



SANS DÉTOUR !

10 ANS DE
COLLABORATION
POUR L'INTÉGRATION
SOCIALE



SANS DÉTOUR !

10 ANS DE COLLABORATION POUR L'INTÉGRATION SOCIALE

Virginie De Potter et Lief Vandervoort ont écrit ce livre, commandé par le SPP Intégration sociale

AVANT-PROPOS

Un double anniversaire, les 10 ans du droit à l'intégration sociale et les 10 ans du SPP Intégration sociale, a été l'occasion de faire le point sur tout le travail qui a été réalisé mais surtout sur tout le travail qui reste à faire.

La loi sur l'intégration sociale a provoqué tout un bouleversement de la politique en matière de lutte contre la pauvreté. L'accent est désormais mis sur l'activation et l'accompagnement des personnes. Un accompagnement qui doit mener certaines personnes vers le marché du travail où vers des formations tandis que d'autres doivent pouvoir sortir de la solitude ou du sans-abrisme.

Le travail ne peut se faire que dans un contexte où droits et devoirs vont de pair. Les personnes doivent eux-mêmes vouloir donner un sens à leur vie. La recherche d'autonomie doit toujours être centrale.

“ C'est important pour moi. L'obtention d'un revenu d'intégration, n'est en effet, pas une fin, mais le début d'une nouvelle vie.”

La loi crée un cadre, mais le contenu, le sens que chaque CPAS peut lui donner est individuel et flexible. Les CPAS sont donc les partenaires les plus adéquats pour un accompagnement sur mesure des personnes.

Un groupe qui m'est particulièrement cher, c'est celui des étudiants pour qui le droit à l'intégration sociale offre une chance d'obtenir un diplôme. C'est le meilleur investissement que la société peut faire pour rompre la pauvreté générationnelle. Investir dans un trajet d'étude pour les jeunes, offre un rendement très élevé.

Une loi importante comme celle qui offre le DIS (Droit à l'Intégration Sociale) n'est pas une fin en soi, elle est une étape. La pauvreté ne s'arrête pas non plus. Les allocations devront être revues car elles ne doivent pas être préjudiciables à certains choix familiaux. Les catégories actuelles du revenu d'intégration ne correspondent pas suffisamment, par exemple, à la réalité des parents isolés, de la coparentalité, des formes de logement solidaire. Par ailleurs, la réforme de l'Etat est l'occasion de réfléchir à la manière dont les CPAS peuvent également obtenir des outils des

régions pour activer les personnes et pour créer davantage de synergies avec les services de médiation du travail existants, avec les centres de formation ou avec le secteur de l'intérim.

10 ans de droit à l'intégration sociale signifient également 10 ans de politique coordonnée en matière de lutte contre la pauvreté. L'attention croissante pour la pauvreté est une nécessité, la coordination des efforts pour lutter contre la pauvreté l'est aussi. Pour cela, il est indispensable de disposer d'une administration efficace, pouvant fournir un travail politique préparatoire et pouvant effectuer le monitoring. Le SPP Intégration sociale s'occupe également des contacts avec les administrations locales, notamment les CPAS. Les 589 CPAS proposent un accompagnement sur mesure des personnes en situation de pauvreté. Dans ce cadre, il est essentiel qu'ils soient soutenus et que l'on réponde à leurs besoins tels que l'ICT, l'expertise juridique ou les possibilités de lutte contre la fraude. A cet effet, un rôle important est réservé au SPP Intégration sociale, un rôle qui ne sera que plus important à l'avenir dans la lutte contre la pauvreté.

Ce livre s'intéresse aux efforts réalisés au cours des 10 dernières années. Je veux profiter de cette occasion pour remercier chaque personne qui contribue quotidiennement à la lutte contre la pauvreté : les collaborateurs des CPAS, les bénévoles, les travailleurs des organisations de terrain et aussi les collaborateurs du SPP Intégration sociale.

Maggie De Block, Secrétaire d'Etat à l'Intégration Sociale et à la Lutte contre la pauvreté

Table des matières

Avant-propos

Introduction

Une quête passionnante

Chapitre 1

Pauvreté en Belgique

- 1.1. La pauvreté, un problème complexe
- 1.2. Aide aux indigents en Belgique : une histoire dans les grandes lignes

Chapitre 2

La loi concernant le droit à l'intégration sociale

- 2.1. Théorie et pratique de la loi
 - 2.1.1. L'emploi au cœur de la nouvelle législation
 - 2.1.2. Le revenu d'intégration
 - 2.1.3. Un projet d'intégration individuel, fixé dans un contrat
 - 2.1.4. La loi et les chiffres
- 2.2. Le débat pour et contre l'activation
- 2.3. L'activation sociale
- 2.4. Inclusion active et activation
- 2.5. Fraude sociale et sous-protection
 - 2.5.1. Fraude sociale
 - 2.5.2. Sous-protection
- 2.6. Public d'origine étrangère

Chapitre 3

Le Centre Public d'Action Sociale, acteur majeur

- 3.1. L'organisation du CPAS
- 3.2. L'autonomie du CPAS
- 3.3. Le financement des missions du CPAS
- 3.4. Le CPAS aujourd'hui et ses grands défis

Chapitre 4

Le SPP Intégration sociale - une nouvelle organisation

- 4.1. La mission du SPP IS
- 4.2. Le management participatif au centre de l'organisation
- 4.3. Co-design

Chapitre 5

Travailler à l'intégration

- 5.1. Le soutien du CPAS
 - 5.1.1. Remboursements : une procédure simplifiée
 - 5.1.2. La Banque Carrefour de la Sécurité Sociale
 - 5.1.3. Simplification administrative
 - 5.1.4. Service Inspection
 - 5.1.5. Questions et réponses

- 5.2. Économie sociale
- 5.3. Une politique pour les grandes villes
- 5.3.1. Ville durable : une politique d'impulsion pour la ville
- 5.3.2. Tous responsables
- 5.3.3. Une politique urbaine européenne
- 5.3.4. Cohésion sociale et médiation SAC
- 5.4. Lutte contre la Pauvreté
- 5.4.1. Coordination
- 5.4.2. Plan fédéral de lutte contre la pauvreté
- 5.4.3. Donner des impulsions
- 5.4.4. Une nouvelle profession : expert du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale
- 5.4.5. Un plan contre la pauvreté infantile
- 5.4.6. EAPN: une voix pour les pauvres
- 5.4.7. La Présidence belge de l'Union européenne au cours de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Chapitre 6

Défis pour l'avenir

- 6.1. Un revenu suffisant pour tous
- 6.2. Lutte contre la pauvreté infantile
- 6.3. L'accent sur l'inclusion
- 6.4. Davantage de travail pour le SPP IS, en Europe également

Réfléchir ensemble à l'avenir

Anciens ministres et secrétaires d'État du SPP IS

Pour ceux qui veulent en savoir plus : littérature

INTRODUCTION

UNE QUÊTE PASSIONNANTE

10 ans, ce n'est qu'une goutte d'eau dans l'histoire mais pour ceux qui les vivent, cela peut représenter un formidable parcours d'apprentissage et de recherche.

En 2002, le législateur a posé une nouvelle maison sur le terrain des droits sociaux fondamentaux: le droit à l'intégration sociale. Les autorités ont parallèlement créé une nouvelle administration: le SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté, Économie sociale et Politique des Grandes Villes. Un nom à rallonge. Avec un sacré mandat: garantir les droits sociaux fondamentaux de manière durable à l'ensemble des citoyens.

Le SPP a reçu la mission d'édifier cette maison du revenu d'intégration. Nous avons pris cette mission à cœur, pas seulement en tant qu'exécutants d'un ordre légal, mais aussi en tant qu'acteurs d'une histoire qui nous mène vers une existence digne pour tous. Une histoire que nous n'écrivons pas seuls. Nous l'écrivons avant tout avec les CPAS, avec nos collaborateurs et les représentants des personnes pauvres. La participation est le fil rouge de cette histoire. Pour déterminer comment construire cette maison, nous avons consulté les personnes en situation de pauvreté et les CPAS.

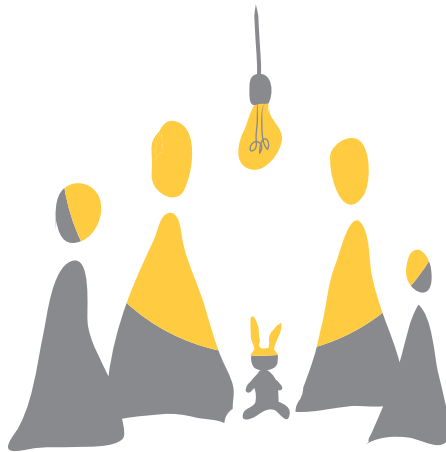
Nous nous sommes aussi appuyés sur toute une série d'instruments, dont la concertation et la rencontre en sont les principaux exemples: concertation avec les directeurs des fédérations de CPAS, concertation avec le réseau belge anti-pauvreté qui représente les personnes pauvres, contact direct avec les CPAS lors des rencontres provinciales, la Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion UE2020, la société civile, les groupes de travail visant à mettre en œuvre nos projets avec le concours des CPAS. Il n'y a pas que le résultat qui compte. Le chemin qui y mène en influence également la qualité pour l'utilisateur.

La nouvelle maison du revenu d'intégration a transposé le minimum de moyens d'existence dans une nouvelle architecture qui accorde davantage d'attention à l'accompagnement vers une réinsertion dans la société par l'emploi ou d'autres formes d'activation sociale. La disposition au travail de l'ancien système mais aussi le rôle du CPAS dans l'élaboration des parcours ont été mis en avant. Un contrat est même obligatoire pour les jeunes. Des droits et des obligations, tant pour l'homme qui a besoin d'aide que pour l'organisme qui lui en apporte. On est bien loin de l'image de mister cash pour les pauvres que le CPAS a traînée pendant des années.

L'argent seul ne résout pas la pauvreté. Faire appliquer des droits ne suffit pas non plus. Les gens pauvres ne sont pas des personnes riches sans argent. Ils font face à l'exclusion et n'ont pas les moyens de s'en sortir. D'où la nécessité d'adopter une politique plus large. Qui n'émane pas seulement du ministre de l'intégration sociale. Mais de tous les ministres. Car la pauvreté se doit d'être combattue de façon transversale, par le ministre de l'économie, de l'enseignement, du logement, de la justice, de la culture,... C'est pourquoi un premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté a été rédigé en 2008. Plan horizontal composé de mesures dans tous les domaines et coordonné par la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté. Un deuxième plan a très vite suivi. Réunissant une nouvelle fois tous les acteurs du terrain.

Le SPP a également agi sur la scène européenne. Non négligeable si l'on considère que 70 pour cent de nos lois sont déterminées par la politique européenne. Lors de la présidence belge en 2010, nous avons accompli une brillante prestation s'articulant autour de 3 priorités: un revenu minimum pour tous les citoyens de tous les pays membres de l'Union, le combat contre la pauvreté infantile et la lutte contre le sans-abrisme. Nous avons marqué l'histoire européenne de notre empreinte à travers une recommandation pour la lutte contre la pauvreté infantile, l'introduction de budgets de référence à l'échelle européenne et la première conférence de consensus sur l'approche du sans-abrisme, qui a permis d'aborder la politique Housing First.

Nous avons cependant gardé les pieds sur terre. De bonnes résolutions simplement couchées sur papier, cela ne suffit pas. Ou comme l'a si bien dit un participant d'EAPN: "You can't eat paper". Nous avons donc joint le geste à la parole au niveau belge. Dans les 5 grandes villes du pays s'est ainsi mise en place une expérience Housing First. En collabora-



tion avec l'ensemble des Régions et Communautés, nous avons rédigé le premier plan national de lutte contre la pauvreté infantile, plan coordonné par la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté mais incluant des mesures à charge tant du gouvernement fédéral que des gouvernements régionaux et communautaires. Ensemble pour la même cause. Si nous voulons rompre le cercle vicieux de la pauvreté transgénérationnelle, si nous voulons faire enfin baisser les chiffres de la pauvreté - l'objectif même de toute politique de lutte contre la pauvreté! - nous devons investir dans l'enfance. Agir le plus tôt possible, dès le plus jeune âge. C'est la leçon que nous avons tirée du pourcentage plus ou moins constant de pauvreté de ces 20 dernières années. En temps de crise comme en période de croissance économique: la pauvreté se reproduit. Nous devons changer les structures et surtout offrir de réelles perspectives d'avenir à nos enfants.

Le chemin parcouru pendant ces 10 ans a été riche en enseignements et en innovations.

Nous exploitons au mieux les possibilités ICT et contribuons ainsi à la simplification administrative et à l'automatisation de l'octroi de certains droits via la Banque carrefour de la sécurité sociale.

Nous avons créé un nouveau type de fonctionnaire de l'État: l'expert du vécu en matière de pauvreté. Nous œuvrons à l'amélioration de l'accessibilité des services fédéraux pour les personnes en situation de pauvreté, qui peuvent alors mieux exercer leurs droits.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Au contraire, l'actuelle crise économique et la politique d'austérité de l'Europe exacerbent les problèmes. Les dettes ouvrent une nouvelle porte à la pauvreté. Le logement et les prix de l'énergie accablent les familles.

Inutile de préciser qu'il reste encore beaucoup de pain sur la planche. Une lourde tâche attend les CPAS en tant que régisseurs locaux de la politique en matière de pauvreté. Mais le SPP ne manquera pas de les soutenir.

Le bout de chemin déjà parcouru, nous le devons surtout aux acteurs de terrain. Nos collaborateurs, les collaborateurs et responsables des CPAS et leurs associations, les organisations de personnes vivant dans la pauvreté. Nous tenons à tous les remercier. Notre capacité à parcourir ce bout de chemin, nous la devons à nos ministres successifs. Leur investissement, leur politique dynamique et leur confiance dans l'administration et la concertation ont rendu ce chemin possible. Ils méritent qu'on leur attribue les résultats obtenus. Je voudrais dès lors remercier, dans l'ordre d'entrée en fonction: Johan Vande Lanotte, Charles Picqué, Marie Arena, Bert Anciaux, Christian Dupont, Els Van Weert, Jean-Marc Délizée, Philip Courard, Maggie De Block, Paul Magnette et Jean-Pascal Labille.

Comme le disait Nelson Mandela: "La pauvreté est fabriquée par l'homme. Elle n'est pas naturelle." La pauvreté peut donc être combattue par l'homme.

Nous avons déjà avancé sur la route de ce combat. Ce fut une quête passionnante et parfois aussi une rude école. Je vous invite à découvrir le chemin parcouru au travers de ce livre. Dans l'espoir qu'il puisse servir d'inspiration pour le futur.

Julien Van Geertson,
président du SPP Intégration sociale

CHAPITRE I

PAUVRETÉ EN BELGIQUE

I.1. La pauvreté, un problème complexe

La pauvreté reste un des défis majeurs de nos sociétés. Encore aujourd'hui, presque une personne sur sept vit en dessous du seuil de pauvreté. Ce seuil de pauvreté correspond chez nous à 1.000 € par mois pour une personne vivant seule et à 2.101 € pour un ménage de deux adultes et deux enfants. 15,3% des Belges avaient, en 2011, un revenu mensuel inférieur.

Une situation intolérable que l'on ne peut combattre sur un seul front. En effet, la pauvreté signifie un manque d'argent, mais elle est bien plus que cela. Être pauvre, c'est, le plus souvent, ne pas être structuré par une vie professionnelle, ne pas pouvoir profiter du droit à une vie qualitative, ne pas pouvoir bénéficier de soins de santé, ne pas avoir accès à la culture, ne pas pouvoir envoyer ses enfants à l'école ou leur faire profiter d'activités de loisirs. C'est, plus généralement, être exclu de toute une part de la vie en société.

“ La pauvreté est un ensemble d'exclusions sociales qui s'étendent à différents domaines de l'existence individuelle et collective. Elle isole les personnes des modèles de vie généralement acceptés par la société. Elles sont alors dans l'incapacité de combler cet abîme par leurs propres moyens.”¹

Jan Vranken, expert en pauvreté – Professeur émérite à l'Université d'Anvers

La crise économique a aggravé la situation et le nombre de personnes en situation de pauvreté n'a fait qu'augmenter durant les dernières années. Si le chômage a pris plus d'ampleur, c'est aussi tout un

système d'insécurité professionnelle qui a pris place dans la vie de nombreux foyers et les périodes d'inactivités qui se sont multipliées pour beaucoup de Belges. Depuis 2012, les allocations de chômage baissent de plus en plus vite. Et l'on se retrouve plus rapidement à devoir vivre avec le revenu minimum. Cela signifie qu'après un certain temps les revenus des chômeurs tombent respectivement à 31% en dessous du seuil de pauvreté européen pour un chef de ménage et à 12% pour une personne isolée. En cette période de crise, les salaires sont mis sous pression et on voit apparaître à nouveau le phénomène de travailleurs pauvres ou de personnes exerçant des mini-jobs. Le nombre de personnes ayant un deuxième emploi a augmenté de 24% en 2012. En 2011, 4,2% des travailleurs belges vivaient en situation de pauvreté.



“ Il est absolument certain que davantage de personnes passeront des périodes de leur vie dans la pauvreté, que davantage de personnes aboutiront dans la pauvreté de longue durée et que “de longue durée” deviendra “de plus longue durée.”²

Jan Vranken, expert en pauvreté – Professeur émérite à l'Université d'Anvers

La pauvreté est particulièrement préoccupante dans les grandes villes où toute une partie de la population ne trouve pas de logements bons marchés et adaptés. Les mesures pour améliorer la situation sont lentes et toujours dépassées.

La pauvreté en chiffres

Dans les pays riches, on utilise surtout le terme de « pauvreté relative » : le nombre de personnes gagnant moins de 60 % du revenu national médian. Ce seuil de pauvreté se situe chez nous à 1.000 euros par mois pour un isolé et à 2.101 euros pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants. 15,3% des Belges avaient en 2011 un revenu mensuel inférieur. En Belgique, pratiquement 1 personne sur 7 vit donc sous le seuil de pauvreté. Cela représente environ 1,7 million de personnes ! En outre, 5,7% de la population sont confrontés à des manquements matériels graves et 13,7% vivent dans un ménage à très faible intensité de travail. Si vous leur demandez si leur revenu est suffisant, 1 Belge sur 5 dit alors qu'il ne s'en sort pas ou qu'il s'en sort difficilement.

Le risque de pauvreté est plus important pour les femmes (16%) que pour les hommes (14,6%).

Il y a des différences régionales : en Flandre, le risque de pauvreté s'élève à 9,8% contre 19,2% en Wallonie. En Région bruxelloise, les estimations s'élèvent à 33%. La pauvreté est plus importante dans les grandes villes. Elle y est également très visible, notamment dans la rue, en raison du nombre croissant de sans-abris et de mendiants.

Les enfants ont un risque accru de pauvreté par rapport au reste de la population : 18,7% des enfants entre 0 et 17 ans vivent en situation de pauvreté. Le nombre d'enfants face à un risque de pauvreté augmente encore. Au total en Belgique, en 2011, 424.000 enfants vivaient dans une famille en situation de pauvreté.

Les personnes d'origine étrangère ont un risque de pauvreté très important. Il est difficile de trouver des chiffres concrets. Selon le Baromètre de la pauvreté, 58% des personnes ayant une autre nationalité que celle d'un État membre de l'Union européenne vivent dans la pauvreté. Selon les calculs du centre de recherche OASeS, environ un cinquième des Européens du nord-ouest (18%) et des Européens du sud (22%) se situe sous le seuil du risque de pauvreté. Concernant les Turcs (33%), les Européens de l'Est (36%) et les non-Européens (37%) en Belgique, un sur trois vit dans la pauvreté. Plus de la moitié des Marocains (54%) vit en situation de pauvreté.³⁺⁴

Mesurer la pauvreté

Au sein de la politique européenne, trois indicateurs permettant de mesurer la pauvreté sont mis en avant : risque de pauvreté sur base du revenu, déprivation matérielle grave et ménages à très faible intensité de travail. Depuis 2004, le seuil du risque de pauvreté est calculé annuellement pour chaque pays à l'aide du revenu national médian disponible (enquête EU SILC).

1 Vranken, Jan, Dirk Geldof et Gerard Van Menxel, eds. 1995. *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 1995*, Leuven/Amersfoort: Acco.

2 Vranken, J., *De impact van de crisis, een vervolghethaal* in *Armoede in België. Jaarboek 2013*, p. 39

3 Les calculs d'OASeS donnent une moyenne pluriannuelle qui est calculée sur les séries de chiffres sur trois années consécutives, car la répartition selon la nationalité donne de très petits nombres absolus où les seuils de probabilité sont si larges que les chiffres pour une seule année sont insignifiants.

4 EU-SILC (moyenne pluriannuelle pour les années 2007, 2008, 2009) telle que reprise dans Dierckx Danielle e.a. (red.) (2012), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012*, Leuven: Acco, p. 483.



EU-SILC est l'enquête européenne harmonisée relative aux revenus et aux conditions de vie (Statistics on Income and Living Conditions). L'enquête EU-SILC est réalisée en Belgique sur base d'une interview (annuelle) avec plus de 6.000 ménages (11.000 personnes). Elle est réalisée par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) du SPF Economie.⁵

Revenu médian : lorsque tous les revenus sont classés du montant le plus petit au montant le plus élevé, le revenu médian est le montant situé au milieu du classement. En Belgique, 20.008€ est ce montant situé au milieu. Cela signifie que la moitié des revenus annuels est inférieure à 20.008€ et que l'autre moitié est supérieure. La médiane est moins influencée par des valeurs extrêmes (très élevées ou très faibles) que la moyenne.⁶

CALCUL DU RISQUE DE PAUVRETÉ

Le seuil de pauvreté est égal à 60% du revenu médian disponible au niveau individuel.

Le calcul se présente comme suit : 60% de 20.008€ par an constitue pour un isolé un seuil de 12.005€ par an, arrondi à 1.000€ par mois.

Pour les familles, ce seuil n'est pas simplement multiplié par le nombre de membres de la famille. Partant du principe que les membres de la famille partagent les frais et les dépenses, un deuxième adulte dans une famille n'est pris en compte que pour moitié (facteur 0,5) dans le calcul du seuil de pauvreté et les enfants (<14 ans) seulement pour un facteur 0,3.

Le seuil de pauvreté pour une famille composée de deux adultes et de deux enfants est donc obtenu en multipliant le seuil pour les isolés par un facteur 2,1 ($(12.005€ \times 2,1) / 12 = 2.101€$ par mois). Ce 2,1 est le résultat de l'addition suivante : une "pondération" de 1 est attribuée au chef de famille, 0,5 au deuxième adulte dans la famille et finalement 0,3 à chaque enfant.

Le risque de pauvreté est le pourcentage de personnes se situant sous le seuil de pauvreté ou le seuil du risque de pauvreté.

Cette situation est en contradiction avec l'article 23 de la Constitution, qui stipule que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. La Constitution détermine de quels droits fondamentaux il s'agit: le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle, le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain, le droit à l'épanouissement culturel et social.

CHACUN A LE DROIT DE MENER UNE VIE CONFORME À LA DIGNITÉ HUMAINE.(...)

Ces droits comprennent en particulier:

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- 3° le droit à un logement décent;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

- Article 23 de la Constitution -

La lutte contre la pauvreté exige une union des forces. Beaucoup d'efforts ont été réalisés pour enrayer la pauvreté : les politiques, à tous les niveaux, sont à la recherche des moyens les plus efficaces, les experts réfléchissent aux erreurs du passé et offrent des cadres pour les changements, les associations représentent les intérêts des personnes en situation de pauvreté.

1.2. L'aide aux indigents en Belgique : une histoire dans les grandes lignes

Dès la naissance de la Belgique, le nouvel État a accordé une attention particulière à l'aide aux pauvres. Cette implication résultait de l'héritage issu de la domination française. En effet, durant la République française, en 1796, pour la première fois, une base légale pour l'organisation de l'assistance publique a été instaurée. Auparavant, l'aide aux indigents et aux pauvres était traitée comme une question de charité et était prise en charge par les couvents et les abbayes.

Il est à noter que déjà en 1796, il existait une répartition des tâches entre les pouvoirs publics centraux et les communes au niveau de l'aide aux indigents et de l'assistance. La commune était responsable de l'aide matérielle aux indigents et disposait de deux instruments à cet effet :

- les hospices civils qui étaient responsables de toutes les formes de dispensation institutionnelle de soins, comme les maisons de repos, les hôpitaux et les maternités, les hospices d'enfants trouvés et les orphelinats ou les instituts psychiatriques (« asiles d'aliénés »);
- le Bureau de Bienfaisance qui devait fournir l'aide adéquate aux pauvres dans la commune.

Les pouvoirs publics centraux réglementaient ces activités et exerçaient le contrôle sur les communes. En outre, les pouvoirs publics centraux se chargeaient de l'aide aux mendiants et aux délinquants juvéniles. Ceux-ci étaient accueillis dans les hospices pour mendiants et les institutions de réforme. Il n'est donc pas étonnant que lors de l'indépendance de la Belgique, le Ministre de la justice ait été compétent pour l'aide aux indigents.

Ces lois de 1796 déterminaient l'organisation de l'aide aux indigents dans notre pays jusqu'en 1925 lorsque les Commissions d'Assistance Publique (CAP) ont été fondés, les prédécesseurs directs des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) actuels.

Les Centres d'Assistance Publique

Au cours de la Grande Guerre (1914-1918), un chômage important s'est installé, la pauvreté et un manque de nourriture ont touché les populations.

Après 1918, la Belgique devait être reconstruite. Le monde avait changé et les rapports sociaux étaient modifiés, notamment du point de vue de la législation sociale. L'organisation de l'aide aux indigents s'organisa différemment. La Commission des Hospices civils et les Bureaux de Bienfaisance ont disparu et ont été fusionnés pour devenir la Commission d'Assistance Publique (CAP) (loi du 10 mars 1925). Cette nouvelle commission conservait les mêmes missions : l'aide aux indigents, l'aide aux personnes âgées, les hôpitaux pour les indigents et la tutelle pour les orphelins pauvres et enfants trouvés.

Chaque commune avait une CAP et les membres du conseil étaient des citoyens proposés et élus par les membres du conseil communal. Ces derniers bénéficiaient de l'aide d'un secrétaire et d'un receveur. Le conseil de la CAP pouvait également se faire aider par un travailleur social, mais il ne s'agissait pas d'une obligation et de nombreuses CAP n'employaient pas de travailleur social - certainement au départ.

La loi du 2 avril 1965

Le crash boursier de 1929 a plongé le monde dans une grande crise économique. En Belgique, la nouvelle organisation de l'aide aux indigents avec la CAP était insuffisante pour faire face à la nouvelle vague de pauvreté. De nouvelles solutions ont été recherchées. En 1936, un premier ministre indépendant de la Santé publique a été créé ; le fonctionnement de la CAP y était également repris. Avec ceci, l'assistance était retirée du domaine juridique et criminel. Le gouvernement menait au même moment un programme de réforme sociale progressif avec l'introduction de la semaine de quarante heures et d'autres mesures destinées à lutter contre le chômage.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le ministère de la Santé publique a eu un rôle important dans la mise en œuvre des mesures qui ont abouti à la création de ce que l'on a appelé l'État-providence et a reçu plus de tâches. Le système de la sécurité sociale s'est également élargi : il y a eu les allocations familiales, les allocations de chômage, les allocations en cas de maladie et les pensions, etc. Il y avait une croissance économique importante et une prospérité grandissante. Le nombre de personnes qui devait faire appel à l'assistance publique diminuait. Les CAP cherchaient une nouvelle interprétation de leur mission et ont investi massivement dans les hôpitaux et les maisons de repos. L'État-providence et le reposi-

5 http://statbel.fgov.be/nl/statistiekencijfers/arbeid_leven/leu-silc/armoedel

6 Baromètre du bien-être 2011. Rapport de pauvreté bruxellois. Observatoire de la Santé et du Bien-être Bruxelles.

tionnement des CAP coûtaient de l'argent que bien souvent les communes n'avaient pas.

C'est pourquoi il a été décidé, comme le prévoit la loi du 2 avril 1965, que les pouvoirs publics centraux allaient rembourser (partiellement) aux communes l'aide financière octroyée par les CAP aux indigents. Auparavant, la solidarité matérielle et financière avec les personnes en situation de pauvreté était une solidarité au niveau local. À partir de 1965, la solidarité nationale importe également. La responsabilité est divisée.

La loi déterminait également quel CAP était compétent et à quel endroit une personne pouvait s'adresser pour obtenir l'aide, de sorte que l'on ne soit pas envoyé d'un endroit à l'autre.

La loi du 2 avril 1965 est une loi importante. Elle est toujours en vigueur et confère au SPP Intégration sociale un rôle important en tant que service public chargé du remboursement aux CPAS. C'est également lui qui décide en cas de conflits de compétence entre les CPAS.

Le minimum de moyens d'existence et le CPAS

Dans les années 70, le fonctionnement de l'assistance publique était ressenti comme paternaliste et archaïque. Des changements étaient nécessaires. Le premier d'entre eux fut la loi relative au minimex. Pour la première fois, le législateur avait prévu la garantie d'un revenu minimum pour chacun.

“ C'était la première loi en Belgique qui accordait un véritable droit subjectif à la personne, le droit à avoir un montant en argent.”

Brigitte De Ruyck, responsable du service juridique, SPP Intégration sociale

Deux ans plus tard suivait le deuxième grand changement. La loi du 8 juillet 1976 crée les Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS).⁷

L'article 1 de cette loi est clair : « Toute personne a droit à l'aide sociale ». Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Les CPAS ont pour mission d'assurer ce service. Désormais l'aide sociale est un droit exigible. Elle s'adresse à l'ensemble de la population et non aux seuls pauvres et indigents.

“ La loi organique des CPAS, je l'ai vue débarquer. Une crise dont on ne mesurait ni l'ampleur ni la durée débutait et je trouve que c'est une loi dont la Belgique peut être fière, entre autres de proclamer comme principe que tout être a droit à un minimum vital et qu'il faut créer les conditions pour garantir que personne ne meurt de faim. C'est remarquable même à comparer avec des pays voisins.”

Bruno Vinikas, ancien Commissaire adjoint au Commissariat royal à la Politique des Immigrés

Les CPAS, tout comme les CAP avant eux, pouvaient toujours octroyer à leurs bénéficiaires d'autres formes d'aides ou de services : aide financière complémentaire (aide sociale), aide en nature (mazout, charbon, nourriture, etc.), fourniture d'un service ou d'une prestation (repas, nettoyage, gardes d'enfants, aide familiale).⁸

Le Rapport Général sur la Pauvreté

La crise économique, qui commença avec la crise pétrolière dans les années 70, a remis le thème de la pauvreté à l'agenda politique au milieu des années 80. Le chômage était très important. La prospérité déclinait et une nouvelle pauvreté apparaissait. Après les élections de 1991, connues comme le “Dimanche noir”, jour où l'extrême droite enregistra de grands succès, un programme d'urgence pour une société solidaire sous les auspices de Laurette Onkelinx a été élaboré. Le fossé avec le citoyen devait être comblé.

En 1992, le gouvernement belge décida qu'un “Rapport général sur la pauvreté” devrait être réalisé afin de mieux pouvoir coordonner les efforts pour la lutte contre la pauvreté.

Le rapport, publié en 1994, a été établi en collaboration avec les experts, les collaborateurs de CPAS, les hommes politiques et les organisations de lutte contre la pauvreté. La particularité de ce rapport est que les personnes vivant en situation de pauvreté ont fourni une très grande partie du contenu, via les “Associations où les pauvres prennent la parole”. Les personnes vivant dans la pauvreté ont été reconnues comme un partenaire égal pour la première fois en Belgique.

Suite à ce rapport, les gouvernements fédéraux et régionaux (notamment) ont fondé un "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.⁹ Ce service organise le dialogue entre les personnes en situation de pauvreté, les experts, les travailleurs de terrain, les CPAS et les pouvoirs publics.

En outre, un service de politique en matière de pauvreté a été créé au sein du ministère de la Santé publique, un service qui existe encore toujours au SPP Intégration sociale et qui a pour première mission de coordonner la politique en matière de pauvreté des différents gouvernements et des différentes administrations publiques.

Dans le même esprit, l'article 23 a été inscrit dans la Constitution en 1994 ; celui-ci garantit à tout citoyen une vie conforme à la dignité humaine et constitue la base pour les droits sociaux fondamentaux de chaque individu. Il s'agissait d'une initiative parlementaire. Il n'était toutefois pas évident que le gouvernement prendrait cette initiative. Le parlement souhaitait faire inscrire dans la Constitution un éventail de droits sociaux aussi large que possible et a obtenu à cet effet le soutien du gouvernement.¹⁰ Cet article de la Constitution donne une base et une orientation au fonctionnement du CPAS et du SPP Intégration sociale.

L'Etat social actif et la loi concernant le droit à l'intégration sociale

Dans les années 90, le gouvernement Dehaene mena une politique budgétaire concluante, ce qui enraya l'accroissement en cours depuis plusieurs années de la dette publique belge. La deuxième moitié des années 90 était totalement placée sous le signe de l'assainissement des finances publiques. La dette publique belge était l'une des plus élevées d'Europe de l'Ouest et, de ce fait, l'accès de la Belgique à la zone euro risquait d'être compromise. Le déficit budgé-

taire devait absolument être ramené à la norme des 3%, et cette aspiration guidait les faits et gestes de ce gouvernement. Le gouvernement Dehaene II accomplit cette mission difficile avec succès, mais au prix d'un manque de vision et de soutien pour les développements sociaux. Parallèlement, l'évolution démographique entraînait une augmentation du nombre de pensionnés. De plus en plus de personnes dépendaient des pouvoirs publics pour leur revenu. Le nombre de citoyens inactifs (jeunes, chômeurs, pensionnés, etc.) augmentait par rapport au nombre de citoyens actifs sur le marché du travail. Une nouvelle politique était nécessaire. Frank Vandembroucke a proposé l'Etat social actif comme alternative. Cette politique a été mise en place par le gouvernement violet-vert Verhofstadt I constitué en 1999.

Le principe de l'Etat social actif est que les pouvoirs publics ne donnent plus uniquement des allocations en cas de risques sociaux, mais qu'ils investissent également dans la participation sociale des citoyens, surtout dans la participation au marché du travail. Une politique de l'enseignement et du marché du travail active est essentielle. Les jeunes améliorent leurs chances sur le marché du travail par le biais d'un bon enseignement. Pour les plus âgés, une politique d'embauche active est menée via des initiatives d'activation (par exemple via le CPAS et le VDAB, l'ONEM, Actiris), différentes opportunités de formation continue ou de réadaptation professionnelle (par exemple via l'éducation permanente) et l'économie sociale. Dans l'Etat social actif, plutôt que d'attendre qu'un risque social se présente (par exemple le chômage), on travaille de manière proactive et préventive.¹¹

L'idée est que les aides sociales classiques engendrent une situation de dépendance du bénéficiaire. Des voix se sont fait entendre qui mettaient en avant la nécessité d'attendre du bénéficiaire qu'il fasse des efforts. On parlait de "certaines obligations des personnes qui relèveraient de la citoyenneté", mais surtout de l'importance de l'emploi pour s'intégrer socialement.

7 Depuis 2002, il s'agit des Centres Publics d'action Sociale. Le changement de nom marque un changement de philosophie. Le but n'est plus seulement de garantir une aide à toute personne dans le besoin mais de créer avec elle, un parcours pour assurer sa meilleure intégration dans la vie aussi bien au niveau social qu'au niveau professionnel.

8 Dierckx, D, *Het OCMW : (hoe)lang zal het (nog) leven ?*, Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D, *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2005*, Leuven, p. 266

9 *Le pays était entre-temps fédéralisé et les différents gouvernements cherchaient des mesures pour aborder la pauvreté et garantir la sécurité d'existence.*

10 Hubeau, B., "De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten", in *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1995*, Leuven, p. 157

11 <http://www.canonsociaalwerk.eu/be/details.php?cps=49>

Johan Vande Lanotte, vice-premier et ministre de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale souhaitait diminuer de moitié le nombre de bénéficiaires du minimex par le biais de plans emploi spécifiques. Dans le "Programme de printemps", les CPAS ont obtenu davantage de moyens afin de mettre à l'emploi des bénéficiaires via l'art 60 §7, les intérimis d'insertion et l'économie sociale.

La loi du 26 mai 2002 introduisant le Droit à l'Intégration Sociale (DIS) était la conclusion de cette politique. Cette loi remplaça la loi relative au minimum vital à partir du 1^{er} octobre 2002. Elle garantit à toute personne ne disposant pas de suffisamment de moyens d'existence le droit à l'intégration sociale via l'emploi, le revenu d'intégration et un trajet individuel.

Là où l'aide aux pauvres s'appuyait d'abord sur la charité, l'État fut ensuite responsable de la fourniture de l'aide financière et matérielle aux personnes en situation de pauvreté, pour finalement parvenir à la vision actuelle. Les personnes pauvres doivent pouvoir prendre leur place légitime dans la société et ont droit à de l'aide pour ce faire. Cette aide est tout d'abord recherchée dans l'octroi d'un emploi qui fournit un salaire suffisant. Ceux pour qui le travail n'est pas (encore) une solution pour une raison ou pour une autre ont droit à une allocation et à un accompagnement afin de prendre leur place légitime dans la société via d'autres voies que le travail.

Les droits sociaux fondamentaux, fixés à l'article 23 de la Constitution et la loi concernant le droit à l'intégration sociale sont les piliers de la politique de lutte contre la pauvreté et sont au centre de la mission du SPP Intégration sociale.

CHAPITRE 2

LA LOI CONCERNANT LE DROIT À L'INTÉGRATION SOCIALE

Le 1^{er} octobre 2002, entrait en vigueur la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (DIS). Elle remplaçait la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (Minimex) et re-maniait en profondeur la loi de 1976 sur les CPAS. L'ancienne législation, principalement axée sur l'octroi d'une aide financière passive, ne répondait plus au contexte social et économique de l'époque.

Avec la nouvelle loi, l'octroi d'un revenu minimum n'était plus un objectif en soi. Ce qui est central maintenant, c'est la recherche active d'une intégration adaptée et d'une participation sociale. L'activation par le travail des bénéficiaires est mise en avant. Lorsqu'un emploi n'est pas (encore) possible, ils ont droit à une intervention financière, le revenu d'intégration. Ce revenu d'intégration peut être combiné avec la conclusion d'un contrat concernant un projet individuel pour l'intégration du demandeur d'aide. Pour les jeunes jusqu'à 25 ans, ce contrat est obligatoire.

“ *On a travaillé à cette législation en se disant que notre objectif devait être plus ambitieux. Il ne fallait pas seulement indemniser les gens avec une allocation financière, mais il fallait que le CPAS aide la personne à retrouver une place dans la société.* ”

Alexandre Lesiv, Directeur général du SPP Intégration sociale

La loi amena un bouleversement dans la pensée relative à l'assistance et à l'aide aux pauvres. Elle éveilla

également toute une discussion sociale quant à la hauteur du revenu d'intégration et l'obligation d'un contrat d'intégration, mais surtout au sujet également de l'interprétation de l'idée d'activation. Un certain nombre d'associations s'occupant des personnes démunies craignaient que la nouvelle loi ne devienne un instrument pour forcer les personnes à travailler. Beaucoup de gens avaient peur du changement. Ils critiquaient le fait que l'on mettait la responsabilité sur l'individu et que la société le culpabilisait. Les associations craignaient que la nouvelle réglementation devienne un instrument pour exclure les gens du système. Pourtant, la disposition au travail était déjà une condition de la loi de 1974 concernant le minimex. On avait toutefois l'impression que ces conditions étaient maintenant alourdies dans la nouvelle loi.

“ *On est passé du droit de bénéficier d'une somme d'argent quand on n'en a pas, pour exister, sans condition, à un droit qui est conditionné à une série de contraintes.* ”

Christine Mahy, secrétaire générale du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

EXTRAITS DE LA LOI DU 26 MAI 2002

Art. 2. Toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut, dans les conditions fixées par la présente loi, prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale.

Les centres publics d'aide sociale ont pour mission d'assurer ce droit.

Art. 3. Pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit simultanément et sans préjudice des conditions spécifiques prévues par cette loi :

(...)

5° être disposée à travailler; à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent.

6° faire valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère.

Pour bénéficier du droit à l'intégration sociale, il faut répondre à différentes conditions, assez semblables à celles de la loi sur le Minimex. Celles-ci sont :

- Habiter en Belgique.
- Être majeur ou assimilé.
- Être indigent (ce qui sera constaté par une enquête sociale sur les sources de revenus).
- Être Belge ou ressortissant de l'UE, ou jouir du statut d'étranger inscrit au registre de la population ou être apatride ou réfugié.
- Il faut avoir épuisé ses droits à d'autres allocations dont on peut bénéficier selon la législation sociale belge ou étrangère.
- Il faut être prêt à travailler à moins que ce ne soit impossible pour des raisons de santé ou d'équité.

2.1. Théorie et pratique de la loi

2.1.1. L'emploi au cœur de la nouvelle législation

Une grande nouveauté de la loi est d'instaurer un droit subjectif à l'emploi pour les personnes. Cependant, il ne s'agit pas d'une rupture radicale. La loi de 74 instaurant le Minimex prévoyait déjà que le demandeur d'aide puisse prouver qu'il est disposé à être mis au travail. Et les CPAS utilisaient déjà l'article 60 de la loi organique de 1976. De très nombreux services avaient, de plus, développé des services proposant des insertions socioprofessionnelles.

