

PAUVRETÉ EN BELGIQUE

OASeS: CENTRE INÉGALITÉ, PAUVRETÉ,
EXCLUSION SOCIALE ET LA VILLE

Directrice: Prof. dr. Danielle Dierckx
Département de Sociologie
Faculté de Sciences Politiques et Sociales
Universiteit Antwerpen
'De Meerminne'
Sint-Jacobstraat 2, B-2000 Antwerpen, Belgique
danielle.dierckx@ua.ac.be
nicolas.vanherck@ua.ac.be
jan.vranken@ua.ac.be

OASeS
INEQUALITY, POVERTY,
SOCIAL EXCLUSION, AND THE CITY



POD | Maatschappelijke Integratie
SPP | Intégration Sociale

Avec le soutien du gouvernement fédérale

Pauvreté en Belgique

*Danielle Dierckx, Nicolas Van Herck,
& Jan Vranken (eds.)*

Acco Leuven / Den Haag

Sociale InZichten numéro 16

Sociale InZichten est une série de livres scientifiques du Centre OASes (Inégalité, Pauvreté, Exclusion Sociale et la Ville «<http://www.oases.be>») coordonnée par Danielle Dierckx.

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



Première édition: 2010

Ce livre est publié en néerlandais, français et anglais. Oneliner Language & eBusiness Solutions bvba est responsable pour la traduction.

Chapitres 1-6, 8, 10, 11 sont traduits du néerlandais.

Chapitre 9 est traduit de l'anglais. Titre original: Child poverty.

Publié par

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven (België)

E-mail: uitgeverij@acco.be - Website : www.uitgeverijacco.be

Pour les Pays-Bas:

- *Livraison:* Centraal Boekenhuis bv, Culemborg
- *Correspondance:* Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, 2495 AA Den Haag

Couverture: www.frisco-ontwerpbureau.be

© 2010 by Acco (Academische Coöperatieve Vennootschap cvba), Leuven (België)

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

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

Table des matières

Liste des diagrammes, figures et tableaux	13
Préface	17
Chapitre 1 – Introduction	19
<i>Jan Vranken</i>	
Notes	34
Chapitre 2 – Pauvreté et exclusion sociale en Europe et en Belgique	35
<i>An Van Haarlem & Geert Campaert</i>	
1. Introduction	35
2. Seuils de pauvreté	35
2.1 Revenu et pauvreté	37
2.1.1 Pauvreté relative exprimée en fonction des revenus	37
2.1.2 Seuil légal de pauvreté	39
2.2 Privation matérielle	39
2.3 Pauvreté subjective	41
2.4 Suffisance des allocations	42
3. Emploi	43
4. Enseignement	49
5. Logement	52
6. État de santé physique	55
7. Participation sociale et société de l’information	57
Note	58
Chapitre 3 – Politique de pauvreté en Belgique	59
<i>Geert Campaert & Nicolas Van Herck</i>	
1. Introduction: historique de la politique de pauvreté en Belgique	59
2. La politique de pauvreté actuelle: le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté	61
2.1 Premier objectif: un revenu permettant la réalisation de projets	62
2.2 Deuxième objectif: garantir le droit à la santé	63

2.3 Troisième objectif: l'emploi, un levier d'intégration sociale et de bien-être	64
2.4 Quatrième objectif: un logement décent	65
2.5 Cinquième objectif: accès garanti à l'énergie	65
2.6 Sixième objectif: des services publics accessibles à tous	66
2.7 Autres éléments de réussite du Plan Fédéral	67
3. Présidence belge de l'UE durant l'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté: inscrire la pauvreté à l'agenda européen	67
4. Rapport biennal du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale	69
5. Conclusion	70
Notes	70
 Chapitre 4 – Européanisation de l'État-providence belge? Le rôle de l'UE dans la formation de la politique sociale et de l'emploi <i>Gert Verschraegen</i>	 71
1. Introduction	71
2. Quatre dimensions de l'intégration économique et sociale européenne	72
2.1 Intégration positive	73
2.2 Intégration négative	75
2.3 La création d'un espace européen non discriminatoire	76
2.4 Effets indirects	77
3. Européanisation de la politique sociale belge	78
3.1 Intégration positive: la contribution de l'Europe à la politique belge d'activation	79
3.2 Intégration négative	83
3.3 La création d'un espace non discriminatoire en Belgique	84
3.4 Un double visage face à l'Europe?	86
Notes	87
 Chapitre 5 – Participation politique des personnes en pauvreté <i>Danielle Dierckx & Bernard Francq</i>	 89
1. Marges de participation à la politique de pauvreté	89
2. Organisation de défense des personnes en situation de pauvreté	91
2.1 Méthodes de défense d'intérêts axées sur l'identité	92
2.2 Méthodes instrumentales de défense d'intérêts	93
3. Rencontres européennes de personnes en situation de pauvreté	94
3.1 Les rencontres et leur impact	94
3.2 Cas pratiques	96
4. Experts du vécu en pauvreté	97
4.1 Méthode	97
4.2 Dans l'administration fédérale	99
5. D'autres méthodes?	100

Chapitre 6 – L'État-providence actif en Belgique: de la théorie à la pratique	101
<i>Koen Hermans, Peter Raeymaeckers & Marie-Thérèse Casman</i>	
1. Introduction	101
2. Les contradictions du discours d'activation	103
2.1 Une discipline plus stricte comme remède contre la dépendance aux allocations	103
2.2 L'activation comme élément d'une politique macro-économique plus large	104
2.3 L'activation comme contribution de la protection sociale à la cohésion sociale.	106
2.4 Activation comme un projet émancipatrice	107
3. Activation des bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique: loin des nouvelles intentions de politique?	109
3.1 Les premières étapes dans la seconde moitié des années 80	109
3.2 L'État-providence actif en 1999	111
4. L'activation dans la pratique (des CPAS)	114
4.1 Phase 1: Conditions secondaires	114
4.2 Phase 2: accompagnement de parcours	115
4.3 Phase 3: activation sociale	116
4.4 Phase 4: expérience professionnelle et formation	118
4.5 Phase 5: activation professionnelle	119
4.6 Phase 6: cheminement vers le marché du travail	119
4.7 Phase 7: suivi	120
5. Conclusion: TO work or not TO work	120
Notes	123
Chapitre 7 – Le surendettement: quelles mesures, quelles causes et quels liens avec la pauvreté?	125
<i>Romain Duvivier, Didier Noël & Véronique Van Kerrebroeck</i>	
1. Introduction	125
2. Le surendettement: de quoi parlons-nous et comment le mesurer?	126
2.1 De la définition du surendettement et de l'endettement problématique	126
2.2 De la nécessité de mesurer le surendettement	126
2.2.1 Qu'entend-on par « risque individuel de surendettement »?	127
2.2.2 Comment évaluer le « risque global de surendettement »?	127
2.3 Analyse de l'évolution de trois indicateurs du risque global de surendettement	128
2.3.1 Le pourcentage des emprunteurs défaillants	128
2.3.2 Evolution de l'arriéré moyen par emprunteur défaillant	130
2.3.3 Le nombre de nouvelles procédures de règlement collectif de dettes	131

3.	Les causes du surendettement	132
3.1	Les déterminants macroéconomiques du surendettement	133
3.2	Les déterminants microéconomiques du surendettement	135
3.3	Peut-on établir un lien entre le recours au crédit et le surendettement?	137
3.4	La pauvreté comme facteur de surendettement?	139
4.	Les surendettés sont-ils pauvres?	140
4.1	La pauvreté dans sa dimension monétaire et son lien avec le surendettement	141
4.1.1	Comment définir la pauvreté monétaire?	141
4.1.2	Les ménages suivis par les SMD peuvent-ils être considérés comme pauvre?	141
4.1.3	Les évolutions de la pauvreté coïncident-elles avec celles du risque global de surendettement?	143
4.2	Les autres approches de la pauvreté	143
4.2.1	La pauvreté subjective	144
4.2.2	La pauvreté se centrant sur les conditions de vie	145
4.3	Existe-t-il un lien entre pauvreté et endettement problématique?	146
4.4	Les garde-fous légaux permettent-ils de prémunir les surendettés de la pauvreté?	148
5.	Conclusion	149
	Notes	151
Chapitre 8 – Différences sociales de santé		153
<i>Sara Willems & Veerle Vyncke</i>		
1.	Introduction	153
2.	Inégalités sociales de santé en Belgique	155
2.1	Espérance de vie (en bonne santé)	155
2.2	Santé subjective	155
2.3	Maladies chroniques	156
2.4	Limitations physiques	157
2.5	Douleur corporelle	157
2.6	Santé mentale	157
2.7	Santé buccodentaire	158
3.	Fossé entre groupes sociaux	159
4.	Quand les inégalités sociales expliquent l'état de santé	160
4.1	Les facteurs déterminants de santé	160
4.2	Facteurs déterminants de l'inégalité sociale dans la santé	162
4.2.1	La place dans la hiérarchie sociale	162
4.2.2	Exposition supérieure aux risques pour la santé	163
4.2.3	Exposition identique aux facteurs de risques pour la santé, mais aux conséquences différentes	165
4.2.4	Les effets sur le cours de la vie	166

4.2.5	Différences dans les conséquences sociales et économiques de la maladie	166
5.	S'attaquer aux inégalités sociales par la politique	167
5.1	10 principes de base pour une politique visant à réduire les inégalités sociales dans la santé	167
5.2	Connaissance et compréhension conduisant à une politique intégrée et coordonnée	171
5.2.1	Cartographie des inégalités sociales dans la santé	172
5.2.2	Reconnaissance du problème, conscientisation et volonté de passer à l'action	172
5.2.3	D'une initiative isolée vers une politique intégrée et coordonnée?	173
6.	Conclusion	178
	Notes	179
	Chapitre 9 – La pauvreté infantile	181
	<i>Jan Vranken</i>	
1.	Le besoin d'une attention spécifique à la pauvreté infantile	182
1.1.	Des indicateurs spécifiques?	183
1.2.	Bien-être versus bien-devenir?	183
1.3.	L'âge entre en considération	184
2.	Une attention accrue au niveau de l'UE	185
3.	Et en Belgique?	188
3.1.	Dans quels ménages les enfants grandissent-ils dans la pauvreté?	189
3.2.	Quelles sont les formes de privation que rencontrent les enfants?	190
4.	Où se situe la situation de la Belgique par rapport aux autres pays?	192
5.	Certaines caractéristiques importantes des politiques directes et indirectes ayant un impact sur la pauvreté infantile	193
5.1.	Protection sociale	193
5.2.	Garde d'enfants et combinaison de la vie professionnelle et de la vie de famille	194
5.3.	Un appel aux droits de l'enfant est-il utile pour lutter contre la pauvreté infantile?	195
	Notes	197
	Chapitre 10 – La pauvreté et les droits fondamentaux socio-économiques: sur l'efficacité du droit à un logement décent	199
	<i>Nicolas Bernard & Bernard Hubeau</i>	
1.	Introduction	199
2.	Comment se répercutent les droits fondamentaux socio-économiques aux situations de pauvreté? À propos de la teneur des droits fondamentaux	200
2.1	Généralité: donner forme à la teneur des droits fondamentaux	200

2.2	Quelques tendances relatives à la teneur des droits fondamentaux et à la pauvreté, concernant plus particulièrement le droit au logement	200
2.2.1	Le rapport entre les droits fondamentaux nationaux/fédéraux et internationaux	200
2.2.2	L'interdépendance des droits fondamentaux sociaux et le potentiel de fondement mutuel	201
3.	Efficacité normative des droits fondamentaux: l'efficacité des droits fondamentaux dans l'État-Providence	202
3.1	Situation générale	202
3.2	De la création de nouveaux droits fondamentaux au contrôle de leur exécution efficace et leurs effets secondaires	202
3.3	Souci du groupe cible: de la reconnaissance aveugle à la reconnaissance ciblée des droits fondamentaux sociaux	203
3.4	De légalité administrative et procédurière vers l'égalité matérielle et des résultats relatée aux droits fondamentaux	204
3.5	De l'inconditionnalité à la sanction, en passant par la contractualisation et la responsabilisation, condition d'octroi de la jouissance de droits fondamentaux	205
3.6	De la croyance aveugle dans l'efficacité de la régulation à la réalisation des droits fondamentaux par des interventions programmatiques et ciblées sur le marché	205
4.	Quelle applicabilité directe pour l'article 23 de la Constitution? Jurisprudence, dignité humaine et standstill	206
4.1	C'est, in fine, l'exploitation jurisprudentielle qui confère l'effet direct	206
4.2	Une triple source d'effets indirects	207
4.3	Le socle intangible de la dignité humaine	207
4.4	Zoom sur le <i>standstill</i>	208
5.	Conclusion: le résultat des droits fondamentaux, le coeur de la « dignité humaine » et le besoin d'une politique d'accompagnement des droits fondamentaux	209
Chapitre 11 – L'eupéanisation de la politique d'intégration « belge »: les instruments européens souples et leur impact		211
<i>Nicolas van Puymbroeck, Ilke Adam & Hannelore Goeman</i>		
1.	Introduction	211
2.	Cadre théorique et objectif de l'étude	212
3.	La politique de l'intégration Européenne	214
3.1	Nature et fondement juridique de la politique européenne	214
3.2	Deux tournants dans l'histoire	214
3.3	Vers une politique d'intégration européenne souple	216
4.	La politique d'intégration en Belgique	218

