmes d'assurance sociale, nous nous concentrerons sur le régime salarié et indépendant. Dans le troisième paragraphe, la liaison au bien-être et l'adéquation de ces allocations est évaluée d'une part, en comparant leurs montants nets avec le seuil de risque de pauvreté et d'autre part, en présentant l'adéquation des allocations belges dans une perspective internationale. Enfin, les conclusions sont présentées dans le quatrième paragraphe.

2. Récentes adaptations des minima sociaux

Dans ce paragraphe, l'évolution des minima sociaux en termes réels est étudiée de manière détaillée depuis l'an 2000. Nous présentons successivement les allocations minimales dans les branches chômage, assurance invalidité, pension de retraite, revenu d'intégration et garantie de revenus pour les personnes âgées. Nous comparerons plus particulièrement l'évolution des montants bruts des allocations avec l'évolution de l'indice des prix à la consommation (et non l'indice santé) afin de vérifier l'évolution des allocations en termes réels et de constater les adaptations réalisées dans le domaine du bien-être. A la fin de ce paragraphe, nous étudierons l'impact des adaptations au bien-être dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations ainsi que l'influence sur le rapport entre les différents minima sociaux.

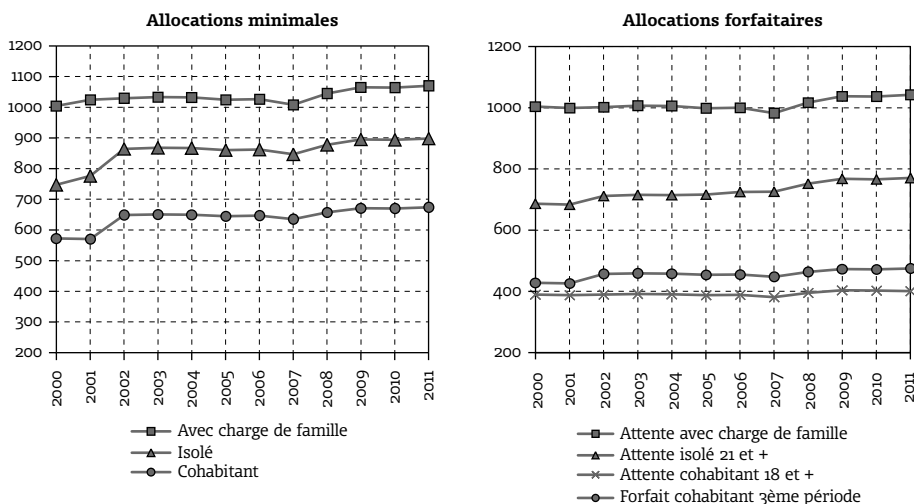
2.1 Les allocations minimales et forfaitaires de chômage

Les allocations minimales et forfaitaires sont d'une grande importance pour le chômage : 46% du nombre total de chômeurs indemnisés bénéficient soit d'une allocation minimale (18%) soit d'un forfait (28%). Ces allocations se distinguent selon le statut familial: au taux ménage, isolé ou cohabitant. Les chômeurs admis sur la base du travail reçoivent une allocation minimale soit lorsque leur rémunération précédemment perçue est inférieure à un salaire de référence, soit lorsqu'ils n'ont pas perçu de rémunération dans les six mois précédant leur demande d'allocation. Moins d'un tiers

des allocations forfaitaires concerne les chômeurs cohabitants en troisième période (après un an et trois mois de chômage, éventuellement prolongé de trois mois par année travaillée), et plus des deux tiers concernent les chômeurs recevant une allocation d'attente. Cette dernière est octroyée aux jeunes qui n'ont jamais travaillé, sur la base de leurs études terminées,⁴ après un stage d'attente dont la durée varie en fonction de l'âge. Outre la distinction par statut familial, le montant de l'allocation d'attente croît avec l'âge (moins ou plus de 18 ans pour les cohabitants, moins de 18 ans, entre 18 et 20 ans, et 21 ans et plus pour les isolés).

La figure 1 présente l'évolution des allocations minimales et forfaitaires mensuelles de chômage par statut familial, à prix constants de 2011. Seules les allocations d'attente les plus importantes en termes de nombre de bénéficiaires sont illustrées (soit les allocations d'attente des chômeurs au taux ménage, des chômeurs isolés de 21 ans et plus et des chômeurs cohabitants de 18 ans et plus).

Figure 1 – Evolution des allocations de chômage minimales et forfaitaires par statut familial, montants mensuels au 31 décembre en prix constants de 2011.



Source : calculs Bureau fédéral du Plan.

Au 1^{er} septembre 2011, l'allocation minimale mensuelle d'un chômeur au taux ménage s'élève à 1069 €, par rapport à environ 900 € pour un isolé et à 673 € pour un cohabitant en première période (première année de chômage) et en deuxième période (trois mois de chômage, éventuellement prolongés de trois mois par année travaillée).

Entre 2000 et 2011, les allocations minimales ont été augmentées, à prix constants, de 7% pour les chômeurs au taux ménage, de 20% pour les isolés et de 18% pour les cohabitants. La hausse en termes réels de l'allocation minimale au taux ménage résulte presque entièrement des revalorisations issues du Pacte de solidarité entre les générations

à partir de 2008. Les allocations minimales des isolés et des cohabitants ont également bénéficié de ces revalorisations. En outre, elles ont été relevées en 2002 suite à l'augmentation des pourcentages de calcul des allocations de chômage des isolés (50% au lieu de 45%) et des cohabitants (40% au lieu de 35%) en deuxième période, afin de ne pas accroître l'écart entre l'allocation minimale et l'allocation maximale. Soulignons que cette même allocation minimale des cohabitants en deuxième période avait été diminuée à due concurrence en 1986, lors de la réduction de leur pourcentage de calcul de 40% à 35%.

Lorsqu'un cohabitant arrive en troisième période, il ne perçoit plus qu'un forfait de 474 € au 1^{er} septembre 2011. Après avoir été uniquement adapté à l'évolution des prix depuis sa création en 1981, ce forfait a enregistré une première revalorisation en 2002, puis les hausses intervenues ces dernières années dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations. Globalement, le forfait des cohabitants en troisième période a augmenté de 11% en termes réels entre 2000 et 2011.

Au 1^{er} septembre 2011, les allocations mensuelles forfaitaires d'attente s'élèvent à 1042 € pour un chômeur au taux ménage, 770 € pour un chômeur isolé et 401 € pour un chômeur cohabitant (soit des montants inférieurs aux allocations de chômage minimales). Entre 2000 et 2011, les allocations d'attente ont augmenté de 4% en termes réels pour les titulaires au taux ménage, de 12% pour les isolés de 21 ans et plus et de 3% pour les cohabitants de 18 ans et plus. L'ensemble des allocations d'attente (y compris les allocations non illustrées dans la figure 1) a bénéficié des récentes revalorisations intervenues dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations. En outre, les allocations d'attente des isolés de 21 ans et plus avaient déjà augmenté de 6% en termes réels entre 2002 et 2007.

2.2 Les allocations minimales et forfaitaires d'invalidité

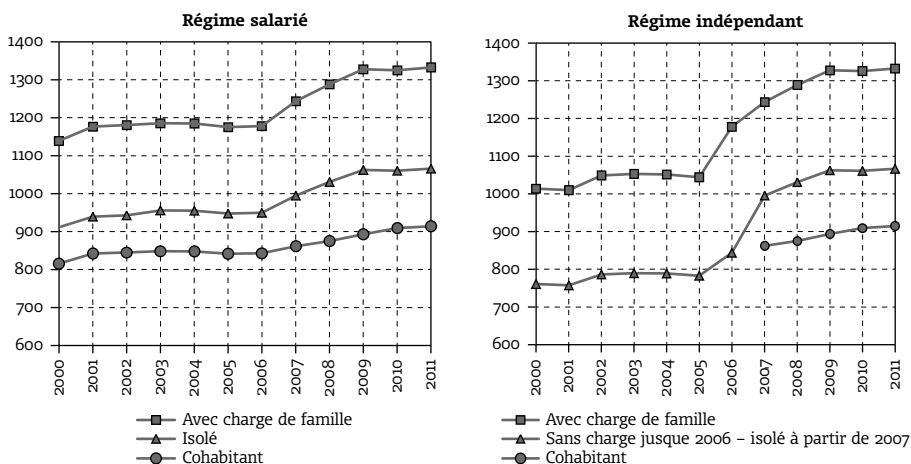
Lorsqu'un travailleur, salarié ou indépendant, est reconnu dans l'incapacité de travailler à la suite d'une maladie, il bénéficie pendant la première année d'une allocation d'incapacité primaire. Si l'incapacité de travail se prolonge au-delà d'une année, la personne bénéficiera d'une allocation d'invalidité. Ces indemnités comportent des allocations minimales dans le régime salarié et forfaitaires dans le régime indépendant, distinguées généralement selon trois statuts familiaux : taux ménage, isolé et cohabitant.

Dans le régime salarié, seul 1% du nombre de cas d'incapacité primaire perçoit une allocation minimale, alors que plus de 60% des invalides salariés en bénéficient. Dans le système d'incapacité primaire de ce régime, les minima n'ont été introduits qu'en 2003 et ne s'appliquent qu'à partir du septième mois dans le système. Ils sont équivalents aux minima en vigueur dans le système d'invalidité du régime salarié, prévus quant à eux dès le premier mois d'invalidité. Les minima des invalides salariés sont distingués entre les minima vitaux pour travailleur non régulier et les minima pour travailleur régulier (supérieurs aux minima vitaux). Le titulaire est considéré comme un travailleur régulier s'il remplit simultanément plusieurs conditions⁵ relatives à sa durée de titularisation, au nombre de jours de travail et à sa rémunération.

Dans le régime indépendant, l'ensemble des indemnités d'incapacité primaire et d'invalidité est de nature forfaitaire. Jusqu'en 2006, seuls deux statuts familiaux existaient : les titulaires avec ou sans charge de famille. La distinction entre les isolés et les cohabitants n'a été introduite qu'en 2007. Depuis 1993, les forfaits d'invalidité sont distingués selon que le bénéficiaire ait mis fin ou non à son entreprise. Les forfaits des invalides indépendants n'ayant pas mis fin à leur entreprise sont inférieurs à ceux qui y ont mis fin, et sont identiques, à partir de 2007, aux forfaits en vigueur en incapacité primaire dans le régime indépendant.

La figure 2 illustre d'une part l'évolution des minima mensuels pour travailleurs réguliers des invalides du régime salarié (ils représentent les trois quarts des bénéficiaires d'une allocation minimale), et d'autre part l'évolution des forfaits des invalides indépendants ayant mis fin à leur entreprise, par statut familial et à prix constants de 2011.

Figure 2 – Evolution des allocations minimales d'invalidité par statut familial, montants mensuels au 31 décembre en prix constants de 2011 – minima pour travailleurs réguliers dans le régime salarié et forfaits pour les indépendants ayant mis fin à leur entreprise.



Source : Calculs Bureau fédéral du Plan.

Dans le cadre du régime salarié, au 1^{er} septembre 2011, les minima mensuels pour travailleurs réguliers s'élèvent à 1332 € pour les invalides au taux ménage, à 1066 € pour les isolés et à 914 € pour les cohabitants. Excepté une légère augmentation en termes réels en 2001, ces minima pour travailleurs réguliers dans le régime salarié sont restés stables entre 2000 et 2006. Ils s'accroissent cependant fortement entre 2007 et 2011 (13% pour les titulaires au taux ménage, 12% pour les isolés et 8% pour les cohabitants) sous l'impulsion de différentes revalorisations. En 2007, les minima des invalides au taux ménage et isolés sont relevés au niveau de la pension minimale dans le régime salarié. Ils suivent dès lors son évolution (cf. tableau 1 en annexe) et enregistrent les mêmes revalorisations en termes réels découlant du Pacte de solidarité entre les géné-

rations. Globalement, entre 2000 et 2011, les minima pour travailleurs réguliers ont été accrus de 17% pour les invalides salariés au taux ménage ainsi que pour les isolés et de 12% pour les cohabitants. Signalons également que les minima vitaux en vigueur dans le régime salarié (inférieurs aux minima pour travailleurs réguliers d'environ 300 € par mois pour les invalides au taux ménage et les isolés, et de 144 € par mois pour les cohabitants au 1^{er} septembre 2011) ont augmenté de 12% sur la même période et sont alignés depuis 2007 sur le revenu d'intégration.

L'évolution en termes réels des forfaits des invalides indépendants ayant mis fin à leur entreprise reste également relativement stable entre 2000 et 2005. Pendant cette période, ils sont inférieurs en moyenne de 130 € (pour les titulaires au taux ménage) à 170 € (sans charge de famille) aux minima pour travailleurs réguliers des invalides salariés. Cet écart est résorbé en 2006 lorsqu'ils sont relevés au niveau de ces minima pour travailleurs réguliers. Ils reçoivent dès lors les mêmes revalorisations en termes réels. Entre 2000 et 2011, les forfaits des indépendants ayant mis fin à leur entreprise ont augmenté de 31% pour les titulaires au taux ménage et de 40% pour les isolés. A titre indicatif, les forfaits des invalides indépendants n'ayant pas mis fin à leur entreprise ont enregistré une croissance réelle relativement similaire grâce à l'alignement de leurs montants sur les niveaux de la pension minimale du régime indépendant à partir de 2007. Au 1^{er} septembre 2011, ils demeurent inférieurs aux forfaits des invalides indépendants ayant mis fin à leur entreprise (de 22 € par mois pour les titulaires au taux ménage, 59 € pour les isolés et 97 € pour les cohabitants).

2.3 Les pensions minimales et le droit minimum par année de carrière

Le système de pension légal comprend plusieurs mécanismes qui garantissent, sous certaines conditions, une pension de retraite minimale aux pensionnés. Les pensionnés soumis au régime des salariés ou des indépendants qui ont travaillé pendant au moins 30 ans (c'est-à-dire 2/3 d'une carrière complète) peuvent obtenir une pension minimale. Dans le secteur public, une pension minimum peut aussi être obtenue après 20 ans de service. Dans les trois régimes, les bénéficiaires reçoivent le montant minimal au pro rata de la durée de leur carrière.

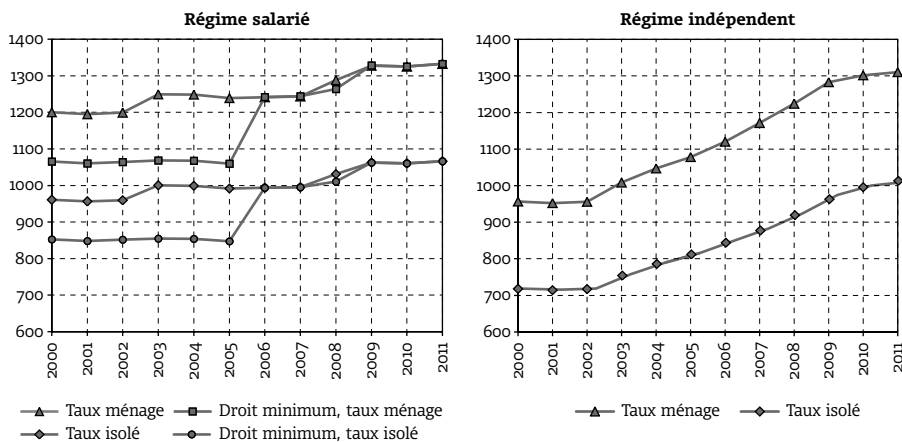
En 1997, le 'droit minimum' par année de carrière a été introduit pour les nouveaux pensionnés dans le régime des salariés. Conformément à ce système, les salaires faibles du passé sont rehaussés lors du calcul de la pension pour atteindre un montant minimal (le droit minimum). Afin de pouvoir faire appel au droit minimum, le bénéficiaire doit avoir travaillé pendant au moins 15 ans en tant que salarié, avec au moins 1/3 d'emploi à temps plein. Après l'application du droit minimum, la pension ne peut pas dépasser un certain plafond.

En 2011, près de 21.500 pensionnés du secteur public ont bénéficié d'une pension minimale (soit 5% des pensions du secteur public) (chiffres du Service des Pensions du

Secteur public (SdPSP)). Les chiffres de l'Office national des Pensions (ONP) indiquent que près de 500.000 pensionnés soumis au régime des salariés et des indépendants, soit plus d'une personne sur quatre, reçoivent la pension minimale. C'est principalement pour les pensionnés n'ayant travaillé qu'en tant qu'indépendant que la pension est rehaussée au minimum : pas moins de 70% d'entre eux bénéficient de la pension minimale, contre 14% des pensionnés qui n'ont qu'une pension de salarié et 58% des pensionnés qui cumulent des pensions de salarié et d'indépendant. Enfin, il s'avère que le droit minimum a été appliqué pour 50% des femmes qui ont pris leur pension de retraite à l'âge légal en 2005. Pour les hommes, ce pourcentage était de 38%.

L'évolution du pouvoir d'achat de ces pensions minimales est abordée ci-dessous en fonction du régime des pensions et du statut familial (montant au taux ménage ou montant au taux isolé). Etant donné l'application limitée de la pension minimale dans le secteur public, nous n'avons pas approfondi l'analyse sur ce point. Les pensions minimales présentées sont d'application pour une carrière complète. Au 1er septembre 2011, les montants dans le régime des salariés étaient de 1332,5 € pour le montant au taux ménage et 1066,33 € pour le montant isolé. Dans le régime des indépendants, il s'élevait respectivement à 1310,30 € et 1001,10 €. En ce qui concerne les montants du droit minimum par année de carrière, la carrière complète est évaluée à des fins d'illustration au droit minimum. Au 1er septembre 2011, ces montants correspondaient aux pensions minimales pour les salariés.

Figure 3 – Evolution des pensions minimales et du droit minimum par année de carrière pour une carrière complète en fonction du régime et du statut familial, montants mensuels au 31/12 aux prix constants de 2011.



Les montants pour le droit minimum sont calculés sur la base d'une carrière complète au droit minimum.

Source : Calculs du Bureau fédéral du Plan.

De manière générale, le pouvoir d'achat de ces minima a fortement augmenté entre 2000 et 2011 (cf. figure 3). Cela a particulièrement été le cas pour les pensions minima-

les dans le régime des indépendants et pour le droit minimum par année de carrière dans le régime des salariés. C'est principalement la période postérieure à 2005 qui se caractérise par des adaptations supérieures à l'évolution des prix.

Dans le régime des salariés, la pension minimale a augmenté de plus de 10% en termes réels sur la période 2000-2011, aussi bien pour le montant taux ménage que pour le montant destiné aux isolés. Le droit minimum a augmenté de 25% durant cette période. Lors de son introduction en 1997, le salaire minimum était, dans le calcul de la pension, défini comme le salaire minimum d'une personne de 21 ans étant en vigueur au moment de la mise à la pension. En dehors des adaptations légales de prix, ce montant n'a pas été adapté au cours de la période 2000-2006. En octobre 2006, le montant minimal a augmenté de 17% ; par conséquent, le lien avec le salaire minimal n'existe plus. Suite à cette augmentation, les pensions qui sont entièrement calculées via le droit minimum correspondront à la pension minimale dans le régime des salariés. A partir de là, le droit minimum a évolué de façon équivalente à la pension minimale.

Au cours de la période 2000-2011, la pension minimale chez les indépendants a augmenté, outre les adaptations de prix automatiques, de 37% (charge de famille) et de 40% (isolés). Jusqu'en 2007, cela résultait de mesures gouvernementales spécifiques (cf. tableau 1 en annexe). Ensuite, un budget structurel a également été prévu dans le régime des indépendants pour les adaptations au bien-être dans le cadre de la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations. Les mesures concrètes qui en ont découlé ont entraîné des revalorisations de la pension minimale.

Suite aux différents taux de croissance des pensions minimales dans les régimes des salariés et des indépendants, le fossé entre les deux régimes n'a jamais été aussi bas. Les minima dans le régime des indépendants sont toujours inférieurs à ceux des salariés, mais au 1^{er} septembre 2011, la différence n'était que de 6% pour la pension des isolés et de moins de 2% pour la pension au taux ménage (cf. tableau 1). En 2000, le fossé entre ces minima dans les deux régimes était respectivement de 35% et de 26%.

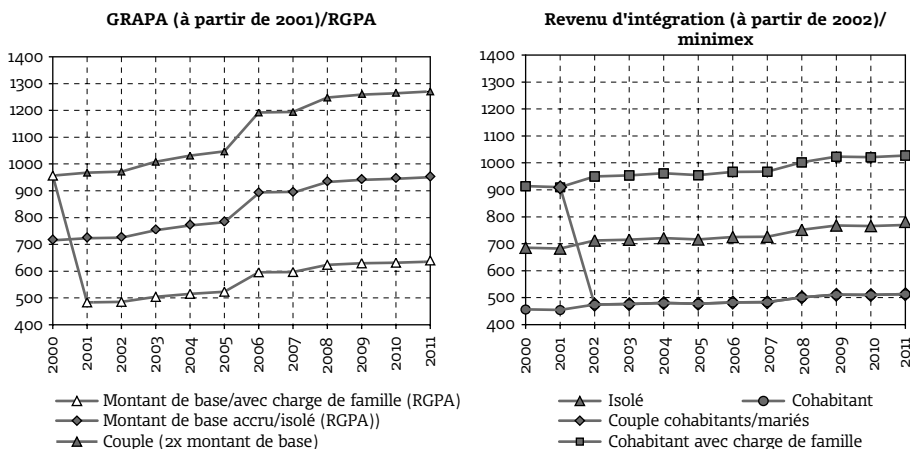
2.4 Le régime d'assistance

Les personnes dont les ressources sont insuffisantes, voire inexistantes, peuvent faire appel à l'assistance. Dans le cadre du droit à l'intégration sociale, les plus de 18 ans peuvent bénéficier d'un revenu d'intégration sous certaines conditions. Au 1^{er} janvier 2011, 1,4% des 18-64 ans percevaient un revenu d'intégration.⁶ La garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) assure un revenu minimal pour les personnes de 65 ans et plus. Au 1^{er} janvier 2011, 5% des personnes de 65 ans et plus bénéficiaient de cette allocation sociale.

L'attribution des allocations sociales est précédée d'un contrôle des ressources. Les allocations peuvent ensuite être versées partiellement ou dans leur intégralité. L'analyse

suivante relative au revenu d'intégration et à la GRAPA se base sur les montants forfaitaires ou maximaux des allocations. Au 1er septembre 2011, le revenu d'intégration s'élevait à 513,48 € par mois pour un cohabitant, 770,22 € pour un isolé et 1026,97 € pour des cohabitants au taux ménage. La GRAPA s'élevait au maximum à 635,56 € par mois pour un cohabitant 'montant de base accru' et à 953,35 € pour un isolé ('montant de base').

Figure 4 – Evolution des montants forfaitaires de la GRAPA et du revenu d'intégration en fonction de la situation familiale, montants mensuels au 31/12 aux prix constants de 2011.



Source : Calculs Bureau fédéral du Plan.

Au début des années 2000, les régimes d'allocations ont subi d'importantes réformes : le minimex est devenu le revenu d'intégration (à partir d'octobre 2002) et le revenu garanti aux personnes âgées (RGPA) est devenu la GRAPA (à partir de juin 2001). Outre l'augmentation des allocations, l'individualisation des droits a été introduite. Par conséquent, à partir de ce moment, la demande d'assistance pour les mariés devait être réalisée par les deux partenaires (à l'exception des cohabitants au taux ménage pour le revenu d'intégration). Le montant auquel chaque partenaire a droit correspond à la moitié du montant applicable avant l'individualisation (d'où l'importante diminution du montant de ces catégories au début de la période de la figure 4). Les allocations totales au sein du couple ne changeront donc pas.

De manière générale, le revenu d'intégration a augmenté de 12% en termes réels sur la période 2000-2011. A l'exception de l'adaptation au bien-être de 4% du minimex enregistrée en janvier 2002, l'augmentation du pouvoir d'achat est principalement due aux adaptations enregistrées depuis 2007 (cf. tableau 1 en annexe). Dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations, un espace budgétaire a été créé dès 2009 pour les allocations sociales afin de pouvoir accorder des augmentations supérieures à l'indice légal. Cela a débouché à chaque fois sur une augmentation de 2% des montants légaux du revenu d'intégration en 2009 et 2011.

L'allocation pour les personnes âgées a augmenté de 33% en termes réels entre 2000 et 2011. Le début de la période se caractérise par la transition du RGPA vers la GRAPA, où le montant au taux ménage a été remplacé par un 'montant de base' et où le montant pour les isolés a laissé place au 'montant de base accru' (1,5 fois le montant de base). Ces montants ont aussi augmenté en comparaison avec leur équivalent RGPA. La principale augmentation de la GRAPA est celle enregistrée en décembre 2006 avec près de 14% afin que le montant de base corresponde au niveau du seuil de pauvreté disponible à ce moment-là (sur la base de l'EU-SILC 2003). Les années suivantes aussi, une ou plusieurs augmentations annuelles supérieures à l'évolution des prix ont été enregistrées. A partir de 2009, cela s'est fait dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations.

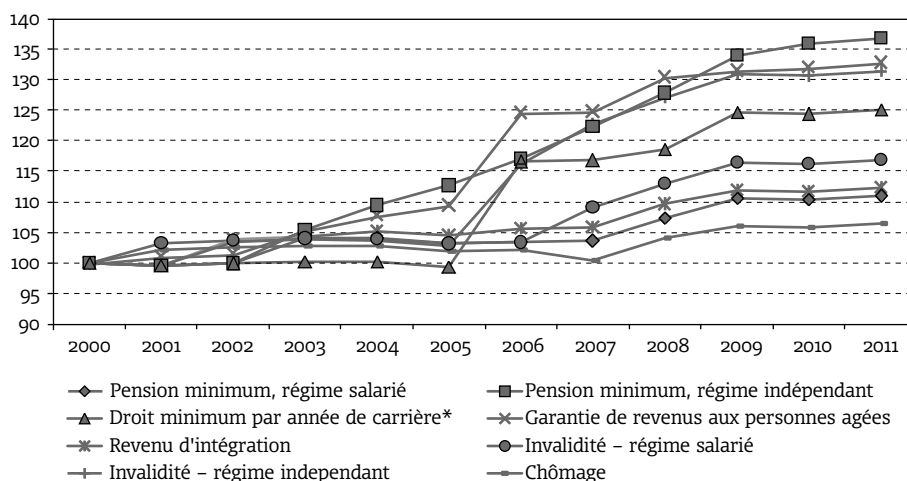
2.5 Décision intermédiaire

Au cours de la période 2000-2011, tous les minima sociaux belges ont enregistré une ou plusieurs augmentations supérieures aux adaptations légales à l'index. Le Tableau 1 annexé donne un aperçu des adaptations extralégales depuis 2000. Comme l'illustrent ce tableau et la figure 5, les minima sociaux n'ont pas du tout évolué de la même manière en termes réels. La garantie de revenus pour les personnes âgées, la pension de retraite minimale et les allocations d'invalidité pour les indépendants sont celles qui ont augmenté le plus : en termes réels, cette augmentation avoisine les 40% pour ces dix dernières années. Le revenu d'intégration, la pension de retraite et les allocations d'invalidité pour les salariés ont beaucoup moins augmenté (de 10 à 15%). Les minima de l'assurance-chômage ont affiché de manière générale la croissance la plus faible (moins de 10%), à quelques exceptions près.

A la suite de ces adaptations différentielles au bien-être, le rapport entre certaines allocations a sensiblement changé. C'est particulièrement dans les régimes des pensions et des invalidités que les différences entre les systèmes applicables aux salariés et aux indépendants ont été largement supprimées. Depuis 2006, les minima dans le règlement des invalidités ont été alignés et depuis 2007, ils sont en outre équivalents à la pension de retraite minimale dans le régime applicable aux salariés. La garantie de revenus pour les personnes âgées a évolué pour ainsi dire parallèlement à la pension minimale pour les indépendants. Pour les salariés, cela signifie à présent (tout comme pour les indépendants au début des années 2000) que la pension minimale pour une carrière complète pour un couple n'est plus que de 60 € supérieure à la GRAPA maximale (en supposant que les deux partenaires bénéficient d'une GRAPA), qui ne dépend pas des cotisations payées à la sécurité sociale (par rapport à une différence de 240 € en 2000 (aux prix de 2011)). Une évolution similaire, mais un peu moins aiguë, a été enregistrée en particulier pour les personnes présentant une charge de famille en ce qui concerne la différence entre l'allocation de chômage minimale et le revenu d'intégration. Enfin, suite au rapprochement des pensions des indépendants et des salariés et à l'écartement entre le revenu d'intégration et la GRAPA, le fossé entre les minima sociaux pour les

personnes actives et les minima sociaux pour les personnes non (plus) actives a sensiblement augmenté ces 10 dernières années.

Figure 5 - L'évolution des minima sociaux belges en termes réels, 2000-2011 (charges de famille ou montants avec famille à charge au 31 décembre 2000 = 100).



*Carrière complète évaluée au droit minimum par année de carrière.

Note : Les montants sont adaptés à l'indice annuel moyen des prix à la consommation (prévisions pour 2011).

Source : Calculs Bureau fédéral du Plan.

Bien qu'il y ait eu par le passé des augmentations sélectives des allocations en plus de l'index, il n'existait jusqu'à il y a peu aucun mécanisme légal pour adapter les allocations au bien-être croissant.⁷ La liaison au bien-être et l'adéquation (permanente) des allocations n'étaient donc pas garanties légalement. Avec l'introduction de la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005,⁸ un mécanisme structurel de liaison au bien-être des allocations de sécurité sociale a été introduit. A partir de 2008, un espace budgétaire a donc été prévu et il permet d'adapter les allocations dans les régimes des salariés et des indépendants à l'évolution du bien-être. Avec la loi-programme du 27 décembre 2006,⁹ les régimes d'allocations sociales ont aussi été repris dans le Pacte de solidarité entre les générations. Une marge a été prévue dès 2009 pour les allocations appartenant à ces systèmes afin qu'elles puissent dépasser les adaptations légales à l'index (De Vil et al. 2011). Contrairement à l'indexation à l'indice santé en vue de garantir la constance du pouvoir d'achat des allocations, aucun mécanisme automatique similaire n'est prévu pour que les allocations soient indexées.

Quel impact les mesures ont-elles eu suite au Pacte de solidarité entre les générations ? Il est peut-être un peu tôt pour se prononcer, puisque les premières augmentations auront des conséquences sur l'espace disponible afin de réaliser d'autres adaptations

au bien-être à l'avenir. Néanmoins, pour les premières années depuis l'application des adaptations au bien-être suite au Pacte de solidarité entre les générations, nous pouvons constater que, en ce qui concerne la plupart des minima sociaux, la croissance moyenne a été plus forte que durant la période précédente depuis 2000, et ce malgré les nombreuses augmentations sélectives opérées lors du premier semestre de l'année 2000. Les exceptions sont la garantie de revenus pour les personnes âgées et l'allocation d'invalidité pour les indépendants, qui ont déjà enregistré une croissance remarquable durant les six premiers mois de l'an 2000.

3. L'adéquation des minima sociaux

Les adaptations au bien-être des minima sociaux visent un double objectif : faire participer les allocataires à l'augmentation générale du bien-être et faire passer les allocations à un niveau assez élevé pour prévenir la pauvreté (la 'fonction Robin des Bois' de la sécurité sociale). On se demande alors si les allocations minimales suffisent pour ne pas devenir pauvre et si les adaptations au bien-être ont fait en sorte que l'adéquation des minima sociaux se soit améliorée ces dix dernières années. Nous allons approfondir ce point dans ce paragraphe. Nous allons successivement aborder quelques réflexions méthodologiques concernant la mesure de l'adéquation et de la liaison au bien-être des minima sociaux, nous allons voir comment l'adéquation des minima sociaux belges a évolué ces dix dernières années et nous allons placer les allocations sociales (revenu d'intégration et GRAPA) dans une perspective européenne.

3.1 La mesure de l'adéquation et de la liaison au bien-être des allocations

La liaison au bien-être des allocations et leur adéquation sont étroitement liées. Il y a plus de 35 ans, le Conseil des Communautés européennes (1975, 34) a défini les personnes qui se trouvent dans une situation de pauvreté comme suit : "des personnes ou des familles dont les moyens sont tellement insuffisants qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel elles vivent". Nous entendons par moyens "des biens, des revenus en argent et des services d'origine aussi bien particulière que publique".¹⁰ En d'autres termes, les minima sociaux sont adéquats s'ils suffisent pour ne pas être exclus des modes de vie minimaux acceptables dans la société.

Certaines définitions de la pauvreté (Townsend 1979, 31; Vranken et al. 2010, 37-38) parlent plutôt des modes de vie en vigueur ou des modes de vie généralement acceptés pour la définition du seuil de pauvreté. Le lien avec l'évolution générale du bien-être dans la société (et l'importance des allocations liées au bien-être) n'est pas loin : on suppose en général que (du moins pour les pays d'Europe occidentale relativement riches) le bien-être moyen exerce une grande influence sur les modes de vie minimaux acceptables et en vigueur dans la société, et en particulier sur les moyens minimaux

nécessaires pour pouvoir les concrétiser (cf. par exemple Sen pour une considération théorique (1983; 1985) et Ravallion (2010) pour une illustration empirique). Dans ce paragraphe, nous considérerons la liaison au bien-être des allocations et leur adéquation en tant que deux faces d'une même pièce : si les allocations ne sont pas liées au bien-être, l'adéquation régresse ; si les allocations augmentent plus vite que le bien-être moyen, l'adéquation progresse. Afin de définir si les allocations sont adéquates, il ne suffit toutefois pas de se pencher sur l'évolution de l'adéquation ; il convient d'avoir une limite de référence, qui indique le niveau des revenus nécessaires à ce moment pour ne pas tomber en situation de pauvreté.

Quelques remarques méthodologiques sont pertinentes pour mesurer l'évolution du bien-être et l'adéquation des allocations. Tout d'abord, l'évaluation doit partir d'un contexte ménage : les membres d'un même ménage partagent en effet largement les moyens économiques disponibles et les coûts à assumer (par exemple Burton et al. 2007).¹¹ Ensuite, il ne faut pas partir des allocations brutes, mais des revenus disponibles nets, qui tiennent compte des différentes sources de revenus (par exemple l'allocation de chômage plus les allocations familiales en cas de famille avec enfants) et des dépenses institutionnelles qui ne peuvent (en principe) pas influencer le ménage (charges et cotisations sociales). Troisièmement, l'indicateur de l'évolution du bien-être doit tenir compte de ces facteurs.

Parmi les différents indicateurs disponibles, le revenu médian équivalent net disponible est un indicateur particulièrement adapté pour mesurer l'évolution du 'bien-être général' (et donc la liaison au bien-être des allocations). Le calcul du revenu médian équivalent net disponible se déroule en plusieurs étapes. Afin de tenir compte des coûts fixes que les personnes d'un même ménage peuvent partager (comme le logement), le revenu total net disponible (la somme nette de tous les revenus de tous les membres du ménage) est 'standardisé' en le divisant par la taille équivalente du ménage. La taille équivalente du ménage est calculée en attribuant à chaque membre de la famille de 13 ans ou moins la valeur de 0,3 et à chaque membre de la famille de 14 ans et plus la note de 0,5. Le 'premier' adulte vaut quant à lui 1. La somme des notes est égale à la taille équivalente du ménage.¹² Une fois que le revenu équivalent net disponible du ménage est calculé pour tout le monde, on se demande quel niveau est utilisé comme référence pour mesurer l'évolution du bien-être général. Ces 15 dernières années, on s'est accordé à dire qu'il valait mieux prendre les revenus médians plutôt que les revenus moyens comme référence. La médiane correspond à l'observation moyenne dans la répartition des revenus et adhère donc peut-être mieux aux 'modes de vie en vigueur' que la moyenne, qui est généralement supérieure et plus influencée par les très hauts revenus. La médiane présente en outre quelques avantages techniques par rapport à la moyenne lorsque les revenus du ménage sont évalués sur la base des données de l'échantillon (Atkinson et al. 2002, 94).

Afin de mesurer l'adéquation des allocations, un indicateur de l'évolution du bien-être ne suffit pas ; il convient également de définir un seuil qui détermine le niveau des revenus au minimum nécessaires pour vivre selon les modes de vie minimaux acceptables.

Il existe de nombreuses méthodes différentes pour définir quels sont les modes de vie minimaux acceptables dans la société et quelles sont les ressources nécessaires pour pouvoir les atteindre. Chacune de ces méthodes présente des avantages et des inconvénients (Van den Bosch et al. 2009). Dans cet ouvrage, nous allons mesurer l'adéquation sur la base de seuil de risque de pauvreté 'officiel'. Lors du Sommet de Laeken de 2001, le Conseil européen a approuvé toute une série d'indicateurs destinés à suivre de près la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'Union européenne. L'indicateur central est l'indicateur de risque de pauvreté (*at-risk-of-povertyrate*) (par exemple Marlier et al. 2007). Plus récemment, cet indicateur a été repris comme élément d'un indicateur multidimensionnel devant mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de l'Europe 2020 en matière de pauvreté et d'exclusion sociale (Frazer et al. 2010; Goedemé et al. 2011). Plus concrètement, le seuil de risque de pauvreté correspond à 60% du revenu médian équivalent net disponible. Comme nous venons de le dire, cet indicateur part du revenu total net disponible du ménage et tient compte de la composition du ménage. Les données les plus récentes dont nous disposons renvoient au revenu de 2008 et à la situation démographique de 2009 (EU-SILC 2009). D'après ces données, la norme de risque de pauvreté s'élevait à 966€ nets par mois pour un isolé, 1448€ nets par mois pour un couple et 2028 € nets par mois pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans (base de données en ligne d'Eurostat, consultée en septembre 2011). Puisque le seuil de risque de pauvreté est basé sur les données de l'échantillon, il est soumis à des marges d'erreurs statistiques. Les calculs réalisés sur la base de l'EU-SILC 2007 démontrent qu'avec une fiabilité de 95%, cette marge d'erreur est d'environ 2,4% du seuil de risque de pauvreté pour les données belges (Goedemé 2010; 2011).¹³

Cet indicateur présente quelques limitations importantes (Storms et al. 2011a ; 2011b ; Van den Bosch et al. 2009). Il ne tient par exemple pas compte des biens et des services subventionnés qui limitent considérablement le coût de la vie et dont l'offre et la qualité peuvent fortement varier dans le temps et entre les pays. Il suppose aussi que ce qui est au minimum nécessaire pour pouvoir vivre selon les modes de vie au minimum acceptables dans la société suit une même évolution que les revenus médians équivalents nets disponibles. Ce n'est pas nécessairement le cas. En particulier dans des périodes de forte croissance économique ou dans une période de dépression économique, où le revenu médian chute, il y a de fortes chances que l'indicateur manque à ses devoirs. Néanmoins, le (l'évolution du) rapport des minima sociaux au seuil de risque de pauvreté donne une bonne image de la mesure dans laquelle les allocations minimales sont liées au bien-être et limitent le risque de pauvreté financière. De plus, malgré une méthode complètement différente, les montants limites du seuil de risque de pauvreté sont largement dans le droit fil des budgets de référence pour une vie décente, calculés à l'aide de la méthode de budgétisation (Storms & Van den Bosch 2009; Van Thielen et al. 2010). La norme budgétaire esquisse en particulier une image plus nuancée de ce dont les ménages sains, habiles ont besoin au minimum pour pouvoir participer à la vie sociale. Puisque la norme budgétaire tient compte de la situation de logement, les

montants limites de la norme budgétaire sont, en comparaison avec le seuil de risque de pauvreté, généralement plus élevés pour les propriétaires avec charges d'hypothèque et plus faibles que le seuil de risque de pauvreté pour les propriétaires sans charge d'hypothèque et les locataires dans le secteur social (pour une comparaison détaillée, cf. Storms (2012) dans cet ouvrage).

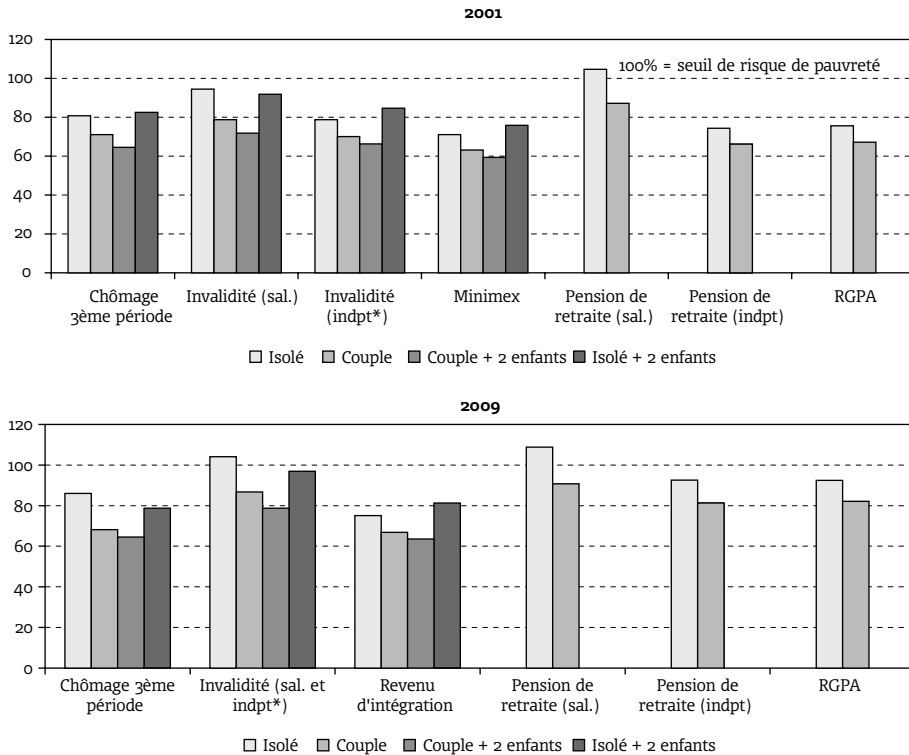
3.2 Le niveau des minima belges par rapport au seuil de pauvreté

Les figures suivantes indiquent, pour quatre types de familles qui doivent s'en sortir avec une allocation minimale, la distance entre les revenus nets disponibles et le seuil de pauvreté, calculé comme représentant 60% du revenu familial médian équivalent. Le revenu net disponible dans ces figures tient compte des minima sociaux, des cotisations sociales, du règlement final de l'impôt des personnes physiques et des éventuelles allocations familiales (garanties). Le calcul des montants nets des allocations se base sur le STASIM, le Modèle de simulation statistique du Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck. Cet instrument part de plusieurs suppositions. Nous allons brièvement aborder les plus importantes et les plus pertinentes. Pour un exposé détaillé, nous vous renvoyons à Bogaerts (2008).