“ Le législateur n'a pas été totalement irresponsable dans la mesure où en tout cas, des années 95 aux années 2005 – et moi je le vis comme une préparation de cette nouvelle loi, il y eut énormément de moyens qui ont été mis à disposition des CPAS pour l'insertion socioprofessionnelle tant par le fédéral que par le régional que par l'Europe. Ceux qui ont pu saisir cette opportunité-là, je pense, ont réellement eu les moyens.”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

Depuis la loi sur le DIS, l'activation socioprofessionnelle est devenue à la fois un objectif et une condition de l'aide apportée par les CPAS. Seules l'équité et la santé peuvent, selon la législation, dispenser le demandeur d'aide d'être disposé au travail.

La loi a créé une mission légale pour les CPAS. Bien sûr de nombreux CPAS travaillaient déjà à l'accompagnement des personnes vers l'emploi, mais tous ont dû se concentrer, se focaliser sur cette mission.

“ Aujourd'hui, la fonction d'agent d'insertion professionnelle est vraiment devenue un métier de base pour les CPAS.”

Alexandre Lesiv, Directeur général du SPP Intégration sociale

Les principales mesures d'activation

Il existe deux mesures par lesquelles le CPAS est subventionné en tant qu'employeur ou accompagnateur : les articles 60 §7 et 61 de la loi organique des CPAS. D'autres mesures permettent au CPAS d'intervenir financièrement dans les frais liés à l'insertion professionnelle d'un ayant-droit : plan Activa, initiative d'insertion sociale (SINE), Programmes de transition professionnelle, intérim d'insertion, conventions de partenariat.

L'article 60 §7 de la loi organique des CPAS permet au CPAS d'engager une personne afin de lui permettre d'ouvrir le droit aux allocations de chômage et/ou d'acquérir une expérience professionnelle. Le contrat de travail est exécuté soit au sein du CPAS soit auprès d'un tiers (association, entreprise privée, hôpital, commune, entreprise d'économie sociale). Le contrat de travail varie en fonction du nombre de jours nécessaires pour obtenir des allocations sociales (généralement, il s'agit des allocations de chômage). Cela peut varier de 12 à 24 mois dans une période allant de 18 à 36 mois).

Le choix du lieu de travail se fera, le plus souvent, en fonction du projet professionnel de la personne et les postes vacants en la matière.

L'article 61 de la loi organique des CPAS permet au CPAS d'intervenir financièrement auprès d'un employeur privé qui engagerait un bénéficiaire. La « prime de tutorat » permet d'assurer un encadrement et/ou une formation au bénéficiaire. Cette

prime peut concerner également le CPAS en application de l'article 60 §7 lorsqu'il y a mise à disposition dans une entreprise privée.

Le Plan Activa vise à faciliter la mise à l'emploi des chercheurs d'emploi inoccupés âgés d'au moins 45 ans et également des chercheurs d'emploi inoccupés de longue durée, quel que soit leur âge.

La mesure SINE, quant à elle, consiste en une « ACTIVA » spécifique à l'économie sociale. Elle est uniquement accessible aux structures d'économie sociale agréées par la Région wallonne ou le Service public fédéral de l'Emploi.

Le programme de Transition Professionnelle est une aide pour les personnes qui veulent se réinsérer dans le monde du travail après une certaine période d'inoccupation.

Alors que des mesures comme l'art. 60 §7 et l'art. 61 de la loi organique étaient surtout utilisées auparavant pour régulariser aussi vite que possible les bénéficiaires vis-à-vis de la sécurité sociale, de sorte qu'ils puissent bénéficier d'une allocation de chômage, celles-ci ont évolué vers un instrument dans le trajet de réinsertion d'un bénéficiaire.

Ainsi, les mesures de mise à l'emploi sont également utilisées pour organiser des formations "on the job", non seulement pour apprendre un métier, mais aussi pour des formations relatives aux attitudes de travail et aux comportements. Souvent, les personnes ne parlent pas français ou néerlandais et des cours de langue sont indispensables.

Des moyens européens (FSE) sont engagés pour organiser des pré-trajets dans lesquels les personnes suivent une formation pendant une période déterminée.

“ Il y a quelques années, nous avons créé avec les subsides européens un pré-trajet : le Travoo. Les personnes du service emploi décident ensemble avec nos assistants sociaux quelles personnes feraient mieux de d'abord suivre un pré-trajet. Elles se réunissent ensuite plusieurs jours par semaine. Elles apprennent à arriver à l'heure, à

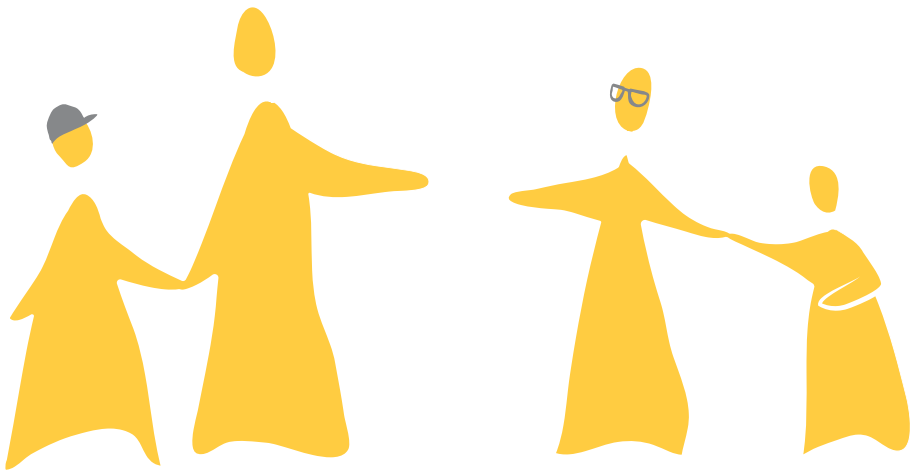
cuisiner ensemble, à repeindre un local, elles suivent un cours de langue... Ce sont des façons de leur réapprendre un peu l'attitude de travail. Cela se passe avec des hauts et des bas. Parfois il y a des personnes qui doivent suivre le trajet à la demande de leurs employeurs. Mais nous avons aussi obtenu de beaux résultats. Une de ces personnes issue d'un tel pré-trajet est maintenant responsable d'équipe dans un des projets locaux d'économie sociale.”

Fons Machiels, président du CPAS d'Herentals

Une étude dans laquelle les possibilités d'emploi des bénéficiaires du Minimax avait été examinées dès 1988. À l'époque, il était déjà apparu qu'il y avait un important besoin de formations complémentaires et de projets d'expérience du travail. Mais, on avait également constaté qu'un emploi pour certains participants était un pas trop loin.¹² Ce constat a été confirmé plusieurs fois dans des études ultérieures.

L'activation a donc rapidement obtenu une interprétation plus large que "l'activation vers le marché du travail". Pour l'activation sociale, l'intégration dans la société est mise en avant, même si le travail n'est pas une option. La société a pour mission de garantir également aux personnes qui ne travaillent pas (ne peuvent pas travailler) leur place légitime en tant que citoyen. Les efforts pour l'activation sociale sont soutenus par la recommandation européenne relative à "l'inclusion active" (active inclusion). Nous y reviendrons plus en détail ultérieurement.

¹² Caymax, L., *Tewerkstelling als alternatief voor het bestaansminimum? Verslag van een actie-onderzoek in vijf Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, HIVA – Leuven, 1988*



LE TRAVOO : UN PRÉ-TRAJET

Les CPAS de Grobbendonk, Herenthout, Herenthout, Lille, Olen et Vorselaar travaillent déjà intensivement depuis de nombreuses années à la mise à l'emploi sociale. Dans leurs propres services, mais aussi dans d'autres institutions publiques et même privées, des personnes qui ne sont pas encore prêtes pour le circuit régulier du travail sont embauchées. Le résultat de cette mise à l'emploi sociale est que le nombre de revenus d'intégration versés a énormément baissé ces dernières années - ce qui est évidemment très bien d'un point de vue économique. En outre, ces personnes reçoivent aussi une impulsion idéale vers un emploi régulier dans un environnement protégé dans lequel on accorde beaucoup d'importance à l'accompagnement individuel.

Le pré-trajet va encore plus loin. Il y a en effet toujours des personnes qui ne trouvent pas leur place dans cette mise à l'emploi sociale. Elles ont besoin d'encre plus d'accompagnement et elles le reçoivent dans le pré-trajet. Un accompagnateur de trajet accompagne environ huit personnes durant six mois. Il établit pour chaque participant un plan personnel par étapes et celui-ci évolue en permanence avec eux. Outre l'accompagnement individuel, des activités de groupe sont également organisées.

L'objectif est que les participants acquièrent les compétences et les connaissances qui ont une influence directe sur leur vie personnelle. Il peut s'agir de cuisiner sainement, de combiner la famille et le travail, de compétences sociales, de la présentation personnelle, etc. En outre, les participants apprennent également des compétences techniques comme cuisiner ou revaloriser des meubles (en collaboration avec le Kringwinkel), réaliser toutes sortes de bricolages, etc.

Les participants reçoivent 1 euro par heure en plus de leur revenu d'intégration s'ils participent à ce trajet.

Comment les fonds européens sont-ils utilisés dans le cadre de l'activation ?

Les fonds européens permettent la formation de personnes qui sont engagées en article 60 & 7. Cela permet d'associer, à l'expérience de travail, des aptitudes, des connaissances qui peuvent être valorisées dans un CV par la suite. Environ 40% des personnes qui quittent un trajet professionnel vont entrer sur le marché du travail. Avec les trajets du FSE, les chiffres tournent autour de 75-80%. Ce chiffre s'explique parce que les CPAS sont beaucoup plus sélectifs avec ceux qui vont entrer dans un trajet FSE. Les exigences au niveau de l'Europe sont beaucoup plus élevées en termes de monitoring et de suivi.

2.1.2. Le revenu d'intégration

Lorsque le travail n'est pas (encore) une option, ou si le CPAS ne parvient pas à proposer un emploi, le droit à une intervention financière existe sous la forme du revenu d'intégration. La loi a permis de légitimer, d'ancrer le droit à un revenu minimum.

“ Avant la loi sur le revenu d'intégration, il y avait un problème avec la légitimité du Minimex. À cette époque, il n'était pas évident de défendre le droit au Minimex. Et dans ce sens, la révision de la loi a contribué à un support social plus important.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

Il y eut également le projet d'initier une individualisation des droits et notamment pour les conjoints. Il y a eu des recours à la Cour constitutionnelle.

“ Ce n'était pas finançable à l'époque et, en plus, on ne peut pas le faire uniquement dans ce régime-là parce que c'est le dernier

régime, celui qui est en dessous de tous les autres. Si je n'adapte pas le chômage, par exemple, cela ne fonctionnera pas parce que le régime résiduaire aura plus que les autres et tout le monde sera tenté d'en bénéficier.”

Alexandre Lesiw, Directeur général des services CPAS, SPP Intégration sociale

La loi prévoyait de s'adapter à l'évolution sociologique et d'introduire un montant intermédiaire pour les personnes qui avaient la garde alternée. La Cour constitutionnelle a condamné cette approche.¹³⁺¹⁴ Au lieu de cela, ces bénéficiaires ont maintenant droit par le biais du CPAS à une "aide spécifique pour le paiement d'une pension alimentaire au profit des enfants".

Une loi moderne sur la cohabitation

La loi concernant le droit à l'intégration sociale avait fait un pas vers une individualisation des droits. Elle modifiait les catégories du minimum de moyens d'existence, afin de moduler le montant de l'allocation en fonction de spécificités familiales.

Un arrêt de la Cour d'arbitrage a cependant annulé certaines de ces catégories au motif qu'elles étaient discriminatoires. De nouvelles catégories ont donc été déterminées par le législateur. Ce nouveau changement est cependant critiqué par de nombreux acteurs : il annule le mouvement vers l'individualisation, certes partiel, qui était perçu comme une avancée.

La loi sur le minimum de moyens d'existence reconnaissait quatre catégories de personnes pouvant bénéficier de l'aide :

- Les époux cohabitants
- La personne isolée avec charge d'enfant(s)
- La personne isolée
- La personne cohabitante
-

Lors de l'entrée en vigueur de la loi sur le DIS, la catégorie « époux cohabitants » n'a pas été retenue par souci d'individualisation du droit.

13 Après la réforme de l'Etat de 1970, les communautés et les régions ont été créées. Elles sont compétentes pour émettre des dispositions légales (décrets, ordonnances, décrets) dans ces matières pour lesquelles elles sont compétentes.

La réforme constitutionnelle de 1988 a étendu la compétence de la Cour. Le 7 mai 2007 le nom fut changé par loi en Cour constitutionnelle, un nom qui est plus conforme à la fonction de la Cour.

14 Arrêt d'annulation de la Cour constitutionnelle N°5 du 14 janvier 2004

Offrir la possibilité aux personnes isolées d'honorer leurs engagements à l'égard de leurs enfants constituait de surcroît une préoccupation de premier ordre. C'est pourquoi une nouvelle catégorie de personnes isolées ayant droit à un montant majoré a été créée.

Concrètement les catégories reconnues dans la loi étaient les suivantes :

- Catégorie 1 : personne cohabitante
- Catégorie 2 : personne isolée
- Catégorie 3 : une personne isolée qui est redevable d'une pension alimentaire à l'égard de ses enfants et qui peut en apporter la preuve de paiement ET la personne isolée qui héberge la moitié du temps uniquement un enfant mineur non marié et qui en a la charge
- Catégorie 4 : une famille monoparentale avec charge d'enfant(s).

Suite à un arrêt de la Cour d'arbitrage, le nombre de groupes de bénéficiaires a de nouveau changé. À partir du 1er janvier 2005, il s'agit de :

- Catégorie 1 : une personne cohabitante
- Catégorie 2 : une personne isolée
- Catégorie 3 : une personne vivant avec une famille à sa charge

Initialement, la troisième catégorie ne pouvait être attribuée que si la personne concernée vivait exclusivement avec au moins un enfant mineur à sa charge et le cas échéant, avec le conjoint ou le partenaire de vie.

Un arrêté de la Cour d'arbitrage ayant toutefois supprimé, à partir du 1er septembre 2006, le mot « exclusivement » dans la définition, la seule condition encore valable stipule que la personne concernée doit habiter avec un enfant mineur à sa charge, nonobstant le fait que d'autres adultes cohabitent ou non avec eux.

Augmentation du revenu d'intégration

Le revenu d'intégration doit être suffisant pour permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Depuis 2002, des efforts sont faits pour diminuer le fossé entre le revenu d'intégration et le seuil de pauvreté européen. Il y a eu différentes augmentations ou adaptations du montant du revenu d'intégration. Il y avait déjà 6% qui avaient été prévus durant la législature et on y a ajouté 4% dans la loi. Au total cela faisait une majoration de 10% du montant des allocations financières.

En 2005, une adaptation à l'indice des prix a été réalisée pour la première fois, ce qui s'est ensuite encore produit plusieurs fois. Entre 2004 et 2012, les montants de ces revenus d'intégration ont augmenté de 28%, alors que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 20% au cours de cette même période. Depuis le 1er septembre 2013, le revenu d'intégration s'élève à 817,36 € net par mois pour une personne isolée, à 544,91 € net par mois pour un cohabitant et 1.089,82 € net par mois pour une personne vivant avec une famille à sa charge.

REVENU D'INTÉGRATION 2002 - 2004 ¹⁵

	Cat. 1 Toute personne qui cohabite avec une ou plusieurs personnes		Cat. 2 Une personne Isolée		Cat. 3 Une personne isolée qui est redevable de pensions Alimentaires à ses enfants Ou une personne isolée qui a à sa charge la moitié du temps soit un mineur célibataire Soit plusieurs enfants dont un mineur céli- bataire.		Cat. 4 Une famille monopa- rentale avec enfant à charge	
	Montant annuel	Montant mensuel	Montant annuel	Montant mensuel	Montant annuel	Montant mensuel	Montant annuel	Montant mensuel
1/10/2002	€ 4.669,28	€ 389,11	€ 7.003,92	€ 583,66	€ 8.171,24	€ 680,94	€ 9.338,56	€ 778,21
1/06/2003	€ 4.762,56	€ 396,88	€ 7.143,84	€ 595,32	€ 8.334,48	€ 694,54	€ 9.525,12	€ 793,76
1/10/2004	€ 4.906,62	€ 408,89	€ 7.359,93	€ 613,33	€ 8.586,59	€ 715,55	€ 9.813,24	€ 817,77

REVENU D'INTÉGRATION - montants à partir du 1er janvier 2005

	Cat. 1 Toute personne qui cohabite avec une ou plusieurs personnes		Cat. 2 Une personne isolée		Cat. 3 Une personne Isolée qui cohabite exclusivement avec une famille à sa charge	
	Montant annuel	Montant mensuel	Montant annuel	Montant mensuel	Montant annuel	Montant mensuel
1/01/2005	€ 4.906,62	€ 408,89	€ 7.359,93	€ 613,33	€ 9.813,24	€ 817,77
1/08/2005	€ 5.004,83	€ 417,07	€ 7.507,25	€ 625,60	€ 10.009,67	€ 834,14
1/10/2006	€ 5.155,87	€ 429,66	€ 7.733,81	€ 644,48	€ 10.311,74	€ 859,31
1/04/2007	€ 5.258,99	€ 438,25	€ 7.888,48	€ 657,37	€ 10.517,98	€ 876,50
1/01/2008	€ 5.471,57	€ 455,96	€ 8.207,36	€ 683,95	€ 10.943,15	€ 911,93
1/05/2008	€ 5.580,84	€ 465,07	€ 8.371,27	€ 697,61	€ 11.161,70	€ 930,14
1/09/2008	€ 5.692,45	€ 474,37	€ 8.538,68	€ 711,56	€ 11.384,91	€ 948,74
1/06/2009	€ 5.806,30	€ 483,86	€ 8.709,45	€ 725,79	€ 11.612,61	€ 967,72
1/09/2010	€ 5.922,53	€ 493,54	€ 8.883,78	€ 740,32	€ 11.845,05	€ 987,09
1/05/2011	€ 6.040,65	€ 503,39	€ 9.060,97	€ 755,08	€ 12.081,30	€ 1.006,78
1/09/2011	€ 6.161,46	€ 513,46	€ 9.242,20	€ 770,18	€ 12.322,93	€ 1.026,91
1/02/2012	€ 6.284,87	€ 523,74	€ 9.427,30	€ 785,61	€ 12.569,74	€ 1.047,48

¹⁵ <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/ocmw/evolutie-bm-en-leefloonbedragen-1974-2012>

Bien que le fossé entre le revenu d'intégration et le seuil de pauvreté ait diminué, le revenu d'intégration n'atteint pas encore le seuil de pauvreté. Les organisations de lutte contre la pauvreté, les experts, les assistants sociaux et les présidents de CPAS : tout le monde est d'accord pour dire que le revenu d'intégration ne suffit pas et qu'il doit augmenter. Par ailleurs, cette augmentation est également inscrite dans l'accord gouvernemental du gouvernement Di Rupo.

“*Quelles que soient les qualités du système de revenu d'intégration, cela ne permet pas aux gens de sortir de la pauvreté. Il suffit de voir les différents types de revenus d'après la situation du ménage, c'est systématiquement inférieur au seuil de pauvreté.*”

Bruno Vinikas, ancien Commissaire adjoint au Commissariat royal à la Politique des Immigrés

“*La hauteur des allocations est également problématique, car toute une partie se situe sous le seuil de pauvreté. Le fait que nous n'ayons pas adapté cela n'a pas uniquement trait au discours, mais aussi au discours sur la responsabilité. Les pauvres sont coincés dans une spirale de pauvreté dont ils ne peuvent pas sortir en raison des faibles montants des revenus d'intégration. En fait, de cette manière, les personnes deviennent plus pauvres.*”

Frederic Vanhauwaert, Coordinateur général du réseau flamand de lutte contre la pauvreté

En plus du revenu d'intégration, les CPAS peuvent fournir une aide (financière) complémentaire. Ils déterminent eux-mêmes les critères et la hauteur de cette aide complémentaire. Cette aide peut être utilisée pour majorer le revenu d'intégration jusqu'au seuil de pauvreté.

“*À Anvers, nous avons mené une action avec la plateforme “Stop armoede nu” sur la place en face du bâtiment du CPAS où nous posons cette exigence. Si les niveaux de pouvoirs supérieurs ne prennent pas leur responsabilité, l'administration locale peut avancer dans ce sens en travaillant avec l'aide complémentaire afin de parvenir au seuil de pauvreté européen, ou la norme budgétaire. Nous avons un entretien avec les différentes fractions au sujet de cette proposition.*”

Ludo Horemans, expert pauvreté et ancien président EAPN

Le débat relatif à la hauteur du revenu d'intégration n'est pas indépendant du débat relatif à la hauteur d'autres minimums, aussi bien les allocations minimales que les salaires minimums. Le fossé entre le revenu d'intégration et les allocations minimales d'une part et les salaires minimums d'autre part ne peut pas diminuer pour de nombreuses personnes.

“*Vous avez des gens qui vont travailler pour un salaire minimum et le fossé entre un salaire minimum et le revenu d'intégration n'est pas très grand. Il faut de la disposition au travail pour justifier ce revenu d'intégration comparé aux personnes qui travaillent pour un salaire minimum et qui ne gagnent que 100 euros de plus. Le salaire minimum doit donc également augmenter. Les personnes ne peuvent pas en vivre.*”

Ria Grondelaers - président CPAS de Genk

Ce fossé est généralement plus petit qu'on ne le pense, car les bénéficiaires du revenu d'intégration peuvent également faire valoir des droits à des allocations majorées comme les allocations familiales. Ceci conduit à un plaidoyer en faveur non seulement de la majoration du revenu d'intégration, mais aussi des salaires minimums. Nous y reviendrons encore ultérieurement.



2.1.3. Un projet d'intégration individuel, fixé dans un contrat

Le contrat d'intégration constitue, à côté du droit à l'emploi et du droit à un revenu d'intégration, le troisième pilier de la loi sur le droit à l'intégration sociale. Celui-ci se centre surtout sur les jeunes. La signature d'un contrat individualisé (contrat d'intégration sociale) est obligatoire pour les jeunes de moins de 25 ans. Il se fait au cas par cas pour les autres.

L'objectif est d'orienter les jeunes vers le marché du travail. Il fallait remédier à l'augmentation de jeunes dans l'aide sociale et leur offrir une alternative d'avenir par le biais d'un contrat de travail ou l'intermédiaire d'un projet individualisé d'intégration sociale, conduisant à terme à un contrat de travail.

“ *Vande Lanotte a eu raison, à l'époque, de modifier le système. Son analyse politique était claire 'Dans les CPAS, il y a 20 à 25% de jeunes qui sont bénéficiaires du Minimex. Je ne peux pas accepter le principe que ces personnes commencent à 18 ans leur vie en CPAS et aient comme seul avenir possible le CPAS jusqu'à leur pension. Il faut donner une priorité à la prise en charge des jeunes sous différents aspects parce que ce public-là doit être au centre des préoccupations. Et il faut donner les moyens aux CPAS pour remplir cette mission'. Si on veut endiguer*

ce phénomène, il faut pouvoir opérer une discrimination positive, une prise en charge spécifique de ces jeunes.”

Christophe Ernotte, Directeur général de la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Le CPAS doit, en effet, présenter un contrat de travail au jeune dans les trois mois. Si cela se révèle impossible, le jeune a droit à un revenu d'intégration. Celui-ci sera associé à un 'projet individuel d'intégration', un contrat d'intégration (PIIS) définissant les droits et obligations de chacun.

Il contient un certain nombre d'engagements du jeune par rapport à ses études, à sa situation sociale et l'engagement pour le CPAS de verser le RIS et d'assurer un accompagnement et un soutien. Le contrat contient des objectifs et des échéances. Il est signé pour une durée déterminée. Ce contrat peut évidemment être modifié en fonction de changements. Un travailleur social doit être nommé comme référent par rapport au contrat.

“ Le DIS pour les moins de 25 ans, tout le suivi obligatoire, nous, on ne considère pas que c'est un bout de papier qu'on remplit, il faut essayer de voir les jeunes régulièrement, avoir un contact avec un représentant de l'école. Il y a beaucoup d'organisation, convoquer la personne, la rencontrer, faire le rapport, faire le suivi. On aide à remplir les documents pour les bourses d'études, on aide à remplir les déclarations d'impôts.”

Florence Hubo, responsable du service social, CPAS de Fontaine-l'Évêque

De nombreuses associations ne souscrivaient pas à cette obligation.

“ Les associations pour les pauvres étaient très inquiètes au sujet de ce contrat d'intégration. L'idée était : on va poser d'avantage de conditions pour le Minimex. Un contrat entre parties inégales. D'un point de vue philosophique, je comprends cet argument, et ci et là il en sera effectivement ainsi, mais j'ai l'intuition que c'est très correctement appliqué en pratique.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

Il y avait également la crainte du CPAS pour la contractualisation de l'aide.

“ Au début, cette loi sur le DIS était sur le feu, car il s'agissait de contractualisation de l'aide. Mais cependant j'y crois lorsque cela est utilisé correctement, car vous partez alors ensemble avec les personnes à la recherche de : qu'est-ce que vous pouvez, qu'est-ce que vous ne pouvez pas et comment allons-nous y travailler ? Comment pouvons-nous vous aider ? C'est une conjonction de deux choses : la société qui offre de l'aide et l'individu qui y accède. (...) Mais de nombreuses choses se passent mal dans la société, auxquelles l'individu ne peut rien faire et pour lesquelles

la société est responsable. Le modèle de dette individuelle, j'y fais attention.”

Piet Van Schuylenbergh, directeur département CPAS VVSG

La question spécifique des étudiants

La loi prévoit que si le niveau de formation du jeune est insuffisant, le CPAS peut l'aider à augmenter son niveau en le faisant entamer ou poursuivre des études de plein exercice.

Un véritable droit à une seconde chance pour ceux qui étaient restés en marge du système scolaire, pour ceux qui devaient entamer leur vie sans qualification. En 2010, grâce à cette mesure, une moitié des étudiants a suivi une formation menant à un diplôme d'enseignement secondaire, soit dans l'enseignement régulier, soit dans l'enseignement de la deuxième chance. L'autre moitié a suivi une formation dans l'enseignement supérieur (baccalauréat ou master).

“ Des milliers de jeunes ont la possibilité de poursuivre des études grâce aux CPAS. C'est énorme. C'est la preuve que le dispositif a tout son intérêt. Et on sait que les résultats obtenus dans ce cadre sont exceptionnels. Avec un public qui a, la plupart du temps, une histoire familiale lourde, un milieu socioculturel qui vient de loin, des handicaps sociaux importants.”

Christophe Ernotte, directeur CPAS de la Fédération de l'Union des villes et communes

“ Les CPAS wallons utilisent davantage que les flamands la dispense de l'insertion socioprofessionnelle pour permettre aux personnes d'étudier. Je trouve ceci une très belle forme d'activation. La grande majorité des jeunes qui sont ainsi financés sont des jeunes présentant un risque important de déscolarisation anticipée. Ce ne sont pas des étudiants de l'école supérieure. La grande majorité d'entre eux sont encore dans l'enseignement secondaire.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

Un projet de recherche sur la situation des étudiants allocataires sociaux dix ans après l'introduction de la loi DIS permet d'en savoir plus.¹⁶

Le nombre d'étudiants qui ont commencé à solliciter le droit à l'intégration sociale a très fortement augmenté en dix ans. Le nombre de bénéficiaires, enregistrés en tant qu'étudiants, a doublé dans la période entre 2002 et 2011 : d'à peine 8.000 à 17.000.¹⁷

Les résultats de l'étude laissent supposer qu'une grande partie des étudiants bénéficiaires d'un (équivalent au) RIS sont originaires de familles pauvres et ont grandi dans des circonstances matérielles difficiles. Plus de 70% des étudiants ont des parents qui ont été eux-mêmes, pendant une certaine période, dépendant d'un CPAS ou qui le sont encore, ou chez qui on ne procède pas au recouvrement du revenu d'intégration parce que leurs revenus sont trop bas.¹⁸

Les études doivent contribuer à l'augmentation des possibilités de la personne concernée dans le domaine de l'insertion professionnelle. Selon les collaborateurs des CPAS, le choix des études appartient entièrement aux jeunes. Dans seulement 4% des dossiers, ce choix est le résultat d'une concertation entre l'étudiant et l'assistant social. Ce n'est que très rarement que le choix est principalement déterminé par le CPAS.

“ Dans certains CPAS, un étudiant ne pourra pas faire la philo parce que ça ne mène pas à l'emploi. Le service social opère parfois des choix à la place de l'étudiant, certains sont beaucoup plus restrictifs dans le choix des études que d'autres. Il y a des inégalités.”

Michel Colson, Président de la section CPAS de l'Union des villes et des communes à Bruxelles



2.1.4. La loi et les chiffres

L'emploi

Alors qu'en 2002, 14.295 personnes ont participé à une mesure d'activation (article 60 § 7, article 61, SINE, ACTIVA, Programme de Transition professionnelle (PTP), intérim d'insertion), elles étaient déjà 18 598 en 2012, soit une augmentation de 30 %. Au cours de cette même période, le nombre d'usagers du CPAS pour lesquels un remboursement a été demandé à l'État fédéral a augmenté de 120.127 en 2002 à 156.878 en 2012. Le ratio d'activation (le rapport entre le nombre global de personnes participant à une mesure d'activation et la somme des ayants droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale) est resté constant à 12 %. Dans ce contexte, il est tenu compte du nombre de personnes enregistrées au cours d'une année.¹⁹

Les CPAS ont fourni des efforts exceptionnels, malgré la crise, pour former, motiver et encadrer les personnes très éloignées du marché du travail afin de les orienter vers une quelconque forme d'activation. Il a été constaté qu'un groupe important de bénéficiaires du CPAS ne trouve pas sa place dans le circuit économique ordinaire. Des possibilités sont élaborées et proposées au sein de l'économie sociale et de l'assistance par le travail afin de remédier à cette situation.

16 Projet établi et financé par l'ancien secrétaire d'Etat M. Courard et le SPP IS et réalisée par le Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Centre pour la Politique sociale Herman Deleeck), de l'Université d'Anvers, LUCAS (Université catholique flamande de Louvain) et le groupe de recherche Sociale Concurrentie en Recht de l'université d'Anvers.

17 Voir Etudier avec un revenu d'intégration : 10 ans de pratique, Marjolijn De Wilde et Koen Hermans dans l'Annuaire de la Pauvreté 2013

18 Idem, p. 259

19 Une personne ayant reçu de l'aide pendant 1 jour et une personne qui en a bénéficié durant 365 jours sont toutes les deux comptabilisées comme 1 unité. Ce nombre peut donc différer de la moyenne mensuelle des bénéficiaires.

Une mesure d'activation, et après ?

En croisant différentes sources par le biais du Data-warehouse marché du travail et protection sociale, le SPP Intégration sociale a pu élaborer un modèle de suivi permettant de suivre le parcours ultérieur des personnes ayant bénéficié d'une mesure d'activation au sein du CPAS.

L'efficacité de l'activation peut ainsi être mesurée. Il va de soi que le succès dépend, à court terme et certainement à long terme, de facteurs exogènes, mais

un CPAS qui investit dans ses parcours d'activation et qui les développe de façon systématique tire évidemment profit d'un résultat positif. Ce modèle de suivi permet de voir si après 3 mois, 6 mois, 1 an, quelqu'un était au travail, sans emploi ou non actif sur le marché du travail. Cette mesure de l'efficacité inclut la possibilité de se focaliser sur les résultats par CPAS. En raison de la protection de la vie privée, il n'est toutefois pas encore applicable à tous les CPAS belges. Au niveau national, les résultats sont tout à fait disponibles.

Mesure de l'efficacité trois mois après la fin de l'activation au sein du CPAS

Situation immédiate	Art. 60,§7 et art. 61	Autres mises au travail	Trajets FSE	Pré-trajets FSE
Emploi	33,7 %	58,4 %	77,0 %	26,0 %
Demandeur d'emploi	50,9 %	26,2 %	11,7 %	7,9 %
Inactivité	7,5 %	5,0 %	4,8 %	32,4 %
Autre situation	7,9 %	10,3 %	6,5 %	33,8 %
	100 %	100 %	100 %	100 %
Effectif total	30.761	1.935	995	420

La situation mesurée trois mois après la fin d'un parcours FSE au sein du CPAS révèle que 77 % des participants avaient trouvé un emploi et que 12 % étaient actifs sur le marché du travail. Après la complétion de l'article 60 § 7 (principal groupe en nombre absolu) et de l'article 61 par les arrêtés royaux mettant les mesures en vigueur, une personne sur trois est au travail trois mois plus tard et 83 %, de-

mandeurs d'emploi inclus, sont actifs sur le marché du travail. Pour les plans SINE, ACTIVA, le PTP et l'insertion intérim, il a été constaté que 58 % sont au travail et que 26 % sont à la recherche d'un emploi. Concernant ce dernier groupe, il convient de relever le fait qu'il s'agit de petits nombres et que la différence peut s'expliquer par les effets de perturbation de la sélection.

Mesure de l'efficacité un an après la fin de l'activation au sein du CPAS

Situation sur 1 an	Art. 60,§7 et art. 61	Autres mises au travail	Trajets FSE	Pré-trajets FSE
Emploi	50,6 %	70,0 %	84,1 %	45,7 %
dont I T sur 4	11,6 %	9,6 %	20,0 %	10,1 %
2 K sur 4	8,9 %	9,1 %	19,4 %	9,3 %
3 K sur 4	8,8 %	8,7 %	18,8 %	11,3 %
4 K sur 4	121,3%	42,6 %	25,8 %	15,0 %
Autre	49,4 %	30,0 %	15,9 %	54,3 %
Effectif total	30.761	1.935	988	247

Le croisement de données permet également d'évaluer la situation 1 an après la fin du parcours d'activation au sein du CPAS. Le taux d'emploi global est fixé à 84 % pour les parcours FSE. Cela signifie que huit personnes sur dix étaient au travail au moins un trimestre sur quatre. Il convient également de mentionner ici que l'évaluation est limitée au dernier jour de chaque trimestre ; il n'est donc pas possible d'assurer le suivi de la situation dans l'intervalle. Pour le groupe de l'article 60 § 7 et de l'article 61, le taux d'emploi est de 51 %, soit une personne sur deux était au travail pendant au moins un trimestre de l'année suivant la fin de la période d'activation.

2.2. Le débat pour et contre l'activation

Dès le début, il y a eu une discussion au sujet de la loi. C'est principalement le concept d'activation qui était matière à débat.

Deux arguments reviennent toujours : "comment allez-vous activer ces personnes vers l'emploi alors qu'il n'y a pas d'emploi" et "en 74, nous avions une loi progressiste qui garantissait à chacun le droit à un revenu minimum ; ce minimum est maintenant soumis à condition."

“ Quand on a 10.000 aidés, il est difficile de les agiter tous au même moment. S'ils se réveillaient tous en même temps on serait bien embêtés. Et puis je n'ai pas 10.000 emplois à leur proposer. C'est un peu facile de culpabiliser le bénéficiaire si on n'a rien à lui proposer. On a un petit peu retrouvé la raison et on est peut-être passés d'un enthousiasme un peu naïf au début, en tout cas dans le chef de certains à un réalisme un peu plus pragmatique aujourd'hui. La crise économique est repassée par-là, bien entendu, et a peut-être amenée une notion d'objectif en termes de moyens, mais pas de résultats.”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

Les travailleurs font également valoir que travailler ne permet plus toujours de vivre bien.

L'activation a été érigée comme une échappatoire à la pauvreté en offrant un revenu et un réseau social.

Or, aujourd'hui, la crise a induit que l'emploi n'est plus un rempart absolu contre la pauvreté.

L'emploi, même à temps plein, ne permet pas toujours de vivre dans des conditions décentes et on observe depuis de nombreuses années, une tendance à la détérioration des conditions d'emploi, en termes salariaux, de conditions de travail, d'horaires, de trajets nécessaires, etc.

Les personnes les moins qualifiées se voient souvent offrir des emplois stressants, peu valorisés, sans véritable sécurité d'emploi.

“ C'est bien de conduire les gens à l'emploi, mais quel emploi, pour quel salaire, dans quelles conditions, à quelle distance de chez soi, avec quelle capacité de créer un équilibre entre sa vie privée et sa vie professionnelle ? On sait qu'on va de plus en plus vers une série d'emplois fractionnés, d'intérim, de temps partiels, ce n'est pas simple.”

Christine Mahy, secrétaire générale du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

Pièges à l'emploi et piège au chômage

Dans certains cas, la différence entre le salaire net perçu dans le cadre d'un travail et l'allocation reçue via le chômage ou le revenu d'intégration sociale est trop peu importante, surtout si l'on tient compte des frais liés au travail et des avantages liés au statut social. Il n'est pas toujours intéressant, financièrement, pour quelqu'un qui ne travaille pas et perçoit des allocations (de chômage ou du CPAS) de revenir vers le marché de l'emploi, surtout lorsqu'il s'agit de temps partiels. Ce sont les parents seuls qui sont le plus touchés.

Pour Philippe Defeyt, président du CPAS de Namur, on n'a pas réglé les questions des pièges financiers, des pièges à l'emploi. Il estime que les montants qui sont exonérés quand on retourne vers un emploi ne bougent pas. De nombreux experts déplorent le manque de travail bien rémunéré et le fait qu'il n'y ait pas assez de différence entre le RIS et la rémunération des articles 60 par exemple.

“ Une dame seule avec un enfant qui a le RIS, si on l’engage, on la met au travail avec un article 60, le revenu le plus bas possible chez nous – il va peut-être y avoir 200 € de différence – et elle va devoir se lever tous les matins, acheter un billet de train, payer la crèche ou la garde d’enfants. Elle perd tous ses avantages, elle n’a plus les allocations familiales majorées, elle n’a plus toutes les aides du CPAS qui vont autour, car elle n’est plus bénéficiaire. Il faut être vraiment motivé. La différence doit être plus marquée. Il ne faut pas diminuer le RIS, mais augmenter les salaires minimums.”

Florence Hubo, responsable du service social, CPAS de Fontaine-l'Évêque

La différence entre le revenu du chômage et le revenu du CPAS peut également constituer un piège. Au 1er novembre 2012, le principe de dégressivité des allocations de chômage est entré en vigueur. Plus quelqu’un a travaillé, plus l’allocation reste intacte. La réforme touche environ la moitié des chômeurs. Concrètement, les chefs de famille perdent environ 12% et les isolés 17,5%. Mais ce sont les cohabitants qui sont le plus touchés : leurs allocations baissent de pas moins de 41,5%, soit un forfait de 484€ par mois.²⁰

En outre le CPAS offrant, selon certains, une série d’avantages à ses bénéficiaires. Le problème, explique Philippe Defeyt, est que ceux qui passent par la case CPAS vont avoir un revenu supérieur à ceux qui ne passent pas par la case CPAS.

Pour Jan Vranken, c’est surtout le fait de travailler dans des régimes de travail temporaires qui est risqué. Des périodes de bas revenus alternent avec des périodes d’allocations, ce qui menace de déboucher sur le découragement total.²¹

“ Quand on travaille avec des publics précarisés ou carencés ou dépendants, avec des problèmes de santé mentale. Quand ils ont fait tout ce qu’on leur demande de faire, se lever, se laver, respecter des horaires, respecter des instructions. Quand ils ont fait tout cela très bien. On leur dit : c’est fini. C’est très lourd.”

Michel Colson, Président de la section CPAS de l’Union des villes et des communes à Bruxelles

L’obligation de disponibilité au travail existait cependant déjà auparavant, mais l’insistance plus importante sur l’activation et l’obligation contractuelle indique clairement que le législateur voit l’emploi comme la clé la plus importante pour accéder à l’intégration sociale.

“ N’oublions pas : l’obligation de travail existait déjà avant. Ce n’est pas nouveau. La nouvelle loi a proposé des instruments, sur tout ce contrat pour les jeunes par exemple, et cela constituait en effet une autre façon de penser qui avait également des avantages. (...) Entre-temps, nous avons appris à vivre avec et nous travaillons beaucoup plus à un travail sur mesure et plus seulement à l’emploi. L’activation peut aussi être une partie de responsabilité sociale : que cette personne apprenne à entretenir sa maison, à prendre soin d’elle.”

Chris Boens, experte banque carrefourVWSG

La grande pression de travail, le discours politique aussi, ne facilitent pas les choses pour ceux qui doivent évaluer la disponibilité au travail. Quels critères sont à la base et est-ce que les mêmes critères s’appliquent toujours ? Pour exclure l’arbitraire, les CPAS, et parfois même les assistants sociaux individuels, travaillent avec un système qu’ils ont créé. Il n’est plus question ici d’interprétation de la situation individuelle des bénéficiaires. Mettre autant de personnes que possible au travail devient donc un but en soi.