4.1	La politique d'intégration fédérale	219
4.1.1	Définition de l'intégration et propositions politiques innovantes dans une politique générale sur les étrangers et la discrimination (1980-1999)	219
4.1.2	Vers une politique basée sur la diversité et l'Interculturalisation (1999-2010)	220
4.2	La politique d'intégration des entités fédérées (1980-2009)	222
4.2.1	Du multiculturalisme commun aux voies divergentes (1980-1988)	222
4.2.2	La Flandre renforce sa politique multiculturaliste (1988-2000)	223
4.2.3	La Commission Communautaire française institutionnalise sa politique d'intégration universaliste (1993-2009)	223
4.2.4	La Région wallonne développe sa propre politique d'intégration, sans cadre politique précis (1996-2009)	224
4.2.5	La Communauté flamande développe une politique assimilationniste interventionniste (2000-2009)	225
5.	L'eupéanisation de la politique d'intégration « belge »	226
5.1	Le Fonds Européen d'Intégration	226
5.1.1	Fonctionnement général du FEI en Belgique	226
5.1.2	La réalisation du contenu substantiel des différents volets	227
5.2	Les Points de contact nationaux en matière d'intégration	230
6.	Conclusion: comment les instruments de 'soft law' ont-ils un impact	231
	Notes	233
	Bibliographie	237
	Informations personnelles	253

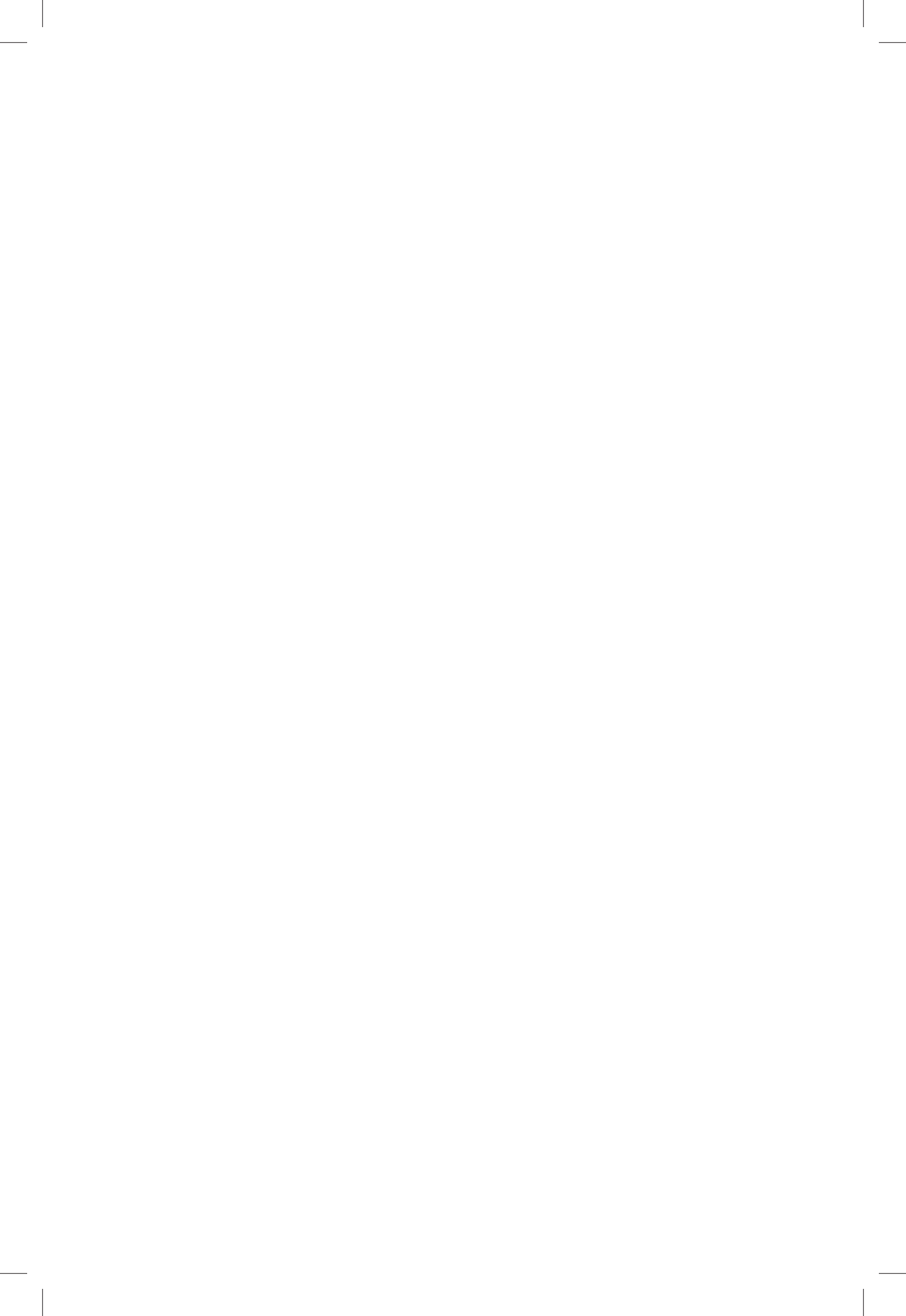


Liste des diagrammes, figures et tableaux

Chapitre 1 – Introduction	19
Tableau 1 – Les six perspectives de la pauvreté	21
Chapitre 2 – Pauvreté et exclusion sociale en Europe et en Belgique	35
Illustration 1 – Pauvreté relative exprimée en revenus dans l’E, 2008	37
Tableau 1 – Pourcentage de ménages pauvres et risque de pauvreté (RP) par catégories, Belgique et EU-27, 2008	38
Illustration 2 – Seuil de pauvreté des personnes isolées < > risque de pauvreté relative, 2008	39
Illustration 3 – Privation matérielle, 2008	40
Illustration 4 – Le revenu mensuel du ménage suffit-il pour vivre? (Pourcentage de la population interrogée), 2009	41
Tableau 2 – Comparaison de la norme budgétaire avec le seuil de pauvreté SILC, en euro	42
Tableau 3 – Comparaison des allocations sociales minimums avec le seuil de pauvreté SILC	43
Tableau 4 – Taux d’emploi (personnes de 15 à 64 ans), 2000-2008	44
Illustration 5 – Évolution du taux d’emploi en Belgique et dans l’UE 27, 2000-2008	44
Illustration 6 – Taux d’emploi des femmes, 2008	45
Illustration 7 – Taux d’emploi des personnes âgées (55-64 ans), 2008	45
Tableau 5 – Taux de chômage (15-64 ans), dernier trimestre 2005-2009	46
Illustration 8 – Taux de chômage (15-64 ans), dernier trimestre 2005-2009, Belgique et l’UE 27	47
Illustration 9 – Taux de chômage en Belgique et dans l’UE 27 selon l’âge, 2009	47
Illustration 10 – Pourcentage d’enfants (0-17 ans) élevés dans un ménage où personne ne travaille	48
Illustration 11 – Risque de pauvreté selon le statut professionnel le plus récent, l’UE 27, Belgique, 2008 (18 ans et plus)	48
Illustration 12 – Travailleurs pauvres en 2008 (18 ans et plus)	49
Illustration 13 – Pourcentage des 15 à 24 ans suivant un enseignement, selon le genre, 2007	50
Illustration 14 – Abandon précoce des études, selon le genre, 2008	50
Illustration 15 – Nombre de jeunes de 15 ans ayant de faibles aptitudes à la lecture, 2000-2006	51
Tableau 6 – Estimation du nombre de dossiers de sans-abri par région, 2008	52
Illustration 16 – Proportion de propriétaires/locataires, 2008, Belgique et l’UE 27	53
Illustration 17 – Qualité de l’habitation et du cadre de vie en fonction des revenus, en 2008, Belgique et l’UE 27	54
Illustration 18 – Coût du logement en pourcentage du revenu total disponible des ménages, 2008, Belgique et l’UE 27	54

Illustration 19 – Espérance de vie à la naissance selon le genre, en 2008	55
Illustration 20 – Espérance de vie en bonne santé à la naissance, selon le genre, 2008	55
Tableau 7 – Pourcentage de personnes qui s’interdisent des soins médicaux pour des raisons financières, selon le quintile des revenus, en 2008	56
Illustration 21 – Mortalité infantile, en 2008	57
Tableau 8 – Contacts et participation sociaux, l’UE 27, 2006 (en pourcentage de la population > 16 ans)	57
Illustration 22 – Pourcentage de ménages ayant accès à Internet, 2006-2009	58
Chapitre 6 – L’État-providence actif en Belgique: de la théorie à la pratique	101
Illustration 1 – Recommandations de la politique de la « stratégie OCDE pour l’emploi » (Ebbinghaus & Hassel, 1999)	105
Illustration 2 – La chaîne de la sécurité sociale	107
Illustration 3 – Évolution de la mesure article 60§7 pour les trois régions (chiffres absolus)	113
Chapitre 7 – Le surendettement: quelles mesures, quelles causes et quels liens avec la pauvreté?	125
Graphique 1 – Pourcentage d’emprunteurs défaillants (évolution en % pour la Belgique)	129
Tableau 1 – Disparités spatiales en termes d’endettement problématique (pourcentage des emprunteurs défaillants)	130
Graphique 2 – Evolution de l’arriéré moyen par emprunteur défaillant (en euros constants de 2004)	131
Graphique 3 – Evolution du nombre nouvelles procédures de règlement collectif de dettes	132
Graphique 4 – Evolution des principaux indicateurs macroéconomiques: inflation et PIB nominal (en %, axe de gauche); revenu disponible réel par habitant (en euros constants de 2004; axe de droite)	133
Graphique 5 – Relation entre le taux de chômage et le pourcentage des emprunteurs défaillants	134
Graphique 6 – Evolutions comparées du recours au crédit et de l’endettement problématique	137
Tableau 2 – Seuil de pauvreté de différents types de ménages et situation des ménages suivis par les SMD	142
Graphique 7 – Evolution comparée du pourcentage des emprunteurs défaillants (axe de droite, en %) et du taux de pauvreté (axe de gauche, en %)	143
Graphique 8 – Evolution comparée du pourcentage des emprunteurs défaillants (axe de droite, en %) et de la pauvreté subjective (axe de gauche, en %)	144
Tableau 3 – Indicateurs d’endettement et d’endettement problématique issus de l’enquête EU-SILC	147
Chapitre 8 – Différences sociales de santé	153
Graphique 1 – L’espérance de vie des hommes de 25 ans, 2001	154
Graphique 2 – L’espérance de vie en bonne santé des femmes de 25 ans, 2004	154
Tableau 1 – Maladies pour lesquelles l’enquête de santé a relevé la présence d’un gradient social	156
Tableau 2 – Proportion d’affections chroniques par niveau d’instruction	156

Graphique 3 – (%) de la population Belges (15 ans et plus) avec graves à la douleur très sévère dans les 4 dernières semaines	158
Tableau 3 – Différences sociales pour divers aspects de la santé mentale, après correction selon l'âge et le sexe, 2008	158
Tableau 4 – Espérance de vie des hommes de 25 ans selon le niveau d'instruction, entre 1991 et 2001	159
Tableau 5 – Espérance de vie en bonne santé chez les femmes de 25 ans selon le niveau d'instruction, entre 1997 et 2004	160
Illustration 1 – Déterminants de santé	161
Illustration 2 – Bien-être et l'inégalité sociale de la santé publique	163
Tableau 6 – Nombre d'usines dans les quartiers urbains en Grande-Bretagne, répartis selon le taux de pauvreté, 1999	164
Tableau 7 – Différences sociales pour certains facteurs relatifs à la santé, après correction pour l'âge et le sexe, 2004, résultats d'une analyse interne des données de l'enquête de santé de 2004 via le Health Interview Survey Interactive Analysis module	164
Illustration 3 – Action spectrum on inequalities in health	171
Chapitre 9 – La pauvreté infantile	181
Figure 1a – At-risk-of-poverty rates in the EU (%), total and children, EU-27, 2005	186
Figure 1 – Risque de pauvreté et groupe d'âge	188
Tableau 1 – Pourcentage de risque de pauvreté pour les enfants (de 0 à 17 ans) en fonction de la région, du type de ménage et de l'intensité de travail (total) et pourcentage de distribution des enfants à risque de pauvreté selon les caractéristiques (en %), Belgique, 2008	190
Tableau 2 – Privation financière et matérielle générale, privation au niveau des conditions de vie et de logement en fonction des groupes d'âge (0 à 6 ans, 0 à 17 ans, 18 ans et plus et total étude) avec ou sans risque de pauvreté, Belgique, 2008	191
Chapitre 11 – L'eupéanisation de la politique d'intégration « belge »: les instruments européens souples et leur impact	211
Figure 1 – Cadre théorique: Download de l'eupéanisation de la politique (<i>policy</i>), du processus politique (<i>politics</i>) et de la construction institutionnelle (<i>polity</i>) en matière d'intégration	213
Tableau 1 – Aperçu des priorités générales du FEI et les priorités politiques spécifiques (<i>policy</i>) du plan pluriannuel « belge » 2007-2013	229
Tableau 2 – Aperçu de l'eupéanisation de la politique (<i>policy</i>), du processus politique (<i>politics</i>) et de la construction institutionnelle (<i>polity</i>) en fonction de l'Instrument financier et de l'Instrument de Coordination en Belgique	232



Préface

Vous avez entre les mains le premier Annuaire fédéral de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale.

Le fait que cet Annuaire soit publié en 2010 n'est bien entendu pas un hasard. 2010 est en effet non seulement l'Année européenne de la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale, mais c'est aussi l'année au cours de laquelle la Belgique assure la présidence de l'Union européenne. Il s'agit donc d'une année unique pour obtenir un large soutien social pour la lutte contre la pauvreté et pour la réinscrire en tête de l'agenda politique, que ce soit au niveau européen ou national.

Je suis convaincu que la reconfirmation de l'engagement politique visant à éradiquer la pauvreté dans le monde doit être soutenue et complétée par des connaissances et des idées scientifiques. C'est pourquoi j'ai demandé au centre de recherche OASeS de l'Université d'Anvers de dresser le bilan des connaissances scientifiques actuelles en ce qui concerne la politique fédérale de lutte contre la pauvreté en 2010.