Nous calculons les revenus nets sur une base annuelle et nous supposons que les familles ont bénéficié des allocations pendant toute l'année et ne tiraient aucun revenu du travail ou du patrimoine. Les partenaires dans les couples sont à chaque fois inactifs, sans salaire ni allocations propre, sauf pour le revenu d'intégration, où l'on a travaillé avec des montants individuels. En ce qui concerne la pension minimale, nous sommes partis d'une carrière complète. On ne tient pas compte de l'aide financière complémentaire, comme les allocations de loyer et les allocations de chauffage que les CPAS accordent souvent aux familles percevant de faibles revenus. Cette aide est en effet surtout discrétionnaire et sa portée varie très fortement d'une commune à l'autre (Van Mechele & Bogaerts 2008). Pour les familles sans enfants, les revenus nets correspondent au montant des allocations brutes puisqu'aucune cotisation sociale n'est prélevée sur les minima sociaux et qu'ils se situent sous le niveau de la somme exemptée d'impôts pour ces types de familles. Pour les familles avec enfant, nous partons d'un ensemble d'allocations composé du minimum social, d'une allocation familiale (garantie) et éventuellement d'un crédit d'impôt remboursable pour les enfants à charge (le cas échéant). Notre concept de revenus comprend donc des éléments qui ne sont perceptibles pour les familles concernées qu'après le règlement des impôts sur les personnes physiques (*in casu* le crédit d'impôt). Nous partons du principe que les couples sont mariés et que les parents isolés sont séparés. Les enfants ont entre 7 et 14 ans. La période considérée court jusqu'en 2009 (et pas jusqu'en 2011, comme dans les graphiques précédents). Cela permet de comparer les données qui sont présentées ici avec les graphiques utilisés dans la comparaison internationale (section 3.3). Les données concernant les autres

pays de l'UE ne vont pas plus loin que 2009. Les montants nets des allocations pour 2009 peuvent de plus être mieux comparés avec le seuil de risque de pauvreté le plus récent qui était disponible lors de la rédaction de ce chapitre. On part des montants en vigueur au 1^{er} juin 2001 et au 1^{er} juin 2009. Les données sur les revenus du seuil de risque de pauvreté renvoient respectivement aux années 2000 et 2008 et sont basées sur différentes sources de données – ECHP pour 2000 et EU-SILC pour 2008. Etant donné que les deux études n'utilisent pas entièrement le même concept de revenus, il convient de faire preuve de prudence lors de la comparaison au fil du temps.¹⁴

Figure 6 – Quelques allocations minimales nettes en pourcentage relatif au seuil de risque de pauvreté, 2001 et 2009.



Notes : sal. = salarié ; indpt = indépendant ; pension de retraite, pension minimale pour une carrière complète ; * pour les indépendants : avec arrêt de l'entreprise.

Source : STASIM (simulations standard), Eurostat (seuils de pauvreté) et calculs propres.

En 2001, la plupart des ensembles d'allocations pour les familles devant s'en sortir avec un minimum social étaient bien en dessous du seuil de risque de pauvreté. Seules les pensions minimales pour les salariés ont dépassé le seuil de pauvreté, mais uniquement pour les isolés. En ce qui concerne les couples, la pension de salarié minimale se situait environ 13% sous le seuil de pauvreté. Pour les pensionnés indépendants, la protection

des revenus minimaux était encore bien moins suffisante. Avec les allocations sociales pour les personnes âgées (RGPA) et pour les personnes en âge actif (minimex), les pensions minimales pour les indépendants faisaient partie des allocations les plus faibles. Pour quasiment tous les types de familles, les revenus nets se situaient au moins 25% sous le seuil de pauvreté. La différence au niveau de la protection des revenus minimaux entre les indépendants et les salariés était aussi visible dans le niveau des allocations d'invalidité minimales, même si les différences étaient moins grandes.

Malgré les nombreuses augmentations substantielles liées au bien-être des minima sociaux au cours de cette dernière décennie, la plupart des minima sociaux en 2009 étaient toujours inférieurs à 60% du revenu médian équivalent. Les pensions minimales des salariés et les versements minimaux pour les invalides sont d'après le seuil de pauvreté européen adéquats pour les isolés, mais pas pour les autres types de familles considérés. Les revenus nets d'un chef de famille avec une allocation d'invalidité minimale, un partenaire inactif et deux enfants sont même plus de 20% sous le seuil de pauvreté. Le fossé entre les allocations et le seuil de pauvreté a pourtant été réduit dans la plupart des cas. C'est dans le cas des allocations sociales destinées aux personnes âgées (RGPA/GRAPA) et pour les minima destinés aux indépendants que cela apparaît le plus clairement, ce qui n'est pas surprenant étant donné la forte croissance réelle de ces allocations.

Seules les allocations forfaitaires pour les chômeurs de longue durée et les pensions minimales pour les salariés entraînent une croissance limitée du bien-être pour la plupart des types de familles, voire un recul. Cela est surtout problématique pour les allocations de chômage, puisqu'elles étaient déjà particulièrement insuffisantes en 2001. Les allocations destinées aux chômeurs de longue durée restent les allocations les moins adéquates avec les revenus d'intégration. Le revenu net des chômeurs de longue durée est 14% à 35% inférieur au seuil de pauvreté, respectivement pour les isolés et les couples avec deux enfants (7 et 14 ans). En ce qui concerne les bénéficiaires du revenu d'intégration, ce fossé varie de 19% pour les parents isolés à 36% pour les couples avec deux enfants. Pour ce dernier type de familles, le revenu d'intégration est, sur une base mensuelle, environ 800 € inférieur au seuil de pauvreté (montant de 2009 comparé avec le seuil de pauvreté des revenus de 2008).

Si nous nous penchons sur les différences entre les types de familles en 2009, il s'avère qu'en règle générale, les ensembles d'allocations pour les couples (avec et sans enfants) sont les plus éloignés du seuil de pauvreté. Cela signifie que les échelles d'équivalence implicites pour un adulte supplémentaire dans les règlements sociaux belges sont généralement inférieures à la valeur de 0,5 qui est utilisée pour le calcul du seuil de pauvreté. Les ensembles de revenus minimaux pour les parents isolés avec deux enfants (7 et 14 ans) sont d'ordinaire plus adéquats que ceux applicables aux couples, mais moins adaptés que les minima sociaux pour les isolés. Ce n'est que dans le segment des bénéficiaires du revenu d'intégration que les parents isolés constituent la catégorie la mieux protégée. Les revenus nets de la famille monoparentale avec un revenu d'intégration sont même d'après nos calculs supérieurs aux revenus nets du parent isolé chômeur de longue durée.

Cela est dû au fait que le chômeur de longue durée n'a pas droit au crédit d'impôt remboursable pour les enfants à charge (car les revenus imposables sont supérieurs au total des sommes exemptes d'impôts), tandis que le bénéficiaire du revenu d'intégration y a droit (car le revenu d'intégration n'est pas comptabilisé dans les revenus imposables).

3.3 Comparaison internationale

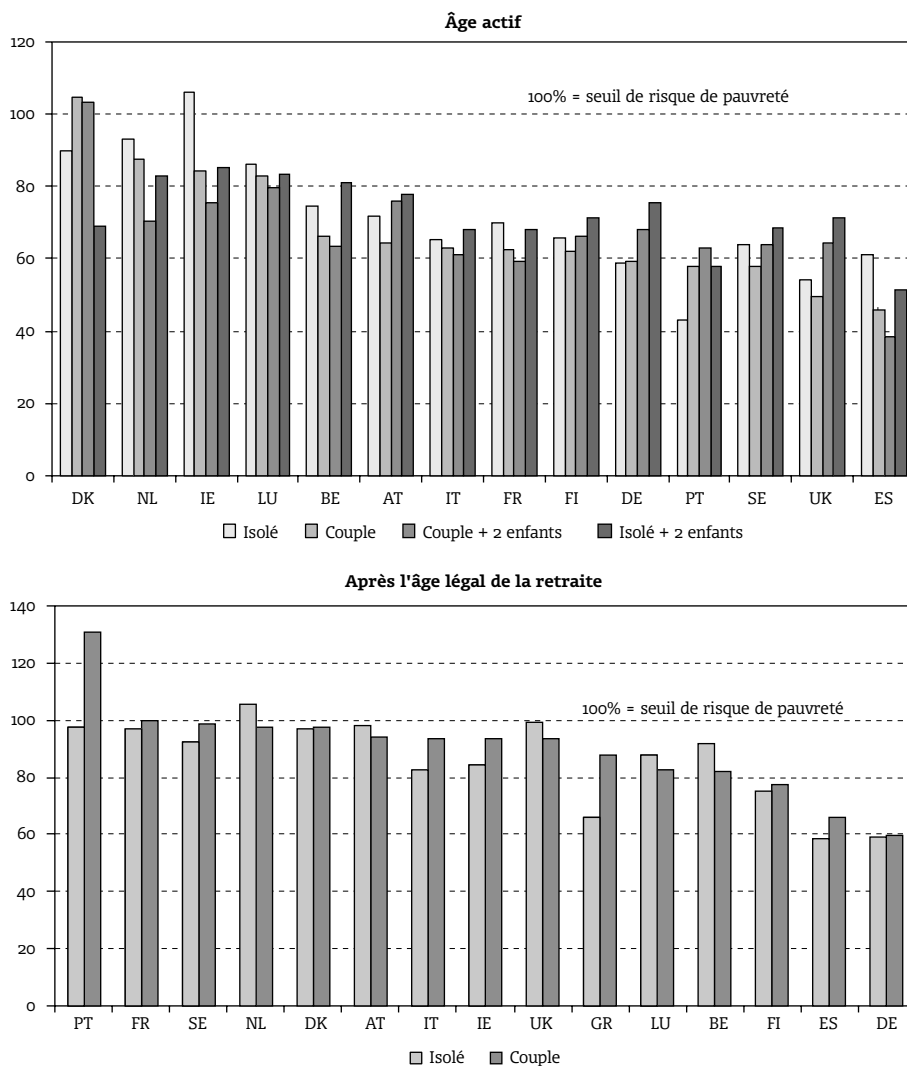
Sur la base d'une méthode similaire, il est également possible de comparer l'adéquation des allocations minimales belges sur le plan international. C'est en poursuivant cet objectif que le Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck a, en collaboration avec un réseau d'experts nationaux, créé le CSB-MIPI ; il s'agit d'une base de données internationale comprenant des simulations standard comparables pour entre autres le salaire minimal, l'assistance pour les personnes aptes au travail et en âge actif et le minimum social pour les personnes ayant atteint l'âge légal de la pension (Van Mechelen et al. 2011). Nous limiterons nos considérations dans ce sous-paragraphe aux deux derniers systèmes.

Les simulations standard reposent largement sur les mêmes suppositions que le STASIM. Néanmoins, il existe quelques différences notoires. Lors du calcul des revenus nets, on tient non seulement compte des impôts sur les revenus et des cotisations sociales, mais également des impôts locaux. En outre, on part du principe que les bénéficiaires des allocations louent leur logement, à deux tiers du prix de location médian (estimation basée sur EU-SILC 2008). Ce point est important, car dans plusieurs pays européens, il existe un système de larges allocations de location, qui dépendent souvent du niveau du prix de location. Pour autant que celles-ci ne soient pas discrétionnaires, elles sont reprises dans les simulations standard. Dans trois pays d'Europe occidentale, l'assistance constituait en 2009 une compétence régionale. Pour ces pays, ce sont respectivement les situations de Vienne (Autriche), de Milan (Italie) et de Catalogne (Espagne) qui sont reprises dans la comparaison. L'assistance aux personnes âgées était uniquement une compétence régionale en Autriche ; c'est pourquoi nous avons aussi repris la situation à Vienne.

Enfin, il est important de savoir que la fonction et les critères d'accès des différents systèmes d'assistance ne sont pas toujours comparables. Dans certains pays, l'assistance aux personnes en âge actif est régulée de manière catégorielle, avec des systèmes d'assistance spécifiques pour les personnes aptes au travail qui n'ont pas droit à une allocation minimale des assurances sociales. En ce qui concerne les minima sociaux pour les personnes âgées, il existe aussi de très grandes différences : au Danemark et aux Pays-Bas, il existe par exemple une pension de base que quasiment toutes les personnes âgées perçoivent et qui ne dépend pas d'un contrôle des ressources ou de cotisations sociales antérieures. Un système similaire est en place en Suède et en Finlande, où le contrôle des ressources se limite aux revenus d'autres pensions publiques. Dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale, il existe un système qui garantit aux personnes âgées un revenu minimal et qui est très similaire à la garantie belge de revenus pour les personnes âgées. Dans quelques pays européens, comme le Luxembourg, outre

l'assistance générale, il n'existe aucun minimum garanti spécifique pour les personnes âgées.¹⁵ Tout comme dans le sous-paragraphe précédent, les niveaux d'allocations nets sont comparés avec le seuil de risque de pauvreté européen, qui équivaut à 60% du revenu médian équivalent net disponible de chaque pays.

Figure 7 – Comparaison internationale du revenu minimal net garanti pour les personnes aptes au travail en âge actif (i.e. le revenu d'intégration pour la Belgique) et le principal minimum net garanti, indépendamment des cotisations, pour les personnes âgées (i.e. la GRAPA pour la Belgique), en pourcentage relatif au seuil de risque de pauvreté national, 2009.



Note : pays classés en fonction du pourcentage d'application sur les couples.

Source : Version CSB-MIPI 1/2011 (simulations standard) (Van Mechelen et al, 2011), Eurostat (seuils de risque de pauvreté), calculs propres.

La position de la Belgique au sein de l'UE15 dépend fortement de la composition du ménage, aussi bien pour le revenu d'intégration que pour la garantie de revenus aux personnes âgées. Cela signifie entre autres que les échelles d'équivalence implicites utilisées pour les minima sociaux diffèrent largement d'un pays à l'autre. De plus, la position de la Belgique est généralement un peu meilleure en ce qui concerne le revenu d'intégration que dans une comparaison de la garantie de revenus pour les personnes âgées. Si la Belgique se situe dans le groupe moyen en ce qui concerne les isolés, le niveau d'adéquation pour les autres types de familles se classe plutôt du côté des faibles résultats. Quelques autres conclusions remarquables peuvent être tirées. Tout d'abord, et surtout, il convient de noter que dans quasiment aucun pays, la base des minima sociaux n'est supérieure au seuil de risque de pauvreté. Ensuite, non seulement en Belgique, mais aussi ailleurs en Europe, pour les isolés et les couples sans enfant, le minimum garanti pour les personnes âgées est plus proche du seuil de risque de pauvreté que les minima garantis pour les isolés aptes au travail et les couples en âge actif. Bien qu'ils atteignent rarement le seuil de risque de pauvreté, le fossé entre les minima sociaux pour les personnes âgées et le seuil de risque de pauvreté reste limité dans de nombreux pays.

4. Conclusion

Nous esquissons dans cet ouvrage un aperçu de l'évolution et de l'adéquation des minima sociaux en Belgique. Ces dix dernières années, la protection de base a fortement changé en Belgique : le minimex est devenu le revenu d'intégration et le revenu garanti pour les personnes âgées est devenu la garantie de revenus aux personnes âgées ; de nouveaux minima ont été introduits pour (une partie de) la période d'incapacité de travail primaire ; dans le régime des salariés, le niveau du droit minimum par année de carrière a été dissocié du salaire minimal et le montant a fortement augmenté ; la pension minimale et l'allocation d'invalidité pour les indépendants se sont largement améliorées, ce qui a presque fait disparaître la différence avec la pension minimale de salarié ; parallèlement, le pouvoir d'achat de la garantie de revenus pour les personnes âgées a fortement augmenté. Exception faite de quelques minima spécifiques dans le chômage, les minima sociaux pour la population apte au travail en âge actif a enregistré une croissance beaucoup moins forte. Le fossé avec la protection minimale pour la population qui n'est plus active (invalides et pensionnés) a donc augmenté. Il convient de noter que la différence entre les minima sociaux dans les systèmes d'assistance et les minima dans les assurances sociales semble avoir diminué, en particulier pour les personnes âgées. Cela a bien entendu fait en sorte que l'adéquation de certains minima sociaux se soit améliorée, mais cela peut aussi miner, à long terme, la légitimité de ces minima sociaux et la motivation de contribuer aux assurances sociales.

De manière générale, les allocations ont fortement augmenté ces dix dernières années, surtout en comparaison avec les années 1990. L'indexation des allocations à l'indice

santé garantit largement la constance du pouvoir d'achat des allocations. De plus, de nombreuses adaptations au bien-être sélectives ont été réalisées. La Belgique dispose en outre depuis quelques années d'un mécanisme structurel afin de faire évoluer les allocations avec le bien-être croissant. Néanmoins, le mécanisme qui a été introduit offre moins de garanties d'allocations liées au bien-être que l'indexation des prix qui garantit la fixité du pouvoir d'achat des allocations.

Malgré l'augmentation du pouvoir d'achat des minima sociaux, ils n'atteignent que rarement le seuil de risque de pauvreté. C'est surtout pour les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du revenu d'intégration que le fossé avec le seuil de risque de pauvreté est important. La Belgique n'est pas la seule dans ce cas : les minima garantis pour les personnes aptes au travail en âge actif et pour les personnes âgées en Europe ne dépassent qu'exceptionnellement le seuil de risque de pauvreté.

NOTES

1. Nous voudrions remercier la rédaction, Frans Lammertyn et Valérie Flohimont pour leurs suggestions et leurs remarques dans une version précédente de ce chapitre.
2. Les évaluations varient fortement en fonction des transferts à la sécurité sociale qui sont comptabilisés. Source : *"Social Protection Benefits as percentage of GDP"*, sur la base de données en ligne d'Eurostat, consultée en septembre 2011.
3. En ce qui concerne les pensions de retraite, nous nous limitons dans ce chapitre aux pensions minimales. Dans le chapitre de Berghman et al., on aborde le résultat de tous les régimes de pensions obligatoires pour la population dans son ensemble et on aborde non seulement les rapports de remplacement, mais aussi les chiffres relatifs à la pauvreté chez les personnes âgées.
4. Dans ce contexte, avoir terminé des études signifie qu'il faut avoir suivi l'année scolaire complète : avoir suivi les cours, avoir accompli tous les stages et travaux pratiques et s'être présenté aux examens. La réussite des études n'est pas exigée.
5. Avoir la qualité de titulaire depuis au moins 6 mois avant le début de l'incapacité de travail, totaliser 120 jours de travail ou assimilés, totaliser un nombre de jours de travail ou assimilés correspondant au moins à $\frac{1}{4}$ des jours ouvrables entre le début de sa titularisation et le début de son incapacité primaire, justifier d'une certaine rémunération journalière moyenne.
6. Malgré l'existence de la GRAPA, environ 0,14% des 65 ans et plus perçoivent un revenu d'intégration.
7. La période comprise entre 1973 et 1981 est une exception. La loi Namèche de 1973 introduit également un mécanisme structurel d'adaptations au bien-être. Sous l'influence de la crise économique, ce règlement n'a plus été appliqué depuis 1981 (De Vil et al. 2011, 3-4).
8. Loi relative au Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005, articles 5 et 6, 72 et 73.
9. Loi-programme du 27 décembre 2006, chapitre IV, articles 73 bis et 73 ter.
10. Cette définition est toujours utilisée dans la Méthode ouverte de Coordination dans le domaine de l'inclusion sociale et elle affiche de nombreuses similitudes avec les définitions de la pauvreté en vigueur dans la littérature scientifique. Pour un exposé détaillé des différents types de définition, cf. Van den Bosch (2001) Levecque (2003) et Goedemé & Rottiers (2011). Une définition similaire qui met plus l'accent sur l'exclusion sociale est utilisée par Vranken et al. (2010, 37-38) et se retrouve dans plusieurs documents politiques belges/flamands.
11. Cela ne vaut pas nécessairement pour une évaluation du niveau des allocations à partir d'une autre perspective, où l'accent est mis sur un droit 'individuel' aux allocations. Pour l'évaluation en termes de prévention de la pauvreté, le contexte du ménage ne peut cependant pas être perdu de vue.

12. On retrouve un exemple de calcul plus large dans Goedemé et al. (2011).
13. Malheureusement, jusqu'à il y a peu, très peu d'attention était accordée à l'évaluation systématique des erreurs standard et des intervalles de fiabilité ; les utilisateurs des données de l'EU-SILC disposent d'informations limitées pour évaluer de manière très précise les erreurs standard (voir Goedemé 2011). En principe, nous devrions recommencer l'exercice pour les données ECHP qui sont à la base de la comparaison au sous-paragraphe 4.2. Un tel exercice ne s'inscrit toutefois pas dans le cadre de cet ouvrage. De plus, le questionnaire sur les revenus a été modifié entre l'ECHP et l'EU-SILC. Il convient donc de ne considérer que les modifications relativement importantes comme statistiquement significatives.
14. Dans Van Mechelen et al. (2010), nous mesurons la liaison au bien-être des allocations sociales en comparant aussi les ensembles d'allocations nettes pour plusieurs types de familles avec les revenus nets des mêmes types de familles avec un seul salaire moyen. Cette mesure fournit une image très similaire à ce que nous décrivons ici, à savoir que la croissance du bien-être par rapport aux salaires moyens est moins prononcée.
15. On retrouve un énoncé détaillé des suppositions et des limitations dans Van Mechelen et al. (2011). On retrouve une plus large comparaison internationale du revenu d'intégration dans Van Mechelen & Marchal (à paraître) et des minima sociaux pour les personnes âgées dans Goedemé (à paraître).

Annexe

Tableau 1 – Augmentations extralégales en Belgique des minima sociaux pour la période 2000-2011 et des montants mensuels pour le 1^{er} septembre 2011 (en euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	montant mensuel 01/09/2011
Pension de retraite													
Augmentation du montant minimal garanti de la pension de retraite pour salariés	3,5%		3,8%				2%	2%	2%	3%		2%	1332,5 (taux ménage) 1066,3 (taux isolé)
Augmentation du montant minimal garanti de la pension de retraite pour indépendants	4,7%		5%			2%	2%	2% + 10 €/ mois	2%	20 €/ mois + 3%			
- taux ménage					33 €/ mois	33 €/ mois	33 €/ mois	0,95% + 33 €/ mois			20 €/ mois	2,1%	1310
- taux isolé					27 €/ mois	27 €/ mois	27 €/ mois	27 €/ mois			25 €/ mois	2,4%	1007
Augmentation du droit minimal du revenu annuel							17%	2%	2%	2% + 3%		2%	1777
Garantie de revenu pour les aînés (GRAPA)													
Augmentation de la RGPA / GRAPA	4,7%*	1,6%**	3,4%		10 €/ mois (15 € montant accru)	10 €/ mois (15 € montant accru)	10 €/ mois (15 € 60 €/ mois (90 € montant accru)	2%	2% + 5 €/ mois (7,5 € montant accru)	0,80%	0,60%	2%	635,6 (base) 953,4 (accru)
Invalidité													
Augmentation des allocations journalières pour salariés réguliers avec charge de famille		3,3%						3,6% + 2%	2%	3%		2%	1333
Augmentation des allocations journalières pour salariés réguliers isolés		3,0%	1%					2,8% + 2%	2%	3%	2%	2%	1066

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	montant mensuel 01/09/2011
Augmentation des allocations journalières pour salariés réguliers cohabitants		3.3%						4.0%		2%		2%	914
Augmentation des forfaits pour invalides indépendants qui ont charge de famille et qui ont cessé leur activité	4.7%		3.6%				13%	3.6% + 2%	2%	3%		2%	1333
Chômage													
Augmentation de l'allocation minimale pour salariés avec charge de famille		2.6%							2%	2%		2%	1069
Augmentation de l'allocation minimale pour les isolés	2%	2.6% + 2%	11%						2%	2%		2%	898
Augmentation de l'allocation minimale pour les cohabitants			1.4%						2%	2%		2%	673
Augmentation du forfait troisième période pour les cohabitants			6.8%						2%	2%		2%	475
Augmentation du forfait pour les allocations d'attente avec charge de famille									2%	2%		2%	1042
Revenu d'intégration sociale													
Augmentation du revenu d'intégration sociale			4%***		1%		1%	2%	2%	2%		2%	5135 (cat) 770.2 (cat2) 1026.9 (cat3)

* Augmentation du Revenu Garanti aux Personnes Agées (RGPA)

** Augmentation suite au passage de la RGPA en GRAPA

*** Augmentation suite au passage du minimex au revenu d'intégration sociale

Source: <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-sociale-zekerheid.htm>

Travail précaire et droit au travail ou comment l'Etat régule-t-il la flexploitation

Patrick Humblet et Filip Dorssemont

1. Vivons-nous dans le meilleur des mondes ?

Lorsqu'en 2001, en préambule du sommet de Laeken, une étude a été réalisée sur le travail précaire, il s'est avéré que dans de nombreux pays de l'Union européenne, les réalités étaient bien différentes (Barbier en Lindley, 2002; Verly, 2004, 54 et suivantes). La discipline à partir de laquelle le phénomène est étudié peut également jouer un rôle (Kalleberg 2009, 1-2). Pour cet ouvrage relatif à la Belgique, nous, (les juristes) nous sommes principalement basés sur la définition de l'*European Metalworkers Federation*.¹

Des emplois peuvent toujours être considérés comme précaires si ce sont des emplois se caractérisant par une stabilité faible ou nulle, un salaire bas ou non garanti, un accès nul ou insuffisant à la sécurité sociale (en matière de pension, d'assurance maladie, d'allocation de chômage), aucun contrôle sur le processus de travail par la présence ou l'absence de syndicats, lié au contrôle des conditions de travail, des salaires et des cadences de travail, aucune protection contre les licenciements, aucun accès à la formation professionnelle, pas de perspectives de carrière, peu ou pas de santé et sécurité sur le lieu de travail, aucune protection juridique ou contractuelle et aucune représentation syndicale.

Nous y avons ajouté un objet d'étude, à savoir la perte d'emprise sur l'emploi du temps (suite à Standing, 2011, 115 et suivantes).

Lorsque nous avons étudié la situation en Belgique sur la base de ces critères, nous avons été agréablement surpris. Nous connaissons le Revenu Minimum Mensuel Moyen Garanti (RMMMG) ainsi que le mécanisme de l'indexation. Sur le plan de la santé et de la sécurité, nous n'avons pas à nous plaindre. Nous disposons d'une législation assez protectrice. En effet, les syndicats font partie (et pas dans une moindre mesure, via des sièges dans toutes sortes de comités de gestion d'organismes parastataux) de l'appareil public et nous bénéficions d'une large sécurité sociale. Enfin, un cadre juridique pour

la formation professionnelle est intégré dans une législation professionnelle détaillée qui régule le licenciement et limite la durée du travail. Existe-t-il vraiment du travail précaire en Belgique ?

Face à ces suppositions positives vient le fait que, depuis la moitié des années septante, le droit social traverse une crise existentielle (Lyon-Caen, 1980, 255 et suivantes). Officiellement, les lois sont assouplies afin de répondre à une nouvelle réalité économique. Nous dresserons dans les paragraphes suivants une image de cette régression.² Nous pouvons à présent déjà dévoiler le résultat de cette enquête : chaque emploi menace de devenir précaire.³

2. Auparavant...

Avant 1900, il n'existait aucune loi sur les contrats de travail. Toute personne travaillant pour quelqu'un d'autre était soumise à l'article 1780 du Code civil, qui stipulait : « On ne peut engager ses services qu'à temps, ou pour une entreprise déterminée ». Cette formulation était une conséquence de l'aversion des révolutionnaires français à l'encontre de toute limitation de la liberté individuelle. Le texte de l'article a été repris dans l'article 5 de la Loi du 10 mars 1900 sur les contrats de travail (pour les travailleurs). On retrouvait aussi l'esprit du Code civil dans le reste de la législation, comme plus tard dans la loi du 7 mars 1922 sur les contrats d'emploi.

La loi du 21 novembre 1969 est venue rompre ce courant (Magits, 2001, 26). Elle n'était plus une traduction du droit civil, mais un droit sur le (les contrats de) travail avec une finalité propre, à savoir offrir aux travailleurs des emplois plus solides, une plus grande certitude par rapport aux revenus du travail et la conservation de l'emploi complet.⁴

Jusque dans les années 1970, la conclusion d'un contrat de travail avait presque quelque chose de religieux. On entrait dans l'entreprise comme dans un cloître. Le travailleur commençait à travailler jeune. Après avoir presté une période d'essai (le noviciat), il restait dans l'entreprise jusqu'à sa retraite. La fidélité envers l'employeur était récompensée par la décoration du travail et une montre en or.

Les syndicats ont atteint le point culminant de leur pouvoir au cours de cette période. Ils étaient les représentants de la classe ouvrière, pour laquelle ils négociaient les conditions salariales et de travail. Les accords étaient scellés avec des conventions collectives de travail. L'apothéose s'est présentée en 1973, lorsque les organisations des travailleurs ont réussi à obliger les employeurs à fournir des renseignements économiques et financiers aux conseils d'entreprise.⁵ La toute-puissance patronale était rompue. Ce revirement idéologique (Blanpain, 1978, 4-5) est symbolisé dans la loi sur les contrats de travail du 3 juillet 1978 (qui est toujours en vigueur) par le remplacement des termes « contrats pour louage d'ouvrage » par « contrats de travail ». Le travail n'est plus

une marchandise (Magits, 2001, 27). Notre histoire de la déconstruction commence ici et présente quatre perspectives : le salaire, le temps (l'emploi du temps), le contrat de travail et la production de l'idéologie dominante.

3. Le salaire menacé

Lorsque la Loi sur les contrats de travail prend forme en 1978, *Les trente Glorieuses*⁶ sont passées. L'Europe est en pleine crise pétrolière. En 1981, un appel est lancé par plusieurs industriels pour une politique (plus) énergique (Cottenier et Hertogen, 1991, 14). Cela n'est pas tombé dans l'oreille d'un sourd. Peu de temps après, Martens V (et les suivants) allaient gouverner avec des pouvoirs spéciaux. Cela annonçait une période de régression sociale (cf. Rigaux et Verboven, 1984) qui s'est répercutée sur la fixation du niveau des salaires, la durée de travail flexible, les statuts flexibles, l'érosion de la loi sur les contrats de travail, le démantèlement du secteur public et l'affaiblissement du dialogue social.

3.1 *Gosplan*⁷ made in Belgium

Jusqu'à la moitié des années septante, la fixation du niveau des salaires était entièrement libre. A la suite de la crise pétrolière, la Belgique a été confrontée à une stagflation⁸ qui a nécessité l'intervention des pouvoirs publics. Une première modération des revenus a été imposée avec la Loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique.⁹ Cette modération était très large. Les honoraires des praticiens de profession libérale ont aussi été bloqués. En ce qui concerne les travailleurs, l'association à l'index a été gelée lorsqu'un certain montant salarial fut dépassé.¹⁰

Une seconde vague d'interventions s'est déroulée pendant toutes les années 1980.¹¹ A partir de février 1982,¹² cela s'est fait via des pouvoirs spéciaux. Le Roi – c'est-à-dire le gouvernement – n'était plus obligé de demander l'autorisation du Parlement. Le plus grand dénominateur commun des arrêtés de pouvoirs spéciaux successifs était que les augmentations de salaire ont fortement été bridées via le blocage, la modification ou la réduction ou non de l'indexation automatique des salaires. On a également introduit la règle selon laquelle les salaires ne pouvaient pas augmenter plus vite que la moyenne pondérée de nos sept partenaires commerciaux principaux (Allemagne, Pays-Bas, France, Royaume-Uni, Italie, Japon et Etats-Unis). Ce mécanisme est devenu la règle après l'arrêt des pouvoirs spéciaux. En 1996, un cadre a été créé pour contrôler en permanence les coûts salariaux.¹³

La principale caractéristique du règlement alors en vigueur était la participation des interlocuteurs sociaux. Le Conseil central de l'Economie et le Conseil national du Travail

soumettent chaque année des rapports sur l'évolution des coûts salariaux en Belgique et dans les Etats membres de référence ainsi que sur les marges négociables (abstraction faite des augmentations de barèmes et de l'index). Les Etats membres de référence sont limités à trois et non pas aux sept pays susmentionnés : les Pays-Bas, la France et l'Allemagne. Tous les deux ans, les partenaires sociaux négocient un AIP (Accord inter-professionnel). S'ils n'y parviennent pas, le gouvernement intervient. Si cela n'aboutit toujours pas, le gouvernement est libre de fixer lui-même la norme salariale. L'index et les augmentations barémiques sont conservés. La norme salariale est par exemple fixée pour 2011-2012 par A.R.¹⁴ à 0% et pour 2012 à 0,3%. Si l'on ne travaille pas avec les barèmes d'ancienneté, l'augmentation de salaire reste donc limitée à l'index.

Le mécanisme visant à orienter les salaires en fonction des pays voisins a un effet pervers.

Après l'introduction de l'Euro, l'Allemagne n'a plus été en mesure de gérer son économie avec des dévaluations ou des réévaluations. C'est pourquoi on a opté pour une dissolution sociale assez radicale qu'est le *Hartz-Konzept*. Par plusieurs lois, nommées d'après le président de la Commission, le directeur Peter Hartz, le droit social allemand a subi une profonde réforme à partir de 2003 (cf. entre autres Kemmerling et Brutel, 2006) et il s'est dirigé vers le modèle anglo-américain (Fleckenstein, 2008, 179). C'est surtout dans le domaine de la lutte contre le chômage qu'*Hartz IV* est radical. La période de versement d'allocations de chômage est fortement limitée et il est pratiquement devenu impossible de refuser un emploi proposé,¹⁵ même si le salaire est (jusqu'à 30%) inférieur à celui défini dans la convention collective de travail. Ces facteurs *push* entraînent bien entendu une courbe descendante des salaires. Chez nos voisins de l'Est, une *race to the bottom* a donc été lancée et nous allons l'importer via la norme salariale.

La modération des coûts salariaux a encore d'autres conséquences non négligeables.

La norme salariale touche chaque travailleur, quel que soit le niveau de son salaire. Les salaires faibles sont bien entendu touchés relativement plus lourdement. Le travailleur est naturellement protégé par le RMMMG,¹⁶ mais ce point doit lui aussi être relativisé. Il s'agit d'une 'moyenne' car le pécule de vacances et le treizième mois/prime de fin d'année y sont inclus. Le montant versé chaque mois sera donc bien inférieur aux quelque 1500 € bruts du RMMMG. Après déduction de la cotisation du travailleur à l'ONSS et du précompte professionnel, le risque est grand que le seuil de pauvreté soit franchi.

3.2 Externalisation

Dans certains secteurs, le coût salarial est assez élevé. C'est à partir de là qu'est apparue dans les années 1980 la technique de l'externalisation ou de la filialisation. Dans la première hypothèse, un employeur se débarrasse de certaines activités et les confie à un tiers qui peut lui fournir des services moins chers que s'il les assurait lui-même.

Dans le cas de la filialisation, certaines activités sont assurées dans une filiale à un coût salarial inférieur. Cette simple manœuvre permet à l'entrepreneur de gagner beaucoup d'argent. Comment cela fonctionne-t-il ?

Un employeur dans le secteur privé dépend d'une commission paritaire (CP). Dans cette CP, les conditions salariales et de travail sont négociées ; elles sont contraignantes pour toutes les entreprises qui sont soumises à celle-ci et elles sont valables pour tous les travailleurs. Une entreprise qui ressort d'une CP 'chère' est donc confrontée à des coûts salariaux élevés. L'astuce consiste à limiter une activité professionnelle à la tâche principale. Tous les emplois qui ne contribuent pas au *core business* (et qui coûtent donc cher) sont supprimés. Une entreprise d'assemblage automobile (qui est soumise à la CP métal) peut par exemple se défaire ou confier la fabrication des sièges (textile), le personnel d'entretien, de cuisine et de sécurité à des sociétés séparées. Les travailleurs qui exercent des activités connexes (et qui ne font pas partie de l'entreprise) ressortent des commissions paritaires moins chères, ce qui fait diminuer le coût salarial. Une variante consiste à ajuster ses activités. En 2008, un hypermarché Carrefour a ainsi été créé en tant que franchise et exploité par un gérant indépendant. Par conséquent, le magasin ne faisait pas partie de la CP 312 (comme les autres établissements Carrefour), mais de la CP 202, qui est moins chère.

Les activités liquidées concernent souvent les tâches répétitives exigeant peu de qualifications, comme l'entretien et la restauration collective. Les femmes de ménage et les auxiliaires de cuisine, qui faisaient déjà partie des personnes les moins bien payées, gagnent encore moins après une externalisation/filialisation. De plus, elles perdent souvent des avantages. Tant que l'on exerce des activités dans un secteur fort, on bénéficie outre son salaire de quelques avantages via les fonds de sécurité d'existence (par exemple, un surplus venant s'ajouter aux allocations de chômage en cas de chômage temporaire). Si l'on change de CP, ces droits disparaissent également (Bocksteins, 1998, 524-525).

Le secteur public n'échappe pas lui non plus à ces évolutions, bien qu'il ne fasse pas partie d'une CP. Au niveau des pouvoirs publics, l'externalisation est souvent une solution pour éviter l'emploi statutaire.

3.3 Réarrangement des commissions paritaires

Lorsque la loi CCT a été créée en 1968, les domaines de compétence des commissions paritaires ont été fixés. Les entreprises exerçant des activités qui ne ressortaient pas directement des secteurs classiques ont été soumises à une CP résiduaire, comme la CPNAE 218, la commission paritaire nationale auxiliaire pour les employés. L'objectif était qu'elle reste une exception. Néanmoins, elle a entre-temps, rassemblé pas moins de 50.000 entreprises et 300.000 travailleurs.¹⁷ Ce secteur se caractérise par des salaires assez faibles, en raison, entre autre, du faible niveau de syndicalisation. A la suite de ce

statu quo, les conditions salariales et de travail restent à un niveau assez faible pour un grand groupe de travailleurs.

3.4 *No future*

Suite à la Directive européenne 2000/78/CE et à sa retranscription dans la Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination,¹⁸ toute distinction injustifiée basée sur l'âge dans la relation employeur-employé a été interdite. Par conséquent, dans de nombreux secteurs, les barèmes des employés ont dû être revus en raison de leur caractère discriminatoire. Par le passé, les augmentations salariales annuelles étaient en effet souvent liées à l'âge. Un employé de la catégorie II de 25 ans gagnait par exemple pour le même travail 500 € de moins par mois qu'un employé de 45 ans. Dans de nombreux secteurs, ce point a été résolu en optant pour les barèmes d'ancienneté. Il s'agit cependant d'une bombe à retardement. Si la Cour européenne de Justice devait un jour juger cette pratique, la concertation sociale serait remise en cause. En effet, les secteurs négocient actuellement tous les deux ans et cela revient à dire que le barème augmente de quelques pour cent. Si cette technique ne peut plus être utilisée, la concertation salariale sera individualisée. La situation de chaque travailleur sera donc étudiée séparément. Dans un tel contexte, l'employeur et le travailleur sont opposés dans la négociation salariale ; il n'y a plus aucun rôle pour les organisations des travailleurs. Par conséquent, le pouvoir de la partie économiquement plus forte primera, puisqu'elle n'est plus contrée par le pouvoir du nombre. Ce sera chacun pour soi, et on sait déjà qui sera perdant.

3.5 *The final countdown*

La Belgique est l'un des quelques Etats membres de l'Union dans lequel les salaires augmentent via un mécanisme d'indexation (Mongourdin-Denoix en Wolf, 2010). Le Conseil de l'Union européenne a recommandé en juin 2011 de "réformer le système d'organisation des négociations salariales et le système d'indexation des salaires en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales afin de veiller à ce que l'augmentation des salaires adhère mieux à l'évolution de la productivité et de la compétitivité".¹⁹ Le 10 novembre 2011, le Commissaire européen Rehn a rappelé à la Belgique ses obligations visant entre autres l'exécution de cette disposition du six-pack (qui concernait en tout six recommandations), sous peine de sanctions.

Combinée au blocage des salaires, la suppression de l'index pourrait avoir des conséquences désastreuses pour le pouvoir d'achat. La Belgique a toutefois ratifié le Traité de l'OIT nr 98 et est donc obligée de prendre les mesures nécessaires pour sécuriser le niveau de vie des travailleurs (Vanthournout et Humblet, 2011, 27). La suppression de l'indexation automatique ainsi que le blocage des salaires ne représentent pas un

problème. Cela impliquerait par contre que les augmentations salariales ne pourraient plus être arrachées que via des grèves. Dans les secteurs mal payés, le niveau de syndicalisation est cependant souvent faible et l'offre de main-d'œuvre élevée ; les chances d'action sont donc limitées et les salaires resteront faibles pendant longtemps.