“ Nous remarquons que l'activation ne constitue plus l'instrument, mais qu'elle est plutôt l'objectif. Les personnes sont presque obligées d'être socialement intégrées. En outre, toutes sortes de conditions sont liées à l'activation. Le problème ici est que la responsabilité pour la non-réalisation de l'activation incombe exclusivement à la personne en question, non pas au marché du travail, aux services qu'ils reçoivent, à la situation à la maison, etc.”

Frederic Vanhauwaert, Coordinateur général du réseau flamand de lutte contre la pauvreté

Les partisans de la politique d'activation estiment que l'emploi est essentiel pour l'intégration sociale, cela rend aux personnes leur dignité et l'emploi est à terme le meilleur remède contre la pauvreté.

Mais, on insiste toutefois sur le fait que le travail doit être rémunéré avec un salaire convenable, un salaire dont on peut vivre. Et il y a des personnes pour qui d'autres mesures sont nécessaires, le travail n'est pas réservé à tout le monde.

En 2010, les chercheurs de l'HIVA ont dit que 35,4% des bénéficiaires du revenu d'intégration à Anvers ne sont pas plaçables dans un délai raisonnable. Il s'agit de personnes qui ne peuvent pas travailler en Belgique, des personnes qui en raison de leur âge ou de la gravité de leur handicap ne peuvent pas travailler, des personnes qui en raison de problèmes psychiques, de problèmes de dépendance ne sont pas en état de travailler ou des personnes souffrant d'une combinaison de problèmes dans différents domaines.²²

“ Un tiers des personnes qui viennent au CPAS, nous pouvons mener à l'emploi. Nous fournirons des efforts à ce sujet, nous collaborerons avec le VDAB, avec d'autres organisations et cela fonctionnera. Pour un tiers des personnes, le travail n'entre actuellement pas en ligne de compte, car ils ont de nombreux autres problèmes et nous devons d'abord aborder ces autres problèmes ; si nous réussissons, nous pouvons alors à terme prévoir un trajet vers le travail pour ces personnes. Et un tiers de ces personnes, vous pouvez en être sûr, ne pourront jamais travailler. Du fait qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires qui sont aujourd'hui demandées sur le marché du travail.”

Monica De Coninck, ancienne présidente du CPAS d'Anvers

Mais les responsables politiques ne sont pas toujours d'accord non plus en ce qui concerne la voie à suivre.

“ À ce sujet, je ne suis pas du même avis que Monica De Coninck. Nous devons continuer à nous consacrer à l'activation vers le travail, également pour ce groupe de so-disant implaçables.”

Geert Versnick, ancien président du CPAS de Gand

20 Idem, p. 41

21 Jan Vranken, L'impact de la crise, un feuilleton dans l'annuaire de la pauvreté 2013, p. 41

22 Ludo Struyven, Vicky Heylen & Line Van Hemel (2010), De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt? Une étude sur ordre de l'ASBL Werk en Economie de la ville d'Anvers dans le cadre de l'accord de coopération de la ville d'Anvers - CPAS d'Anvers - VDAB, HIVA-KULeuven, Leuven.



Besoin d'alternatives

Des alternatives sont nécessaires à l'activation. Les chiffres relatifs à l'emploi et l'étude concernant de nouveaux mécanismes d'exclusion ne sont pas encourageants. Il n'y a tout simplement pas assez de travail pour tous et ce sont souvent les mêmes groupes qui sont exclus de l'accès au travail disponible.

Le SPF Emploi, en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances, a publié en 2013, une étude, le 'Monitoring socio-économique'. Son objectif est de mettre en évidence les positions des personnes sur le marché du travail selon leur origine et leur historique migratoire. Il résulte de l'étude que l'insertion professionnelle des personnes de nationalité ou d'origine étrangère représente l'un des grands défis à relever en Belgique. Différents facteurs individuels peuvent jouer un rôle, tels que le niveau de formation de la personne, sa connaissance de la langue, le motif de son arrivée dans le pays (recherche d'emploi ou réunification familiale). Cependant, les personnes de nationalité ou d'origine étrangère ont beaucoup moins de chances de travailler comme fonctionnaires ou employés, avec des emplois stables et bien rémunérés.

Les jeunes entrant sur le marché du travail constitue un autre groupe qui rencontre des difficultés.. Dans la politique actuelle, les jeunes sont encouragés à trouver un emploi aussi rapidement que possible et à ne pas être trop exigeants. Une étude récente indique toutefois que cela peut être contre-productif pour les jeunes d'accepter un emploi inférieur à leur niveau de formation. On recherche quelle est la meil-

leure stratégie à suivre pour les jeunes chômeurs déscolarisés pour rapidement trouver un emploi correspondant à leur niveau de scolarisation. D'après les résultats, il s'avère que l'acceptation d'un emploi inférieur au niveau ralentit le passage à un emploi correspondant au niveau. Pour plus de la moitié des jeunes chômeurs déscolarisés qui acceptent un emploi inférieur à leur niveau de scolarisation, cela dure pratiquement dix ans (!) avant qu'ils trouvent un emploi correspondant à leur niveau de scolarisation.²³

Les politiques doivent donc préserver les jeunes de trop vite accepter n'importe quel emploi plutôt que de les obliger à accepter des emplois inférieurs à leur niveau.

Dans son livre 'Précarariat - la nouvelle classe dangereuse' (2011), Guy Standing, Professor in Development Studies, School of Oriental and African Studies, University of London (Royaume-Uni) et membre fondateur du Basic Income Earth Network, met en garde contre l'apparition d'une nouvelle classe - le précarariat - qui est constituée par ceux qui sont exclus du marché régulier du travail.²⁴

Pour lui, le précarariat est un phénomène mondial qui a émergé avec les politiques visant à rendre toujours plus flexible le marché du travail. Un nombre croissant de personnes dans le monde vivent et travaillent de manière précaire, enchaînant les travaux à durée déterminée. En n'ayant pas un revenu stable, les gens vivent une incertitude permanente vis-à-vis du travail, du logement, et même de leur identité professionnelle. Cette situation concerne des populations très différentes. Certains sont originaires de la classe ou-

rière, d'autres sont issus des vagues d'immigration. La troisième partie est composée des jeunes 'éduqués' qui sortent, par exemple, de l'université. Ces trois groupes sont très différents, mais ils partagent ce sentiment de précarité. Cette situation concerne des populations très différentes. Pour Guy Standing, comme il l'explique dans son livre sur le Précarariat, 'cette classe émergente qui constitue le précarariat, de plus en plus frustrée et potentiellement dangereuse parce qu'elle n'a pas de voix, sensible aux sirènes des partis extrêmes, pourrait engendrer de nouvelles instabilités sociales.'

Dans ce climat, la loi sur le DIS peut être considérée comme une garantie pour les plus vulnérables que la société ne les laissera pas tomber: L'accent doit être mis sur l'activation large, sans exclure l'activation vers le marché du travail, mais aussi sans présenter l'activation vers le marché du travail comme unique objectif acceptable.

“ La tâche du CPAS est alors de veiller à l'intégration sociale et de ne pas laisser tomber ces personnes et leur donner uniquement de l'argent sous la forme d'un revenu d'intégration. Ils doivent donner un sens à la vie de ces personnes. Une interprétation sociale, pas sous la forme d'un emploi sur le marché régulier du travail ou dans l'économie sociale, mais des activités sociales sensées. Ces personnes doivent également pouvoir jouer un rôle social et ceci peut éventuellement être réalisé dans le bénévolat, dans la vie associative, etc. De nombreux CPAS fournissent des efforts pour intégrer ces personnes dans la société, mais la loi sur le droit à l'intégration sociale y a accordé peu d'importance.”

Piet Van Schuylenbergh, directeur département CPAS VVSG

“Le manque de travail reste évidemment un point chaud, mais nous devons également considérer cela de manière relative. Les chiffres de passage d'articles 60 semblent très faibles, mais sans cette mesure, le passage serait encore plus faible. Il y a donc bien un effet net, et c'est pourquoi cela vaut la peine de continuer. Nous ne pouvons qu'essayer d'améliorer le système. Mais ce n'est pas quelque chose à laisser tomber.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

Un trajet d'activation

Le groupe d'étude Oases (Université d'Anvers) a étudié en collaboration avec l'Université de Liège la manière dont les CPAS donnent forme à leur politique d'activation.²⁵ Dans chaque CPAS, ils ont retrouvé l'une ou l'autre forme de "trajet". Nous décrivons ce trajet comme une succession d'étapes à franchir par le client. Ceci ne signifie pas que le client doit franchir toutes les étapes. Le trajet dépend notamment de ses capacités, problèmes, attitudes et compétences.

Ils décrivent 7 phases dans ces trajets :

- Phase 1 : travailler aux conditions essentielles. Les obstacles qui empêchent qu'un client réponde à une offre sont cartographiés et on cherche des solutions
- Phase 2 : L'accompagnement de trajet : on examine le client quant aux possibilités et il se voit attribuer un accompagnateur de trajet
- Phase 3 : L'activation sociale : L'activation sociale peut se faire de deux façons : en tant que phase préparatoire pour une activation professionnelle ou comme mesure émancipatrice pour la personne activée. Concrètement, ces deux approches peuvent néanmoins déboucher sur des actions similaires

23 Stijn Baert, Bart Cockx en Dieter Verhaest, *Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap?* (May 2012) published in: *Labour Economics*, 2013, 25, 123-140

24 Guy Standing, *The Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury, London, 2011

25 Raeymaeckers P., Nisen L., Dierckx D., Vranken J. et Casman M.-T., *Activation au sein des CPAS En quête de parcours durables et de bonnes pratiques, étude commanditée par le SPP IS, Bruxelles, 2009*

- Phase 4 : Expérience de travail et formation : généralement dans l'article 60§7
- Phase 5 : Activation professionnelle "on the job" : constitue un pas de plus vers un emploi au sein du marché régulier du travail. Au cours de cette phase, ce sont surtout les "autres" mesures d'activation qui sont utilisées (Sine et Activa)
- Phase 6 : Conduite vers le marché du travail : on organise des formations de sollicitation et on rédige un CV avec le client pour le préparer à un emploi sur le marché régulier du travail. Dans cette phase, une bonne collaboration avec les services régionaux pour l'emploi est cruciale.
- Phase 7 : Suivi : dans quelques CPAS, nous avons pu conclure un accord avec les services régionaux pour l'emploi pour que les clients puissent être suivis par les travailleurs sociaux du CPAS également après leur mise à l'emploi.

2.3. L'activation sociale

De nombreux CPAS ont développé d'autres formes d'insertion pour les personnes ne pouvant bénéficier d'une mise à l'emploi. C'est ce que de nombreux professionnels et experts ont nommé 'l'activation sociale'. Aucune législation ne parle d'activation sociale, mais le terme apparaît de plus en plus dans les discours des politiques, des experts ou des travailleurs de terrain.²⁶

“ *L'activation sociale, l'interprétation large de l'activation, est quelque chose de nouveau suite à la loi sur le revenu d'intégration. Le SPP y a également fortement contribué. Vous sentez dans chaque texte politique qu'ils ont vraiment tiré la carte de l'activation sociale. Avec des projets socioculturels, du bénévolat, la participation culturelle, et cetera. Cela a été le grand mérite du SPP IS. Dans cette période, ils ont fortement souligné cela et je trouve que c'est une approche très visionnaire du revenu d'intégration.*”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

Dans l'annuaire de la pauvreté 2013, l'activation sociale est définie comme « l'augmentation de la participation sociale et la rupture de l'isolement par

le biais d'activités socialement utiles 1) soit comme but en soi 2) soit comme premier pas dans un trajet d'insertion socioprofessionnelle, 3) soit comme premier pas vers une remise (ultérieure) au travail rémunéré »²⁷

“ *On ne limite pas l'intervention à l'insertion socioprofessionnelle. Il est parfois inutile de s'entêter avec quelqu'un qui par ailleurs a des problèmes de logement, a une santé détestable, ou a des problèmes de santé mentale. Autant d'abord l'aider à régler cela avant d'aborder les problèmes d'emploi, par exemple. Il y a des gens qui ne seront jamais faits pour travailler, il faut pouvoir le dire. Et, on n'a pas d'emploi pour tout le monde. C'est contre-productif pour tout le monde, y compris pour le bénéficiaire qui se retrouve avec un échec de plus dans sa mallette. Ou les autres qui subissent la mauvaise réputation.*”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

De nombreuses activités sont proposées : projets de formation, cours de langue et d'informatique, activités dans un centre de jour, activités socioculturelles et récréatives, groupes de paroles. Il peut s'agir également de bénévolat.

“ *Je suis une grande partisane de l'activation sociale. Le pas vers l'emploi est souvent encore trop grand. L'activation culturelle, sportive et sociale peut être un levier important pour la augmenter le sentiment de dignité. La dignité est particulièrement cruciale pour trouver une place dans la société.*”

Franceska Verhenne, ancienne présidente du CPAS de Courtrai

LES “WIJSNEUZEN” À COURTRAI

À Courtrai, nous souhaitons augmenter la mobilité des personnes vulnérables. Sous le dénominateur activation sociale, nous voulons augmenter leur autonomie et les rendre plus fortes. Cela peut les aider dans la recherche d'un emploi et d'une place personnelle dans la société. Les personnes vulnérables ne trouvent pas les informations dont elles ont besoin dans les brochures ou les livres, mais bien en parlant avec des personnes de leur voisinage. C'est pourquoi plusieurs personnes ont eu une formation dans laquelle, via des visites à toutes sortes de services et organisations, elles ont appris de nombreuses choses en plus concernant les thèmes de la rencontre, des loisirs, de la formation, du travail, de la santé et du logement. Elles ont également appris les compétences sociales nécessaires pour partager avec d'autres les connaissances acquises. Après la formation, elles se mettent au travail en tant que “Wijneuzen” bénévoles et partagent activement leurs connaissances et les informations avec les personnes de leur entourage.

Le projet-cadre avec la participation du CPAS de Courtrai au projet européen SUCCESS (Sustainable Uplifting Client Centred Employment Support) et il y a une collaboration avec A'Kzie, une association où les pauvres prennent la parole.

BINNENSTE BUITEN À ANVERS

Les personnes vivant dans la pauvreté se sentent souvent exclues à cause de leur apparence. Cela diminue leurs chances d'intégration, d'emploi, de logement, et cetera. Avec Binnenste Buiten, le CPAS d'Anvers souhaite favoriser leur (ré)intégration dans la société.

Celui qui soigne son apparence se sent déjà mieux, intérieurement. C'est avec cette devise que le CPAS veut stimuler, motiver et sensibiliser les personnes à prendre soin de leur esprit et de leur apparence. Les personnes sont plus fortes dans la vie quotidienne si elles continuent de développer leurs compétences sociales. Pour atteindre cela, Binnenste Buiten propose une aide pratique et émotionnelle sur mesure. Il y a quatre trajets possibles

1. **Magasin et atelier de couture.** Les personnes ayant un budget limité pour les vêtements peuvent se rendre au magasin et à l'atelier de couture pour de nouveaux vêtements, des chaussures ou accessoires. Elles peuvent également faire adapter les vêtements à l'atelier de couture contre une petite indemnité.
2. **Conseil stylistique.** Celui qui a besoin d'aide pour le choix de vêtements adéquats pour l'occasion adéquate peut s'adresser ici pour un conseil. Les personnes ne sont pas toujours conscientes des réactions possibles vis-à-vis de leur apparence et on en parle également.
3. **Shopping économique.** Si l'offre vestimentaire du propre magasin de Binnenste Buiten ne suffit pas, on cherche alors des magasins économiques dans l'environnement du client. Il ou elle est conseillé(e) quant à la meilleure façon dont il/elle peut entretenir les vêtements.
4. **Hygiène de base.** Un client peut s'adresser à Binnenste Buiten avec toutes les questions relatives au soin pour lui-même ou son milieu de vie. Lors de l'accompagnement sur mesure, on donne des astuces sur l'hygiène personnelle, l'hygiène de la maison et le soin des animaux domestiques.

Dans le cours, les femmes et les hommes en situation de pauvreté apprennent comment ils peuvent prendre soin de leur esprit et de leur apparence avec des moyens limités. Grâce à des experts (coiffeur, diététicienne, coach d'art dramatique...), ils ont l'opportunité d'acquérir des connaissances et une expérience pratique.

26 Bien que certains travailleurs critiquent le terme notamment en raison du fait qu'il serait trop orienté vers l'emploi.

27 Les ambivalences de 'l'activation sociale' d'Abraham Franssen, Greet van Dooren, Jane Kuppens, Julie Druets et Ludo Stryven dans l'Annuaire de la pauvreté en Belgique, 2013, p. 211

Bien que l'activation sociale soit ressentie comme positive par pratiquement tout le monde, cela ne vaut que lorsqu'il n'est pas question de pression ou d'obligation.

“ Tous les CPAS n'utilisent pas l'activation sociale de manière constructive. Ils obligent les gens à faire du bénévolat, ils les envoient vers des formations pour lesquelles il y a des listes d'attente de plusieurs mois... Le droit à l'aide sociale dit qu'il faut être prêt à faire du bénévolat, mais cette disponibilité est maintenant utilisée pour déterminer si vous entrez ou non en considération pour le revenu d'intégration.”

Frederic Vanhauwaert, Coordinateur général du réseau flamand de lutte contre la pauvreté

Et le système se heurte à ses limites :

“ L'accent sur l'activation est encore toujours clairement présent. Toutefois, un glissement est visible. Toute personne pouvant être activée est maintenant pratiquement activée. Il y a alors un groupe restant que vous ne pouvez pas mettre sur le marché du travail et vous recevez alors ces pré-trajets et cette activation sociale. Mais sur le terrain, vous sentez à nouveau que cette activation sociale n'est pas si évidente. Nous entendons des CPAS qui obligent ces personnes à faire du bénévolat. Mais en même temps, vous devez activer les personnes, ce n'est pas bon de regarder toute la journée la télévision dans le fauteuil. Vous avez parfois besoin d'un bâton pour faire bouger les gens.”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS

GRANDE ENQUÊTE SUR L'ACTIVATION SOCIALE

Une grande enquête a été menée en mars 2012 sous l'égide du SPP IS. Celle-ci, 'Activation sociale, entre mise à l'emploi et citoyenneté active' permet de relever différents points :

- La grande majorité des CPAS semble organiser ce type d'activités. Seuls certains très petits CPAS, de communes de moins de 10.000 habitants ne semblent pas concernés.
- Ce sont les activités socioculturelles et récréatives qui dominent. Il y a également des allocations qui sont données pour les loisirs (activités sportives ou culturelles, possibilités de réduction ou de gratuité lors de l'inscription à une bibliothèque, académie de musique, club sportif...).
- Le bénévolat est aussi proposé, surtout en Flandre.
- Des formations dans différents domaines n'ayant pas pour but la mise à l'emploi, et cela surtout à Bruxelles.
- Ces services peuvent être organisés au sein des CPAS eux-mêmes ou faire l'objet de partenariats, la plupart du temps avec des associations
- Le financement de ces activités se fait en partie avec les ressources du CPAS lui-même, mais aussi avec des sources de financement issues du niveau fédéral, particulièrement à Bruxelles. Il peut également y avoir des interventions au niveau régional ainsi que du FSE.
- Les activités sont ouvertes à tout le monde sur base volontaire. Il y a souvent l'idée de l'offrir à un public mixte afin de déstigmatiser ce type d'activité.
- L'activation touche environ 35,7 % du RIS (et équivalents) en 2010 tandis que 11,2 % auront fait l'objet d'une mise au travail via l'article 60.

2.4. Inclusion active et activation

La signification "d'activation" ne semble donc pas si univoque. Elle varie d'une vision sévère et disciplinée à une vision émancipatoire et orientée vers le client. Pour la première fois, les obligations du client sont centrales. Pour la dernière vision, la responsabilité de l'individu se déplace vers la société dans son ensemble. Au niveau européen, la Commission européenne semble approuver la deuxième vision émancipatoire.

En 2008, la Commission européenne a approuvé la recommandation relative à "l'active inclusion" (l'inclusion active). Il s'agit d'une directive importante qui ajoute une dimension totalement neuve à la discussion relative à l'activation. Pour l'inclusion active, l'accent est en effet mis sur "l'inclusion" et non pas sur l'activation. Il s'agit d'un triptyque de mesures. Le premier volet traite d'un revenu suffisant pour tous. Suffisant veut dire que les personnes doivent pouvoir prendre une place à part entière dans la société avec leurs revenus, et également avec un revenu de substitution.

Le deuxième volet concerne un marché du travail intégral où des efforts doivent également être fournis du côté du marché du travail pour les personnes sans emploi. L'accès à des services de qualité constitue le troisième volet. L'activation est donc cadrée entre deux autres mesures. En outre, cette recommandation dit que les États membres doivent travailler en même temps à ces trois points.

“ Vous ne pouvez donc pas dire : nous allons d'abord travailler au marché du travail et ensuite aux deux autres volets. Non, la commission stipule très clairement qu'il doit s'agir d'un ensemble de mesures où l'on travaille simultanément à ces trois points. Dont notamment la hausse du minima vers un revenu suffisant. Nous ne satisfaisons pas à cette recommandation uniquement avec l'activation relative au marché du travail. Et la Belgique devrait justifier cela dans le programme de réforme national qui doit être introduit chaque année auprès de la CE et où il faut faire rapport de ce que l'on fait aux points forts pour la politique sociale.”

Ludo Horemans, expert pauvreté et ancien président EAPN

L'Europe estime qu'il faut ces trois volets pour pouvoir intégrer dans la société les personnes qui sont loin du marché du travail. Dans notre pays, les CPAS ont ces 3 piliers pour mission. Seulement les CPAS mêmes n'y font pas très attention : ils le font mais ne connaissent pas le concept européen. Le SPP IS veut faire adopter davantage ce concept.

“ Je n'ai jamais entendu un CPAS qui sait qu'il fait de l'inclusion sociale et pourtant tous les CPAS travaillent à l'aide aux revenus, à l'activation vers le marché du travail et à une prestation de services de qualité (parfois lui-même, parfois en tant que régisseur ; pensez à l'accueil des enfants, pensez aux soins de santé, aux hôpitaux...; aux services de nettoyage, à l'aide aux personnes âgées...)”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS

“ Toute l'attention qui continue à être accordée à l'activation n'est en fait pas conforme à cette recommandation de la commission, mais vous avez là le problème que la CE ne demande pas suffisamment de justification aux États membres pour démontrer qu'ils travaillent à ces trois volets et que l'activation va dans deux directions ; en d'autres mots, que l'on pose également des exigences vis-à-vis du marché du travail. Nous voyons également parfois que les États membres interprètent strictement cette recommandation "active inclusion" vers l'activation seule et ceci est totalement erroné.”

Ludo Horemans, expert pauvreté et ancien président EAPN

2.5. Fraude sociale et sous-protection

2.5.1. Fraude sociale

La lutte contre la fraude sociale a été invoquée comme priorité politique. La fraude sociale est un nom collectif regroupant de très nombreux points : les employeurs qui pour leur propre profit organisent le travail de sorte qu'ils contournent la sécurité sociale, ce qui porte préjudice aux employés. Les fausses entreprises qui vendent de faux C4 de sorte que l'on puisse aller pointer. Les personnes qui perçoivent une allocation alors qu'elles effectuent quand même un travail rémunéré.

“ Le grand projet du gouvernement actuel est de mettre en place ou de développer des nouveaux systèmes pour lutter contre la fraude sociale. Je ne sais pas si cette fraude est vraiment importante. Tout le monde a entendu parler de quelqu'un qui est au CPAS et en même temps fait un boulot. Réel, pas réel ? Dans quelle mesure ces cas sont nombreux ? Les CPAS se demandent si c'est leur rôle, mais d'un autre côté, si on a les moyens de contrôler, pourquoi ne pas le faire ? On doit lutter contre les fraudes parce qu'elles se font au détriment des autres, de ceux qui en ont vraiment besoin. L'idée pour nous, au niveau informatique c'est de travailler sur ces fameux flux. Plus d'échanges d'informations avec d'autres institutions. Il faut faire des comparaisons, des croisements de données. Pour l'instant on n'est pas encore très loin.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT SPP IS

La fraude est inacceptable. Les moyens disponibles doivent aller à ceux qui en ont vraiment besoin. La fraude ébranle en outre le support social pour le revenu d'intégration.

Le SPP IS travaille avec les CPAS à des instruments permettant de détecter la fraude. Aucun contrôleur n'est envoyé. La meilleure façon de lutter contre la fraude est de prévenir la fraude. C'est pourquoi le contrôle est intégré dans l'enquête sociale menée

par le CPAS lors de l'établissement d'un nouveau dossier pour un bénéficiaire. Cela se fait par la fixation d'exigences minimales pour l'enquête sociale, la collaboration entre les CPAS en vue d'examiner la fraude, l'échange d'informations avec les autorités judiciaires au sujet de la fraude au domicile... Grâce à l'échange de données avec d'autres autorités et institutions, les tentatives de fraude sont rapidement mises à nue. Une approche préventive et proactive de la fraude est ainsi possible.

“ À Gand, nous avons mis un accent un peu plus important sur le contrôle de la fraude - nous appelons cela maintien - depuis 2011. Le but est encore toujours que le travailleur social fasse un trajet avec le client. Cela commence avec l'information et la motivation positive. Il est possible que le client soit confronté à des faits issus de son dossier et un contrat est conclu. La sanction vient en dernier lieu. Chaque client dispose d'un trajet individuel avec un contexte propre (...) Nous ne perdons pas de vue l'aide aux plus faibles.”

Geert Versnick, ancien président du CPAS de Gand

Parfois, on considère qu'il y a une fraude car la législation est mal interprétée. Dans la législation actuelle existe la possibilité de gagner un certain montant en plus sur base annuelle. Les CPAS divisent parfois ce montant annuel par 12 et si une personne gagne plus que ce douzième au cours d'un mois, on décompte ce montant du revenu d'intégration. Ce n'est pas correct. Il ne faut intervenir qu'au moment où cette personne dépasse ce montant total sur une période d'un an.

“ Il faut changer la perception qu'on a de l'usager. Il n'est pas un fraudeur a priori. Avec la crise, ce qui se passe autour de nous, je ne peux pas en vouloir à quelqu'un qui essaie de s'en sortir.”

Paloma Castro, assistante sociale, service Jeunesse, CPAS Saint-Gilles

Les organisations de lutte contre la pauvreté estiment que la lutte contre la fraude doit également et surtout aborder les causes de cette fraude. Et si

l'une de ces causes est que les allocations restent inférieures au seuil de pauvreté, les pouvoirs publics sont alors également responsables de certains types de fraude sociale.

“ *“La fraude en soi ne peut être acceptée. Mais si les gens sont forcés de vivre 20% sous le seuil de pauvreté alors que notre pays reconnaît déjà depuis 14 ans que ceci est le seuil de pauvreté. Et vous savez que ces gens ne disposent que de ces revenus, alors vous les obligez à vivre dans la pauvreté. S'ils cherchent une échappatoire afin de gagner des extras sans qu'ils le déclarent, la question est de savoir qui est à l'origine de cette fraude. Les pouvoirs publics ne sont-ils pas également coupables par négligence ?”*

Ludo Horemans, expert pauvreté et ancien président EAPN

En outre, il faudrait plus de recherche quant aux raisons de sanction d'une personne. Il n'existe aucune donnée statistique à ce sujet.

“ *Il n'y a actuellement aucune banque de données avec les chiffres des CPAS en Belgique concernant les raisons pour lesquelles on retire ou on n'attribue pas aux personnes leur revenu d'intégration.”*

Frederic Vanhauwaert, Coordinateur général du réseau flamand de lutte contre la pauvreté



2.5.2. Sous-protection

Le revers de la lutte contre la fraude sociale est la lutte contre le problème de non-couverture. Le problème de non-couverture ou de sous-protection est probablement beaucoup plus important que le problème de fraude sociale.

Le terme de non-couverture (ou sous-protection) englobe différents points. Il peut s'agir d'une personne ayant droit à un revenu minimum et qui n'en fait pas usage. Il peut également s'agir de personnes qui n'utilisent pas (totalement) leurs droits à une aide financière, mais aussi sociale, et à la prestation de services. Une définition maximale prend pour point de départ la réalisation des droits sociaux fondamentaux. Toute personne qui ne sait pas comment réaliser ses droits sociaux fondamentaux est alors sous-protégée, comme le droit au travail, à la sécurité sociale, à la protection de la santé, à l'enseignement, à la médecine sociale et l'assistance juridique, au logement convenable, à la protection d'un environnement sain et à l'épanouissement culturel et social.²⁸

Par non-couverture ou sous-protection, nous ne voulons pas seulement dire que le revenu d'intégration est trop faible, mais aussi que les personnes ne s'adressent pas au CPAS ou à d'autres services, car ils ne connaissent pas leurs droits, en raison de mauvaises expériences par le passé, par fierté ou pour toutes sortes de raisons et obstacles qui les empêchent de faire valoir leurs droits.

“ *“Il y a quelques années, nous avons mené une étude avec le financement de l'UE au sujet de la non-couverture éventuelle de bénéficiaires potentiels du revenu d'intégration et nous l'avons comparée à d'autres pays européens. Je me rappelle encore très bien que nous sommes allés présenter les résultats à Vande Lanotte et que celui-ci en a ri et a dit : “Ce n'est pas possible.”*

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service inter fédéral de Lutte contre la pauvreté

28 Pauwels, F., Sannen, L., Van Regenmortel, T. & Steenssens, K., *Onderbescherming en proactief handelen. Samen op zoek naar oorzaken en remedies in Zuid-Oost Vlaanderen, OCMW Visies*, 2, 2011, p.19-23.

Les chiffres pour la Belgique sont limités à la sous-protection vis-à-vis du revenu d'intégration. L'analyse la plus récente, basée sur les données relatives au revenu EU-SILC de 2005 donne un chiffre très élevé et estime à 65% la part des bénéficiaires ne recevant pas le revenu minimum légal fixé.²⁹ Ce chiffre ne dit rien quant à la gravité (mesure et/ou durée) de la problématique. Une étude des données de la période 1993-1997 indiquait que 4,2% de l'intégralité de la population belge (donc pas uniquement les bénéficiaires) se situaient au cours de cette période au moins 1 mois sous le seuil du minimex de l'époque.³⁰ Selon cette étude, le risque de sous-protection est plus important pour les isolés, les personnes ayant un niveau d'instruction supérieur, les indépendants et les habitants de la campagne.

La sous-protection indique l'inefficacité du système de sécurité sociale. Les objectifs de la politique, tels que la réduction de la pauvreté, ne sont pas (entièrement) atteints. Le système n'est pas parvenu à créer un filet de protection pour les personnes dans le besoin. En outre, on assiste à des inégalités injustifiées entre les personnes qui peuvent faire appel aux droits et services ; comme lorsque seuls les mieux informés font valoir leurs droits et pas nécessairement ceux qui en ont le plus besoin. Ce sont principalement les personnes en situation de pauvreté et en situation de précarité qui rencontrent des obstacles pour faire respecter leurs droits.³¹

Le SPP IS a repris le problème de la sous-protection. L'informatisation (affiliation à la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, développement d'un dossier électronique...) doit permettre de procéder à une attribution automatique des droits. Les CPAS ont également été sensibilisés au problème et cela a engendré des actions. En Flandre-Occidentale Sud, un projet pilote a été financé où l'on essayait d'atteindre des personnes qui pourraient profiter de l'aide du CPAS et qui y ont droit, mais qui ne sont pas atteintes. D'autres CPAS ont élaboré de tels projets.

“ Les CPAS en Flandre-Orientale Sud ont constaté qu'ils atteignaient très peu d'agriculteurs dans le besoin. Ils ont alors mis en place une collaboration avec des personnes de confiance vis-à-vis des agriculteurs, comme le gérant de AVEVE qui les voit souvent... nous allons sensibiliser ces personnes de sorte qu'elles puissent intervenir comme intermédiaires pour les diriger vers le CPAS.”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS

“ Nous organisons un projet visiteur et partons systématiquement à la rencontre des personnes, à commencer par les plus âgées. Nous allons sur place et examinons les besoins et ce que nous pouvons proposer. Ce travailleur social dispose d'un ordinateur et d'une imprimante portables et imprime les formulaires nécessaires au moment même pour les compléter ensemble avec les personnes. Pour ainsi s'assurer que les personnes reçoivent effectivement ce dont elles ont besoin.

Cela nous coûte de l'argent, car nous investissons nous-mêmes là-dedans. C'est réellement pour diminuer le fossé. D'autre part, nous remarquons aussi que certaines personnes ne souhaitent pas que vous leur rendiez visite. Certaines personnes ne veulent donc pas accéder à notre aide.”

Fons Machiels, président du CPAS d'Herentals

Le CPAS a un rôle important à jouer ici, mais il n'est pas le seul responsable. D'autres prestataires de services également, comme les communes, les sociétés de logement, l'enseignement, les communes... doivent prendre ici leurs responsabilités.

2.6. Public d'origine étrangère

Les étrangers, inscrits au Registre de la population, se sont vus également ouvrir le droit au revenu d'intégration. Avant cela, il ne concernait que les ressortissants CEE, et encore, ceux qui étaient couverts par la libre circulation des travailleurs.

Autre avancée dans cette législation : on a financé pour la première fois, un forfait par dossier pour le personnel qui travaillait à l'application de cette législation.

“ C'était un premier pas. C'est insatisfaisant, mais ce n'était pas évident, à l'époque dans le contexte budgétaire.”

Alexandre Lesiw, Directeur général des services CPAS, SPP IS

Celui qui ne satisfait pas aux conditions pour le DIS, mais qui se trouve quand même dans un état de nécessité, peut demander le droit à l'aide sociale (DAS). L'aide sociale (DAS) peut prendre différentes formes, mais l'aide financière est la plus importante. On parle également "d'équivalent au revenu d'intégration". L'aide sociale équivalente est allouée à certaines catégories de personnes qui n'ont pas droit au revenu d'intégration. Il s'agit par exemple de demandeurs d'asile, de régularisés ou d'autres personnes qui résident légalement dans le pays, mais qui ne sont pas inscrites au registre de la population. Ce type d'aide se calcule sur la logique qui préside à l'octroi du revenu d'intégration. Elle n'a cependant aucune existence légale.

“ De très nombreuses personnes d'origine non belge n'avaient auparavant pas droit à un minimex et sont arrivées dans la catégorie aide sociale - le droit à l'aide sociale - et peuvent ainsi obtenir un revenu équivalent. Et cela semble quand même être une très grande catégorie.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

La plupart des CPAS estiment que les personnes qui sont en séjour illégal sur le territoire (les clandestins, les sans-papiers) n'ont pas droit à l'aide sociale. Certains tribunaux ont parfois condamné les CPAS. Les CPAS ne doivent pas aider directement les étrangers mineurs en séjour illégal, mais ils sont dans l'obligation de leur proposer une place au sein d'une structure d'accueil gérée par FEDASIL (organisme qui dépend de l'État fédéral et qui gère une partie de la politique d'accueil des réfugiés, notamment les centres ouverts et fermés).

À une époque il y a eu une arrivée massive de demandeurs d'asile en Belgique. Un plan de répartition entre CPAS du pays a été adopté et exonérait certains CPAS qui avaient déjà un nombre important de réfugiés sur leur territoire. Depuis 2002, organiser l'accueil des candidats réfugiés est la tâche de l'agence Fedasil. Il n'est plus question d'un plan de répartition. Depuis lors, les grands CPAS voient à nouveau un flux de candidats réfugiés ; ils constituent une grande partie de leur clientèle.

29 Bouckaert, N. & Schokkaert, E., A first computation of non-take-up behavior in the 'leefloon'. FLEMOSI discussion paper 6. 2011, Leuven: KULeuven, Centrum voor Economische Studietoën.

30 Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. & Van Regenmortel T. o.l.v. Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. (2007), Leven (z) onder leefloon. Deel 1: Onderbescherming onderzocht, HIVA, KULeuven, Leuven

31 idem

“ Il y a eu des flux migratoires importants depuis qu'il n'y a plus le plan de répartition. Les gens ont pu s'installer où ils le souhaitent. Ils aiment beaucoup Liège, ils aiment beaucoup Verviers, Bruxelles, Anvers. Liège, à lui tout seul, prend 20% des installations. C'est énorme évidemment. Nous avons donc un public sans cesse renouvelé de bénéficiaires de l'aide sociale. Nous les mettons d'ailleurs extrêmement rapidement à l'emploi parce qu'en général ils sont extrêmement proactifs et extrêmement performants. Quand on envoie des candidats en sélection, ils passent sans aucun problème. Parce qu'ils sont efficaces. Pas tous, il y a l'apprentissage de la langue. Mais il y a cette pugnacité. Ils ont été dans la survie. Évidemment, c'est un très gros travail pour nous.”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

Ce sont aussi les trois grandes villes : Bruxelles, Anvers et Liège où habitent le plus grand nombre de régularisés. Les CPAS dans ces villes reçoivent donc aussi beaucoup de demandes d'aide. À cet effet elles reçoivent un subside annuel du SPPI IS par la Politique des Grandes Villes. Ces subsides leur permettent de soutenir différentes activités, comme des cours d'alphabétisation, un accompagnement pour la mise au travail, le renforcement de l'aide de première ligne (médicale, administrative, sociale, pour le logement), des formations, un suivi psychosocial.

Quelle aide peut être octroyée par le CPAS aux personnes d'origine étrangère ?

- Revenu d'intégration (loi du 26/05/2002) : pour les réfugiés reconnus et les étrangers qui sont inscrits au registre de la population. Le CPAS de la résidence effective est toujours l'organe compétent.
- Le droit à l'accueil soit dans une structure d'accueil soit dans un CPAS (loi du 12 janvier 2007) : pour les demandeurs d'asile
- Aide sociale financière (loi du 2/04/1965 et loi du 08/07/1976) : pour les étrangers qui sont inscrits au registre des étrangers. Ils sont en séjour légal, mais pas inscrits au registre de la population ; par exemple pour les personnes en attente d'une réponse quant à la reconnaissance comme étranger. Il s'agit de l'aide sociale équivalente. Les personnes de moins de 25 ans

qui bénéficient d'une aide sociale n'ont pas, contrairement à celles qui bénéficient d'un RIS, l'obligation de signer un contrat d'intégration.

- Intervention dans les frais médicaux : pour les demandeurs d'asile qui déposent une demande et qui ne peuvent pas s'affilier à une mutualité
- Aide médicale urgente : pour les personnes en séjour illégal sur notre territoire. Le CPAS doit porter secours à toute personne sans ressource qui se trouve sur le territoire de sa commune si cette personne requiert des soins immédiats suite à un accident ou à une maladie. Le caractère urgent doit être attesté par un certificat médical. L'aide médicale urgente peut être curative, mais aussi préventive.
- Allocations familiales et prime de naissance : pour les demandeurs d'asile et les étrangers qui ne séjournent pas depuis 5 ans effectifs et sans interruption en Belgique
- Frais liés au logement : pour les demandeurs d'asile qui s'établissent pour la première fois en Belgique, sur le territoire du CPAS (centre secourant). Cette intervention est unique.



POUR Y VOIR PLUS CLAIR

Le demandeur d'asile ou candidat réfugié est l'étranger qui a introduit une demande d'asile ayant pour objectif la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi du statut de protection subsidiaire.³² L'obtention de celui-ci dépend de critères fixés par la Convention de Genève. Il a certains droits durant la période où sa demande est examinée, notamment l'aide sociale.

Le **réfugié** est un individu qui a fait une demande d'asile qui a abouti positivement. Le statut de réfugié entraîne notamment l'accès aux droits sociaux.

L'étranger dont la demande d'asile a été rejetée et qui s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire est en **séjour illégal**.

Le **régularisé** est arrivé en Belgique de manière illégale. Il a obtenu la régularisation et donc un droit de séjour. Celui-ci peut être obtenu par exemple pour un regroupement familial ou pour un emploi.

32 Il s'agit de l'étranger qui ne peut pas être considéré ni comme réfugié ni comme gravement malade, et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine, il encourrait un risque réel de subir des atteintes graves comme la peine de mort, la torture.

Les Roms ³³

Une population difficile à cerner

Un peu partout en Europe, la question des Roms a régulièrement fait surface dans l'actualité de ces dernières années. Souvent, les faits relatés tournent autour des 'nuisances' d'un groupe de personnes itinérantes venues d'Europe centrale ou orientale. ³⁴ Derrière les articles ou les mesures annoncées par les politiques, se cache un groupe ethnique peu connu et regroupant des réalités très variables aussi bien au niveau de ses origines que de ses modes de vie. Un groupe qui peut se définir lui-même comme Roms, Gitans, Gens du voyage, Manouches ou encore d'autres appellations.

Les Roms ont un mode de vie fortement caractérisé par la pauvreté et l'exclusion sociale. Ils cherchent souvent de meilleures conditions de vie, après avoir fui un pays qui leur était hostile.

“ Nous avons quelque 10.000 Roumains, Slovaques, Bulgares dans notre ville et nombre d'entre eux sont d'ethnie rom. Des gens qui sont chassés de leur propre région, qui sont incroyablement maltraités dans leur propre région et qui viennent ici. Ils sont très méfiants vis-à-vis de nos assistants sociaux, car ils sont si maltraités par les pouvoirs publics là-bas. Je comprends pourquoi ces gens viennent ici.”