La pauvreté est une notion complexe et multidimensionnelle. La solution à ce problème comprend plusieurs domaines de la vie et différents champs de compétences politiques. Cela vaut aussi pour les connaissances scientifiques sur le thème de la pauvreté, qui sont réparties sur de nombreux centres de recherche et dans les esprits de plusieurs scientifiques. Cet Annuaire vise à rassembler toutes ces connaissances pour former un ensemble cohérent et consistant afin qu'elles soient accessibles et profitables à toutes les parties souhaitant participer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Durant cette législature, un Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté séparé a pour la première fois été nommé et un Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté basé sur les droits fondamentaux a été développé. L'Annuaire revient non seulement sur l'histoire de la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, mais décrit aussi la situation actuelle, avec une réflexion critique et des pistes pour l'avenir.

En 2000, les dirigeants européens se sont engagés à avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté d'ici 2010. Nous sommes aujourd'hui en 2010, et nous ne pouvons que constater l'échec de cet engagement. Cette année, les dirigeants européens avancent un nouvel objectif chiffré: sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici 2020. La Belgique devra elle aussi travailler dur pour que le nombre de personnes y vivant dans la pauvreté, qui s'élève actuelle-

ment à 1,5 million, diminue sensiblement. Espérons que cet Annuaire contribue à éradiquer la pauvreté dans le monde.

Philippe Courard

Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté

CHAPITRE 1

Introduction

Jan Vranken

Quoi de plus naturel que la publication en 2010 de ce premier livre « belge » sur la pauvreté et l'exclusion sociale? Ne fallait-il pas profiter d'une conjoncture hautement favorable alignant simultanément l'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale et la Présidence Belge de l'Union Européenne? Une telle situation ne se reproduira pas de sitôt. Un ouvrage dressant et explicitant un aperçu de la pauvreté et de l'exclusion sociale au niveau fédéral vient donc parfaitement à point.

Cette publication ne se concrétise naturellement pas de façon isolée. Au niveau fédéral, les rapports biennaux du 'Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale' du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (www.luttepauvrete.be) devient peu à peu une tradition. Le cinquième rapport annuel couvre les années 2008-2009. Notre expérience de 19 annuaires sur la Pauvreté et l'exclusion sociale se concentre, certes, sur la Flandre, mais il contient toujours des données et analyses sur la Belgique, ainsi que les autres Régions et Communautés – qui, soit dit en passant, ne restent pas les bras ballants. La Région de Bruxelles-Capitale publie depuis 1994 un rapport sur la pauvreté, tandis que son Baromètre de Bien-être en était à sa cinquième édition en 2009.¹ Le 'Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne' a été publié pour la première fois en Wallonie en 2001.² La cohésion sociale y a été définie comme 'un processus dynamique reprenant l'ensemble des moyens mis en œuvre pour assurer à tous l'accès aux droits fondamentaux'.³

Concepts, théories et analyses politiques: bien des choses ont changé au fil des ans, et ce livre leur doit beaucoup. Ainsi, nous avons depuis longtemps abandonné la simple définition de la pauvreté en fonction des revenus; l'idée que la pauvreté est un phénomène multidimensionnel a gagné sa place dans le discours scientifique, politique et public, tout comme le concept relativement récent d'exclusion sociale. Ce dernier apparut dans les cercles de décision politiques belges au début des années 90, lorsque la ministre Onkelinx mit sur pied un Programme d'Urgence pour une Société Solidaire (loi du 12 janvier 1993). La Commission Européenne avait déjà remis le terme de pauvreté pour celui, « plus moderne » et apparemment moins stigmatisant (du moins pour certains États membres) « d'ex-

clusion sociale ». Dans une tentative de marier ces deux notions dans un contexte conceptuel cohérent, nous définissons la pauvreté comme...

Un réseau d'exclusions sociales couvrant divers domaines de l'existence individuelle et collective. Il distingue les pauvres du niveau de vie généralement accepté par la société. C'est un fossé que ces personnes ne peuvent surmonter par leurs seuls moyens (Vranken, 2005c).

Cette définition est restée inchangée. Mieux: l'autorité flamande et une partie de l'autorité fédérale l'a adoptée telle quelle. Elle est multidimensionnelle, mais dans un sens plus large que l'on donne habituellement à ce mot. Multidimensionnelle ne réfère pas seulement au fait que notre définition tient compte avec plusieurs domaines de la vie en société; nous distinguons quatre dimensions, selon le temps, la hauteur, la largeur et la profondeur.

La première dimension de la pauvreté est le temps, qui fait référence au caractère dynamique et à la reproduction de la pauvreté (renforcement intergénérationnel, héritage social, arrivées et sorties). La deuxième dimension, la hauteur, concerne l'ampleur de la pauvreté. Il s'agira généralement d'un certain nombre de personnes ou de ménages vivant dans la pauvreté, mais d'autres normes peuvent également être utilisées. La troisième dimension, la largeur, est réservée au caractère multidimensionnel de la pauvreté: dans combien de domaines différents (aspects, terrains, domaines, lieux) trouvons-nous l'exclusion, les privations, les inégalités? C'est précisément le cumul et l'imbrication de ces inégalités et de ces exclusions qui font la spécificité de la pauvreté. La profondeur en est la quatrième dimension. Quelle est la fracture avec le reste de la société? En chiffrant ce fossé, on parle de 'poverty gap': quels moyens financiers sont-ils nécessaires pour hisser tous les citoyens jusqu'au seuil de pauvreté national ou européen? Que les gens vivant dans la pauvreté ne soient pas capables de surmonter ce fossé par leurs propres moyens (il ne s'agit évidemment pas uniquement de lacunes financières) se voit déjà aux caractéristiques structurelles de la pauvreté. Ils ont besoin d'aide: par les pouvoirs publics, les services sociaux, la société civile, bref tout un chacun. La voie la plus émancipatrice est celle de l'auto-organisation, la plus structurelle est celle par laquelle la société serait organisée de telle sorte que le fossé soit comblé ou réduit de façon à pouvoir s'en sortir par soi-même (Vranken, De Boyser, 2005).

On pourrait croire que la définition et les causes de la pauvreté fassent l'unanimité. C'est faux. Nous avons identifié six grandes approches de pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale. Notre typologie s'appuie sur deux critères. Le premier répond à la question: à quel niveau faut-il chercher la cause de la pauvreté: micro, méso ou macro? Le second critère: à la question si les causes sont internes (« culpabilité ») ou externes (« accidentelles ») (Vranken, 1977). Les six perspectives qui en découlent sont les suivantes: le modèle de culpabilité individuelle (voir Vranken 1998a; 2003), de l'accident individuel, de l'accident institutionnel et de la culpabilité institutionnelle, de l'accident social (ou modèle conjoncturel) et de culpabilité sociale (ou modèle structurel). Les voici représentés dans un tableau:

Tableau 1 – Les six perspectives de la pauvreté.

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

Le premier modèle (1) rejette la culpabilité de la pauvreté sur les personnes directement concernées: elles sont pauvres parce qu'elles sont paresseuses, dépendantes, alcooliques ou irresponsables. Ces déclarations méconnaissent cependant les conditions de vie des gens et négligent la distorsion entre les objectifs valorisés par la société, que caresse presque tout le monde, et les moyens très limités dont disposent beaucoup de gens pour les atteindre. C'est une approche très culpabilisante qui empêche toute politique de pauvreté efficace.

La variante un peu atténuée du modèle personnel (2), qui recherche les causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les revers personnels, comme la maladie, le handicap, la perte d'un emploi, pêche en examinant à outrance ce qui arrive à la personne au détriment de la cause. Ces deux modèles individuels peuvent indiquer ce qui a provoqué la pauvreté de certains individus, mais omettent les processus sociaux qui les ont suscités et la structure qui en était à la base.

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

La problématique de l'accessibilité commence par l'identification et la recherche des seuils qui entravent, voire empêchent, la participation au service (par exemple le CPAS) et les dispositifs (les allocations familiales par exemple). Quelles sortes de seuils les recherches ont-elles identifiées?

Une première sorte se situe naturellement au niveau des droits dont on dispose pour faire appel à un service ou une allocation, à laquelle on peut prétendre ou pas. Il est clair que toutes les personnes se trouvant objectivement dans un état de besoin pour lesquelles une allocation a été prévue n'y ont pas toujours légalement droit. L'obstacle de l'information concerne la méconnaissance de ses (propres)

droits: ne pas être (ou être mal) informé de ce qui existe. Les seuils situationnels peuvent se produire tant auprès du service destiné à fournir l'assistance que de son utilisateur potentiel, mais également du lien entre les deux, susceptible d'être parasité. Cela concerne par exemple l'absence de moyens de communication ou de transport adéquats. Les obstacles situationnels du côté du pourvoyeur concernent l'accessibilité physique du service (bâtiment) ou la façon dont il fonctionne (heures d'ouverture, connaissances linguistiques requises); Steenssens (2007) rappelle que les assistants sociaux peuvent être perçus comme des « portiers » destinés à refouler les demandes et questions. Du côté des utilisateurs potentiels, signalons les seuils provenant de conditions de vie concrètes à un moment donné de l'existence, par exemple des difficultés de garde d'enfants. Dans un certain sens, les obstacles en terme de disposition appartiennent aussi à cette catégorie: ils sont basés sur des attitudes et des perceptions par rapport à l'apprentissage et à l'école, par exemple. Ils peuvent conduire à ne pas éprouver le besoin d'un service particulier ou à se le refuser (ne pas demander une forme d'aide à laquelle on a pourtant droit). Les seuils institutionnels, enfin, sont les conditions et procédures requises qui excluent des bénéficiaires potentiels ou découragent leur participation, par exemple l'heure ou la fréquence des formations.

La vision externe du niveau méso concerne les phénomènes comme les stéréotypes, la stigmatisation, la généralisation nous/eux, le manque d'intérêt politique pour les minorités. Lorsque le service est stigmatisé, ses clients sont d'emblée « contaminés »; cela incite beaucoup d'entre eux à ne pas s'y adresser. Une telle stigmatisation ne naît pas toute seule, mais est solidement enracinée dans les préjugés et les stéréotypes de la société. Le phénomène de culpabilisation de la victime ('blaming the victim') est toujours fortement ancré dans la société.

La cinquième approche tourne les projecteurs sur les changements et les conjonctures; par définition, ils sont toujours de nature temporaire. Il peut s'agir d'une crise économique, qui fait grimper le chômage et fondre les moyens dont disposent les décideurs politiques (nous y reviendrons plus loin); de changements sociaux rapides, qui sont souvent mais pas systématiquement la conséquence des développements technologiques; ou de changements démographiques, par lesquels les liens familiaux traditionnels sont remplacés par des relations plus fragiles et moins protectrices. L'hypothèse de ce « modèle de l'accident social » suggère que la pauvreté est appelée à disparaître lorsque nous reviendra le temps des vaches grasses ou lorsque seront apaisés les remous provoqués par tous ces changements.

Pourtant, il faut bien constater qu'une partie considérable de la population continue inexorablement de vivre dans la pauvreté. C'est pourquoi nous estimons que le modèle de culpabilité sociale (6) nous donne une image plus fidèle de la (re)production continue de la pauvreté. Les changements structurels par excellence n'accordent pas seulement de l'attention à la pauvreté proprement dite et aux gens qui la vivent, mais autant à la société qui produit et reproduit cette pauvreté. Il s'agit alors de la dominance de facteurs économiques dans la définition de la position des gens et les inégalités en matière de répartition des revenus et

des moyens, le statut et le pouvoir qui en sont la conséquence. Il s'agit de rapports entre le centre et la périphérie, tant spatiaux que sociaux, du marché du travail segmenté (ou même dual) et de la division de la ville en 'gated communities', quartiers de classes moyennes, quartiers ouvriers et quartiers défavorisés. Il est un fait que les diverses approches de la problématique peuvent rarement être classées dans l'un ou l'autre type. Elles montrent presque toujours les caractéristiques de différents modèles. Pourtant, l'identification de ces grandes perspectives se révèle utile, parce qu'elle nous aide à situer les explications scientifiques et quotidiennes, la recherche, la politique menée et l'assistance concrète. En effet, pour paraphraser une fois de plus Peter Townsend (1979): il y a un lien qui va de la théorie à travers la méthode de recherche vers la politique et l'action, expliquant que le choix fait sur l'un terrain détermine comment on se positionne sur d'autres.

Un tel angle d'observation structurel doit-il conduire au découragement? Il n'y a ici aucune raison de s'inquiéter. Naturellement, les structures de la société doivent changer profondément pour éradiquer la pauvreté, mais il est impossible d'y arriver du jour au lendemain, ni dans tous les domaines à la fois. L'histoire nous l'a appris, ses leçons sont d'une grande sagesse. La crise elle-même ne vient pas du néant: elle renforcera ou affaiblira des tendances qui existaient déjà depuis longtemps. Pour atteindre l'objectif visé, il faut accomplir tout un chemin qui se compose de nombreuses petites étapes, de quelques étapes moins longues et parfois de grandes étapes, en matière de législation, de services, d'assistance aux personnes et de basculement culturel (Vranken, 2004b).

La crise économique, qui ne crée pas seulement des problèmes mais aussi des ouvertures, doit également être replacée dans un contexte de tendances à long terme, comme la globalisation et le développement technologique, la restructuration économique, l'individualisation, le détricotage de l'État-providence, la naissance d'une société du risque, l'urbanisation, l'augmentation du niveau de bien-être et de consommation. Une analyse structurelle sincère de la pauvreté s'efforce de prendre tous ces facteurs en compte; cependant, cela se fait beaucoup trop peu. Nous aussi, devons nous limiter, surtout par manque de moyens, à la description et l'analyse des développements à court terme.

De la crise économique à la crise sociale?