4. L'équilibre vie professionnelle/vie privée

Jusque dans les années 1980, la réglementation de la durée de travail n'était définie que par la loi sur le travail. Le travail maximal autorisé (par jour) était limité, les heures supplémentaires étaient plutôt exceptionnelles et uniquement possibles moyennant une compensation financière, l'interdiction du travail le dimanche était en vigueur et il existait une interdiction de principe pour le travail de nuit.²⁰

En 1982, il y a eu un changement de paradigme inspiré par le professeur Tamaz Palasthy (UCL). Le "plan Palasthy" (Zeegers et al., 1983) consistait principalement à mieux utiliser le potentiel de production. Le soir, la nuit et le week-end, les machines étaient à l'arrêt. On pouvait y remédier grâce à de nouvelles embauches et à une redistribution du travail. Chaque poste de travail devait être occupé sept jours sur sept pendant douze heures par jour afin que les machines soient utilisées 84 heures au lieu de 40.

Michel Hansenne, le ministre de l'Emploi de l'époque, s'y est intéressé et un cadre juridique a été créé via l'AR nr 179 du 30 décembre 1982 (De Gols, 1987, 36 et suivantes). Ces "expériences Hansenne" ont été mises en place avec l'autorisation des organisations des travailleurs et ont débouché dans la pratique sur un travail le week-end, l'étirement de la limite journalière et le travail le dimanche. La situation est devenue incontrôlable. Une série d'assouplissements (Vanachter, 1987) s'en est suivie, avec comme point culminant la loi du 17 mars 1987 relative à l'introduction de nouveaux régimes de travail dans les entreprises²¹ qui a créé, outre la Loi du Travail, un circuit parallèle/flexible (Engels, 1987).

Le nombre de 'mesures de flexibilisation' a augmenté, de sorte que la législation protectrice originale s'est entièrement érodée. Les assouplissements étaient souvent accompagnés d'une réduction des indemnités. Une convention collective de travail peut permettre que les indemnités dues pour les heures supplémentaires soient converties en récupérations supplémentaires.²² Le travailleur qui réalise des heures supplémentaires ne reçoit pour celles-ci aucune compensation supplémentaire, mais des récupérations qu'il ne peut pas prendre lorsqu'il le souhaite. Il doit en effet définir les moments de récupération en concertation avec son employeur.

Pour les travailleurs à temps partiel, la situation est encore plus désordonnée. Ils doivent travailler au moins trois heures de suite, mais... il est possible de déroger à cette règle via une convention collective de travail. Un travailleur à temps partiel qui travaille pour

une entreprise de nettoyage peut ainsi être obligé de travailler avant et après les heures de bureau (de l'employeur), ce qui implique une charge relativement lourde pour un faible salaire. Ce n'est qu'un des exemples qui illustrent comment les travailleurs à temps partiel forment l'épine dorsale de l'armée industrielle de réserve (cf. Deumer, 2010).

Le jour du Seigneur n'est plus saint. Depuis la moitié des années 80, le nombre d'exceptions (à l'interdiction) a sensiblement augmenté. Dans certains cas, des arguments peuvent être avancés (par exemple pour les stations-services). Par contre, on ne comprend toujours pas pourquoi les magasins de meubles et les centres de jardinage peuvent rester ouverts le dimanche depuis 1997.²³

Le travail de nuit, qui était interdit jusqu'en 1997 pour (la plupart des) les femmes, a été autorisé sous la menace de la Commission européenne (qui y voyait une atteinte au traitement égal) (cf. Humblet, 2011).

Les exceptions ne sont souvent autorisées que sur une base volontaire. Nous nous demandons toutefois dans quelle mesure il peut en être question. Quel travailleur de grande surface osera refuser de travailler pendant six dimanches par an (dont généralement entre Noël et Nouvel An)²⁴ ?

L'abandon du travail à heures fixes a entre autres pour conséquence la complication de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. Les partenaires qui ont des horaires différents ne se voient pratiquement pas. Autrefois, une indemnité était généralement prévue en contrepartie, mais aujourd'hui, il n'en est souvent plus question.

5. Le contrat de travail nouveau style

Afin d'affronter la crise, on est également intervenu au niveau des contrats de travail. Un circuit de remédiation a été développé²⁵ (Van Hootegem, 1991, 11-12). La législation existante a en outre été assouplie et/ou liquidée.

5.1 Le circuit de remédiation

5.1.1 *Statuts précaires*

De manière générale, le circuit de remédiation est associé aux 'statuts précaires' des années 80 : chômeurs mis au travail, cadre spécial temporaire, troisième circuit de travail²⁶ et agents contractuels subventionnés.²⁷ Ces règlements qui arrivent à terme suivent le même modèle : un chômeur qui répondait à certaines conditions pouvait être engagé avec des subsides des pouvoirs publics. Les travailleurs avaient un contrat de travail qui était identique à celui des travailleurs traditionnels, mais ils ne bénéficiaient souvent pas des avantages auxquels ces derniers pouvaient prétendre.

Les Agences locales pour l'Emploi en sont une variante²⁸ : les chômeurs de longue durée peuvent être prêtés par un service de bricolage (l'ALE) pour toutes sortes de travaux qui ne font pas partie du circuit régulier de l'emploi. Les travailleurs issus des ALE (sic) sont eux aussi engagés en vertu d'un pseudo contrat de travail. Cela ressemble à un contrat de travail, mais ce n'en est pas un.

5.1.2 *Stagiaires, premiers emplois : what's in a name ?*

A partir de la moitié des années 1970, les pouvoirs publics ont obligé le secteur privé de faire un effort. La Loi du 30 mars 1976²⁹ obligeait les entrepreneurs d'une certaine taille à engager un pourcentage de stagiaires. Le cadre juridique a été adapté plusieurs fois, mais 35 ans plus tard, les employeurs doivent toujours engager des jeunes.³⁰ C'est ce que l'on appelle les "conventions premiers emploi (conventions DE premier emploi)".³¹ Ces conventions présentent le caractère d'un contrat de travail traditionnel, mais l'emploi est limité à 12 mois maximum.

A l'origine, l'objectif était de permettre aux jeunes de faire leurs premiers pas dans la vie active. Le système offre cependant aussi la possibilité de disposer d'un personnel flexible (Van Hootegem, 1991, 12). Le principal inconvénient de cette forme d'emploi insuffisant est qu'aucune politique n'est menée par rapport aux groupes cibles. L'employeur peut engager aussi bien des personnes peu qualifiées que des personnes très qualifiées. Le risque est donc réel que le premier emploi soit utilisé comme une période d'essai supplémentaire.

5.1.3 *Le succès de l'intérim*

Le travail intérimaire a été lancé en Belgique en 1958 suite à l'exposition universelle (Van Hootegem, 1991, 13). Il allait toutefois falloir attendre 1976 pour qu'une première réglementation soit mise en place. La (plus) récente loi de 1987³² prévoit un cadre juridique pour le travail intérimaire, formule une interdiction de mise à disposition et offre la possibilité d'un travail temporaire. Cette dernière implique qu'un employeur (tout comme dans le cas d'un contrat de remplacement), dans des circonstances bien spécifiques, ne doit pas tenir compte de certaines limitations du droit au contrat de travail. L'objectif n'est pas de faire le procès de l'intérim, mais nous ne pouvons faire sans ignorer que l'intérim n'offre pas la même sécurité qu'un contrat de travail traditionnel.

5.2 L'assouplissement de la loi sur les contrats de travail

5.2.1 *Les contrats à durée déterminée ne sont plus une exception*

Le fait que le contrat de travail à durée 'indéterminée' était la règle (cf. ci-dessus), il a été consacré dans l'article 10 de la Loi sur les contrats de travail en compliquant la

conclusion du contrat à durée 'déterminée' : « Lorsque les parties ont conclu plusieurs contrats de travail successifs pour une durée déterminée sans qu'il y n'ait entre eux une interruption attribuable au travailleur, elles sont censées avoir conclu un contrat pour une durée indéterminée, sauf si l'employeur prouve que ces contrats étaient justifiés par la nature du travail ou par d'autres raisons légitimes ». Cette disposition visait à améliorer la stabilité de l'emploi dans les entreprises.³³

Cette règle fut abandonnée en 1994. Afin de libérer les entreprises belges de la « camisole de force qui caractérisait le droit belge du travail » (sic),³⁴ un article 10bis a été intégré dans la loi sur les contrats de travail. Il permettait de conclure quatre contrats de travail à durée déterminée successifs pour autant qu'ils ne soient pas inférieurs à trois mois et que la durée totale de l'embauche ne dépasse pas deux ans. Avec l'autorisation de l'inspection, des contrats successifs d'au moins six mois peuvent être conclus pendant une durée maximale de trois ans.³⁵

5.2.2 *Extension de l'essai*

A l'origine, la période d'essai pour les employés était de trois ou six mois, en fonction du niveau du salaire. En 1985, elle a été prolongée à respectivement six et douze mois sans aucune motivation valable.³⁶ Dans la pratique, la période d'essai est aussi souvent utilisée de manière abusive pour prolonger la période d'emploi précaire ; la période d'essai après une embauche en tant qu'intérimaire en est un exemple classique.

5.2.3 *Le contrat de remplacement*

En 1985, le contrat de remplacement a été rendu possible pour tous les travailleurs.³⁷ Les travailleurs dont le contrat de travail est suspendu peuvent être remplacés via un contrat souple. On peut, dans ce cas, déroger à plusieurs règles du droit au contrat de travail. L'employeur peut conclure des contrats à durée déterminée successifs indéfiniment. Et ce n'est pas tout : il peut être convenu que le contrat de travail dure jusqu'à ce que le travailleur remplacé reprenne le travail. La seule limitation est que l'on ne dépasse pas une période de deux ans. Rien n'empêche toutefois le remplaçant de remplacer ensuite un autre travailleur. En 1991, cette possibilité a été élargie au secteur public.³⁸

5.3 La liquidation...

5.3.1 *... de la sécurité de l'emploi*

Comme nous l'avons déjà dit, la loi sur les contrats de travail visait à garantir au travailleur une sécurité de l'emploi. La législation sur le licenciement en constitue un important pilier et offre une protection contre un licenciement trop rapide.

La législation sur le licenciement peut prendre forme de diverses manières. Des externes (à la relation de travail) peuvent avoir une possibilité de contrôle. Cette action peut être préventive : l'employeur doit demander l'autorisation ; aux Pays-Bas, il s'agit de l'*UWV WERKbedrijf*.³⁹ Une variante consiste à ce que le licenciement ne soit possible que si l'on répond à certaines conditions, comme la "cause réelle et sérieuse" en France⁴⁰ qui peut ensuite être vérifiée par un juge. En Belgique, le pouvoir de licenciement est toutefois absolu (cf. Rigaux, 2004, 113 et suivantes). Un employeur peut licencier qui il veut, quand il le veut. Un départ immédiat de l'entreprise n'est autorisé que moyennant le versement d'une indemnité de préavis. On utilise généralement cette technique lorsqu'il s'agit de travailleurs dont la présence dans l'entreprise pendant la période de préavis constitue un risque. Il existe aussi une solution moins coûteuse. L'employeur licencie le travailleur et lui laisse prestre son délai de préavis. Le prix est donc nul. Le licenciement collectif est soumis à de plus nombreuses limitations (financières et formelles), bien qu'elles puissent être allégées en faisant preuve d'un peu de créativité, pour l'employeur du moins. Il ne faut donc pas s'étonner qu'une multinationale qui veut assainir ses finances ferme d'abord ses sites belges. Il est impossible de se défendre.

Conclusion : avec une telle législation sur le licenciement, personne n'est jamais sûr de son emploi.

5.3.2 ... de la sécurité du travail

Lorsque le carnet de commandes de l'employeur est vide, il a la possibilité de mettre temporairement ses travailleurs au chômage.⁴¹ Cela signifie que pendant une certaine période, les travailleurs percevront des allocations de chômage. Le risque économique est répercuté sur la communauté. Pour les employés, cela n'était toutefois pas possible jusqu'à il y a peu. Par le passé, on a fait pression sur plusieurs ministres de l'Emploi afin qu'ils y remédient, mais sans succès. Suite à la crise du crédit, on a toutefois fait en sorte que depuis 2009,⁴² cette solution soit aussi possible pour (certains) employés, si ce n'est que les modalités sont différentes de celles applicables pour les ouvriers. Le chômage économique pour les employés était à l'origine une mesure temporaire, mais elle sera définitive dès le 1^{er} janvier 2012.⁴³

5.3.3 ... du contrat de travail

Afin d'échapper aux cotisations à la sécurité sociale, un employeur peut conclure un contrat d'entreprise au lieu d'un contrat de travail. Le travailleur réalise le travail en subordination, mais on simule qu'il s'agit d'un indépendant. Jusqu'à la fin 2002, le juge utilisait la méthode des indices pour dépister les faux indépendants. La relation entre le travailleur et le maître d'ouvrage était analysée et, sur la base de différents éléments, on pouvait conclure s'il était question de subordination ou non (et donc d'un contrat de travail). L'arrêt de la Cour de Cassation du 23 décembre 2002⁴⁴ y a toutefois mis fin, l'accord entre les parties primant. Il suffisait donc que les parties aient conclu un ac-

cord écrit dans lequel elles stipulaient que la personne qui assurait le travail était un indépendant pour que l'on croie l'employeur. Ce n'est que lorsqu'il s'avérait manifestement que le travailleur devait accepter des ordres que cette présomption tombait. La loi sur la Relation de Travail du 27 décembre 2006⁴⁵ a repris ce principe. Il est devenu plus facile de travailler avec des faux indépendants. Cet assouplissement a un effet attractif avec toutes les conséquences que cela entraîne pour les personnes impliquées dans de telles machinations : ennuis administratifs, faible protection pour la sécurité sociale, responsabilité illimitée.

5.3.4 ... du droit de licenciement

Nous faisons toujours une distinction entre *blue collar* et *white collar*. La principale différence se situe au niveau du droit de licenciement. Un ouvrier de 26 ans d'ancienneté a (en 2011) droit à un délai de préavis/indemnité de préavis de 112 jours ; pour un 'employé inférieur', il est question de 18 mois et pour un cadre, l'accord convenu entre les parties est d'application. La loi du 12 avril 2011⁴⁶ a adapté ces montants, soit augmentation pour les ouvriers et diminution pour les employés. Le *ratio legis* de cette opération était de supprimer la différence à terme. Suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 juillet 2011,⁴⁷ le législateur s'est toutefois vu adresser un coup de semonce. Toute distinction doit être supprimée d'ici le 8 juillet 2013. A première vue, cela semble être une décision très juste de la Cour. Mais...

Le 8 juillet 1993⁴⁸ déjà, la Cour d'Arbitrage constatait que la distinction entre les ouvriers et les employés était discriminatoire et demandait aux pouvoirs publics d'y remédier. En 2011, la Cour le constate à nouveau. On pourrait s'attendre à ce que la distinction soit déclarée discriminatoire avec effets immédiats, ce qui impliquerait que les ouvriers bénéficient des avantages des employés.⁴⁹ Au lieu de cela, un report de deux ans est accordé. Au cours de cette période, un règlement peut être élaboré. Il pourrait bien entendu avoir pour effet que les ouvriers bénéficient des mêmes avantages que les employés, mais personne ne croit à ce scénario. Il est bien plus probable que les ouvriers bénéficient d'une légère augmentation, mais les employés accepteront difficilement une réduction.

6. Du passé, faisons table rase...

Dans les années 1980, Atkinson (Atkinson, 1988) a analysé la flexibilité à partir d'une perspective de gauche. Ses idées ont été reprises par des académiciens néolibéraux qui les ont converties dans l'idéologie de la 'flexicurité',⁵⁰ une stratégie visant (officiellement) à améliorer la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail.⁵¹ La Commission européenne s'est largement inspirée de ces idées dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne (Commission européenne, 2007). En 2010, l'Europe devait disposer de l'économie

de connaissances la plus avancée du monde, avec davantage et de meilleurs emplois (Prieto, 2011, 135). Un an plus tard, cet objectif n'est certainement pas atteint. Le droit au travail est devenu une véritable pagaille dans de nombreux Etats membres européens (sous le couvert de la modernisation) (Cottenier, 2007, 18 et suivantes). Ajoutons-y que les entrepreneurs n'en ont jamais assez et que la sphère politique a tendance à y céder (cf. Dupret, 2007; Serroyen, 2011). « Le salariat, c'est has been » pouvait-on lire en 2007 sur le site Web de Nicolas Sarkozy (Filoche, 2008, 13).

Se baser uniquement sur la flexicurité témoignerait d'un simplisme certain ; il s'agit d'une tendance relativement récente. Le droit du travail a en effet commencé sa marche arrière dès 1980. Dès qu'une crise (ou crisette) apparaît, le législateur a recours aux mesures temporaires. La majorité d'entre elles sont cependant permanentes et l'appareil législatif s'amplifie constamment. Cette surenchère législative débouche sur une déconstruction du droit du travail. Avec la complicité du législateur, nous évoluons d'une sécurité de l'emploi (relative) vers une grande incertitude. Cela a plusieurs effets négatifs, qui sont généralement cachés dans les discussions sur une plus grande flexibilité.

Ceux qui ont encore du travail l'exercent 'autrement' que leurs collègues dans les années 1950. Le rythme de travail a fortement augmenté. Le travail sous une grande tension (Le Goff, 2004, 501 et suivantes) entraîne une dégradation des conditions de travail. Le stress entraîne un 'mal-être' qui débouche sur des problèmes psychiques, voire le suicide (entre autres de Gaulejac, 2011). A cela s'ajoute le fait que dans de nombreuses entreprises, l'équipe de management restructure en permanence. On n'est jamais sûr de son emploi. En combinaison avec un droit sur le licenciement sans clapet anti-retour éthique, les travailleurs peuvent être traités comme de vulgaires détritrus, avec toutes les conséquences que cela entraîne (entre autres Uchitelle, 2006). La représentation du style Grand Guignol à l'occasion de la fermeture d'Opel Anvers a en outre douloureusement démontré que les syndicats ont peu de défense.

Tous ces éléments tirent une traite sur l'avenir.

Robert Castel soulignait déjà au milieu les années 90 les dangers de la précarisation. Celle-ci peut générer une 'déstabilisation des stables' (Castel, 1995, 410). Plus personne n'est sûr de son emploi, plus personne ne peut prévoir. Une culture de l'aléatoire est créée, dans laquelle on vit au jour le jour (Castel, 1995, 411). Cela entraîne une désassociation sociale (Castel, 2003, 29). La cohésion sociale s'effrite. La ruine de la perspective à long terme mine la société.

Nous concluons avec une citation de Bourdieu tirée de "La précarité est aujourd'hui partout"⁵² :

"La précarité s'inscrit dans un mode de domination de type nouveau, fondé sur l'institution d'un état généralisé et permanent d'insécurité visant à contraindre les travailleurs à la soumission, à l'acceptation de l'exploitation.

(...)

Il me semble donc que ce qui est présenté comme un régime économique régi par les lois inflexibles d'une sorte de nature sociale est en réalité un 'régime politique' qui ne peut s'instaurer qu'avec la complicité active ou passive des pouvoirs proprement politiques"

Il est peut-être un peu fort d'affirmer que la précarité fait partie/est une conséquence d'un régime politique, mais en Belgique, c'est en tout cas un choix politique.

NOTES

1. <http://precariouswork.eu/about/What-is-precarious-work>. *Guy Standing arrive plus ou moins à la même description (Standing 2011, 10)*.
2. Cf. aussi P. Humblet (2010)
3. Un ouvrage traitant d'un sujet aussi vaste demande de nombreuses notes de bas de page. Afin de ne pas rendre cet ouvrage baroque, nous nous sommes limités aux renvois nécessaires et (en ce qui concerne la doctrine) à une référence pour une lecture plus approfondie.
4. *Doc. parl. Chambre 1966-67, nr. 407/1, 1.*
5. AR 27 novembre 1973, MB 28 novembre 1973.
6. Les trente années suivant la Seconde Guerre mondiale ont été caractérisées par une importante croissance économique.
7. « Государственный комитет по планированию » ou la Commission d'Etat pour la Planification qui était entre autres responsable en URSS des plans quinquennaux.
8. La stagflation renvoie à une situation où la stagnation économique et l'inflation coïncident ; un fait qui était considéré comme impossible depuis l'optique keynésienne dominante.
9. MB 1er avril 1976.
10. La mesure courait jusqu'au 31 décembre 1976.
11. Cf. J. Vanthournout et P. Humblet (2011).
12. Loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, MB 4 février 1982.
13. Loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, MB 1er août 1996.
14. A.R. du 28 mars 2011 en exécution de l'article 7 § 1 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, MB 1er avril 2011.
15. Des articles ont même été publiés dans la presse allemande indiquant qu'une femme de 25 ans s'était vu retirer ses allocations parce qu'elle avait refusé un emploi de prostituée. (http://feministing.com/2005/01/31/become_a_prostitute_or_lose_yo). Il s'est avéré par la suite que ce fait ne s'était pas présenté, mais qu'une telle situation était hypothétiquement possible (<http://www.snopes.com/media/notnews/brothel.asp>).
16. C.C.T. nr. 43 du 2 mai 1988 (cette CCT est régulièrement adaptée)
17. http://www.sfonds218.be/nl/anpcb_cpnae/index.html
18. MB 30 mai 2007.
19. SEC (2011) 802 définitif du 7 juin 2011.
20. *De facto* uniquement pour les femmes.
21. MB 12 juin 1987.
22. Article 29 § 4 Loi du Travail, intégré par l'article 12 de la Loi du 10 juillet 1993, MB 30 juin 1993.
23. A.R. 30 mai 1997, MB 7 juin 1997.
24. Cette possibilité est formulée dans l'AR du 3 décembre 1987, MB 12 décembre 1987.
25. Pour la terminologie, nous nous sommes inspirés de Van Hootegem (Van Hootegem, 1991, 11-12).
26. A.R. nr. 25 du 24 mars 1982 visant la mise en place d'un programme pour favoriser l'emploi dans le secteur non marchand, MB 26 mars 1983.
27. Les contractuels subventionnés remplacent depuis 1989 le cadre spécial temporaire et les chômeurs occupés. Le règlement original est appliqué via l'A.R. nr. 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux, MB 20 novembre 1986.

28. Loi du 7 avril 1999 relative au contrat ALE, *MB* 20 avril 1999.
29. Loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique, *MB* 1er avril 1976.
30. Cela concerne actuellement des personnes de moins de 26 ans, mais le Roi peut adapter ce chiffre.
31. Loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, *MB* 27 janvier 2000. Ce règlement est aussi valable dans le secteur public.
32. Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise à disposition de travailleurs pour des utilisateurs, *MB* 20 août 1987.
33. *Doc. parl.* Chambre 1968-69, nr. 270/6, 3.
34. *Doc. parl* Chambre 1993-94, nr. 1343/2, 7.
35. Intégré par l'article 135 de la Loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, *MB* 31 mars 1994.
36. *Doc. parl.* Sénat 1984-85, nr. 757/2-7°, 105.
37. Article 11ter Loi sur les Contrats de travail.
38. Art. 114 Loi du 20 juillet 1991, *MB* 1er août 1991.
39. http://www.uwv.nl/Werkgevers/ik_wil_mijn_medewerker_ontslaan/ontslag_aanvragen/ontslag_via_UWV_WERKbedrijf.aspx
40. Article L1232-1 Code du Travail.
41. Article 51 Loi sur les Contrats de travail.
42. Article 28 Loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise, *MB* 25 juin 2009.
43. Cf. article 77 de la Loi sur les Contrats de travail.
44. *Arr. Cass.* 2002 et *JTT* 2003, 271.
45. Titre XIII Loi-programme du 27 décembre 2006, *MB* 28 décembre 2006.
46. *MB* 28 avril 2011.
47. Nr. 125/2011.
48. Nr. 56/93.
49. Le « leveling-up ».
50. Pour une analyse critique, cf. entre autres Meda (2009) et Conter (2011).
51. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=nl&type_doc=COMfinal&an_doc=2007&nu_doc=359
52. Il s'agit d'un passage du texte d'une intervention tenue pendant les *Rencontres européennes contre la précarité* à Grenoble les 12 et 13 décembre 1997. Le texte a été repris dans Bourdieu, 1997, 95 et suivantes.



L'accord-cadre européen sur les marchés du travail inclusifs du 25 mars 2010

Andrée Debrulle

1. Le contexte général d'un accord – cadre autonome¹

1.1 De Jacques Delors à Laeken, en passant par Maastricht...

L'accord-cadre européen sur les marchés du travail inclusif trouve son origine dans un processus de programmes de travail, devenu récurrent et impliquant les partenaires sociaux européens² réunis au sein du Comité du dialogue social européen. Cette mise en contexte quelque peu hermétique nécessite quelques informations complémentaires : elles seront brèves, le but n'étant pas de rentrer dans les détails des tenants et aboutissants du dialogue social européen.

Le dialogue social européen interprofessionnel, intitulé de Val Duchesse, est né en 1985 sous l'impulsion de Jacques Delors. Ce dernier se pose alors, la question de savoir si la relance de la construction européenne, rendue nécessaire à l'époque à la suite d'une période de stagnation économique, pouvait se faire sans la mise en place d'un dialogue social institutionnalisé au plan européen. En effet, le risque de ne vouloir considérer que des questions purement économiques et de négliger ce qu'on a coutume d'appeler les relations industrielles était grand.

A l'occasion de l'anniversaire du dialogue social européen, Jacques Delors a déclaré, dans son intervention avant l'ouverture des travaux de la Confédération européenne des syndicats (CES), que si la préoccupation de relance économique était partagée par les syndicats et le patronat, déjà organisés sur le plan européen, les motivations étaient très différentes : "On sentait bien qu'au patronat, on souhaitait surtout moderniser le fonctionnement du marché du travail et les politiques de l'emploi. On sentait bien chez les travailleurs et leurs représentants, la volonté de conquérir le droit à la négociation au niveau européen, à tout le moins à la concertation et à la consultation." (Delors, 2005).

Le dialogue social a connu une première évolution importante avec l'intégration, en 1991, du protocole social annexé au traité de Maastricht, qui donne aux partenaires so-

ciaux un nouveau rôle dans ce qu'il est convenu d'appeler la "gouvernance sociale européenne". Cependant, les partenaires sociaux, et particulièrement syndicaux, souhaitent une plus grande autonomie, dépassant celle accordée par le traité d'Amsterdam (1997)³ : c'est ce qu'ils exprimeront lors du Conseil européen de Laeken en 2001, sous présidence belge. Lequel sera suivi par la mise en place, en 2003, du Sommet tripartite pour la croissance et l'emploi, qui se réunit au moins une fois par an, avant le Sommet de printemps. Ce sommet tripartite regroupe la Présidence du Conseil, la Commission et les partenaires sociaux européens.⁴

Le programme commun pluriannuel des partenaires européens⁵ provient de Laeken de 2001. Dans le même temps, en 2002, est lancée la négociation de l'accord – cadre autonome sur le télétravail. Les représentants des travailleurs au niveau européen restent, dans leur majorité, demandeurs d'un vrai système européen de relations industrielles comme il en existe dans certains des pays fondateurs du projet européen. Ils croient donc au projet et à la nouvelle gouvernance acquise en 2001!

1.2 Des programmes de travail des partenaires sociaux européens aux accords-cadres autonomes

Aujourd'hui, les partenaires sociaux en sont à leur quatrième programme de travail. Ce programme est en cours de négociation et devrait pouvoir être présenté au sommet tripartite du dialogue social du 01.03.2012 soit avant le Sommet de printemps.⁶

L'ébauche d'explication resterait incomplète si la question des produits du dialogue social européen n'était pas abordée à ce stade. On y retrouvera notamment la notion "d'accords-cadres autonomes" dont l'activation, quoique déjà contenue dans l'article 139 du traité d'Amsterdam, est directement liée à la nouvelle ère ouverte à Laeken.

Il sera également question d'accords mis en œuvre par des directives.⁷ On en retrouve deux types : les accords-cadres directives et les accords-cadres autonomes.

L'accord sur les marchés du travail inclusifs constitue un accord-cadre autonome. Il trouve son origine dans deux programmes communs des partenaires sociaux européens, ceux de 2006 à 2008 et de 2009 à 2010. La mise en œuvre générale des accords-cadres est définie à l'article 155 du traité dit de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (2008), lequel stipule :

- "1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.
2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. Le Parlement européen est informé. [...]"

Les accords-cadres directives sont pris en charge pour leur suivi et en vue d'une intégration dans l'ordre juridique européen, par le Conseil et la Commission européenne. Un accord-cadre autonome sera quant à lui, transposé dans le système 'normatif' des Etats membres dont sont originaires les organisations syndicales et patronales membres des organisations européennes signataires, par des voies très différentes. Il s'agira de les mettre en œuvre par 'des procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres'.

Il en résulte que la transposition des accords-cadres autonomes peut se faire à l'aide d'outils très divers, du point de vue de la forme, de l'impact et des contraintes comme par exemple des lois, conventions collectives de travail (CCT), codes de conduites ou déclarations pour autant que ces formes correspondent à des pratiques du terrain national. Un autre inconvénient se trouve au niveau de l'absence de traduction officielle des textes et de contrôle de conformité des concepts utilisés. Ces travaux ne seront pas en l'espèce, assurés par la Commission européenne, mais relèveront de la responsabilité des partenaires sociaux eux-mêmes. Ceci a pu conduire, dans certains Etats membres, à une relance de la négociation sous prétexte de (problème de) traduction.

Ces accords dits autonomes ne sont en rien facultatifs. Ils comportent tous une clause de mise en œuvre et de suivi qui oblige à soumettre des rapports chaque année, durant trois années consécutives, au Comité du dialogue social de Val Duchesse piloté et présidé par la Commission européenne. Un rapport final est dû au cours de la quatrième année et une révision reste possible cinq années après la signature. Outre ce volet de suivi de la mise en œuvre, la Commission européenne annonce clairement qu'elle considère ces accords comme contraignants et devant être respectés, du fait des processus de négociation mis en place, des mandats existants et des signatures apposées au base de ces accords, par des organisations représentatives^{8, 9}

2. L'accord-cadre autonome du 25 mars 2010

2.1 La genèse de l'accord

2.1.1 *Le programme commun 2006-2008*

Cet accord s'inscrit principalement dans le contexte du programme commun couvrant les années 2006 à 2008 (Programme de travail des partenaires sociaux européens 2006-2008).¹⁰ Il y est mentionné que les partenaires sociaux européens interprofessionnels "négocieront un accord-cadre autonome soit sur l'intégration des groupes désavantagés sur le marché du travail, soit sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Pour définir leurs mandats respectifs, ils étudieront différentes possibilités".

Deux thèmes suscitent donc de l'indécision au moment de la conclusion du programme. Le groupe syndical a clairement montré, à un moment donné, sa volonté de négocier un droit minimal pour tous les travailleurs actifs sur le territoire de l'Union européenne, à un jour de congé payé par an à consacrer à la formation. En outre, le thème de la cohésion sociale apparaissait comme tout aussi important, parce que la cohésion sociale est un facteur de solidarité et de promotion de tous ceux qui cherchent à atteindre le marché du travail ou à y progresser. C'était aussi un signal de la volonté des syndicats membres de la CES – à l'instar des syndicats belges – d'œuvrer pour la solidarité interprofessionnelle, avec les inactifs ou les allocataires sociaux en attente d'entrer, eux aussi, dans le marché du travail.

2.1.2 *L'analyse commune des défis des marchés de l'emploi européens*

Avant toute démarche de négociation, il était nécessaire de produire un travail préparatoire. Ce travail était, lui aussi, lié à l'exécution du programme commun 2006-2008. Il s'agissait d'"une analyse conjointe des défis clés auxquels les marchés de l'emploi européens font face." L'analyse conjointe viserait à contribuer à l'amélioration de l'emploi en Europe, du potentiel de croissance et de l'impact du dialogue social européen. Cette analyse est alors vue comme devant permettre d'examiner diverses questions au nombre desquelles on va trouver [...] l'éducation et formation tout au long de la vie, [...] et l'intégration des groupes désavantagés sur le marché du travail (Accord cadre autonome du 25 mars 2010 sur des marchés du travail inclusifs européens, p. 1). L'analyse conjointe sera présentée par les partenaires sociaux européens en octobre 2009.

Sans revenir sur les critiques syndicales au sein des organisations membres de la CES qui ont entouré la sortie de ce document,¹¹ notons toutefois qu'il est intéressant pour sa partie analytique conjointe et l'énumération des défis à relever. Ce document s'adresse tant aux autorités publiques nationales (Etats membres), qu'à la Commission et aux institutions européennes ou aux partenaires sociaux européens eux-mêmes, signe de leur engagement commun à agir dans le sens de l'analyse.

Dans la partie 'défis' de l'analyse, deux éléments en relation avec les thèmes possibles de l'accord-cadre projeté sont principalement importants. Tout d'abord, en page 56 et 57 de cette analyse (dont seule la version anglaise fait foi), intitulée "Formation et éducation", dans les recommandations que les partenaires sociaux s'adressent à eux-mêmes, nous lisons : "*As shown by their framework of action on this issue,¹² social partners should promote the notion of lifelong learning and ensure that the continuous development of competencies and the acquisition of qualifications are a shared interest by both enterprises and employees.*"

Plus loin, en page 59, sous le thème "cohésion sociale et inclusion sociale", nous pourrions lire les engagements auxquels souscrivent les partenaires sociaux : "*Social cohesion, high levels of employment and competitiveness are mutually reinforcing. European social partners consider labour market integration together with high quality and well-desi-*

gned welfare systems as essential in the fight against social exclusion and poverty. The integration in the labour market of disadvantaged groups is vital for the economic development and social cohesion of both the EU as a whole and Member States."

Les défis relevés vont donc confirmer le dilemme mentionné ci-dessus : quel axe choisir ? Les travailleurs et un droit à la formation ? Les publics les plus éloignés du marché du travail et le choix du thème de la cohésion ? Le choix se portera finalement sur la négociation d'un accord sur les "marchés du travail inclusifs". Ce thème présente l'avantage de concerner ceux qui sont déjà sur le marché du travail et entendent y rester ou y progresser et de faire le lien avec la thématique des "transitions professionnelles" qui se retrouve dans la discussion sur la flexicurité. Il présente l'avantage de prendre en considération ceux qui sont hors de l'emploi sans pour autant ne considérer qu'eux. En effet, se limiter à ces publics hors du marché de l'emploi aurait servi de prétexte au banc patronal d'échapper à toute implication dans le débat, la question de l'inclusion sociale sensu stricto sortant a priori du champ d'action de l'entreprise et relevant largement de la compétence des pouvoirs publics.

La poursuite de la lecture de l'analyse conjointe, permet de développer ce qui a été mis à charge des pouvoirs publics dans les Etats membres, par les partenaires sociaux.

"Social partners call upon Member States to :

- provide support and incentives for people furthest from the labour market to move from social benefits to work ;*
- provide support and incentives for employers to hire people furthest from the labour market ;*
- develop or upgrade skills and address educational disadvantages through tailored education and training ;*
- ensure equal access to health, education, housing and social security services as well as access to the basic utilities that play an important role in alleviating and addressing the impact of social exclusion ;*
- enforce European and national anti-discrimination legislation ;*
- make effective use of existing financial instruments, notably the European Social Fund, to promote and fund policies aimed at the integration of disadvantaged people in employment."*

On comprend ainsi mieux la structure de l'accord-cadre volontaire, pour autant que l'on ait bien en vue ce partage de responsabilités et son origine.

2.2 L'analyse de l'accord-cadre

2.2.1 *Une convention légalement formée entre parties mais qui va impliquer des tiers et créer peu ou pas de droits subjectifs*

Même si nous ne devons pas analyser un accord-cadre européen (autonome ou pas), en référence à nos concepts du droit collectif belge, nous pouvons dire qu'un accord-

cadre est un type de convention collective européenne interprofessionnelle. A ce titre, il crée des droits et des obligations pour les parties signataires : nous les retrouverons par exemple dans une clause de mise en œuvre et de suivi, telle qu'évoquée ci-dessus. Cependant, le but d'une CCT est de régler, entre partenaires sociaux représentatifs dûment mandatés, les droits et obligations des employeurs et des travailleurs qui relèveront de son champ d'application.¹³

L'accord serait uniquement composé de dispositions obligatoires liant les organisations contractantes mais pas les travailleurs ni les entreprises. L'accord-cadre vise donc moins à créer des droits et des obligations pour et au profit des parties visées, qu'à souligner des responsabilités d'ordre plus 'politique' dans la question de l'inclusion sur le marché du travail. Ce second point n'est pas inutile ou dépourvu de sens : loin s'en faut. Mais le choix opéré pose très certainement question dès qu'il s'agit de choisir un instrument de transposition dans les ordres internes des Etats membres.

Dans l'article 1 de l'accord-cadre, les partenaires sociaux reconnaissent une responsabilité partagée des employeurs, des individus, des travailleurs et des représentants du patronat et des travailleurs, dans la réalisation des objectifs de l'accord (ceux-ci figurent à l'article 2). Cependant, ils rectifient le tir immédiatement en faisant valoir le fait qu'ils ne sont pas les acteurs exclusifs de la réalisation d'un marché du travail inclusif. C'est certainement vrai pour les 'individus', terme supposé couvrir les 'personnes hors du marché du travail'. Ces dernières ne peuvent assurément pas s'intégrer dans le marché du travail, si elles sont seules et sans garantie de bénéficier du secours des institutions chargées de l'éducation, de la formation, des politiques actives et passives du marché du travail, des politiques sociales au sens le plus large.

Mais le caractère général de la formulation retenue dans l'article 1 ne devrait pas autoriser à y puiser, au moment de la transposition de l'accord, un argument permettant à l'un ou l'autre acteur d'éliminer problème.

En effet, l'accent doit être mis sur le partage de responsabilité. On le voudra équilibré, pour ne pas tomber dans le travers péjoratif et culpabilisant de l'employabilité – mot à connotation péjorative dans la langue française – avec les sanctions qui en découleraient à charge exclusive des travailleurs ou des individus, en matière de sécurité sociale ou d'assistance sociale.

Un autre point reste préoccupant : une recommandation aux autorités publiques et autres acteurs est annexée à l'accord. Ceci est tout à fait compréhensible lorsqu'on se réfère au contexte qui a présidé à la négociation de l'accord cadre et qui est totalement ancré dans les deux axes issus de l'analyse conjointe des marchés du travail, largement commentée ci-dessus. Cependant, comment impliquer ces tiers dans un processus de suivi quelque peu contraignant et devant s'inscrire dans la logique d'un accord-cadre, même autonome, qui doit être exécuté de bonne foi, respecté et sanctionné, au titre de l'accord de volontés qui y a présidé¹⁴ ?

2.2.2 *Les trois objectifs de l'accord*

Le principal objectif de l'accord-cadre est de considérer les questions de l'accès, du retour, du maintien et du développement dans le but d'intégrer pleinement les individus sur le marché du travail. Cette formulation couvre bien les questions propres aux différents publics-cibles à savoir des personnes n'ayant encore jamais accédé au marché du travail, des travailleurs l'ayant quitté pour l'une ou l'autre raison, des travailleurs sous contrat mais dont les compétences sont à accroître, améliorer ou réadapter en fonction des besoins techniques, des évolutions technologiques et, pourquoi pas, en fonction des grands défis du verdissement de l'économie. Néanmoins, l'accord ne se concentrera pas sur des groupes cibles, car il veut fournir un cadre plus général sur les mesures qui peuvent être prises afin d'améliorer l'insertion sur le marché du travail (voir clause 3, 3^{ème} alinéa de l'accord).

Nous nous trouvons bien ici dans une analyse d'un aspect majeur de la question des "transitions professionnelles", présente dans le débat sur la "flexicurité". L'autre point intéressant est celui qui concerne la nécessité de trouver une réponse à la question de la segmentation du marché du travail. Cette réponse passe aussi par des marchés du travail inclusifs, soit ceux qui n'abandonnent pas, à leur périphérie, les travailleurs les plus précaires qui font souvent l'objet de moins d'attention, notamment en matière de formation.

Il veut ensuite renforcer la sensibilisation, la compréhension et la connaissance des employeurs, des travailleurs et de leurs représentants envers les avantages des marchés du travail inclusifs. Il veut enfin fournir aux travailleurs, aux employeurs et à leurs représentants de tous niveaux, un cadre d'actions pour identifier les obstacles aux marchés du travail inclusifs et les solutions pour les surmonter.

Il ressort clairement de ces deux derniers points que l'essentiel de cet accord-cadre réside dans un appel aux partenaires sociaux afin d'entamer un travail de compréhension et ensuite de diagnostic, pour permettre finalement de trouver des réponses concrètes à des questions dites de cohésion sociale.

A ce titre, le contenu de l'accord est très intéressant car il tend vers du pratico-pratique. On s'attend donc à retrouver, à travers les travaux de mise en œuvre dans les Etats membres, des pistes d'actions aptes à résoudre les problèmes relevés au terme d'un travail d'identification de la réalité de terrain, telle qu'elle se présente aux partenaires sociaux nationaux ; réellement, et pas seulement dans les discours !

Cohésion sociale et lutte contre la pauvreté regroupent désormais, dans le langage européen, tous les mécanismes qui garantissent la viabilité et la durabilité des systèmes de sécurité sociale, autant que celles relatives à la protection des droits des travailleurs, dans un contexte plus général de réussite économique de l'Europe.

En effet, la stratégie Europe 2020 n'annonce rien de plus au sujet de la notion de "croissance inclusive". Cette dernière consiste à augmenter le taux d'emploi en Europe, c'est-à-dire atteindre un plus grand nombre d'emplois, qui seront en outre de meilleure qua-

lité, surtout pour les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés. Elle a ensuite pour objectif d'aider les personnes de tout âge à anticiper et à gérer le changement en investissant dans les compétences et la formation. Enfin, l'initiative dite de croissance inclusive a pour but de moderniser les marchés du travail et les systèmes de protection sociale et elle entend enfin veiller à ce que toute l'UE récolte les fruits de la croissance. Ces axes se retrouveront dans les points 3 et 4 de l'accord-cadre, que l'on devrait mieux valoriser du côté de la Commission européenne et des Etats membres de l'UE, en tant que véritables outils des partenaires sociaux au service de l'emploi de qualité.