Daniël Termont, bourgmestre de Gand

De nombreuses recherches aussi bien au niveau européen que belge montrent qu'ils ont un accès difficile aux services de base tels que l'enseignement, le logement, les soins de santé ou le marché du travail. La plupart des Roms n'obtiennent pas le droit de séjour et ne peuvent donc pas bénéficier de l'aide sociale ou du revenu d'intégration.

Contrairement à une idée reçue, la plupart des Roms sont sédentaires. Certains Roms n'ont pas de domicile fixe et ils ne sont pas systématiquement enregistrés. Ces derniers déménagent facilement d'une commune ou d'un pays à l'autre.

La Conférence interministérielle Intégration dans la société du 21 mars 2011 a créé un groupe de travail pour favoriser l'intégration sociale et économique des Roms. La Belgique a introduit sa « Stratégie nationale pour l'intégration des Roms » mise au point par un groupe de travail intergouvernemental. Ce groupe



coordonné par le secrétaire d'État à l'Intégration sociale réunit des représentants des cabinets fédéraux, des gouvernements des communautés et des régions, des représentants des villes et communes et d'organisations qui collaborent avec les Roms. Le secrétariat est assuré par le SPP Intégration sociale.

La Belgique au cœur de la politique européenne

Le 13 décembre 2010, sous la présidence belge, une 4e réunion de la plateforme européenne pour l'intégration des Roms a été organisée. Cette conférence définissait plusieurs voies pratiques pour une des stratégies les plus prometteuses pour l'intégration sociale des Roms, en s'attaquant au développement des jeunes enfants. Investir dans l'enseignement et l'aide aux enfants profite en effet à toute la communauté. Une note a été discutée avec un schéma de la situation des familles roms en Europe et les problèmes auxquels elles étaient confrontées. En outre, la politique que chaque État membre mène au niveau national et les instruments juridiques européens principaux ont été décrits. Par ailleurs, plusieurs expériences sont entrées en ligne de compte et des recommandations concrètes ont été formulées pour les politiques européennes et nationales. Le développement de tous les enfants et l'inclusion des Roms dans la société sont des étapes importantes dans l'atteinte des objectifs au sein d'Europe 2020.

Le Conseil de l'Europe a ensuite mis au point le programme ROMED avec l'aide de la Commission européenne (2011). Le but est de dispenser une formation supplémentaire aux médiateurs Roms à travers toute l'Europe en vue d'approfondir leurs compétences et d'améliorer la qualité de leurs services. La médiation est en effet l'une des mesures mises en place en Europe pour lutter contre les inégalités auxquelles les Roms font face en termes d'accès à l'emploi, de soins de santé et d'enseignement. Elle consiste à faire appel à des personnes d'origine rom ou à des personnes qui connaissent bien la problématique des Roms pour servir de médiateurs entre les Roms et les institutions publiques.

Le premier Congrès des médiateurs Roms du Programme ROMED Conseil de l'Europe/Commission européenne a eu lieu à Bruxelles (17-18 janvier 2013).

CHAPITRE 3

LE CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE, ACTEUR MAJEUR

Le Centre public d'action sociale (CPAS) a été créé par la loi organique du 8 juillet 1976. Avec l'accord du Lambermont de 2000, la législation communale est devenue une compétence régionale. Ce sont les régions elles-mêmes qui sont actuellement compétentes pour gérer les communes – et les CPAS.³⁵ Les CPAS doivent évidemment se conformer à la législation fédérale. Ils jouent un rôle central dans l'application de la loi sur le droit à l'intégration sociale. Le CPAS est le dernier filet de la sécurité sociale.

3.1. L'organisation du CPAS

Le CPAS est administré par le conseil de l'action sociale, composé de conseillers de l'action sociale. Ils sont élus par le conseil communal et leur nombre (entre 9 et 15) varie en fonction de la population de la commune. Leur mandat prend cours le 1er janvier suivant les élections communales. Le conseil se réunit au moins une fois par mois. Le conseil est l'organe politique et il est chargé de définir les orientations générales du CPAS et de déterminer son action en fonction du développement local. Le conseil est constitué de représentants élus et assume la responsabilité de la politique du CPAS et de ses relations avec les citoyens. Le conseil peut créer des comités spéciaux. Il peut y avoir des comités pour des matières spécifiques comme le service social, l'emploi, le revenu d'intégration sociale ou le logement.

Le président du conseil d'action sociale est choisi par les membres du conseil, sur la base d'un acte de nomination qui doit être signé par plus de la moitié des membres élus du conseil d'action sociale. Il préside les réunions et dirige les activités du CPAS. Avec les membres du bureau élargi, il est responsable de la politique journalière et gère les affaires courantes. Selon le décret flamand sur les communes, le président, en Flandre, est aussi membre du collège des bourgmestres et échevins: ce n'était pas obligatoire après les élections de 2006 mais l'est devenu après les élections de 2012.

Le personnel du CPAS veille à la préparation de la politique et à son exécution. Le secrétaire du CPAS est le fonctionnaire principal, comme l'est le secrétaire communal pour la commune. Il assiste aux réunions sans droit de vote. Sous l'autorité du président, il conduit les affaires, guide l'administration et est le chef du personnel. Il veille à la légalité. Un receveur ou directeur financier est chargé des dépenses et des recettes du CPAS. Il recueille les fonds du CPAS et effectue les paiements qui ont été approuvés par le conseil. Il rapporte en toute indépendance.

Chaque CPAS est obligé d'avoir au moins un travailleur social dans son service, comme interface entre le citoyen et le CPAS. Il forme le service social avec les éventuels employés administratifs. Le service social offre les services suivants:

- Il aide en situation de besoins, en faisant tout d'abord les recherches nécessaires puis prend les moyens les plus appropriés pour remédier à la situation d'urgence.
- Il fournit des documents et avis, avec un accompagnement social du client.

3.2. L'autonomie du CPAS

Même s'ils sont gérés par les mêmes lois et accompagnés par le SPP IS, les CPAS disposent d'une grande autonomie dans la définition de leur politique. Chaque CPAS est libre de mener une politique qui lui est propre.

33 Voir *L'intégration sociale des minorités (le cas particulier des Roms)*, Ahmed Ahkim, Jacques Fierens, Fernando Pauwels et Johan Wets, *Pauvreté en Belgique*, Annuaire 2013, p. 91

34 En Belgique on rencontre essentiellement des Roms du Kosovo ou de l'ex-Yougoslavie, de Roumanie, de Bulgarie, de Slovaquie.

35 Les CPAS, anciens Centres Publics d'Aide Sociale sont devenus, depuis 2002, les Centres Publics d'Action Sociale. On a voulu montrer, de cette manière qu'ils passaient d'une aide passive à un processus dynamique de collaboration.

Dès la naissance de la Belgique, la solidarité avec les personnes économiquement faibles se situait au niveau local. Ce n'est qu'en 1965 que les pouvoirs publics centraux sont intervenus et que la solidarité est devenue une responsabilité mixte des pouvoirs publics locaux et centraux (plus tard fédéraux).

Les CPAS sont des institutions politiques, les membres du conseil sont élus démocratiquement par le conseil communal. Ils sont une expression de la démocratie locale. Avec ceci, les CPAS sont uniques en Europe. La législation de base (la loi organique de 1976, la loi de 1965 et la loi sur le droit à l'intégration sociale de 2002) constitue un socle commun, mais l'interprétation est déterminée au niveau local. Ce système présente des avantages et des inconvénients. L'avantage est que l'on peut répondre aux besoins locaux et aux situations locales, un inconvénient est qu'un bénéficiaire dans une commune X peut faire plus ou moins appel à l'aide qu'un bénéficiaire dans une commune Y.

Ces différences locales ne sont pas inhérentes à la politique du CPAS. Les taxes communales aussi par exemple diffèrent de commune à commune.

L'aide sociale complémentaire, qui peut être demandée par toute personne qui estime qu'elle lui est nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine, peut prendre des formes diverses selon l'appréciation du CPAS. Pour Isabelle Pannecoucke et Jan Vranken, les facteurs qui contribuent à la grande diversité dans l'application des missions légales sont « la taille de la commune, le nombre d'habitants déshérités, le caractère urbain ou rural de la commune et la force de la société civile ». ³⁶

Certains CPAS peuvent vivre cette disparité comme inéquitable parce qu'ils ont l'impression, en ouvrant leurs portes, de pallier une politique plus restrictive d'autres communes. C'est le cas par exemple à Namur ou à Bruxelles.

“ Il n'y a pas d'équité entre les CPAS. Comment expliquer que dans certains CPAS il n'y ait pas de revenu étudiant et dans d'autres il y en ait 60 ou 70 % ? Comment expliquer que dans certains CPAS une personne en fin de vie pour des problèmes de santé (soins palliatifs) va être aidée et d'autres pas ? Il y a des CPAS qui ne donnent plus ou pas d'aide en matière de soins de santé. Un pauvre intelligent, un étudiant doit choisir sa commune.”

Philippe Defeyt, Président du CPAS de Namur

“ Il faut avoir un coup de chance quand on va au CPAS. Il y en a qui remplissent leur mission de manière tout à fait restrictive, en aidant un minimum et en mettant des conditions extra-légales. ...comme il y en a qui sont très volontaristes, très ouverts au public. Cela dépend de l'AS, de la politique du CPAS.”

Gert Van Ransbeeck, Directrice générale-coordinatrice, CPAS de Bruxelles

Cependant, l'autonomie des CPAS permet surtout à chaque commune de s'adapter à son contexte, à la réalité locale. Chaque CPAS peut développer, à partir d'un socle commun, des initiatives qui lui sont propres parce qu'elles répondent à ses besoins.

“ L'intérêt du SPP IS, c'est qu'on a des injonctions libellées de la même façon et on a une appropriation qui est différente. Et c'est toute l'articulation entre une instance fédérale et des modes d'application différenciés, mais néanmoins la nécessité d'être fédérée qui fait le deal. La fédéralisation est importante, car une régionalisation donnerait trop vite une annexion des CPAS aux pouvoirs politiques communaux.”

Willy Lahaye, expert armoede, Universiteit Bergen

L'autonomie permet également d'interpréter différemment certains concepts, selon les sensibilités.

“ Il y a une importante différenciation de la pratique sociale au sein des CPAS. Cela provient de pratiques socioculturelles qui renvoient à des compréhensions différentes. Dans l'accompagnement et l'idée de l'accompagnement, cela n'a pas la même résonance, par exemple au Nord ou au Sud du pays.”

Willy Lahaye, expert pauvreté, Université de Mons

Les experts estiment également qu'une harmonisation trop importante des règles ferait courir le risque d'aboutir à une définition minimale de la dignité humaine.

“ *Ce qui a été créé durant la dernière moitié du 20e siècle est toujours, à l'heure actuelle, de la compétence de l'État fédéral, malgré les réformes de l'État. N'importe où en Belgique, le droit à l'intégration sociale et/ou à l'aide sociale peut être demandé et peut être reconnu. Il y a une égalité de traitement qui existe sur tout le territoire, à Ostende, Bruxelles ou Arlon.*”

Bernard Note, responsable du service juridique SPP IS

On plaide souvent pour davantage de collaboration entre les CPAS. Des accords peuvent être conclus au sujet de plus d'harmonisation dans l'aide là où nécessaire. Des initiatives, qui offrent davantage de possibilités de par la plus grande échelle et où les frais sont partagés, peuvent être prises ensemble.

“ *En Campine anversoise, nous avons 27 CPAS. Nous avons pu élaborer avec plusieurs d'entre eux un service emploi commun. De cette manière, vous évitez donc les frais importants que vous devez couvrir seul. Il est important que ces différents partenaires s'engagent. Les 27 CPAS de la région n'y travaillent pas tous et cela n'est pas nécessaire non plus, car dans ce cas l'échelle est beaucoup trop grande. Parfois, une collaboration plus petite est meilleure et plus efficace. Vous devez savoir pourquoi vous collaborez, si cela a des avantages et lesquels. Vous devez être flexible à ce niveau-là.*”

Fons Machiels, président du CPAS d'Herentals

Les autorités fédérales peuvent également intervenir pour agrandir le support local pour certaines mesures en stimulant la collaboration entre CPAS. Un exemple est le subside pour la participation et l'activation sociale qui ne peut pas être utilisé par les

petits CPAS - pour les frais de personnel, sauf s'ils concluent un contrat de collaboration pour utiliser le subside de manière coordonnée.

3.3. Le financement des missions du CPAS

Le financement du CPAS est une question complexe, car les sources sont diverses. Les CPAS sont financés par le Fédéral, via le SPP IS et par les communes. Les CPAS ont également des revenus propres, issus de leur patrimoine ou de la rétribution de certains de leurs services.

Chaque commune décide du budget qu'elle alloue à son CPAS. Et si les communes doivent économiser, les CPAS le ressentent aussi.

“ *Nous sommes partout sous la pression des économies, mais à Genk, nous sommes encore plus sous pression suite à la fermeture de Ford. Nous cherchons également une économie sur le budget de cette année. Nous ne voulons pas économiser sur l'aide et sur le personnel.*”

Ria Grondelaer, présidente du CPAS de Genk

Actuellement, le remboursement du RIS par l'État fédéral équivaut à 50% pour les CPAS. Il s'élève à 60% pour les CPAS qui comptent au moins 500 ayants droit et à 65% lorsqu'ils comptent au moins 1000 ayants droit. Il s'agit d'un coût lourd pour les communes. En effet, ce sont souvent les communes les plus pauvres qui comptent le plus grand nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration.

“ *Ce revenu d'intégration est partiellement financé par les pouvoirs publics centraux et partiellement par l'administration locale. Cela n'a pas d'importance pour ces bénéficiaires du revenu d'intégration. Mais ceci est très lourd pour les communes. Nous constatons que ces communes où se trouvent beaucoup de bénéficiaires du revenu d'intégration sont souvent aussi les communes avec la base fiscale la plus faible. Ce sont les communes avec une population plus pauvre qui ne peuvent pas générer d'impôts et ces communes sont alors "punies" deux fois : elles puisent moins dans les impôts locaux et elles ont des coûts plus élevés pour le revenu d'intégration. Ce n'est pas juste. Vous devez solidariser ce système sur tout le pays.*”

Piet Van Schuylenbergh, directeur département CPAS VVSG

La loi concernant le DIS prévoit la prise en charge d'un montant fixe par dossier destiné aux frais de personnel. Cela ne recouvre pas, en pratique, l'ensemble du travail des travailleurs sociaux.

L'aide sociale équivalente est une aide sociale 'calquée' sur le DIS, mais qui s'adresse à des personnes qui ne remplissent pas une des conditions du DIS, la plupart du temps la condition de nationalité. Cette forme d'aide financière est déterminée par la loi du 2 avril 1965.

D'autre part, le CPAS est chargé de fournir une aide complémentaire dans le but d'aider les personnes ayant une allocation trop faible. Il peut s'agir de prestations financières ou de services aussi bien ponctuels, comme une garantie locative par exemple, que plus réguliers (prime de fonds carburant). Ces droits ne sont pas exigibles et dépendent de la politique de chaque CPAS.

Le secret professionnel

Les travailleurs sociaux, l'ensemble des membres du personnel, mais aussi les membres du conseil de l'action sociale sont tenus au secret professionnel. Cette obligation est particulièrement importante au sein des CPAS qui traitent de matières délicates pour lesquelles le demandeur d'aide doit pouvoir avoir une confiance absolue.

Certains professionnels expriment des craintes quant au respect de ce secret.

“ *Le secret professionnel va être un grand enjeu à l'avenir, c'est la clé. Il est parfois malmené à l'heure actuelle. On ne se pose pas de question pour le secret professionnel d'un médecin. Vous ne vous rendez pas compte du nombre de pressions que j'ai eues de la police ou du parquet pour qu'on donne des infos sur des gens. Si on casse le secret professionnel, on casse toute la mécanique de confiance et alors on supprime les CPAS et on passe au guichet. C'est fondamental.*”

Michel Colson, Président de la section CPAS de l'Union des villes et communes à Bruxelles

Cependant, une interprétation trop rigide du secret professionnel pourrait parfois nuire à l'aide apportée aux bénéficiaires.

“ *Le secret professionnel est important. Mais il ne faut pas qu'il serve de prétexte pour empêcher les dossiers sociaux de circuler au sein d'un CPAS ou entre CPAS. Il faut se centrer sur l'intérêt du bénéficiaire que tous les travailleurs sociaux puissent travailler autour de celui-ci. Ainsi si quelqu'un déménage il ne faut pas toujours commencer l'accompagnement de zéro. Mais le secret professionnel ne peut pas non plus servir de prétexte pour que les plus habiles échappent au système p.ex. en déménageant pour éviter une sanction.*”

Julien Van Geertsom, Président du SPP IS

3.4. Le CPAS aujourd'hui et ses grands défis

En 10 ans, la Belgique a connu une évolution importante du nombre de personnes qui ont sollicité le DIS notamment en raison des crises économiques successives et des mesures de plus en plus restrictives au niveau des allocations de chômage.³⁷ La population des CPAS s'est rajeunie, elle s'est diversifiée et elle a augmenté. Et le métier de travailleur social a dû s'adapter à tout cela.

De plus en plus de tâches, de moins en moins de moyens...

Depuis sa création, le CPAS s'est vu confier une série de nouvelles missions, plus ou moins formalisées. Cette profusion de tâches est ressentie de manière générale par les travailleurs sociaux.

“ *En plus de l'insertion socioprofessionnelle, les CPAS organisent la médiation de dettes, la médiation familiale, la promotion de l'accès à la culture, le développement d'entreprises d'économie sociale... Honnêtement, nous sommes inquiets. L'avenir nous paraît plutôt sombre par ce qu'on a vraiment le sentiment qu'on nous confie de plus en plus de missions avec des moins en moins de moyens. Chaque année il y a des missions qui s'ajoutent. Confiées par le fédéral, le régional, les communes. Nous sentons la tasse qui se remplit, cela devient extrêmement difficile.*”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

Pour les gens du terrain, les moyens financiers, quant à eux, n'augmentent pas assez vite.

“ *Les moyens se sont amenuisés, je dirais globalement depuis 2003-2004, et il y a une augmentation des bénéficiaires. Qui, malheureusement, tend à nous faire finale-*

ment revenir à une situation qu'on avait connue avant 95.”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

De nombreux travailleurs sociaux témoignent d'un accroissement des tâches administratives par rapport à l'aspect plus relationnel du métier.

“ *On nous demande, au niveau du service social, de plus en plus de choses et déjà on est envahis par la paperasse, la partie administrative, les délais... Il n'y a pas que le RIS, il y a toutes les demandes de secours, les demandes de renseignements, les démarches administratives, les aides sociales...*”

Florence Hubo, responsable du service social, CPAS de Fontaine-l'Évêque

Cette diversification des tâches rend difficiles la coordination et le partage des informations entre les travailleurs sociaux ou les services

“ *Il y a des problèmes de cloisonnement des services. C'est important de voir les liens des travailleurs sociaux avec l'extérieur, mais également les liens des travailleurs sociaux entre eux. Parfois l'information circule très bien, mais parfois des personnes viennent dire 5 fois la même chose à 5 travailleurs différents.*”

Marie Thérèse Casman, expert en pauvreté, Université de Liège

La situation est complexe et la société en constante évolution, mais elle doit, selon Julien Van Geertson, inviter les CPAS à continuer à améliorer leur gestion par un investissement dans les services informatiques, la simplification administrative. Il est essentiel que les CPAS collaborent avec d'autres acteurs de terrain, avec les communes et qu'ils collaborent entre eux notamment en partageant certains services. Le CPAS ne peut pas résoudre tous les problèmes, mais devenir, le plus possible, le centre d'un réseau local.

³⁷ Voir notamment *Les bonnes pratiques des CPAS en pleine évolution*, Isabelle Pannecoucke et Jan Vranken dans l'annuaire de la pauvreté, 2013



En Flandre, une collaboration plus forte entre la commune et le CPAS est encouragée et rendue possible de manière décentralisée. Ainsi, le président du CPAS est obligatoirement repris dans le collège des échevins. Ceci facilite le flux d'informations et la collaboration avec la commune en ce qui concerne la politique sociale. Par ailleurs, il est possible d'organiser en commun des services d'aide. Il s'agit par exemple de management du personnel, des finances, des services logistiques, de l'utilisation commune de l'infrastructure.

“ Nous n'avons jamais collaboré aussi étroitement que maintenant avec le CPAS dans la ville de Gand. Nous avons chargé un échevin, également président du CPAS, de nos soins aux personnes âgées, de notre lutte contre la pauvreté, de l'emploi social, et cetera. Sa mission est de réaliser toutes ces choses. La semaine dernière, j'ai annoncé que tous nos services allaient fusionner : un seul service financier, un seul service du personnel, un seul service achats... Cette collaboration est surtout importante au niveau du contenu et nous définissons bien qui fait quoi. Auparavant, il arrivait que le CPAS construise d'abord une maison de repos et ensuite la ville aussi...”

Daniël Termont, bourgmestre de Gand

Cette collaboration peut engendrer des économies pour le CPAS et moins de tâches de gestion administrative ; le CPAS peut alors se consacrer à sa

tâche principale : la politique sociale et la politique du bien-être. Une condition essentielle pour la collaboration est toutefois le respect de l'autonomie et de l'individualité du CPAS et de ses missions.

“ La commune ne peut pas se conduire comme la poule qui propose au cochon de mettre un nouveau produit sur le marché : l'omelette aux lardons...”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Des travailleurs sociaux en difficulté.

Ils peuvent ressentir un sentiment d'impuissance et de découragement devant une série d'éléments sur lesquels ils n'ont aucune influence: le chômage de longue durée, les logements trop chers et insalubres, le niveau d'éducation trop faible ou inadapté, l'incitation à la surconsommation qui engendre des dettes.

“ On est vraiment confronté à une nouvelle jeunesse qui n'a pas eu de limites. Les jeunes s'endettent, ils n'ont pas le premier rond, ils ont le plus beau smartphone, un écran plat...mais ils n'ont rien dans leur congélateur. Il y a vraiment un problème d'éducation. Ou est-ce que, par ce que cette jeunesse a été malmenée, elle veut tout tout de suite, comme une espèce de vengeance ... ”

Françoise Caprassé, algemeen directeur OCMW Houffalize

“ Ce qui me frappe le plus, c'est le nombre de gens en médiation de dettes. Ce ne sont pas nécessairement des gens qui ont des petits revenus, mais ils font de grosses dépenses, des dépenses qui ne me paraissent pas toujours fondamentales.”

Nathalie Demortier, Présidente CPAS de Wavre

Les travailleurs sociaux ont l'impression d'être confrontés à de plus en plus de violence verbale. De nombreux gros CPAS mettent en place des cellules ou des services d'aide psychologique pour leurs travailleurs.

“ Le public est plus vindicatif, plus précarisé, il y a de la violence, mais ce n'est pas la cour des miracles ou Beyrouth, il ne faut pas exagérer. On sent qu'il y a une nervosité qui monte et de la violence verbale.”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

Les problèmes des usagers deviennent de plus en plus complexes. De nombreux experts, les présidents de CPAS ou des travailleurs sociaux constatent un grand nombre de personnes présentant des problèmes de santé mentale.

Les assistants sociaux ressentent un changement dans les mentalités et une tendance des bénéficiaires à avoir de plus en plus recours à une judiciarisation.

“ Le souci, c'est que maintenant, une personne sur deux demande l'urgence. Parce que les gens, quand ils viennent, ils ont besoin tout de suite. Je pense qu'il y a un changement de mentalité. Je viens, j'ai droit. On ne peut pas généraliser non plus. Ou bien ils tiennent le plus longtemps possible et quand ils viennent c'est toujours scénario catastrophe.”

Florence Hubo, CPAS de Fontaine-L'Évêque

Quand une contestation existe par rapport au droit à l'aide sociale ou au droit au RIS, l'affaire peut être portée dans le mois de la notification de la décision rendue par le CPAS devant le tribunal du travail.

“ Avant, une fois de temps en temps, on avait un dossier de recours au tribunal du travail, mais maintenant on en a beaucoup plus. C'est un surcroît de travail. Il faut préparer le dossier. Parfois, l'avocat amène des nouveaux éléments qu'on n'avait pas au moment de la demande... et on perd notre crédibilité. On perd les frais de justice, on perd des frais d'avocat et on a perdu beaucoup de temps .”

Florence Hubo, responsable du service social, CPAS de Fontaine-l'Évêque

Les CPAS doivent gérer un grand absentéisme, un turn-over important, surtout dans les grands CPAS.

“ On va devoir être attentifs à nos travailleurs sociaux parce qu'en région de Bruxelles-Capitale, ils ne sont pas bien payés, moins qu'en Flandre et en Wallonie. Des barèmes ont été fixés et n'ont plus évolué. Ils viennent chez nous se faire former et puis ils partent ailleurs. Ils se font débaucher par des mutuelles, par l'associatif. Il y a un turn-over de personnel énorme.”

Carine Elst, Secrétaire Générale CPAS de Bruxelles

Des craintes pour l'avenir

“ Aujourd'hui, de nombreux CPAS se montrent inquiets pour l'avenir. Les CPAS ont une énorme incertitude tant par rapport à nos financements externes que par rapport à la régionalisation dont on ne sait pas quel va être l'impact. Qui va gérer quoi, comment ? Il est très difficile pour le moment de rassurer les travailleurs.”

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège

La grande augmentation des demandes d'aide dans les villes fait que nous allons organiser le travail différemment : moins individuellement et davantage avec des groupes. Cela complique la recherche d'un équilibre entre la charge de travail et les besoins du client. Car, en premier lieu, les travailleurs sociaux souhaitent continuer à proposer du travail sur mesure.

“ Il y a un important flux de dossiers, surtout suite à la grande affluence de personnes d'origine étrangère comme les régularisés, les réfugiés reconnus... De plus, les dossiers sont devenus très complexes avec des demandes dans différents domaines de vie : ainsi, le travail du CPAS est réparti en médiation de dette, aide à l'éducation, accompagnement au logement, santé... nous devons agir différemment et nous le faisons en travaillant davantage en groupe - où la relation 1 à 1 entre l'assistant social et le client risque de décliner - et en travaillant de manière plus préventive. Malgré tout, nous continuons à proposer du travail sur mesure, et nous voulons aussi continuer cela à l'avenir.”

Koen Dresselaers, directeur du service social CPAS Leuven

Les questions ne manquent pas.

“ Il y a deux évolutions possibles. Soit on continue à faire un peu de tout, de manière dégradée. Soit on doit revenir au corps business. Plusieurs questions se posent. Au nom de quoi ce sont les CPAS qui doivent s'occuper de l'insertion socioprofessionnelle ? À ce que je sache, il y a un organisme public de l'emploi en Wallonie. En quoi doit-on s'occuper des problèmes de santé mentale ? Il y a des centres de santé mentale et des lieux d'intervention. Au nom de quoi on doit s'occuper de l'enseignement ? Et que fait l'administration, la Communauté française ? Notre corps business, jusqu'à preuve du contraire, ce sont les conditions minimales de dignité humaine. Je ne sais plus faire de

l'insertion sociale, socioprofessionnelle, de l'alphabétisation, de l'accompagnement. Si on me donne 10 emplois en plus...mais je ne m'y attends pas. On va déjà avoir du mal à garder l'emploi existant. ”

Philippe Defeyt, Président du CPAS de Namur

Mais le CPAS connaît également des défenseurs qui voient l'individualité du CPAS comme une grande force pour une politique sociale locale :

“ S'ils suppriment les CPAS, ils devront les réinventer dans les 10 ans. Cette législation relative au CPAS est tout simplement magnifiquement rédigée. C'est une des rares réglementations qui concerne la finalité. Celle-ci stipule : "Tout le monde doit pouvoir vivre conformément à la dignité humaine." Point. Et en fait, vous devez contrôler deux choses : y a-t-il un besoin, y a-t-il une nécessité ? et est-on disposé à travailler ? Et c'est à peu près l'ensemble de la réglementation relative au CPAS. Ce qui permet cette législation très simple, c'est que vous pouvez en fait chaque fois l'adapter à l'époque. Qu'est-ce qu'une vie conforme à la dignité humaine ? Aujourd'hui, dans 10 ans, dans 20 ans ? En fait, il faut pour chaque période de gestion repenser à : qu'est-ce qu'une vie conforme à la dignité humaine ? Très concrètement : un GSM appartient-il à une vie conforme à la dignité humaine ? combiné à la disposition au travail... À ce sujet, je peux raconter de nombreuses histoires très intéressantes. Au sujet des choix que vous devez faire. C'est pourquoi je trouverais insensé que l'on touche au CPAS.”

Monica De Coninck, ancienne présidente du CPAS d'Anvers

CHAPITRE 4

LE SPP INTÉGRATION SOCIALE

UNE NOUVELLE ORGANISATION

Au début des années 90, le service d'aide sociale, qui avait pour mission l'aide du CPAS et qui coordonnait la politique en matière de pauvreté faisait partie du Ministère de la Santé publique. Dans les années 90, il y a eu de nombreuses modifications dans ce ministère. Des services ont été réunis, des ministères ont fusionné... Toutes ces modifications ont engendré beaucoup d'instabilité. La réforme Copernic, où les structures fédérales ont été profondément modifiées, a clarifié cela. Les missions du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé Publique et de l'Environnement ont été réparties entre différentes structures. Le Service public fédéral de programmation Intégration sociale (SPP IS) est un produit issu de cette réforme.

Fin 2002, l'administration a donc obtenu sa forme actuelle et le nouveau SPP IS était opérationnel au 1er janvier 2003.

Service Public Fédéral de Programmation (SPP)

Pour un SPP, la mission se compose par définition d'un ensemble d'activités limitées dans le temps, axées sur des objectifs spécifiques et exécutées par une équipe de projet composée de collaborateurs issus de différentes sections organisationnelles. Un SPP est rattaché à un SPF et ne dispose pas de services de staff propres ; autrement dit, pas d'ICT, pas de service budgétaire et pas de service du personnel propre.

Le SPP Intégration sociale était dès le début une organisation originale. Ses missions ne sont pas limitées dans le temps : les remboursements aux CPAS, la lutte contre la pauvreté... Très vite (2007), le SPP IS s'est détaché du SPF Sécurité sociale. De ce fait, le SPP IS pouvait décider lui-même de la politique du person-

nel, de la gestion budgétaire et de l'informatisation. Cela avait évidemment aussi une grande influence sur les résultats et sur les relations avec les partenaires comme les CPAS et autres acteurs.

“ Cette structure d'un SPP était en fait conçue pour de plus petits projets. Comme le SPP développement durable ou consommateurs, qui n'existent plus. Mais pour nous, rien que l'idée que nous allions pouvoir résoudre la pauvreté en une seule législature ou que nous allions pouvoir réaliser l'intégration sociale en une seule législature nous semblait plutôt naïve.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL DE PROGRAMMATION (SPP)

La réforme Copernic prévoyait, outre les services publics fédéraux (SPF) également des services publics fédéraux de programmation pour répondre aux besoins temporaires. À chaque nouvelle formation de gouvernement peuvent naître des programmes temporaires qui englobent l'ensemble des pouvoirs publics et qui parcourent les compétences des différents services verticaux (du SPF). Ces programmes s'inscrivent dans le cadre d'organisations ad hoc, notamment les services publics de programmation. L'établissement en tant que SPP du SPPIS - en vertu de l'Arrêté Royal du 12 décembre 2002 - signifiait qu'il s'agissait d'une administration à caractère temporaire et limité et visant une approche pragmatique.

4.1. La mission du SPP IS

La mission originelle du SPP et de ses précurseurs était le remboursement aux CPAS de l'aide payée et le soutien juridique du CPAS. Au fil des ans, d'autres missions se sont ajoutées, comme la coordination de la politique en matière de pauvreté, la politique fédérale des grandes villes, l'économie sociale...

Avec la réforme Copernic, la mission centrale du SPP IS était de garantir une vie conforme à la dignité humaine à toutes les personnes passées entre les mailles du filet de la sécurité sociale et vivants en situation de pauvreté. La base pour ceci se trouve dans l'article 23 de la Constitution.

Le SPP IS formule sa mission propre comme suit : "Nous voulons préparer, mettre en œuvre et évaluer une politique fédérale inclusive pour l'intégration sociale, qui garantisse les droits sociaux fondamentaux de manière durable à chacun."

Politique inclusive

- une politique basée sur la vision que toutes les personnes sont parties intégrantes de la société
- une politique qui concerne les différents secteurs politiques ; tous les ministres fédéraux sont responsables de la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans leur domaine politique.

Cela signifie que l'administration collabore à la conception de la réglementation et donne des informations au public cible et aux organisations partenaires au sujet des mesures et des actions de la politique. En outre, le SPP IS gère les moyens financiers nécessaires pour mener la politique.

Le SPP IS ne se limite pas à cela. Les CPAS sont les partenaires les plus importants du SPP IS pour élaborer et mener la politique. Ils travaillent sur le terrain afin de permettre aux personnes vulnérables dans notre société de prendre entièrement part à la vie sociale. À cet effet, ils disposent de plusieurs instruments comme le revenu d'intégration, la mise à l'emploi et l'accompagnement vers le travail, l'aide médicale urgente, la prime à l'installation pour les sans-abris, la garantie locative, l'argent de poche pour les pensionnaires de maisons de retraite, l'allocation chauffage, la médiation de dettes et la guidance budgétaire, les chèques culture et sport...

Juste avant la création du SPP IS, l'administration a reçu, dans les années 90, trois nouvelles missions relatives à l'intégration sociale.

La première était la politique générale en matière de pauvreté. Après les élections de 1991, connues comme le "Dimanche noir", jour où l'extrême droite enregistra de grands succès, un programme d'urgence pour une société solidaire a été élaboré. Ceci aboutit en 1994 à la publication du Rapport général sur la Pauvreté. La création d'un service de lutte contre la pauvreté - d'abord au sein du Ministère de la Santé publique et plus tard au sein du SPP IS - était un résultat de cette publication.

La deuxième était le développement du secteur de l'économie sociale. Le gouvernement fédéral décida en 1999 de soutenir ce secteur de manière plus intensive. Avec l'économie sociale, on souhaitait créer de nouveaux emplois et diminuer de moitié le nombre de bénéficiaires du minime par le biais de plans emplois spécifiques.

Et une troisième mission : après les rixes importantes dans l'agglomération de Bruxelles en 1991 et 1997, le gouvernement fédéral (également en 1999) lança une politique visant à soutenir les villes dans leur approche des quartiers à problèmes. La Politique des Grandes Villes était née.

“ Notre corps business s'est élargi. Nous avons évolué en même temps que changeaient le paysage social et la vision de la dignité humaine.”

Annemie Voets, Directrice générale SPP IS

LES MISSIONS DU SPP IS

- La lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans toutes leurs dimensions.
- L'intégration par le biais d'un service d'aide sociale et l'accompagnement fondé sur la formation et l'emploi durable.
- La mise en œuvre de la Politique des Grandes Villes en matière de cohésion sociale et de développement durable.
- Le développement de l'économie sociale.
- Un dialogue permanent et un partenariat avec tous les niveaux politiques (local, régional, communautaire, fédéral, européen, international), ainsi qu'avec les associations représentatives des groupes cibles.
- La stimulation et le soutien du développement de savoir-faire et de compétences auprès des partenaires locaux.

Le SPP IS était une nouvelle organisation mais bénéficiait cependant d'une expérience. Son noyau se composait de personnes issues d'une ancienne administration. Ils étaient chargés, auprès du Ministère de la Santé publique, des paiements du minimex, puis du paiement du revenu d'intégration et de l'aide financière et s'occupaient d'un service juridique. Les autres compétences ont été ajoutées très récemment et ont été reprises par des cellules relativement petites qui travaillaient sur la politique en matière de pauvreté, la politique des grandes villes, l'économie sociale et le Fonds Social Européen.

Les collaborateurs effectuaient surtout du travail administratif. Maintenant, les missions centrales ont été automatisées, la nature du travail a changé et les collaborateurs ont reçu de nouvelles missions... Ce n'était absolument pas évident.

La modernisation nécessaire de la prestation de services et de l'organisation interne devait avoir lieu à partir de valeurs centrales : respect, qualité et service personnalisé, égalité des chances et diversité, ouverture au changement.

“ Nous avons toujours travaillé en partant de l'idée que nous avons ici une mission et que nous allions essayer de réaliser cette mission ensemble.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Collaboration, participation et co-design constituent le fil rouge de l'approche du SPP IS. Les acteurs internes et externes, les groupes cibles et les partenaires sont impliqués dans tout ce que fait le SPP IS. Des processus de participation internes et externes

ont été élaborés à cet effet. La relation avec les partenaires est très importante pour le SPP IS, aussi bien lors de la mise en œuvre de la politique sur le terrain (à côté des CPAS mais également des boutiques emploi, des maisons sociales, du Fonds Social Mazout...) que lors de la conception et la proposition de nouvelles lignes politiques (les associations pour les pauvres, les associations de CPAS...)

Là où c'est possible et souhaitable, des partenariats sont développés pour la réalisation des objectifs. On fait appel au secrétariat social du SPF Personnel & Organisation, pour l'IT on collabore avec Fedict / chancellerie (bureautique) et pour la gestion du réseau secondaire de la sécurité sociale et Novaprima les partenaires sont Smals et évidemment la Banque Carrefour de la Sécurité sociale.

4.2. Le management participatif au centre de l'organisation

Le management participatif est au cœur de l'organisation du SPP IS mise en place dès 2003. Chaque initiative et chaque projet sont le fruit d'une élaboration collective, d'une concertation avec les collaborateurs.

Tous les collaborateurs doivent être impliqués dans la définition et la mise en place de la mission du SPP IS. Ils doivent avoir leur mot à dire sur la manière de travailler. Dès le premier plan de management, ces points sont extrêmement présents dans la vision du management. La participation et le dialogue permanent entre la direction et le staff sont mis en avant, aussi bien pour l'élaboration du plan de management (et du plan opérationnel) que pour le travail de tous les jours. Les niveaux hiérarchiques entre les collaborateurs et le président sont réduits au maximum. Le dialogue se forge notamment par l'institution de réunions de service.

Chaque membre du personnel a son mot à dire, collaborer avec le CPAS et les collègues de l'extérieur, travailler en partenariats... l'organigramme du SPP IS n'est pas simple.

Des tables de discussion formelles ont été créées : la réunion de service pour la discussion et l'évaluation des affaires quotidiennes, mais aussi des affaires de niveau stratégique. Dans la réunion de staff – avec tous les chefs de service du SPP IS et le Comité de direction – le travail de tous les services est coordonné et harmonisé. Le staff discute de la gestion stratégique et opérationnelle du SPP IS et conseille en ce qui concerne l'établissement, le suivi, l'évaluation et la correction du plan stratégique. Chaque collaborateur est directement impliqué via sa représentation par son chef de service. Le comité de direction est la plateforme pour toutes les informations et remplit une mission de coordination en préparant, suivant et évaluant des décisions au sein du staff.

À côté de ces structures permanentes et plutôt formelles, il y a différentes autres plateformes où le collaborateur peut faire entendre sa voix dans la politique, comme le groupe de travail bien-être, le groupe de travail diversité, la boîte à idées, les captain's tables...

“ Ils ont créé, ce que j'appelle un esprit d'entreprise. Organiser, par exemple, des réunions où on entend ce que les autres font, ça crée des ponts et des liens. Ce n'est pas pour cela qu'on sait tout ce qui se passe dans les autres services.”

Sabine Amato, Politique des Grandes Villes, SPP IS

Les services ont été réorganisés. L'idée était de pouvoir mettre en place un processus de changements durables. Les responsables et chefs de service doivent se poser en tant que coach de leurs collaborateurs, leur octroyer suffisamment d'espace et d'autonomie et créer une atmosphère ouverte orientée vers la réalisation d'objectifs concrets.

Le nouveau management a voulu mettre en place une autre manière de travailler ensemble, plus ouverte, moins hiérarchisée qui pouvait se traduire par des détails, comme le tutoiement par exemple.

“ Quand Julien (Van Geertsom) m'a dit qu'on pouvait se tutoyer, j'ai cru, en tant que

francophone, que je n'avais pas bien compris...”

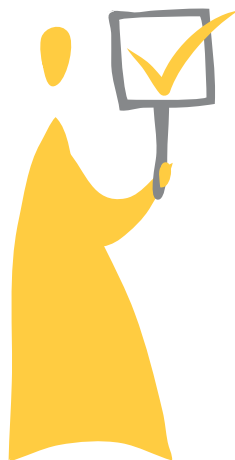
Martine De Pourcq, secrétaire du SPP IS

Le SPP est une petite organisation, avec 195 collaborateurs. Cela a des avantages : on se connaît, il est plus facile d'impliquer tous les collaborateurs... Mais cela a également ses inconvénients. L'un des inconvénients est le manque d'opportunités de carrière pour les collaborateurs. Le recrutement de personnel statutaire pour l'exécution des tâches permanentes est donc aussi un choix conscient.

“ Nous sommes une petite organisation et nous ne pouvons pas ou peu proposer d'opportunités de carrière. Les collaborateurs viennent et restent ici en raison de leur engagement et deviennent chefs de service par engagement, parce qu'on aime le faire et pas parce qu'on va gagner plus. Ce que nous avons toutefois pu faire, c'est organiser des examens spécifiques pour les recrutements statutaires. Nous avons de très nombreux collaborateurs contractuels et nous sommes ainsi parvenus à convertir plusieurs fonctions en fonctions statutaires. Le statut reste attractif...”