Quel impact aura la crise économique, qui était d'abord financière et touche maintenant l'emploi? Même les prévisions les plus optimistes quant à la fin de la crise et l'amélioration de la situation économique font état d'effets néfastes à long terme sur l'emploi. Mais il y a plus. En regardant plus loin, nous voyons beaucoup d'autres effets de la crise: sur la cohésion sociale, la résistance des gens se situant à la marge, l'endettement croissant, le gaspillage du capital humain, les conditions de vie encore plus pénibles de nombreux enfants. La crise va influencer le niveau

et le mode de vie de chacun, mais pour les gens vivant en situation de pauvreté, la régression a déjà commencé et aura probablement des conséquences bien plus profondes.

Nous examinons quelques-unes des nombreuses conséquences de la crise pour les personnes connaissant la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociale: une répartition des revenus encore plus inégale, un endettement croissant, les nouveaux « nouveaux pauvres », la montée du modèle de culpabilité individuelle, le marché du travail et sa flexibilité, l'assistance, l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, la santé (mentale) précaire et le cours de la vie.

Répartition des revenus et pauvreté

Il n'est pas certain que la crise économique provoque une augmentation du nombre de personnes se trouvant sous le seuil de pauvreté de l'Union Européenne, si du moins les allocations sociales restent à un niveau comparable à celui d'aujourd'hui (c'est-à-dire par rapport au revenu médian). Seul un changement dans la répartition des revenus aurait un effet sur le nombre de personnes et de ménages vivant dans la pauvreté. Il faut voir si ce changement se fait par un glissement de la classe moyenne vers le bas ou s'il concerne les deux extrémités de la répartition des revenus (les déciles supérieur et inférieur). Cependant, il est un fait que depuis 1990, l'écart de revenus entre les pauvres et les autres n'a cessé de croître en Belgique. Les statistiques fiscales révèlent que la part des 30% les plus pauvres dans le revenu net avant impôt ne cesse de s'amenuiser, pendant qu'augmente systématiquement la part des 10% les plus riches. Globalement, le coefficient Gini constate depuis 1990 une hausse de l'inégalité des revenus avant impôt de 0,362 en 1990 à 0,427 en 2005. L'imposition permet de rééquilibrer quelque peu la distribution des revenus dans la population, mais le même coefficient Gini passe malgré tout de 0,297 à 0,364. Certains experts « prédisent » que l'écart des revenus va se tasser suite à la débâcle financière subie par les plus riches.

Il est malheureusement très probable que davantage de personnes tombent dans une pauvreté de longue durée, toujours plus longue en fait; en jargon, que les *spells* de la pauvreté ne cessent de s'allonger. L'impact de la crise économique sur la pauvreté devient encore plus manifeste lorsque nous manions un index de pauvreté multiple (ou de privation). La norme indirecte est remplacée par une norme directe, on parle de niveau et de modes de consommation. Comment évolue le score des indicateurs du travail, du logement, de l'enseignement, de la santé? On ne se contente plus de mesurer les flux, mais aussi le stock, qui doit être examiné en particulier pour des périodes de pauvreté plus longues. Les gens souscrivent des crédits pour acheter des biens de consommation durable, voire de consommation quotidienne. Nous n'avons pas encore parlé du bien-être mental des personnes concernées: d'après les études, il appert par exemple que les dépressions s'accompagnent souvent d'une situation qui sombre dans l'impasse (Vranken, 2009).

La pauvreté nuit à la santé (mentale)

Vivre dans la pauvreté est évidemment néfaste pour la santé. Les données avancées par Sara Willems au chapitre 8 sont éloquentes. Les personnes pauvres vivent moins longtemps et surtout beaucoup moins longtemps en bonne santé, ce qui traduit un risque accru d'affections diverses.

L'un de ces problèmes de santé est celui de la dépression. Les personnes pauvres se retrouvent souvent seules ou ne peuvent compter que sur un réseau social moins actif ou plus limité. Or ce sont précisément les réseaux sociaux qui apportent une protection contre des situations de stress et des événements qui peuvent favoriser l'état dépressif, plus encore chez les femmes que chez les hommes.

Pas d'emploi ou un emploi très peu qualifié augmente la probabilité de dépression. L'activation pourrait représenter une issue, mais les personnes au bas de l'échelle sociale sont massivement présentes dans les emplois où le risque de dépression est le plus haut: des emplois peu valorisants, incertains et peu autonomes. Les recherches en matière de travail et de santé mentale ont prouvé à de maintes reprises que cette autonomie dans l'activité professionnelle est cruciale pour le bien-être psychique du travailleur. Les emplois occupés par les personnes au bas de l'échelle sociale sont souvent ceux pour lesquels l'employeur ne montre aucune tolérance envers un éventuel absentéisme du travailleur. Ce manque de flexibilité apporte un stress psychologique supplémentaire provoqué par la peur de perdre son salaire. Les personnes pauvres qui veulent retrouver ou retrouvent une place sur le marché du travail sont donc au-devant d'une situation catch-22.

Une politique d'activation qui ne veut pas conduire son groupe cible dans cette situation doit par conséquent veiller à éviter la pauvreté grâce aux emplois qu'elle propose, mais éviter également de créer de nouveaux problèmes en morbidité (mentale). Sans quoi, l'activation risque de favoriser la problématique de la pauvreté qu'elle veut justement combattre (Vranken, 2009).

Les nouveaux « nouveaux pauvres »

La précédente décennie a connu une hausse progressive de l'endettement, tendance que renforce la crise économique. La dimension à long terme de l'endettement croissant a un lien direct avec la société de consommation moderne, dans laquelle nous ne sommes plus tant des citoyens ou des producteurs, mais surtout des consommateurs, et plus encore des consommateurs adeptes d'un lifestyle déterminé. Les personnes pauvres en particulier sont mises sous pression par cette société de consommation; non seulement à cause de leur absence de défense naturelle, mais également de leur aspiration à être reconnues comme membres à part entière de la société, par les signes de la consommation. Autrement dit, la consommation compense et dissimule en quelque sorte leur position de faiblesse en tant que producteur et citoyen (Vranken, 2009).

Tout comme au début des années 1980, la crise économique va faire basculer dans l'endettement des personnes qui appartenaient jusqu'alors à la « classe moyenne sans problème », mais qui, par une soudaine baisse de revenus (souvent le chômage d'un ou des deux salaires du ménage), ne sont plus en mesure de rembourser les emprunts (même s'ils avaient été consentis avec une certaine prudence). Un quart de siècle plus tôt, ce phénomène avait forgé le terme de « nouvelle » pauvreté, ce qui signifiait « une forme de pauvreté qui naît et/ou augmente en période de récession économique. Elle touche des groupes de la population qui ne connaissaient pas la pauvreté avant la crise économique, mais qui suite à un revers, dû aux conditions économiques et à la politique relatée, expérimente une situation de pauvreté ». (Vandergucht, 1986: 101, 120).⁴

De l'endettement à l'assistance publique?

La crise économique va-t-elle provoquer une augmentation du nombre d'assistés? Pas nécessairement, à condition que la sécurité sociale continue à offrir un filet de secours suffisant. Cela dit, les demandes d'intervention de l'assistance sociale ne se font pas seulement en passant par les mailles du filet de la sécurité sociale, mais également suite à d'autres facteurs comme l'augmentation du nombre de situations problématiques et leur plus grande complexité, due à des problèmes relationnels ou de dépendance liée ou non aux ennuis psychiques.

Le recours à l'assistance publique s'opère aussi par le haut. La classe moyenne ne sort pas indemne de la crise économique; elle aussi, sollicite de plus en plus souvent le CPAS et d'autres formes d'assistance pour résoudre des problèmes psychiques ou d'endettement. Il est possible que les travailleurs sociaux soient davantage sensibles aux problèmes de ces gens qu'à ceux situés en marge de la société. Ce n'est pas étonnant: les assistants sociaux font partie de la classe moyenne, ils partagent les mêmes langue et problèmes. En outre, par manque de temps et suite à une charge bureaucratique élevée, les travailleurs sociaux, en particulier ceux des CPAS, ne parviennent pas à tisser des relations de confiance durable avec leurs clients, ce qui a surtout des conséquences pour les situations les plus complexes (voir Casman e.a., 2007).

'Blaming the victim'? Que faire si l'on est soi-même la victime?

Le « modèle de culpabilité individuelle » tend-il à perdre du terrain, parce qu'une plus grande partie de la population se rapproche de la dure réalité de la pauvreté et de l'exclusion sociale? Ou au contraire, la crise économique apporte-t-elle de l'eau au moulin de ceux qui rejettent la faute de la pauvreté sur les pauvres eux-mêmes? Le récent succès du modèle de culpabilité individuelle coïncide en effet avec un individualisme plus prononcé. L'individu qui réussit ose assez rapidement

attribuer ses succès personnels faciles aux efforts qu'il a consentis; par effet miroir, les « déboires » des autres sont attribués à leur échec. La partie de la population qui connaît la réussite a tendance à subdiviser la société entre ceux qui contribuent (qui payent des impôts) et les autres qui « profitent » (les bénéficiaires d'allocations sociales au sens large, mais en particulier du chômage et du revenu d'intégration) (Vranken, 2009).

Le fait que des gens de la classe moyenne soient touchés par la stagnation ou une régression les incite peut-être à montrer davantage de compréhension pour ceux vivant dans la pauvreté ou connaissant d'autres formes d'exclusion sociale. De ce fait grandit la prise de conscience que nous pouvons difficilement nous passer d'une solidarité bien organisée, garantie par les pouvoirs publics – même si à la base de cette prise de conscience se trouve un intérêt purement personnel.

Travailler et être pauvre: ce n'est pas une contradiction en soi

On sait qu'un emploi offre la meilleure protection contre la pauvreté: de l'ensemble des travailleurs, seuls 4% sont pauvres. La solution à la pauvreté semble donc aller de soi: tout le monde au boulot! Mais ce n'est pas aussi simple, comme le montre une analyse détaillée des chiffres. Deux-tiers des personnes pauvres ne sont pas activables, pour des raisons parfois très diverses: certaines parce qu'elles travaillent déjà (temporaire ou permanent, comme indépendant ou salarié, à temps plein ou partiel), d'autres parce qu'elles ne travaillent plus (retraite, invalidité, maladie) ou pas encore (obligation scolaire ou programme de formation). En outre, beaucoup de gens ne comptent pas travailler car ils s'occupent des parents âgés ou malades, sont confrontés à de sérieux problèmes psychiques, souffrent de dépendance ou se trouvent si éloignés du marché du travail que l'activation n'offre plus de solution. (De Boyser, 2008).

Fort heureusement grandit dans l'Union Européenne la conscience que l'activation sur le marché du travail n'est qu'une des pistes menant à une participation sociale à part entière. La stratégie d'inclusion active, initiée par une recommandation de la Commission Européenne du 3 octobre 2008 et entérinée par la résolution du Parlement européen du 6 mai 2009 « sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail » regroupe trois objectifs: un complément de ressources adéquat; des marchés du travail favorisant l'insertion; l'accès effectif à des services de qualité (comme l'assistance sociale ou les centres de formation). Le problème est que cette approche à l'échelle européenne doit toujours se mesurer au discours économique dominant, et que la lutte est inégale.

Plus de flexicurity nous amène à nous pencher sur le groupe de travailleurs temporaires. Ce n'est pas tant le travail à temps partiel qui semble aller de pair avec la pauvreté (c'est souvent un choix personnel, lié aux revenus suffisamment élevés d'un partenaire), mais bien le travail temporaire. Des périodes de bas revenus alternent avec des périodes d'allocations, ce qui menace de déboucher sur

le découragement total. La flexibilité a aussi ses limites en termes de résistance morale et de dynamisme (Vranken, 2009).

La crise économique ruine l'avenir de nombreuses personnes

La pauvreté vécue durant l'enfance ayant un très grand impact sur la vie adulte – la contribution de Vranken y revient plus en détail –, chaque crise économique suscite de nouvelles inquiétudes. L'inégalité, la pauvreté et l'exclusion ne se créent pas toutes seules, mais s'enracinent dans les expériences antérieures et une exposition prolongée aux situations à risques, comme celles naissant d'une crise économique. Les précédentes expériences influencent la résistance morale des gens et la façon dont ils réagissent aux défis et aux événements créateurs de stress. Cela va parfois si loin qu'ils sont incapables d'envisager un avenir pour eux-mêmes et se concentrent principalement sur celui de leurs enfants. Mais qu'advient-il si ces enfants n'ont eux-mêmes aucun avenir? Nous voyons ici une confirmation que la société du risque n'implique pas une répartition équitable des risques, et n'a donc pas conduit à une « démocratisation de la pauvreté ». Contrairement à d'autres auteurs, nous ne pensons d'ailleurs pas y assister.

La compréhension que la pauvreté est une donnée très complexe et que les gens manquent de moyens pour s'en extirper seuls n'augure rien de bon pour tenter de l'éradiquer; paradoxalement, plusieurs études des gens en situation de pauvreté montrent qu'il s'agit souvent de « battants ». Nous avons tout à gagner lorsque les gens pauvres s'élèvent d'un cran grâce à leur rôle de parents, ce qui montre l'importance du support éducatif des gens en situation de pauvreté. Ce peut être une piste pour une politique axant ses efforts sur le stimulant préscolaire et l'appui scolaire à domicile dans les familles les plus défavorisées: les résultats scolaires et la motivation s'améliorant, les parents sont plus confiants dans les contacts avec l'école.

Rapide aperçu des contributions des auteurs

Ce livre s'ouvre par une esquisse assez ample de ce que représente aujourd'hui la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique et en Europe, rédigée par An Van Harlem et Geert Campaert. Cette esquisse forme le contexte dans lequel prend forme la politique européenne et belge de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale; c'est le sujet du chapitre suivant. Nous voulons aussi positionner la Belgique par rapport aux autres États européens. Ayant adopté une définition multidimensionnelle de la pauvreté, les auteurs éclairent les différents domaines de pauvreté en s'appuyant sur les données les plus récentes. Ils calculent ensuite le nombre de personnes pauvres selon le seuil de risque de pauvreté dans l'UE, de façon à obtenir une image des facteurs augmentant le risque de pauvreté.