La qualité de l'emploi est aujourd'hui en danger en raison des mesures d'austérité qui frappent certains pays de la zone euro et du paquet réglementaire "six-pack", soit six actes législatifs destinés à rendre la gouvernance économique plus rigoureuse dans l'UE.²⁵

2.2.3 Description et domaines d'action

Les marchés du travail inclusifs permettent et encouragent tous les individus en âge de travailler à prendre part à un travail rémunéré et fournissent un cadre pour leur développement. Par cette entrée en matière, on souligne la responsabilité collective à mettre en place un marché du travail de qualité et, en corollaire, la responsabilité du travailleur à y prendre place dès qu'une rémunération convenable est garantie, mais surtout dès que la perspective de progresser existe. La qualité exige la garantie de ces deux éléments.

L'accord note avec beaucoup de réalisme que plusieurs facteurs, ou leur combinaison, peuvent encourager ou décourager la participation au marché du travail. Ces facteurs peuvent être contextuels, liés au travail ou individuels et ils peuvent évoluer dans le temps. Cependant, il n'existe pas de hiérarchie entre les différents facteurs, précise l'accord-cadre. L'énumération des facteurs prouve que seule une approche pluridisciplinaire et équitablement équilibrée de la relation de travail dans son ensemble permettra d'apporter des explications et de là, des solutions, à la question des difficultés d'accès au marché du travail pour tous les publics cibles.

Dans les facteurs mis en relief, on trouve des points à renvoyer aux 'autres' acteurs. Les facteurs contextuels comprennent l'existence et la qualité des services de garderie ou d'emploi, les réseaux de transport ou le logement, ainsi que l'interaction entre les politiques fiscales et sociales. Il s'agit là de responsabilités traditionnelles des pouvoirs locaux, régionaux ou nationaux.

Certains facteurs dits individuels – car ils touchent à la personne à la recherche d'un emploi – sont aussi du ressort des autres acteurs lorsqu'on parle de politiques de santé, d'enseignement ou d'apprentissage des langues. En ce qui concerne les facteurs propres aux entreprises, ceux-ci comprennent l'organisation et le cadre de travail, les processus de recrutement, à l'évolution technologique et les politiques de formation. Il ne faut pas considérer les facteurs "entreprises" indépendamment des facteurs dits individuels car

il existe un lien entre eux : il ne faudrait donc pas qu'une lecture trop rapide du texte de l'accord-cadre permette d'imputer les facteurs individuels à la responsabilité de tous. Cette difficulté du texte de l'accord se retrouvera encore ailleurs. A l'avenir, il faudra œuvrer à ne plus charger le travailleur ou l'individu de toutes les responsabilités ou les 'fautes' qui sont liées au fait qu'il n'a pas encore pu prendre ou reprendre une place dans le marché du travail.

Les questions de qualification, de motivation, d'état de santé ainsi que la fréquence ou la longueur des périodes d'inactivité, ne constituent pas uniquement des facteurs liés à l'individu. Il faut garder à l'esprit et accepter que le maintien de la qualification est aussi affaire de politique de formation interne des entreprises, que la santé est aussi affaire de charge psycho-sociale du travail offert (ou repris) et de santé sécurité. N'oublions pas que la fréquence des périodes de chômage ou d'inactivité est liée aux types de contrats offerts, aux choix de licencier les travailleurs et aux politiques de recrutement et de création d'emplois dans les entreprises.

2.2.4 *Obstacles*

Les partenaires sociaux européens ont identifié des obstacles à l'insertion dans le marché du travail. Ils ont dressé une liste, non exhaustive, des défis à relever pour la concrétiser. L'accord-cadre identifie six types d'obstacles (cinq plus un). Ces obstacles résident essentiellement dans la méconnaissance des faits et se réfèrent aussi bien aux entreprises qu'aux travailleurs/individus. Ils sont liés :

- a) à la (non) disponibilité de l'information, sur l'emploi, les postes vacants, le contenu et les conditions d'emploi, les aides à l'emploi. Soit un constat de carence quant à une information efficace pour tous travailleurs, employeurs et services publics (ou privé) pour l'emploi ;
- b) au recrutement, comme des méthodes de recrutement inefficaces pour attirer une grande diversité de candidats sans discrimination, la méconnaissance des effets sur l'aptitude à l'emploi d'absences fréquentes ou prolongées du marché du travail, l'existence d'un accompagnement spécial sur la façon de postuler pour un emploi et d'assumer un emploi ;
- c) à la formation, aux compétences et aux capacités : l'investissement dans ou l'accès à des formules d'apprentissage, l'existence et/ou la reconnaissance des compétences et de l'expérience professionnelle des individus, la correspondance entre la formation offerte par les systèmes éducatifs, les méthodes professionnelles et les besoins du marché du travail ;
- d) aux responsabilités et à l'attitude des employeurs, des travailleurs, de leurs représentants et des demandeurs d'emploi : la motivation, la confiance en soi, l'anticipation et l'adaptation au changement, la qualité de l'information, de la consultation, de la communication interne et du dialogue social, les pressions de la direction, des collègues, des clients et de la famille. Selon nous, ce point contient des dangers de subjectivité et donc de culpabilisation, qui ont été évoqués précédemment.¹⁶

- e) à la vie professionnelle : des éléments comme les conditions de travail et l'organisation du travail, les politiques visant l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle et les perspectives de développement de carrière sont des thèmes clés.¹⁷

L'accord-cadre renvoie enfin à des facteurs qui dépassent les seules compétences des partenaires sociaux, qui influencent l'efficacité des marchés du travail quant à l'intégration de tout individu en âge de travailler. Dans ce cas, il y a un renvoi aux autres acteurs.

2.2.5 *Actions des partenaires sociaux*

Cet examen des obstacles est très intéressant d'autant qu'il s'agit d'un travail d'ouverture au terme duquel les entreprises acceptent aussi de faire un examen de conscience dans des domaines tels que les pratiques de recrutement, l'investissement dans la formation, l'anticipation des compétences, l'efficacité du dialogue social sur cette problématique entre autres, les conditions de travail, l'organisation du travail, la conciliation vie privée et professionnelle. En un mot, on traite ici de la qualité du travail comme facteur de cohésion sociale à travers l'accès à un emploi dans le cadre duquel toutes ces questions sont acceptées comme des thèmes à prendre en charge.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'engagement sur certaines actions reprises au point 5 de l'accord-cadre. On y parle clairement d'apporter des solutions aux obstacles identifiés. Pour ce faire, la réalisation de marchés du travail inclusifs implique des mesures, des actions et/ou des négociations diverses à tous les niveaux, qui peuvent être prises par les employeurs, les travailleurs, leurs représentants, des demandeurs d'emploi et des tiers. Ces actions et négociations devraient promouvoir la création d'emplois et l'employabilité des travailleurs et des demandeurs d'emploi dans le but d'intégrer tous les individus sur le marché du travail.

Les partenaires sociaux européens reconnaissent qu'ils ont la responsabilité d'approfondir leurs réflexions et de s'engager pour trouver des solutions et mobiliser leurs membres. Des pistes d'actions sont énumérées à titre d'exemple. Elles sont de différents niveaux, allant de l'organisation de campagnes de sensibilisation sectorielle en référence à des métiers¹⁸ à la question de l'âge, des migrants à l'acceptation de travailler sur les méthodes de recrutement, ou d'envisager l'introduction de plans de développement des compétences individuels. La question de l'amélioration de la transparence et de la transférabilité des travailleurs aux plans géographique et professionnel est clairement abordée, ce qui est un point prometteur dans la façon d'aborder l'anticipation des restructurations, notamment pour répondre à l'avènement de l'économie verte.

Si on prend ces engagements à la lettre, cela signifie que, dans de nombreuses entreprises, et surtout celles où il y a une présence syndicale à travers des instances d'information, de consultation et de négociation, ces thèmes devraient se retrouver à l'agenda des travaux des syndicats et de la direction. Il y a certes, une clause de prise en compte

de la situation spécifique des PME, mais dans un pays comme la Belgique, l'accord offre des perspectives pour le dialogue social sectoriel, voire, interprofessionnel.

Notre pays ne part pas de zéro dans la stratégie relative à ces problématiques,¹⁹ mais la question sera renvoyée aux régions et communautés, qui recevront bientôt de nouvelles compétences, pour certains des thèmes envisagés. La question majeure en Belgique sera celle de la cohérence politique globale surtout quant à des thématiques comme celle de la transparence des systèmes de validation des compétences et de la transférabilité des qualifications.

2.2.6 *L'annexe 1 de l'accord-cadre*

Politiquement, le texte de l'accord-cadre ne manque pas d'intérêt même s'il renvoie souvent à la responsabilité d'acteurs publics étatiques et collectifs comme le sont les acteurs du secteur associatif. Son texte contient des lignes directrices pour des actions relevant de la responsabilité des Etats membres et donc, des choix politiques en matière de sécurité sociale, de santé, de logement, d'équipements collectifs et de fiscalité. Ces lignes directrices prennent la forme d'une 'recommandation aux autorités publiques et aux autres acteurs' annexée au texte de l'accord-cadre. Nous avons déjà fait part de notre regret de n'avoir aucun moyen de contrainte pour forcer ces acteurs visés par l'annexe à agir dans le sens de la gouvernance ici décrite.

Dans l'accord-cadre, les partenaires sociaux européens recommandent que les États membres élaborent et appliquent des politiques complètes pour promouvoir des marchés du travail inclusifs. Dans la mesure du possible, et en tenant compte des spécificités nationales, les partenaires sociaux doivent être impliqués au niveau approprié en vue des mesures à prendre. Ces mesures portent sans surprise sur :

- La portée et la qualité de mesures de transition spécifiques pour les personnes qui rencontrent des difficultés sur le marché du travail : c'est toute la question des "groupes à risques" si on doit faire référence à des termes belges ;
- L'efficacité des services d'aide à l'emploi et d'orientation professionnelle : il s'agit ici, de façon globale, l'efficacité des organismes chargés de l'accueil des demandeurs d'emploi dans leur plus grande généralité et de la question de l'accompagnement allant jusqu'à l'offre adaptée de formation ou d'insertion socio professionnelle ;
- L'éducation et formation, ce qui renvoie ici aux systèmes éducatifs ;
- La pertinence des investissements dans le développement régional ;
- L'adéquation de l'accès aux transports/aux soins/au logement/à l'éducation facilité ou difficulté relative de créer, maintenir et faire croître les entreprises ;
- Le rôle des systèmes fiscaux et sociaux.

3. Les suites au niveau belge

Les suites au niveau belge sont forcément limitées vu le laps de temps qui s'est écoulé depuis l'adoption de l'accord-cadre européen. Le point a été mis à l'ordre du jour du CNT, qui est l'organe qui correspond le mieux à l'approche de mise en œuvre, selon l'article 155 TFUE (2008), "la mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient [...] selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres". Un accord intersectoriel des partenaires sociaux européens ne peut trouver meilleur endroit ni meilleur outil de transposition que le CNT. Ce lieu s'imposait : le CNT est un organe interprofessionnel où sont conclues des CCT et un lieu où siègent notamment des personnes ayant fait elles-mêmes partie du "team" européen de négociations, voire du groupe de rédaction du texte final de l'accord-cadre.

Le choix s'est porté sur la rédaction d'une recommandation : il s'agit de la Recommandation 22 du 25 mai 2011. Ce n'est pas tant le sujet mais la forme inadaptée de l'instrument choisi par la CES, qui se prêtait peu à la conclusion d'une CCT du CNT. Rappelons en outre qu'il s'agissait de veiller à l'implication des autorités publiques et des autres acteurs : une CCT ne le permettait pas en vertu du vieil adage civiliste qui veut que les conventions légalement conclues lient ceux qui les ont faites mais ne profitent, ni ne nuisent aux tiers. Certains des thèmes abordés dans la mise en œuvre de l'accord-cadre étaient en outre, à relier facilement avec des points favorables aux travailleurs mais non exécutés du pacte de solidarité entre les générations, dont l'évaluation reste et restera un sujet pénible.²⁰

Le Conseil s'adresse aux partenaires sociaux du niveau interprofessionnel mais il estime que "la volonté de parvenir à un marché du travail inclusif ne dépend pas uniquement des actions des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel. Dès lors, en vue d'impliquer à large échelle les acteurs de la concertation, il a souhaité lancer un appel non seulement aux secteurs mais aussi aux organes régionaux de concertation par le biais d'une recommandation."

Le CNT fait sienne la teneur de l'accord-cadre après en avoir demandé des traductions en français et néerlandais. Le Conseil veut suivre la logique d'implémentation des accords-cadres, telle que déjà définie dans les trois autres accords sur le télétravail, le stress, le harcèlement et la violence au travail.

"Le Conseil rappelle que conformément audit accord-cadre, une mise en œuvre interviendra dans un délai de trois années à compter du 25 mars 2010, date de sa signature. Des rapports annuels intermédiaires exposeront par ailleurs le suivi de cette mise en œuvre. A cette fin, le Conseil entend émettre un prochain rapport intermédiaire à soumettre au mois de juin de l'année 2012 au Comité du dialogue social européen. Celui-ci sera suivi, au terme de la période de mise en œuvre, par un rapport complet des mesures adoptées dans ce cadre.

Le Conseil considère à cet égard que ces deux phases de mise en œuvre offrent l'opportunité aux partenaires sociaux dans leur ensemble de valoriser et de rendre visibles leurs actions au niveau européen.

Il invite dès lors les secteurs à saisir l'une et/ou l'autre de ces échéances pour lui faire part des bonnes pratiques dont ils pourraient se prévaloir en la matière, ainsi que des dynamiques positives qu'ils se proposent de mettre en place pour les années qui viennent. De la même manière et compte tenu de ces mêmes échéances, le Conseil recommande aux instances régionales de concertation qu'elles mettent en exergue le rôle qu'elles jouent dans l'élaboration de politiques actuelles et futures en ce domaine."

Un premier rapport de suivi au niveau des partenaires sociaux belges est attendu pour la mi-juin 2012. Il sera communiqué aux partenaires sociaux européens en vue d'une réunion du Comité du dialogue social de Val Duchesse. Cela suppose que les organisations membres du CNT aient organisé la dissémination de l'accord-cadre au sein de leurs composantes, notamment sectorielles. Les travaux du CNT sont communiqués à la Ministre de l'emploi, ministre de tutelle du Conseil. Le CNT a pris contact avec les conseils consultatifs régionaux tels que le CESRW, le SERV et le CESRBC pour promouvoir l'application de l'accord-cadre au sein des régions dont on a vu qu'elles sont compétentes sur bien des points.

Des réponses témoignant d'un intérêt pour la mise en œuvre de l'accord-cadre européen arrivent régulièrement.

4. Conclusion ?

Ce volet sera court : il est trop tôt pour tirer des conclusions dans un sens positif ou négatif, sur la mise en œuvre de l'accord. Trop tôt au sens même de la clause de mise en œuvre de l'accord, trop tôt pour les partenaires belges interpellés dans la recommandation 22. L'accord a le mérite de poser de bonnes questions et ce, de façon conjointe et concertée entre les employeurs et les travailleurs. Il ouvre des perspectives permettant de rééquilibrer un marché du travail bien trop inéquitable et offrant des emplois dont la qualité est en grand danger. Il s'adresse à un large public tant dans son champ d'application que dans la responsabilité de son implémentation.

Un grand regret subsiste toutefois. L'accord-cadre européen n'aurait-il pas dû être intitulé autrement ? Comme par exemple les titres "cadre d'actions" ou "lignes directrices" ou encore "code de conduite" se seraient pleinement justifiés. L'accord-cadre sur les marchés du travail inclusifs ne constitue en vérité pas un vrai accord mais un texte davantage axé sur un processus que sur une convention destinée à devenir la loi des parties.

Un texte fondé sur la mise en place d'un processus n'est pas synonyme de texte exempt d'effet. Dans une communication devenue très importante pour le dialogue social européen et datée du 12 août 2004 (COM 2004 557 final), la Commission européenne expose que la catégorie des textes basés sur des processus "comprend une série de textes conjoints qui sont mis en œuvre d'une façon plus progressive et davantage orientée sur les processus que les accords. Dans ces textes, les partenaires sociaux européens font

des recommandations de diverses sortes à leurs membres pour le suivi et l'évaluation régulière des progrès réalisés pour atteindre leurs objectifs, afin de garantir qu'elles aient un impact réel.

La mise en œuvre de certains aspects de ces textes peut requérir la coopération des autorités publiques nationales. Des textes de ce type peuvent être utiles dans des domaines, où la législation au niveau européen ne serait pas la solution la plus appropriée, souvent en raison de l'ensemble de mesures complexes et diverses déjà en place dans les États membres, mais dans lesquels les partenaires sociaux peuvent néanmoins avoir un intérêt à collaborer. Ils peuvent aussi contribuer à l'échange de bonnes pratiques et à l'apprentissage mutuel. De tels textes aident parfois à préparer le terrain pour la future législation communautaire." (Partenariat pour le changement dans une Europe élargie, Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final)

Nous avons toujours pensé que donner à ce texte – si bon soit-il – le nom "d'accord" au sens de convention collective interprofessionnelle autonome comme cela a été exposé ci-dessus, affaiblirait à terme, l'efficacité globale des produits issus de la négociation collective européenne.²¹ Dans l'exécution de l'accord-cadre, chacun devra être jugé sur sa bonne foi dans l'exécution de l'accord-cadre, sous peine de causer des dommages irréversibles au dialogue social européen et au syndicalisme européen.

NOTES

1. Seule la version en anglais de l'accord-cadre fait foi, mais il existe une traduction en français et en néerlandais, elles sont disponibles sur le site du CNT en annexe à la Recommandation 22 du 25. 05. 2011 (www.cnt-nar.be).
2. Pour mémoire, les partenaires sociaux européens au niveau intersectoriel sont : pour le banc patronal Business Europe (BE) anciennement UNICE, UEAPME pour The European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises, qui se présente comme la voix des PME en Europe, CEEP, pour The European Centre of Employers and Enterprises providing Public services qui représentent les entreprises et les organisations d'employeurs avec participation publique et les entreprises prestant des activités d'intérêt économique général quel que soit leur statut ou leur propriété légale, et pour le côté syndical, la CES. Sont associés au dialogue social européen, la Confédération européenne des Cadres, CEC et Eurocadres.
3. Voir les articles 138 et 139 du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, 1997.
4. Voir désormais l'article 152 du TFUE : 'L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie'. Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi contribue au dialogue social. (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2008)
5. Pour les programmes communs et leur contenu, voir Programmes de travail des partenaires sociaux européens, disponibles sur <http://www.etuc.org/r/657>.
6. Voir point 1 pour le lien entre programme et sommet tripartite.
7. Pour une évaluation du dialogue social européen, voir notamment le site de l'Observatoire Social Européen (<http://www.ose.be/>).

8. Voir Communication concerning the application of the Agreement on Social Policy (COM (93) 600 final, 14 décembre 1993) pour les critères de représentativité.
9. 'La mise en œuvre effective et le suivi sont importants dans le cas d'accords de ce type (accords autonomes) notamment s'ils ont été négociés à la suite d'une consultation de la Commission au titre de l'article 138. L'article 139, paragraphe 2, stipule que les accords au niveau communautaire 'doivent être mis en œuvre' (accentuation ajoutée), ce qui implique qu'il y a une obligation de mettre ces accords en œuvre et pour les parties signataires d'exercer une influence sur leurs membres afin de mettre en œuvre l'accord européen.' (Partenariat pour le changement dans une Europe élargie, Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final).
10. La référence au programme de 2009 -2010 se justifie par la poursuite du travail au cours de ces années -là.
11. La polémique sur ce document va naître en fait, de certaines des recommandations ayant trait à la flexicurité. La CES entend très légitimement, faire passer la flexicurité au second plan, loin derrière des thèmes plus prioritaires que sont l'amélioration sensible de la qualité des emplois, la création d'emploi par la croissance et aussi derrière la nécessité de mener des politiques de la demande favorables aux emplois avec le soutien d'un dialogue social autonome fort .
12. Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications, Evaluation report, 2006http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf
13. Par analogie, l'article 5 de la loi du 5 décembre 1968 : La convention collective de travail est un accord conclu entre une ou plusieurs organisations de travailleurs et une ou plusieurs organisations d'employeurs ou un ou plusieurs employeurs déterminant les relations individuelles et collectives entre employeurs et travailleurs au sein d'entreprises ou d'une branche d'activité et réglant les droits et obligations des parties contractantes. (Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires).
14. Voir l'interprétation de l'article 155 ci-dessus au point 2. Chapitre 1.
15. Quatre propositions traitent de questions budgétaires, y compris de la réforme du pacte de stabilité et de croissance de l'UE, tandis que les deux autres portent sur l'identification et la correction effective des déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE et de la zone euro.
16. Les textes européens regorgent de formules qui, à première vue, sont pleines de bon sens, mais qui malheureusement ne sont jamais tout à fait dépourvues de parti pris à l'encontre des demandeurs d'emploi ou des allocataires sociaux. Les partenaires sociaux- y compris les syndicats - se sont pris au jeu de l'euphémisme européen. Le thème de « making work pay » est un exemple typique de ce langage. Le discours sur la flexicurité renvoie aussi à ce type de discours. 'Pour réussir, toute stratégie de flexicurité doit reposer sur un équilibre délicat entre le rôle de garantie des revenus du système d'allocations chômage et une stratégie d'activation' adéquate, conçue pour faciliter les transitions entre les emplois et dynamiser l'évolution de carrière' ou encore 'de bonnes allocations chômage, des politiques actives du marché du travail efficaces et des marchés du travail dynamiques renforcent le sentiment de sécurité des individus'. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of regions, COM 27.6.2007 (359) final. Reste à voir ce que sont de bonnes allocations de chômage !
17. Hélas, aucune référence à la dimension genre n'est à retrouver dans l'accord-cadre et surtout au niveau des obstacles à affronter. On sait cependant que le travailleur le plus loin du marché du travail et le plus précarisé est une travailleuse, jeune, seule et ayant à sa charge des enfants.
18. Les États membres de l'UE ne disposent pas tous d'un dialogue social sectoriel, structuré ou n'en ont tout simplement pas.
19. Voir l'annexe à la recommandation 22 du 25.05.2011 du CNT (www.cnt-nar.be) qui constitue pour l'année 2011, une contribution des travaux du CNT au regard de l'accord-cadre. Le rapport ne vise que les initiatives fédérales au niveau du CNT et du CCE sous certains aspects, car les partenaires sociaux belges marquent depuis de nombreuses années un grand intérêt pour les thèmes abordés par l'accord-cadre, que sont notamment les transitions de qualité, la participation au marché du travail et la cohésion sociale. Le rapport aborde l'accès ou le retour sur le

marché du travail et le maintien ou l'évolution sur le marché du travail en compilant les avis prononcés depuis plusieurs années sur des thèmes se rattachant parfaitement bien à ceux de l'accord-cadre. Mais, tout reste à faire pour l'avenir où seront attendues des évaluations d'initiatives relevant de la responsabilité de tous les partenaires visés.

20. On pense ici à l'introduction de plans de compétences individuels.
21. On verra ce que les actions de mise en œuvre produiront effectivement. Dans le cadre du processus de suivi expliqué au point 2 du chapitre 1, une analyse d'application est en cours au niveau du Comité du dialogue social européen. Elle sera disponible au cours du mois de novembre 2011. C'est la première vu que l'accord a été signé en mars 2010. Elle contient à ce jour des rapports conjoints des partenaires sociaux, mais aussi des rapports unilatéraux des employeurs ou des travailleurs. Cela témoigne de la difficulté à rentrer dans une démarche commune et 'responsable'... De façon générale, on se trouve dans une phase de traduction du texte de l'accord dans les langues nationales. La seconde phase est celle de la dissémination de la traduction obtenue vers les acteurs concernés. Mais, certains pays signalent déjà que le texte se prête mal à une inclusion dans l'arsenal juridique des conventions collectives qui couvre, comme en Tchéquie, par exemple, le domaine des relations de travail sensu stricto. L'évaluation montre aussi que l'on s'est surtout tourné vers les autres acteurs, tels que les organismes publics où les partenaires sociaux sont représentés. Affaire à suivre très certainement.

Les services sociaux d'intérêt général au sein de l'Union européenne : coincés entre le droit social fondamental et les principes de marché

Anne Van Lancker

1. Une esquisse des services sociaux au sein de l'Union européenne

Les services sociaux – comme les gardes d'enfants, les services liés au marché du travail, les services de soins de santé et de soins de longue durée, les services d'intégration, les logements sociaux – jouent un rôle particulièrement important dans les structures de protection sociale de tous les pays de l'Union européenne. Ils contribuent à l'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants et soutiennent principalement les personnes les plus vulnérables. La mise à disposition de services sociaux à la fois qualitatifs et accessibles constitue donc un élément clé de la politique sociale des États membres et un maillon indispensable de toute politique efficace de lutte contre la pauvreté. Les services sociaux contribuent fortement à la cohésion sociale et territoriale des communautés et soutiennent le développement local et régional par la création d'emplois, la plupart du temps pour les personnes en difficulté sur le marché du travail, comme les chômeurs de longue durée ou les personnes souffrant d'un handicap professionnel.

Les services de soins et les services sociaux génèrent ensemble près de 5% de la production économique globale de l'UE-27 et créent environ 21,4 millions d'emplois. Ces secteurs représentent donc 10% du nombre total d'emplois au sein de l'Union européenne.¹ Ce chiffre varie fortement selon les États membres : de 4% à Chypre et en Roumanie à plus 16% en Suède et au Danemark. Les pays attribuent en moyenne 9,4% de leur PIB aux services sociaux, oscillant entre moins de 5% en Estonie et en Roumanie jusqu'à plus de 10% en Belgique, en Allemagne et en France.² A titre d'exemple, la disponibilité des services de soins de longue durée, varie considérablement en Europe : dans les pays scandinaves, la population fait intensivement usage de ces services, tandis qu'ailleurs en Europe, comme au Portugal, en Espagne et en Grèce, la tradition veut que la prise en charge des soins revienne aux membres de la famille. Les services de soins de longue durée y sont par conséquent peu nombreux.

Au cours des 20 dernières années, le nombre de services sociaux a fortement augmenté dans la plupart des pays européens. Cette augmentation est liée à la demande croissante de ce type de services en raison de la tendance démographique (vieillesse de la population et baisse du taux de natalité), de l'évolution du rôle et de la composition des familles, de la conciliation travail-vie privée et de la volonté des pouvoirs publics en matière de cohésion sociale dans leur pays ou leur région.

Dans l'un de ses rapports,³ la Commission européenne fait remarquer que les services sociaux ont – en tant que composant des dépenses sociales – joué un rôle important de stabilisateurs automatiques pendant la crise économique et financière et qu'ils ont permis d'atténuer l'impact de la crise pour les personnes les plus vulnérables. Il n'est donc pas étonnant que la demande liée à la disponibilité de services sociaux accessibles ait fortement augmenté dans la majorité des pays, car davantage de personnes font appel à la prestation de services sociaux à la suite d'une mise au chômage, d'une perte de salaire et d'une baisse de leur pouvoir d'achat.

Alors que la plupart des États membres avaient intégré dans leurs programmes de relance des mesures spécifiques visant à atténuer l'impact de la crise économique et à renforcer leurs services sociaux, on procède aujourd'hui, dans divers pays, à une réduction des dépenses destinées aux services sociaux, afin de rééquilibrer les budgets nationaux. Cela augmente toutefois le risque d'appauvrissement accru et de l'exclusion sociale. Au moment où, suite à la crise, la demande d'aide sociale est en hausse dans de nombreux pays, on observe une tendance au freinage des dépenses sociales, voire une diminution de la prestation de services sociaux dans différents pays.⁴ Une analyse des rapports du Réseau européen d'experts indépendants en matière d'exclusion sociale révèle que la prestation de services sociaux a été assainie à la suite de la consolidation budgétaire, entre autres, en Bulgarie, en Tchéquie, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Roumanie. C'est incontestablement aussi le cas de la Grèce, de l'Espagne et de l'Irlande, qui ont été forcées de procéder à de fortes compressions de dépenses.

L'organisation des services sociaux a évolué dans la plupart des pays de l'Union européenne vers une prestation de services plus décentralisée. Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics se portent « garants » des services sociaux plutôt que d'en être les fournisseurs. Cela implique que – dans le cadre de la réglementation, de la supervision et des accords financiers – ils ont plus fréquemment recours à des sous-traitants pour la prestation de services sociaux. De nouveaux acteurs entrent ainsi en jeu : non seulement les organisations à but non lucratif et les entreprises de l'économie sociale (ledit « troisième secteur »), mais également les entreprises commerciales privées fournissent des services sociaux ; ces dernières sont principalement actives dans le secteur des soins de santé, des soins de longue durée et des services de garde d'enfants, ainsi que dans le secteur de la formation, du placement professionnel et d'autres services relatifs au marché du travail. Les motifs sous-jacents invoqués pour cette externalisation

d'anciens marchés publics sont l'optimisation de l'efficacité et de la maîtrise des coûts, ainsi que la recherche d'une qualité toujours plus grande, de nouvelles réponses aux nouveaux besoins et d'une plus grande liberté de choix pour les utilisateurs, ou encore le renforcement de la prise en compte des besoins des utilisateurs.⁵

Dans ce contexte, les mécanismes de marché sont de plus en plus utilisés. Maucher et al.⁶ réfèrent à un « quasi-marché », car le marché est sévèrement réglementé par les pouvoirs publics, et ce, par le biais d'un vaste ensemble de règles relatives à l'accreditation, la tarification et la planification territoriale, les normes de qualité et les critères pour la qualification et l'effectif du personnel. La prestation de services peut se baser sur des instruments, comme des permis, des mandats, des autorisations, des concessions, des droits spéciaux ou exclusifs octroyés par les autorités publiques. Mais il arrive fréquemment que l'on crée des services sociaux à l'initiative du prestataire de services et qu'ils soient, ou non, reconnus plus tard par les autorités publiques.

Ces tendances et stratégies ne sont évidemment pas exemptes de contradictions et de compromis entre les différents objectifs politiques. La maîtrise des coûts et la réalisation d'un équilibre budgétaire sont souvent diamétralement opposées à l'amélioration de l'accès de tous les habitants à des services sociaux de qualité. De plus, le découragement de la dépendance aux services sociaux et l'encouragement à l'autonomie vont à l'encontre de l'offre de services intégrés visant à aborder de façon globale les besoins individuels. Des mesures ont par ailleurs également été prises afin de faire disparaître l'asymétrie des informations, de prévenir les abus et de protéger les utilisateurs.

2. Les services sociaux d'intérêt général à l'ordre du jour européen

Ce n'est qu'au début de l'année 2000 que les services sociaux d'intérêt général figurent pour la première fois à l'ordre du jour européen. Après un Livre vert⁷ et un Livre blanc,⁸ la Commission européenne publie en 2006 une Communication sur les services sociaux d'intérêt général,⁹ déjà suivie en 2007 d'une nouvelle Communication qui place les services sociaux d'intérêt général dans le cadre plus vaste des services d'intérêt général.¹⁰ La Commission y reconnaît que les services sociaux d'intérêt général se démarquent par leurs objectifs de caractère explicitement social. La Commission estime que les services sociaux jouent un rôle prépondérant dans le domaine de la prévention et de la cohésion sociale et territoriale, et ce, pour toute la population, quelle que soit sa situation de revenus. Ils contribuent grandement à la réalisation des valeurs et principes centraux du projet européen, comme la lutte contre la discrimination, l'égalité des sexes, la protection de la santé publique, l'amélioration de la qualité de vie, un niveau élevé de protection sociale, l'égalité des chances, la participation à la société, la lutte contre la pauvreté ainsi que l'exclusion sociale. Les services sociaux s'avèrent également essentiels pour la réalisation des droits sociaux ancrés dans la Charte des Droits fondamentaux de l'Union

européenne. La Commission reconnaît donc le caractère universel des services sociaux, mais tient à souligner qu'ils jouent un rôle particulier pour les groupes vulnérables.

La Commission distingue deux catégories de services sociaux : les régimes légaux et complémentaires de la protection sociale et les autres services sociaux aux personnes. Cette dernière catégorie comprend tout d'abord l'aide aux personnes confrontées à des problèmes personnels ou à des situations de crise, comme l'endettement, le chômage, la toxicomanie ou l'éclatement de la famille. Elle comprend également des services qui offrent aux personnes les moyens de s'intégrer dans la société et de trouver un emploi. Les services qui soutiennent le rôle des familles par rapport aux soins des enfants et des personnes âgées, et les services pour les personnes handicapées ou qui nécessitent des soins de longue durée, font également partie de ces régimes complémentaires.

La Commission ne veut, ou ne peut pas aller plus loin dans la définition des services sociaux. En effet, il existe une grande diversité de services sociaux dans les États membres et ce sont principalement eux qui déterminent leur prestation d'aide sociale. Étant donné qu'il est difficile de formuler une définition exhaustive des services sociaux au niveau européen, la Commission a choisi d'énumérer un certain nombre de caractéristiques de l'organisation des services sociaux. Leur fonctionnement se base sur la solidarité. La dimension de la solidarité est fortement ancrée dans l'organisation, la réglementation et le financement des services sociaux, par exemple, par l'absence de sélectivité fondée sur les risques et par l'absence d'équivalence des cotisations et des prestations. La Commission estime que le financement public des services sociaux est essentiel pour garantir, quel que soit le revenu, l'égalité d'accès à ces services. La prestation d'aide sociale est généralement exempte de tout but lucratif. Le rôle des organisations sans but lucratif, la participation de bénévoles et l'ancrage local garantissent la proximité des services d'aide. Il convient également d'attirer l'attention sur la relation entre l'utilisateur et le prestataire de services, qui essaie d'offrir un service personnalisé. Les utilisateurs des services sociaux ne sont pas des consommateurs ordinaires. Ils sont souvent vulnérables et dépendants des services sociaux par rapport à leur intégration dans la société. La relation asymétrique entre l'utilisateur et le prestataire de services sociaux présuppose également l'intervention des autorités publiques pour garantir la qualité de la prestation de services et régler la tarification.

Les services sociaux sont essentiels afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est ce qui apparaît clairement dans la Recommandation de la Commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail.²³ La Commission estime également que l'accès à des services de qualité, comme les services d'assistance sociale, les services axés sur le marché du travail et les services de formation, le logement social, la garde d'enfants, les soins de santé et les soins de longue durée, constitue – en plus du soutien au revenu adéquat et des marchés du travail inclusifs – un des trois piliers d'une bonne stratégie d'inclusion sociale.

Il est donc étonnant de constater qu'en dépit de toutes ces professions de foi, les services sociaux d'intérêt général ne bénéficient pas d'un traitement particulier distinct dans le cadre de la réglementation européenne. Ils ne sont reconnus par aucun texte contraignant, ni dans le Traité, ni dans la législation communautaire. C'est pour cette raison que les services sociaux dépendent de la manière dont sont traités en Europe les services d'intérêt (économique) général, qui ont bien reçu une place dans le Traité.

Le terme « services d'intérêt économique général » doit couvrir le vaste éventail de termes utilisés dans les États membres pour désigner les services publics ou les structures communautaires : *service public* en France, *Daseinsvorsorge* en Allemagne, *Public Utilities* en Grande-Bretagne. Depuis le Traité d'Amsterdam, l'Union européenne et les États membres sont censés, chacun dans les limites de leurs compétences, veiller à ce que les services d'intérêt économique général puissent fonctionner sur la base de principes et de conditions, surtout économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Traité de Lisbonne y a ajouté une base juridique,¹² qui permet d'élaborer au niveau européen une législation fixant ces principes et modalités. L'inclusion de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne dans le Traité de Lisbonne confère une valeur juridique au droit d'accès aux services d'intérêt économique général.¹³ Il y est stipulé que l'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux services tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales. Le Protocole sur les services d'intérêt général qui a été annexé au Traité¹⁴ souligne une fois de plus l'importance du rôle que jouent ces services et de la marge de manœuvre politique dont disposent les États membres afin de fournir de tels services.

Le concept des services d'intérêt économique général est néanmoins si vaste que les services sociaux s'y perdent. Au niveau européen, ce ne sont principalement que des législations relatives aux industries de réseau, comme la poste, la télécommunication et le transport, qui ont été élaborées jusqu'à présent, et ce, à partir d'une logique de libéralisation. Le fait de laisser les services sociaux dans la zone grise et de les traiter de la même manière que les autres services d'intérêt économique général témoigne d'une méconnaissance de leur rôle et de leurs particularités spécifiques, ainsi que des caractéristiques spéciales des prestataires de services sociaux.

3. Les services sociaux d'intérêt général et le droit européen¹⁵

Le droit européen attribue une connotation très économique aux services d'intérêt général, y compris aux services sociaux. Bien que les textes du Traité reconnaissent aux États membres la compétence d'organiser leurs systèmes de protection sociale, de formuler les missions de service public pour leurs services (sociaux) et de définir les principes organisationnels qui découlent de ce marché public, ces États sont néanmoins

tenus de respecter les règles du Traité et la législation européenne qui se rapportent au marché intérieur et à la concurrence. Seuls les services d'intérêt général de nature non économique ne relèvent pas des règles du Traité. Mais ils sont très peu nombreux au regard des règles européennes. La juridiction de la Cour européenne de Justice a en effet donné une très large interprétation au caractère économique d'une activité : chaque activité qui propose des biens ou des services sur un certain marché est considérée comme étant de nature économique. Comme le statut juridique du prestataire de services n'est pas pris en compte, des ASBL peuvent également tomber sous la définition de l'entreprise. Ni le but de l'organisation, ni son caractère non lucratif ne revêtent ici une quelconque importance. La question de savoir qui paie la prestation de services n'est également pas prise en considération. Les systèmes du tiers payant et les activités subventionnées, où ce n'est pas l'utilisateur, mais majoritairement les autorités publiques qui paient la prestation de services, ne permettent donc pas non plus aux services sociaux d'échapper à la qualification "activité économique". Il n'existe pas de définition concluante de ce qui vaut comme "activité non économique", mais on peut déduire de la juridiction de la Cour européenne de Justice que seules les activités faisant intrinsèquement partie des tâches clés de l'État, dans le cadre de l'exercice de l'autorité publique, ne sont pas considérées comme des activités économiques. On trouve des exemples de cette juridiction dans les domaines de la police, de la défense, de l'inspection environnementale et de l'administration publique.

Plusieurs exemples illustrent la portée de la notion "activité économique" dans le cadre conceptuel européen. Dans les pays où il n'y a que des hôpitaux publics faisant partie de leur système national de santé, basé sur la solidarité et proposant des services universels gratuits payés par les autorités publiques, ces hôpitaux échappent à la législation européenne, car ils ne sont pas considérés comme étant des entreprises. Lorsque des hôpitaux publics coexistent avec des hôpitaux privés, fournissant tous deux des services contre paiement à charge du patient ou de l'assurance maladie, la juridiction européenne estime être en présence d'une certaine mesure de concurrence et les activités de soin sont donc qualifiées d'économiques.

L'enseignement public qui est principalement financé par les autorités publiques dans le cadre d'un système éducatif national est considéré comme une activité non économique, et ce, même si un droit d'inscription doit être payé, car son montant ne couvre qu'une fraction des coûts réels. Cela vaut pour l'enseignement maternel, l'enseignement fondamental, l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel. Cependant, les institutions qui prodiguent un enseignement contre paiement des coûts réels exercent bel et bien une activité économique. Les services sociaux communaux qui fournissent des repas ou des soins à domicile tombent sous le dénominateur "activité économique", lorsque d'autres prestataires de services privés proposent des services similaires.