Annemie Voets, Directrice générale SPP IS

Les collaborateurs tirent leur motivation de leur projet commun :



“ Personne ne fait la même chose, mais ce qui lie les gens, c’est une forme d’engagement ; on travaille pour un but précis qui est avant tout humain. C’est un ciment au sein du SPP. ”

Valérie Andoulsi, service Communication SPP IS

Le SPP IS investit beaucoup dans les formations complémentaires et dans les stages pratiques chez les “clients”. Par le biais de ces stages, les collaborateurs apprennent à mieux connaître les organisations partenaires et leur façon de travailler et vice versa. En outre, le SPP se fait un nom. Travailler avec des projets est également un aspect motivant. Des projets sont repris aussi bien dans l’ancien plan de management (PM3) que dans le nouveau (PM4).

“ Nous travaillons avec des projets temporaires, par exemple, élaborer un plan de communication. Pour ceux-ci, nous désignons des chefs de projets qui constituent un groupe de travail parmi le personnel des différents services. On prévoit beaucoup de formations et les collaborateurs peuvent faire un stage pratique. Avec cette approche, les personnes sont impliquées au niveau du contenu et sont motivées. ”

Annamie Voets, Directrice générale SPP IS

LE NOUVEAU MODE DE TRAVAIL

Avec le projet “le nouveau mode de travail”, le SPP IS donne la possibilité aux collaborateurs de travailler 1 à 3 jours à domicile et de transformer les bureaux du SPP IS en lieux de travail flexibles. Le SPP IS répond ainsi à la demande des collaborateurs, on peut travailler de manière plus efficace et on peut économiser sur les charges locatives. Cela contribue également à l’objectif de développement durable. Le projet a été préparé pendant une année entière par un groupe de projet avec des collaborateurs de l’organisation et d’autres organisations où le nouveau mode de travail est déjà implanté. L’élaboration s’est notamment faite en collaboration avec le service GRH, le SPF Personnel et Organisation, la Régie des Bâtiments.

4.3. Co-design

La participation des clients et des acteurs est également un des fers de lance de la politique depuis la naissance du SPP IS. Les journées de rencontre provinciales semestrielles avec les CPAS, les enquêtes de satisfaction clients annuelles, les groupes d’utilisateurs systématiques pour les nouveaux projets et les réunions de concertation structurelles avec les Associations des Villes et Communes, avec la cellule politique des responsables politiques, avec Fedasil et avec les associations de la lutte contre la pauvreté en sont un exemple.

Un cycle politique dans lequel tous ces instruments trouvaient leur place a été développé.

Le cycle politique est lié au plan de management. On a opté pour la réalisation d’un seul plan de management pour l’ensemble. Outre ces instruments, il existe la note politique annuelle du ministre compétent, qui est évidemment le fil conducteur pour la politique.

“ Nous avons donc développé une série d’instruments : enquêtes de satisfaction, exercices CAF, nous réalisons des exercices SWOT avec nos partenaires et en interne. Nous avons fait cela avec des CPAS, avec les cabinets, avec les villes et donc également avec notre personnel. Nous faisons donc cela chaque fois pour un nouveau plan de management. ”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

DU PMI AU PM4

Le SPP travaille avec des plans de management triennaux. Le troisième plan a été terminé en 2012, le quatrième plan a été lancé. Chaque plan indique les grands objectifs pour ces trois années, traduits en objectifs stratégiques et opérationnels.

“ Dans notre plan de management, nous définissons qui nous sommes, ce que nous faisons et comment nous voulons procéder. Il s’agit du plan de tous les collaborateurs du SPP. ”

Chaque collaborateur est impliqué dans l’établissement et l’évaluation de celui-ci.

Les rencontres provinciales

Chaque année, les responsables du SPP IS se rendent dans chaque province afin de rencontrer les travailleurs sociaux des CPAS, de connaître leurs interrogations, leurs préoccupations, leurs suggestions ou les problèmes qu'ils rencontrent dans leur pratique quotidienne. Le SPP présente les thèmes, les nouveautés et les questions relevant de ses compétences.

“ *Les rencontres provinciales, c'est du management participatif par rapport aux clients. Le président et moi, nous y consacrons beaucoup d'énergie. On fait cela deux fois par an, toutes les provinces, 20 séances. On est présents tous les deux tout le temps. On présente nos projets de réforme, on présente aussi des études, on va présenter des questions qui les préoccupent. C'est un instrument indispensable pour sentir un peu le pouls du terrain, se dire 'est-ce qu'on va dans la bonne direction?'*”

Alexandre Lesiw, Directeur Général CPAS SPP IS

Les enquêtes de satisfaction

Les enquêtes de satisfaction ont très vite vu le jour au sein de l'administration, et cela afin de sonder l'opinion aussi bien en interne qu'à l'extérieur. L'enquête de satisfaction interne sonde la satisfaction des collaborateurs du SPP IS sur le plan du contenu de l'emploi, de l'environnement de travail, de la reconnaissance, de la carrière, de la responsabilisation, de l'équipe/dirigeant, des relations interpersonnelles, de la communication et de la culture d'organisation. L'enquête de satisfaction externe sonde chez tous les acteurs leur satisfaction concernant la politique et la stratégie du SPP IS, les contacts clients, la prestation de services, l'information, les événements, le site web et les résultats dans les différents domaines de fonctionnement. Le SPP s'est intéressé aussi bien à ses collaborateurs qu'à ses partenaires, CPAS, villes, cabinet, associations et acteurs de l'économie sociale. Il était important que chaque service participe à ces enquêtes.

Dès le départ, des analyses SWOT ont été réalisées en partant de l'analyse contextuelle, de l'analyse des acteurs (les Unions des Villes et Communes - département CPAS), et de l'apport des collaborateurs. Cet outil d'analyse stratégique combine l'étude des

forces et des faiblesses de l'organisation avec l'étude des opportunités et des menaces de son environnement. Il permet de dégager des lignes directrices d'une stratégie de développement.

De nouveaux contacts via de nouveaux médias

Alors que de nombreux efforts ont été consentis pour mettre en place un management participatif (réunions, groupes d'utilisateurs) et pour être à l'écoute des CPAS, il ressort de différentes enquêtes de satisfaction que les CPAS n'ont pas l'impression d'avoir leur mot à dire sur les politiques mises en œuvre.

“ *On s'est remis en question. Qu'est-ce qui fait que, à la fois, on passe tant d'énergie à essayer de savoir, de construire avec eux et que cela ne se ressent pas ? Et puis, en discutant avec eux, on s'est rendu compte qu'ils n'étaient pas toujours au courant qu'on avait organisé des consultations. Il y a 589 CPAS. Dans un CPAS comme Anvers il y a peut-être 10.000 travailleurs. Pour l'ensemble des personnes qui travaillent dans des CPAS on doit tourner autour de 100.000 personnes. Quand on fait un projet, on ne peut pas consulter 100.000 personnes. On en consulte quelques-uns. Mais ceux-là ne vont pas nécessairement dire aux autres qu'ils ont été consultés.*”

Alexandre Lesiw, Directeur Général des CPAS, SPP IS

La difficulté du SPP est de faire percevoir à l'ensemble du secteur qu'il a son mot à dire. Comme il n'est pas possible de rencontrer tous les travailleurs des CPAS, le SPP IS va développer, dans son prochain plan de management, tous les nouveaux outils de communication avec l'externe : Facebook, etc, pour permettre aux travailleurs sociaux de donner leurs avis sur les projets sur lesquels on travaille. L'enjeu va être de voir comment centraliser l'information, comment la traiter. Le but est de bien cibler ce que les clients souhaitent.

“ *Avec l'utilisation de nouveaux médias sociaux, nous voulons maintenant impliquer*

beaucoup plus de personnes via les groupes de conversation via LinkedIn et Yammer. Nous disposons déjà sur notre site web de facebook, RSS-feed... mais nous ne les utilisons pas encore assez. Nous allons les utiliser d'une manière plus structurée pour approfondir au les contacts et les collaborations."

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Utiliser les réseaux permettrait, à terme, qu'environ 10% du personnel puisse devenir des ambassadeurs. Cela faciliterait également le co-design de projets.

“ Ce n'est pas évident de recueillir le point de vue de CPAS qui sont dispersés dans le pays. Certains doivent faire de longs déplacements, parfois pour ne parler que quelques minutes. On constate aussi que ce sont toujours les mêmes personnes qui se déplacent, soit parce que leur organisation peut le permettre, qu'elles peuvent se libérer, soit parce qu'elles ont une très bonne connexion avec la capitale ou sont très proches.”

Jan De Coninck, service communication SPP IS

Un site complet, des chiffres clairs

Un des premiers objectifs du SPP IS a été de devenir un centre de connaissances en matière d'intégration sociale, d'économie sociale, de lutte contre la pauvreté et de politique des grandes villes.

La première concrétisation est la construction et la diffusion de données statistiques fiables, comparables et adaptées en fonction des publics afin de les rendre lisibles par tous. Les autres réalisations (observatoires, annuaire fédéral de la pauvreté et de l'exclusion) visent à mieux analyser et comprendre davantage les évolutions en matière d'exclusion et de cohésion sociale et donc à mieux répondre aux besoins de notre public cible. Ces réalisations permettent d'informer de la manière la plus objective possible, mais également de pouvoir comparer les situations particulières et les possibilités de soutiens qui existent. Les CPAS, les travailleurs sociaux et les associations sont de toute évidence les principaux intermédiaires pour remplir cet objectif. Le développement de l'expertise interne sera ainsi dans l'intérêt immédiat du public cible.



Depuis peu, le SPP publie trimestriellement ses statistiques, avec des focus sur différents points comme l'activations.

“ Notre site web est connu auprès de 98% des CPAS. Plus de 90% utilisent celui-ci au moins 1x par semaine et 14% quotidiennement. Ce site web est pour nous une donnée très centrale. J'ai un jour entendu un collaborateur de droit social d'un CPAS dire : "J'ai jeté toutes mes armoires dehors. J'ai le site web et je peux y trouver tout ce dont j'ai besoin. Maintenant, j'ai plus de place dans mon bureau et je trouve les réponses plus rapidement que lorsque je devais tout rechercher dans mes bouquins." Il y a encore beaucoup de travail pour rendre le site web encore plus rapide. Dès le début, investir dans l'IT constituait un choix stratégique.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

CHAPITRE 5

TRAVAILLER À L'INTÉGRATION

Le SPP IS a une large mission et donc également une large gamme de tâches.

Il y a tout le travail avec les CPAS. Ces missions sont fixées légalement dans la loi de 65 concernant le remboursement de l'aide, la loi organique de 76 (remboursement du minimex) et la loi sur le droit à l'intégration sociale de 2002.

La politique en matière de pauvreté signifie plus que le droit à l'intégration sociale. Le CPAS et d'autres organisations partenaires travaillent aussi bien de manière réactive que proactive à des solutions contre la pauvreté. Le secteur de l'économie sociale est un instrument important dans la lutte contre la pauvreté comme les projets concernant la cohésion sociale dans les villes jouent également un rôle de plus en plus important. Le SPP IS coordonne, soutient, stimule et subventionne.

5.1. Le soutien du CPAS

Dès le début, le SPP IS a fait le choix stratégique d'investir dans l'ICT pour améliorer la prestation de services envers les partenaires. 2004, lorsque les CPAS ont été obligés d'introduire leurs dossiers de manière électronique, a été une période clé.

“ En 2004, nous avons décidé que toute communication avec les CPAS se déroulerait exclusivement de manière électronique. Des tonnes de papier ont ainsi été économisées du fait que les circulaires n'étaient plus envoyées à 589 CPAS. Nous avons encouragé l'informatisation des CPAS et organisé le *dispatching interne* par notre envoi central vers différents services au sein des CPAS mêmes.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

“ Je pense qu'il y a eu beaucoup d'efforts du SPP IS ces dernières années pour se détacher de l'image d'une administration qui exerce la simple surveillance. Le SPP IS a une mission de contrôle : contrôler si les CPAS appliquent la loi sur le revenu d'intégration. C'est la mission classique de l'administration fédérale. Je pense cependant que le SPP IS a fourni des efforts ces dernières années pour élargir cela aussi et donner un peu de soutien aux CPAS. Julien trouve cela certaine-

ment important de donner aussi aux CPAS des instruments afin qu'ils puissent effectuer correctement leur travail. Un des exemples pour illustrer ce rôle de soutien est le développement de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. Le SPP IS ne développe pas la banque carrefour, mais il est bien celui qui développe plusieurs instruments permettant aux CPAS d'accéder à cette BCSS”

Piet Van Schuylenbergh, directeur département CPAS VVSG

5.1.1. Remboursements : une procédure simplifiée

Les CPAS payent le revenu d'intégration et l'aide financière aux bénéficiaires. Le financement se fait partiellement par les autorités fédérales, par le SPP IS. Ce financement se fait par un remboursement après dépenses réalisées.

“ Ce n'est pas la peine d'aller faire toute une série de réformes pour les CPAS si, sur le métier de base où ils nous attendent le plus, on n'est pas capables de faire nos preuves. Eux, ils octroient les aides et nous devons les rembourser.”

Alexandre Lesiv, Directeur général des CPAS, SPP IS

Il y avait beaucoup de critiques quant au mode de paiement fin des années 90. Le système de paiement était laborieux et en moyenne 6 mois s'écoulaient

entre l'introduction d'un dossier de paiement et le paiement effectif de celui-ci.

“ Il y avait beaucoup de critiques quant au mode de paiement fin des années 90. Le système de paiement était laborieux et en moyenne 6 mois s'écoulaient entre l'introduction d'un dossier de paiement et le paiement effectif de celui-ci.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Le système était archaïque : les CPAS introduisaient des formulaires au SPP où des pools d'encodeurs devaient les introduire dans le système informatique.

BUREAUCRATIE ANNO 2003

“Je vais vous raconter une petite anecdote. La manière dont la situation était bureaucratisée. Cela ne faisait que quelques mois que j'étais ici et une personne du service revenu d'intégration vient près de moi et dit : “Voulez-vous signer ce courrier pour les CPAS, car ils ne veulent pas introduire leurs créances et nous ne pouvons pas payer alors”. “Ah oui, comment cela se fait-il ?” “Oui, ils ont introduit une créance pour 100000€ et nous ne sommes pas d'accord pour 20000, nous sommes uniquement d'accord pour 80000 et ils doivent donc introduire une nouvelle créance pour ces 80, sinon nous ne pouvons pas les payer.”

Je demande : “Pourquoi pas ?”

“Parce qu'il n'y a pas de créance.” “Bien sûr, il y en a quand même une ?” “Oui, mais c'est pour un montant erroné...” “Non, il y en a bien une, mais vous l'avez contrôlée et fait des remarques... est-ce que ce CPAS sera fâché parce que vous allez déjà payer ces 80?”

Réponse : “les CPAS, non, mais la Cour des Comptes oui. Ils ne veulent pas.”

Nous nous sommes alors concertés avec la Cour des Comptes. Ensuite, nous avons payé la partie pour laquelle il n'y avait pas de contestation sur base de la première créance. Cette mesure seulement a permis que nous puissions rembourser au moins un mois plus tôt tous les CPAS. C'était un quick-win.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

L'automatisation, l'informatisation du système de demande de remboursement a été une première priorité.

“ Le système des paiements est beaucoup plus sophistiqué et efficace qu'avant. Au début, on travaillait avec un système beaucoup plus lourd et moins adapté, archaïque. Ici, on a un système plus performant, proche d'un logiciel comme dans le privé, c'est un pur logiciel comptable, ce que je n'aurais jamais pu imaginer trouver dans la fonction publique. Le système nous permet d'être plus professionnels.”

Omar Bougaouzi, service Paiements SPP IS

Le versement nécessite deux choses.

D'une part, l'approbation du CPAS – et donc l'intégration des CPAS dans la Banque Carrefour a permis de rendre entièrement automatique le processus (depuis 2006-2007). Cette automatisation suppose que les CPAS ne communiquent avec le SPP IS que par voie électronique.

D'autre part, une vérification par les services du SPP IS que la demande est fondée. Celle-ci nécessite l'utilisation des flux de la Banque Carrefour. Toutes ces vérifications sont devenues entièrement automatiques, sauf exception.

“ Cette activité de remboursement mobilise un chiffre d'affaires considérable, et mobilise, 7-8 personnes à temps plein. Avant, on encodait toutes les demandes des CPAS qui nous les transmettaient par papier ou par fax et cela nécessitait une équipe énorme.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT POD M1

5.1.2. La Banque Carrefour de la Sécurité Sociale

L'insertion dans la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) était cruciale. Ceci était déjà obligatoire en fait : les CPAS devaient déjà s'inscrire à la BCSS depuis 97. En 2003, il n'y avait qu'une quarantaine de CPAS qui satisfaisaient à cette obligation. Depuis 2006, tous les CPAS sont affiliés. C'est une des plus grandes réalisations du SPP IS, où il y a eu beaucoup de travail préalable.

Un groupe de travail a été fondé ; il se réunit déjà depuis 2003 (et encore toujours) environ tous les mois et dans ce groupe, les représentants des CPAS, des associations des villes et des communes et du SPP IS cherchent avec les spécialistes de la Banque carrefour les solutions adéquates.

“ Nous avons alors développé une double approche ; nous avons dit “celui qui n'introduit pas ses dossiers à la BCSS dans les 45 jours n'obtient plus de remboursement” et d'autre part, nous avons mis en place toute une campagne pour préparer cette insertion dans la BCSS avec une équipe de personnes qui ont aidé et accompagné les CPAS.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

La Banque Carrefour est une plateforme informatique d'échange de flux d'informations entre différentes organisations publiques. Celles-ci sont subdivisées par secteurs. Le SPP IS traite surtout le domaine de l'aide sociale appliquée aux CPAS, mais échange également des flux avec d'autres institutions telles que l'ONSS.

Ces flux sont en cours d'organisation. Dès le départ, il y avait déjà une série de flux qui étaient organisés, notamment entre les CPAS et le SPP IS. Petit à petit, le SPP a donné l'accès aux CPAS à toute une autre série de flux : celui de l'ONSS, du Registre National pour l'identification des personnes et le statut des personnes, du Registre des indépendants. Le service Informatique a travaillé récemment sur le Registre de l'ONEM (les chômeurs).

“ On développe, en accord avec les CPAS – puisqu'ils font partie du comité

d'accompagnement -différents flux avec différentes institutions de façon à se situer dans une perspective d'e-government. On veut éviter d'avoir des échanges papier et de devoir redemander 36 fois les mêmes informations aux mêmes institutions.”

Pierre-Yves Vandegheerde, directeur ICT SPP IS

Le processus continue et le service travaille actuellement avec les Finances et également les registres concernant les personnes handicapées.

Un système a été développé pour traiter des mutations, c'est-à-dire le changement de statut des personnes. En effet, les bénéficiaires du CPAS peuvent passer d'un registre à l'autre.³⁸

“ Avant cela mettait beaucoup de temps pour chercher toutes les informations dans les différents registres, c'était une charge administrative épouvantable, ingérable. Il y a un meilleur service possible pour les personnes, car on gagne du temps. Le temps de traitement d'un dossier dépend de la capacité du CPAS de réunir toutes ces informations, pour instruire le dossier. On accélère le traitement.”

Pierre-Yves Vandegheerde, directeur ICT SPP IS

Pour les CPAS, le passage vers plus d'informatisation et une affiliation à la Banque Carrefour n'était pas évidente. Les grands CPAS y pensaient déjà en interne et avaient même parfois développé un propre système, mais pour les petits CPAS, tout ceci était vraiment nouveau et suscita aussi de la résistance.

“ À ce moment, plus personne ne pouvait encore s'imaginer que cette informatisation et automatisation n'existeraient pas. Au début, il y avait beaucoup de résistance, c'était une nouvelle façon de penser. De nombreux travailleurs sociaux pensaient qu'ils ne pourraient plus avoir une bonne discussion avec leur client. Maintenant, ils savent que la collecte des données via la Banque Carrefour peut également être une occasion de discuter avec le client, le confronter à ce qui en

ressort, voir si tout est correct. Cela n'exclut pas une discussion, au contraire."

Chris Boens, experte Banque Carrefour Vlaamse vereniging van steden en gemeenten

5.1.3. Simplification administrative

On constate, via les enquêtes de satisfaction, que les CPAS restent relativement insatisfaits par rapport à la simplification administrative. Le développement d'outils ICT nécessite des aménagements, des adaptations.

“ On a essentiellement travaillé sur la simplification administrative par le biais de l'informatisation des processus. Et par la simplification des documents.”

Alexandre Lesiw, Directeur Général des CPAS, SPP IS

Ce travail n'est pas terminé : le SPP IS continue à travailler à la simplification administrative, au service des partenaires, en premier lieu au service des CPAS.

Pour la définition des besoins ils travaillent en interface avec des user-groupes, faisant du co-design. Le SPP a un rôle de proposition, mais il travaille directement avec les CPAS et/ou les représentants des Unions des villes et communes.

“ On décharge les gens des CPAS pour que les AS puissent faire leur vrai boulot qui est l'accompagnement. Beaucoup de personnes dans les CPAS sont démotivées parce qu'elles ne font que du travail administratif. Il y en a qui ne voient jamais un allocataire. Ils ont tout le temps des papiers, des dossiers à gérer et certains ne voient absolument plus la finalité de leur boulot. Il y a un potentiel énorme en termes de simplification.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT SPP IS

Rapport annuel unique

Le rapport unique permet aux CPAS d'introduire la demande de remboursement de différents subsides en une seule fois et par voie électronique : intervention de l'Etat pour les dossiers de garantie locative, subsides particuliers pour les grandes villes, clusters (groupements de petits CPAS), frais de personnel, participation socioculturelle, fonds gaz et électricité.

“ Quand je suis arrivé ici, je visitais les départements, les différents services et je demandais 'et ça qu'est-ce que c'est ?' Et on me répondait 'c'est l'armoire avec les rapports d'activités des CPAS'. Et celle-là ? L'armoire des rapports d'activités pour les frais de personnel d'une année. Qu'est-ce que vous en faites ? Il y en a trop, on ne sait pas les relire. On leur demandait d'introduire quasiment des livres de commentaires sur ce qu'ils faisaient avec les moyens financiers. Comme c'était tellement volumineux, on n'arrivait même pas à les contrôler, ça prenait un temps fou et on faisait perdre du temps et de l'argent aux CPAS. On a tout simplifié à l'extrême. On a notamment développé le rapport unique. On est partis du principe qu'il ne fallait rien leur demander de ce qu'on pouvait chercher ailleurs. On a tout mis dans une seule application pour tous les différents subsides.”

Alexandre Lesiw, Directeur Général des CPAS, SPP IS



MediPrima

L'actualité du service ICT, c'est le développement de MediPrima, anciennement appelé eCarmed. Il s'agit de la gestion d'un projet de réforme de l'aide médicale octroyée par les CPAS aux personnes exclues du régime de l'assurance.

“ Les CPAS doivent regarder si quelqu'un a accès à l'aide médicale urgente, cela signifie : 1. a-t-il une attestation du médecin stipulant que cette aide est urgente ? 2. Est-il en situation de nécessité, de sorte qu'il ne peut pas payer lui-même ? Si le CPAS donne le feu vert, ils doivent payer les frais médicaux et nous les transférer et demander le remboursement. Les CPAS nous disent : "Nous ne sommes pas une mutualité. Nous ne savons pas faire cela. Cela nous coûte trop cher". Ce que nous faisons maintenant s'explique très simplement : nous maintenons les CPAS dans leur rôle de base, notamment donner un ticket d'accès à cette aide médicale, mais nous laissons la caisse auxiliaire maladie et invalidité approuver la compensation.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Aujourd'hui, lorsqu'un CPAS reçoit une facture d'hôpital concernant l'aide médicale urgente, il doit décider du remboursement d'une partie de la facture sur base d'une tarification INAMI. La facture consiste en une série de codes qu'il doit vérifier. Ce travail représente une charge administrative énorme, en raison de la complexité de la matière. Dorénavant, la CAAMI assurera ce service pour payer la part afférant à l'État. Les illégaux, par ex-

emple, devront aller au CPAS pour s'inscrire dans le système de cartes médicales. Celui-ci prendra une décision quant au type d'aide qui peut être donnée. Le CPAS introduira sa décision dans un système électronique qui sera consultable par tous les prestataires. L'hôpital, par exemple, saura exactement ce que l'État lui remboursera pour un patient donné, mais aussi quelle sera la prise en charge du CPAS et de quel CPAS dépend la personne. Le remboursement sera beaucoup plus rapide, car il ne passera plus par le patient.

“ Le but n'est ni de réduire ni d'augmenter les bénéficiaires, mais de mieux gérer le système. On ne change pas le droit des personnes. On a harmonisé les choses et je pense que, progressivement, cela engendrera une plus grande égalité de traitement..”

Alexandre Lesiv, Directeur Général des CPAS, SPP IS

Le SPP IS s'occupe également de réécrire complètement le noyau central de l'application Prima qui gère toutes les allocations qui sont versées dans le cadre de la loi 65 et du revenu d'intégration sociale. C'est le corps business du SPP puisque cela génère entre 800 millions et 1 milliard de subsides par an.

“ Les CPAS attendent chaque mois, leurs remboursements, c'est pour nous une obligation extrêmement stratégique. Ne pas provoquer de problèmes de trésorerie.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT SPP IS

Depuis des années, ce programme tournait sur une machine ancienne qui se trouve à la Sécurité sociale et qu'il fallait remplacer. La technologie était obsolète, le langage aussi et cela posait de nombreux

problèmes parce que chaque développement demandait un investissement énorme. Le projet, qui s'est remarquablement bien déroulé, a coûté 2 millions d'euros.

“ Pour développer ce programme, on a insourcé 9 personnes de l'équipe de notre fournisseur. On les a installés sur un plateau du SPP. On leur a ajouté 2 de nos développeurs de l'ancienne application qui jouent le rôle d'experts. On gagne énormément de temps parce qu'ils ne travaillent pas dans un coin en venant présenter les résultats tous les x temps, mais c'est un processus direct. C'est la première fois qu'on travaille comme ça. Globalement l'équipe s'auto-gère. Ce n'est pas le chef de projet qui pilote, mais l'équipe elle-même qui définit le rythme de travail.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT SPP IS

Le rapport social électronique

Le SPP IS travaille également à un autre projet important : le rapport social électronique. Actuellement les CPAS gèrent leurs dossiers dans leur système fermé, chez eux. Ce système permettrait d'échanger des informations sur le dossier lui-même, entre CPAS.

“ La population déménage et actuellement, le processus, c'est de tout recommencer à zéro. Il y a parfois des contacts téléphoniques, des rapports informels, mais aucun véritable échange d'informations. L'idée est de permettre cet échange sous forme structurée, autour de la banque Carrefour qui doit servir de pivot. Et l'idée est de commencer par les décisions. Quelle est la décision du CPAS ? Sur base de quoi a-t-elle été prise ? Comment elle est justifiée ? C'est important de le savoir pour les autres CPAS. C'est une partie cruciale. Après on travaillera sur les activations... il y aura plusieurs phases.”

Pierre-Yves Vandegeerde, directeur ICT SPP IS

Le rapport social électronique va demander une adaptation des systèmes informatiques de chacun des CPAS pour qu'il puisse répondre à une question d'un autre CPAS.

Le SPP IS va mettre en place une nouvelle manière de travailler, accélérer le télétravail. Les gens vont avoir un temps de travail structurel à domicile. Cela demande une organisation au niveau matériel, des connexions.

Web app

Et finalement, le SPP IS développe aussi des Web applications, des programmes accessibles via Internet :

- E-mazout, qui permet aux CPAS de faire rembourser certains montants de la facture de mazout de leurs bénéficiaires.
- Prima-web pour gérer le dossier de l'aide sociale. Celui-ci est destiné principalement aux petits CPAS qui n'ont pas les moyens de faire développer un logiciel, car il n'offre pas toutes les options dont aurait besoin un grand CPAS.

Le tout ordinateur, plus de papier

Un des grands changements qui a marqué le personnel du SPP est la suppression de la plupart des communications sur papier.

“ Ce qui m'a marqué ici, c'est la simplification administrative qu'on ne voit pas dans les autres administrations. Ils optent pour des décisions avec une facilité, une souplesse, une vitesse. Plus tout ce qui est électronique. En 4 ans, il y a eu une évolution radicale: plus de documents, plus de paperasse, plus d'archivage. C'est positif.”

Djamel Kadri, service Marchés publics, SPP IS

L'ENVIRONNEMENT AU SEIN DU SPP

Le système communautaire de management environnemental et d'audit ou EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) est un système européen qui permet à des organisations de s'engager sur une base volontaire à évoluer et à améliorer leurs prestations sur le plan environnemental. Le SPP Intégration Sociale a obtenu la certification EMAS le 30 août 2010.

En janvier 2006, le SPP Intégration sociale avait déjà signé la charte environnementale fédérale. Celle-ci résume les engagements du SPP IS concernant la production de déchets, la consommation de papier, d'eau et d'énergie, la mobilité douce et les achats durables. Mais surtout depuis 2005, le SPP peut compter sur le travail d'une cellule développement durable dynamique.

5.1.4. Service Inspection

Depuis 20 ans le rôle du service est de contrôler si l'utilisation des subsides qui sont octroyés par le Fédéral se fait conformément aux dispositions légales. Peu après 92, la mission s'est étendue au contrôle de la légalité des décisions prises en matière de Minimex et puis de RIS. Il s'agit de vérifier si les dossiers ont été refusés ou acceptés à juste titre.

L'État a ensuite décidé de subsidier les CPAS pour d'autres missions. En 2002, il y a eu la création du Fonds énergie et du Fonds mazout et en 2004 la participation sociale, culturelle- et sportive. Et chaque fois qu'il y a un fonds octroyé aux CPAS, son utilisation doit être contrôlée.

Et puis, il y a toute la partie, qui existait déjà au départ de l'aide aux étrangers. Il y a une partie qui est prise en charge par Fedasil et une autre par le SPP IS. Le SPP subsidie également les frais médicaux des étrangers qui n'ont pas la possibilité d'être affiliés à une mutuelle et qui sont sans ressources. Le CPAS peut payer les factures d'hospitalisation dans une série de conditions très spécifiques et nous les subsidions.

En 2002, un audit de la Cour des comptes sur les inspections fédérales dans les CPAS a relevé des insuffisances dans les procédures de contrôle. Cela a été l'occasion d'une profonde remise en question. Le service inspection a engagé de nouveaux collaborateurs, augmenté les contrôles et mis au point des méthodes claires et transparentes: fixation des objectifs de contrôle, planning annuel des CPAS contrôlés sur base d'une analyse des risques et de critères établis au préalable, rédaction de manuels de contrôles...

“ *Au départ on avait une petite procédure informelle, quand on était à deux. On allait voir sur place, de façon intuitive. Puis, petit à petit, on a élaboré des procédures.*”

Michèle Brouet, chef de service Inspection SPP IS

Une des remarques les plus importantes dans l'audit était que l'on contrôlait bien si les personnes recevaient légitimement un revenu d'intégration, mais pas si les refus de revenu d'intégration étaient bien justifiés. Cette remarque mena à tout un revirement pour le SPP IS. Alors qu'avant l'élément essentiel était les inspections comme partie d'un ministère qui effectuait des contrôles sur les dépenses de la sécurité sociale, le SPP IS est devenu un service ayant pour mission la réalisation des droits sociaux fondamentaux.

“ *Et vous arrivez ensuite à un glissement d'une inspection de contrôle vers une inspection orientée sur la réalisation des droits sociaux fondamentaux. Avec la création du SPP, nous avons repris cela dans notre mission : nous travaillons à la réalisation des droits sociaux fondamentaux. (...) Et vous tombez alors sur d'autres activités. Nous sommes devenus un acteur actif dans la lutte contre la pauvreté et tout un ensemble de nouveaux terrains de travail s'est alors ouvert.*”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS

Actuellement, tous les CPAS ne sont pas contrôlés à la même fréquence : les grands le sont tous les ans, les moyens tous les 2 ans et les petits tous les 3 ans. Un programme informatique permet de sélectionner un échantillon représentatif de différents types de subventions. À la fin de chaque inspection, les membres du service rédigent un rapport qui sera signé par un responsable afin d'assurer une uniformité. Les rapports sont envoyés au CPAS qui a 15 jours pour contester celui-ci.

À une époque les inspecteurs se sont spécialisés par matière, l'un s'occupant par exemple de la couverture des frais médicaux pour les étrangers qui ne sont pas assujettis à la mutuelle, l'autre inspectant les conditions du RIS. Mais, ensuite l'idée s'est imposée de n'avoir plus qu'un inspecteur titulaire par CPAS, qui pourrait avoir une vue globale du fonctionnement de l'organisation. Et cela permettrait aux CPAS de ne pas avoir de multiples inspections avec des personnes différentes, chaque année.

“ On n'a pas pour principe de chercher une fraude. Les gens du service public sont censés faire leur travail sans chercher à frauder. S'ils ont fait une erreur, aidons-les et remettons-les dans le droit chemin ! ”

Michèle Brouet, chef de service Inspection SPP IS

ERREURS COURANTES DE FORME

Les remarques les plus courantes qui sont faites aux CPAS concernent le respect des procédures qui sont imposées. Ce sont des erreurs au niveau de la forme. Un CPAS doit enregistrer une demande, remettre un accusé de réception au client, traiter la demande dans un certain délai. Cette demande doit passer au Conseil de l'action sociale pour décision, il y a une notification écrite - qui doit comprendre une série de formules - qui doit être réalisée, dans des délais... Les procédures sont relativement lourdes dans le laps de temps qui est imparti aux CPAS, de maximum un mois (quelqu'un qui demande une aide financière parce qu'il est en difficulté ne peut se permettre que cela traîne).

“ Les CPAS doivent faire toute une série de vérifications par rapport à ce que les gens ont déclaré...parfois ils estiment que c'est lourd. Avec les jeunes de moins de 25 ans, ils sont obligés de faire des contrats d'accompagnement, avec une série de clauses obligatoires. Il y a des évaluations qui doivent être faites tous les 3 mois. Ces évaluations, on constate qu'elles ne sont pas souvent formalisées. On ne sait pas si le jeune y a participé parce qu'on ne trouve pas sa signature – obligatoire.”

Michèle Brouet, chef de service inspection SPP IS

Le but du service est d'augmenter au maximum son rôle de conseil et d'être disponible.

Outre le contrôle et le soutien, l'information et les conseils donnés aux CPAS, le service inspection a également pour mission de remonter l'information pour proposer d'éventuelles adaptations politiques.

“ On est les oreilles des CPAS. Cela peut être pour proposer de faire une circulaire explicative parce qu'on se rend compte qu'un nombre important de CPAS n'a pas compris la manière d'interpréter un texte législatif.”

Michèle Brouet, chef de service inspection SPP IS

SUR LE SERVICE INSPECTION, ILS ONT DIT :

« Les relations sont excellentes avec le SPP. On a de la chance de collaborer très facilement avec les équipes d'inspecteurs. Bien sûr ils nous inspectent, bien sûr ils nous contrôlent, ils sont là pour ça. Mais on a vraiment l'impression d'être accompagnés et lorsqu'on a une question on a toujours une réponse. C'est très agréable de travailler avec eux, les règles sont claires, précises. »

Nathalie Simon, Directrice Action sociale au CPAS de Liège
CPAS de Liège

« J'apprécie quand il y a les contrôles au niveau des dossiers sociaux. Avant on avait peur de ne pas être en ordre, on avait peur des sanctions. Je profite toujours d'une inspection pour poser des questions. Si on a pris un mauvais tournant, on peut se corriger l'année suivante. »

Florence Hubo, responsable du service social, CPAS de Fontaine-l'Évêque

« Ils sont très flexibles au niveau des contrôles. On a juste quelques difficultés à propos des prises en charge des soins médicaux. Ils exigent des enquêtes sociales qu'on n'est pas toujours en mesure de faire. Il y a des situations, des gens qui sont soignés en urgence qui n'ont pas pu donner leur identité ou qui disparaissent... On nous impose de remplir toute une enquête sociale alors que ce n'est pas toujours possible. »

Gert Van Ransbeeck, Directrice générale-coordinatrice, CPAS de Bruxelles

« Je trouve que les inspections fonctionnent bien. Cela ne veut pas dire que je suis toujours d'accord avec la haute administration. On peut avoir des points de vue différents. Ils ont leurs propres contraintes. »

Philippe Defeyt, Président du CPAS de Namur



5.1.5. Questions et réponses

Le front desk 'Call MI-IS'

La communication du SPP avec les CPAS n'était pas centralisée au départ ce qui posait de nombreux problèmes. Des interprétations différentes de certaines réglementations étaient données par différents collaborateurs. Certaines personnes répondaient très vite aux demandes d'informations tandis que d'autres tardaient. Et il était impossible de savoir si toute demande avait bien trouvé une réponse. Des relations privilégiées existaient entre certains travailleurs sociaux et des collaborateurs du SPP.

“ Il n'y avait pas de garantie d'une réponse claire aux questions dans un délai précis. Pas par mauvaise volonté, mais parce que les CPAS partaient à la recherche de la réponse qu'ils voulaient entendre. Ceci n'était d'une part pas un bon service, et d'autre part, pas une politique cohérente.”

Julien Van Geertsom, président SPP IS

L'idée s'est, petit à petit, imposée qu'il fallait créer un canal de communication unique et ce fut le front desk. 80% des questions peuvent être résolues directement tandis que les autres sont traitées par un back-office. Aujourd'hui, toute question doit être traitée dans les deux jours maximum.

“ Le front desk a également créé de la frustration en interne comme en externe. Quand vous changez les habitudes des gens... Certains disaient 'moi, j'aimais bien téléphoner à Mme y, elle est toujours gentille avec moi. Ici, je ne sais même pas sur qui je tombe'. En interne ce n'était pas évident non plus, parce qu'on aimait bien aussi avoir ses clients et que chacun était un peu spécialisé dans son domaine.”

Alexandre Lesiw, Directeur Général des CPAS, SPP IS

Le front desk a nécessité la mise en place de formations pour que les collaborateurs deviennent des

généralistes et non plus des spécialistes, qu'ils puissent répondre à toutes les questions de première ligne. Le back-office les épaula pour les questions plus complexes.

“ Le système fonctionnait déjà, mais il ne fonctionnait pas encore suffisamment bien. Nous avons continué à l'affiner et une réforme structurelle est également reprise dans le nouveau plan de management.”

Julien Van Geertsom, Président SPP IS

Malgré les imperfections lors du lancement, les CPAS sont satisfaits du fonctionnement du front-desk.

“ La modernisation du SPP IS est vraiment un de leurs mérites. Ils sont accessibles et abordables. Ils sont également corrects. Si nous avons des questions, ils répondent rapidement. Cela se déroule de manière très fluide. Cela nous économise beaucoup de travail et de temps.”

Karine Lycops, chef du service social CPAS Genk

Service juridique

Le service juridique, pilier essentiel du SPP IS a différents rôles :

- la préparation de la législation. Le SPP IS est en effet impliqué dans la mise au point de la réglementation concernant l'intégration sociale.
- l'aspect contentieux. L'Etat est parfois appelé, cité par des CPAS, à comparaître devant des juridictions du travail. Il peut également y avoir des contestations lorsque le SPP IS prend un arrêté ou une circulaire qui est normative. Une personne qui a un intérêt direct et certain peut attaquer l'arrêté devant le Conseil d'Etat. Il y a également, exceptionnellement, les contestations devant la Cour Constitutionnelle.

“ J'ai des affaires depuis le tribunal du travail jusqu'en haut de la pyramide”

explique Brigitte.

- le rôle de conseiller juridique lorsque des CPAS ou le cabinet, le comité de direction ou un autre service demande une interprétation des textes de lois.
- le règlement des conflits de compétence. Le SPP IS, à travers son service juridique a un rôle d'arbitre quand 2 CPAS contestent leur compétence. Si un bénéficiaire sollicite un CPAS, qui lui refuse son aide et puis un 2ème, le second ne peut pas ses désister. Il doit contacter le SPP IS qui prendra une décision, dans les 5 jours, pour de savoir quel CPAS est compétent.

5.2. Économie sociale

In sociale economie bedrijven is een maximale omzet of winst behalen niet de belangrijkste doelstelling van het bedrijf, maar wel het behalen van een maatschappelijke meerwaarde. De mens staat centraal. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan het productieproces op maat van de werknemer, de duurzaamheid van de producten en/of geleverde diensten en het creëren van werkgelegenheid voor bijzondere doelgroepen...

Dans les projets d'économie sociale, l'objectif principal de l'entreprise n'est pas de maximaliser le chiffre d'affaires mais bien de réaliser une plus-value sociale. La personne y occupe une place centrale, par une attention particulière au processus de production, à la durabilité des produits et/ou des services produits, à la mise à l'emploi de groupes cible, ...

Les premiers projets d'économie sociale ont été lancés au niveau fédéral en 1999-2000. Ils étaient issus d'accords de coopération entre les régions et le Fédéral. Plus tard, la communauté germanophone a été associée.