La méthode du seuil de pauvreté relative en fonction des revenus ne parvient pas à mesurer valablement le caractère multidimensionnel de la pauvreté. C'est pourquoi un indicateur de privation a-t-il intégré le jeu européen d'indicateurs: il mesure le pourcentage de la population confrontée à des conditions de vie précaires. Il faut pour cela enregistrer au moins trois « mauvais » résultats dans 9 domaines. La Belgique s'en sort bien: « seulement » 12% de sa population sont considérés comme matériellement pauvres, alors que la moyenne européenne est de 17%. L'évaluation « subjective » de la pauvreté complexe parachève le tableau: elle examine si la population considère ses revenus comme suffisants ou non.

Les personnes ayant un emploi rémunéré courent un risque nettement moindre de pauvreté. L'emploi peut donc être une protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais est-elle suffisante pour tous? Une comparaison du chômage, du taux d'emploi, des ménages de chômeurs et de travailleurs pauvres dresse une première image, qui n'est guère flatteuse pour notre pays. Un diplôme apporte une protection indirecte contre la pauvreté, car il donne accès à un meilleur emploi. En Belgique, 70% de la population suivent l'enseignement, ce qui est un bon point, mais trop de jeunes quittent prématurément l'école. L'enseignement étant une compétence des Communautés, les analyses globales pour la Belgique sont moins pertinentes.

Même bilan pour le logement, ce qui n'enlève rien au constat que les ménages belges ayant un revenu en dessous du seuil de pauvreté ont des habitations moins bonnes et plus souvent dans des quartiers pollués, caractérisés par des nuisances sonores et/ou l'insécurité.

En matière de morbidité et de mortalité, en Belgique comme tous les pays de l'UE, les personnes les moins instruites ou ayant un emploi peu qualifié (ou pas d'emploi du tout) courent un risque accru de maladie ou de décès prématuré, et même de connaître plus vite et plus longtemps des ennuis de santé.

Les personnes en situation de pauvreté rencontrent des problèmes pour participer à la culture et aux autres activités sociales. Pour des raisons financières (il est clair que les gens qui luttent chaque jour pour se nourrir et se chauffer peuvent se permettre peu de loisirs) mais psychologiques également: les pauvres ne sont pas supposés dépenser leur argent pour le divertissement.

Le deuxième chapitre se penche sur la politique de pauvreté en Belgique: il a été rédigé par Geert Campaert et Nicolas Van Herck. Parce que les compétences relatives à la politique de pauvreté au sens large du terme sont réparties en Belgique entre le niveau fédéral, les Régions, les Communautés et le pouvoir local, le fédéral, pour harmoniser les politiques, doit assumer un rôle de coordination dans de nombreuses matières. Les auteurs commencent par un rapide aperçu de la politique de pauvreté en Belgique au cours de la décennie écoulée, pour se concentrer sur celle de la précédente législature. Ils examinent les objectifs de pauvreté de la Présidence Belge de l'UE en 2010 et commentent les recommandations du rapport biennal du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

Ils arrivent à la conclusion que la politique fédérale de pauvreté menée au cours de la précédente législature fut remarquable à plus d'un titre. Pour la première fois en plus de 20 ans, elle a été spécifiquement confiée à un secrétaire d'État, ce qui indique un souci accru pour cette problématique. Pour la première fois, un Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté a été établi, regroupant les intentions des différents ministres de façon cohérente, avec une vision claire et définie. Malgré la chute prématurée du gouvernement, la majorité des mesures du plan ont été exécutées et de nets progrès ont déjà été enregistrés dans divers domaines. La présidence belge de l'UE et l'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion sociale étaient deux opportunités exceptionnelles pour placer plusieurs thèmes de pauvreté à l'agenda politique européen. Ils espèrent que les bonnes pratiques développées ces dernières années par la Belgique en termes de participation des personnes pauvres et les méthodes de travail des experts du vécu en pauvreté et l'exclusion sociale puissent de la sorte trouver répercussion auprès des autres pays de l'UE.

Danielle Dierckx et Bernard Francq constatent que la Belgique s'est lancée depuis une vingtaine d'années dans la participation sociétale active des personnes en situation de pauvreté. Ces initiatives ont été accueillies par des sentiments partagés et ont suscité des critiques quant à leur faisabilité et leur utilité. Par une succession de réussites et d'échecs, plusieurs méthodes ont cependant conquis une place sûre dans l'action et les politiques sociales. Elles font aujourd'hui partie intégrante de la politique de pauvreté, à tous les niveaux de la prise de décision. Ils dressent dans ce chapitre un aperçu des pratiques et défis. Malgré des lacunes – notamment pour collecter valablement les connaissances requises, le groupe de personnes en situation de pauvreté affiliées auprès d'associations de pauvres étant une source d'information trop unilatérale – on doit bien admettre que la pratique participative dans la politique belge de la pauvreté est la plus développée en Europe. Il n'empêche que l'échange mutuel de bonnes pratiques serait une stratégie enrichissante. Au sein de la Méthode Ouverte de Coordination, un 'peer review' sur les méthodes participatives pourrait être organisé. Il faut également voir ce que donnera le développement de la plate-forme contre la pauvreté actuellement mise en place au niveau européen dans le cadre de la stratégie EU-2020.

Dans sa contribution, Gert Verschraegen part d'un double constat. Ces dernières décennies, l'UE a joué un rôle de plus en plus important dans l'écriture de la politique sociale et de l'emploi des États membres, bien qu'elle n'en dispose ni des compétences, ni des moyens financiers. Parallèlement, les États-providence nationaux restent les principales institutions dans les domaines de la politique sociale et de l'emploi. Il analyse dans ce champs de relations ce qu'il qualifie « d'eupéanisation » de l'État-providence belge, l'impact qu'a exercé l'Union Européenne sur la politique sociale en Belgique et vice versa, l'adaptation de l'État-providence au contexte européen.

Dans une première partie, il se concentre sur les différentes voies par lesquelles l'UE a influé l'État-providence belge. Il ne s'agit pas d'une évolution unidimensionnelle et explicite: le processus d'intégration européenne a modelé la

politique sociale nationale de façons très diverses, directe et indirecte, positive et négative, à court et à long terme. Pour bien identifier le concept d'eupéanisation de la politique sociale nationale, l'auteur distingue quatre dimensions du processus d'intégration européenne: « l'intégration positive » (régulation sociale du fonctionnement du marché au niveau supranational), « l'intégration négative » (en support du marché) qui positionne la protection sociale selon le marché interne européen, la politique européenne non discriminatoire, et enfin, les effets indirects induits par le processus d'intégration européen pour les États-providence.

Dans la seconde partie de cette contribution, il s'efforce de déceler quels impacts ou effets qu'ont eu ces différentes voies de l'eupéanisation sur la politique sociale belge. Il s'attarde surtout sur la façon dont les acteurs politiques prennent leurs décisions (politique ou *politics*) et les changements concernant la teneur des décisions politiques (*policies*).

Koen Hermans, Peter Raeymaeckers & Marie-Thérèse Casman traitent dans leur chapitre de la façon dont a pris forme l'État-providence en Belgique. L'une des idées maîtresses de ce débat dans les années 90 consistait à activer les bénéficiaires de l'allocation sociale. La loi DIS sur le Droit à l'Intégration Sociale et la manière dont elle est exécutée par les Centres Publics d'Activation Sociale, anciennement d'Aide Sociale (CPAS), en est la pierre angulaire. La loi DIS résulte d'une réforme considérée comme transitoire entre l'État-providence conventionnel vers un État-providence actif.

Ils ont reconstitué toutes les phases du parcours d'activation et examiné comment les CPAS les remplissaient. Ils ont décelé plusieurs facteurs de réussite importants. Le premier concerne le panel d'emplois que les CPAS peuvent soumettre à leurs clients; un deuxième, la collaboration avec plusieurs asbl d'économie sociale. Il est important que les clients les plus défavorisés ne soient pas les seuls à bénéficier des instruments et dispositifs mis en place: les autres aussi, même les « meilleurs », ont tout à gagner d'un emploi sur mesure dans un cadre protégé. Les bons contacts entretenus avec les services régionaux de l'emploi sont un dernier facteur de réussite.

C'est un fait bien connu, affirme *Sara Willem et Veerle Vyncke*: plus l'échelon occupé se trouve bas dans l'échelle sociale, plus grande est la probabilité de vivre malade, d'avoir une mauvaise qualité de vie ou de mourir prématurément. Cette évolution ne va pas dans le bon sens, bien au contraire: la fracture entre les classes sociales en Belgique n'a cessé de grandir. Pour la santé mentale ou la douleur, l'écart s'accroît. Les personnes moins instruites sont non seulement davantage exposées aux risques pour la santé, mais elles habitent et travaillent souvent dans des lieux plus malsains et sont davantage sujettées aux conséquences des risques pour la santé, parce qu'elles sont régulièrement confrontées à plusieurs facteurs négatifs simultanés. Les risques dus à une enfance ou une jeunesse passée dans un milieu affecté par la pauvreté ne peuvent être sous-estimés: des risques accrus pour la santé durant les jeunes années de la vie ont des conséquences pour la santé à l'âge adulte.

Les décideurs politiques belges ont entre-temps saisi l'existence et l'ampleur des inégalités sociales dans la santé, mais une politique coordonnée et intégrée n'a malgré tout pas encore vu le jour. La plupart des efforts consentis concernent – à raison – le renforcement des filets de sécurité social au sein du système d'assurance-maladie, comme l'OMNIO, le Régime du Tiers Payant ou le Maximum à Facturer (MaF). Mais la santé ne peut se résumer à des soins accessibles: le style de vie, les conditions de logement et de travail ainsi que la cohésion sociale sont d'autres éléments importants. Les initiatives prises à ce niveau ne se focalisent que rarement sur les inégalités dans la santé et manquent de fondement théorique étayé et en tout cas, de cadre clair dans un plan plus large.

Romain Duvivier, Didier Noël et Véronique Van Kerrebroeck de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement caressaient un double objectif dans leur contribution sur le surendettement: analyser les causes du phénomène et son lien avec la pauvreté. Ils commencent par une définition du surendettement et proposent plusieurs indicateurs servant à évaluer l'ampleur du phénomène; ils poursuivent par une identification des facteurs permettant d'expliquer le surendettement. Parce que ces derniers reflètent généralement une certaine forme de pauvreté et d'exclusion sociale, les trois auteurs se demandent ensuite si les personnes confrontées à un endettement excessif peuvent de ce fait être considérées comme pauvres. Ils concluent notamment leur article en précisant que le lien entre pauvreté et le risque de surendettement ne peut être nié, que ces deux phénomènes vont de pair et se renforcent mutuellement, mais qu'il semble difficile de définir lequel des deux provoque l'autre.

La pauvreté infantile est un thème auquel l'Europe accorde beaucoup d'attention. C'est d'ailleurs l'une des priorités de l'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale ainsi que de la Présidence Belge de l'Union Européenne. *Jan Vranken* s'interroge tout d'abord sur le bien-fondé de se concentrer sur les enfants pauvres. Le besoin de quantifier cette pauvreté génère celui d'indicateurs qui évaluent la position spécifique et les besoins des enfants; d'un point de vue conceptuel, on constate un champ de tensions entre *well-being* et *well-becoming*, avec en arrière-plan la volonté de savoir si combattre la pauvreté infantile trouve sa justification dans la pénibilité de la situation de l'enfant aujourd'hui ou dans la menace pour l'adulte de demain. Une analyse de la pauvreté chez les enfants et des mesures prises dans l'Union Européenne est suivie par un chapitre analogue sur la Belgique. Cette contribution se conclut par la relation entre la pauvreté infantile et les droits des enfants, qui doit être renforcée dans l'intérêt des deux voies, pour l'instant encore trop parallèles.

Nicolas Bernard & Bernard Hubeau se penchent sur le rôle que jouent ou devraient jouer les droits fondamentaux (socio-économiques) relatifs à la pauvreté et les situations de pauvreté ainsi que l'amélioration de la position sociale et juridique des catégories de populations concernées. Ils se concentrent à cet effet sur les droits fondamentaux socio-économiques, énumérés depuis 1994 dans la Constitution belge, et sur le droit à un logement décent comme une sorte de « ca-

sus ». Ils tâchent plus particulièrement d'appliquer les positions plus générales ou de les illustrer au moyen de l'habitat et de la politique du logement dans notre pays.

Les auteurs approfondissent ce qu'il est de coutume d'appeler « l'efficacité normative » des droits fondamentaux socio-économiques, axés sur les situations de pauvreté. Ici, la question centrale est de savoir comment les droits fondamentaux socio-économiques se répercutent dans les situations de pauvreté. Au paragraphe suivant, il s'agit essentiellement de la teneur des droits fondamentaux et de la relation avec la pauvreté, plus particulièrement envers le droit au logement. Dans le troisième paragraphe, ils repositionnent « l'efficacité normative » des droits fondamentaux sociaux dans un cadre plus large, en l'occurrence celui de l'efficacité des droits fondamentaux dans l'État-Providence en général.

Ils terminent en examinant dans quelle mesure l'article 23 de la Constitution, qui comprend les droits fondamentaux socio-économiques, s'applique directement sur les situations de pauvreté, quels sont les rôles de la « dignité humaine » comme cadre de référence général et du principe *standstill* comme garantie de progrès sur l'efficacité des droits fondamentaux.

Nicolas van Puymbroeck, Ilke Adam et Hannelore Goeman constatent qu'en comparaison avec d'autres domaines de politique, celle de l'intégration de migrants est une dimension européenne relativement récente. À l'exception de quelques mesures politiques catégoriques, les autorités européennes ont exploité le panel d'instruments de coordination et d'incitants financiers souples afin d'influencer la politique d'intégration des États membres. L'Union estime que la politique d'intégration ne doit plus seulement être étudiée sur la base de processus de développement *endogènes* au niveau de l'État, de l'entité fédérée ou du pouvoir local; par le développement d'une politique d'intégration européenne, il faut porter son attention aux influences *exogènes* de la politique (*policy*), au processus politique (*politics*) et au développement institutionnel (*polity*) en matière d'intégration dans les différents États membres – le modèle également adopté par Gert Verschraegen.