Les régimes de sécurité sociale ne sont pas considérés comme une activité économique, lorsqu'ils sont basés sur un système d'affiliation obligatoire, qu'ils remplissent une

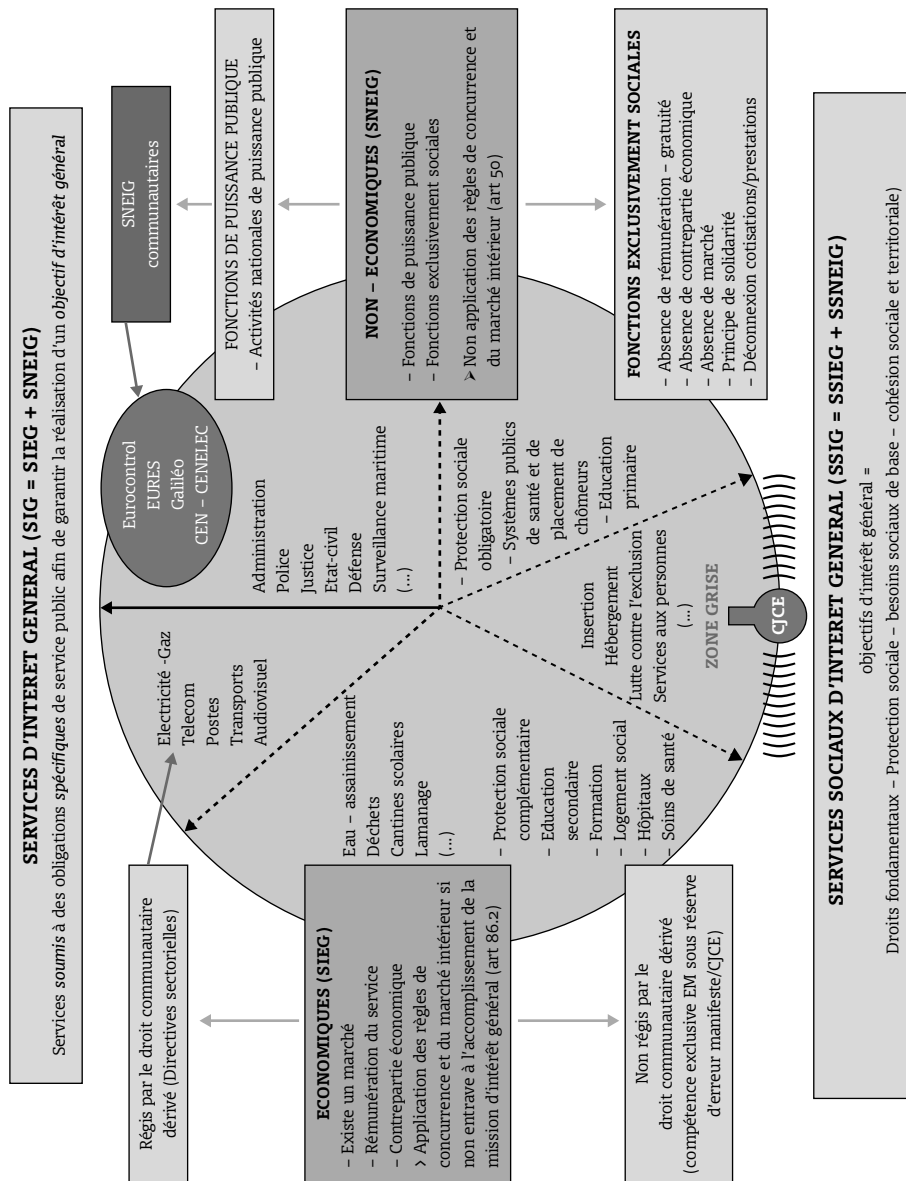
fonction de nature exclusivement sociale, qu'ils sont dénués de tout but lucratif, que les allocations ne dépendent pas du montant des primes, que les primes ne sont pas nécessairement proportionnelles au revenu professionnel de l'assuré et que les activités sont contrôlées par les pouvoirs publics. Cela signifie que les régimes légaux de sécurité sociale basés sur la solidarité peuvent être considérés comme étant non économiques, mais que les systèmes d'assurance complémentaire en matière de soins de santé et de retraite se situent dans la zone grise et qu'au regard de l'Europe, leur activité est souvent considérée comme étant économique.¹⁶

Comme les pays sont de plus en plus nombreux à ne plus fournir eux-mêmes leurs services sociaux, mais qu'ils font appel pour cela à des partenaires (commerciaux et non commerciaux) privés, les services sociaux entrent de plus en plus souvent en conflit avec les règles européennes du marché intérieur et de la concurrence. L'impact négatif le plus frappant provient de l'application des règles concernant les aides de l'État, les marchés publics et la libre circulation des services.

Le graphique ci-dessous¹⁷ illustre comment certains services sociaux peuvent être catalogués comme étant non économiques, d'autres comme étant clairement économiques et comment certains services sociaux se situent pleinement dans une zone grise par rapport à la législation européenne.

Il est vrai que la Commission a fait des efforts pour expliquer et clarifier l'application des règles européennes.¹⁸ Mais la question est de savoir si une telle approche est suffisante. Car, dans le contexte de l'application des règles européennes du marché intérieur et de la concurrence, les services sociaux seront tout au plus considérés comme faisant exception à la règle. Il va sans dire que le fait que le droit européen n'octroie pas de place particulière distincte aux services sociaux, affecte leur rôle spécifique, ainsi que celui des organisations sans but lucratif, des initiatives d'économie sociale et des bénévoles dans le domaine de la prestation de services. La législation européenne inverse à vrai dire la logique de la prestation de services. Les objectifs du marché intérieur et de la concurrence constituent généralement le point de départ. Et ce n'est que dans un deuxième temps et sous de très strictes conditions que les missions d'intérêt public, les objectifs sociaux des services sociaux et les caractéristiques spécifiques des prestataires de services de l'économie sociale sans but lucratif sont pris en compte comme modèles alternatifs aux activités économiques commerciales.

Dans le passage suivant, nous tenterons d'étayer cette thèse. Nous proposerons un aperçu des principaux goulets d'étranglement dans la mise en application de la législation relative au marché intérieur et à la concurrence. Par ailleurs, nous présenterons également un aperçu des initiatives 'atténuantes' de la Commission et de la Cour, qui offrent une protection relative aux services sociaux. Cela montre qu'en dépit de ces 'pansements', il reste beaucoup de points à régler.



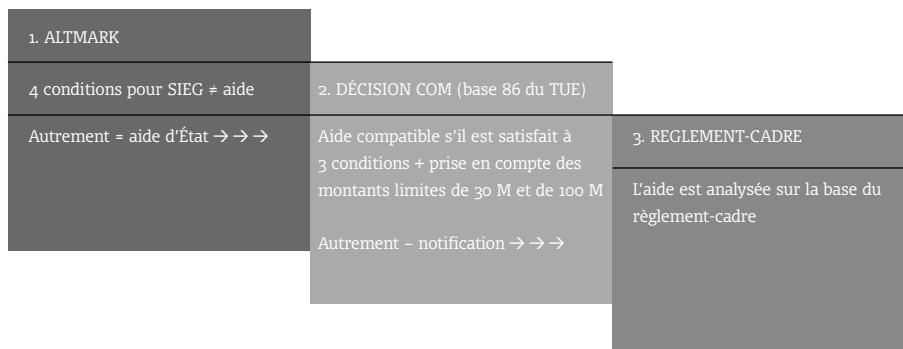
4. Services sociaux et aides d'État

Dans le cadre du marché intérieur, les aides d'État sont strictement réglementées afin que la concurrence entre les entreprises puisse se dérouler dans des circonstances identiques. Le Traité³⁹ prévoit néanmoins un régime d'exception pour les services (sociaux)

d'intérêt économique général. Ces derniers sont soumis aux règles de la concurrence, mais seulement pour autant que l'application de ces règles ne mette pas leur mission d'intérêt général en danger. Un service (social) d'intérêt général peut uniquement échapper aux règles relatives aux aides d'État lorsque la subvention d'État n'est pas plus élevée que la compensation nécessaire pour la fourniture de ce service. Dans son arrêt *Altmark*,²⁰ la Cour européenne de Justice a stipulé que les compensations pour les obligations de service public ne doivent pas être considérées comme des aides d'État, si les quatre conditions suivantes sont remplies : 1. L'entreprise doit être effectivement chargée d'une mission de service public clairement définie ; 2. La compensation doit être préalablement calculée sur la base de paramètres objectifs et transparents ; 3. La compensation n'est pas plus élevée que le montant requis pour remplir l'obligation de service public ou pour en couvrir entièrement ou partiellement les coûts, compte tenu des recettes et d'un « bénéfice raisonnable » ; 4. Si aucun appel d'offres n'est lancé, la compensation doit être calculée sur la base des frais qu'une entreprise moyenne – bien gérée et bien équipée – aurait dû assumer dans cette situation. Les compensations qui ne satisfont pas à ces critères doivent être considérées comme des aides d'État. Elles doivent être notifiées à la Commission européenne et leur compatibilité avec le Traité doit être appréciée.

En 2005, la Commission a adopté ledit paquet « Monti-Kroes »²¹ pour les services d'intérêt économique général qui ne satisfont pas aux quatre critères de l'arrêt *Altmark*. C'est par exemple le cas lorsqu'une mission n'a pas été confiée dans le cadre d'un marché public et lorsque la compensation n'a pas été calculée sur la base du quatrième critère de l'arrêt *Altmark*. Le paquet Monti-Kroes stipule que les compensations qui doivent être considérées comme des aides d'État peuvent, dans certains cas, être quand même compatibles avec les règles du Traité et qu'elles ne doivent dans ce cas pas être notifiées pour appréciation à la Commission européenne. Les hôpitaux et les corporations locatives chargés d'un service d'intérêt général sont ainsi dispensés de notification, même s'ils devaient recevoir des montants normalement plus élevés que le seuil déclenchant l'obligation de notification.²² Les compensations peuvent uniquement être jugées conformes au Traité, lorsque l'entreprise dispose d'un mandat clair, établi par l'autorité publique, concernant l'obligation de service public ; lorsque les paramètres de calcul de la compensation sont déterminés de façon précise et préalable et que des mesures sont prévues pour éviter, et le cas échéant recouvrer, les surcompensations. Les entreprises qui reçoivent des compensations pour l'exécution d'obligations de service public, mais qui développent aussi des activités externes au service d'intérêt général sont obligées de tenir une comptabilité séparée pour leur service d'intérêt général. Plus tard, le "règlement de minimis"²³ voir le jour, dans le cadre duquel le soutien financier des "petits services d'intérêt économique général" est exclu de l'obligation de notification.

Schématiquement,²⁴ cela donne la cascade décisionnelle suivante :



Dans les années qui ont suivi l'arrêt Altmark et l'adoption du paquet « Monti-Kroes », la Cour européenne de Justice a clarifié, dans différents arrêts, bon nombre de termes utilisés dans les règlements d'exemption. La Commission européenne a rédigé une FAQ²⁵ en 2007 et publié un Guide²⁶ en 2010, où il est précisé quand les règles européennes relatives aux aides d'État, aux marchés publics et au marché intérieur sont applicables aux services sociaux d'intérêt général. Depuis 2008, la Commission dispose aussi d'un Système d'information interactif auquel on peut s'adresser pour toute question liée à l'application du droit communautaire.

Une évaluation²⁷ de l'application des règles en matière d'aides d'État au secteur des soins et aux services sociaux a révélé que la Commission recevait surtout des plaintes d'hôpitaux privés concernant l'aide octroyée aux hôpitaux publics. Cependant, les concurrents privés des prestataires publics de soins de longue durée se plaignent également du financement d'État. Même les services sociaux locaux font l'objet de plaintes. Après une enquête, il apparaissait dans la plupart des cas que les plaintes étaient sans fondement et que les aides d'État étaient conformes aux conditions valables pour les services d'intérêt économique général.

En septembre 2011, la Commission a publié de nouvelles propositions de législation²⁸ sur les aides d'État en ce qui concerne les services d'intérêt économique général. Non seulement les hôpitaux et les corporations de logement sont dispensés de l'obligation de notification, mais également les compensations accordées aux entreprises chargées d'une mission de service public axée sur les besoins sociaux essentiels en matière de soins, de garde d'enfants, d'accès au marché du travail, de logement social et d'inclusion sociale des groupes vulnérables. A condition toutefois que ces compensations soient exclusivement attribuées à des entreprises dont les activités concernent un ou plusieurs de ces services. Dans la motivation jointe à cet arrêté, la Commission reconnaît que « l'intensité de la distorsion de concurrence sur le marché intérieur est relativement faible ». Un nouveau règlement de minimis abaisse les anciens seuils et

dispense également les petites administrations locales²⁹ de l'obligation de notification à la Commission. Si ces règles sont approuvées, l'examen de nombreuses subventions aux services sociaux deviendra superflu. Au sein du Parlement européen, les organisations européennes de terrain et l'Intergroupe Services Publics ont d'ores et déjà réagi avec soulagement à cette nouvelle.

Cependant, malgré toutes ces initiatives, les services sociaux demeurent en proie à de multiples problèmes. Dans de nombreux pays, les services sociaux ne sont ainsi pas uniquement fournis à la demande des autorités publiques, mais ils sont souvent créés de bas en haut. Les initiatives ou coopératives d'économie sociale, qui ne sont pas explicitement chargées d'une obligation de service public par une autorité publique, relèvent entièrement du droit communautaire en matière d'aides d'État et de concurrence. Toute la question du « mandat public » est cause de problèmes. S'il n'y a pas de mission clairement définie par les autorités publiques, un service social ne peut en effet pas être considéré comme un service social d'intérêt général, mais il s'inscrit dans la catégorie des services économiques classiques. Les subventions octroyées à de tels services sociaux doivent être notifiées à la Commission, qui évaluera ensuite s'il s'agit d'une distorsion de concurrence. La dispense de notification à la Commission ne constitue pas non plus une garantie infaillible, car lorsque d'autres opérateurs n'ayant pas obtenu d'aides d'État se sentent lésés, ils peuvent introduire une plainte auprès de la Commission en faisant appel à la notion « d'erreur manifeste » lors de l'adjudication d'une obligation de service public par les autorités publiques.

5. Services sociaux et marchés publics

Dans le cadre de la fourniture de services sociaux, les autorités publiques sont également de plus en plus confrontées à la logique de marché des appels d'offres, qui sont considérés au niveau européen comme étant l'instrument de prédilection pour fournir des services au meilleur rapport qualité-prix. Non seulement les autorités publiques, mais aussi certains prestataires de services sociaux eux-mêmes sont confrontés aux règles des marchés publics. La directive relative aux marchés publics s'applique en effet aux missions de l'État, des administrations régionales et locales, ainsi qu'aux organisations de droit public, qui sont d'une part indépendantes par rapport aux autorités publiques, mais qui d'autre part y demeurent étroitement liées et qui en dépendent en grande partie pour leur financement. Ces organisations et associations de droit public sont énumérées, par pays, dans l'annexe à cette directive. Pour la Belgique, il s'agit principalement d'entreprises parastatales, d'entreprises publiques, de fonds et d'hôpitaux publics. La loi belge qui convertit la directive européenne stipule que la législation s'applique aux associations dotées de la personnalité juridique, qui servent l'intérêt général et qui sont financées pour plus de 50% par les autorités publiques. Les arrêtés d'exécution sont toujours en cours d'élaboration, ce qui fait régner une forte inquiétude sur le

terrain. Une très vaste interprétation de ce champ d'action pourrait faire en sorte que de très nombreux services sociaux subventionnés par les autorités publiques doivent être catalogués en tant qu'autorités adjudicatrices. Cela ne vaut pas seulement pour les hôpitaux privés, mais également pour les plus petites organisations qui ne disposent ni de l'expertise, ni des moyens pour acquérir l'expertise nécessaire au lancement d'appels d'offres. Les associations sociales se verraient ainsi forcées de se profiler sur le marché pour financer leur propre fonctionnement de base ou courraient le risque, en répondant à des appels d'offres émanant d'autorités locales, d'entrer en concurrence mutuelle.

Les marchés publics s'inscrivent dans un modèle qui part du principe que les autorités publiques décident elles-mêmes de déléguer des services sociaux à des prestataires de services (commerciaux et non commerciaux) privés. Mais cette hypothèse ne tient pas compte de la situation réelle dans beaucoup de pays où les initiatives d'économie sociale et les organisations non gouvernementales jouent un rôle important dans la prestation de services sociaux et où ces derniers sont souvent créés de façon ascendante. La législation européenne sur les marchés publics³⁰ prévoit un régime dérogatoire pour les services sociaux, les services de santé et les services liés à l'enseignement et à la formation professionnelle, où l'application des règles se limite à l'obligation de déterminer les spécifications techniques (c'est-à-dire les exigences vis-à-vis de la prestation de services concernant, par exemple, la qualité et l'accessibilité des services ou l'implication des utilisateurs) avant le lancement de la procédure et la publication du résultat lors de l'adjudication du marché public. Ces services sociaux ne sont donc pas soumis à toutes les obligations formelles relatives aux marchés publics.

Il n'en demeure pas moins que dans ce cas, bon nombre de questions restent en suspens. Les règles des marchés publics doivent-elles être suivies lorsqu'une autorité publique demande à une entité juridique distincte de fournir un service social ? La juridiction de la Cour prévoit deux critères pour l'exemption des règles en matière de passation des marchés publics : l'entité doit exercer la majeure partie de ses activités pour le compte de l'autorité publique en question et cette dernière doit contrôler l'entité distincte de la même manière que ses propres services. Mais il devient très difficile de satisfaire à ces critères lorsqu'une autorité publique conclut un partenariat avec d'autres autorités publiques ou avec des organisations privées en vue de fournir un service social. La Commission a récemment publié un document de travail où il est clairement indiqué, sur la base de la juridiction existante, dans quelles circonstances des initiatives de coopération entre différentes autorités publiques peuvent être exemptées des règles relatives aux marchés publics.³¹ Même si ces règles visent à faire régner le fair-play sur le marché des services, pour certaines formes de prestation de services sociaux, les marchés publics ne constituent toutefois pas la meilleure façon de procurer des services sur mesure aux personnes vulnérables.

Certaines autorités publiques choisissent d'appliquer, comme la directive le permet, un régime allégé ou plus simple pour la prestation de services sociaux. Elles ont recours

à des alternatives pour les marchés publics, comme des permis, des licences, des appels à projets ou l'octroi de subventions à des initiatives qui mettent en place, de leur propre chef, une prestation de services sociaux. Mais ce n'est pas toujours le cas. Dans la pratique, les autorités font de plus en plus appel aux marchés publics pour la fourniture de services, y compris de services sociaux. C'est là que le bât blesse. Ces autorités publiques ne font en effet pas usage des possibilités qu'offre la directive d'inclure des garanties de qualité pour les services sociaux.

Bien que la législation européenne relative aux marchés publics permette de prendre en compte, lors de l'adjudication, de critères environnementaux ou sociaux, ou d'exigences telles qu'« avoir de bonnes connaissances des réalités locales » ou « l'implication de l'utilisateur dans la prestation de services », l'adjudication demeure néanmoins très souvent exclusivement ou principalement basée sur le prix. Cela est bien sûr diamétralement opposé aux caractéristiques sociales spécifiques des services sociaux. Le fait que les marchés publics ne peuvent être adjugés que pour une période déterminée risque par ailleurs d'aller à l'encontre de la nécessité d'offrir des services sociaux de façon continue. Lors d'une récente table ronde de consultation sur le nouveau Livre vert des marchés publics qui a été clôturé en avril de cette année, bon nombre d'organisations de la société civile ont par conséquent plaidé pour la création d'un régime spécial tenant compte de la spécificité des services sociaux. Elles ont argumenté que les marchés publics pouvaient avoir un effet négatif sur la qualité de la prestation sociale, qu'ils étaient inadaptés à des services sociaux qui travaillent avec des personnes se trouvant dans des situations problématiques complexes, et qu'ils ne laissaient aucune marge à l'innovation sociale.³² Les entreprises commerciales du secteur, ainsi que la plupart des États membres, s'y sont toutefois opposés. Les organisations de la société civile veulent également interdire – ou du moins limiter, dans le cas de services sociaux – l'utilisation du prix le plus bas comme critère d'adjudication. Le Parlement européen prône également l'utilisation du critère de « l'offre la plus économiquement avantageuse » au lieu de celui du « prix le plus bas ». ³³ Mais les autres acteurs sur le terrain ne veulent pour l'instant pas non plus en entendre parler. On peut donc s'attendre à ce qu'il ne reste pas grand-chose de ces propositions, lorsque la Commission publiera les siennes fin 2011.

6. Services sociaux et libre circulation

La proposition initiale de la Commission relative à une directive sur les services³⁴ portait directement atteinte aux services sociaux et aux services de santé, étant donné que ces services, ainsi que les services commerciaux, se trouvaient exposés à une libéralisation radicale. La directive sur les services avait en effet pour objectif de libérer le marché intérieur pour le secteur des services, en contraignant les États membres à examiner et à assouplir les conditions qu'ils imposent à l'établissement des prestataires de services,

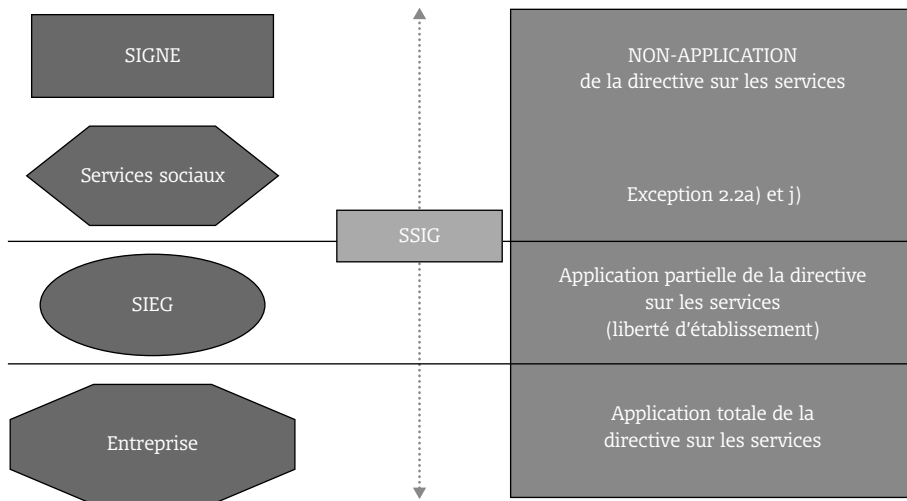
en supprimant des conditions jugées trop restrictives pour le marché des services, et en stimulant la libre circulation des services au niveau européen, sur la base du principe du pays d'origine. Il n'est sans doute pas nécessaire de démontrer ici de façon détaillée que de telles suppressions minent les garanties qualitatives d'une bonne prestation de services sociaux, surtout dans une situation où les autorités publiques n'assument plus elles-mêmes la prestation de services en question, mais qu'elles font appel à des partenaires privés et posent ainsi des conditions auxquelles les prestataires de services privés doivent répondre en vue d'assurer la protection des utilisateurs. Les mesures explicitement visées lors de l'opération d'examen analytique comprennent, par exemple, les restrictions quantitatives et territoriales, notamment les limitations fondées sur la taille de la population ou sur une distance géographique minimale entre les prestataires de soins, l'imposition d'une forme juridique particulière aux prestataires de services, ou des tarifs minimums et/ou maximums. De telles conditions s'avèrent souvent essentielles afin de planifier l'offre de soins ou pour garantir la qualité des services.³⁵ La fourniture transnationale de services fondée sur le principe du pays d'origine aurait de surcroît ouvert la porte au bazarage des services sociaux (prix bradés et mauvaise qualité).

Les débats sur la directive des services ont également révélé les tensions entre les libertés économiques fondamentales du marché intérieur et les droits sociaux fondamentaux auxquels l'Union européenne est fortement attachée. Comme nous le savons, beaucoup de ces services sociaux et sanitaires ont finalement été rayés de la directive relative aux services qui a été approuvée par le Parlement européen et par le Conseil de l'UE.³⁶ Pour les services de santé, la situation est assez claire, mais en ce qui concerne les autres services sociaux, de nombreuses questions demeurent en suspens. Le champ d'application de la directive exclut désormais « les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles ou aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, qui sont assurés par l'État, par des prestataires chargés ou mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État ». Il s'agit donc une fois de plus d'une nouvelle définition des « services sociaux » et on peut se demander comment les États membres vont la traduire dans leur droit national. La définition « se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin » couvre-t-elle le vaste concept des services sociaux universels pour l'ensemble de la population ? Où réfère-t-elle uniquement aux mesures destinées à certains groupes cibles vulnérables ? Il est à espérer que les États membres lui donnent une interprétation extensive.

Dans ce contexte, la question est à nouveau – comme pour l'application des règles relatives aux aides d'État – de savoir ce que l'on entend par « des prestataires de services mandatés par l'État ». Il est clair que ce terme réfère ici exclusivement aux services sociaux qui, en tant que services d'intérêt économique général, se sont vus attribuer par les autorités publiques une mission d'obligation de service public clairement établie. Les services sociaux, qui ne sont pas chargés d'une mission émanant des autorités publiques, tombent sous le champ d'application de la directive sur les services. Comme

il a déjà été mentionné, le terme « mandat de l'État » n'est pas vraiment approprié pour un secteur où les prestataires de services sociaux élaborent et proposent souvent leurs services de leur propre initiative. La notion « association caritative » peut aussi considérablement varier d'un État membre de l'Union européenne à l'autre. De même, il n'est pas clairement établi de quelle façon la reconnaissance de ces associations caritatives par l'État doit être interprétée. Quant aux services sociaux qui relèvent de la directive, les États membres peuvent uniquement maintenir les régimes d'autorisation non discriminatoires, justifiés et proportionnels. Il reste à voir quels arguments peuvent encore être invoqués pour maintenir les critères de qualité, les normes de planification ou les critères de répartition territoriale.

Le graphique³⁷ ci-dessous montre comment se présente le champ d'application des services sociaux selon la directive sur les services :



7. Une place à part entière pour les services sociaux en Europe ?

Les auteurs du document de base³⁸ visant à préparer le Troisième Forum sur les services sociaux d'intérêt général attirent à juste titre l'attention sur le problème fondamental qui se pose pour les services sociaux : l'asymétrie entre l'intégration sans cesse croissante des marchés au niveau européen et les régimes de protection sociale incluant les services sociaux, qui sont développés au niveau national dans le cadre du « principe de subsidiarité ». Si on considérait antérieurement que ces deux univers étaient séparés par un cloisonnement étanche, il apparaît clairement aujourd'hui qu'il s'agit plutôt d'une illusion et que les libertés économiques fondamentales européennes influent de

plus en plus sur les régimes sociaux nationaux. Paradoxalement, c'est justement pour protéger le principe de subsidiarité qu'une action européenne s'impose.

Dans les milieux académiques, on discute âprement, depuis des années, de l'asymétrie politique entre l'intégration économique menée par l'UE et l'élaboration principalement nationale de modèles de prospérité.³⁹ La plupart des auteurs partagent l'avis que les États membres, sous la pression des marchés intégrés, ont davantage perdu le contrôle sur leur politique nationale de bien-être, que n'en a gagné l'Union européenne sur l'élaboration du modèle européen de prospérité. L'« intégration négative » des modèles nationaux de prospérité est donc, en raison de l'influence des libertés économiques fondamentales, plus grande que l'« intégration positive » fondée sur la création d'une législation sociale européenne. Les conséquences qui en découlent ne font pas l'objet d'unanimité. Certains auteurs (Scharpf 2009, Leibfried 2010) affirment que la législation économique européenne a largement damé le pion à la souveraineté sociale nationale et que la compétence en matière de politique sociale des États membres est fortement ébranlée par le processus de libéralisation du marché, motivé par les arrêts de la Cour européenne de Justice. D'autres (Armstrong 2010, Rhodes 2010) soulignent que les arrêts de la Cour européenne de Justice visent à atteindre un équilibre entre les libertés économiques fondamentales et les droits sociaux fondamentaux. Il est vrai que la Cour reconnaît également les droits sociaux fondamentaux, mais cela ne signifie pas pour autant que l'exercice de ces droits soit imperméable à l'application des libertés économiques fondamentales. Elle a également confirmé à plusieurs reprises que la compétence liée à la politique sociale réside auprès des États membres, mais que cette dernière doit être conforme aux libertés fondamentales, dotées d'un « statut constitutionnel », directement opérationnelles et prioritaires par rapport aux lois nationales.

La thèse (Armstrong 2010, Ferrera 2010), selon laquelle les nouveaux articles du Traité de Lisbonne permettent d'atteindre un meilleur équilibre institutionnel entre les États-providence nationaux et l'intégration économique européenne, est également très intéressante. Les auteurs réfèrent ici principalement à la force contraignante de la Charte, du protocole relatif aux services d'intérêt général et du nouveau fondement juridique permettant la création au niveau européen d'une législation sur les services d'intérêt économique général. Ferrera renvoie également à ladite « clause sociale horizontale » (article 9), qui stipule que l'Union européenne tiendra compte, lors de la définition et de la mise en œuvre de sa politique, des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale et à un haut niveau d'enseignement, de formation et de protection de la santé publique. Avec les deux autres clauses sociales horizontales sur la réduction des inégalités et la lutte contre la discrimination, cette nouvelle clause sociale peut assurer l'intégration sociale, même dans la politique relative à la concurrence et au marché interne.

C'est pour cette raison que la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, sous la direction de la ministre des Affaires sociales Laurette Onkelinx, s'est grandement

investie dans la question des services sociaux d'intérêt général. Le Troisième Forum sur les services sociaux d'intérêt général d'octobre 2010 était principalement axé sur la problématique de la qualité des services sociaux d'intérêt général dans le cadre des nouveaux instruments du Traité de Lisbonne, et de l'insécurité juridique qu'éprouvent les services sociaux lors de l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence. Le Forum a formulé 15 recommandations⁴⁰ basées sur l'importance des services sociaux pour répondre aux nouveaux besoins sociaux des citoyens et sur leur rôle en tant qu'investissement indispensable dans l'avenir. Certaines recommandations traitent de dossiers actuels concernant les aides d'État, les marchés publics, la directive sur les services ; des thèmes qui ont déjà été abordés ci-dessus.

Le cadre volontaire européen pour la qualité des services sociaux est aussi fortement soutenu. Ce cadre de qualité a été créé en 2010 à la demande du Conseil et sur proposition du Comité de la Protection sociale.⁴¹ Il formule un certain nombre de principes généraux de qualité en matière de prestation de services. Il reprend des principes de qualité relatifs au rapport proportionnel entre les prestataires de services et les utilisateurs, et à la relation entre les prestataires de services, les autorités publiques, les partenaires sociaux et autres parties prenantes. Et il énonce des principes de qualité en matière de capital humain et physique. Il fournit des éléments afin d'élaborer une méthodologie visant à aider les autorités publiques à définir, mesurer et évaluer la qualité des services. Le Forum espère que ce cadre de qualité contribuera au développement d'instruments de coordination collective, à l'échange de bonnes pratiques, à l'identification de projets pilotes et à l'élaboration d'indicateurs. Mais outre cela, le Forum a également formulé une recommandation relative à la création, au niveau européen, d'un environnement favorable à la qualité et aux prestations des services sociaux, par le biais de l'utilisation du nouveau cadre juridique de l'Union européenne, plus particulièrement de l'article 14 du TFUE, du Protocole et de la Charte. Une autre recommandation formulée par le Forum concerne l'élaboration d'un instrument juridique spécial destiné aux services sociaux d'intérêt général et offrant suffisamment de sécurité juridique pour leur permettre de mener à bien leur mission. Ce nouvel instrument inclurait les principes communs des services sociaux se rapportant à leur organisation, à leur financement, à leur évaluation et à leurs missions. Dans ce contexte, la présidence belge a bénéficié d'un important soutien de la part des réseaux sociaux européens.

Cela fait déjà quelques années que des organisations sociales de la société civile – comme Social Platform, SOLIDAR, FEANTSA et EAPN – ambitionnent d'aller au-delà de la simple conception de règles d'exception et de régimes dérogatoires, d'octroyer enfin une place positive aux services sociaux dans la réglementation européenne et de reconnaître leur rôle et leurs caractéristiques spécifiques en les exemptant de l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence. Elles plaident à cette fin pour l'utilisation du nouveau fondement juridique fourni par le Traité de Lisbonne lors de l'élaboration d'une législation-cadre pour les services sociaux d'intérêt général. En France, l'UNIOPSS et l'Union sociale pour l'Habitat' ont conjointement créé le Collectif SSIG, après avoir pris

conscience que les références explicites au principe de subsidiarité et le caractère non économique des services sociaux ne sont plus tenables et qu'il est nécessaire d'investir, au niveau communautaire, dans un cadre de protection des services sociaux.⁴²

En octobre 2009, l'UNIOPSS a lancé un Manifeste pour une autre approche européenne des services sociaux d'intérêt général (SSIG),⁴³ qui est un plaidoyer en faveur d'un changement radical de perspective au niveau européen et en faveur de l'élaboration d'une politique constructive pour les services sociaux. Au cours de la présidence belge du Conseil, cet appel a reçu un accueil retentissant : diverses ONG françaises et plates-formes européennes d'organisations de la société civile, comme Pour la Solidarité, AIM, COFACE, ELISAN et CEDAG soutiennent l'initiative. Toutes les organisations de la société civile ne réagissent toutefois pas de façon positive à l'appel en faveur d'un cadre législatif européen pour les services sociaux. Le monde des ONG allemandes notamment se montre particulièrement sceptique à l'égard d'une initiative européenne et est au contraire d'avis que la compétence nationale des États membres et des autorités régionales et locales devrait être renforcée.

L'appel de la société civile à l'élaboration d'un cadre légal est néanmoins suivi par le Comité des Régions, qui plaide dans le rapport Destans aussi bien en faveur d'une réglementation-cadre pour tous les services d'intérêt économique général, qu'en faveur d'une législation sectorielle pour les services sociaux d'intérêt général. La même opinion est défendue par le Comité économique et social européen, qui insiste dans le rapport Hencks sur la mise en place d'un cadre légal spécifique pour les services sociaux d'intérêt général, et ce, dans le contexte d'une directive-cadre pour tous les services d'intérêt général.

Les autres institutions européennes se montrent toutefois moins ambitieuses. L'Inter-groupe des Services publics du Parlement européen soutient pleinement la demande d'un cadre législatif, surtout pour les services sociaux d'intérêt général,⁴⁴ mais la séance plénière n'aboutit pas à un consensus sur une éventuelle initiative européenne. Si le rapport Da Rossa⁴⁵ soutient toutes les initiatives possibles pour sécuriser la place des services sociaux dans le cadre des règles relatives aux aides d'État et des marchés publics, ainsi que du cadre volontaire de qualité, il fait également état du manque d'unanimité que rencontre, au sein du Conseil et de la Commission, l'éventuelle mise en place d'un cadre législatif. Le rapport stipule même qu'un règlement-cadre de l'UE concernant les services d'intérêt général conforme à l'article 14 du TFUE n'est actuellement pas considéré comme étant de prime importance. Le Parlement européen régresse ainsi d'un pas par rapport aux points de vue adoptés antérieurement dans le rapport Rapkay⁴⁶ traitant du Livre blanc sur les services d'intérêt général, où il est demandé à la Commission d'élaborer une directive sectorielle pour les services d'intérêt général, et dans le rapport Ferreira⁴⁷ sur la Communication relative aux services sociaux d'intérêt général, qui requiert aussi bien un cadre législatif pour tous les services d'intérêt économique général, que des dispositions légales complémentaires, surtout pour les services sociaux

d'intérêt général. Le Parlement soutient néanmoins la recommandation du Troisième Forum relative à la création d'un groupe de travail de haut niveau visant à encourager le dialogue interinstitutionnel sur les services sociaux d'intérêt général et à résoudre les problèmes que suscite le cadre législatif européen pour les services sociaux.

La Commission européenne continue toutefois à ignorer les appels en faveur de la création d'un cadre légal pour les services sociaux. Le commissaire Lazlo Andor estime que la cause des problèmes liés à la législation européenne auxquels les services sociaux doivent faire face « est plutôt imputable à un manque d'informations qu'à la législation existante ». ⁴⁸ Il estime que la création d'un cadre légal n'est pas vraiment utile, étant donné la diversité des systèmes et l'opposition marquée des États membres. Ce point de vue est toujours le même que celui qu'avait déjà exprimé la Commission dans sa Communication de 2007. Elle continue en outre à défendre ardemment les pratiques pédagogiques d'explication et d'aide à la prestation de services sociaux et souhaite uniquement créer plus de clarté juridique par rapport à l'application de la législation existante relative au marché intérieur et à la concurrence. Le rapport Monti ⁴⁹ sur la relance du marché intérieur établit également qu'une réglementation-cadre pour les services sociaux d'intérêt général ne semble pas appropriée. Sa plus-value serait limitée et ses chances d'être acceptée seraient très faibles.

Le Conseil des ministres n'aboutit pas à un consensus sur un cadre légal pour les services sociaux. Les 15 recommandations du Troisième Forum, qui auraient dû être approuvées par le Conseil, se sont heurtées à une forte opposition de pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni. Si le Conseil souligne l'importance primordiale d'une bonne prestation de services sociaux, ses conclusions politiques appellent uniquement la Commission à fournir des informations plus précises sur l'application de la réglementation européenne à l'égard des services sociaux d'intérêt général et à évaluer cette application, en tenant compte des missions et des caractéristiques spécifiques des services sociaux. Le Conseil vise ici particulièrement le guide et le service d'information interactif de la Commission, ainsi que les éventuels autres instruments non législatifs.

La ministre Laurette Onkelinx s'est déclarée très déçue du manque d'ambition dont témoignent les États membres. Il y a donc encore du pain sur la planche avant que les services sociaux ne reçoivent la place qu'ils méritent au sein du projet européen.

8. Conclusions

Les services sociaux d'intérêt public jouent un rôle clé dans le modèle social européen. Ils sont indispensables pour réaliser les valeurs et les objectifs de l'Union européenne, comme définis dans le Traité de Lisbonne. La façon dont les services sociaux sont traités au niveau européen illustre toutefois que c'est bien le marché qui domine le mar-

ché en Europe. Le débat sur les services sociaux d'intérêt public et sur la place qu'ils occupent au sein de la réglementation européenne se présente comme une discussion très technico-juridique, alors qu'il n'en est rien. Il s'agit en effet d'un débat sur les limites imposées à la concurrence et à la marchandisation de la prestation de services sociaux. Si l'introduction de toutes sortes de régimes d'exception pour les services sociaux par rapport à la réglementation relative à l'aide d'État, aux marchés publics et à la libre circulation des services atténue effectivement l'impact du marché interne et de la concurrence sur les services sociaux, elle ne met toutefois pas ces derniers entièrement à l'abri. Une directive sectorielle pour les services sociaux d'intérêt général permettrait à l'Union européenne de préserver ce socle essentiel de la protection sociale et de se concentrer sur les principes de solidarité et d'universalité des services sociaux et de mettre ainsi en pratique le modèle social européen tant vanté, dont la valeur a été récemment encore reconnue par plusieurs économistes américains au-dessus de tout soupçon, comme Paul Krugman.

Pour réaliser cet objectif, il est essentiel que le débat ne soit pas seulement mené par une poignée d'experts à Bruxelles, mais que des forums publics lui soient consacrés dans les États membres.

NOTES

1. Document de travail des services de la Commission, l'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État aux services d'intérêt économique général depuis 2005 et les résultats de la consultation publique, SEC(2011)397, 23/03/2011
2. CEEP, Mapping of public services. Public services in the EU and in the 27 Member States, May 2010
3. Commission staff working document, Second biennial report on Social Services of General Interest, SEC(2010)1284 final, 22.10.2010
4. Voir note en bas de page iii, p. 35
5. Manfred Huber, Mathias Maucher, Barbara Sak, Study on the situation of social and health services of general interest in the European Union, DG EMPL/E/4, VC/2006/0131
6. Mathias Maucher, Social services of general interest at the crossroads of competition on social markets across Europe and the guarantee and realisation of the common good, CINEFOGO conference Social rights, Active Citizenship and Governance in the EU
7. Livre vert de la CE sur les services sociaux d'intérêt général, et le droit européen, COM(2003)270 final, 21/05/2003
8. Communication de la CE relative au Livre blanc sur les services d'intérêt général, COM(2004)0374 final
9. Communication de la CE relative à la Mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne : Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, COM(2006)177 final, 26/04/2006
10. Communication de la CE intitulée "Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général" COM(2007)725 final, 20/11/2007
11. Communication de la CE intitulée « Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail », OJ L2008/307
12. Article 14 du TFUE

13. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Article 36
14. Protocole 26
15. Ce chapitre est basé sur les textes de préparation du 3^e Forum sur les SSIG
16. Les exemples proviennent de la Communication CE 2011 (projet) p. 6-9
17. Laurent Ghekière, Le Guide SSIG, Une Europe protectrice des services sociaux, Collectif SSIG Paris, 2007. Même si tous les concepts de ce schéma ne sont pas abordés de façon détaillée dans cet article, le schéma porte néanmoins un regard intéressant sur la complexité de la position des services sociaux dans le jargon européen
18. Document de travail des services de la Commission, questions fréquemment posées relatives aux aides d'État et aux compensations pour la prestation de services publics, SEC(2007) 725 final
19. Art. 106§2 du TFUE
20. Arrêt de la Cour du 24 juillet dans l'affaire Altmark-Trans GmbH, C-280/00
21. Le paquet Monti-Kroes comprend les documents suivants : la Décision de la Commission 2005/842/CE, l'Encadrement communautaire 2005/C297/04 et la Directive de transparence 2005/81/CE du 25 novembre 2005, JO L297 et 321
22. 30 millions d'euros, récemment ramenés à 15 millions
23. 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006, JO L379 du 28 décembre 2006
24. Les services sociaux d'intérêt général : au cœur du modèle social européen, quelques réflexions sur le contexte général, 3^e Forum sur les services sociaux d'intérêt général, la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, 24 septembre 2010, p. 14
25. SEC (2007)1514 du 20 novembre 2007
26. SEC (2010)1545 final du 7 décembre 2010 – compte 100 pages !
27. Document de travail des services de la Commission sur l'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État aux services d'intérêt économique général depuis 2005 et les résultats de la consultation publique. SEC (2011)397, 23/03/2011
28. Le nouveau paquet comprend une communication de la Commission concernant l'application des règles de l'UE sur les aides d'État aux compensations pour la fourniture de services d'intérêt économique général, un arrêté de la Commission sur les compensations des services d'intérêt économique général qui constituent une aide d'État, mais qui sont exemptées de l'obligation de notification, une réglementation cadre expliquant sous quelles conditions des aides d'État octroyées à des services d'intérêt économique général qui ne relèvent pas de l'arrêté peuvent être compatibles avec le Traité et un nouveau règlement de minimis où il est exposé pourquoi certaines mesures de compensation ne constituent pas une aide d'État.
29. De moins de 10 000 habitants
30. Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004, art. 21 et annexe IIB, JO L134 du 30 avril 2004 ; seuil de 193 000 euros
31. Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public' cooperation), SEC (2011)1169 final, 4 octobre 2011
32. Social Platform, Key messages to the 3th Forum on social services of general interest, Bruxelles, 26-27 octobre 2010
33. Motion pour une résolution du Parlement européen sur la modernisation des marchés publics, 2011/2048 (INI) du 5 octobre 2011
34. Commission européenne, Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM (2004) 2 final, 13 janvier 2004
35. Baeten, R., Sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang. Juridische ontwikkelingen en inzet van de beleidsdebatten in Vranken, J., Campaert, G., Dierickx, D. en Van Haarlem, A. (red) Arm Europa, ACCO Leuven 2009, p. 132
36. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L76/36 du 27/12/2007
37. Services sociaux d'intérêt général, voir note en bas de page 24, p. 17. SIGNE est l'abréviation de « Services d'intérêt général non économique » ; SIEG est l'abréviation de « Services d'intérêt économique général » ; SSIG est l'abréviation de « Services sociaux d'intérêt général »

38. Services sociaux d'intérêt général, voir note en bas de page 24, p. 19
39. Voir surtout Scharpf 2009, Leibfried 2010, Rhodes 2010, Armstrong 2010, Ferrera 2010, mentionnés dans la bibliographie
40. 3e Forum sur les services sociaux d'intérêt général, Quinze recommandations à l'intention du Parlement européen, du Conseil et à la Commission, Présidence belge du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, les 26 et 27 octobre 2010
41. The Social Protection Committee, A voluntary European Quality Framework for Social Services, SPC/2010/10/8 final
42. Laurent Fraisse, Carole Salères, La mobilisation de la société civile sur les SSIG en France est-elle soluble dans l'Europe ? dans Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Les cahiers de la solidarité, mars 2011, p. 97-105
43. UNIOPSS & Labo ESS , Manifeste européen : Pour une nouvelle approche de l'UE sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), 14 octobre 2010
44. Europolitics N° 4151, 1 mars 2011
45. P7_TA(2011)0319 du 5 juillet 2011
46. JO C 306 E du 15/12/2006
47. JO C 301 E du 13/12/2007
48. Europolitics N°4082, 15 novembre 2010 p. 15
49. Mario Monti, Une nouvelle stratégie pour le marché intérieur au service de l'économie et de la société européennes, Rapport au Président de la Commission José Manuel Barroso, présenté le 9 mai 2010

Des mesures d'action positive versus l'accessibilité universelle

Marie-Claire Haelewyck, Dominique-Paule Decoster et Catherine Coppée

Lorsque nous envisageons une population fragilisée, notamment par le handicap, nous mettons le plus souvent l'accent sur les mesures spécifiques visant à protéger et/ou encourager la pleine et entière participation de celle-ci (Haelewyck, 2003). Tout citoyen a des droits, même s'il ne connaît pas spécifiquement l'ampleur et la lenteur de ceux-ci.