Depuis février 2008 une régionalisation de l'économie sociale a été prévue mais elle n'a pas été mise en pratique et aucune échéance n'a été prévue. Seul le montant a été arrêté : un peu plus de 19 millions d'euros, avec une clé de répartition par région et pour la communauté germanophone. Le fédéral doit investir 1 euro pour chaque euro investi par les régions. Le but est de créer un levier pour que les régions mettent en place une politique proactive d'économie sociale. 16 millions d'euros sont gérés par l'Onem tandis que 3 millions d'euros ont été attribués au SPP IS afin de pouvoir subsidier des projets mais aussi de réaliser des études.

En plus de ces 3 millions, le SPP IS dispose d'un budget pour les mises à l'emploi de personnes dans des entreprises agréées économie sociale (art. 60&7). Dans ces cas, à la différence des mises à l'emploi dans d'autres secteurs, l'intervention de l'Etat est de 100%.

“ Actuellement il y a 3000 places par an d'article 60§7 subvention majorée et on est à un taux d'occupation d'environ 98%. Le SPP IS organise la répartition de ces places par CPAS.”

Béregère Steppe, Coordinatrice du Groupe de travail Economie sociale SPP IS

Le SPP IS reconnaît depuis 2007 des structures en tant qu'entreprises d'insertion au niveau fédéral. Il donne des agréments aux entreprises qui en font la demande et s'engagent à employer un certain nombre de personnes du groupe cible tout en les encadrant. L'agrément permet de bénéficier d'une mesure d'activation nommée SINE. L'employeur reçoit des aides financières et des avantages fiscaux.

Dans l'accord de 2000-2005, la mise en place des coopératives d'activité a été ajoutée, avec pour objectif de mettre en place une coopérative par province et de permettre à des chômeurs indemnisés de se lancer pendant un an dans la mise en place d'une activité (comme par exemple, l'ouverture d'un service de catering, de design graphique, etc.)

Le SPP IS finance de nombreux projets pilotes.

“ Le plus du fédéral ? Souvent dans les dispositifs régionaux, les organisations doivent exister depuis un an pour pouvoir entrer dans leurs agréments et systèmes de financement. Le fédéral permet de donner une impulsion pour la création d'organisations, de filières ou d'activités qui, par la suite, pourraient être reprises au niveau régional.”

Béregère Steppe, Coordinatrice du Groupe de travail Économie sociale, SPP IS

Le SPP IS a également initié différents projets sur la **responsabilité sociale des entreprises**. Et a créé des liens entre les entreprises classiques et les entreprises d'économie sociale.

La Belgique a également implémenté un **label social**.

Au SPP IS, l'appel à un auditeur externe a permis de contribuer à la mise en place de 6 entreprises labellisées. Ce processus se révèle très complexe car il exige l'audit de toute la chaîne de production.

Le SPP IS finance notamment des clubs de football pour mener des activités favorisant la responsabilité sociale. L'idée est d'utiliser l'image véhiculée par le football pour réfléchir aux questions de société, au développement durable. Une aide financière a permis l'émergence de Football+ : des clubs de football de première et deuxième divisions qui prennent leur responsabilité sociale au sérieux. Et mettent aussi la main à la poche. Aujourd'hui, grâce à cette initiative, il existe tout un éventail de projets sociaux où les clubs de football font office de plates-formes, de facilitateurs et/ou de moteurs.

Cela a permis, par exemple :

- à de jeunes aveugles ou malvoyants de suivre, dans le stade, le match de leur club au moyen d'écouteurs;
- de donner des cours de rattrapage dans les loges du stade; - organiser des concertations avec le voisinage;
- d'offrir des possibilités d'expérience de travail aux bénéficiaires du revenu d'intégration et aux personnes condamnées à une peine de travail, ainsi que des places de stage ;
- d'organiser des salons de l'emploi au sein du club;
- de développer des actions de sensibilisation autour de thèmes tels que premiers secours, alimentation saine et drogues;
- de tirer les seniors de leur isolement;
- d'organiser des stages de langues au sein du club;
- d'associer les joueurs à des activités scolaires et des compétitions d'école;
- de permettre aux organisations locales d'utiliser l'infrastructure du stade;
- d'offrir aux SDF, aux sans-abri et aux toxicomanes, un accompagnement sportif comme moyen d'intégration;
- ...

Rôle pour l'avenir ?

Le SPP IS a un rôle d'impulsion, de coordinateur et de levier financier indéniable. Le fédéral est responsable du statut des entreprises et peut donc faire évoluer celui-ci par des dispositifs fiscaux. Le SPP IS se charge également du développement de l'expertise sur l'économie sociale d'un point de vue européen. Il a un rôle moteur pour promouvoir l'économie sociale.

Ainsi, depuis 2012, le SPP IS, en collaboration avec les régions, représente la Belgique dans un groupe de travail au sein de la Commission européenne en matière d'économie sociale. Pour le suivi de ces sujets européens, des points de vue communs ont été préparés, défendus et suivis.

“ *L'économie sociale est une gouvernance multiniveaux. À chaque niveau il y a des compétences importantes qui peuvent contribuer au développement de l'économie sociale. Tant au niveau local, régional, fédéral qu'europpéen. Et l'objectif est que tous ces niveaux collaborent pour parvenir à des résultats. Je pense que nous avons une très bonne collaboration avec les organisations d'économie sociale et que nous avons pu lancer là de nombreux beaux produits.*”

Julien Van Geertsom, Président SPP IS

“ *Déjà avant que je sois président, nous avons commencé ici avec des projets d'économie sociale. Un kringwinkel a été mis en place et ensuite un projet relatif à l'aménagement vert. Depuis le CPAS, nous avons créé des entreprises d'économie sociale qui sont entre-temps devenues des ASBL ou qui ont fusionné dans un plus grand ensemble. Ce sont des étapes ultérieures dans l'emploi. Ici, nous combinons deux objectifs importants : environnement et emploi. À ce point de vue, nous avons donc évolué.*”

Fons Machiels, président du CPAS d'Herentals

“ *El y a toujours eu beaucoup à faire au sujet de la durabilité de l'intégration sur le marché du travail, et c'est pour cela que sont apparus les projets d'économie sociale. Les projets d'emploi doivent tenir compte à la temporalité de l'article 60 et de l'article 61 et de nombreuses actions sont réalisées pour obtenir des primes à l'emploi. Pour obtenir davantage de recrutement continu après la fin de l'article 60 il faut faire le lien avec l'économie sociale et les services de proximité.*

La Politique des Grandes Villes est évidemment également un canal par lequel nous pouvons trouver des moyens pour raviver cette économie sociale. À un certain moment, l'économie sociale a aussi été régionalisée en tant que secteur. De fait, il ne reste plus grand-chose pour cette économie sociale au niveau fédéral, sauf les projets FSE.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

LES CLAUSES SOCIALES

Le SPP IS a également initié et supervisé la rédaction d'un guide qui oriente la pratique des clauses sociales dans les marchés publics en Belgique. Les marchés publics représentent en effet un instrument important pour atteindre les objectifs de l'inclusion sociale. L'intégration des considérations sociales dans les marchés publics est essentielle pour les entreprises de l'économie sociale, qui sont ainsi reconnues pour leurs tâches au niveau de l'activation et de l'offre d'une expérience de travail. Or, les pouvoirs publics n'ont actuellement que rarement recours aux considérations sociales dans les marchés publics.

Le guide vise à les informer et sensibiliser aux différentes possibilités qu'offre la législation en matière de marchés publics et à mettre à disposition des pouvoirs adjudicateurs un instrument afin de parcourir les différentes étapes de l'intégration des considérations sociales dans les marchés publics.

FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Le Fonds Social Européen (FSE) est un instrument important que l'Europe met à disposition des États membres. Via ce fonds, des moyens sont mis à disposition des États membres pour créer des emplois, pour aider les personnes à trouver un meilleur travail et veiller à des opportunités de travail plus honnêtes pour tous. L'accent est mis ici sur les personnes qui trouvent difficilement un travail, par exemple les jeunes ou les employés plus âgés.

De très nombreux CPAS utilisent les moyens du FSE pour financer leurs actions relatives à l'activation. Le flux des moyens pour la Belgique est coordonné et contrôlé par le SPP IS.



5.3. Une politique pour les grandes villes

Dans les années 90, il y a eu différentes rixes importantes dans l'agglomération bruxelloise qui ont mis en lumière un certain "fossé avec le citoyen". Il y a eu une prise de conscience, à cette époque, de l'importance d'une plus grande participation des citoyens et particulièrement des personnes en situation de pauvreté. Le gouvernement a décidé de mettre sur pied un programme pour promouvoir la cohésion sociale dans les grandes villes. En 1999, dans le Gouvernement Verhofstadt I, un commissaire du gouvernement a été, pour la première fois, repris pour une politique des villes, Charles Picqué. Une autre raison à ce lancement d'un programme fédéral des villes était l'exode urbain croissant. Pour bien mener cette nouvelle politique des villes, le service fédéral Politique des Grandes Villes a été créé. Depuis 2002, ce service est intégré dans le SPP Intégration sociale.

La Belgique est l'un des pays les plus urbanisés d'Europe. 97% de ses 11 millions d'habitants vivent dans une zone urbaine. La densité de la population dans le pays s'élève à 342,2 habitants/km², mais dans les villes cela s'élève à 2.256,70 à Anvers et 2.695,76 habitants/km² à Liège. Saint-Josse-ten-Noode est la commune la plus dense du pays, 21.415,54 habitants par km² y habitent.

La Belgique connaît trois langues officielles, mais une ville comme Anvers héberge des personnes de plus de 180 nationalités qui parlent environ 400 langues différentes. Nos villes sont caractérisées par une super-diversité et une pauvreté croissante. Environ 33% de la population belge vivent dans les 36 villes belges de plus de 40.000 habitants. Mais la part de ces mêmes villes dans l'aide du CPAS, comme le revenu

d'intégration, l'aide sociale, l'aide médicale urgente, le fonds mazout... est beaucoup plus élevée que 33% et oscille de 40% à 75%. Parce que la pauvreté se concentre dans les grandes villes.

5.3.1. Ville durable : une politique d'impulsion pour la ville

Au début de la Politique des Grandes Villes en 1999, des contrats ont été conclus avec les 5 plus grandes villes du pays. Il fallait concentrer les moyens et surtout améliorer les conditions de vie dans les quartiers les plus défavorisés.

Peu de temps après, le nombre de villes incluses dans le programme a été étendu (2001). Quelques années plus tard, une deuxième initiative a été prise pour améliorer la viabilité dans les grandes villes, cette fois plus orientée vers le logement (2004). De cette manière, les pouvoirs publics voulaient augmenter le nombre d'habitations de qualité à louer, pour les jeunes et les familles à revenu faible ou moyen. À partir de ce moment, 17 villes ont pu introduire des projets.

“ Les bourgmestres nous disent : sans les moyens fédéraux, nous n'aurions jamais pu faire ceci. Nous imposons beaucoup moins de réglementation, nous mettons les objectifs en avant. Nous avons plusieurs règles pour lesquelles l'argent peut être utilisé ou non, mais en même temps, nous laissons beaucoup de place à une interprétation propre de la part des villes, qui peuvent se faire du 'sur mesure'. Ce mode de travail souple, sur une base contractuelle, ensemble avec les villes, donne de meilleurs résultats et une grande satisfaction.”

Rik Baeten, chef de service Politique des Grandes Villes SPP IS

Le SPP IS a d'abord travaillé avec des contrats annuels puis, à partir de 2005, avec un plan triennal. Fin 2008, les contrats de ville et les contrats de logement ont fusionné pour devenir le programme "Ville durable".

Le nom pour le nouveau programme n'a pas été choisi par hasard. Dans le programme, l'accent est mis sur des résultats durables dans le développement des villes. C'est une matière complexe qui touche différents domaines politiques. Dans les contrats, trois

objectifs stratégiques sont mis en avant :

- la promotion de la cohésion sociale dans les quartiers
- la diminution de l'empreinte écologique
- le renforcement du rayonnement des quartiers à problèmes dans l'environnement urbain.

À côté de cela, il y a des aspects transversaux. Des thèmes doivent être intégrés dans la politique de chaque ville, sans pour cela être présents dans chaque projet spécifique. Parmi ces accents transversaux, on peut citer le développement durable, la participation, l'égalité des sexes, la diversité et l'insertion socioprofessionnelle.

Les villes développent un programme qui constitue la base de leur contrat. Chaque ville ou chaque commune opte pour une approche personnelle, basée sur ses propres besoins et possibilités.

Au total, 50 à 60 millions d'euros sont consacrés annuellement aux contrats ville durables. Contrairement à de nombreux autres programmes, les villes ne doivent pas obligatoirement participer au financement. Elles utilisent cependant souvent leurs propres moyens ou les moyens d'autres pouvoirs publics (les Régions et les Communautés ou l'Europe).

“ Nous avons choisi de consacrer les moyens de la Politique des Grandes Villes à l'infrastructure. La raison pour cela était que dès le début des contrats de villes, l'attribution se faisait annuellement. Nous ne voulions pas courir le risque d'entamer/de subsidier des projets que nous ne pourrions pas poursuivre par la suite et procéder ainsi à des licenciements. Nous reprendrons plutôt ces projets avec frais de personnel dans le Fonds flamand des villes.”

Joris Demoor, Programme de gestion stratégique des fonds et de collaboration inter-administration Ville de Gand

Le service Politique des Grandes Villes du SPP IS se charge du cadre général, des directives, du suivi administratif ainsi que de l'accompagnement. Via l'étude et l'échange des connaissances, le SPP IS soutient les villes. L'étude la plus importante engendra "l'Atlas des quartiers défavorisés", qui est aujourd'hui actualisé. D'autres thèmes étaient : l'habitat solidaire, le phénomène des bandes, les nouvelles méthodes de participation des habitants, le logement aussi... Il s'agit souvent de questions très concrètes pour lesquelles le SPP développe de nouvelles pistes de réflexion.

Lors de séminaires, débats et visites, les bonnes pratiques sont échangées et les points chauds sont discutés. Lors d'un séminaire relatif aux plans de logement, différentes questions ont pu être évoquées comme les habitations au-dessus de commerces, la lutte contre les logements insalubres, les entreprises communales autonomes dans la politique communale du logement, la revalorisation de bâtiments ou de terres en friche... Toute la connaissance acquise et collectée est diffusée vers tous les acteurs urbains. Ceci se fait via différents canaux, comme la banque de données urbaine avec pour chaque ville des données statistiques au sujet de la population, de l'emploi, du revenu, des conditions de logement...

L'Accord Papillon, la sixième réforme de l'Etat, stipule que la politique des Grandes Villes doit se greffer plus fortement sur les compétences fédérales. Deux tiers des moyens sont transférés vers les Régions et les Communautés. Les moyens fédéraux restants sont consacrés aux projets relatifs à l'intégration sociale, la cohésion sociale et l'inclusion sociale. La collaboration avec les CPAS est centrale.

LE PROBLÈME EN QUELQUES CHIFFRES : ³⁹

- Un investissement de 528 millions d'euros répartis sur 10 ans.
- Deux millions d'habitants impliqués.
- 17 villes et communes partenaires : Anderlecht, Anvers, Bruxelles, Charleroi, Gand, La Louvière, Liège, Malines, Mons, Ostende, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Seraing, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Sint-Niklaas, Forest.
- Plus de 230 projets en réalisation.
- 1 500 habitations bâties ou rénovées.
- De nombreux emplois de proximité dans les quartiers.



Bonnes pratiques

I. Un projet de maison à acheter novateur à Molenbeek Saint-Jean

Le centre historique de Molenbeek est longtemps resté négligé. Depuis 1995, on y investit à nouveau. Les bâtiments inoccupés sont rénovés et on construit sur des terrains abandonnés. Malgré cela, il est de plus en plus difficile pour les gens en situation de pauvreté de trouver une habitation abordable. Plusieurs familles sont arrivées à la Maison de Quartier Bonnevie, qui proposait de créer un groupe d'épargne et d'attendre des possibilités de construire ensemble. Acheter un bâtiment soi-même et le rénover ne semblait pas être une option. On ne peut encourager des familles sans aucune réserve financière dans une telle aventure. Une communication suivie a été instaurée avec une trentaine de familles : êtes-vous prêts à vous engager, à constituer un groupe solide, à réfléchir au type d'habitation que vous souhaitez et attendre cinq ans ?

14 familles bruxelloises se sont réunies dans l'association de fait L'Espoir. Leur première réunion a eu lieu en 2003. L'année suivante, elles entamaient des discussions - ensemble avec des étudiants de l'Institut d'architecture La Cambre et la Maison de Quartier Bonnevie - avec la Région bruxelloise pour faire des propositions. En 2005 et 2006, elles sont parties à la recherche de subsides et ont commencé à réfléchir à leur future maison. Elles ont opté pour la durabilité et ont pressenti le ministre de l'Environnement pour une éventuelle aide, car elles voulaient vraiment construire une maison passive. Une maison passive est très économique et doit à peine être chauffée, grâce à une bonne isolation, une étanchéité, un système de ventilation avec échangeur et grâce à l'utilisation d'énergie passive. Par ailleurs,

les appareils sont économiques et on utilise des sources d'énergie renouvelable.

Aujourd'hui, ces 14 familles sont les fiers propriétaires de leur propre habitation. Il s'agit de 14 habitations duplex, entre 85m² et 150m², avec deux à cinq chambres. Le complexe dispose d'un toit vert et comprend des panneaux solaires qui assurent l'eau chaude. Chaque bloc de deux habitations est dans une autre couleur ; le bâtiment ressemble ainsi à un ensemble de maisons distinctes. L'Espoir a même remporté le prix d'architecture The Blue House. Le jury a loué les mérites du projet :

"L'Espoir montre d'une manière fantastique qu'une habitation durable peut quand même être accessible aux personnes ayant des difficultés sociales et financières. Le bâtiment est non seulement financièrement avantageux, c'est également une prouesse technique."

Un tel projet ne peut pas être réalisé sans partenaires et subsides. La commune de Molenbeek a acheté le terrain dans le cadre du contrat de quartier. À cet effet, elle a reçu l'aide financière de la Région de Bruxelles-Capitale, par laquelle elle a pu revendre le terrain pour un quart du prix d'achat au Fonds Logement qui a reçu pour mission de réaliser un projet de construction de logement social. La Politique des Grandes Villes a subsidié les frais (d'étude) des architectes et ingénieurs et l'accompagnement des groupes d'habitants.

Dans ce projet, les riverains ont joué eux-mêmes un rôle important en réfléchissant ensemble aux alternatives et à ce qu'ils souhaitaient, dans un processus ouvert et démocratique. C'est un bel exemple de personnes ayant un faible revenu qui modifient drastiquement leur vie et celles de leurs familles, ensemble avec les pouvoirs publics locaux, régionaux et fédéraux.

2. Parc Spoor Noord

Anvers Nord, qui inclut des quartiers comme Stuyvenberg, Seefhoek et Dam, est l'une des parties d'Anvers les plus délaissées. Ces quartiers sont partiellement séparés par un grand site de 24 ha, abandonné par la SNCB (Société Nationale des Chemins de fer belges) depuis l'an 2000. Cet ancien site ferroviaire a été converti en parc urbain moderne, accessible, avec beaucoup d'espaces verts et de lieux dédiés au sport et à la détente. Même s'il était d'abord destiné aux habitants du quartier, le parc devait également être un levier pour le développement des quartiers avoisinants.

Les habitants ont été impliqués dans la conception et la réalisation du parc, ce qui a permis la réalisation d'un projet durable. L'espace vert est constitué d'une partie sauvage et naturelle d'un côté et de terrains de sport de l'autre côté. L'ensemble ressemble à un tapis vert de buttes et de groupes d'arbres. 1001 arbres ont été plantés. L'eau de pluie est collectée et utilisée écologiquement, le bois a un label éco, il y a un éclairage LED...rien n'a été négligé, l'esprit du développement durable est présent partout. Tout un chacun peut s'y retrouver: les cyclistes, les promeneurs, mais aussi les enfants et les amateurs de culture.

La Politique des Grandes Villes n'a pas assuré que l'aménagement réel du parc et des nombreux bâtiments, mais aussi tout le processus qui y a mené. Ainsi, ont eu lieu des activités de proximité temporaires (dans l'attente des travaux définitifs) et une communication prospectrice avec le quartier: Il y a eu des journées d'information et de participation pour les personnes du quartier; des événements sur le terrain et dans les anciens bâtiments ferroviaires, la publication de bulletins d'information, l'édition de publications relatives à Spoor Noord (livres sur le quartier voisin Dam et le projet lui-même), la mise en place d'expositions, d'activités de proximité...

Le programme prospectif visait surtout la stimulation de la cohésion sociale entre les habitants du quartier, mais cherchait en même temps à rendre le quartier attrayant au niveau supralocal. L'investissement ne s'est pas limité qu'au parc lui-même, mais toute une politique active de soutien a également été menée dans les environs de celui-ci. Ceci s'est également fait avec l'aide de la Politique des Grandes Villes, notamment via l'achat et la rénovation d'immeubles stratégiques, en vue d'une meilleure accessibilité du parc urbain, mais aussi pour maintenir les prix de l'immobilier.

La Politique des Grandes Villes a consacré plus de 28 millions d'euros à la communication, aux investissements spatiaux et à la gestion du processus, calculés sans les investissements dans l'environnement direct du parc.

3. Un bouillon de culture pour les entreprises d'économie sociale - Mons

La Ville de Mons veut insuffler une nouvelle vie au secteur de l'économie sociale. C'est pourquoi elle a créé un "incubateur" (maison mère) pour les nouvelles entreprises. La maison mère des entreprises est située dans un bâtiment moderne dans un quartier qui était auparavant synonyme de perturbations sociales, la Cité du Coq. L'idée est de créer une nouvelle dynamique économique dans ce quartier: Le CPAS est à la barre de ce projet. Le centre d'entreprises organise des formations et fournit des conseils pour celui qui est sans emploi ou pour celui qui veut démarrer sa propre affaire.

Via l'entreprise "Opleiding door Werk" (Entreprise de Formation par le Travail - EFT), des formations sur le lieu de travail sont proposées. Il s'agit de "préformations" pour les chômeurs de longue durée et les personnes qui bénéficient d'un revenu d'intégration. Ensuite, ils peuvent suivre des formations complémentaires ou obtiennent un contrat de travail à la ville ou au CPAS dans le cadre de l'article 60 §7. Chaque année, une soixantaine de stagiaires prennent part à l'une des cinq formations proposées: magasinier-livreur avec spécialisation bois, installateur-réparateur d'appareils ménagers, agents de propreté, cultivateur de légumes biologiques ou ouvrier dans le transport, le traitement et la distribution de marchandises.

Le deuxième pilier "Ecomons" est une agence consultative et un incubateur pour l'économie sociale. Elle accompagne de nouveaux preneurs d'initiatives potentiels dans l'économie sociale lors de la mise en place de leur activité: étude de faisabilité, étude du marché, business plan... Si le concept est considéré comme viable, les initiatives peuvent compter sur différents services: hébergement dans des bureaux à faible loyer, accompagnement comptable et commercial...

Le troisième pilier est "Avomarc", une coopération d'activités qui propose un autre type d'accompagnement, pour qui veut se lancer comme indépendant, mais qui ne sait pas comment. En s'inscrivant dans une coopération d'activités, les indépendants débutants ne doivent pas s'inscrire immédiatement au registre de commerce, ils travaillent

pour une durée limitée sous la coordination de la coopération.

On consacre beaucoup d'attention à la participation des habitants du quartier. Sans leur collaboration, une telle infrastructure n'est pas possible. Grâce au contrat de ville, les citoyens peuvent être impliqués dès le début des projets. On se concerta et on communique avec les habitants, via différents canaux, à propos de tout ce qui se passe. Ainsi, la vente des légumes cultivés est liée à des cours de cuisine pour inculquer aux habitants des habitudes alimentaires saines et 27 potagers sont utilisés par les habitants du quartier.

5.3.2. Tous responsables

La politique des villes doit être plus que le soutien de projets dans les quartiers à problèmes. Tous les responsables politiques doivent travailler à une meilleure ville. De nombreux domaines sont concernés : aménagement du territoire, logement, emploi, sécurité, fiscalité, mobilité, environnement, culture, bien-être...

C'est pourquoi le SPP IS suit depuis quelques années la politique fédérale du point de vue des villes. Un vade-mecum a été rédigé, il comporte une cinquantaine de mesures réparties dans 10 domaines politiques qui ont un impact important sur les villes : fiscalité, sécurité, lutte contre la pauvreté, environnement, mobilité, emploi, santé, logement, migration et Beliris.

“ Un exemple : après une rénovation, le RC augmente et l'impôt est donc également plus élevé. Le report de l'application rend la rénovation d'une maison plus attrayante. Chaque propriétaire qui rénove une maison dans l'un de ces quartiers peut - sous certaines conditions - jouir de ces avantages fiscaux. La fiscalité est un tel instrument dans la revalorisation des villes et surtout des quartiers urbains défavorisés.”

Rik Baeten, chef de service Politique des Grandes Villes SPP IS

Cet inventaire est une première étape vers une meilleure coordination des compétences sectorielles et est conforme à la Charte de Leipzig. Le SPP IS veut un conseil supérieur pour la politique des villes et une gouvernance multiniveaux pour faire entrer en

ligne de compte les dimensions urbaines dans toutes les compétences fédérales.

“ Nous voulons travailler à des autorités fédérales qui développent une politique pour les villes à partir d'une philosophie et d'une vision partagées - nous n'y sommes pas encore arrivés. Car toute l'Europe et le monde entier sont en train d'urbaniser. Donc, la Belgique aussi.”

Rik Baeten, chef de service Politique des Grandes Villes SPP IS

CHARTE DE LEIPZIG

Lors de la présidence allemande, la Charte de Leipzig a été signée le 24 mai 2007 par les ministres européens chargés du développement urbain. Dans celle-ci, les 27 ministres se sont déclarés d'accord avec plusieurs principes et concepts communautaires relatifs à la politique urbaine en Europe.

Au niveau du contenu, il s'agit "d'utiliser de manière optimale une politique intégrée de développement urbain" et de "consacrer une attention spécifique aux quartiers urbains défavorisés dans les villes concernées". D'un point de vue organisationnel, la Charte stipule clairement : "Chaque niveau de pouvoir (local, régional, national et européen) est responsable de l'avenir de nos villes. C'est la raison pour laquelle la coordination des domaines de compétence sectoriels doit être améliorée, afin de parvenir à un nouveau sentiment de responsabilité à l'égard de la politique intégrée de développement urbain, pour rendre réellement efficace cette administration multiniveaux."

“ Il y a un manque de visibilité de la Politique des Grandes Villes. Sauf pour les gens du secteur. C'est dommage, car il y a des choses remarquables qui sont faites grâce au soutien du fédéral par le SPP, des actions sociales qui ont donné de très bons résultats, des belles rénovations au niveau logement. Et cela, partout en Belgique. Peu de gens connaissent des exemples d'actions. Le SPP a réalisé un très bon accompagnement dans le suivi des projets et des dossiers. Et les sommes qui ont été allouées sont relativement importantes.”

Christophe Ernotte, Directeur général de la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et communes de Wallonie

5.3.3. Une politique urbaine européenne

Les problèmes urbains ne se trouvent pas seulement chez nous. Dans tous les pays, les phénomènes de chômage, d'exclusion sociale et d'aggravation de la qualité de vie sont extrêmement répandus dans les grandes villes. En même temps, ces grandes villes offrent le plus de possibilités pour le développement économique, l'innovation et les services.

Le problème urbain n'est pas une compétence de l'Union européenne. Depuis une dizaine d'années, on y consacre quand même beaucoup d'attention au niveau européen. Le SPP IS y a fortement contribué et est encore toujours l'un des moteurs de la coopération européenne.

“ Au niveau européen, nous avons également été à la base de la Charte de Leipzig. Nous avons aussi aidé au développement de la déclaration de Tolède et là aussi mis l'aspect de gouvernance multiniveaux en avant.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Le SPP IS est le représentant belge dans la coopération intergouvernementale européenne relative à la politique des villes, l'Urban Development Group (UDG). Avec les Pays-Bas, la Belgique est l'un des piliers de cette concertation européenne. Ensemble, ils ont récemment posé la base pour un European Urban Agenda où la contribution de la politique ur-

baine pour l'atteinte des objectifs d'Europe 2020 est essentielle. Le SPP IS accorde ici une attention particulière à la problématique de la pauvreté urbaine, en particulier la pauvreté infantile.

Plusieurs villes belges participent également aux réseaux européens comme URBACT, un programme européen d'échange des connaissances qui vise un développement urbain durable. Le service Politique des Grandes Villes coordonne la participation belge à ce réseau.

Eurocities est un autre réseau européen de grandes villes européennes, où les dirigeants des villes se rencontrent pour échanger des connaissances et des expériences en se concentrant sur le rôle des administrations locales dans la gestion multiniveaux.

“ Depuis peu, je suis trésorier de ce réseau. Il est important de discuter des problèmes des grandes villes au niveau européen. Nous avons vraiment de nombreux problèmes similaires et certains problèmes peuvent uniquement être abordés au niveau européen, je pense par exemple au problème des Roms, les flux migratoires de l'Est...”

Daniël Termont, bourgmestre de Gand

Depuis 2004, le service Politique des Grandes Villes est le représentant de la Belgique dans le projet européen pour la réalisation d'un réseau européen de connaissances pour les grandes villes (EUKN - European Urban Knowledge Network). Le service Politique des Grandes Villes coordonne la participation belge à la banque de données EUKN avec les descriptions des bonnes pratiques, les résumés des études scientifiques, et cetera. À cet effet, il collabore également avec les réseaux de connaissances des trois Régions. Récemment, l'EUKN a obtenu une nouvelle structure en tant que "European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC". Ceci donne une base juridique plus solide pour la reconnaissance et la collaboration avec d'autres réseaux. Rik Baeten, le chef du service Politique des Grandes Villes du SPP IS, a été désigné en tant que président de ce réseau de connaissances européen.

“ Le fait que notre chef de service, Rik Baeten, est maintenant devenu président de l'European Urban Knowledge Network est une reconnaissance de notre contribution. Cela joue également un rôle en faveur des villes lorsque vous pouvez dire que notre fonctionnement et notre évaluation sont appréciés et leurs contributions également évidemment.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

5.3.4. Cohésion sociale et médiation SAC

Le 13 mai 1999, la loi sur les Sanctions Administratives Communales a été votée. Cette loi permet aux villes et communes de lutter elles-mêmes contre certaines formes d'incivilité. Elles peuvent constater des faits (d'incivilité), les poursuivre et les punir.

Au lieu d'une amende, il peut également y avoir une médiation entre le coupable et la victime. Cette médiation est obligatoire pour les mineurs. Le service Politique des Grandes Villes a reçu pour mission de désigner dans chaque arrondissement judiciaire (par zone de police pour la Région de Bruxelles-Capitale) des médiateurs et de coordonner ce groupe. Une (petite) task force d'experts qui offrent aux communes un accompagnement spécialisé lors de l'application des sanctions administratives a été créée.

Suite à la modification de la loi SAC, le SPP IS a organisé en mai 2013 une journée d'étude très fréquentée au sujet de la médiation SAC. Différents acteurs impliqués dans l'exécution des Sanctions Administratives Communales ont signalé la nécessité d'un meilleur encadrement juridique de la médiation. Le service Politique des Grandes Villes a réagi à cela par le biais d'un projet d'Arrêté Royal comprenant une série de dispositions et de conditions pour l'exécution de la médiation SAC.

“ Nous avons estimé que cette médiation faisait partie de l'Intégration sociale et non pas des Affaires intérieures. Parce que l'intégration est ce que nous visons et nous voulions distinguer la médiation des sanctions. Nous avons maintenant un réseau de 26 médiateurs dans des villes dans tout

le pays. Dans le cadre de la révision de la législation où il y a eu une diminution de l'âge pour les SAC, nous allons encore demander des médiateurs en plus. Car ces 26 personnes ne parviennent plus à assumer leur travail. Ces médiateurs sont donc tous payés par nous. Et dans ce cadre, nous avons également mené plusieurs études relatives à la prévention et à la sécurité, une étude relative aux bandes et maintenant une étude relative à la médiation.”

Rik Baeten, chef de service Politique des Grandes Villes SPP IS

5.4. Lutte contre la Pauvreté

La pauvreté est un phénomène complexe qui influence les différents domaines de vie des personnes. Pour aborder la pauvreté, il doit y avoir des actions dans ces différents domaines et ces actions ou initiatives doivent être harmonisées. C'était également la conclusion du Rapport général sur la pauvreté qui a été publié en 1994.

5.4.1. Coordination

Pour assurer l'approche multidimensionnelle de la pauvreté, l'administration (plus tard le SPP IS) a reçu une mission de coordination.

“ 90% des services du SPP IS s'occupent du revenu d'intégration et de la loi '65. Nous essayons d'établir le lien avec d'autres domaines politiques et le revenu d'intégration. Parce que nous voyons ces liens entre la pauvreté et le fait de grandir dans un quartier défavorisé et la prestation de services dans un quartier défavorisé - l'économie sociale et l'emploi. Là où nous voyons les liens entre les différents domaines de vie, nous essayons d'intégrer cela au travail du SPP.”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS

Le SPP IS coordonne les différents domaines politiques fédéraux, mais aussi les différents niveaux de pouvoirs publics.

“ Un exemple : nous avons donné l'impulsion pour qu'il y ait une étude du sans-abrisme. Les CPAS aident les sans-abris. Mais l'aide aux sans-abris est une compétence des communautés. Les maisons d'accueil et les ASBL sont financées par les communautés. Nous disposons d'un subside restant de la loterie nationale qui est consacré aux CPAS et les CPAS ont un rôle important dans le sans-abrisme, avec une propre offre ou une fonction de régisseur au niveau local. Donc, nous avons fait réaliser une étude au sujet de ce que font les CPAS à l'égard du sans-abrisme : que font-ils eux-mêmes ? (prime à l'installation, adresse de référence) et quels sont les accords de coopération possibles au niveau local afin de parvenir à une bonne politique ?”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS

La dimension européenne est très importante. Le SPP IS coordonne le rapport national pour le volet relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans le Programme de réforme national (PRN) pour Europe 2020.

Le SPP IS coordonne aussi le rapport social national annuel (RSN) établi par chaque État membre. Ce RSN approfondit la protection sociale et l'inclusion sociale et constitue ainsi un complément au PRN.

5.4.2. Plan fédéral de lutte contre la pauvreté

Avec l'entrée en fonction en 2008 d'un secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté pour la première fois dans notre histoire politique, la lutte contre la pauvreté devenait vraiment visible. Le secrétaire d'État faisait grand cas d'un premier plan fédéral de lutte contre la pauvreté qui s'étendait de 2008 à 2012. Le deuxième a été approuvé le 14 septembre 2012 par le conseil des ministres. Le plan est concentré sur six objectifs stratégiques avec pour chacun plusieurs objectifs opérationnels (33 au total) auxquels sont liés au total 118 points d'action.

“ Certains points d'action peuvent être rapidement réalisés ; d'autres exigent plus de temps, de concertation et aussi souvent beaucoup d'argent ce qui n'est pas évident en ces temps difficiles au niveau économique. Mais lorsque vous savez qu'un enfant sur cinq issu de notre “société d'abondance” court le risque de tomber dans la pauvreté, vous en savez alors suffisamment. Toutes les parties concernées doivent simplement tout mettre en œuvre pour réaliser ce plan d'ici 2020.”

Maggie De Block, Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté

LES 6 OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET QUELQUES EXEMPLES DE POINTS D'ACTION :

1. Assurer la protection sociale de la population. Action : développer un manuel pour les CPAS afin de fournir des informations précises aux indépendants qui s'adressent aux CPAS.
2. Lutter contre de la pauvreté infantile. Action : en concertation avec les entités fédérées, présenter un plan d'action de lutte contre la pauvreté infantile.
3. Renforcer l'accès au travail par le biais de l'activation sociale et professionnelle. Action : prolonger de 3 à 6 ans l'exemption pour l'intégration socioprofessionnelle des bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'équivalent au revenu d'intégration⁴⁰
4. Lutte contre le sans-abrisme et le logement insalubre. Action : les différents niveaux de compétence vont conclure un accord de coopération relatif au sans-abrisme et au logement insalubre.
5. Garantir le droit à la santé. Action : le développement d'un mécanisme de remboursement pour les frais médicaux dans le cadre de l'aide médicale.
6. Des services publics accessibles à tous. Action : le secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté encouragera quelques services publics à recruter des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

Le monitoring de l'exécution du Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté (PFP) se déroule dorénavant par le biais du réseau de fonctionnaires fédéraux pauvreté. Le SPP IS se charge de la coordination de l'établissement, du monitoring, de l'évaluation et du rapport du plan.

RÉSEAU DE FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX PAUVRETÉ

On a demandé à tous les présidents des SPP et SPF de désigner un fonctionnaire pauvreté coordinateur au sein de leur département. Les départements plus importants pouvaient, s'ils le désiraient, opter pour la désignation de plusieurs fonctionnaires pauvreté. On a également posé la question à d'autres services publics concernés comme les institutions publiques de sécurité sociale. Des services qui sont indirectement impliqués dans la réalisation d'actions issues du plan fédéral de lutte contre la pauvreté peuvent également désigner un fonctionnaire pauvreté. En janvier 2013, le réseau de fonctionnaires fédéraux pauvreté obtenait sa forme fixe. Ce réseau est un instrument important pour mettre la lutte contre la pauvreté à l'agenda de tous les ministres et services publics concernés et pour rendre possibles des mesures transversales.

⁴⁰ Pour encourager les personnes qui reçoivent un revenu d'intégration à chercher un emploi ou à suivre une formation professionnelle, une partie du revenu est exemptée. 3 années durant, seul le montant supérieur à un seuil déterminé est comptabilisé comme revenu pour le calcul du revenu d'intégration. Nous voulons prolonger cette période à 6 ans. Pour les étudiants, cette exemption s'applique à la durée intégrale des études.

5.4.3. Donner des impulsions

Bien que l'implémentation de la politique ne fasse pas partie de la mission du SPP IS, elle stimule de nouvelles initiatives. Des subsides sont octroyés pour des initiatives locales, les moyens de la loterie nationale sont cogérés par le SPP et des appels thématiques sont lancés. Le SPP surmonte le fossé numérique pour les utilisateurs du CPAS en attribuant une allocation pour l'utilisation des espaces informatiques publics ou stimule la participation sociale via l'aide aux activités culturelles et sportives.

Parfois, le SPP IS prend lui-même l'initiative, en rendant possible un projet pilote ou une expérience pour diffuser ensuite les expériences comme bonnes pratiques. "Housing First" en est un bon exemple.

Participation et activation sociale

La pauvreté a de nombreux visages. En tant que client du CPAS, on est souvent confronté à de très nombreux obstacles sur le marché du travail, dans l'enseignement, sur le plan du logement, des soins de santé, de la prestation de services sociaux et ainsi de suite. Les pauvres ne peuvent pas participer à la culture, au sport, aux activités sociales en raison du prix, des vêtements nécessaires... Pourtant, ces activités représentent un exutoire important et constituent un véritable enrichissement. Sortir et rencontrer des gens peut être un pas pour prendre part activement à la discussion, pouvoir participer à la société.

C'est pourquoi tous les CPAS reçoivent déjà depuis plusieurs années un subside pour stimuler les clients à participer à la vie sociale, culturelle et sportive. Il peut s'agir de l'intervention dans les frais pour un ticket d'accès, mais aussi du soutien d'une manifestation qui s'adresse (notamment) au groupe cible. Les initiatives sont clairement distinguées d'un trajet d'insertion professionnelle bien déterminé. Il s'agit en quelque sorte d'une phase qui précède ce trajet, et pendant laquelle les participants développent résilience et assurance.

Avant, on parlait de participation socioculturelle. La nouvelle dénomination, participation et activation sociale, reflète mieux la réalité : c'est un large éventail d'activités individuelles et collectives qui offrent aux clients des opportunités de participation à la société. Des moyens qui doivent spécifiquement être consacrés à la participation des enfants et des jeunes à la lutte contre la pauvreté infantile ont été ajoutés au fonds.

En 2013, le fonds comprend 6.796.000,00 € pour la partie "participation et activation sociale" et 4.288.000,00 € pour la partie "lutte contre la pauvreté infantile".⁴¹

LA MAISON OUVERTE

Créée en 1990, l'ASBL « La Maison Ouverte » est une structure qui s'adresse aux enfants de 0 à 3 ans et à leurs parents. L'association se situe dans un quartier de Marchienne, caractérisé par une précarité économique et relationnelle. Par sa position centrale dans le quartier, elle contribue à sortir ces familles de l'isolement, de la « pauvreté » sociale et affective.

La Maison Ouverte est particulièrement attentive au lien parent-enfant et développe des projets pour soutenir la construction ou la restauration de ce lien. Elle encourage, renforce le réseau social des parents par un soutien individuel et/ou par le biais d'activités communautaires, de travail en partenariat avec d'autres associations, d'un réseau d'entraide. Elle soutient le parent dans sa démarche de réinsertion socioprofessionnelle en accueillant son enfant durant sa formation. La fréquentation de leur structure par un public d'enfants et de parents vulnérables, fragilisés ou isolés entraîne des changements positifs tant chez l'enfant que chez l'adulte. L'enfant évolue dans un cadre "soutenant" et stimulant (aide au développement psychomoteur, affectif, social et relationnel). Certains parents ayant été jusqu'au bout de leur démarche de formation ont pu trouver un emploi. Outre une satisfaction personnelle, ils ont trouvé une source de revenus indispensables pour la famille.