Les auteurs examinent l'eupéanisation de la politique d'intégration « belge ». Dans une première phase, ils détaillent l'historique et les finalités de la politique d'intégration européenne, puis se penchent sur les principales évolutions de la politique d'intégration belge, le développement institutionnel et les processus politiques centraux. Enfin, ils analysent l'impact des instruments de coordination européens non contraignants (points de contacts nationaux pour l'intégration) et un instrument financier souple (le Fonds d'intégration européen).

Bien que les initiatives européennes ne soient pas à l'origine des changements dans la politique d'intégration des divers États membres, l'une de leurs conclusions est qu'elles ont néanmoins modifié la structure et les opportunités pour les acteurs politiques de chaque État. Une autre constatation, remarquable, est que l'influence européenne semble renforcer le pouvoir et l'importance du niveau fédéral belge en matière de politique d'intégration.

Quelle politique alors?

Nous devons constater que les ambitieuses résolutions du Conseil Européen de Lisbonne en 2000, de prendre des mesures décisives pour éradiquer la pauvreté, n'ont pas porté leurs fruits: aujourd'hui, 85 millions d'Européens vivent toujours sous le seuil de pauvreté. Cela signifie-t-il que la politique ne soit pas une variable importante lorsqu'il s'agit des futurs développements à propos de la pauvreté et d'autres formes d'exclusion sociales? L'hypothèse la plus plausible est en effet qu'à politiques identiques ou purement compensatoires (c'est-à-dire, pour compenser les effets de la crise financière et économique), les situations s'aggravaient suite aux évolutions décrites. Les extincteurs doivent essayer d'éteindre les problèmes économiques et sociaux généraux, peut-être dans l'espoir de produire un effet *trickle-down*; mais le modèle optimiste est une nouvelle fois considéré comme utopiste. Il ne suffit cependant pas non plus de se concentrer sur le chômage et la perte du pouvoir d'achat des classes moyennes. En élaborant les mesures destinées à ralentir la récession et/ou à stimuler la reprise économique, parviendrons-nous à prendre des initiatives efficaces en matière de lutte contre la pauvreté?

NOTES

1. Ce rapport bruxellois sur la pauvreté comprend alternativement l'actualisation annuelle du Baromètre du Bien-être et un rapport à part entière; en 2010, ce rapport se composera de nouveau de cinq parties.
2. En 1999, dans le prolongement de l'Accord de coopération relatif à la continuité de la lutte contre la pauvreté conclu en 1998 (approuvé par décret en 1999), le Gouvernement wallon confiait à la DIIS le soin d'élaborer un rapport sur la cohésion sociale. Le premier Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne, paru en 2001, avait pour vocation de faire le point sur l'accès de l'ensemble des Wallons (au sens large) aux droits fondamentaux garantis par la Constitution.
3. Cette définition se poursuit ainsi: 'la cohésion sociale bâtie sur le fondement des droits de l'homme ne vise pas tant à mettre en œuvre un minimum de droits pour les exclus qu'à permettre à tous l'accession aux mêmes droits. Elle consiste également à créer, au sein de la société, une solidarité qui réduise au minimum l'exclusion, tout en soutenant des mesures spécifiques pour aider ses membres les plus vulnérables. Il ne s'agit donc pas seulement de garantir contre les risques sociaux dans une démarche de prévention, mais bien d'assurer l'égalité des chances et des droits pour tous, dans l'ensemble des domaines de la vie quotidienne (logement, santé, culture, éducation, formation, emploi, etc.) et dans une perspective multidimensionnelle d'émancipation des personnes. Ainsi définie, la cohésion sociale englobe toutes les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et les politiques d'inclusion sociale; elle poursuit un objectif ambitieux d'accès au bien-être pour tous par la promotion de l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux.
4. La citation se poursuit ainsi: « On désigne généralement par « nouveaux pauvres »: les femmes célibataires (avec enfants) qui ont une situation professionnelle incertaine, les chômeurs qui cumulent plusieurs handicaps, les personnes gravement endettées, les familles ayant un seul revenu. »

CHAPITRE 2

Pauvreté et exclusion sociale en Europe et en Belgique

An Van Haarlem & Geert Campaert

1. Introduction

Les louables intentions prises par le Conseil Européen de Lisbonne en 2000 visant à réduire de façon drastique la pauvreté en 2010 n'ont pas produit les effets escomptés: à l'heure actuelle, 85 millions d'Européens vivent encore sous le seuil de pauvreté. 2010 ayant été déclarée Année Européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (arrêté 1098/2008/EG), le sujet occupe le devant de la scène. Eurostat publie pour l'occasion plusieurs rapports tel le « Combating poverty and social exclusion, a portrait of the European Union 2010 », qui dresse un relevé des concepts et indicateurs utilisés dans le cadre de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Un Eurobaromètre indique également comment la pauvreté et l'exclusion sociale sont vécues par la population européenne.

Au moyen de statistiques, ce chapitre s'efforce d'esquisser la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Belgique. Les données interprètent le contexte dans lequel prend forme la politique sociale aux niveaux belge et européen. Nous utilisons une définition multidimensionnelle de la pauvreté et les divers aspects sont éclairés au moyen des plus récentes données chiffrées. Nous essayons de comprendre comment la pauvreté et l'exclusion sociale se manifestent en Europe, où et avec quelle intensité. Nous voulons en outre situer la Belgique par rapport aux autres états de l'Union Européenne.

2. Seuils de pauvreté

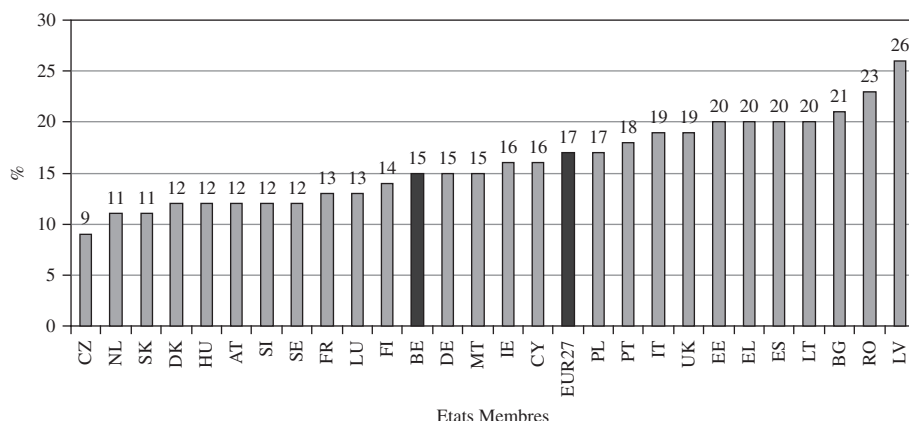
Un seuil de pauvreté peut être fixé de différentes façons (Dewilde & Raeymaeckers, 2008). Les trois méthodes les plus fréquentes sont: la pauvreté relative en fonction des revenus, le calcul de la privation matérielle et la méthode subjective. Nous les détaillons plus loin, au moyen des dernières statistiques.

2.1 Revenu et pauvreté

2.1.1 Pauvreté relative exprimée en fonction des revenus

La façon la plus fréquente consiste à fixer un seuil la pauvreté (ou seuil de risque de pauvreté, comme on l'appelle aujourd'hui en Union Européenne) sur la base du revenu: c'est un indicateur primaire de la Méthode Ouverte de Coordination de la Stratégie de Lisbonne. Ce seuil de risque de pauvreté est fixé à 60% du revenu médian équivalent national après les transferts sociaux. Cette méthode est largement utilisée dans les comparatifs internationaux, mais n'est pas sans restriction. Elle mesure surtout la répartition des revenus, moins les évolutions dans les niveaux de revenus (Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Raeymaeckers & Goedemé, 2008). Cela est illustré un peu plus loin (2.2) au moyen d'un exemple.

Illustration 1 – Pauvreté relative exprimée en revenus dans l'E, 2008.



Source: Eurostat – EU-SILC.

En 2008, comme un an plus tôt, 17% de la population totale de l'Union vivaient sous le seuil de pauvreté, soit 85 millions de personnes (Wolff, 2010). L'écart entre les pays où le risque de pauvreté est le plus faible (Tchéquie: 9%, Pays-Bas et Slovaquie: 11%) et ceux situés au sommet de l'échelle (Lettonie: 26%, Roumanie: 23%, Bulgarie: 21%) est considérable. Avec un seuil de 15%, la Belgique figure sous le seuil moyen de l'Union.

Le tableau 1 dresse un aperçu du pourcentage de pauvreté relative et du risque de pauvreté (RP) pour plusieurs catégories en Belgique et dans l'UE 27.

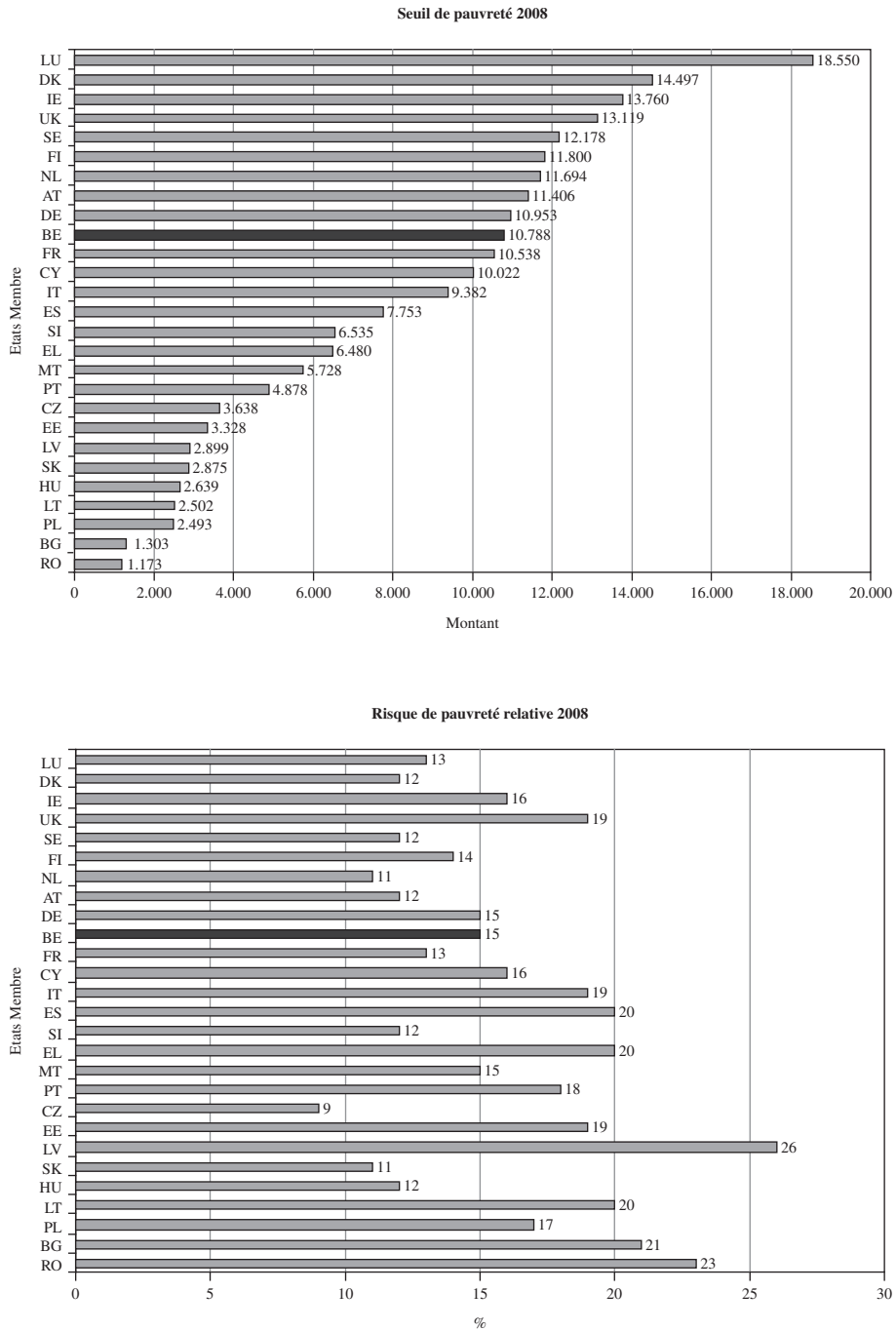
En Belgique comme dans l'Union, le risque de pauvreté pour les femmes est supérieur à celui des hommes. Pour les catégories d'âge, les personnes de plus de 65 ans présentent en Belgique le risque de pauvreté le plus élevé, suivies des enfants. Dans l'UE 27 aussi, les enfants et les personnes âgées (19%) ont plus de risques d'être frappés de pauvreté que l'Européen moyen.

Tableau 1 – Pourcentage de ménages pauvres et risque de pauvreté (RP) par catégories, Belgique et EU-27, 2008.