Les situations de fragilité rencontrées par ces personnes nécessitent la mise en place de mécanismes spécifiques tels que des mesures d'action positive. Par 'mesure d'action positive', nous entendons "un ensemble de mesures visant à favoriser certaines personnes appartenant à des catégories qui ont subi ou seraient susceptibles de subir des discriminations systématiques". Il s'agit également d'un mode de traitement différencié et préférentiel.

Actuellement, nous vivons une crise financière et économique ainsi qu'une crise des valeurs culturelles. Celles-ci brident, cependant, la conception d'une inclusion sociétale de toute personne en situation de handicap (Vranken, dans Dierckx ; Van Herck et Vranken, 2010). Ainsi, plusieurs types de seuils jugulent la participation aux services mais aussi aux dispositifs disponibles (Vranken, dans Dierckx et al., 2010).

Pourtant, nous disposons, tous, de droits pour accéder aux services. En tant que citoyens, nous comprenons et soutenons aisément le bien-fondé de cette recherche d'émancipation de chacun. Or, nous rencontrerons sans doute davantage de difficultés à répondre pour qui, comment et où entreprendre cette ambition sociétale à l'heure des vaches maigres.

Dans cet article, nous faisons le choix de considérer la personne, dite en situation de handicap, sous l'angle de ses potentialités et de la regarder comme un individu talentueux, capable de contribuer activement au développement de la société dans laquelle elle vit. Evidemment, afin de participer à cet essor, elle doit pouvoir bénéficier de certaines mesures d'encouragement et/ou d'accompagnement. Nous les avons envisagées telles des choix de 'soins' et/ou de services profitables à tous et chacun ; c'est ce que

nous appelons l'accessibilité universelle. En effet, celle-ci s'inscrit dans une dimension de progrès sociétal pour l'ensemble des sujets d'un territoire. C'est pourquoi, le fil de notre réflexion se positionne entre compétitivité territoriale et progrès sociétal dans une boucle de rétroaction positive au sein de laquelle, le premier facteur renforce le second et inversement (Decoster, à paraître). Nous développerons ce point au sein des recommandations établies à l'issue de ce premier état des lieux.

1. La protection contre la discrimination

Rappelons tout d'abord que la politique en faveur des personnes handicapées dans l'Etat fédéral belge relève de différents niveaux de pouvoir. Actuellement, l'autorité fédérale possède des compétences résiduelles (notamment en matière de handicap : l'allocation de remplacement de revenus et l'allocation d'intégration). Dans le cadre des textes légaux anti-discrimination, toutes les situations de discrimination, dans l'emploi privé et dans l'emploi des services publics fédéraux relèvent de la loi fédérale anti-discrimination. Les Communautés ont pour compétences les matières personnalisables, linguistiques et culturelles, telles que l'enseignement, les soins de santé et la culture. Les Régions, quant à elles, traitent des matières liées au territoire, telles que l'agriculture, l'économie, les travaux publics et le logement, ainsi que certaines politiques liées à l'emploi notamment le placement, l'orientation, le conseil ainsi que la formation.

De plus, il est intéressant de remarquer qu'aucune définition fédérale du handicap n'existe en Belgique. En effet, en Flandre, le décret du 10 juillet 2008 portant sur le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement associe le handicap à une difficulté de participation de la personne causée par des troubles de fonctionnement mentaux, psychiques, physiques ou sensoriels. Celui-ci tient également compte des difficultés de participation de la personne. En Région wallonne, le décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées lie le handicap à des difficultés d'intégration sociale ou professionnelle causées par une altération des facultés mentales, sensorielles ou physiques. De plus, la définition de la Communauté germanophone rejoint celle de la Région wallonne. Enfin, le service "Personne handicapée autonomie recherchée" (PHARE), en Région Bruxelles-Capitale, joint la notion de handicap à un désavantage social également causé par des incapacités.

Bien qu'aucune définition commune n'existe, un consensus pour envisager le handicap en tant que restriction à la participation entière de la personne au développement de la société transcende chacune des définitions. Soulignons que dans son interprétation, la Région Wallonne met en évidence l'importance de l'accès vers l'emploi.

L'évolution conceptuelle dans le champ du handicap est alors passée du modèle individuel/médical au modèle sociétal. Le modèle individuel est également appelé modèle

médical, parce qu'il tient surtout compte des déterminants médicaux individuels (pathologies, déficiences, incapacités). Il conçoit le handicap comme un problème d'un individu donné, caractérisé par une anomalie. Le modèle social (ou socio-environnemental) appréhende, à l'inverse, la question du handicap comme étant d'abord liée à la structure sociale : le handicap est moins perçu comme une anomalie (d'un individu) que comme une différence (diversité) à intégrer dans un ensemble. Ce modèle insiste sur les causes socio-environnementales (barrières architecturales, préjugés sociaux, règles officielles) des situations vécues par un membre différent de la communauté. Nous pouvons résumer cette opposition en disant que, dans le modèle individuel, on va tenter d'adapter l'individu à la société, tandis que, dans le modèle social, on va tenter d'adapter la société à la diversité des individus qui la composent.

Au niveau international, l'article 5 de la Convention de l'ONU relative aux personnes handicapées promulgue l'égalité et la non-discrimination en avançant l'idée d'apporter des aménagements raisonnables.

La Constitution belge, quant à elle, crée des droits et interdit les discriminations. On retrouve ce souci dans les législations prises par les différents niveaux de pouvoirs. Au niveau fédéral le dispositif anti-discrimination s'implémente dans les trois lois anti-discrimination du 10 mai 2007: la loi générale anti-discrimination, la loi antiracisme et la loi sur le genre. Ces dernières, visant à lutter contre certaines formes de discrimination, interdisent toute forme de discrimination directe ou indirecte, d'injonction de discriminer ou d'intimider, entre autres sur base d'un handicap ou de l'état de santé actuel ou futur. Par ailleurs, elles imposent de procéder à des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées. Le refus de procéder à ces aménagements, est également considéré comme un acte discriminatoire. La loi anti-discrimination s'applique à de nombreux domaines de la vie publique : l'emploi, le secteur des biens et des services, toute activité économique, sociale, culturelle ou politique, la sécurité sociale et la protection sociale et la mention dans une pièce officielle ou dans un procès-verbal. C'est également au sein de celle-ci que le concept de 'mesure d'action positive' a été développé (art.10).

En ce qui concerne les enfants, aucune distinction n'est prévue, selon qu'ils présentent ou non un handicap (loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse). Ainsi, l'article 7 de la Convention Internationale (2009), tout comme l'article 23 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant (CIDE), rappelle l'applicabilité aux enfants handicapés des quatre principes directeurs de la CIDE, à savoir la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement et le droit à la participation. Nous retrouvons implicitement tous ces principes dans les législations fédérales pertinentes et au sein des lignes normatives des entités fédérées. Nous nous interrogeons cependant sur la prise en considération des répercussions du handicap sur le système familial (Mignot et Haelewyck, 2010). Au niveau de l'éducation, diverses mesures ont été mises en place afin de permettre à chaque enfant handicapé

d'accéder à l'enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur. Faisant suite à la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial, des écoles ont été créées pour les enfants et adolescents de 2,5 à 21 ans qui, en raison de leurs besoins éducatifs, doivent suivre un enseignement spécialisé de manière temporaire ou permanente. De plus, la Communauté française a également adopté un nouveau décret en faveur de l'intégration dans l'enseignement ordinaire. Le jeune peut être intégré dans l'enseignement ordinaire, quel que soit son handicap, et sans avoir fréquenté l'enseignement spécialisé. Il reçoit le soutien de l'enseignement spécialisé, dans lequel il est inscrit, même s'il suit uniquement les cours dans l'école d'enseignement ordinaire (Vade-mécum de l'intégration, 2011).

2. Les mesures individuelles en faveur des personnes handicapées

En Belgique, diverses dispositions tentent d'égaliser les chances des personnes handicapées par des mesures de compensation ou d'action positive.

2.1 Les allocations

La loi fédérale du 27 février 1987 relative aux allocations des personnes handicapées différencie chacune d'elles. La personne handicapée âgée d'au moins 21 ans et qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée de moins de 65 ans, peut percevoir une allocation de remplacement de revenus. En outre, son état physique ou psychique doit réduire sa capacité de gain à un tiers ou moins de celle d'une personne 'valide'. Ainsi pour l'année 2003, 11.055 nouvelles personnes ont pu bénéficier de cette allocation. Une allocation d'intégration sociale est accordée à la personne qui est également âgée d'au moins 21 ans et qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée de moins de 65 ans. De plus, un manque ou une réduction d'autonomie doit être constaté.

Tableau 1 – Evolution des entrées des dossiers "allocations" (2002-2010).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ARR-AI	20.598	23.609	24.219	27.297	32.106	29.472	32.458	33.115	37.014

Source : Service public fédéral Sécurité sociale Direction générale Personnes handicapées – Aperçu de l'année 2010 en chiffres.

Le tableau ci-dessus laisse remarquer qu'il existe une hausse de demandes d'allocations de remplacement de revenus (ARR) ainsi que d'allocations d'intégration (AI) en Belgique.

Dans le domaine de la santé, plusieurs mesures ont été prises en vue de permettre aux personnes en situation de handicap un accès libre et sans coût financier. L'accès gra-

tuit (c'est-à-dire, sans obligation de payer des cotisations) à l'assurance obligatoire des soins de santé est garanti à la personne handicapée résidant en Belgique. Concernant un accès égal pour les personnes handicapées à des services de santé de qualité, diverses mesures ont été prises. Le Gouvernement flamand veille, par exemple, à mettre en place une politique inclusive et à faire des efforts supplémentaires pour remédier aux inégalités d'accès en vue de parvenir au développement de soins 'personnalisés' et accessibles à tous. Dans ce contexte, l'Agence flamande d'aide aux personnes handicapées (VAPH) et les centres de santé et de soins sont des points d'informations de première ligne. De plus, un Centre pour le développement de systèmes de santé a été développé en 2010 au sein de l'Université d'Anvers.

Signalons une troisième forme d'allocations à savoir 'l'allocation personnalisée'. Il s'agit ici de la possibilité pour la personne qui présente un handicap, non plus uniquement d'avoir recours aux services d'aide subventionnés, mais bien, en fonction de son type de handicap (ou de ses besoins spécifiques liés à son handicap), de déterminer elle-même (ou avec son entourage) le type d'aide dont elle aimerait bénéficier et de choisir librement la personne ou la structure qui va lui prodiguer cette aide. Cela signifie donc, pour la personne, qu'elle participe activement (avec parfois l'aide de son entourage) à la gestion de l'assistance dont elle a besoin. Cette 'assistance' répond à des conditions strictes et définies par les différents pouvoirs. La mise en place d'une allocation personnalisée semble rencontrer un consensus auprès des partis politiques et associations de personnes handicapées en Wallonie et à Bruxelles. Cependant, pour l'heure, les fonds nécessaires à sa mise en œuvre font défaut (Waterplas & Samoy, 2005). Dans la Communauté flamande, l'allocation personnalisée a été réglementée par le décret du 27 juillet 2000 instituant un 'budget d'assistance personnelle' (Waterplas & Samoy, 2005) et fait l'objet d'une application plus étendue (Haelewyck et Allard, 2007).

2.2 Les mesures d'aménagements raisonnables personnalisées

Parmi les différentes mesures en faveur des personnes handicapées, nous allons, à présent, mettre l'accent sur certains aménagements raisonnables qui constituent un volet incontournable des lois anti-discrimination.

En effet, un protocole relatif au concept des aménagements raisonnables a été adopté, dans le cadre de la Conférence Interministérielle sur le Handicap, par l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés, le 19 juillet 2007 (M.B. 20/09/07).

Mais qu'est-ce qu'un aménagement raisonnable ? Il s'agit, en réalité, d'une mesure concrète permettant de neutraliser, autant que possible, les effets négatifs d'un environnement inadapté sur la participation d'une personne handicapée à la vie en société. L'aménagement raisonnable répond à un problème individuel. Etant donné que le handicap résulte souvent d'un environnement non adapté, des mesures doivent être prises dans certaines situations afin d'éliminer les obstacles qui empêchent une personne

handicapée d'accéder ou de participer à un travail, à une activité ou de bénéficier d'un service. Afin de garantir la protection des personnes handicapées, des mesures ont été prévues, par exemple des mesures pour les personnes déficientes auditives, dont des interprètes en langue des signes.

Le caractère raisonnable de l'aménagement s'évalue en fonction de son coût, de l'existence d'aides pour financer certains matériaux, comme l'adaptation du poste de travail, mais également de l'investissement dans le temps, de la manière dont il respecte l'organisation de l'activité.

En collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale) a édité une brochure relative aux aménagements raisonnables dans le domaine de l'emploi, accessible à tous, sur son site Internet.

Des aménagements raisonnables ont également été instaurés pour offrir un accès à l'emploi aux personnes en situation de handicap. En vue de promouvoir l'égalité des chances des personnes handicapées sur le marché de l'emploi ordinaire, le Gouvernement wallon a adopté l'arrêté du 29 novembre 2007 qui prévoit plusieurs mesures en matière d'aménagement raisonnable et différentes formes d'assistances techniques et financières. Ensuite, dans le cadre du décret du 1^{er} avril 2004 relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, la Région wallonne dispose de 11 Missions Régionales pour l'Emploi (MIRE) qui ont pour objectif principal de mettre en œuvre des actions d'insertion et d'accompagnement, à destination notamment des personnes handicapées, en vue de les conduire vers un emploi durable. De plus, l'Agence Wallonne pour l'Intégration de la Personne Handicapée (AWIPH) agréée et subventionnée 13 Centres de Formation Professionnelle (CFP) qui ont pour mission d'organiser une formation professionnelle sur base d'une pédagogie adaptée en fonction du projet professionnel, de la personnalité, des niveaux d'aptitudes et des pré-requis de chacun. La Flandre a adopté, le 8 mai 2002, un décret qui prévoit la participation proportionnelle dans le marché du travail. Dans ce cadre, les politiques engagées visent un soutien à l'égalité et à la diversité sur le marché du travail, et une amélioration de l'intégration des groupes défavorisés, y compris les personnes handicapées. De 2001 à 2006, le nombre de demandeurs d'emploi en situation de handicap était en augmentation en Région flamande. Un accroissement frappant de ce nombre entre juin 2004 et juin 2005 est principalement dû au fait que les demandeurs d'emploi âgés, conformément aux règles modifiées, doivent être de nouveau disponibles sur le marché du travail (Samoy, 2009).

En tant qu'employeur, l'Administration fédérale doit faciliter l'aménagement des postes de travail pour que chaque collaborateur puisse exécuter son travail dans les meilleures conditions. L'aménagement des postes de travail s'inscrit dans le champ de la loi anti-discrimination du 10 mai 2007. Ainsi chaque Service public fédéral veille à ce que les collaborateurs handicapés disposent, si nécessaire, d'une assistance technique. Le 'Selor', le bureau de sélection de l'Administration, organise des aménagements raison-

nables pour les procédures de sélection et de recrutement, les procédures de tests linguistiques, les procédures de mobilité interne ou encore de gestion de carrière comme définis dans l'arrêté royal du 5 mars 2007 organisant le recrutement des personnes handicapées dans la fonction administrative fédérale. Ces aménagements raisonnables visent à garantir l'égalité des chances, de traitement et d'accès à la fonction publique belge pour les candidats avec handicap. Cependant, il semble que la Belgique soit en retard par rapport au niveau européen en matière d'emploi des personnes handicapées. En effet, le taux d'emploi est de 42% en Belgique alors que la moyenne européenne se situe à 49% (CARPH, rapport d'évaluation 2010). Pourtant, il s'agit là d'un des enjeux prioritaires pour lutter contre la précarité et l'exclusion des personnes. Ce point est en lien étroit avec la pertinence et la qualité de l'éducation des jeunes en situation de handicap (Haelewyck & Vandevonder, 2010). La Commission d'Accompagnement pour le Recrutement de Personnes avec Handicap dans la fonction publique fédérale (CARPH) spécifie que le taux d'emploi des personnes reconnues comme personnes avec un handicap est de 1.28% et supérieur au taux relevé en 2009 (0.9%).

Tableau 2 – Taux d'emploi des personnes reconnues comme personnes avec un handicap.

Type d'organisation	Taux d'emploi 2009	Taux d'emploi 2010	Différence %
SPF et SPP	0.96%	1.31%	+0.35%
ES	0.66%	0.60%	-0.06%
OI P	0.76%	1.77%	+1.01%
IPSS	1.02%	1.21%	+0.19%
TOTAL	0.9%	1.28%	+0.38%

Source : CARPH, Rapport d'évaluation 2010

D'autres mesures sont prévues dans le cas où une personne handicapée ne réussit pas à trouver un emploi sur le marché du travail ordinaire. Chacune des Régions de Belgique accueille ces personnes au sein d'Entreprises de Travail Adapté (ETA).

L'employabilité des personnes en situation de handicap met l'accent sur la mobilité personnelle des individus.

La mobilité personnelle des personnes handicapées doit être considérée dans une vision transversale. Plusieurs mesures sont prises au sein des différents niveaux de pouvoir. Au niveau fédéral, il existe une loi qui prévoit la mise en place de stationnements réservés et l'usage d'une carte spéciale de stationnement pour les personnes handicapées. En Flandre, la VAPH propose des aides financières aux personnes handicapées dans les frais d'achat des outils ou dans le coût des ajustements nécessaires à leur mobilité. En Wallonie, l'AWIPH peut accorder une intervention financière dans le coût de produits d'assistance à la mobilité personnelle. Des interventions financières sont également prévues dans le cadre de l'obtention du permis de conduire et dans celui de l'apprentissage des techniques d'orientation et de mobilité. Afin de permettre aux personnes handicapées

accompagnées de chiens d'assistance l'accès aux établissements et installations destinés au public, le Gouvernement wallon a promulgué le décret du 23 novembre 2006. Ce dernier a été exécuté par l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 octobre 2008.

L'ensemble des mesures centrées sur les actions positives présente néanmoins des limites. En effet, ce sont des mesures qui, par nature, continuent à étiqueter et à stigmatiser les personnes et donc à les marginaliser. De plus, celles-ci représentent un coût dans des enveloppes budgétaires éparpillées au sein de différentes compétences ministérielles (emploi, loisir, formation et logement). Cette dispersion entrave l'élaboration de mesures cohérentes, structurelles et inscrites dans un mouvement de développement durable coordonné. L'échelon communal souffre particulièrement de cette dispersion des subventions pour pouvoir mener des politiques intégrées incluant des aménagements raisonnables (Decoster et Pagano, 2010).

3. L'accessibilité universelle

Les limites des mesures d'action positive et du système des aménagements raisonnables, notamment dans sa dimension individuelle, nous amènent à nous pencher sur le principe d'accessibilité universelle. Il est désormais considéré comme limité de penser le handicap d'un point de vue uniquement individuel. Cette notion devrait être complétée d'une perspective environnementale, qui est plus collective et plus universelle (Devlieger, 2006), voire même participant au développement durable, et donc systémique (Decoster, à paraître).

Quelle définition conceptuelle peut-on donner à l'accessibilité universelle ? Nous la situons au sein du développement durable où elle englobe par conséquent de manière holistique, les aspects économiques, sociaux, environnementaux et aussi culturels. En anglais, on la désigne par '*universal design*' ou encore plus clairement par '*barrier-free design*'. Il s'agit de concevoir et de réaliser un environnement sans obstacle pour d'aucuns qu'ils soient porteurs d'un handicap permanent ou momentané.

Les mesures de l'accessibilité prennent en compte toutes les personnes et pas uniquement les personnes en situation de handicap. Les aménagements et les constructions doivent être pensés de manière à ce qu'ils soient accessibles à tous (Kompany, 2011). Tout type de limitation doit être envisagé a priori et non au titre de 'réparation' d'une discrimination. C'est d'ailleurs les interventions a posteriori qui grèvent les budgets publics et déstructurent les organisations pensées sans vision globale, intégrée et transversale comme le recommande le développement durable.

L'accessibilité universelle est également définie dans la littérature par la conjonction de deux principes. Premièrement, l'accès à tout pour tous, c'est à dire "la capacité d'atteindre les biens, les services ou les activités désirés par un individu" (Caubel, 2003).

Deuxièmement, la conception universelle, que l'Organisation internationale des Nations Unies (ONU) définit comme "la conception de produits, d'équipements, de programmes et de services qui puissent être utilisés par tous, dans toute la mesure du possible, sans nécessiter ni adaptation, ni conception spéciale" (Convention internationale, 2006).

Au Québec, cette notion d'accessibilité universelle est ancrée depuis plus longtemps. La Ville de Québec et l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec ont d'ailleurs mis leur expertise en commun afin de proposer un 'guide pratique d'accessibilité universelle' (2010). La Ville de Montréal, quant à elle, souhaite que tous les utilisateurs, peu importe leurs capacités, puissent profiter, de manière comparable, des possibilités offertes non seulement par un bâtiment ou un espace urbain, mais encore par un programme, un service ou une information. En identifiant les difficultés rencontrées par les personnes ayant différents types de limitations fonctionnelles, la Ville peut ensuite définir les interventions les plus favorables à l'inclusion sociale et à la pleine participation de l'ensemble des citoyens et des citoyennes, indépendamment de leurs caractéristiques individuelles (L'accessibilité universelle : Un engagement de la Ville de Montréal, Des réalisations concrètes, 2010). La Ville de Montréal a choisi de regrouper ses interventions sous quatre grands axes : l'accessibilité architecturale et urbanistique ; l'accessibilité des programmes, des services et de l'emploi ; l'accessibilité des communications municipales ; la sensibilisation et la formation.

Viser l'accès pour tous, dès la phase de conception du projet, permet de réaliser des économies d'échelle sur les dépenses à engager pour concrétiser des travaux. Il s'agit également d'intégrer une capacité d'adaptabilité ou de modulation du projet en fonction de l'évolution dans le temps des besoins des usagers. L'accessibilité développerait l'autonomie et la participation des personnes ayant un handicap (Kompany, 2011).

En 2003, un Plan d'action en faveur des personnes handicapées a été lancé par l'Union européenne afin de fournir un cadre de référence aux Etats membres ainsi qu'à l'Europe élargie. Celui-ci avait pour but d'élaborer des politiques communautaires en tenant compte de la dimension handicap. La dernière des trois phases de ce plan est consacrée à la focalisation sur l'inclusion active des personnes handicapées et sur l'accès aux droits. En effet, l'analyse de la situation des personnes handicapées dans les Etats membres a mis en évidence l'importance de l'accessibilité dans le processus d'inclusion active et d'accès aux droits. La disponibilité et l'accessibilité des biens, des services et des infrastructures et la disparition des obstacles à l'éducation et à l'emploi sont essentielles à une meilleure participation des hommes et des femmes dont le handicap génère des besoins spécifiques. Dans notre société vieillissante, une accessibilité optimale nécessite d'associer à tous les niveaux de la politique la notion de "Design for All". Cet investissement sur le long terme a pour but ultime l'élimination des barrières qui empêchent les personnes en situation de handicap d'exercer pleinement leurs compétences.

Durant l'année 2007 qui avait été décrétée « Année européenne de l'Egalité des chances pour tous », l'accessibilité a fait l'objet d'une vaste enquête. L'opinion publique euro-

péenne s'est déclarée à 91% en faveur d'une augmentation des investissements financiers en la matière afin de simplifier la vie des personnes handicapées et de favoriser leur inclusion (Eurobaromètre, 2007).

En Belgique, à tous les niveaux de pouvoirs, les différents acteurs concernés sont conscients de l'importance de la dimension d'accessibilité pour permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, sur la base de l'égalité avec les autres. Si cet aspect devra encore être particulièrement amélioré à l'avenir, de nombreuses mesures existent afin de favoriser l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication ainsi qu'aux autres équipements et services destinés au public.

Dans le cadre du programme Politique des Grandes Villes (PGV), l'Etat fédéral conclut des contrats 'ville durable' avec dix-sept villes et communes en Régions flamande, wallonne et bruxelloise pour réaliser des projets locaux. Ces programmes locaux doivent répondre à trois objectifs : la promotion de la cohésion sociale, la diminution de l'empreinte écologique, et la contribution au rayonnement des villes. Une grande partie des fonds PGV est destinée à la création de logements ou d'équipements sociaux (services sociaux, espaces publics, maisons de quartier). Dans le cadre de l'attention portée à la diversité et à la multi-culturalité, le Service Public Fédéral de Programmation Intégration Sociale (SPP IS) veille lors de la préparation des projets, à ce que soit intégré autant que possible l'objectif de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et pour les personnes handicapées.

4. Conclusions et recommandations

De manière générale, un certain nombre de dispositions ont été prises au regard des différents niveaux d'accessibilité (physique et déplacement) des personnes handicapées. Par contre, de nombreux efforts sont à faire en ce qui concerne l'accessibilité universelle.

Ainsi, pour commencer dès le plus jeune âge de l'enfant touché par un handicap, il nous semble opportun de maintenir tous les enfants dans un système d'éducation et de loisirs conçu pour être ouvert à tous (Haelewyck & Bara, 2006). Cependant, une réflexion sur la formation des maîtres devrait accompagner cette ambition, pour qu'ils puissent être adéquatement outillés afin de faire face à la diversité des publics dont ils assument la formation (Haelewyck & Vandevonder, 2010).

Dans le même esprit, la personne handicapée devrait pouvoir sortir du statut stigmatisant d'allocataire pour être reconnue dans sa capacité de coauteur de la compétitivité de son territoire de vie au même titre que tous ceux qui s'y investissent (Decoster, 2007).

Il faut veiller à ce que les personnes handicapées soient conscientes de leurs droits, en accordant une attention toute particulière à l'accessibilité des informations et des ca-

naux de communication. Pour favoriser le degré d'accessibilité des médias, la Belgique dispose, d'un label '*anysurfer*' visant à renforcer et à uniformiser l'accessibilité des sites Internet. Les administrations qui le souhaitent et qui respectent les règles peuvent ainsi labelliser leur site ou leur application.

Les mesures centrées sur l'accessibilité peuvent être spécifiques en fonction du type de handicap mais il sera intéressant de mettre l'accent sur les lignes de forces transversales permettant une accessibilité non seulement aux personnes en situation de handicap mais également à celles présentant des situations de précarité. Il s'agit donc d'accessibilité universelle dans une logique de droits pour tous les citoyens. On s'efforcera de faire davantage connaître le principe de la 'conception pour tous' appliquée aux produits, aux services et à l'environnement matériel. Cette approche globale est particulièrement applicable dans les aménagements des fonctions urbanistiques qui peuvent être conçues a priori pour tous comme dans les écoquartiers qui visent la mixité des publics (Decoster, 2006).

Faut-il donc donner un cadre général aux politiques d'accessibilité universelle tout en permettant à la norme de s'adapter en fonction des particularités locales ? Il serait sans doute intéressant de voir l'échelon institutionnel fédéral belge prendre et impulser une gouvernance multi-niveaux institutionnelle incluant la participation citoyenne pour ouvrir un chantier coordonné autour de l'implémentation belge de l'accessibilité universelle. Cette gouvernance multi-niveaux défend l'idée qu'aucune des questions de la société contemporaine ne peut être traitée et résolue à un seul niveau, que celui-ci soit européen, national ou local. Seule la coopération entre ces différents niveaux est pertinente en matière de gouvernance mais ceci implique un changement radical de perspective : l'accent ne doit pas être mis, comme c'est le cas traditionnellement, sur la répartition des compétences et des moyens entre différents niveaux de gouvernance mais au contraire sur les règles de leur coopération et de leur partenariat. Ainsi, aujourd'hui, toute politique doit mesurer son impact sur l'environnement. Il serait également pertinent d'établir son impact sur l'accessibilité universelle. C'est reconnaître l'importance du défi en mettant en réseau les acteurs des différents étages institutionnels à des fins de partage de responsabilités et de connexions de savoirs et savoir-faire.

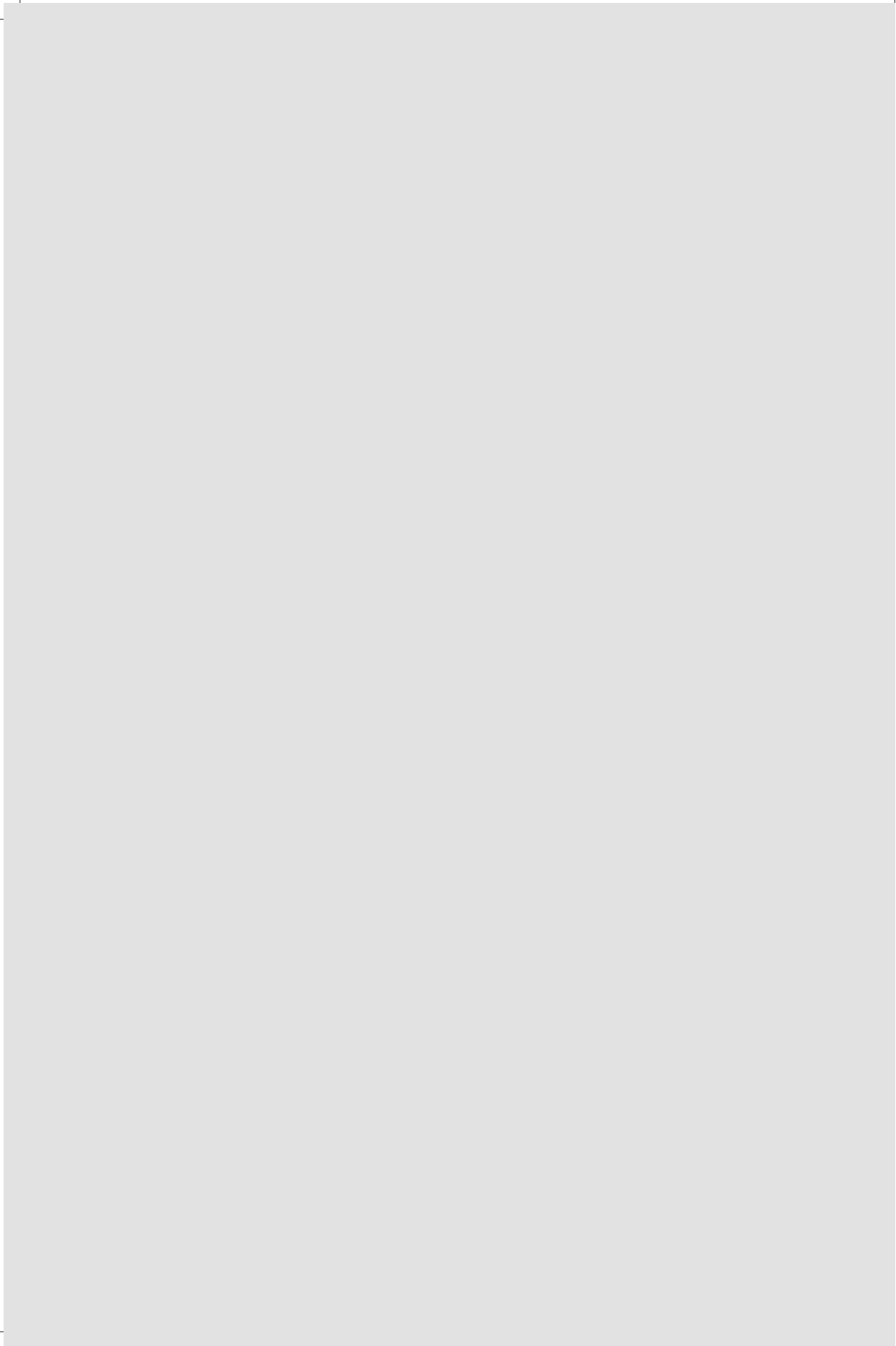
Choisir l'échelon fédéral comme lieu de coordination de ce sujet tend aussi à intégrer un souci d'équilibre entre les disparités compétitives des territoires belges. Car, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) considère depuis plusieurs années que la compétitivité d'un territoire repose aussi sur son niveau de bien-être individuel et collectif (Decoster 2007).

Pour rendre un territoire compétitif, il s'agit aussi de pouvoir mobiliser et renforcer tous les talents présents et permettre la mise en compétence des autres, notamment par l'accès à la connaissance. L'accessibilité universelle peut soutenir une compétitivité territoriale doublée d'un progrès sociétal local.

Pour terminer par un exemple concret, nous évoquerons l'initiative 'd'espace citoyens' portée par le Centre Public d'Action Sociale (CPAS) de Charleroi grâce à un financement issu de la PGV. Partant de l'aridité territoriale en matière de services publics ou d'associations dans les quartiers fragiles, le CPAS a investi le terrain en y implantant des espaces publics ouverts. La notion d'espaces publics recouvre l'idée de lieux de rencontres conviviales qui permettent l'éclosion de projets individuels et collectifs. Des outils sont disponibles et accessibles pour concrétiser les rêves ou simplement les idées tels des salles de réunions, un atelier multimédia, un restaurant de quartier, une orientation socio-professionnelle. Le défi de ces espaces est l'accessibilité universelle pour permettre à tous les talents locaux de s'exprimer et de se fédérer autour du développement solidaire de leur espace de vie, notamment en participant aux réunions de comité d'habitants du quartier (Decoster, 2007).

Ces initiatives citoyennes pourraient fournir le terreau d'évaluation de la qualité de vie et/ou des services rendus aux personnes en situation de handicap qui reste l'objectif ultime de toutes nos interventions (Haelewyck, 1999; Haelewyck & Deprez, 2004; Haelewyck & Goussée, 2010).

PARTIE III
Conclusion



Conclusion comprenant quelques recommandations

Jan Vranken & Willy Lahaye

Même le meilleur plan de lutte contre la pauvreté est voué à l'échec s'il n'est pas accompagné d'un modèle politique visant à coordonner les différents domaines et à réunir leurs acteurs dans un contexte plus ou moins contraignant. Cette nécessité est d'autant plus grande lorsque différents niveaux décisionnels sont impliqués dans la conception et la mise en œuvre d'un tel plan. C'est certainement le cas aujourd'hui : les compétences sont de plus en plus réparties entre les niveaux européen, fédéral, régional, provincial et communal. Tous ces niveaux n'ont bien évidemment pas le même pouvoir d'influence. À plus forte raison dans une période de crise économique, quand le domaine d'action des autorités publiques (et surtout des autorités nationales) est délimité ; pas en premier lieu par l'UE, mais par « les marchés » et plus précisément, par les acteurs de ces marchés. Les spéculateurs et investisseurs sont avant tout alléchés par les gains rapides et l'impact de leurs agissements sur l'avenir de notre vie en société leur importe peu. C'est d'autant plus le cas lorsqu'il s'agit de la vie actuelle et future des personnes et des enfants vivant en situation de pauvreté.

Nous devons en être conscients, mais cette vision structurelle des choses ne peut surtout pas nous faire perdre courage. Elle doit au contraire fournir le contexte permettant d'inclure les mesures qui s'imposent. Ces mesures visent à créer une situation où la pauvreté ne serait plus qu'un phénomène marginal de la société, au lieu d'être causée par le fonctionnement de cette société. C'est pour cette raison qu'il est particulièrement urgent de procéder à l'élaboration de modes de gouvernance durables, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et contre d'autres formes d'exclusion sociale qui y sont liées (depuis l'exclusion liée au logement à l'inaccessibilité). Il convient ici de remarquer qu'un tel modèle de gouvernance ne peut fonctionner de manière optimale qu'avec des acteurs indépendants qui se stimulent les uns les autres et qui, le cas échéant, peuvent fonctionner en tant que contre-pouvoir (ce que J. K. Galbraith appelait « *countervailing* »). Par ailleurs, il s'agit du principal argument visant à maintenir, voire renforcer le statut d'institution indépendante du CPAS. Dans la conjoncture actuelle, le risque est encore plus grand – et il ne s'agit même plus d'un risque, mais d'une réalité quotidienne – de voir les efforts et les sacrifices venir des groupes de la population

affaiblie et inaudible. Cela est souvent dû à l'absorption des initiatives et des budgets spécifiques par des budgets et des initiatives d'ordre plus général, qui sont utilisés de manière beaucoup moins ciblée. Nous en avons même fait l'expérience à une époque plus prospère, où le combat pour le maintien des fonds urbains spécifiquement axés sur la lutte contre la pauvreté a été perdu en Flandre.

Conformément à l'ordre des priorités fondamentales, nous souhaitons débiter cette conclusion par la lutte contre la pauvreté infantile, et ce, pour diverses raisons, mais aussi selon des conditions clairement établies. Les raisons sont connues. Le retard qu'encourent les enfants sur le plan personnel pendant les premières années de leur existence ne peut pas être rattrapé par la suite. Même si leurs circonstances de vie s'améliorent lorsqu'ils sont plus grands, certaines conséquences suite à la privation et au manque de stimulation qu'ils ont connus dans leur petite enfance, continuent toujours à se faire sentir. Pour la société, la pauvreté infantile représente une importante saignée. Même d'un point de vue économique, elle signifie la perte ou l'affaiblissement d'un capital humain qui aurait en d'autres circonstances pu être pleinement productif. Mais il y a plus : au lieu de fournir une contribution à l'économie et à la société, les enfants ayant grandi dans la pauvreté risquent fort de tomber à charge de cette société ; simplement parce qu'ils sont plus à risque de nécessiter plus tard une assistance sociale et d'autres types d'aide (comme les soins de santé). N'oublions pas non plus les conséquences de la crise économique (taux de chômage plus élevé, endettement accru, etc.) qui créent des circonstances de vie privatives pour un plus grand nombre d'enfants.

Et les conditions ? Il est essentiel d'établir un lien étroit entre la lutte contre la pauvreté infantile et la promotion du bien-être de tous les enfants, ainsi qu'entre la lutte contre la pauvreté infantile et la promotion des droits de l'enfant. Le souci du bien-être et de la prospérité des enfants ne signifie pas pour autant que la politique doive être exclusivement axée sur eux. De même une focalisation excessive sur la famille – le(s) parent(s) – où l'enfant grandit est inadéquate, du moins lorsqu'une telle approche est utilisée pour détourner l'attention du contexte par rapport auquel les parents sont également des victimes. Pourtant, il ne s'agit pas non plus de sous-estimer l'importance de la dynamique familiale et du développement de l'assistance aux familles. Bien au contraire, la parentalité positive (*positive parenting*) devrait même être stimulée. Cette dimension nécessite toutefois l'élaboration d'initiatives visant à limiter, par le biais d'un accompagnement éducatif, les risques de certaines dynamiques familiales et à rendre les pratiques éducatives plus adaptées aux enfants.¹

Il est impossible de briser de l'intérieur le cercle vicieux de la pauvreté intergénérationnelle. Pour y arriver, il est également nécessaire de briser "l'étau de fer de la pauvreté" : c'est-à-dire la dimension matérielle, sociale et culturelle du contexte dans lequel les gens pauvres doivent vivre. Commençons par ce dernier point : lors de l'élaboration d'une politique spécifique pour les groupes les plus vulnérables, il est très important de veiller à ce que cette politique ne soit pas stigmatisante. Les mesures spécifiques et les

mesures générales doivent également être coordonnées de telle manière que les premières ne puissent pas servir d'échappatoire aux secondes. Les initiatives spécifiques liées à l'enseignement ne peuvent pas induire une situation où les enfants 'difficiles' sont trop rapidement et aisément écartés de l'enseignement ordinaire. Elles doivent faire en sorte que les retards encourus à un stade précoce soient compensés d'une façon qui ne stigmatisera pas ultérieurement les enfants concernés. La même logique vaut pour les allocations sociales (allocations familiales) ou le marché du travail, par exemple.