41 Circulaire relative aux mesures stimulant la participation et l'activation sociale des utilisateurs de la prestation de services des centres publics d'action sociale pour 2013, SPP IS, 22 août 2013



Un guide pour l'accueil d'hiver des sans-abris

Tout en travaillant sur les causes profondes de la pauvreté, Maggie De Block, la Secrétaire d'État à l'Intégration sociale, a diffusé un guide pour l'accueil d'hiver des sans-abris. L'idée est de faire connaître les bonnes pratiques des services et des personnes spécialisés. Le document a été réalisé sur base de l'évaluation de l'accueil d'hiver 2011-2012 à Bruxelles et dans quatre autres grandes villes : Anvers, Charleroi, Gand et Liège. Sept points-clés y sont développés : l'organisation de l'accueil d'hiver, les bâtiments, le transport, la nourriture et les boissons, la limitation des nuisances, l'enregistrement et l'accompagnement. Ce guide est disponible pour les services et les associations auprès du Cabinet de la Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté. Une adaptation annuelle de cette « checklist » est prévue.

Bien sûr, pour la Secrétaire d'État De Block l'accueil d'hiver ne peut être qu'une solution temporaire. C'est ainsi qu'elle a l'ambition « d'aboutir à des solutions durables comme un logement stable, un suivi psychosocial et médical et une aide à l'insertion professionnelle. C'est seulement de cette façon, pour-suit-elle, que les sans-abris pourront se réintégrer entièrement dans la société. ».

Le plan fédéral de lutte contre la pauvreté présenté le 14 septembre dernier, développe d'ores et déjà quelques-unes de ces solutions, comme les projets "Housing First" que les cinq grandes villes souhaitent introduire.

HOUSING FIRST

Lors de la présidence européenne en 2010, le SPP IS organisa la "Conférence de Consensus sur le sans-abrisme". Il y a un manque de consensus quant aux solutions possibles concernant le thème du sans-abrisme. Lors de cette conférence, on a débattu à ce sujet. Un jury indépendant composé d'experts (juristes, sociologues...) a assisté aux débats. Après avoir entendu toutes ces discussions, le jury a déterminé quelle direction la politique doit prendre. "Housing First" était leur proposition. Un sans-abri suit généralement tout un parcours dans l'aide sociale avant de trouver un toit fixe : accueil de crise, centre d'accueil, logement accompagné...

La philosophie de Housing First est de chercher une maison pour ces gens et de les laisser y habiter avec un bon accompagnement. Même s'ils sont dépendants de l'alcool ou de drogues, même s'ils ne vivent pas de manière hygiénique ou s'ils ne peuvent pas se débrouiller au niveau administratif... Dans les projets pilotes étrangers, 70% d'entre eux semblent ainsi être parvenus à remettre leur vie sur les rails. En outre, cette approche est bien meilleur marché. Un bon accompagnement reste nécessaire, mais il est concentré autour de cette personne, il y a beaucoup moins besoin d'accueil résidentiel.

Après cette conférence, le SPP IS a rendu possible une expérience avec les subsides de la loterie nationale. Cinq grandes villes ont participé à cette expérience et ont trouvé un consensus au sujet de l'approche. Le projet se déroule indépendamment, avec une propre structure de coordination et le SPP IS suit et soutient le projet.

Prix fédéral de lutte contre la pauvreté

En 2009 a été délégué pour la première fois le Prix fédéral de lutte contre la pauvreté. Ce prix était l'une des propositions du Plan fédéral de Lutte contre la pauvreté 2008. L'objectif est d'attirer annuellement l'attention sur les personnes qui s'engagent quotidiennement dans la lutte contre la pauvreté et également sur les nombreuses actions de solidarité avec les plus défavorisés. En 2013, les thèmes pour ce prix étaient : les enfants en situation de pauvreté et les parents isolés. Les trois lauréats étaient : le « Service laïque de parrainage » de la Région de Bruxelles-Capitale, le CPAS de Péruwelz en Région wallonne, et SOCIAL, un partenariat entre les CPAS de l'arrondissement de Louvain pour la Région flamande. Chacun reçut une somme de 12.500 euros.

Pauvreté en Belgique : un annuaire fédéral

En 2010 est paru un livre sur la "Pauvreté en Belgique". Il s'agissait du premier annuaire fédéral sur la pauvreté. L'annuaire donne un aperçu de la politique et des recherches menées dans le pays et dans les régions. En établissant annuellement la situation, l'intérêt public et politique est maintenu. Le livre donne matière à débat et rend les discussions possibles. Il stimule la dynamique sur le terrain, mais aussi auprès des hommes politiques.

Auparavant, un tel rapport annuel existait seulement en Flandre. La grande plus-value de l'annuaire fédéral se situe dans l'échange entre les scientifiques et les gens de terrain des différentes régions. Les contributions sont principalement élaborées par des équipes mixtes de chercheurs francophones et néerlandophones. Cette confrontation et cet échange réels assurent une grande richesse d'informations et de notions sur lesquelles nous pouvons continuer à nous baser.

“ En Belgique, il y a différents courants de réflexion. En Flandre, nous sommes davantage d'orientation anglo-saxonne et on parle beaucoup d'empowerment, alors qu'en Wallonie, l'école française a une dynamique différente au sujet de l'intégration sociale. Ils racontent souvent la même chose, mais avec une terminologie différente. Nous avons fait mener une étude relative à la gestion de la qualité pour les CPAS avec une seule même

enquête réalisée dans toute la Belgique par les Universités de Liège et d'Anvers. Finalement, nous avons obtenu les résultats et il semblait bien s'agir de deux études différentes. Nous voulions un rapport et le chercheur de Liège est alors parti travailler une semaine à Anvers et vice-versa, et ils ont ainsi établi un seul rapport dans lequel ils harmonisaient un peu mieux la terminologie. Et je trouve cela également important, que le débat relatif à la politique et au soutien politique en matière de pauvreté soit également mené avec le monde scientifique. Nous avons donc profité de la présidence européenne pour créer un premier annuaire belge.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

5.4.4. Une nouvelle profession : expert du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale

Le SPP a également créé une nouvelle profession, celle d'«expert du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale ». Des gens ayant vécu en situation de pauvreté et qui connaissent l'envers de la pauvreté sont engagés afin de rendre les services des autorités fédérales plus accessibles pour les personnes en situation de pauvreté.

“ Le gouvernement voulait mobiliser des gens qui vivaient eux-mêmes en situation de pauvreté pour aborder les problèmes structurels de la pauvreté et de l'exclusion. (...) Vous donnez une formation à des gens en situation de pauvreté de sorte qu'ils puissent aller travailler de manière professionnelle avec leur propre expérience de la pauvreté.”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS

Le SPP IS les engage et les détache vers d'autres services publics fédéraux, où ils collaborent aux projets afin d'améliorer l'accessibilité de la prestation de services. Ils travaillent depuis 2004 au sein des autorités fédérales. Il y a déjà maintenant 16 services fédéraux qui ont ensemble 23 experts du vécu en service.

Les objectifs généraux du projet :

- amener le point de vue des personnes vivant dans la pauvreté au sein des services publics fédéraux
- améliorer l'accessibilité des services publics pour tous les citoyens, parmi lesquels les personnes en situation de pauvreté, et contribuer par ce biais à la réalisation des droits sociaux fondamentaux pour tous.⁴²

Ils obtiennent chaque jour de nouveaux résultats : auprès de la caisse auxiliaire de l'assurance maladie, à l'hôpital Saint-Pierre ou Jan Palfijn, auprès de la DAVO, dans les maisons de justice, dans les prisons, dans les allocations familiales, auprès de l'ONEM, auprès des personnes handicapées... Leurs missions divergent fortement :

“ Je travaille déjà depuis plusieurs années au Selor, le service de sélection des autorités fédérales. Au début surtout, je pouvais participer aux entretiens de sélection, et je transmettais ensuite mes commentaires au recruteur, principalement quant à la manière dont les entretiens se déroulaient. Maintenant, je suis beaucoup plus impliqué dès le début dans l'approche des choses.”

Koen Buysse, expert du vécu au SELOR

“ Je travaille aux affaires intérieures, mais je travaille en rue... je fais de l'enquête de terrain auprès des sans-abris. Il y avait un problème avec des adresses de référence, et le service voulait savoir ce qu'étaient réellement ces problèmes rencontrés par les sans-abris. Je vais donc parler avec ces personnes et ces sans-abris, oui, vous les trouvez dans la rue évidemment.”

Fabienne (Faby) Lasselin: expert du vécu auprès des Affaires intérieures (AI) à Gand

Ou Carine Blomme qui en tant qu'expert du vécu aide les patients à l'AZ Jan Palfijn à Gand pour mettre leurs papiers en ordre, mais qui veille aussi à une meilleure information des patients.

La fonction étant nouvelle, la plupart des experts du vécu ont dû faire leur place au sein de l'administration, trouver leur rôle. Ils ont dû parfois combattre certains préjugés, comme Farida Allami, à qui les collègues, quand ils l'ont vu arriver ont dit 'Nous savons que tu as de gros problèmes, mais nous sommes là pour t'aider', mais qui a pu ensuite créer sa propre fonction au sein du SPF Finances. Certains employés ne croyaient pas au projet au départ, certains responsables étaient plus ouverts que d'autres.

Sarah Lebon, auprès de la Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (HZIV) et Samira Benayyad, à la CAAMI, ont pu tout de suite faire un véritable travail social et prendre du temps avec des personnes malades pour mettre de l'ordre dans leurs papiers ou leurs finances. Elles ont tout de suite été considérées comme un plus pour l'équipe. C'est aussi le cas de Cécile Vanesse, qui a trouvé rapidement une manière de travailler efficace, dans le dialogue, avec les collègues de l'ONP.

André Sandra, à l'ONEM, a mis au point sa propre méthode en visitant les bureaux de chômage pour améliorer l'accueil ou en faisant des sensibilisations à la pauvreté. Xavier Voglaire réfléchit aux possibilités de simplification administrative et d'automatisation de droits ' Je fais des observations dans les CPAS, les administrations, les associations. Il faut parfois de la patience, mais au bout de 3 ans j'ai vu les résultats concrets'.

Les experts du vécu ont un contrat à temps plein au SPP IS, suivent une formation 2 jours par semaine et travaillent 3 jours par semaine dans leur service. En travaillant via le détachement, le SPP IS peut mener le projet et offrir le soutien et l'accompagnement nécessaires. Chaque expert du vécu a également un mentor et un coach sur le lieu de travail. Le coach s'occupe de l'accompagnement lié au travail, alors que le mentor veille davantage au soutien et à l'accompagnement au niveau personnel.

“ Avant d'être détachés auprès d'un nouveau service, nous recevons également des explications au sujet de ce service, à propos des attentes. On nous attribue un coach et celui-ci nous donne des explications au sujet du lieu où nous allons arriver”

Pascale Hannoff, expert du vécu auprès de l'Office national des pensions (ONP) à Gand

42 Casman M.T., Vranken J., Dierckx D., Deflandre D., Campaert G., *Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting. Pioniers van innovatie in de Belgische Federale Openbare diensten. Antvers, 2010*



Une formation professionnelle à temps partiel, mais pluriannuelle, a été développée pour les experts du vécu, "Expert du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale", à la fin de laquelle les experts du vécu obtiennent un certificat. Dans une phase suivante, cette formation conduira à l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

“ Les experts du vécu se réunissent mensuellement au SPP IS où une grande variété de thèmes entrent en ligne de compte : questions pratiques, discussions au sujet de la manière de gérer les conflits, discussion des résultats...”

Fatma Yildiz, expert du vécu dans l'équipe de coordination du projet Experts du vécu auprès du SPP IS

Peu à peu, l'échange mutuel entre les experts du vécu issus de différents services les a amenés à penser à une meilleure collaboration entre leurs services pour améliorer encore la prestation de services aux personnes en situation de pauvreté. Ainsi sont nés des contrats de coopération structurels entre les services publics fédéraux qui n'existaient pas auparavant.

“ Avec le certificat de la formation expert du vécu de l'ASBL Link et d'IRG, les personnes peuvent travailler en niveau C. La fonction "expert du vécu" est inscrite dans la cartographie des autorités fédérales. L'année passée, le secrétaire d'État Bogaert a permis d'engager également des contractuels via des examens d'entrée pour Compétences acquises ailleurs, cela signifie que des personnes qui n'ont pas de diplôme ou qui n'ont pas le diplôme requis ont quand même accès à la fonction d'Experts du vécu. Nous établissons maintenant un Arrêté royal à cet effet. Avec le Selor, nous travaillons aussi à une procédure de sélection pour la fonction experts du vécu.”

Anneleen Andriessen, coordinatrice de projet experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale SPP IS

Ce n'est pas par hasard que le projet est un point essentiel dans le plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2008 et à nouveau dans celui de 2012.

EXPERTS DU VÉCU EN FÊTE

Le projet des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale a été présenté en octobre 2013 à Vilnius comme bonne pratique à la conférence européenne sur la qualité pour le thème 'Vers une administration publique responsable'. Les conférences sur la qualité constituent une plateforme pour le réseau européen des administrations publiques (EUPAN) et les autres organisations du secteur public pour partager les bonnes pratiques et les différentes expériences en matière de développement de l'administration. Ces conférences qualité sont l'occasion pour les membres de l'Union européenne de s'informer au sujet des différentes méthodes de travail efficaces. Un jury européen d'experts a examiné les bonnes pratiques présentées par les États membres et a sélectionné les bonnes pratiques qui ont été présentées lors de la conférence, dont le projet experts du vécu du SPP IS.

5.4.5. Un plan contre la pauvreté infantile ⁴³

Lorsqu'on analyse les chiffres liés à la pauvreté, les données relatives à la pauvreté infantile sont déconcertantes et alarmantes. Les chiffres continuent d'augmenter au cours de la dernière décennie et prennent des proportions dramatiques. Ainsi, les données les plus récentes de l'OCDE ⁴⁴ montrent que le nombre d'enfants et de jeunes vivants sous le seuil de pauvreté en Belgique est passé de 10% à 12,8% entre 2007 et 2010. Il y a toutefois d'importantes différences entre les régions et au sein des régions. Le taux de risque pour les enfants de 0 à 15 ans est estimé en région bruxelloise à environ 40%, alors que pour la Flandre cela s'élève à 10,3% et à 24,1% pour la Wallonie. ⁴⁵

Tous les auteurs sont d'accord sur ce point : la société ne peut se permettre d'observer, sans réagir, le développement d'une importante pauvreté infantile. Tout d'abord, en termes d'éthique. Mais aussi en termes économiques. Les enfants qui ne pourront développer leur potentiel et leurs talents de la meilleure manière possible devront être pris en charge par la société. Une société qui doit déjà faire face à un important vieillissement de sa population. Grandir dans la pauvreté affecte le bien-être des enfants de manière durable. Un revenu familial insuffisant, un logement précaire, d'éventuels problèmes de santé, une participation moindre aux activités

sociales...laissent des traces indélébiles et affectent durablement le développement de l'enfant. Réduire la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants c'est aussi essayer de rompre une chaîne qui condamne plusieurs générations à répéter des situations de précarité.

“ Je pense vraiment qu'il faut agir dès la petite enfance, sensibiliser les services sociaux à agir – je ne parle pas de placement-, mais des aides, détecter très tôt les problèmes scolaires, que les enseignants soient sensibilisés à tout cela, avec de la logopédie, ce qu'il faut parce que les parents ne voient pas nécessairement l'intérêt. En aide, en soutien à l'éducation, en aides familiales, apprendre à faire de la soupe plutôt que d'acheter des friocelles congelées. ”

Françoise Caprasse, Directrice Générale CPAS Houffalize

La discussion relative à l'importance des investissements dans la lutte contre la pauvreté infantile et des services de qualité est motivée depuis un discours sur les droits de l'enfant. Mais, il y a également des arguments économiques. Ici, la courbe de Heckman est directrice.

⁴³ Voir, pour plus de détails, « Grandir dans la pauvreté, un départ inégal à bien des égards », Isabelle Pannecoucke dans *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2013*, Acco, p.51

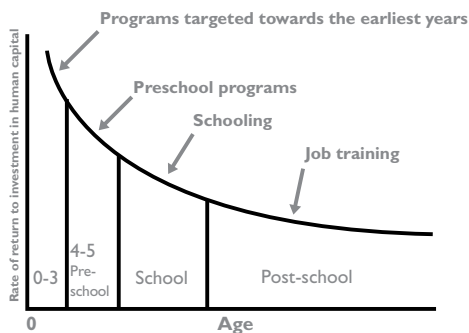
⁴⁴ Organisation pour la Coopération et le Développement économique.

⁴⁵ EU SILC (2011), Issus de http://statbel.fgov.be/nl/modules/pressrelease/statistieken/arbeidsmarkt_en_levensomstandigheden/la_pauvrete_et_l_exclusion_sociale_en_belgique.jsp

The Heckman Curve

Returns to a Unit Dollar Invested

(a) Return to a unit dollar invested at different ages from the perspective of the beginning of life, assuming one dollar initially invested at each age



Heckman-curve (Heckman, 2008)

Cette courbe démontre que par euro investi dans l'enseignement et les soins, le rendement le plus élevé est obtenu chez les plus jeunes enfants.⁴⁶

Le SPP IS s'est impliqué très tôt dans la lutte contre la pauvreté infantile, car c'est la meilleure prévention contre la pauvreté croissante. De nombreux projets ont pu être réalisés comme l'accueil des enfants dans les projets emploi d'économie sociale. De nombreux subsides ont pu être alloués comme les subsides de la Loterie nationale, ceux du fonds de participation et d'activation sociale qui permettent aux CPAS de mettre en place de nombreuses activités (prévention médicale, activités collectives pour le soutien aux parents, activités sportives pour les parents et pour les enfants, également paiement de l'équipement sportif des enfants).

Marche-en-Famenne, une conférence clé

La lutte contre la pauvreté infantile constituait une des priorités de la présidence belge de l'Union Européenne. Une grande conférence a donc été organisée à Marche-en Famenne, en 2010, année de la lutte contre la pauvreté. Celle-ci rassemblait des experts, des décideurs politiques et des travailleurs sociaux actifs dans les services de garde et le bien-être des enfants. Cette conférence a marqué une étape importante dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle a permis l'adoption d'une recommandation européenne visant à lutter contre la pauvreté infantile et à promouvoir le bien-être de tous les enfants.

Lors de cette conférence, la princesse Mathilde insistait sur l'importance d'impliquer les enfants :

“ Trop souvent, je constate qu'on n'écoute malheureusement pas assez les enfants qui vivent dans la pauvreté. Leur vécu, leurs idées et leurs recommandations revêtent pourtant une importance cruciale. Prendre en compte leur parole est un important levier de changement. En tenant compte de leur vécu, on les rend aussi plus forts : les jeunes découvrent de nouveaux moyens d'expression, élargissent leur vision, apprennent à faire des choix, acquièrent une certaine confiance en eux... Cela leur permet de rebondir, et donc aussi de trouver des moyens pour sortir de la pauvreté. Les jeunes sont ravis d'être écoutés et pris au sérieux. J'espère dès lors que leurs idées, leur vécu puissent être pris en compte par cette conférence.”

Extrait de l'intervention de la Princesse Mathilde à l'occasion de la Conférence européenne sur La pauvreté infantile, Marche-en Famenne, le 3 septembre 2010.



UN PLAN NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ INFANTILE

La Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté a établi en concertation avec les régions et les communautés un plan national de lutte contre la pauvreté infantile.⁴⁷

La pauvreté ne concerne pas uniquement un manque d'argent ou de biens matériels. L'idée que la pauvreté va au-delà de l'exclusion financière et matérielle est devenue courante dans le discours scientifique, politique et public. Il est normal que cette vision multidimensionnelle de la pauvreté soit également reprise dans la définition et l'approche de celle-ci.

“Un enfant vit en situation de pauvreté si le revenu et les ressources disponibles pour son éducation sont insuffisants au point de l'empêcher d'avoir un niveau de vie considéré comme acceptable dans la société dans laquelle il vit et suffisant pour garantir son bien-être émotionnel et physique ou son développement. En raison de la pauvreté, cet enfant et sa famille peuvent se trouver défavorisés de multiples manières : faible revenu, logement et environnement insalubres, soins de santé inadéquats ; cet enfant est souvent exclu des activités sociales, sportives, récréatives et culturelles qui sont la norme chez les autres enfants. Son accès aux droits fondamentaux peut être restreint, il peut faire l'expérience de discriminations et de stigmatisation et sa voix peut ne pas être entendue.”⁴⁸

Ce plan s'articule autour de 3 axes prioritaires : accès aux ressources adéquates, accès aux services et opportunités et participation des enfants. La collaboration entre tous les niveaux politiques et les domaines politiques est une condition de réussite du plan et c'est pourquoi elle est proposée comme quatrième priorité importante.

Les droits de l'enfant prennent une place centrale. Le droit et la participation des enfants et des jeunes sont stimulés. Le plan a donc également été traduit dans un langage clair pour les enfants.

46 Heckman, J. J. (2008). *The Case for Investing in Disadvantaged Young Children*. DICE, 6 (2), pp. 49-58.

47 De Block, M. (2013). *Plan national de lutte contre la pauvreté infantile. Lutter contre la pauvreté infantile et promouvoir le bien-être des enfants*. Bruxelles: SPP Intégration sociale.

48 EAPN & Eurochild (2013). *Towards children's well-being in Europe. Explainer on Child Poverty in the EU*. Bruxelles: EAPN (European Anti-Poverty Network) & Eurochild. (traduit de l'anglais dans De Block, 2013)

5.4.6. EAPN: une voix pour les pauvres

Dans les années 80, le taux de chômage important a induit une pauvreté croissante en Europe. Il a fallu tenir compte de cette dimension européenne. De plus, les partenaires sociaux classiques - les syndicats et les employeurs - ne représentaient pas les chômeurs. Le président de la commission Jacques Delors voulait un homologue en ce qui concerne la pauvreté pour les partenaires sociaux classiques. Ainsi, en 1990, sous son influence, le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN - European anti poverty network) a été créé.

Ce réseau européen a été constitué par les représentants de réseaux nationaux des organisations pour les pauvres. Le réseau a été totalement subsidié par la Commission européenne parce que les organisations qui travaillent autour de la pauvreté et avec les pauvres n'avaient elles-mêmes pas d'argent pour créer un réseau international.⁴⁹ Au fur et à mesure que l'UE s'étendait, ce réseau s'étendait également. C'est encore le cas : à partir du moment où un pays fait une demande pour devenir membre de l'UE, le réseau européen est autorisé à travailler à la création d'un réseau national de lutte contre la pauvreté pour soutenir ce pays.

La création de l'EAPN, avec lequel les personnes en situation de pauvreté étaient directement impliquées dans le débat, était une idée très progressiste. Donner une voix aux pauvres représentait un grand changement. En outre, chaque pays devait construire un propre réseau de personnes en situation de pauvreté pour être représenté dans l'EAPN. L'Europe a donc également imposé ce modèle participatif aux États membres.

La Belgique était bon élève dès le début. Un réseau belge qui représente encore toujours la Belgique dans l'EAPN, et dans lequel les trois réseaux régionaux sont représentés, a été créé.

“ C'est pourquoi nous trouvions alors que la Belgique avait besoin d'un réseau belge de lutte contre la pauvreté et il existait déjà un germe de réseau bruxellois et de réseau wallon. Donc, à ce moment, nous avons également démarré un réseau flamand. Le réseau belge a été constitué avec les trois réseaux régionaux pour envoyer de là une représentation au réseau européen.”

Ludo Horemans, expert pauvreté et ancien président EAPN

Cette participation est maintenant poursuivie dans la stratégie Europe 2020. Ici, une Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté a été fondée. Une plateforme dans laquelle les partenaires de toutes les parties se réunissent, et qui joue un rôle consultatif. Ici, l'Europe n'a pas été aussi loin pour imposer aux États membres la création de plateformes nationales. C'était pourtant une demande de l'EAPN - qui participe à la Plateforme -, mais leur proposition n'a pas été acceptée par la Commission.

Le SPP IS a fortement fait pression pour la plateforme européenne et a veillé à ce qu'une plateforme nationale belge de lutte contre la pauvreté soit créée en Belgique.

“ Nous avons fait pression pour la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour que les acteurs et en premier lieu les personnes en situation de pauvreté puissent toucher de plus près la politique et avoir un impact afin de rectifier la stratégie. La Plateforme européenne est arrivée et nous avons également créé une plateforme belge avec autant de partenaires de parties différentes que possible pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté, notamment aussi les partenaires sociaux classiques (syndicats et employeurs) et les CPAS et d'autres du même acabit. Ceci est également considéré comme un exemple au niveau européen pour dire : regardez, dans tous les États membres devrait exister une telle plateforme pour alimenter la plateforme européenne.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Qu'en est-il de l'Europe ?

Dans les entretiens avec les travailleurs sociaux, les présidents de CPAS, les experts, les collaborateurs et l'équipe de management du SPP IS... tout le monde parle tôt ou tard de l'Europe. Pourtant, l'Union européenne n'a pas grand-chose à dire au sujet de la politique sociale ou de la politique en matière de pauvreté. Il s'agit essentiellement d'une compétence des États membres. Cependant l'Europe détermine en grande mesure ce que les États membres font et la manière dont ils travaillent, également en ce qui concerne leur politique sociale. Comment cela fonctionne-t-il ?

“ Il y a tout de même 70% de ce que nous faisons qui est déterminé par l'Europe.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

Europe 2020

L'Europe travaille avec des programmes pluriannuels dans lesquels les objectifs que l'on veut atteindre pour une date précise sont déterminés. Ces programmes donnent le cadre au sein duquel les États membres mènent leur propre politique. Ainsi, l'Europe a une grande influence sur les choix que font les États membres.

Le programme actuel "Europe 2020" comprend cinq objectifs principaux, dont aussi des objectifs sociaux. D'ici 2020, il faut :

- Que 75 % de la population européenne aient du travail ;
- Que 3 % du Produit National Brut (PNB) soient investis dans la recherche, le développement et l'innovation ;
- Que les objectifs climatiques et énergétiques européens (20/20/20) soient atteints :
 - 20 % (éventuellement 30 %) de gaz à effet de serre en moins par rapport à 1990 ;
 - 20% d'économie d'énergie ;
 - 20 % d'énergie provenant de sources d'énergie durable ;

- Que l'output de l'enseignement soit amélioré :
 - moins de 10 % de décrocheurs ;
 - au moins 40 % de la jeune génération avec un diplôme de l'enseignement supérieur ;
 - que le nombre de personnes présentant un risque de pauvreté ou d'exclusion (114 millions en 2009) ait baissé d'au moins 20 millions.

Les 27 États membres de l'UE établissent annuellement un Programme de Réforme National (PRN) dans lequel les progrès sont décrits. Sur base du PRN, la Commission européenne formule des recommandations pour les États membres.

La Méthode Ouverte de Coordination

Pour les thèmes pour lesquels l'Europe n'est pas compétente, les États membres peuvent convenir de développer, malgré tout, une coopération appelée "La méthode ouverte de coordination" (MOC). En 2001, une MOC a été mise en place pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Chaque État membre réédite à cet effet un rapport social national annuel (RSN). Le RSN constitue un complément au Programme de Réforme National (PRN) et permet d'approfondir la protection sociale et l'inclusion sociale au sein de l'État membre.

La présidence

Chaque État membre exerce à tour de rôle la présidence du Conseil de l'Union Européenne. L'État membre qui est président veille au bon déroulement des activités, il mène et simplifie les discussions, essaye de combiner des points de vue divergents, exprime des compromis pour parvenir à une décision. La présidence joue également un rôle important dans les négociations avec les autres institutions de l'Union, et principalement avec le Parlement européen qui, comme le Conseil, doit marquer son accord avec la plupart des législations européennes. Une présidence dure 6 mois. Chaque État membre prépare un agenda pour sa période en tant que président. Dans celui-ci sont déterminées les priorités que l'État membre souhaite traiter au cours de sa présidence.

Bien qu'il n'y ait pas de Conseil des ministres européen en lien avec la problématique urbaine, ce sujet

49 L'Europe fut moins enthousiaste par la suite : le subsidie pour l'EAPN diminua à 89% de leurs frais de fonctionnement. Et la rencontre européenne annuelle des pauvres qui avait lieu depuis 2001 n'est plus subsidiée depuis cette année par l'UE



a quand même été traité par les différentes présidences dans le cadre de réunions informelles. Ces réunions étaient l'occasion de communiquer un message fort en faveur des villes et de mettre en place une coopération intergouvernementale à propos de thèmes déterminés.

Année européenne

Une année est indiquée comme année européenne pour porter un thème d'action ou un sujet déterminé à l'attention des citoyens et gouvernements européens des États membres. Il s'agit de thèmes très divergents, qui sont toutefois tous d'importants points d'attention pour les institutions européennes et les États membres. Pour chaque année européenne, une campagne de sensibilisation est menée au niveau européen et au niveau national. Les thèmes d'action sont fixés des années à l'avance. Tout est mis en œuvre pour assurer la réussite de la campagne.

2010 était l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Au cours de cette même année, la Belgique était présidente du Conseil de l'Union Européenne du 1er juillet au 31 décembre.

Recommandations européennes

Une recommandation européenne est négociée et adoptée selon une procédure prescrite. Elle n'est pas contraignante. Les recommandations ont toutefois une portée politique très poussée. Elles ont principalement un effet indirect vu qu'elles précèdent généralement la préparation d'une législation contraignante dans les États membres. En 2008, la Commission européenne a approuvé la recommandation relative à "l'active inclusion" (l'inclusion active).

Fonds Social Européen

Le Fonds Social Européen (FSE) est un instrument important que l'Europe met à disposition des États membres. Via ce fonds, des moyens sont mis à disposition des États membres pour créer des emplois, pour aider les personnes à trouver un meilleur travail et veiller à des opportunités de travail plus honnêtes pour tous. L'accent est mis ici sur les personnes qui trouvent difficilement du travail, par exemple les jeunes ou les employés plus âgés. De très nombreux CPAS utilisent les moyens du FSE pour financer leurs actions relatives à l'activation. Le flux des moyens pour la Belgique est coordonné et contrôlé par le SPP IS. Les dépenses du FSE constituent environ 10 % du budget total de l'UE.

5.4.7. La Présidence belge de l'Union européenne au cours de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

2010 était une année importante pour le SPP IS. Au cours du deuxième semestre de cette année, la Belgique était présidente du Conseil de l'Union Européenne et l'année 2010 a été proclamée par la Commission européenne année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En ce qui concerne la politique urbaine, il y a eu la conférence à Liège concernant la multi governance et une politique urbaine européenne, qui a fait beaucoup de vagues. La publication scientifique qui a suivi "Handbook for multilevel urban governance in Europe" est encore toujours un ouvrage de référence.⁵⁰ Le secteur de l'économie sociale organisa une conférence pour promouvoir le modèle belge. Le SPP IS

a de ce fait été repris dans un groupe d'experts qui continue de conseiller la Commission européenne au sujet de la place de l'économie sociale en Europe. La Belgique était à la base de la stratégie UE 2020 qui doit mener l'Europe vers une croissance intelligente, durable et inclusive. Avec un objectif clair : sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici 2020.

Le Secrétaire d'État à l'Intégration Sociale de l'époque, Philippe Courard, fixa en 2010 trois priorités dans le cadre de la présidence belge : la lutte contre la pauvreté infantile, la nécessité d'un revenu minimum, l'approche du sans-abrisme. De nombreuses études, conférences et activités soutenaient le processus politique.

La première priorité était l'introduction progressive d'un système européen de revenus minimums. La présidence belge souhaitait parvenir à un accord pour introduire, dans un délai de dix ans, dans tous les États membres, un revenu minimum qui garantissait un niveau de vie suffisamment élevé, avec pour norme le seuil de pauvreté européen. Le thème a été mis à l'agenda, mais suscita peu d'enthousiasme. Le tout premier conseil qui se réunissait lors du commencement de la présidence belge était justement le Conseil des ministres des affaires sociales : ils ont immédiatement rejeté la proposition.

La présidence belge a ensuite organisé une peer review au sujet des "Normes budgétaires", une méthode scientifique pour le calcul de l'ensemble des biens et services dont a besoin une famille pour vivre dignement. Les résultats de cette peer review peuvent alimenter le travail de réflexion au sujet du pilier "revenu" de l'inclusion active. Une première ébauche d'un revenu minimum peut être que chaque État membre fixe un budget de référence pouvant servir de base à un revenu minimum objectif.

“ Et à propos du revenu minimum : nous avons eu de très nombreux problèmes pour réussir à mettre ce thème à l'agenda. Au début, il y avait beaucoup d'opposition. Nous avons alors travaillé autour des budgets standards, des budgets de référence, ce qui a quand même fait grande impression sur l'Europe. Je peux même vous dire que nos propres partenaires sociaux étaient tout

d'abord contre un revenu minimum européen, car ils trouvaient que c'était du ressort des partenaires sociaux. Ils ne voyaient pas de différence entre le salaire minimum et le revenu minimum. Depuis lors, les partenaires sociaux ont déjà déclaré qu'il doit y avoir un revenu minimum au niveau européen. Nous n'avons pas pu récolter immédiatement le fruit du travail que nous avons fourni là, mais nous avons quand même élaboré de très nombreuses pistes auxquelles nous pouvons maintenant continuer à travailler.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS

“ Au cours de l'année européenne de Lutte contre la pauvreté et sous la présidence belge, le SPP IS a joué un rôle très actif, non seulement au niveau interne en Belgique, mais aussi orienté vers d'autres pays, avec un plaidoyer solide adressé à l'Europe pour parvenir à une politique sociale européenne et à une protection sociale minimale dans tous les pays européens. C'était vraiment à contre-courant, car l'esprit européen actuel n'est pas très social et accorde surtout de l'importance à un principe très rigide.”

Piet Van Schuylenbergh, directeur département CPAS VVSG

La deuxième priorité était la lutte contre la pauvreté infantile. Le travail qui a alors été mis en œuvre a conduit à l'approbation en 2013 de la recommandation "Investing in Children : Breaking the Cycle of Disadvantage" par la Commission européenne. La recommandation plaide pour le bien-être des enfants et le respect du principe d'égalité, et formule des directives pour les États membres afin de lutter contre la pauvreté et populariser les droits des enfants.

On demande aux États membres de formuler des objectifs nationaux pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale parmi les enfants. Les objectifs financiers ou les économies dans un pays ne peuvent pas faire obstacle à une politique en faveur

50 Tasan-Kok, T. en Vranken, J., Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development Commissioned by the Belgian Presidency of the Council of the European Union – Federal Public Service for Social Integration, EUKN September 2011

des enfants. Les investissements sociaux et surtout l'investissement dans une politique pour les enfants doivent faire partie intégrante de la stratégie qui doit sortir l'UE de la crise. Il n'y a pas d'échappatoire à la crise sans investir dans la jeunesse. On attend des mesures de la part de chaque État membre.

Le troisième thème important était la lutte contre le sans-abrisme au niveau européen. La conférence de consensus susmentionnée était importante pour vérifier l'ampleur de l'idée communautaire relative à la lutte et l'approche du sans-abrisme.

“ La présidence belge en général a reçu beaucoup de louanges de tous les coins d'Europe et le SPP IS y a évidemment joué un très grand rôle. On a énormément investi dans des conférences, notamment au sujet de l'inclusion sociale. L'une des priorités était la préparation de la recommandation relative à la lutte contre la pauvreté infantile, à laquelle on est finalement parvenu. Mais je pense aussi à la discussion au sujet des services sociaux d'utilité générale. Il y a eu différents thèmes. Évidemment, d'autres départements et ministères ont également apporté leur pierre à l'édifice.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté,

ENSEMBLE CONTRE LA PAUVRETÉ. MOI AUSSI !

Sous l'adage "Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi!", les CPAS et le SPP IS ont organisé une action à grande échelle autour de la lutte contre la pauvreté. Ils voulaient sensibiliser le grand public quant à la problématique de la pauvreté dans notre pays et également faire connaître davantage le travail des CPAS. La pauvreté peut toucher tout le monde et tout le monde doit collaborer afin de débarrasser le monde de la pauvreté. Par le biais d'actions locales pour lesquelles le grand public était impliqué, le thème de la pauvreté a été abordé. Les CPAS ont réalisé de très nombreux projets pour lesquels des gens venaient témoigner au sujet de leur pauvreté et de l'aide qu'ils trouvaient auprès des CPAS. L'aide est en effet beaucoup plus large que l'aide financière seule et ceci est très peu connu.

CHAPITRE 6

DÉFIS POUR L'AVENIR

La loi sur le droit à l'intégration sociale était un événement marquant dans la politique de protection sociale en Belgique et une rectification profonde de la loi relative aux CPAS de 1976. Elle fait passer le CPAS de mister cash à assistant social intégral qui élabore un trajet sur mesure pour que celui qui a besoin d'aide puisse prendre sa place à part entière dans la société et pour garantir qu'il puisse exercer pleinement ses droits sociaux.

La personne est au centre, avec tous ses problèmes, mais aussi ses capacités, ses faiblesses, mais aussi ses forces. Le droit à l'intégration sociale fait appel à la solidarité dans la société, la solidarité des forts envers les faibles.

“ Une personne défavorisée, peu importe la raison, a besoin de temps pour en sortir. Et si vous n'avez pas une société solidaire qui tend la main à une telle personne, vous n'y arrivez pas. Celle-ci n'en sort alors jamais. Seules, ces personnes n'y parviennent pas.”

Chris Boens, experte banque carrefourVWSG

L'histoire de 10 années de travail au droit à l'intégration sociale est un récit dont la fin reste ouverte. L'histoire va plus loin et il y a de nombreuses trames pour une suite éventuelle.

6.1. Un revenu suffisant pour tous

Bien qu'au cours des 10 dernières années le revenu d'intégration ait été majoré, plus que la simple indexation, il n'atteint pas encore le seuil de pauvreté européen. Il faut enfin travailler à une majoration du revenu d'intégration au moins jusqu'à ce seuil de pauvreté.

“ On doit décider qu'une société solidaire doit organiser les choses pour que tout le monde puisse avoir un minimum de revenu d'existence.”

Christine Mahy, secrétaire générale du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

Cette majoration nécessaire ne peut pas rester limitée au revenu d'intégration. Les allocations de chômage les plus faibles doivent augmenter, ainsi que les salaires les plus faibles.

“ ...en premier lieu, le renforcement de la protection sociale. Vous remarquez que les allocations de chômage sont en train de glisser vers un revenu d'intégration. Les chômeurs de longue durée perçoivent pratiquement le revenu d'intégration et vous lisez dans la déclaration gouvernementale que le but est aussi de transférer les chômeurs de longue durée vers l'aide sociale. Je trouve que c'est une tendance très dangereuse. Et peut-être que les CPAS s'y sont également trop prêtés. Ceci explique également l'augmentation de leur clientèle et la surcharge. Évidemment, le revenu d'intégration même doit encore augmenter. Il est déjà en train d'augmenter un peu, mais il doit encore augmenter. Pour un isolé, le revenu d'intégration est quasiment un quart trop faible.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service inter fédéral de Lutte contre la pauvreté

Il y a par ailleurs de bons arguments économiques pour effectuer une majoration des revenus minimums en périodes de crise économique. Cet argent retournera en effet immédiatement dans l'économie, car les personnes en situation de pauvreté pourront dépenser directement cet argent pour vivre. De cette manière, une majoration des allocations et des salaires minimums peut contribuer à la politique de relance. Les avoirs d'épargne en Belgique n'avaient jamais été aussi élevés qu'en période de crise. Cela signifie que celui qui a assez pour en vivre va garder son argent "superflu" pour des temps encore plus durs. Cet argent n'entre pas dans l'économie.

“ Ne pas augmenter le RIS, la dégressivité des allocations de chômage, je ne comprends pas, ... Les gens qui ont très peu pour vivre, s'ils ont un peu plus ça part tout de suite dans l'économie, c'est de la consommation quotidienne, ce n'est pas pour aller mettre sur un compte en épargne.”

Christine Mahy, secrétaire générale du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

On se pose de plus en plus la question de savoir si les catégories utilisées par la loi : chef de famille, cohabitant et isolé, sont encore adaptées à la réalité notamment des personnes en situation de pauvreté, des familles recomposées, des personnes en coparentalité.

Ce n'est pas une nouvelle question. Déjà lors de la réalisation de la législation, il y a eu un appel à une individualisation des droits et du revenu. Le législateur faisait également un pas timide dans cette direction. Mais après une procédure contre la loi, ces dispositions ont été supprimées et les catégories ont été harmonisées avec la réglementation relative au chômage.

“ Les catégories du revenu d'intégration ne correspondent pas à la réalité sociale : soit vous êtes isolé, soit vous avez droit au montant familial, soit vous êtes cohabitant. Mais dans le montant du revenu d'intégration, on ne tient, par exemple, pas compte du nombre de membres dans une famille. Un parent isolé avec un seul enfant reçoit le même montant qu'un couple avec trois enfants. Les besoins financiers de ce couple avec trois enfants seront pourtant supérieurs... Il faudrait prévoir une méthode où l'on reçoit une sorte d'allocation en fonction du nombre de membres d'une famille. Les catégories ne vont pas dans le sens de la réalité sociale.”