	Belgique		EU-27	
	%	RP	%	RP
Total	15	100	17	100
Genre				
Hommes	14	93	16	94
Femmes	16	107	17	100
Age				
0-17 ans	17	113	20	118
18-64 ans	12	80	15	88
> 65 ans	21	140	19	112
Type de ménage				
Adultes isolés	22	147	26	153
Deux adultes (dont un de plus de 65 ans)	21	140	16	94
Deux adultes (de moins de 65 ans)	8	53	10	59
Total – sans enfant à charge	15	100	15	88
Familles monoparentales	39	260	35	206
Deux adultes, un seul enfant à charge	8	53	12	71
Deux adultes, deux enfants à charge	8	53	14	82
Deux adultes, au moins trois enfants à charge	16	107	26	153
Total – avec enfants à charge	15	100	18	106
Activité professionnelle (population > 18 ans)				
Chômeurs	35	233	44	259
Autres inactifs	26	173	27	159
Pensionnés	18	120	17	100
Travailleurs	5	33	8	47
Total (> 18 ans)	14	93	15	88
Niveau d'instruction				
Scolarité courte (maximum secondaire inférieur)	23	153	24	141
Scolarité moyenne (jusqu'au secondaire supérieur)	11	73	13	76
Scolarité longue (enseignement supérieur)	6	40	6	35
Situation immobilière				
Propriétaires	10	67	14	82
Locataires	28	187	25	147
	Belgique		EU-27	
Quintiles des revenus	4		5	
Écart relatif médian des revenus	17		22	
Montant du seuil de pauvreté (60% de la médiane)				
Isolés	10.788		nc	
Couples, deux enfants à charge	22.654		nc	

Source: Eurostat – EU-SILC, 2008.

Illustration 2 – Seuil de pauvreté des personnes isolées < > risque de pauvreté relative, 2008.



Source: Eurostat – EU-SILC, 2008.

À un autre niveau, les familles monoparentales sont les plus exposées à la pauvreté, dans l'UE comme en Belgique. Les personnes isolées présentent elles aussi un risque sensiblement supérieur à celui des familles composées de deux adultes de moins de 65 ans: en Belgique, 22% des isolés vivent sous le seuil de pauvreté, contre seulement 8% des ménages composés de deux adultes avec un ou deux enfants.

Le travail apporte une bonne protection contre la pauvreté: 35% des chômeurs en Belgique vivent sous le seuil de pauvreté, contre 5% des travailleurs seulement. Dans l'UE 27, ce pourcentage est de respectivement 44 et 8%. Le niveau d'instruction apporte à son tour une bonne garantie: les personnes peu scolarisées, n'ayant pas dépassé le secondaire inférieur, sont en Belgique comme en Europe quatre fois plus nombreuses à vivre sous le seuil de pauvreté que les diplômés de l'enseignement supérieur.

En Belgique, le quintile (= 20%) des plus nantis jouissent d'un revenu quatre fois supérieur à celui des 20% les plus pauvres – il est cinq fois plus élevé à l'échelle de l'Europe.

L'écart médian relatif du risque de pauvreté reflète la différence entre le revenu médian des personnes vivant sous le seuil de pauvreté et le seuil de pauvreté lui-même, exprimé par un pourcentage de ce dernier. Ainsi, la moitié des personnes vivant sous le seuil de pauvreté en Belgique perçoit un revenu mensuel inférieur à 746 € pour les isolés (le seuil de pauvreté diminué de 17% de ce même seuil de pauvreté). Cet indicateur reflète le niveau de pauvreté des populations vivant sous ce seuil.

2.1.2 *Seuil légal de pauvreté*

Le seuil légal de pauvreté équivaut aux allocations ou indemnités prévues par les pouvoirs publics afin de conserver un niveau de vie minimal (Dewilde & Raeymaeckers, 2008). Le montant de ces allocations minimales est fixé par décisions politiques (souvent une loi), sans nécessairement se baser sur les besoins réels de la population. De ce fait, chaque pays a son propre niveau de revenus minimums et ses conditions spécifiques pour en bénéficier (Marx & Van Mechelen, 2009), ce qui complique une comparaison internationale.

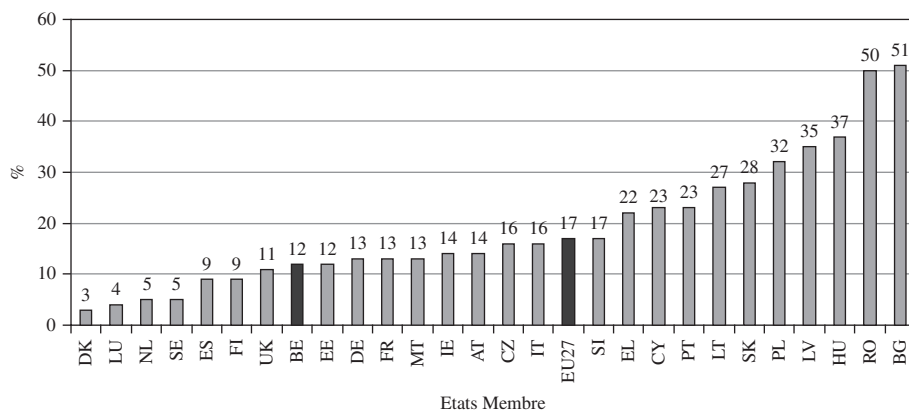
2.2 **Privation matérielle**

La méthode du seuil de pauvreté exprimée en fonction des revenus ne parvient pas à mesurer valablement toutes les facettes de la pauvreté (Dewilde & Raeymaeckers, 2008; Storms, Van den Bosch et al., 2009). En termes de revenus relatifs, elle distingue rarement les risques de pauvreté entre les « anciens » et « nouveaux » États membres de l'Union Européenne, alors que la différence est pourtant bien réelle en revenus absolus. A première vue, l'illustration 2 indiquerait que les classements des États membres établis en fonction du seuil de pauvreté et du risque de pauvreté relative ne concordent pas. Ainsi, on l'a vu, la Tchèque est l'État

européen présentant le plus faible risque de pauvreté relative. Mais exprimé selon le seuil de pauvreté absolue, la Tchéquie compte parmi les revenus les plus faibles d'Europe. Cela vaut également pour la Slovaquie et la Slovénie. Cette anomalie apparente est due au fait que les revenus sont relativement bien répartis et que le risque de pauvreté relative y est plus faible (Van den Bosch, Storms et al., 2009). Si le bien-être augmente et que tous les revenus en profitent de façon équivalente, ce pourcentage de pauvreté restera identique. Même chose en période de crise lorsque tous les revenus diminuent de façon proportionnelle. C'est la raison pour laquelle un indicateur de privation a été intégré parmi les outils européens.

L'indicateur de privation mesure le pourcentage de la population confrontée à des conditions de vie difficiles, c'est-à-dire éprouvant des difficultés dans au moins 3 des 9 domaines suivants: se permettre une semaine de vacances par an à l'extérieur du domicile; se permettre de la viande, du poisson ou une alternative végétarienne un jour sur deux; ne pas avoir d'arriérés de paiement; chauffer correctement son habitation; payer des dépenses inattendues d'une valeur d'un mois du revenu équivalent au seuil de risque de pauvreté de l'année précédente; se permettre l'achat d'un téléviseur, de communications téléphoniques (fixes ou mobiles), d'une voiture particulière, d'un lave-linge.

Illustration 3 – Privation matérielle, 2008.



Source: Eurostat – EU-SILC, 2008.

L'illustration 3 montre le pourcentage de la population qui ne peut pas se permettre au moins trois éléments de la liste ci-dessus. La Belgique réalise un résultat honnête: seulement 12% de sa population peut être considérée comme matériellement pauvre. Ce taux est de 17% sur l'ensemble de l'Union, mais avec de grandes disparités entre États: seulement 3% au Danemark, contre 50% de l'ensemble de la population bulgare et roumaine.

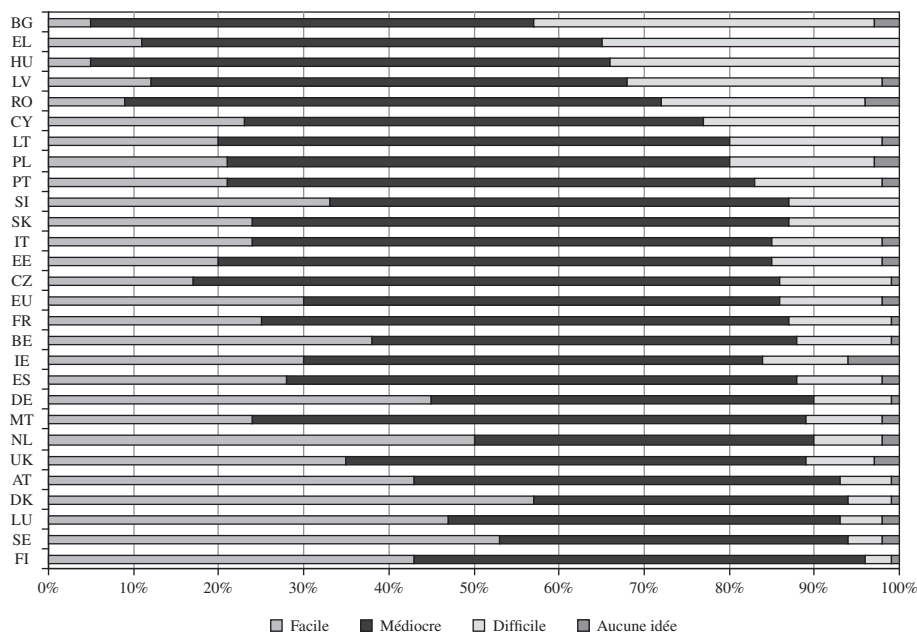
Comparé à l'illustration 2, qui concerne la pauvreté relative exprimée en fonction du revenu, le pourcentage obtenu par les meilleurs pays avec l'index de priva-

tion est inférieur: le nombre de personnes connaissant des soucis matériels semble y être moindre que si l'on prend en compte l'indicateur de pauvreté en fonction des revenus. Le raisonnement inverse s'applique aussi: dans les États considérés comme les plus pauvres selon le seuil de risque de pauvreté, le pourcentage de la population en proie à des difficultés matérielles y est beaucoup plus important. En revanche, si le classement connaît quelques glissements, les grandes lignes demeurent identiques: les pays d'Europe de l'Est connaissent davantage de pauvreté, qu'elle soit d'ordre matériel ou de revenus.

2.3 Pauvreté subjective

La troisième méthode la plus fréquente, dite subjective, examine l'angle sous lequel la population considère ses revenus. En effet, un revenu dépassant le seuil de pauvreté de 1 € en exclut le bénéficiaire du statut de « pauvre », et pourtant sa situation n'est probablement guère plus aisée que celui qui a 2 € de moins par mois. L'Eurobarometer survey (2009) permet d'évaluer la façon dont la population européenne perçoit et définit la pauvreté. Il évalue entre autres si le revenu mensuel total du ménage est suffisant pour, comme on dit, ne pas connaître des fins de mois difficiles.

Illustration 4 – Le revenu mensuel du ménage suffit-il pour vivre? (Pourcentage de la population interrogée), 2009.



Source: Commission Européenne – Eurobarometer Survey, 2009.

L'illustration 4 classe les pays selon le pourcentage de personnes déclarant connaître des difficultés à « terminer leurs fins de mois ». En Belgique et dans l'UE 27, respectivement 11 et 12% des personnes interrogées estiment être dans ce cas. En Bulgarie, Grèce, Hongrie et Lettonie (illustration 4), ce seuil relatif de pauvreté est bien supérieur au risque de pauvreté en fonction des revenus: entre 30 et 40% de la population interrogée déclarent connaître des difficultés à payer ses factures. En Hongrie et en Bulgarie, seulement 5% des personnes interrogées affirment vivre aisément, alors qu'ils sont 50% au Danemark, en Suède et aux Pays-Bas.

2.4 Suffisance des allocations

La pauvreté subjective nous donne une image de la mesure dans laquelle les personnes trouvent qu'elles peuvent s'en sortir avec leurs revenus. Afin d'avoir une image plus objective de la mesure dans laquelle les allocations suffisent en Belgique pour participer de manière décente à notre société, Storms et Van Den Bosch ont développé l'année dernière des normes budgétaires. Cette étude (Storms & Van Den Bosch, 2009) propose des normes budgétaires pour différents types de famille. Ces normes budgétaires ont été développées en tenant compte de plusieurs suppositions importantes: les familles sont en bonne santé, n'ont pas de dettes et peuvent faire des choix informés. Il va de soi que dans le cas des personnes vivant dans la pauvreté, ces conditions ne sont souvent pas remplies dans la pratique. En tenant compte de cette importante nuance, nous pouvons vérifier où ces normes budgétaires se situent par rapport au seuil de pauvreté. Le tableau suivant illustre une comparaison du seuil de pauvreté et de la norme budgétaire pour plusieurs types de famille.¹

Tableau 2 – Comparaison de la norme budgétaire avec le seuil de pauvreté SILC, en euro.

	Norme budgétaire	Seuil de pauvreté SILC	Norme budgétaire/ Seuil de pauvreté SILC
Femme isolée	976,20	939,03	104%
Femme + enfant (g, 2 ans)	1274,09	1220,75	104%
Femme + 2 enfants (g, 2 ans et f, 4 ans)	1507,18	1502,46	100%
Femme + 2 enfants (f, 4 ans en g, 8 ans)	1636,98	1502,46	109%
Couple	1295,52	1408,55	92%
Couple + enfant (g, 8 ans)	1682,74	1690,26	100%
Couple + enfant (f, 15 ans)	1823,18	1878,07	97%
Couple + 2 enfants (g, 8 ans et f, 15 ans)	2151,50	2159,78	100%

Source: Storms & Van Den Bosch, 2009: 316.

Le tableau 2 indique que dans la plupart des cas, la norme budgétaire est très proche du seuil de pauvreté. Nous pouvons considérer le seuil de pauvreté comme

un véritable minimum pour pouvoir participer décemment à notre société, étant donné les suppositions optimistes de la norme budgétaire à certains niveaux (pas de dettes, bonne santé).

Il est également indiqué de vérifier où se situent les allocations minimales en Belgique par rapport au seuil de pauvreté SILC. Le tableau 3 (cf. infra) en donne un aperçu.

Tableau 3 – Comparaison des allocations sociales minimales avec le seuil de pauvreté SILC.