Deux éléments essentiels, qui ne peuvent pas faire défaut dans une telle politique et qui sont abordés dans le présent Annuaire, concernent la santé et l'environnement urbain. La diminution de l'inégalité au sein de nos sociétés – aussi bien sur le lieu de travail que dans la vie publique et privée – exerce un impact positif sur la santé des citoyens. Cela n'est pas seulement dû au prolongement de l'espérance de vie des groupes à risque et à l'amélioration de leur état de santé général, mais aussi au fait que le bien-être global progresse dans la société.

Étant donné que nous vivons dans une société urbanisée, la qualité de la vie en ville influence fortement ce bien-être global. Le changement vers une vision positive de la ville (en tant que lieu de création et d'innovation) ne peut toutefois pas nous faire oublier que cette dernière doit également continuer à jouer son rôle de refuge pour les personnes souffrant de la pauvreté et de l'exclusion sociale. C'est pour cette raison que chaque politique urbaine doit suivre les deux voies et veiller à ce que l'aspect moins plaisant – celui de la lutte contre la pauvreté – ne se fasse pas évincer par une vision qui réduirait la ville à l'état de parc d'attractions. La promotion de la cohésion sociale constitue ici une mission de prime importance, dans un contexte où les conséquences négatives d'une cohésion sociale trop importante (au sein des communautés par exemple) ne peuvent pas être négligées.

Le logement social constitue un instrument majeur pour mener cette mission à bien. Le besoin d'une gouvernance à plusieurs niveaux (*multilevel governance*) se fait ici particulièrement sentir. Elle permet en effet d'éviter qu'un syndrome *Not In My Backyard*, pas dans mon jardin (NIMBY) de grande envergure ne mette tous les problèmes de société sur le dos des villes, alors que ces dernières ne disposent pas des moyens pour y remédier. Cette *multilevel governance* doit s'accompagner de la mise en place de modèles de participation, offrant la possibilité aux groupes exclus de prendre part au développement de leur quartier. Cela affaiblit en même temps la polarisation typique des classes moyennes dans ce circuit décisionnel parallèle et permet l'obtention de l'indispensable label de qualité démocratique.

Une politique de qualité – ciblée, efficace et fonctionnelle – requiert des instruments. Parmi ces instruments figurent un ensemble d'indicateurs et un test relatif à la pauvreté. Étant donné que les indicateurs utilisés afin de mesurer la pauvreté en général sont insuffisamment sensibles pour cartographier (les évolutions de) la pauvreté infantile,

ils doivent être adaptés et affinés. Cependant, il ne s'agit pas uniquement d'indicateurs quantitatifs. Il est urgent de procéder à la coordination des indicateurs qualitatifs, qui révèlent non seulement l'accompagnement requis, mais également la profondeur de la pauvreté, voire la lutte quotidienne que les personnes dans la pauvreté doivent mener pour survivre au niveau social. Cela n'est certainement pas superflu à une époque où les approches structurelles sont bafouées par des déclarations inappropriées du type *blaming the victim*, que l'on peut aujourd'hui même qualifier de *bashing the victim*. Le test relatif à la pauvreté est essentiel parce qu'il permet d'estimer anticipativement l'impact des mesures importantes sur la vie dans la pauvreté. Complémentairement, il permet également d'utiliser de façon optimale les connaissances et l'expertise des médiateurs de terrain.

Les budgets de référence font partie des instruments plus récents. Par leur caractère très concret, ils constituent un complément bienvenu aux plafonds de revenus relatifs, ainsi qu'aux indicateurs de privation matérielle : ce à quoi ils correspondent et le niveau de vie réel qu'ils permettent sont très clairement établis. L'utilisation de budgets de référence n'est toutefois pas sans risque et il est donc important de les peaufiner avant de les appliquer. Premièrement, une attention particulière doit être accordée à l'élaboration d'une méthode et d'un cadre théorique communs. Deuxièmement, ces budgets de référence ne peuvent pas être utilisés comme critères d'un mode de consommation. Ils servent uniquement de cadre de référence pour la fixation d'un revenu minimum permettant aux gens de vivre dignement. Les budgets de référence peuvent uniquement être utilisés de façon adéquate dans le cadre de l'assistance, de la mesure de la pauvreté et de l'évaluation de la politique, et ce lorsqu'une distinction est clairement établie entre d'une part, le modèle de consommation sous-jacent qui a servi de base au calcul des budgets de référence et d'autre part, le plafond de revenus adéquat pour différents groupes cibles.

Ce revenu minimum adéquat est automatiquement menacé en temps de crise économique. Les difficultés qu'engendre une telle crise sont généralement déchargées sur les groupes qui n'ont pas ou peu de pouvoir économique ou d'autres pouvoirs encore. Il convient avant tout de veiller à ce que le revenu d'intégration et la GARPA (garantie de ressources aux personnes âgées) suivent l'évolution du bien-être général. Même un mouvement de rattrapage s'impose pour qu'ils puissent garantir une existence digne. Les régimes classiques de la sécurité sociale se situent également dans ou à la limite de cette zone de danger. Nous pensons ici au maintien d'une pension de retraite minimale adéquate à une époque où la pression exercée par l'UE pour assainir les allocations sociales prend des proportions inquiétantes et où les propositions dans cette direction sont acclamées avec enthousiasme. Cela vaut aussi – et certainement aujourd'hui – pour les allocations de chômage et pour l'action sociale.

Les services sociaux d'intérêt général devraient remplir un rôle clé dans le modèle social européen, pour autant bien sûr que les dirigeants européens visent effectivement à

réaliser les valeurs et les objectifs de l'Union européenne, comme définis dans le Traité de Lisbonne. La façon dont les services sociaux sont traités au niveau européen illustre toutefois la dominance de la logique de marché en Europe. Le débat sur les services sociaux d'intérêt général pose la question de savoir si nous voulons soumettre toute notre existence, y compris l'action sociale, aux lois du marché et de la concurrence. Cela devrait amener pour ainsi dire automatiquement à une situation où les personnes vulnérables sur ce marché n'auraient, en cas de problème, plus aucune possibilité de recevoir de l'aide. Seule une directive sectorielle pour les services sociaux d'intérêt général peut préserver ce socle essentiel de la protection sociale et contribuer à la réalisation des principes de solidarité et d'universalité des services sociaux. Surtout en période de crise économique grave, la logique propre à l'action sociale constitue le dernier recours des groupes les plus vulnérables au sein de notre société. La Belgique se doit de poursuivre son rôle de pionnier et de faire en sorte que ces services soient juridiquement bien ancrés afin de lutter contre la dominance de la logique de marché en Europe.

Si le marché du travail a longtemps constitué la meilleure garantie contre la pauvreté, ce n'est vraiment plus le cas aujourd'hui. Les chiffres se rapportant au nombre croissant de personnes actives pauvres l'illustrent. Un des facteurs responsables est l'augmentation des emplois précaires. Bien que la situation en Belgique soit encore relativement sûre – grâce, entre autres, à la liaison des salaires à l'index, à une législation du travail assez protectrice, à la puissance des syndicats faisant partie de la structure institutionnelle de prise de décision et à une sécurité sociale étendue – l'horizon s'assombrit. L'assouplissement du droit social est tel que tous les emplois risquent de devenir précaires, afin de répondre aux nouveaux défis économiques. Seuls ceux qui sont fermement établis sur le marché du travail pourront encore échapper à la précarisation de l'emploi. Dans ces circonstances, le travail peut-il encore être considéré comme un moyen de sortir de la pauvreté ?

Si cette interprétation relativement limitée de l'activation sur le marché du travail a dominé pendant des années le forum politique de l'UE et celui de ses États membres, on prend aujourd'hui de plus en plus conscience du fait qu'elle ne représente qu'une des voies menant à une participation sociale pleine et entière. L'introduction du concept de l'"inclusion active" (des personnes exclues du marché du travail) constitue ici un véritable changement de paradigme. Les trois pistes qui y sont développées couvrent en effet pour ainsi dire la totalité du champ de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Premièrement, les États membres doivent reconnaître et appliquer le droit des individus à disposer de ressources suffisantes et à bénéficier d'une aide sociale, comme étant un élément de leurs efforts globaux et cohérents pour combattre l'exclusion sociale. Deuxièmement, les États membres doivent aider toute personne capable de travailler à (re)trouver un emploi en adéquation avec ses aptitudes professionnelles ou à conserver cet emploi. Troisièmement, les États membres doivent veiller à ce qu'une aide sociale appropriée soit octroyée aux personnes qui en ont besoin, afin d'améliorer ainsi leur inclusion sociale et économique. Ces trois voies sont de surcroît inter-reliées. Elles doi-

vent être conjuguées dans le cadre d'une stratégie et leur mise en œuvre doit avoir lieu de façon intégrée. Mais elles doivent aussi être contrôlées et évaluées – et c'est bien là que le bât blesse, du moins au niveau européen.

Il s'agit ainsi du premier pas vers un modèle de gouvernance de la lutte contre la pauvreté ; ce qui nous ramène au point de départ des présentes considérations et recommandations établies en guise de conclusion.

NOTE

1. C'est, entre autres, le dessein des « Maisons de la parentalité » que l'on voit naître progressivement dans le cadre des CPAS (entre autres, au sein de la Communauté française)

Pour plus d'informations

OASeS (Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville): www.oases.be

SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, WTC II - Tower 2, Boulevard Roi Albert II 30, 1000 Bruxelles, téléphone 02-508.85.86, question@mi-is.be, <http://www.mi-is.be> /.

Le site internet du SPP Intégration sociale propose un certain nombre de données statistiques aussi bien nationales qu'internationales. Les données nationales sont composées entre autre des informations relatives au droit à l'intégration sociale, du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale, ainsi que les mesures de mises à l'emploi. On peut également utiliser le nouvel outil de cartographie de la Belgique. En matière de statistiques internationales, on peut trouver les principales sources statistiques internationales en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.



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 2011 » (p. 509).

Services fédéraux

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 de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Rue Royale 138, 1000 Bruxelles, tél. 02-212.31.73, 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 Welzijnzorg, Huidevetterstraat 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, 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>

Quelques adresses pour plus d'informations

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rue Royale 138, 1000 Bruxelles, tél. 02-212.30.00, fax 02-212.30.30, epost@cntr.be, <http://www.diversite.be>

Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie, Rue de Brabant 1, 6000 Charleroi, tél. 071-20.77.11, fax 071-20.77.56, contact@flw.be, <http://www.flw.be>

La Ligue des droits de l'Homme, Rue du boulet 22, 1000 Bruxelles, tél. 02-209.62.80, fax 02-209.63.80, ldh@liguedh.be, <http://www.liguedh.be>

Medimmigrant, Rue Gaucheret 164, 1030 Schaarbeek, 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 Schaarbeek, tél. 02-201.05.65, fax 02-201.05.14, info.vlaanderen@samenlevingsopbouw.be, <http://www.samenlevingsopbouw.be>

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW), Diksmuidelaan 36a, 2600 Berchem (Antwerpen), tél. 03-366.15.40, fax 03-385.57.05, secretariaat@steunpunt.be, <http://www.steunpunt.be>

Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), rue de l'Etoile 14, 5000 Namur, tél. 081-24.06.11, fax 081-24.06.10, commune@uvcw.be, <http://www.uvcw.be>

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) – Afdeling Maatschappelijk Welzijn, Paviljoenstraat 9, 1030 Schaarbeek, tél. 02-211.55.00, fax 02-211.56.00, info@vvsg.be, <http://www.vvsg.be>

Welzijnszorg vzw, Huidevettersstraat 165, 1000 Bruxelles, tél. 02-502.55.75, fax 02-502.58.09, info@welzijnszorg.be, <http://www.welzijnszorg.be>

Associations locales (liste non-exhaustive)

Assembl'âges asbl, Rue des Fleuristes, 30 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>

Quelques adresses pour plus d'informations

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>

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

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

Bibliographie

- Anyaegbu, G. (2010), Using the OECD equivalence scale in taxes and benefits analysis, *Economic & Labour Market Review*, 4: 49-54.
- Armstrong, K. (2010), *Governing Social Inclusion. Europeanization through Policy Coordination*, Oxford: Oxford University Press.
- Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-capitale (2009), *Memorandum régional et communautaire des CPAS bruxellois*, Bruxelles.
- ATD Quart Monde; Union des Villes et Communes belges (1994), *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Atkinson, A. (2002), Microsimulation of social policy in the European Union: Case study of a European minimum pension, *Economica*, 69 (274): 229-243.
- Atkinson, J. (1988), Flexibilisering van de arbeid in de Engelse industrie en dienstverlening, *Te elfder ure* (29): 181-200.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002), *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Baeten, R. (2009), Sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang. Juridische ontwikkelingen en inzet van de beleidsdebatten, in: Vranken, J., Campaert, G., Dierickx, D., Van Haarlem, A. (eds), *Arm Europa*. Leuven: ACCO: 125-145.
- Barbier, J., Lindley, R. (2002), La précarité de l'emploi en Europe, *Centre d'études de l'emploi/Quatre Pages*, 53: 1-4.
- Barr, N. A. (2001), *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*, Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Berger, J.-M., Jusniaux, O. (2011), *Mémento CPAS 2011*, Waterloo: Kluwer.
- Berghman, J., Debels, A., Vandenplas, H., Verleden, F., Mutsaerts, A., Peeters, A., Verpoorten, R. (2010), *De Belgische pensioenatlas 2010*, Brussel: FOD Sociale Zekerheid.
- Berghman, J., Verhalle, I. (2002), Heading for the future: social security and social cohesion, in: Berghman, J., Nagelkerke, A., Boos, M., Doeschot, R., Vonk, G. (eds), *Social security in transition*, The Hague: Kluwer Law International: 11-20.
- Bernard, N. (2007), Femmes, précarité et mal-logement: un lien fatal à dénouer. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1970.
- Besley, T. (1993), The Principles of Targeting, in: Lipton, M., van der Gaag, J. (eds), *Including the Poor*. Washington DC: World Bank: 67-90.
- Blackwell, D. L., Hayward, M. D., Crimmins, E.M. (2001), Does childhood health affect chronic morbidity in later life?, *Social Science and Medicine*, 52 (8): 1269-1284.
- Blanpain, R. (1978), *Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten*, Antwerpen: Kluwer.
- Boardman, B. (2010), *Fixing fuel poverty – Challenges and solutions*, London: Earthscan.

Bibliographie

- Bocksteins, H. (1998), De netwerkonderneming en het sectoraal overleg, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4: 517-541.
- Bogaerts, K. (2008), Bestaan er nog financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België?, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Borgeraas, E., Dahl, E. (2010), Low income and 'poverty lines' in Norway: a comparison of three concepts, *International Journal of Social Welfare*, 19: 73-83.
- Bourdieu, P. (1997), *Contre-feux*, Grenoble: Raisons d'agir.
- Bowles, S., Gintis, H. (1998), *Recasting Egalitarianism. New Rules for Communities, States and Markets*, London/New York: Verso.
- Bradshaw, J., Mayhew, E. (2011), *The measurement of extreme poverty in Europe*, Brussels: European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Bradshaw, J., Richardson, D. (2009), An index of child well-being in Europe, *Child Indicators Research*, 2 (3): 1-33.
- Bral, L., Doyen, G., Schelfaut, H., Tubex, S., Vanderhasselt (2009), *Stadsmonitor 2008 – Een monitor voor leefbare en duurzame steden*, Bruxelles., Agentschap voor Binnenlands Bestuur, team Stedenbeleid, Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR).
- Bral, L., Schelfaut, H., (red) Verlet, D., Moons, D., Festaets, D., Lodewijckx, E., Pauwels, G., Tubex, S., Pickery, J., Stoop, R. (2010), *De stad maakt het verschil. Analyse op de stadsmonitor 2008*, SVR.
- Braubach, M. (2001), *Observation des vulnérabilités sociales, pour une meilleure santé dans un environnement plus sain*, Education Santé, hors série (juin 2011): 13 – 14.
- Braubach, M., Fairburn, J. (2010), Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location – a review of evidence, *European Journal of Public Health*, 20 (1): 36 – 42.
- BRUXELLES Gaz Electricité (2011), *Rapport BRUGEL 2010 sur l'exécution de ses obligations, sur l'évolution du marché régional de l'électricité et du gaz, sur le respect des obligations de service public par le gestionnaire du réseau de distribution et les fournisseurs, spécialement en matière des droits des consommateurs résidentiels*, Bruxelles.
- Burton, P., Phipps, S., Woolley, S. (2007), Inequality within the Household Reconsidered, in: Jenkins, S. P., Micklewright, J. (eds), *Inequality and Poverty Re-Examined*. Oxford: Oxford University Press: 103-125.
- Buyschaert, G., Dominicy, M., Wautelet, F. (2010), *Voilà ce que nous en pensons! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, Bruxelles: UNICEF Belgique – What do you think?
- Cambois, E., Laborde, C., Robine, J.M. (2008), La double peine des ouvriers: plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte, *Population et société*, 441: 1 – 4.
- Cantillon, B., (1999), *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen: Pelckmans.
- Cantillon, B. (2011), The Paradox of the Social Investment State. Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era., *Journal of European Social Policy*, 21: 432 – 449
- Cantillon, B., Horemans, J., Vandenbroucke, P., Van Lancker, W. (2011), *Inkomen en armoede in Vlaanderen en Europa*, in: Noppe, J., Vanderleyden, L., Callens, M. (eds), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2011*, p. 131-163. Brussel: Joséé Lemaître: 372.
- Cantillon, B., Marx, I., De Maesschalck, V. (2003), *De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna*, Antwerpen: UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I., Van den Bosch, K. (2004), *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001*, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Caubel, D. (2003), *Outils et méthodes des enjeux/impacts sociaux d'une politique de transports urbains: le concept d'accessibilité*, Lyon: XXXIXe colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française ASERDLF.
- Cellule Politique des Grandes Villes (2005), *Plan logement: contrats logement 2005-2007 – Directives*, Bruxelles: Politique des grandes villes.

Bibliographie

- Cherenti, R. (2010), Mesure anthropométrique de l'Homme le plus pauvre de Wallonie, Fédération des CPAS – Service d'Insertion Professionnelle, UVCW.
- Confédération européenne des syndicats (CES) (2006), Programme de travail des partenaires sociaux européens 2006-2008 – <http://www.etuc.org/a/2229>
- Conseil National du Travail (2010), Accord-cadre autonome du 25 mars 2010 sur des marchés du travail inclusifs européens.
- Conter, B. (2011), Origines et impacts de la flexicurité, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2095-2096.
- Cottenier, J. (2007), Flexicurité, la stratégie de Lisbonne aujourd'hui, *Etudes marxistes*, 79: 11-39.
- Cottenier, J., Hertogen, K. (1991), De tijd staat aan onze kant. Vakbondsmilitant in de jaren '90, Antwerpen: EPO.
- Cour des comptes (2007), La politique fédérale des grandes villes. Examen des contrats de ville et des contrats logement 2005-2007, Bruxelles.
- Courard, P. (2010), Algemene beleidsnota van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Maatschappelijke Integratie, Brussel.
- CSDH (2007), A Conceptual Framework for Action on the social Determinants of Health, Geneva: WHO.
- CSDH (2008), Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health, Geneva: WHO.
- CSES (2011), Vadémécum de l'intégration des élèves à besoins spécifiques, Bruxelles.
- Cyrlunik, B. (2008), Autobiographie d'un épouvantail, Paris: Odile Jacob.
- Dahlgren, G., Whitehead, M. (1995), Policies and strategies to promote social equity and health, Copenhagen: WHO.
- Damon, J. (2002), La question SDF – Critique d'une action publique, Paris: Presses universitaires de France.
- De Backer, B. (2008), Les cent portes de l'accueil – Héberger des adultes et des familles sans-abri, Charleroi: Couleur Livres.
- De Boyser, K. (2010), Early childhood poverty in the EU: making a case for action, in: Vandenhole, W., Vranken, J., & De Boyser, K., (eds.), Why Care? Children's Rights and Child Poverty. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia: 153-167.
- De Corte (2003), Etude des mouvements migratoires de et vers les trois grandes villes pour les trois Régions belges., SPP de l'intégration sociale, Mens en Ruimte, Bruxelles.
- De Gaulejac, V. (2011), Travail. Les raisons de la colère, Paris: Seuil.
- De Gols, M. (1987), Het invoeren van nieuwe arbeidsregelingen in de ondernemingen, in: Engels, C. (eds), Invoering van nieuwe arbeidsregelingen in de ondernemingen. De Wet van 17 maart 1987. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen: 34-48.
- De Rynck, F., Boudry, L., Cabus, p., Corijn, E., Derynck, F., Kesteloot, C., Loeckx, A. (2004), Le siècle de la ville. De la république urbaine et de la ville trame. Livre Blanc, Bruxelles, Ministère de la communauté flamande.
- De Vil, G. (2010), De Belgische eerstepijlerpensioenen aan de vooravond van de vergrijzing: doorlichting van bedragen, gerechtigden en adequaatheid, Brussel: Federaal Planbureau.
- De Vil, G., Fasquelle, N., Festjens, M.J., Joyeux, C. (2011), Welvaartsbinding van sociale en bijstandsuitkeringen. Liaison au bien-être des prestations sociales et des allocations d'assistance, Brussel: Federaal Planbureau /Bureau fédéral du plan.
- Decoster, D.-P. (2006), La société civile au cœur de la gouvernance locale, *Les Cahiers de l'Urbanisme*, 62.
- Decoster, D.-P. (2007), L'encitoyennisation par le développement local: un facteur de sécurisation partagée?, Paris: l'Harmattan.
- Decoster, D.-P. (2007), Vers une intelligence territoriale en Région wallonne: les pôles de compétitivité?, in: Nérémy, J.-C. (eds), Les pôles de compétitivité dans le système français et européen. Approches sur les partenariats institutionnels, Paris: L'Harmattan.

Bibliographie

- Decoster, D.-P. (à paraître), Vers une approche holistique de la santé environnementale et des vulnérabilités sociales, colloque santé environnementale et vulnérabilités sociales, *Educa Santé*.
- Decoster, D.-P., Pagano, G. (2010), Vers une répartition équitable du financement régional des Villes et Communes wallonnes: un facteur de développement local durable? Paris: l'Harmattan
- Deeming, C. (2010), The historical Development of Family Budget Standards in Britain, from the 17th Century to the Present, *Social Policy and Administration*, 44(7): 765-788.
- Deleecq, H. (1977), Ongelijkheden in de welvaartsstaat. Opstellen over sociaal beleid. Tweede bundel, Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel.
- Deleecq, H., Berghman, J., Van Heddeghem, P., Verreycken, L. (1980), De sociale zekerheid tussen droom en daad. Theorie, onderzoek, beleid, Deventer/Antwerpen: Van Loghum-Slaterus.
- Deleecq, H., Cantillon, B. (1986), Le minimum garanti, *Droit Social*, 6: 479-487.
- Delors, J. (2005), Le dialogue social européen. – http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/speech_delors_fr.pdf
- Delumeau, J. (1983), Le péché et la peur. La culpabilisation en occident. XIIIe-XVIIIe siècles, Paris: Fayard.
- Demarest, S., Drieskens, S., Van der Heyden, J., Gisle, L., Hesse, E., Tafforeau, J. (2010), Gezondheidsenquête België, 2008. Rapport V – Sociaal-Economische Ongelijkheden in Gezondheid, Brussel, Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.
- Demeuse, M., Baye, A. (2008), Indicateurs d'équité éducative. Une analyse de la ségrégation économique et sociale dans les pays européens, *Revue française de pédagogie*, 165: 91-103.
- Demeuse, M., Baye, A., Straeten, M.A., Nicaise, J., Matoul, A. (éds). (2005), Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation, Bruxelles: De Boeck Université.
- Dethier, J.-J., Pestieau, P., Ali, R. (2010), Impact on poverty and fiscal cost of universal old age pensions in Latin America, The World Bank.
- Deumer, J. (2010), Flexicurité et qualité de l'emploi: le cas du travail à temps partiel, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2074-2075.
- Devlieger, P. (2006), Comment bien (re)penser la ville pour les personnes aveugles ou ayant des incapacités visuelles?, *Handicap et environnement: Objets, espaces et territoires accessibles et utilisables par tous...*, 15 (1): 32-41.
- Dierckx, D. (2010), Like a child's game: a policy configuration approach to child poverty, in: Vandenhole, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), Why care? Children's Rights and Child Poverty. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia: 183-194.
- Dierckx, D., Van Herck, N., Vranken, J. (2010), Pauvreté en Belgique, Louvain: Acco.
- Doyal, L., Gough, I. (1991), A theory of human need, Houndmills: Macmillan Education Ltd.
- Drèze, J., Sen, A. (1989), Hunger and public action, Oxford: Clarendon Press.
- Dumortier, C., Meyer, S., Demeyer, B., Bacchus, K. (2006), Etude comparative des mesures sociales en matière d'énergie. Rapport final pour le SPP Intégration Sociale, Bruxelles
- Duncan, G., Yeung, J. W., Books-Gunn, J., Smith, J. (1998), How much does childhood poverty affect the life chances of the children?, *American Sociological Review*, 63 (3): 406-423.
- Dupret, X., Houben, H., Rydberg, E. (2007), Capital contre travail. L'offensive sur les salaires, Charleroi: Couleur livres.
- Engels, C. (1987), Invoering van nieuwe arbeidsregelingen in de ondernemingen. De Wet van 17 maart 1987, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen.
- ERGEG (2009), Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort, Bruxelles.
- Erreygers, G., Vandeveld, T. (1997), Is inheritance legitimate? Ethical and economic aspects of wealth transfers, Heidelberg: Springer Verlag.
- Europese commissie (2010), het Europees platform tegend armoede en sociale uitsluiting: Een Europees kader voor sociale en territoriale samenhang, Brussel.

Bibliographie

- Eurostat (2010), Database by themes
- Ferrera, M. (2010), Mapping the Components of Social Europe: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork, in: Marlier, E., Natali, D. (eds), *Europe 2020: Towards a More Social EU?* Brussel: Peter Lang: 45-68.
- Filoche, G. (2008), *Salariés si vous saviez. Dix idées reçues sur le travail en France*, Paris: La Découverte.
- Fisher, G. M. (2007), An overview of recent work on standard budgets in the United States and other Anglophone countries. from <http://aspe.hhs.gov/POVERTY/papers/stdbudgets/report.pdf>.
- Fleckenstein, T. (2008), Restructuring welfare for the unemployed: the Hartz legislation in Germany, *Journal of European Social Policy*, 18 (2): 177-188.
- FOD Sociale Zekerheid (2008), *Strategisch rapport inzake sociale bescherming en insluiting 2008-2010*, Brussel: FOD Sociale Zekerheid.
- Fondation Roi Baudouin (2008), *L'enfant dans la famille recomposée*, Bruxelles.
- Fraisse, L., Salères, C. (2011), La mobilisation de la société civile sur les SSIG en France est-elle soluble dans l'Europe?, in: Solidarité, P. I. (eds), *Services sociaux d'intérêt général: entre finalité sociale et libre-concurrence*. Brussel: Les Cahiers de la Solidarité: 97-105.
- Francq, B. (2003), *La ville incertaine – Politique urbaine et sujet personnel*, Louvain-la-neuve: Bruylant-Academia.
- Francq, B. (2004), Sans-abrisme et urgence sociale à Bruxelles: l'échec d'une expérience, *Espaces et sociétés* (1-2): 159-174.
- Francq, B., Loopman, M., Pierart, J., Uitemark, J. (2008), Une politique pour une ville durable – 25 recommandations, Bruxelles SPP Intégration sociale, Politique des grandes Villes.
- Francq, B., Mahieu, C., Scieur, Ph., Vanneste, D. (2008), Belgique: Un État à la recherche de son rôle in: Donzelot, J. (eds), *Villes, violence et dépendance sociale. Les politiques de cohésion en Europe*. Paris: La documentation française.
- Frazer, H., Marlier, E., Van Dam, R., Natali, D., Vanhercke, B., Marlier, E. (2010), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, in: Marlier, E., Natali, D., Van Dam, R. (eds), *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels: P.I.E. Peter Lang: 15-44.
- Ghekière, L. (2008), *Une Europe protectrice des services sociaux, Comment protéger les missions imparties aux services sociaux des seules forces du marché*, Paris: Collectif SSIG.
- Gieselink, G., Peeters, H., Van Gestel, V., Berghman, J., Van Buggenhout, B. (2003), *Onzichtbare pensioenen in België*, Gent: Academia Press.
- Glyn, A., Miliband, D. (1994), *Paying for inequality. The economic cost of social injustice*, London: IPPR/Rivers Oram Press.
- Goedemé, T. (2010), Survey design and confidence intervals for relative poverty measures. An explorative analysis using EU-SILC 2008, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp (Mimeo).
- Goedemé, T. (2011), How much Confidence can we have in EU-SILC? Complex Sample Designs and the Standard Error of the Europe 2020 Poverty Indicators, *Social Indicators Research* (DOI: 10.1007/s11205-011-9918-2).
- Goedemé, T. (2011), Minimum income protection for Europe's elderly. What and how much has been guaranteed during the first decade of the 21st century?, in: Marx, I., Nelson, K. (eds), *Minimum Income Protection in the EU*: Palgrave.
- Goedemé, T., Rottiers, S. (2011), Poverty in the Enlarged European Union. A Discussion about Definitions and Reference Groups, *Sociology Compass*, 5 (1): 77-91.
- Goedemé, T., Storms, B., Van den Bosch, K. (2011), De meting van armoede, *Welzijnsgids* (80): 25-48.
- Goodin, R. (1988), *Reasons for welfare. The political theory of the welfare state*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, CERE, Maufroy, L. (ed) (2009), *Renforcer l'accueil de la petite enfance 0-3 ans en Région de Bruxelles-Capitale – Le « plan crèches »*, Bruxelles

Bibliographie

- Grant, M. D., Piotrowski, Z. H., Chappell, R. (1995), Self-reported health and survival in the longitudinal study of aging, 1984-1986, *Journal of Clinical Epidemiology*, 48 (3): 375-87.
- Griffin, J. (1986), Well being. Its meaning, measurement and moral importance, Oxford: Clarendon.
- Guéhenno, J. (1997), La fin de la démocratie, Paris: Fayard.
- Guio, A.-C. (2011), Findings from the 2009 EU-SILC special module on children's material deprivation, Presentation prepared for the Joint OECD consultation on Child Well-being 2011, Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques /International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development.
- Guio, A.-C., Goedemé, T. (2011), Stratégie Europe 2020 en matière de lutte contre la pauvreté: quelles implications pour la mesure de la pauvreté en Belgique, *Reflets et perspectives de la vie économique*.
- Haelewyck, M.-C. (1999), La qualité des services, *Revue francophone de la déficience intellectuelle*, 10 (1): 91-95.
- Haelewyck, M.-C. (2003), Lecture comparative des dispositions légales et réglementaires relatives aux droits des personnes en situation de handicap: quels enjeux?, *Revue francophone de la déficience intellectuelle*, 15 (1): 95-103.
- Haelewyck, M.-C., Allard, B. (2007), Qualité de vie et budget d'assistance personnelle, *European journal on Intellectual Disability*, 1 (1).
- Haelewyck, M.-C., Bara, M. (2006), Self-determination and education. Evaluation of the effects of a training program on self-determination in schools, *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 19 (3): 264.
- Haelewyck, M.-C., Deprez, M. (2004), La qualité de vie des personnes en situation de handicap, in: Dutrenit, J.-M. (eds), Recherche et développement qualité en action sociale. Paris: L'Harmattan: 123-133.
- Haelewyck, M.-C., Goussée, V. (2010), Autoévaluation de la qualité des services sociaux et médico-sociaux, Expérience auprès de cinq services volontaires, Paris: L'Harmattan.
- Haelewyck, M.-C., Vandevonder, L. (2010), Pour une éducation inclusive, Adolescence et retard mental, Bruxelles: De Boeck: 39-48
- Healy, P. (1998), Institutional Theory, Social Exclusion and Governance, in: Madanipour, A., Cars, G., Allen, J. (eds), Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses. London: Kingsley: 53-74.
- Healy, J., Clinch, P. (2002), Fuel poverty and health: an empirical analysis using Ireland as a case study, Dublin, University College.
- Hoelscher, P. (2004), A thematic study using transnational comparisons to analyze and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty (Final report submitted to the European Commission), Brussels.
- Honderich, T. (1980), Violence for equality. Inquiries in political philosophy, Harmondsworth: Penguin.
- Horemans, L. (2011), Reactie in de Standaard (3.11.2011) op "Armoede bannen is onbetaalbaar".
- Humblet, P. (2010), Wie kan de eindjes nog aan elkaar knopen? Het arbeidsrecht tussen Belle Epoque en recessieoorlog, in: Janvier, R., Jorens, Y., Van Regenmortel, A. (eds), Sociaal werk(t). Ereboek Josse Van Steenberge. Brugge: die keure: 291-310.
- Humblet, P. (2011), De invoering en afschaffing van het verbod op nachtarbeid door vrouwen. Vragen bij een (de)mobilisatie, in: Brems, E., Stevens, L. (eds), Recht en gender in België. Brugge: die keure: 57-72.
- Huybrechts F., Meyer S., Moureau H. (2011), Energiearmoede in België, Rapport final, Convention Universiteit Antwerpen OASes - ULB CESE - Electrabel, à paraître.
- Jäntti, M., Danziger, S. (2000), Poverty in Advanced Countries, in: Atkinson, A., Bourguignon, F. (eds), Handbook of Income Distribution. North Holland: Elsevier: 309-378.
- Kakwani, N., Subbarao, K. (2005), Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions, Working Paper, 8, Brasilia, International Poverty Centre-United Nations Development Programme.

Bibliographie

- Kalleberg, A. L. (2009), Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition, *American Sociological Review*, 74: 1-22.
- Kemmerling, A., Brutel, O. (2006), New Politics in German Labor Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State, *West European Politics*, 90 (1): 90-112.
- Kemmettmüller, M., Leitner, K. (2009), The development of Reference Budgets in Austria, Paper presented at the 3rd ecnd General Assembly and Conference Reference Budgets for Social Inclusion, Vienna. http://www.nibud.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/2010/Handbook_of_Reference_Budgets_final.pdf
- Kesteloot, C., Vandermorten, C., Marissal, P., Van Hamme, G., Slegers, K., Vanden Broucke, L., Ippersiel, B., De Bethune, S., Naiken, R. (2007), Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges, Bruxelles, SPP Intégration sociale.
- Kjaer, L., Abrahamson, P., Raynard, P. (2003), Local partnerships in Europe. An action research project, Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- Kompany, S. (2011), L'accessibilité des établissements d'enseignement aux personnes handicapées, Héricy: Puits Fleuri.
- Konsument Verket (2009), Estimated costs of living. The basis of decision making for reference budgets and budget advising in Sweden, Karlstad: The Swedish Consumer Agency.
- La Strada (2011), Deuxième dénombrement des personnes sans-abri, sans logement et en logement inadéquat en Région de Bruxelles-capitale le 08 novembre 2010 – Conclusions, Bruxelles.
- Lahaye, W., Pourtois, J.-P., Desmet, H. (2007), Transmettre, Paris: Presse Universitaire de France.
- Lahaye, W., Pourtois, J.-P., Desmet, H. (2009), The challenge of co-education in a disadvantaged context in: R, D. (eds), *International Perspectives on Contexts, Communities and Evaluated Innovative Practices*. London & New York: Routledge: 82-94.
- Le Goff, J. (2004), Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours, Rennes: Presses Universitaires de Rennes
- Le secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté (2008), Le plan fédéral de lutte contre la pauvreté, Bruxelles.
- Lehtinen, A.-R., Varjonen, J., Raijan, A., Aalto, K. (2011), What Is the Cost of Living? Reference Budgets for a Decent Minimum Standard of Living in Finland, Helsinki.
- Leibfried, S. (2005), Social Policy: Left to the Judges and Markets?, in: Wallace, H., Wallace, W., Pollock, M. A. (eds), *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Lelubre, M. (2009), Freins et facilitateurs à l'accueil, l'hébergement et le logement des personnes sans-abri, Association Chapitre XII du Relais Social du pays de Charleroi.
- Les Communautés européennes (1997), Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'union européenne, in: *Journal officiel* n° C 340 du 10 Novembre 1997
- <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>, dernière consultation le 24/12/2011
- Levecque, K. (2003), Armoede is...? Schets van een eeuw lang antwoorden uit het sociaal-wetenschappelijk veld, Antwerpen /Apeldoorn: Garant.
- Lewis, O. (1951), *The culture of poverty*, New York: The Free Press.
- Liddell, C., Morris, C. (2010), Fuel poverty and human health: a review of recent evidence, *Energy Policy*, 38: 2987 – 2997.
- Linchet, S., De Boyser, K., Casman, M.T., Dierckx, J., De Boyser, K., Van Dijk, L. (2010), Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri, rapport final, SPF Intégration Sociale – http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/STUD_%201003-01%20OCMW-hulpverleningen_%20aan%20daklozen_Aides%20CPAS%20aux%20osans%20abri_FR.pdf,
- Lodewijckx, E., Deboosere, P. (2008), LIPRO: een classificatie van huishoudens, *SVR-Technisch rapport* (2-8).
- Lynch, J., Smith, G., Kaplan, G.A., House, J.S. (2000), Income inequality and mortality: importance to health of individual income, psychosocial environment, or material conditions, *British Medical Journal*, (320): 1200-1204.

Bibliographie

- Lyon-Caen, G. (1980), La crise actuelle du droit du travail, in: (eds), *Le Droit capitaliste du travail*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble: 255-274.
- Magits, M. (2001), Wet van 10 maart 1900 op de arbeidsovereenkomst: de honderdjarige evolutie voor en na, in: Stroobant, M., Vanachter, O. (eds), *Honderd jaar arbeidsovereenkomstenwet*. Antwerpen: Intersentia: 11-30.
- Marlier, E., Atkinson, T., Cantillon, B., Nolan, B. (2007), *The EU and Social Inclusion. Facing the challenges*, Bristol: The Policy Press.
- Marmot, M., Wilkinson, R. (1999), *Social Determinants of Health*, Oxford: Oxford University Press.
- Marmot, M. (2006), Health in an unequal world, *Lancet*, 368: 2081-2094.
- Marmot, M. (2010), Fair Society, Healthy Lives: A Strategic Review of Health Inequalities in England Post-2010, *The Marmot Review* – http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+www.dh.gov.uk/en/Publichealth/Healthinequalities/DH_094770
- Marpsat, M. (2004), Le logement, une dimension de la pauvreté en conditions de vie, *Regards croisés de l'économie* (4) 2:70-82.
- Maucher, M. (2009), Social services of general interest at the crossroads of competition on social markets across Europe and the guarantee and realisation of the common good, Brussels: CINEFOGO
- Méda, D. (2009), Flexicurité: quel équilibre entre flexibilité et sécurité?, *Droit Social*, 7: 763-775.
- Menxel, V., Lescauwae, D., Parys, I. (2003), *Verbinding Verbroken*, Berchem: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.
- Mignot, J., Haelewyck, M.-C. (2010), Quelle place pour les familles dans un processus d'inclusion?, *L'Entente* (a paraître).
- Minoutchin, M. (2010), Les politiques publiques européennes de lutte contre la précarité énergétique: étude comparative des dispositifs existants, Paris, GDF Suez.
- Mongourdin-Denoix, S., Wolf, F. (2010), *Wage indexation in the European Union*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Nelson, K. (2007), Universalism versus targeting: the vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002, *International Social Security Review*, 60 (1): 33-58.
- Nicaise, I. (2009), Inégalité et exclusion sociale dans l'enseignement: un mal inéluctable? , in: Nicaise, I., Desmedt, E., M., D. (eds), *Une école réellement juste pour tous*. Waterloo: Plantyn: 21-53.
- NOZICK, R. (1974), *Anarchy, state and utopia*, New York: The Free Press.
- Nussbaum, M. C. (2000), *Women and human development: the capabilities approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-capitale (2006), *Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale*. <http://www.observatbru.be/documents/graphics/dossiers/dossier-2006-atlas-de-la-sante-et-du-social-de-bruxelles-capitale-00-couvertures.pdf>
- Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-capitale (2010), *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, Rapport Thématique: Vivre sans chez soi* – http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2010/2_rapport_thematique_2010.pdf
- OECD (2011), *Health at a glance 2011*, Paris: OECD
- OESO (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD Countries and G20 countries*, Paris: OECD.
- ONE (2009), *Bilan d'une décennie: 2000-2009*, Bruxelles: Office de la Naissance et de l'Enfance.
- Pepermans, G. (2002), *Kanttekeningen bij het gratis leveren van elektriciteit*, Leuven, K.U. Leuven Energie-instituut.
- Perrons, D., Plomien, A., Kikley, M. (2010), Migration and uneven development within an enlarged European Union: Fathering, gender divisions and male migrant domestic services, *European Urban and Regional Studies*, 17 (2).
- Petrella, F., Richez-Battesti, N. (2011), Concurrence et rentabilité dans les services sociaux d'intérêt général: quel impact pour les associations?, in: Solidarité, P. I. (eds), *Services sociaux d'intérêt général: entre finalité sociale et libre-concurrence*. Brussel: Les Cahiers de la Solidarité: 79-88.