Piet Van Schuylenbergh, directeur département CPAS VVSG

Le prix du logement pèse également lourd. Une allocation logement indépendante du revenu d'intégration représente en effet également une augmentation réelle du revenu d'intégration.

“ Si l'on faisait davantage de différenciation dans le revenu d'intégration, je ne toucherais pas trop aux situations familiales, car vous obtenez là toutes sortes d'effets pervers. Vous obtenez une distinction entre les parents qui sont isolés ou cohabitants, c'est un énorme enchevêtrement. Le problème le plus important avec les allocations est le coût du logement. En Belgique, nous ne connaissons pas de système d'allocations logement complémentaires, ce qui signifie de facto que le revenu d'intégration est trop faible. S'il y avait une allocation logement distincte, le problème serait peut-être réglé.”

Ides Nicaise, chef de recherche pauvreté auprès de l'HIVA et président du Service interfédéral de Lutte contre la pauvreté

Par ailleurs, l'alignement de l'équivalent au revenu d'intégration n'est pas dénué d'importance. La coexistence de systèmes différents a peu de sens. L'alignement augmenterait déjà la transparence. En outre, il y a un avantage complémentaire de simplification administrative.

“ La prochaine réforme, cela va être d'ouvrir le droit au DIS à tous les étrangers, car il y a encore aujourd'hui 2 systèmes qui coexistent : un système d'aide financière pour les demandeurs d'asile et un autre pour les primo-arrivants. Et pour moi, cela n'a aucune raison d'être. Les deux systèmes sont identiques à bien des égards sauf que le droit à l'intégration sociale a l'avantage d'avoir été beaucoup plus codifié, donc les droits des personnes ont également été renforcés par la loi : le droit d'audition de la personne, droit de se faire accompagner, toute la charte de l'assuré social a été intégrée dans la législation.”

Alexandre Lesiw, directeur général CPAS SPP IS

Une politique sociale commune en Europe pourrait déjà éviter énormément de pauvreté et d'exclusion. L'Université d'Anvers a calculé combien cela coûterait d'élever dans l'UE tous les revenus minimums jusqu'au seuil de pauvreté européen. Cela revient à 130 milliards d'euros sur base annuelle. Cela semble être un montant élevé, mais cela ne constitue qu'un peu plus que 1% du produit national brut des 27 États membres.

“Et vous ne devez pas non plus réaliser cela en un an. Si vous voyez cela dans une stratégie de lutte contre la pauvreté sur 10 ans, il s'agit alors de 0,1% du PNB qui est annuellement consacré à la protection sociale. Il s'agit ainsi d'un tout autre rapport. Il y aura certainement des États membres qui trouveront cela difficile à réaliser, mais vous avez alors les fonds de structure à cet effet. Ceux-ci seraient engagés pour réaliser cet objectif social dans les pays en difficulté économique. Maintenant, nous parlons de 10 ans. Mais parfois, les gouvernements ont quand même la possibilité de mobiliser des moyens à plus court terme. Pour donner un exemple, la deuxième tranche du prêt à la Grèce s'élevait également à 130 milliards d'euros, et ce montant a été réuni par les chefs d'État et de gouvernement en une semaine.”

Ludo Horemans, expert pauvreté et ancien président EAPN

6.2. Lutte contre la pauvreté infantile

“ *La pauvreté n'est pas un choix, mais une lourde maladie héréditaire*”, écrit Celia Ledoux, chroniqueuse et écrivaine élevée dans la pauvreté.⁵¹ Les enfants sont le groupe le plus vulnérable dans la société.

La lutte contre la pauvreté infantile est une priorité à tous les niveaux politiques. Le premier plan national de lutte contre la pauvreté infantile n'est pas une fin, mais un début dans l'approche de la pauvreté infantile. Une action coordonnée est nécessaire vu le nombre de domaines et de niveaux politiques qui entrent en ligne de compte. Un revenu suffisant pour la famille, l'enseignement, les soins de santé, un logement de qualité dans un environnement sans danger pour les enfants... la lutte contre la pauvreté infantile ne peut pas se défaire d'une approche multiniveaux.

“ *Je ne crois pas en des pouvoirs publics (du 19e siècle) où vous pouvez enfermer des compétences dans des niveaux déterminés. Vous avez les anciennes structures verticales des domaines de compétence et celles-ci sont de plus en plus rompues. Il y a de plus*

en plus de chevauchements et les domaines de compétence se submergent. Notre mission est de veiller à ce que nous puissions, ensemble avec d'autres niveaux, déterminer des objectifs et les atteindre en nous y consacrant. Le CPAS doit rester une partie et le dernier filet de la sécurité sociale. Mais, à côté de cela, le CPAS est compétent pour la lutte contre la pauvreté, une compétence horizontale. Pour la lutte contre la pauvreté infantile, il faut collaborer avec d'autres organisations et domaines politiques. Le CPAS doivent collaborer avec d'autres et nous voulons les soutenir à cet effet.”

Julien Van Geertsom, président du SPP IS



51 Celia Ledoux, “Armoede is geen keuze, maar een zware, erfelijke ziekte”, De Morgen 24/06/13

Un plan de lutte contre la pauvreté infantile est un bon instrument pour inciter tout le monde à prendre sa responsabilité, mais tous ces efforts ne mènent pas à grand-chose si le revenu de base de la famille est menacé.

“ *Un exemple : après une enquête sociale, on attribue un revenu d'intégration à une famille, mais l'on estime à un certain moment que les parents de cette famille fournissent trop peu d'efforts en matière d'activation, et cetera, je dis alors : vous ne retirez jamais le revenu d'intégration à cette famille. Car vous ne pouvez quand même pas mettre en cause la responsabilité des enfants. Ceci ne veut pas dire que nous plaidons pour une vérification vierge, mais bien que la famille reste accompagnée et que l'on continue à travailler avec ces parents. Mais vous ne laissez pas cette famille sans revenu.* ”

Ludo Horemans, expert pauvreté et ancien président EAPN

6.3. L'accent sur l'inclusion

De très nombreuses mesures d'activation sont actuellement imposées par les autorités fédérales et également financées par elles. La grande question est de savoir ce qui va se passer après la sixième réforme de l'État avec tout ce qui a trait à l'activation. Il y a de nombreuses questions quant au rôle futur des CPAS après l'Accord Papillon. Une chose est sûre : le revenu d'intégration reste une matière fédérale. Les CPAS jouent un grand rôle dans la lutte contre la pauvreté. Ils souhaitent pouvoir poursuivre ce rôle. Parce qu'une politique en matière de pauvreté ne donne des résultats que si celle-ci est proche des gens. Les CPAS ne doivent pas tout faire seuls, mais ils doivent conserver leur rôle de régie.

“ *Au niveau local, le CPAS doit continuer à avoir ce rôle stimulant et exhortant pour également impliquer au maximum d'autres organisations afin de mener ensemble une bonne politique en matière de pauvreté.* ”

Piet Van Schuylenbergh, directeur département CPAS VVSG

Il ressort d'une étude du SPP IS, au sujet des résultats pour l'emploi, qu'entre les services pour la médiation de l'emploi et ceux des CPAS - par le biais des mesures d'activation- que les CPAS enregistraient souvent beaucoup plus de réussite. La raison est que les CPAS peuvent travailler sur mesure. Ce travail sur mesure a du succès auprès de ces personnes. Ce travail sur mesure, les méthodes développées et l'expertise ne peuvent pas se perdre.

Le SPP IS peut encore davantage s'occuper d'une interprétation plus large de l'activation et se concentrer davantage sur l'activation sociale, sans obligation, mais avec une offre attrayante et une variation de possibilités. Avec ceci, la société peut inclure activement des personnes.

“ *Au niveau européen, il y a tout un cadre conceptuel dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui est diffusé vers les États membres. Le concept de "l'active inclusion" est un concept très important. Pour Housing First, nous avons tout fait pour introduire ce concept européen auprès des acteurs locaux. Nous aimerions également faire ceci pour "l'active inclusion."* ”

Josée Goris, chef de service politique de lutte contre la pauvreté SPP IS



LES ÉTUDES DOIVENT-ELLES ÊTRE FINANCÉES PAR LES CPAS ?

Le groupe d'étudiants qui requiert une allocation est-il trop important ?
Est-ce que l'on reste dans le cadre d'une aide résiduaire ?

Certains plaident pour une intervention plus importante de la Communauté flamande et de la Communauté française pour le coût des études et le coût de la vie pour les élèves et les étudiants. Le succès du dispositif montre sans doute des lacunes dans le système éducatif actuel, surtout parmi les jeunes allochtones.⁵²

« Le fait que ce sont les CPAS qui doivent intervenir pour permettre à des jeunes de faire des études montre qu'on a un problème par rapport à l'accès financier aux études. Si les études étaient tellement peu chères, il faudrait m'expliquer pourquoi autant d'étudiants ont recours aux CPAS. Est-ce que ce sont les collectivités locales, chaque commune individuellement, qui doivent financer – en partie – les études ? On est dans un mécanisme d'injustice énorme, la répartition n'est pas équitable. Il y a là une vraie question de société. »

Christophe Ernotte, directeur CPAS de la Fédération de l'Union des villes et communes

52 Voir notamment Marjolijn De Wilde et Koen Hermans, 'Étudier avec un revenu d'intégration : 10 ans de pratique', *Annuaire Pauvreté 2013*, p.269

6.4. Davantage de travail pour le SPP IS, en Europe également

La lutte contre la fraude sociale est une des priorités politiques actuelles. La fraude ne peut pas être tolérée. La sous-protection non plus. Tout comme il n'y a pas de chiffres disponibles quant à l'ampleur réelle de la fraude sociale, il n'y a pas non plus de données quant au nombre de demandes d'aide refusées, ni quant aux motifs du refus.

Les organisations qui travaillent avec les pauvres veulent en faire une priorité. L'attribution automatique de droits et la sensibilisation des CPAS vont dans la bonne direction, mais davantage de mesures sont nécessaires.

Les CPAS soulignent le problème de la grande pression de travail et du financement du revenu d'intégration par les administrations locales. Ils demandent une étude concernant la charge de travail, une compensation financière pour compenser le glissement des chômeurs vers les CPAS et la garantie de la liaison au bien-être.

Pour la Politique des Grandes Villes, le nouvel accent est mis sur les compétences fédérales et sur la collaboration avec les CPAS dans le travail à la cohésion sociale et à l'inclusion dans le contexte urbain. Le fonctionnement transversal et l'administration multiniveaux qu'annonce la Charte de Leipzig sont des missions importantes pour le SPP IS. Le service Politique des Grandes Villes est fortement apprécié en tant qu'intermédiaire entre les différents niveaux politiques et en particulier entre les grandes villes et l'Europe.

“ Le SPP IS a toujours joué un grand rôle en tant qu'intermédiaire entre les villes et l'Europe. J'espère qu'à l'avenir il continuera à jouer ce rôle. Il également dressé l'inventaire de toutes les mesures fédérales pour les villes. C'est un autre rôle à développer : l'accent sur la Politique des Grandes Villes au sein de tous les domaines politiques. Par ailleurs, ceci est également important dans la relation avec l'Europe. Quelqu'un doit coordonner pour la Belgique.”

Daniël Termont, bourgmestre de Gand

En 2010, au cours de l'année européenne de lutte

contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le SPP IS joua un rôle très important dans le plaidoyer pour une politique sociale européenne plus claire. La Belgique a toujours eu un apport très social au niveau européen. Le climat économique et social au sein de la Commission européenne a toutefois changé et dans de très nombreux États membres - également en Belgique - il y a eu un glissement dans la politique. Un glissement qui ne profite pas aux personnes en situation de pauvreté. Un plaidoyer pour davantage de politique sociale n'est pas évident.

“ C'est une bonne chose que l'attention pour l'Europe soit fortement présente. Le SPP IS en est un bon exemple et il doit continuer à développer cela. Nous espérons que l'Europe devienne plus sociale. Plusieurs personnalités se rendent compte que l'Europe est économiquement en train de se heurter à ses propres frontières. Si vous voulez maintenir l'Europe, elle devra également être plus sociale.”

Jan Vranken, expert en pauvreté – Professeur émérite
Université d'Anvers

RÉFLÉCHIR ENSEMBLE À L'AVENIR

La pauvreté reste l'un des grands défis dans notre société. La Belgique est un pays prospère et pourtant 15% de la population vivent dans la pauvreté. La pauvreté n'est pas répartie de manière égale : certains groupes ont plus de risque de vivre dans la pauvreté que d'autres. La pauvreté est féminine, la pauvreté est jeune et la pauvreté est colorée.

Le plus inquiétant est la pauvreté croissante chez les enfants. Pour rompre le cercle vicieux de la pauvreté, la lutte contre la pauvreté infantile est la plus grande priorité. Les chiffres de la pauvreté sont restés environ au même niveau ces 20 dernières années. Cela signifie que des mesures préventives sont indispensables.

Prévenir la pauvreté est possible en offrant des opportunités aux enfants dès leur plus jeune âge, en investissant dans les enfants pour éviter qu'ils ne prennent du retard dès le début, retard qu'ils ne pourront jamais rattraper. La motivation pour mettre l'accent sur la pauvreté infantile se situe dans les droits de l'enfant, mais: "Il n'y a pas d'enfants pauvres dans les familles riches". Cela exige évidemment des actions vers les familles dans lesquelles ces enfants grandissent et demande une approche large qui couvre toutes les dimensions de la pauvreté.

Notre pays a toujours prôné une responsabilité partagée dans l'approche de la pauvreté. Tant les administrations locales que les pouvoirs publics centraux jouaient un rôle dès le début dans la lutte contre la pauvreté. Les CPAS (et leurs prédécesseurs) en sont les acteurs centraux de tout temps. Leur terrain a été terriblement élargi au fil des ans. Depuis 2002, l'intégration sociale est l'objectif principal de leur travail où l'activation vers le travail constitue leur instrument le plus important. Et il n'est pas le seul.

Des méthodes et des instruments ont été développés pour accompagner l'intégration sociale. Différentes possibilités ont été prévues pour les différents groupes cibles. L'activation a rapidement obtenu la signification plus large d'activation sociale : aider les personnes en situation de pauvreté pour (re)prendre un rôle actif dans la société. La possibilité pour les jeunes de combiner un revenu d'intégration avec leurs études est devenue une forme particulière

d'activation (sociale). En obtenant un diplôme, ils augmentent leurs chances sur le marché du travail et on évite qu'ils retombent dans la pauvreté plus tard, éventuellement avec leur famille.

Le SPP Intégration sociale a examiné dans différents domaines la manière dont l'approche locale pouvait être mieux soutenue par le niveau fédéral. Le SPP IS a tout d'abord renforcé sa propre relation avec les acteurs locaux par le biais de la communication et de la concertation. Le partenariat avec les CPAS a été resserré, mais l'entretien avec les personnes en situation de pauvreté aussi a été organisé et structuré.

Avec les journées de rencontre provinciales et les stages pratiques des collaborateurs auprès des organisations partenaires, le SPP IS se rend littéralement sur le terrain. Les valeurs centrales dans la mission du SPP IS sont le respect et la diversité, le service personnalisé, le service sur mesure et

Bijeenkomst over kinderarmoede



l'ouverture au changement. La disposition à l'écoute et la collaboration constituent le fil rouge du travail du SPP IS. Ce n'est pas un hasard si le SPP investit lourdement dans le nouveau média social au cours de l'année du débat social au sujet des 10 ans de droit à l'intégration sociale.

Co-design fut le mot clé : les projets et les instruments sont développés ensemble avec les CPAS.

Les procédures internes ont été simplifiées en interaction constante avec le terrain. En mettant à disposition des fonds et des subsides, des projets innovants au niveau du contenu ont été rendus possibles. Chaque CPAS peut en donner des exemples. L'innovation a en outre été propagée par le SPP IS aux autres services publics fédéraux, notamment par l'embauche d'experts du vécu dans les administrations.

L'histoire se concentrait sur l'approche multidimensionnelle de la pauvreté. Les liens entre une mission "administrative" comme le remboursement du revenu d'intégration, la large lutte contre la pauvreté pour la conservation des droits sociaux fondamentaux, l'économie sociale et la politique des grandes villes étaient à chaque fois réexaminés et traduits dans la pratique avec l'intégration sociale pour objectif. La multiplicité du problème de la pauvreté ne demande pas uniquement une approche aux différents niveaux politiques, mais aussi une collaboration entre ces différents niveaux. Le plan fédéral de lutte contre la pauvreté et le plan national de lutte contre la pauvreté infantile sont tous deux coordonnés par le SPP IS.

Avec la présidence belge du Conseil de l'Europe en 2010, l'année européenne de la lutte contre la pauvreté, tous les domaines politiques du SPP IS convergeaient. Le SPP IS a alors joué un rôle important dans le débat européen relatif à la pauvreté en mettant en avant un agenda solide. Les points à l'agenda de l'époque ne sont pas oubliés et sont réalisés un à un : le travail relatif au sans-abrisme avec l'approche innovante d'Housing First, le débat relatif à la pauvreté infantile qui engendra la recommandation européenne... Le débat relatif à un revenu minimum européen n'est pas encore terminé.

Malgré tout le travail fourni au cours de ces 10 années depuis 2002, il reste encore de nombreux défis. La loi sur le droit à l'intégration sociale a donné une nouvelle tournure au discours relatif à la pauvreté et à la lutte contre la pauvreté. Chacun a droit à une vie conforme à la dignité humaine et à une place dans la société. Cet objectif n'est pas rempli, il faut continuer à conquérir les droits sociaux fondamentaux. L'inclusion sociale c'est plus que l'activation vers

le travail. Le premier souci reste celui d'un revenu suffisant pour chacun, en Belgique et en Europe. Les montants des revenus minimums sont trop faibles pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Le revenu d'intégration, mais aussi les autres revenus minimums comme l'allocation de chômage et le salaire doivent augmenter.

La plus grande priorité se situe dans la lutte contre la pauvreté infantile. Tous les niveaux et tous les domaines politiques ont ici une grande responsabilité. Le premier plan national de lutte contre la pauvreté infantile est un pas en avant dans l'approche commune. Avec la fusion de certaines compétences au cours de la sixième réforme de l'État, cette collaboration est d'autant plus importante.



10
JAAR + ANS

POD
Maatschappelijke
Integratie

SPP
Intégration
Sociale

Au cours des 10 dernières années, un modèle productif de collaboration a été développé pour une politique sociale solide au niveau local. Le CPAS comme acteur local et le SPP IS qui soutient le travail local. Ensemble avec les autres partenaires, ils sont garants de l'échange, de l'analyse et de l'innovation dans une approche multidimensionnelle. Le SPP IS fait le pont entre les différents pouvoirs publics, allant des acteurs locaux en passant par les autorités nationales jusqu'à l'Europe.

Ces 10 années représentent un nouveau départ. La "nouvelle loi" n'est plus si neuve, le "nouveau" SPP IS est une organisation adulte. Ce livre est une contribution pour étoffer la réflexion et le débat au sujet de l'avenir de la lutte contre la pauvreté en Belgique. Ce débat n'est pas terminé.

“ 10 ans pour le SPP IS, cela mérite une célébration, car les personnes du SPP IS peuvent être fières du travail qu’elles ont fourni au cours de ces 10 années. Le SPP IS est maintenant une administration avec une structure claire et une mission claire, qui est ouverte au dialogue. L’administration soutient le travail des CPAS en concertation permanente”

Christophe Ernotte, Directeur Général de la Fédération des CPAS - de l’Union des Villes et Communes de Wallonie

Anciens ministres et secrétaires d'État du SPP IS

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des ministres et des secrétaires d'État qui ont été compétents ces dix dernières années.

1999	
2000	
2001	Johan Vande Lanotte Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale
2002	
2003	Marie Arena Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des Grandes Villes et de l'Égalité des chances
2004	Bert Anciaux Ministre de la Mobilité et de l'Économie sociale
2005	Christian Dupont Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des Grandes Villes et de l'Égalité des chances
2006	Els Van Weert Secrétaire d'État pour le Développement durable et l'Économie sociale
2007	
2008	Christian Dupont Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale
	Marie Arena Ministre de l'Intégration sociale, des Pensions et des Grandes Villes
	Jean-Marc Delizée Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté
2009	
	Philippe Courard Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté
2010	Michel Daerden Ministre des Pensions et de la Politique des Grandes Villes
2011	
	Maggie De Block Secrétaire d'État à l'Asile et à l'Immigration et à l'Intégration sociale
2012	Paul Magnette Ministre des Entreprises publiques, de la Politique scientifique et de la Coopération au développement, chargé des Grandes villes (2011-2013)
2013	
	Jean-Pascal Labille Ministre des Entreprises publiques, de la Politique scientifique et de la Coopération au développement, chargé des Grandes villes (de 2013 à aujourd'hui)
2014	

Ces interviews ont été réalisées avec les ministres et les secrétaires d'Etat qui ont répondu favorablement à nos demandes d'interviews car tous n'étaient pas nécessairement disponibles lors de la réalisation de cet ouvrage.

Johan Vande Lanotte

Quels étaient vos points de départ en tant qu'auteur de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale ?

Le point de départ le plus important était que si une personne venait au CPAS, cela ne soit pas la fin. Ce n'est pas un lieu où vous venez pour de l'aide et dont vous dépendez ensuite tout le reste de votre vie. Venir au CPAS et demander le revenu d'intégration, c'était un nouveau point de départ. Vous recommencez le chemin vers l'intégration sociale, via le travail, via les études, via le bénévolat... mais vous vous intégrez ainsi à nouveau dans la société. C'était la philosophie la plus importante derrière cette nouvelle loi.

Quelles sont les résistances que vous avez rencontrées à l'époque ? Et étaient-elles justifiées ?

Au départ, certaines personnes voyaient la loi comme une activation de trop. L'impression était parfois qu'on voulait à tout prix activer les gens et on assimilait 'activer' au fait de refuser de l'aide. Il y avait une crainte, parfois exagérée, qui heureusement aujourd'hui n'existe plus. C'était un choc pour certains de se dire : « Il y a quelqu'un qui vient, et la première chose qu'on pense, c'est qu'est-ce qu'on peut faire pour qu'il s'en sorte? » On avait peur que cela se fasse au détriment de ceux qui avaient besoin d'aide.

Pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous avez opté pour la dénomination "revenu d'intégration" pour désigner le revenu minimum pour les personnes qui ne disposent pas de suffisamment de ressources ?

C'était plutôt un hasard. Il y avait une émission à la radio au sujet de la nouvelle loi et nous avons demandé aux auditeurs : "Quel nom conviendrait mieux ?" Il était clair que l'ancien nom n'était plus bon. Il s'agissait "d'exister", le "minimum d'existence"... et exister signifie survivre en fait. Cela n'est pas très riche au niveau du contenu et ce "minimum" ne semble pas non plus très positif. Et ainsi, il y avait la suggestion d'un auditeur qui disait : "On doit pouvoir en vivre et il s'agit aussi d'une sorte de salaire pour les efforts que vous faites".

C'est ainsi que nous avons commencé à utiliser ce mot. Et cela s'est très rapidement intégré dans le langage.

Le montant de ce revenu d'intégration sociale, est-il suffisant pour vivre dignement ?

Non, je ne pense pas. Ce n'est pas un montant structurellement acceptable. Dans le sens que, si quelqu'un doit rester dans ce statut très longtemps, ce n'est pas une vie que je trouve acceptable. Bien entendu, si c'est pour une période de quelques mois, d'une année et qu'entre-temps on a la possibilité d'étudier, de se former, qu'on retrouve des contacts ou qu'on peut trouver un emploi... c'est différent. Mais pour les gens qui restent très longtemps dans cette situation, le statut n'est pas adapté. Beaucoup de gens plaident pour un statut spécifique pour les personnes qui ne pourront jamais être activées. C'est vrai. Mais pour ceux à qui on peut donner un nouvel espoir, c'est acceptable.

Si vous passez en revue la décennie passée, comment voyez-vous maintenant cette loi ?

Je ferais la même chose qu'à l'époque. Je pense que la pratique a prouvé que nous avons effectué là une bonne modification de la loi. Quelques points pourraient cependant être améliorés. Personnellement, je trouve que les tribunaux de travail exercent un contrôle trop aiguë sur les CPAS. Je pense qu'un CPAS doit obtenir davantage de liberté politique. Ce n'est pas parce que c'est un droit que ce droit ne peut pas être modulé. Je trouve que la surveillance du tribunal peut être marginale, mais pas autant contextuelle qu'à l'heure actuelle. J'y changerais quelque chose. Plus le fait que la loi est à vrai dire relativement indifférenciée pour les différents types de personnes. Nous avons cependant quelques possibilités par exemple pour laisser de jeunes personnes étudier. Mais toute la problématique des nouveaux venus dans notre société, des personnes d'un autre pays qui viennent ici... Notre approche est trop uniforme pour cela, alors qu'il s'agit quand même d'une autre situation. Je pense qu'il serait bon d'avoir davantage de différenciation. Cependant je pense encore toujours que cela s'est avéré une très bonne loi.

Jean-Marc Delizée

Comment vous avez vécu votre responsabilité en tant que Secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté ?

Lors de la formation du Gouvernement Leterme Ier au printemps 2008, c'était la première fois que la lutte contre la pauvreté était considérée comme une compétence spécifique au sein d'un Gouvernement fédéral. J'ai prêté serment le 20 avril 2008. Cette fonction nouvelle, je l'ai façonnée et, dans une certaine mesure, aussi un peu inventée. Je me suis d'emblée posé cette question : comment le secteur associatif actif dans la lutte contre la pauvreté va-t-il réagir ? Serais-je le 'Ministre de plus ?', le 'Secrétaire d'État de trop' ? La réponse à cette question a été unanime : dans les trois régions du pays, le secteur était enchanté de disposer d'un interlocuteur politique au niveau ministériel.

La période était particulièrement propice à un dialogue renforcé : la préparation de l'année européenne de lutte contre la pauvreté (2010), la présidence belge de l'U.E et la perspective de la stratégie U.E. 2020.

C'est avec beaucoup d'humilité que j'ai abordé ce mandat sachant que je ne disposais ni de recette miracle ni de baguette magique ... Par contre, c'est avec une détermination sans faille que j'ai mis la pauvreté à l'agenda politique et plaidé pour des politiques transversales et coordonnées à tous les niveaux de pouvoir .

Quelles ont été vos principales réalisations comme Secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté et quels ont été les obstacles à la mise en œuvre de votre politique ?

Le 4 juillet 2008, le gouvernement Leterme approuvait un 'plan fédéral de lutte contre la pauvreté'. Une première en Belgique ! Composé de 59 mesures, ce plan, issu d'un large dialogue tant avec les acteurs de terrain, qu'avec les décideurs politiques, consacre cette vision transversale de la lutte contre la pauvreté et précise ses objectifs dans six domaines : un revenu qui permet de vivre dignement , l'accès pour tous à des soins de santé de qualité , l'intégration par l'emploi, un logement décent pour tous, l'accès garanti à l'énergie et des services publics accessibles à tous. Dans la foulée, une amélioration du pouvoir d'achat de groupes cibles a été réalisée : enveloppe bien-être pour relever les allocations les plus basses, augmentation des pensions, y compris la GRAPA, du salaire minimum, des allocations familiales pour familles monoparentales ...

Je note que les grandes lignes et les objectifs de ce plan se retrouvent dans le second plan fédéral adopté par le gouvernement Di Rupo qui en a conservé la philosophie générale : transversalité, mobilisation de tous les acteurs et administrations, sensibilisation de l'opinion publique.

En janvier 2009, après une fructueuse concertation avec les régions et communautés le baromètre interfédéral de la pauvreté voyait le jour. Celui-ci constitue un instrument de mesure indispensable pour atteindre les objectifs : la nécessaire transparence suscite le débat démocratique et contribue à la sensibilisation de tout un chacun. Tout aussi mobilisateur fut le premier prix fédéral de lutte contre la pauvreté décerné en mars 2009 en présence du souverain. Le dialogue et l'échange de bonnes pratiques restent des moyens d'action efficaces en Belgique. De même, la préparation de l'année européenne et de la présidence belge ont formidablement stimulé les énergies.

Parmi les obstacles rencontrés au cours de cette période, je mentionnerai l'instabilité politique chronique qui a caractérisé cette législature et surtout la crise financière qui a éclaté en septembre 2008, plombant par la suite les marges budgétaires des pouvoirs publics.

Quelles sont, pour vous, les priorités actuelles, les défis pour la politique d'intégration sociale ?

Les crises financière, économique et budgétaire ont cassé l'élan qui se dessinait à la fin de la précédente décennie dans la lutte contre la pauvreté. Nous devons replacer cet enjeu social au cœur des priorités politiques. Puisse 2014 donner une nouvelle impulsion à ce défi avec de véritables volontés traduites en actes concrets.

Paul Magnette

Qu'avez-vous/ ou n'avez-vous pas pu réaliser en tant que Ministre chargé des grandes villes ?

En termes de Grandes Villes, l'accord de Gouvernement prévoyait le transfert des compétences liées aux entités fédérées. En tant que Ministre des Grandes villes, ma mission a été de préparer les discussions institutionnelles sur le sujet. J'ai ainsi obtenu que la PGV ne soit pas considérée comme une compétence usurpée. J'ai par la même occasion pu engranger la reconduction des contrats de ville jusqu'à la mise en œuvre des décisions institutionnelles. Cette prolongation est importante en regard des difficultés budgétaires que rencontrent les communes. Rappelons que la PGV c'est encore aujourd'hui plus de 500 emplois de proximité.

Quels ont été vos rapports avec le SPP Intégration sociale ?

La Politique des Grandes Villes est depuis sa création profondément ancrée dans des objectifs de cohésion sociale. Le recentrage de ses actions vers les compétences fédérales renforce encore la nécessité de travailler de concert sur des thèmes tels que l'inclusion sociale, la lutte contre la pauvreté, l'action en faveur des sans-abris, des demandeurs d'asile, des Roms,...

Quels sont, pour vous, les priorités (les défis) pour une politique efficace des grandes villes à l'avenir ?

Si les grandes villes sont des lieux de production de richesse, elles doivent aussi faire face à une proportion plus importante de personnes particulièrement précarisées ou aux coûts des services rendus à la ville et à son hinterland.

Un soutien propre aux grands centres urbains doit donc continuer d'exister. Il faut éviter la dispersion des moyens et mener des actions concertées entre différents niveaux de pouvoirs pour enclencher des dynamiques de changement, en particulier dans les quartiers les plus dégradés.

Philippe Courard

Comment avez-vous vécu votre responsabilité en tant que Secrétaire d'État à l'Intégration sociale ?

Il est important que l'Intégration sociale soit clairement nommée en tant que terrain de compétence spécifique. Avec ceci, un Gouvernement indique que le souci de tous les citoyens est au centre, même de ceux qui ont des difficultés temporaires ou non. J'ai toujours considéré cela comme une responsabilité importante. D'autant plus que je devais constater que le nombre de demandes d'aide augmentait avec la crise montante.

Quelles ont été vos principales réalisations comme Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et quels ont été les obstacles à la mise en œuvre de votre politique ?

La crise fait que la pression sur les personnes augmente. Nous restons confrontés à des chiffres en matière de pauvreté beaucoup trop élevés. Alors que cette même crise fait aussi pression sur les finances publiques, l'appel aux économies devient donc plus important. Ces économies n'ont finalement pas été réalisées sur les moyens destinés à l'Intégration sociale. Toutefois, cela ne peut pas nous satisfaire immédiatement. Le fossé entre les moyens que nous pouvons investir dans les personnes et le seuil du risque de pauvreté est encore toujours trop grand. Ainsi, la pauvreté est perpétuée. Nous devons à tout prix éviter que la pauvreté ne s'étende par-delà les générations. C'est pourquoi je me suis efforcé de mettre à l'agenda la pauvreté infantile. Cela a réussi au niveau européen depuis la Présidence que j'ai également pu soutenir. Cela a également réussi au niveau belge, en témoigne le plan de lutte contre la pauvreté infantile qui est maintenant approuvé. Il y a encore bien du travail, mais tout commence avec une idée.

Quelles sont, pour vous les priorités actuelles, les défis pour la politique d'intégration sociale ?

Au sein des compétences qui me sont maintenant attribuées, comme la famille ou la politique des personnes handicapées, j'essaie toujours de me concentrer sur ceux qui doivent endurer le plus. Si nous pouvons faire quelque chose pour les plus défavorisés, cela est bon pour tous. C'est pourquoi dans la préparation d'une réforme de la loi réglant les interventions pour les handicapés, j'accorde de l'attention à l'éviction de la pauvreté au sein de ce groupe cible. Ceci doit également rester l'accent pour l'Intégration sociale : travailler de manière structurelle d'une manière intégrée avec une attention particulière pour les plus faibles.

Christian Dupont

Comment avez-vous vécu votre responsabilité en tant que Ministre de l'Intégration sociale ?

La compétence Intégration sociale est sans doute parmi celles que j'ai exercées celle qui m'a marqué le plus durablement. En charge du suivi des 10 ans du rapport sur la Pauvreté, j'ai découvert la réalité et la profondeur du phénomène au travers des 10 rencontres que nous avons organisées dans nos provinces. J'y ai découvert des réalités que je ne soupçonnais pas : le caractère parfois extrêmement soudain du basculement dans la précarité, les difficultés énormes bien sûr des gens vivant dans la pauvreté, mais aussi leur courage exemplaire face aux épreuves et aux incompréhensions.

Quelles ont été vos principales réalisations comme Ministre de l'Intégration sociale ?

Schématiquement :

- Liaison des allocations sociales au bien-être
- Fonds mazout
- Lutte contre la fracture numérique
- Création de 450 logements d'urgence
- Nouveau rapport sur la Pauvreté « Abolir la pauvreté ». Ce rapport contient 219 pistes de solution
- Pérennisation de la politique de participation sociale, culturelle, sportive.

Quelles sont, pour vous les priorités actuelles, les défis pour la politique d'intégration sociale ?

Il faut continuer à agir pour que tous nos concitoyens puissent vivre dans la dignité. Cela passe par une politique de logement accessible à tous, une politique d'éducation sensible aux problèmes des enfants défavorisés et une politique d'accompagnement social qui doit avoir pour but de remettre les gens sur pied. Car si on peut basculer vite dans la précarité, on peut en sortir. À cet égard, les associations qui accompagnent les personnes défavorisées ou en rupture dans leurs démarches ou dans leur vie quotidienne doivent continuer à recevoir une attention soutenue. Pour réaliser cela, nous avons besoin de rappeler constamment qu'il n'y a pas de société sans solidarité et pas de solidarité sans une fiscalité plus juste.

POUR CEUX QUI VEULENT EN SAVOIR PLUS

Des sources

Loi du 26 Mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale

Circulaires du SPP Intégration sociale pour les centres publics d'action sociale

Rapports annuels 2002 – 2012 du SPP Intégration Sociale

Guy Coppieiers, Archives du Service Public fédéral de Programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté, Economie sociale et Politique des Grandes Villes, Bruxelles, Avril 2009

Des sites web

www.mi-is.be

<http://www.luttepauvrete.be>

www.canonsociaalwerk.eu

<http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/eu-silc/pauvrete/>

Littérature

- Stijn Baert, Bart Cockx en Dieter Verhaest, Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap? (May 2012) published in: Labour Economics, 2013
- Bouckaert, N. & Schokkaert, E., A first computation of non-take-up behavior in the 'leefloon'. FLEMOSI discussion paper 6. Centrum voor Economische Studieën. KU Leuven, 2011
- Casman M.T., Vranken J., Dierckx D., Deflandre D., Campaert G., Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Acteurs d'innovation au sein des Services Publics Fédéraux Belges' Anvers, 2010
- Lizette Caymax, Tewerkstelling als alternatief voor het bestaansminimum? Verslag van een actie-onderzoek in vijf Vlaamse Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, HIVA – Leuven, 1988
- Maggie De Block, Plan national de lutte contre la pauvreté infantile. Lutter contre la pauvreté infantile et favoriser le bien-être des enfants, Bruxelles: SPP Intégration sociale, 2013
- Virginie De Potter et Lief Vandevort, Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi. SPP Intégration sociale, Bruxelles, 2011
- Danielle Dierckx, Het OCMW : (hoe)lang zal het (nog) leven ?, in Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2005, Leuven
- Danielle Dierckx, Nicolas Van Herck en Jan Vranken (eds.), Pauvreté en Belgique. Annuaire fédéral 2010, Leuven, 2010
- Danielle Dierckx e.a. (red.) Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012, Leuven: Acco

- EAPN & Eurochild, Towards children's well-being in Europe. Explainer on Child Poverty in the EU. Brussel: EAPN (European Anti-Poverty Network) & Eurochild, 2013
- Heckman, J.J., The Case for Investing in Disadvantaged Young Children. DICE, 6 (2), 2008
- Bernard Hubeau, De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten, in Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1995, Leuven
- Celia Ledoux, "Armoede is geen keuze, maar een zware, erfelijke ziekte". De Morgen 24/06/13
- Pauwels, F., Sannen, L., Van Regenmortel, T. & Steenssens, K., Onderbescherming en proactief handelen. Samen op zoek naar oorzaken en remedies in Zuid-Oost Vlaanderen, OCMW Visies, 2, 2011
- Willy Lahaye, Isabelle Pannecoucke, Jan Vranken en Ronan Van Rossem (eds), Pauvreté en Belgique, Annuaire fédéral 2013, Leuven, 2013
- Raeymaeckers P., Nisen L., Dierckx D., Vranken J. en Casman M.-T., L'activation au sein des CPAS Belges. Enquête de parcours durables et de bonnes pratiques. Étude commanditée par le SPP Intégration sociale, Bruxelles, 2009
- Guy Standing, The Precariat. The New Dangerous Class, Bloomsbury, London, 2011
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. & Van Regenmortel T. o.l.v. Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. Leven (z)onder leefloon. Deel 1: Onderbescherming onderzocht, HIVA, K.U. Leuven, Leuven, 2007
- Ludo Struyven, Vicky Heylen & Line Van Hemel (2010), De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt? Een onderzoek in opdracht van vzw Werk en Economie van de stad Antwerpen in het kader van het samenwerkingsverband stad Antwerpen – OCMW-Antwerpen – VDAB, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Greet Van Dooren, Janne Kuppens, Julie Druetz, Ludo Struyven & Abraham Franssen, Activation sociale, entre citoyenneté active et mise à l'emploi. Une recherche exploratoire sur les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges. Etude menée pour le compte du SPP Intégration sociale, HIVA, KU Leuven, 2012
- Jan Vranken, Dirk Geldof en Gerard Van Menxel, eds. 1995. Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1995. Leuven/Amersfoort
- Jan Vranken, Willy Lahaye, Anneline Geerts en Catherine Coppée (eds), Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012, Leuven 2012
- Tasan-Kok, T. en Vranken, J., Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development Commissioned by the Belgian Presidency of the Council of the European Union – Federal Public Service for Social Integration, EUKN September 2011
- Dix ans d'action sociale urbaine. Contrats de Ville - Contrats logement, SPP Intégration sociale, Politiques des Grandes Villes, 2009
- Baromètre social. Rapport Bruxellois sur l'état de la pauvreté 2011
- Observatoire de la santé et du social Bruxelles

Graphisme: www.commotie.be

E.R. : SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté,
Economie Sociale et Politique des Grandes Villes
Julien Van Geertsom
Boulevard Roi Albert II 30 • 1000 Bruxelles

www.mi-is.be

© Copyright 2014

La loi concernant le droit à l'intégration sociale a été approuvée le 26 mai 2002. Cette loi aura été une étape majeure dans la politique sociale en Belgique, marquant un remaniement profond de la loi de 1976 sur les CPAS. Elle a en effet transformé le CPAS, autrefois considéré comme un 'mister cash', en un véritable prestataire de services qui élabore des parcours sur mesure pour ceux qui en ont besoin. Le but est d'aider ces personnes à retrouver une place digne dans la société tout en préservant leurs droits sociaux. Au cœur de cette approche : l'homme avec tous ses problèmes mais aussi toutes ses forces, ses faiblesses et ses capacités. Le droit à l'intégration sociale repose en somme sur l'esprit de solidarité de la société.

C'est également en 2002 qu'a été instaurée la réforme Copernic, par laquelle les structures fédérales ont été radicalement modifiées. Le SPP Intégration sociale est un produit de cette réforme. Les droits sociaux fondamentaux, ancrés dans l'art. 23 de la Constitution, et la loi concernant le droit à l'intégration sociale sont les piliers de la politique de lutte contre la pauvreté. Ils servent ainsi de cadre à la première mission du SPP IS. La politique des grandes villes et l'économie sociale sont deux autres missions du SPP IS, qui ouvrent de nouvelles perspectives dans la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la cohésion sociale. Depuis sa création, le SPP IS a acquis une vaste expertise dans ces trois domaines. Il est aujourd'hui devenu un organisme moderne mettant à l'honneur les principes de collaboration et de participation.

Ce livre retrace les événements de ces 10 dernières années, avec une pensée pour l'avenir et le travail qui nous attend encore.

POD MI | SPP IS