Bibliographie

- Pichon, P., Francq, B., Firdion, J.M., Marpsat, M., Roy, S., Soulet, M.H. (2008), *SDF, Sans-Abri, Itinérant – Oser la comparaison*: Presses Universitaires de Louvain.
- Piven, F., Cloward, R. (1979), *Poor people's movements. Why they succeed, how they fail*, New York: Vintage Books.
- Postema, G. (1990), Equality as membership, *Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 19: 155-178.
- Pour la Solidarité (2011), Services sociaux d'intérêt général entre finalité sociale et libre-concurrence, *Les Cahiers de la Solidarité* 27.
- Pourtois, J.-P., Desmet, H. (2004), *L'éducation implicite*, Paris: Presse Universitaire de France.
- Prieto, C. (2011), "Qualité de l'emploi" ou travail décent: les enjeux d'une controverse in: Coutrot, T., Meda, D., Flacher, D. (eds), *Pour en finir avec ce vieux monde. Les chemins de la transition*. Parijs: Les éditions Utopia: 133-145.
- Procacci, G. (2003), Exclusion et revendication citoyenne, in: Châtel, V., Soulet, M.-H. (eds), *Agir en situation de vulnérabilité: Les Presses de l'université de Laval*: 99-111.
- Programmatorische Federale Overheidsdienst Maarschappelijke Integratie (2011), *Baromètre inter-fédéral de la pauvreté*, SPP Intégration Sociale.
- Put, J., Verdeyen, V. (2010), *Praktijkboek sociale zekerheid. Voor de onderneming en de sociale adviseur*, Mechelen: Kluwer.
- Pyrko, J., Darby, S. (2009), Conditions of behavioural changes towards efficient energy use – a comparative study between Sweden and the United Kingdom, *Energy Efficiency* 4 (3), 223-236. DOI 10.1007/s12053-010-9099-x
- Raes, K. (1995), Sociale grondrechten als mogelijkheidsvoorwaarden voor een gelijke individuele vrijheid van eenieder. Over de morele grondslagen en grenzen van individuele rechtsaanspraken, *Welzijnsjds – Noden, Armoede* (17): 33-53.
- Raes, K. (1999), Ethische bouwstenen van armoedebestrijding. Van armoedebestrijding naar rijkdombestrijding en rijkdomverdeling?, in: Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1999*. Leuven/Amersfoort: Acco: 334-347.
- Raeymaeckers, P., Vranken, J. (2009), Hulpverleners over 'Activering – De rol van organisatie en buurt bij de hulpverlening in het Antwerpse OCMW, Leuven/Den Haag: Acco.
- Ravallion, M. (2010), *Poverty Lines across the World*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Ravallion, M., Chen, S. (2009), *Weakly Relative Poverty*. Policy Research Working Paper 4844.
- Rawls, J. (1971), *A theory of justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Raynaud, C., Gerhardt, T., Gerardt, T.E., Nazaremo, E.R. (2002), *Pauvreté, inégalités économiques: conditions de vie et stratégie d'acteurs*, Face à Face (4).
- Rigaux, M. (2004), *Tussen burgerschap en sociale concurrentie. Over arbeid in zijn verhouding tot kapitaal doorheen het recht.*, Antwerpen: Intersentia.
- Rigaux, M., Verboven, X. (1984), *Arbeidsrecht doorheen de bijzondere machtsbesluiten*, in: Rigaux, M. (eds), *Actuele problemen van het arbeidsrecht*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen: 451-501.
- Roelen, K. (2010), *Child poverty – What's in a word?*, in: Vandenhole, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), *Why Care? Children's Rights and Child Poverty*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia: 113-130.
- Roelen, K., Notten, G. (2011), *Monitoring child well-being in the European Union: measuring cumulative deprivation*, Innocenti Working Paper May 2011, UNICEF Innocenti Research Center.
- Roemer, J. (1981), *Analytical foundations of marxian economic theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallón, P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris: Editions du Seuil.
- Rowntree, B. S. (2000), *Poverty: A study of town life*, Bristol: The Policy Press.
- Roy, S., Hurtubise, R. (2007), *L'itinérance en questions*: Presses de l'Université du Québec.
- Runciman, W. (1972), *Relative deprivation and social justice. A study of attitudes to social inequality in twentieth-century England*, Harmondsworth: Penguin.

Bibliographie

- Samoy, E. (2009), Handicap en Arbeid Deel I: Definities en statistieken over de arbeidsdeelname van mensen met een handicap, Vlaamse Overheid. Departement Werk en Sociale Economie.
- Scharpf, F. (2009), Legitimacy in the Multi-level European Polity, *European Political Science Review*, 1 (2): 173-204.
- Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté (2008), Plan fédéral de lutte contre la pauvreté. [http://www.luttepauvrete.be/publications/Plan_lutte_pauvret %C3%A9_040708.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/Plan_lutte_pauvret%C3%A9_040708.pdf)
- Sen, A. (1983), Poor, Relatively Speaking, *Oxford Economic Papers*, 35: 153-169.
- Sen, A. (1985), A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend, *Oxford Economic Paper*, 37(4): 669-676
- Sen, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (1993), Capability and well-being, in: (eds), *The quality of Life*. New York: Oxford University Press Inc.: 30-53.
- Sen, A. (2004), Dialogue, capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation, *Feminist Economics*, 10 (3): 77-80.
- Sen, A. (2005), Human Rights and Capabilities, *Journal of Human Development*, 6 (2).
- Sennet, R., Cobb, J. (1973), *The hidden injuries of class*, New York: Vintage.
- Serroyen, C. (2011), Knelt het sociaal overleg? Over individualisering en flexibilisering in: Devos, C., Humblet, P., Mus, M. (eds), *De toekomst van het sociaal overleg*. Gent: Academia Press.
- Service de lutte contre la pauvreté la précarité et l'exclusion sociale, SPP Intégration Sociale (2009), *Combien de personnes sont-elles confrontées à une coupure totale ou partielle d'alimentation en énergie? Des faits et des chiffres*, Bruxelles.
- Service de lutte contre la pauvreté la précarité et l'exclusion sociale (2010), *Rapport bisannuel de lutte contre la pauvreté 2008-2009, partie 2: Pour une approche cohérente de la lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté*.
- Service public fédéral Sécurité sociale Direction générale Personnes handicapées (2010), *Aperçu de l'année 2010 en chiffres* - [http://www.luttepauvrete.be/publications/Plan_lutte_pauvret %C3%A9_040708.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/Plan_lutte_pauvret%C3%A9_040708.pdf)
- SPP Intégration Sociale (2007), *Etat des lieux de la législation belge relative aux mesures sociales dans le domaine de l'énergie - Situation au 1er décembre 2007. Note de travail du Service de lutte contre la pauvreté sur la Législation sociale dans le domaine de l'énergie*, Bruxelles.
- Standing, G. (2011), *The Precariat. The New Dangerous Class*, London: Bloomsbury Academic.
- Steenkens, K., Van Regenmortel, T. (2007), *Empowerment Barometer*, Stad Antwerpen/Werk en Economie, HIVA, MANUS, OCMW Antwerpen en Levanto.
- Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K. (2011), De meting van armoede in de Europese Unie: een pleidooi voor de ontwikkeling van Europese referentiebudgetten, *Tijdschrift voor Sociologie*. (te verschijnen)
- Storms, B., Goedemé, T., Van den Bosch, K. (2011), Reference budgets. Are they an alternative to the current poverty line?, Conference "Growth, Social Protection and Inequality". Sigüta: FISS
- Storms, B., Van den Bosch, K. (2009), Mutual learning on reference budgets: lessons learned, in: Warnaar, M., Luten, A. (eds), *Handbook of Reference Budgets, on the design, construction and application of reference budgets*. Utrecht: Nibud: 122-132.
- Storms, B., Van den Bosch, K. (2009), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven: Acco.
- Supiot, A. (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Parijs: Flammarion
- TARKI Social Research Institute (2010), *Child Poverty and child well-being in the European Union, Report prepared for the DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Unit E.2) of the European Commission.*, Budapest, European Commission.
- Taylor, C. (1989), *Sources of the self. The making of the modern identity*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bibliographie

- Thelen, L. (2006), *L'exil de soi – Sans-abri d'ici et d'ailleurs*, Bruxelles: Travaux et Recherches 52, Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Hammondsworth: Penguin Books.
- Uchitelle, L. (2006), *The disposable American. Layoffs and their consequences*, New York: Vintage books.
- Universiteit Gent, Université de Liège (2004), *Rapport définitif «Évaluation du programme Politique des grandes villes»*, Bruxelles, Politique fédérale des Grandes Villes, Mens en Ruimte.
- Van den Bosch, K. (2001), *Identifying the Poor. Using subjective and consensual measures*, Aldershot: Ashgate.
- Van den Bosch, K., Storms, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. (2009), *Armoedegrenzen voor Europa*, in: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., Van Haarlem, A. (eds), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven: Acco: 195-211.
- Van Geertsom, J. (2011), *Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi!*, Bruxelles: SPP Intégration Sociale.
- Van Gils, J., Willekens, T. (2010), *Belevingsonderzoek bij kinderen en jongeren die in armoede leven, Deel 1 en deel 2, Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Overheid, Meise, Onderzoekscentrum Kind en Samenleving*.
- Van Hootegeem, G. (1991), (On)gewenste flexibiliteiten. Een caleidoscopisch flexibiliteitsoverzicht in: Humblet, P., Lenaerts, L. (eds), *Flexibele arbeid*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen.
- Van Lancker, A. (2010), *Working document on a Framework Directive on Minimum Income, The European Anti-Poverty Network*. Presented at the Conference on Minimum Income Schemes, 24.09.2010.
- Van Mechelen, N., Bogaerts, K. (2008), *Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Van Mechelen, N., Bogaerts, K., Cantillon, B. (2007), *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*. Brussel, FOD Sociale Zekerheid.
- Van Mechelen, N., Marchal, S. (te verschijnen), *The evolution of social assistance benefit levels for the able-bodied*, in: Marx, I., Nelson, K. (eds), *Minimum Income Protection in the EU*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I., Cantillon, B. (2011), *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., Charofedine, R. (2010), *Les inégalités sociales de santé en Belgique*, Gent: Academia Press.
- Van Oyen, H., Tafforeau, J., Hermans, H., Quataert, P., Schiettecatte, E., Lebrun, L., Bellamammer, L. (1997), *The Belgian Health Interview Survey*, *Archives on Public Health* (55): 1-13.
- Van Put, A. (1994), *Ondernemingsparticipatie. De weg naar democratie in de onderneming*, Gent: Mys en Breesch.
- Van Regenmortel, T., Demeyer, B., Vandenbempt, K., Van Damme, B. (2006), *Zonder (t)huis: Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*, Leuven: LannooCampus.
- Van Thielen, L., Deflandre, D., Van den Bosch, K., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman, M.T., Storms, B. (2010), *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.
- Vanachter, O. (1987), *Arbeidsduur- arbeidsorganisatie en flexibiliteit. Recente ontwikkelingen in België*, in: Engels, C. (eds), *Invoering van nieuwe arbeidsregelingen in de ondernemingen. De Wet van 17 maart 1987*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen: 18-32.
- Vandeninden, F. (2010), *Social pension in Europe: the aim, the result and the cost*, Liège, Crepp working paper.

Bibliographie

- Vandermotten, C., Marissal, P., De Tuck, A., Van Hamme, G., Kesteloot, C. (2007), *Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges, Bruxelles, SPP Intégration sociale, Politique des grandes Villes.*
- Vanhournout, J., Humblet, P. (2011), *De loonmatiging en de loonnorm 2011-2012*, Gent: Story-Publishers.
- Verly, J. (2004), *L'improbable emploi*, Brussel: Editions Labor.
- Vettenburg, N., Burssens, P., Goris, P., Melis, B., Van Gils, J., Verdonck, D., Walgrave, L. (2003), *Preventie gespiegeld: Visie en instrumenten voor een wenselijke preventie*, Tiel: Uitgeverij Lannoo.
- Vexliard, A. (1956), *Introduction à la sociologie du vagabondage*, Paris: Rivière.
- Vincentian Partnership for Social Justice (2008), *Minimum essential budget standard for six household types*, Dublin: Vincentian Partnership for Social Justice - http://www.budgeting.ie/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=33
- Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (2011), *Statistieken 2010 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbare dienstverplichtingen*, Brussel, Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt.
- Vranken, J. (1977), *Armoede in de welvaartsstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing (2 delen)*. Politieke en Sociale Wetenschappen. Antwerpen, Universitaire Instelling Antwerpen: 482.
- Vranken, J. (1998), *Van 'moderne armoede' naar 'sociale uitsluiting'. Een verkenning van begrips- en beleidsontwikkelingen*, in: Vranken, J., Vanhercke, B., Carton, L., Van Menxel, 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., 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. (2010), *Belgium 2010. Using reference budget for drawing up the requirements of a minimum income scheme and assessing adequacy*, Synthesis Report, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion., European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Vranken, J. (2010), *La pauvreté infantile*, in: D. Dierckx, Van Herck, N., Vranken, J. (eds), *Pauvreté en Belgique*. Leuven/Den Haag: Acco: 181-197.
- Vranken, J. (2010), *Poverty, like beauty, lies in the eye of the beholder?*, in: Vandenhole, W., Vranken, J., De Boyser, K. (eds), *Why Care? Antwerp-Oxford-Portland*: Intersentia: 91-112.
- Vranken, J., De Blust, S., De Blust, S., Dierckx, D., Van Haarlem, A. (2010), *Armoede en sociale uitsluiting: Jaarboek 2010*, Leuven: Acco.
- Vranken, J., Vandenhole, W., De Boyser, K. (2010), *Introduction: why a book on children's rights and childhood poverty?*, in: Vandenhole, W., Vranken, J., and De Boyser, K. (eds), *Why Care? Children's Rights and Child Poverty*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia: 1-14.
- Wagener, M. (2009), *La réorganisation du secteur d'aide aux sans-abri en région de Bruxelles-Capitale. Les articulations entre le monde politique, le travail social et les habitants de la rue*, UCL.
- Wagener, M. (2011), *Trajectoires de monoparentalité: relations au travail et au logement -Rapport intermédiaire pour le Jury 2011, Bruxelles, Prospective Research for Brussels, Innoviris.*
- Walzer, M. (1983), *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Oxford: Blackwell.
- Warnaar, M., Luten, A. (2009), *Handbook of Reference Budgets, on the design, construction and application of reference budgets*, Utrecht: Nibud.
- Waterplas, L., Samoy, E. (2005), *L'allocation personnalisée: le cas de la Suède, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la Belgique*, *Revue Française des Affaires sociales*, 2 (2): 61-101.

- Wilkinson, R., Marmot, M. (2004), *Les déterminants sociaux de la santé: les faits*, Danemark: OMS.
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2009), *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*: Granta.
- Williquet, M., Albarello, E. (2010), *Recherche qualitative participative sur le vécu d'enfants de 6 à 12 ans vivant dans la pauvreté en Communauté française*, Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse, Sonecom.
- Wilson, W. (1987), *The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Underclass and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Winch, D. (1996), *Riches and poverty. An intellectual history of political economy in Britain 1750-1834*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Windey, S. (2007), *Aan de onderkant van de technologische samenleving. Een onderzoek naar de relatie tussen armoede en technologie*, Het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek.
- Wresinski, J. (1994), *Chronic Poverty and Lack of Basic Security. The Wresinski report of the Economic and Social Council of France*, Fourth World Publications, Landover MA.
- Zeeegers, J. (1983), *Le défi Palasthy. Travailler 6 heures par jours?*, Paris-Gembloux Duculot.

Documents officiels

- Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (2010), *Sociale Diensten van Algemeen Belang: in het hart van het Europees sociaal model*, Enkele bedenkingen bij de algemene context, Brussel: FOD Sociale Zekerheid.
- Commission d'accompagnement pour le recrutement de personnes avec un handicap dans la fonction publique fédérale (2010), *Rapport d'évaluation*.
- Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (2001), *Evolution des prix du gaz naturel sur le marché résidentiel*, Bruxelles.
- Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (2011), *Evolution des prix de l'électricité sur le marché résidentiel*, Bruxelles.
- Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (2011), *Evolution du tarif social de l'électricité sur le marché résidentiel*, Bruxelles.
- Commission européenne (2007), *La discrimination dans l'Union européenne*, Eurobaromètre.
- Commission européenne (2009), *Evaluation à mi-parcours du plan d'action européen 2003-2010 en faveur des personnes handicapées*, Royaume-Unis.
- Commission of the European Communities (1993), *Communication concerning the application of the Agreement on Social Policy*. Brussels.
- Commission of the European Communities (2007), *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of regions*.
- Commission Wallonne Pour l'Energie (2011), *Rapport annuel spécifique 2010 sur l'exécution des OSP à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*, Jambes.
- CEEP (2010), *Mapping of public services in the EU and in the 27 Member States*, Brussels: CEEP.
- Nations Unies (2009), *Convention ONU relative aux droits des personnes handicapées?*
- Des Nations Unies (2011), *Mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*, Premier rapport périodique de la Belgique.
- ETUC (2006), *Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications*, Evaluation report.
- European Commission (2001), *Part one: situation and trends*, in: *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion*.

Bibliographie

- European Commission (2007), Poverty and Exclusion, special Eurobarometer 279.
- European Commission (2007), Towards Common Principles of Flexicurity. More and better jobs through flexibility and security.
- European Council (2010), European Council 17 June 2010 Conclusions, Brussels.
- European Fuel Poverty and Energy Efficiency (2007), Definition and evaluation of fuel poverty in Belgium, Spain, France, Italy and the United Kingdom – EPEE project WP2.
- Europese Commissie (2004), Partenariat pour le changement dans une Europe élargie, Renforcer la contribution du dialogue social européen.
- Europese Commissie (2010), Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.
- Europese Commissie Werkgelegenheid Sociale Zaken en Inclusie (2010), Sociale bescherming in sociale integratie.
- Inter-Ministerial Group on Fuel Poverty (2001), The UK Fuel Poverty Strategy.
- IWEPS (2007), Rapport sur la Cohésion sociale en Région Wallonne.
- Moniteur belge (1968), Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires.
- Moniteur belge (1987), Loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés.
- Moniteur belge (1995), Décret relatif à l'intégration des personnes handicapées.
- Moniteur belge (2004), Décret relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle.
- Moniteur belge (2006), Décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinées au public.
- Moniteur belge (2007), Arrêté royal organisant le recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique administrative fédérale.
- Moniteur belge (2007), Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.
- Moniteur belge (2008), Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 23 novembre 2006 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public
- Moniteur belge (2008), Décret portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement.
- Moniteur belge (2011), Ordonnance bruxelloise du 20 juillet 2011 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.
- Nationale Pensioenconferentie (2010), Groen boek. Een toekomst voor onze pensioenen, Brussel: Nationale Pensioenconferentie.
- Raad van de Europese Gemeenschappen (1975), Besluit van de Raad van 22 juli 1975 betreffende het programma voor modelprojecten en modelstudies ter bestrijding van de armoede, Brussel.
- Raad van de Europese Unie (2000), Conclusies van het voorzitterschap. Europese Raad Lissabon 23 en 24 maart 2000.
- SPF Emploi (2005), Clés pour les aménagements raisonnables au profit des personnes handicapées au travail.
- Union européenne (2008), Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.
- Vlaams Energieagentschap (2010), Sociale maatregelen voor wie elektriciteit en aardgas koopt, Brussel.

Présentation des auteurs

Elsa Albarello est licenciée en Philosophie et Sociologie. Elle est chargée de missions au bureau SONECOM et possède une expérience notable dans l'étude des populations jeunes.

Jos Berghman est professeur à la KULeuven et directeur du programme du Master International en analyse des politiques sociales. Ses recherches portent sur la politique sociale et la politique sociale européenne.

Anouck Billiet est sociologue, spécialisée en Santé Publique et travaille, depuis 2009, pour l'Observatoire Wallon de la Santé. Ses recherches portent principalement sur les indicateurs wallons de santé et les inégalités sociales de santé.

Kristel Bogaerts est licenciée en Sciences sociales de l'Université d'Anvers. Depuis 1998 elle est chercheuse associée au Centre pour la Politique Sociale Herman Deleeck.

Marie-Thérèse Casman est sociologue et dirige le PSBH (Panel Démographie Familiale) de l'Université de Liège.

Catherine Coppée est titulaire d'un master en sciences de l'éducation et assistante au sein du service de sciences de la famille de l'Université de Mons.

Greet De Vil est licenciée en sciences économiques (KULeuven). Depuis 2000, elle travaille au Bureau fédéral du Plan. Elle s'intéresse, en particulier, à la sécurité sociale des personnes vieillissantes.

Annelies Debels est sociologue et docteur en Sciences Sociales au Centre de recherches sociologiques à la KULeuven.

Andrée Debrulle est licenciée en droit (UCL). Elle travaille au service d'études de la CSC depuis 1990, où elle se charge des dossiers contrats de travail, prépension au niveau belge, dialogue social européen et OIT.

Dominique-Paule Decoster est sociologue, maître de conférences à la faculté Warocqué d'économie et de gestion de l'Université de Mons.

Stefaan Demarest est licencié en sciences politiques et sociales. Depuis 1996, il travaille au ministère de la Santé au sein de l'Institut scientifique de la Santé Publique pour le projet « Enquête de la santé ».

Filip Dorssemont est professeur à la Faculté de Droit de l'UCL (Centre interdisciplinaire droit, entreprise et société). Auparavant, il a travaillé en tant qu'enseignant-chercheur à l'Université d'Utrecht (2002-2006) et comme assistant, médecin-assistant et chargé de cours à l'Université d'Anvers.

Nicole Fasquelle est économiste (ULB) et licenciée en économétrie (VUB). Elle travaille au Bureau fédéral du Plan, depuis 1992, principalement sur la problématique du vieillissement de la population. Elle est secrétaire du Comité d'étude sur le vieillissement.

Bernard Francq est docteur en sociologie, professeur émérite à l'UCL, il est chercheur au CRIDIS (UCL/IACCHOS) et au Centre d'Analyse et d'Intervention sociologique (CADIS/EHESS/Paris).

Anneline Geerts est sociologue, Master en Conflit et Développement et chercheure associée au Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASes) de l'Université d'Anvers.

Tim Goedemé est sociologue de l'Université d'Anvers, aspirant du FWO-Vlaanderen (2006-2011), et travaille depuis 2005 au Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck. Il travaille sur un doctorat consacré à la définition et à la mesure de la pauvreté, la protection du revenu minimum pour les personnes âgées dans l'Union européenne et le lien entre l'adéquation des minima sociaux et de la pauvreté chez les personnes âgées.

Marie-Claire Haelewyck est docteur en sciences psychopédagogiques. Elle est professeure et responsable du service d'orthopédagogie clinique à l'Université de Mons.

Patrick Humblet est professeur ordinaire à la Faculté de Droit de l'Université de Gand. Il est président du Département de droit social. Il enseigne également à Antwerp Management School et à l'Ecole Royale Militaire.

Frédéric Huybrechs, ingénieur commercial, a travaillé comme chercheur au centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASes). Il est actuellement doctorant à l'IJOB (Instituut voor ontwikkelingsbeleid en -beheer).

Willy Lahaye est philosophe et docteur en Sciences Psychologique et de l'Education. Il est professeur et dirige le service de sciences de la famille à l'Université de Mons. Il mène des recherches et des interventions en collaboration avec le CeRIS.

Sandrine Meyer, ingénieur commercial de formation et spécialisée en gestion de l'environnement, est chercheuse depuis plus de dix ans au Centre d'Etudes Economiques et Sociales de l'Environnement de l'Université libre de Bruxelles (CEESE - ULB).

Anke Mutsaerts est sociologue et chercheure au Centre de Recherche en Sociologie à la KULeuven.

Hans Peeters a étudié les sciences politiques et le droit des pensions. Il est employé au Centre de Recherche sociologiques (recherche sur les politiques de retraite) de la KULeuven et prépare actuellement un doctorat sur la stratification de la sécurité des pensions belges.

Bérénice Storms est licenciée en sociologie et est rattachée en tant que chercheuse au Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck et à la Katholieke Hogeschool Kempen.

Karel Van den Bosch est docteur en Sciences politiques et sociales. Il travaille en tant que chercheur pour le Bureau fédéral du Plan et le Centre pour la Politique sociale.

Jan Van Gils est docteur en psychologie et en sciences de l'éducation, directeur du Centre de recherche « Kind en Samenleving » depuis 2010, président du Réseau européen « Child Friendly Cities » et président du Conseil international pour le Jeu de L'Enfant.

Anne Van Lancker a travaillé au parlement européen pour le SP.A pendant 15 ans. Elle est actuellement consultante indépendante, en particulier dans le domaine de la politique sociale européenne.

Frieda Vandeninden a effectué ses études en Sciences Économiques à l'Université de Liège et a obtenu une thèse de doctorat à l'Université de Maastricht. Elle est actuellement chercheuse au Centre de Recherche en Économie publique et de la population à l'Université de Liège.

Natascha Van Mechelen est sociologue (KULeuven) et travaille depuis 2001 au Centre pour la politique sociale Herman Deleeck.

Jan Vranken est sociologue et professeur ordinaire émérite à l'Université d'Anvers. Il est également fondateur du Centre sur la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS).

Martin Wagener est doctorant boursier (PRFB) en sociologie au CRIDIS (UCL/IACCHOS). Il poursuit une thèse qui traite des trajectoires de monoparentalité au niveau de la relation au travail et au logement dans la région de Bruxelles-Capitale.

Muriel Wiliquet est sociologue et directrice adjointe du bureau SONECOM.

Tinne Willekens est chercheure à l'Institut Athéna, à la Faculté des sciences de la Terre et de la Vie, à de Vrije Universiteit Amsterdam. Elle est chercheure également au Centre de recherche "Kind en Samenleving", depuis 2010.



Addendum

'La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est une priorité du Gouvernement.'
(extrait de l'accord gouvernemental Di Rupo)

Que trouvons-nous sur la lutte contre la pauvreté dans l'accord gouvernemental du gouvernement Di Rupo? Ledit 'accord papillon' conviendra-t-il également à ceux qui vivent dans la pauvreté ou dans une situation quasi similaire?

La lutte contre la pauvreté est le plus explicitement abordée dans la partie II de l'accord, au point 3.3.1 *Lutter contre l'exclusion sociale et pour l'intégration des personnes*¹, bien que la section '3.3. *Intégration sociale, lutte contre l'exclusion sociale, soutien aux personnes handicapées et égalité des chances*' contienne les éléments d'une politique *directe* visant à combattre la pauvreté et les autres formes d'exclusion sociale². Nous évoquons la politique *directe* car après de nombreuses années d'observation, nous nous sommes aperçus que les mesures issues de la politique de pauvreté *indirecte* (la politique économique, sociale et juridique générale) peuvent créer une plaque brûlante sur laquelle s'évaporent instantanément toutes les aides en faveur des personnes pauvres. Il est toutefois encore trop tôt pour dresser une analyse, notamment parce que les ministres peuvent encore définir leur propre cheval de bataille dans les domaines qui leur ont été attribués.

La phrase d'ouverture semble en tout cas positive. ' *Le Gouvernement fera de la politique favorisant l'intégration sociale active des citoyens et les protégeant de l'exclusion sociale une priorité.*' Avec cet engagement, la politique fédérale entend s'inscrire dans le cadre de la stratégie européenne d'« inclusion active ». Un autre lien avec la stratégie UE 2020 transparaît au travers de la volonté, exprimée dans le Plan national de réforme et renouvelée ici, de faire sortir 380000 personnes de la pauvreté à l'horizon 2020. La question cruciale reste bien entendu de savoir quelles '*mesures adéquates*' seront nécessaires '*pour atteindre l'objectif formulé en matière de lutte contre la pauvreté*'. Il est exclu, selon nous, que cet objectif puisse être réalisé à l'aide de ce qui se trouve dans la section 3.3; le reste de l'accord gouvernemental offre - à première vue, nous le rappelons - peu de solutions, pas plus que les développements économiques généraux. Qui va taper sur les doigts du gouvernement (et de la Commission européenne en ce qui concerne l'objectif pauvreté de la stratégie UE 2020) si cet objectif n'est pas atteint?

Les personnes vivant dans la pauvreté ont peut-être un rôle plus marqué, dans le sens où elles peuvent faire entendre leur voix, mais il ne s'agit en aucun cas d'un rôle dans le sens du pouvoir.

Examinons de plus près la partie de l'accord gouvernemental consacrée à la pauvreté. Nous y trouvons des propositions destinées aux personnes pauvres, pour des situations spécifiques (comme l'endettement et la précarité énergétique), de même que des missions pour les institutions et des projets liés à la législation et à son exécution.

Commençons par les **groupes cibles**.

- Trois groupes cibles sont cités: *les parents isolés, les enfants qui vivent dans la pauvreté et les personnes éloignées du marché du travail.*
 - *En concertation avec les entités fédérées, le Gouvernement concrétisera un plan réaliste d'éradication de la pauvreté infantile.*
- Mais d'autres groupes cibles sont pris en considération, comme les personnes âgées et les sans-abris (bien qu'il s'agisse plutôt d'un accord procédural en ce qui concerne ce dernier groupe).
 - *Pour éviter que les personnes âgées ne perdent leurs droits ou ne les obtiennent trop tard, l'octroi du droit au revenu garanti sera accéléré.*
 - Le Gouvernement conclura un accord de coopération avec les Communautés et Régions concernant les *sans-abri* afin de déterminer les rôles et les responsabilités de chaque niveau de pouvoir.
- *Que 'le Gouvernement poursuive également le plan national contre la fracture numérique' ne profite pas automatiquement aux personnes en situation de pauvreté mais il est clair qu'elles se trouvent dans une situation à risque. Le monde numérique peut certes ouvrir des portes aux personnes vivant dans la pauvreté - notamment aux jeunes - mais ce plan national doit alors plus clairement tenir compte des problèmes et des difficultés auxquels les personnes en situation de pauvreté font face.*
- Des mesures sont également prévues pour l'ensemble du groupe cible des personnes en situation de pauvreté. *Le Gouvernement sera particulièrement attentif au pouvoir d'achat des personnes à faibles revenus.*
 - Le Gouvernement promet de s'attacher au *'relèvement progressif des allocations les plus basses de la Sécurité sociale et des régimes d'aide sociale'* mais cette promesse est soumise à des conditions.
 - *'En fonction des disponibilités budgétaires et en tenant compte des marges de l'enveloppe bien-être'*
 - *'Ce faisant, il tiendra compte des avantages sociaux qui sont liés auxdits revenus de remplacement pour atteindre à terme le seuil de pauvreté.'* Est-ce une nouvelle étape dans l'analyse des ressources, où il faut tenir compte des avantages sociaux jusqu'à présent restés hors d'atteinte? Un éclaircissement serait le bienvenu, le rôle des partenaires sociaux étant indéniablement essentiel à cet égard.

- Le Gouvernement 'poursuivra l'objectif de liaison au bien-être des allocations les plus basses, y compris le revenu d'intégration sociale et l'aide sociale équivalente, afin d'éviter que l'écart ne se creuse entre ces allocations et le coût de la vie. Le Gouvernement veillera à ne pas réduire l'écart existant entre les revenus de remplacement et les revenus du travail.'
- Certaines mesures visent les circonstances exceptionnelles que les personnes pauvres peuvent connaître, comme quand elles sont malades ou quand elles ont des problèmes de fourniture d'énergie.
 - À court terme, l'octroi du statut OMNIO à toutes les personnes pouvant potentiellement en bénéficier sera simplifié et accéléré.
 - Le tiers payant sera également généralisé pour les groupes de patients les plus vulnérables.
 - Partout où c'est possible, le Gouvernement accélérera l'ouverture automatique de droits sociaux de type tarif social pour les personnes qui répondent aux conditions prévues (notamment énergie, eau, communications, SNCB).

Une attention particulière est accordée au **domaine** de la problématique croissante des dettes, que nous appelons depuis de nombreuses années 'la nouvelle ligne de production de la pauvreté', à côté de la ligne classique qui trouve son origine dans l'exclusion du marché du travail. Vu la répartition des compétences en matière de politique du marché du travail, l'accord stipule seulement que 'le Gouvernement mettra la priorité sur l'activation via une concertation avec les Régions, les Communautés et une collaboration avec les autorités locales'. Au niveau de la politique en matière de règlement des dettes, l'accord comporte plusieurs résolutions spécifiques.

- Le Gouvernement améliorera la procédure en règlement collectif de dettes (...) via, entre autres, une meilleure communication entre le médiateur et la personne surendettée.
- Une réglementation sera prise pour permettre aux personnes qui font l'objet d'un règlement collectif de dette de percevoir un revenu décent qui tiendra compte de leur situation familiale spécifique et qui permettra de mettre fin à leur situation de surendettement dans un délai raisonnable.
- Le Gouvernement (...) améliorera la procédure de recouvrement amiable de dettes afin de mieux tenir compte des intérêts des consommateurs. Il clarifiera le cadre d'action des huissiers, des sociétés de recouvrement et des avocats.
- Le Gouvernement sera attentif aux problèmes et besoins des travailleurs indépendants confrontés à des dettes importantes ou en situation de faillite.
- Le Gouvernement prévoit aussi un contrôle sur les pratiques de crédit et publicité agressives via un renforcement des règles sur les ouvertures de crédit.

Quelles missions sont confiées aux **institutions**?

- 'La maladie ne peut pas faire tomber dans la pauvreté et la pauvreté ne peut pas générer la maladie' semble être un appel pour toutes les parties concernées à améliorer le caractère préventif des soins de santé et leur accessibilité mais surtout à assurer

un environnement de vie plus sain, avec moins de stress négatif pour tout le monde – notamment pour les personnes en situation de pauvreté. Le Gouvernement portera dans tous les cas une attention particulière aux inégalités qui existent en matière de soins de santé et plus particulièrement dans les domaines de la santé physique et mentale.

- L'une des mesures qui profiteront surtout aux mères isolées ('venir en aide aux familles confrontées à la défaillance du débiteur d'aliment') porte sur 'l'action du Fonds de créances alimentaires (SECAL)'. Celle-ci doit être améliorée notamment 'en optimisant les récupérations des avances auprès du parent débiteur et en informant encore mieux la population sur les services proposés par le SECAL'.
- Mais le plus gros de l'attention 'institutionnelle' ira - sans surprise - aux CPAS. Le Gouvernement veillera (...) à soutenir les CPAS dans leurs missions d'intégration sociale et les encouragera à atteindre les objectifs fixés en la matière. Depuis le début de cette section, ils ont reçu la mission d'agir de manière proactive pour dépister la pauvreté cachée. C'est une façon de souligner une nouvelle fois 1° le rôle central du CPAS et 2° la nécessité de renforcer la prévention.

Quelles mesures faut-il instaurer pour ce faire? L'accent porte encore et toujours sur l'activation au sein du marché du travail, sauf pour 'les personnes trop éloignées du marché de l'emploi', malgré le renvoi à une 'inclusion active' au début de cette section. 'L'activation sociale en les incitant à une participation sociale utile' semble réservée à ceux 'qui ne parviendraient pas à une activation professionnelle' alors que les deux processus sont étroitement liés dans une stratégie d'inclusion active de qualité.

- En cas d'octroi du revenu d'intégration sociale,³ les CPAS auront l'obligation d'activer le bénéficiaire en l'inscrivant au service régional pour l'emploi.
- L'exonération pour insertion professionnelle qui bénéficierait à un bénéficiaire du RIS qui reprendrait un emploi à temps partiel sera réformée afin de favoriser l'augmentation de la durée de travail et en faciliter l'accès.
- La réglementation sera assouplie pour stimuler les partenariats entre les CPAS, le service régional de l'emploi et une tierce partie, l'objectif étant de mener un accompagnement intégral des bénéficiaires du RIS vers l'emploi.
- 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.

Pour pouvoir accomplir ces tâches, il convient de miser sur la modernisation et le soutien des CPAS. Voici les différents éléments, classés dans un ordre légèrement différent de l'accord Gouvernemental.

- Pour améliorer la qualité des services des CPAS aux citoyens et dans un souci d'efficacité, le Gouvernement veillera à ce que les conditions de travail des travailleurs sociaux continuent à être améliorées notamment par le financement d'emplois via

le Maribel social public et par l'instauration d'une analyse de la charge de travail incluant une meilleure harmonisation des dossiers sociaux entre les CPAS.

- De façon générale, le Gouvernement sera attentif à ce que des modifications réglementaires n'entraînent pas de transfert de charges vers les CPAS sans juste adaptation de leurs moyens.
- Le Gouvernement poursuivra la simplification administrative au profit des bénéficiaires et des CPAS et veillera à soulager ces derniers des compétences qui relèveraient d'autres organismes.
- 'En fonction des disponibilités budgétaires', le Gouvernement examinera la possibilité d'adapter le taux de remboursement du revenu d'intégration sociale.
- Compte tenu des décisions prises en matière d'allocations d'attente, et du transfert d'un nombre important de personnes exclues vers les CPAS, la part fédérale du coût du RIS remboursé aux CPAS sera majorée pour un budget équivalent à ce transfert de charge.
- Le remboursement de l'aide médicale via les CPAS sera réformé pour envisager son remplacement par un système simplifié impliquant, la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et ultérieurement les mutuelles.
- Dans le même objectif de simplification administrative et sans toucher aux modalités de remboursement actuelles, le Gouvernement examinera la faisabilité d'une fusion progressive des régimes actuels de revenu d'intégration sociale et d'aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale.
- Il veillera à intensifier les collaborations entre CPAS et ONEM afin d'éviter tout transfert de charge injustifié.
- Le Gouvernement mettra en œuvre les moyens utiles à la lutte contre la fraude sociale en vue de mieux rediriger les moyens disponibles vers les personnes qui en ont besoin tout en veillant à lutter contre toute forme d'exploitation de la pauvreté.

Qu'en est-il des initiatives législatives et de leur exécution administrative, autrement dit des **intentions en termes de procédure**?

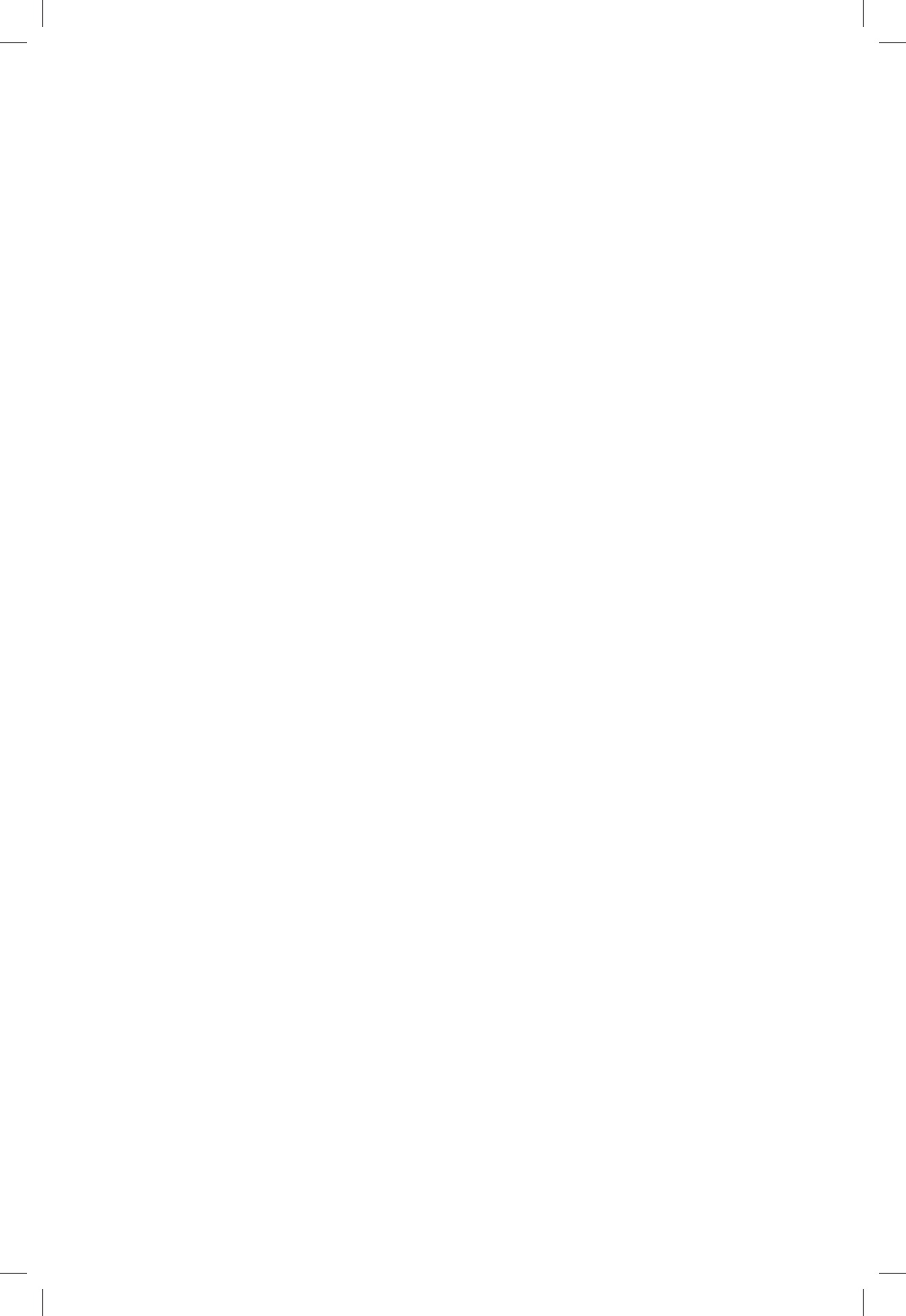
- Les dispositions légales de lutte contre la pauvreté seront renforcées. À cet égard, le Gouvernement actualisera la mise en œuvre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté et l'adaptera sur la base d'objectifs stratégiques et opérationnels. La dernière partie de cette phrase manque de précision car la question reste de savoir quels sont ces objectifs?
- Il renforcera le partenariat établi avec les partenaires de la 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 suffisamment sur les droits sociaux accordés aux bénéficiaires.

NOTES

- 1 *Les extraits de l'accord gouvernemental sont en italique.*
- 2 Nous ne retenons pas les mesures prévues pour l'intégration des handicapés et pour le renforcement de la politique d'égalité des chances. Nous y reviendrons plus tard.
- 3 Afin de ne pas alourdir la présentation, nous avons systématiquement omis la mention 'sous réserve d'une concertation avec les Régions/Communautés'.







Gedrukt en gebonden bij Acco, Leuven