Allocation	Pourcentage seuil de pauvreté SILC
Revenu d'intégration isolé	76%
Revenu d'intégration couple, 2 enfants	66%
Invalité isolé	102%
Invalité couple, 2 enfants	84%
Chômage isolé	89%
Chômage couple, 2 enfants	67%
Pension isolé	107%
Pension couple	88%
Salaires minimum isolé	132%
Salaires minimum couple, 2 enfants	90%

Source: Baromètre inter fédéral de la pauvreté 2010.

Il ressort du tableau 3 que le revenu d'intégration sociale en Belgique reste bien inférieur au seuil de pauvreté. Les personnes qui perçoivent le revenu d'intégration sociale pendant une période prolongée ont souvent moins de chances de s'en sortir financièrement et tombent généralement dans l'endettement à terme. Il convient aussi de noter que les allocations minimales, surtout chez les couples avec enfants, sont souvent (bien) inférieures au seuil de pauvreté.

3. Emploi

Le tableau 1 nous a montré que les personnes exerçant une activité professionnelle sont nettement moins nombreuses que les chômeurs à connaître la pauvreté. Le travail protégerait donc contre la pauvreté et l'exclusion sociale – ce discours est suivi depuis les années 90 à différents niveaux de politique. L'idée d'un « État-providence actif » est amplement louée, mais l'emploi apporte-t-il toujours et pour chacun une protection suffisante? Dans une partie du chapitre, nous comparons le chômage, le taux d'emploi, les ménages au chômage et les travailleurs pauvres.

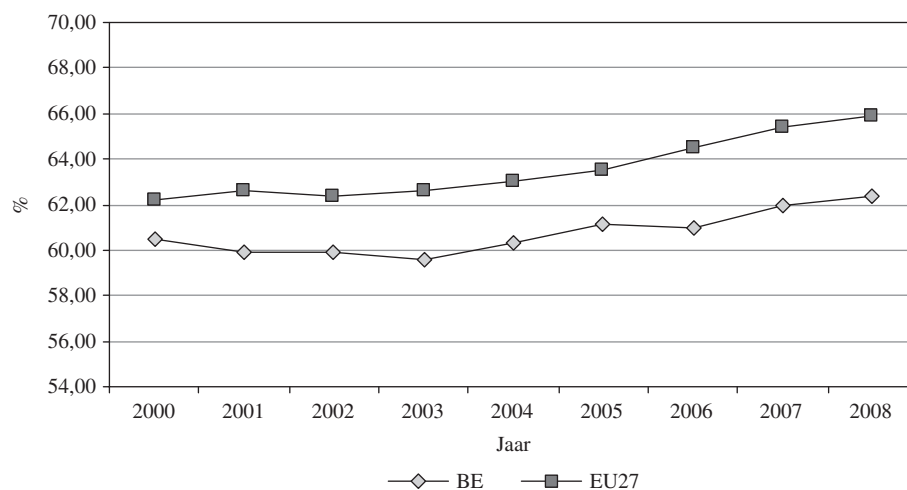
Le Conseil Européen de Lisbonne a décidé en 2000 de porter à 70% le taux d'emploi dans l'Union Européenne en 10 ans. Le taux de participation de la population féminine était fixé à 60% et à 50% pour les travailleurs âgés entre 55 et 64 ans.

Tableau 4 – Taux d'emploi (personnes de 15 à 64 ans), 2000-2008.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MT	54,2	54,3	54,4	54,2	54,0	53,9	53,6	54,6	55,3
HU	56,3	56,2	56,2	57,0	56,8	56,9	57,3	57,3	56,7
IT	53,7	54,8	55,5	56,1	57,6	57,6	58,4	58,7	58,7
RO	63,0	62,4	57,6	57,6	57,7	57,6	58,8	58,8	59,0
PL	55,0	53,4	51,5	51,2	51,7	52,8	54,5	57,0	59,2
EL	56,5	56,3	57,5	58,7	59,4	60,1	61,0	61,4	61,9
SK	56,8	56,8	56,8	57,7	57,0	57,7	59,4	60,7	62,3
BE	60,5	59,9	59,9	59,6	60,3	61,1	61,0	62,0	62,4
LU	62,7	63,1	63,4	62,2	62,5	63,6	63,6	64,2	63,4
BG	50,4	49,7	50,6	52,5	54,2	55,8	58,6	61,7	64,0
ES	56,3	57,8	58,5	59,8	61,1	63,3	64,8	65,6	64,3
LT	59,1	57,5	59,9	61,1	61,2	62,6	63,6	64,9	64,3
FR	62,1	62,8	63,0	64,0	63,8	63,7	63,7	64,3	64,9
EU27	62,2	62,6	62,4	62,6	63,0	63,5	64,5	65,4	65,9
CZ	65,0	65,0	65,4	64,7	64,2	64,8	65,3	66,1	66,6
IE	65,2	65,8	65,5	65,5	66,3	67,6	68,6	69,1	67,6
PT	68,4	69,0	68,8	68,1	67,8	67,5	67,9	67,8	68,2
LV	57,5	58,6	60,4	61,8	62,3	63,3	66,3	68,3	68,6
SI	62,8	63,8	63,4	62,6	65,3	66,0	66,6	67,8	68,6
EE	60,4	61,0	62,0	62,9	63,0	64,4	68,1	69,4	69,8
DE	65,6	65,8	65,4	65,0	65,0	66,0	67,5	69,4	70,7
CY	65,7	67,8	68,6	69,2	68,9	68,5	69,6	71,0	70,9
FI	67,2	68,1	68,1	67,7	67,6	68,4	69,3	70,3	71,1
UK	71,2	71,4	71,4	71,5	71,7	71,7	71,6	71,5	71,5
AT	68,5	68,5	68,7	68,9	67,8	68,6	70,2	71,4	72,1
SE	73,0	74,0	73,6	72,9	72,1	72,5	73,1	74,2	74,3
NL	72,9	74,1	74,4	73,6	73,1	73,2	74,3	76,0	77,2
DK	76,3	76,2	75,9	75,1	75,7	75,9	77,4	77,1	78,1

Source: Eurostat – lfsi_emp_a.

Illustration 5 – Évolution du taux d'emploi en Belgique et dans l'UE 27, 2000-2008.

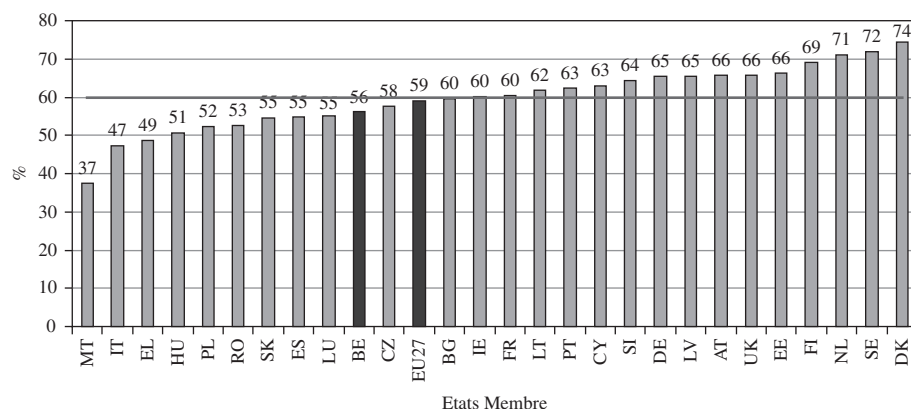


Source: Eurostat – lfsi_emp_a.

Globalement, nous constatons une hausse des taux d'emploi dans la quasi-totalité des pays de l'Union (tableau 4). Malgré celle amorcée en 2004, la Belgique connaît cependant un niveau très faible: seulement 62% de sa population âgée entre 15 et 64 ans est active sur le marché du travail. La moyenne européenne est meilleure (66%), sans atteindre pourtant l'objectif lisboète. Celui-ci n'est obtenu que par 8 des 27 États membres. Le Danemark et les Pays-Bas présentent le taux le plus élevé, Malte et la Hongrie le plus bas. Il faut cependant relativiser ces chiffres étant donné que certains États, comme la Belgique, imposent une obligation de scolarité et interdisent le travail avant 18 ans.

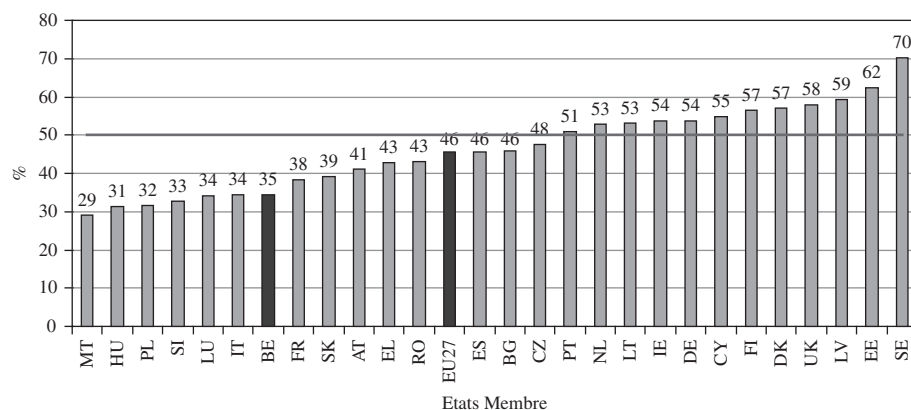
Le taux d'activité des femmes dans l'Union Européenne était de 59% en 2008 (illustration 6); l'objectif des 60% (représenté dans le graphique par une ligne noire) est pratiquement atteint. La Belgique ne présente qu'un taux de 56%, inférieur à la moyenne européenne. Le taux de participation des femmes sur le marché du travail augmente toutefois depuis 2000.

Illustration 6 – Taux d'emploi des femmes, 2008.



Source: Eurostat – lfsi_emp_a.

Illustration 7 – Taux d'emploi des personnes âgées (55-64 ans), 2008.



Source: Eurostat – lfsi_emp_a.

En Belgique, seulement 33% des personnes de plus de 55 ans demeurent actives (illustration 7): une fois encore, la Belgique est à la traîne. Sa situation est essentiellement due au nombre élevé de prépensionnés. La moyenne européenne n'atteint pas l'objectif annoncé de 50% (ligne noire sur le graphique): en 2008, le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans n'était que de 46%, soit beaucoup plus que la moyenne belge. La Suède arrive en tête avec 50% d'emploi des personnes d'au moins 55 ans.

Tableau 5 – Taux de chômage (15-64 ans), dernier trimestre 2005-2009.

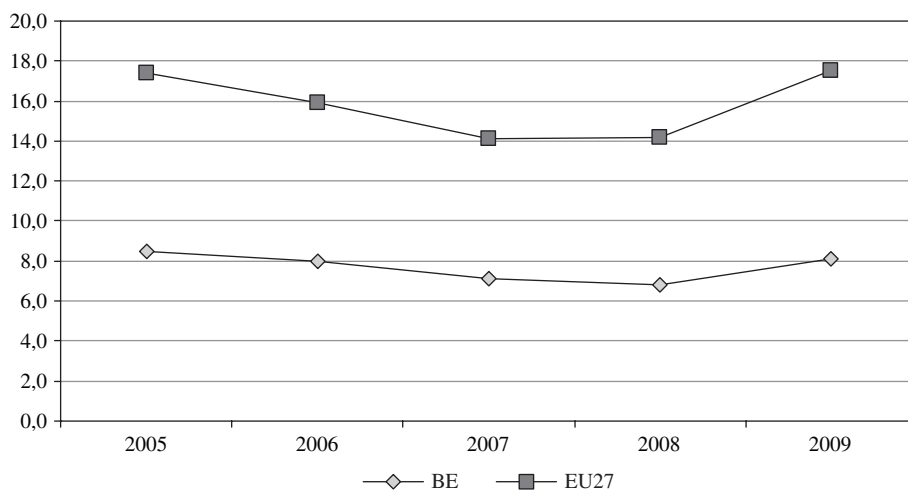
	2005	2006	2007	2008	2009
NL	4,5	3,6	2,8	2,6	3,8
AT	5,2	4,5	4,1	4,0	4,8
LU	4,5	4,7	3,8	5,4	5,3
CY	5,4	4,3	3,6	3,4	6,1
SI	7,4	5,7	4,8	4,3	6,6
DK	4,1	3,6	3,2	3,6	6,8
CZ	7,8	6,6	4,9	4,4	7,3
DE	10,9	9,8	8,2	7,0	7,3
MT	7,4	6,5	6,0	6,4	7,5
UK	5,1	5,4	5,0	6,3	7,7
RO	7,2	7,5	6,4	6,1	7,8
BG	10,0	8,4	6,2	5,1	8,0
BE	8,5	8,0	7,1	6,8	8,1
FI	7,7	6,8	6,2	6,0	8,3
SE	7,2	6,1	5,6	6,3	8,4
PL	17,0	12,4	8,6	6,8	8,6
IT	8,1	7,0	6,7	7,1	8,7
EU27	8,9	7,9	7,0	7,4	9,4
FR	9,3	8,6	7,7	7,9	9,8
EL	9,8	8,9	8,2	8,1	10,5
HU	7,3	7,5	7,8	8,0	10,5
PT	8,5	8,7	8,3	8,3	10,7
IE	4,5	4,2	4,7	7,6	12,6
SK	15,4	12,1	10,4	8,7	13,9
LT	7,2	4,9	4,3	8,0	15,8
EE	7,3	5,7	4,3	7,8	15,9
ES	8,8	8,3	8,7	14,0	18,9
LV	7,9	6,3	5,4	10,1	20,1

Source: Eurostat – lsfq_urgan.

Le tableau 5, qui représente le taux de chômage au dernier trimestre de 5 années consécutives, indique que le chômage a augmenté dans tous les États suite à la crise économique. Les trois pays baltes ont particulièrement souffert, leur taux de chômage connaissant des hausses affolantes. Les résultats des Pays-Bas sont d'autant plus remarquables que malgré un accroissement en 2009, le niveau de

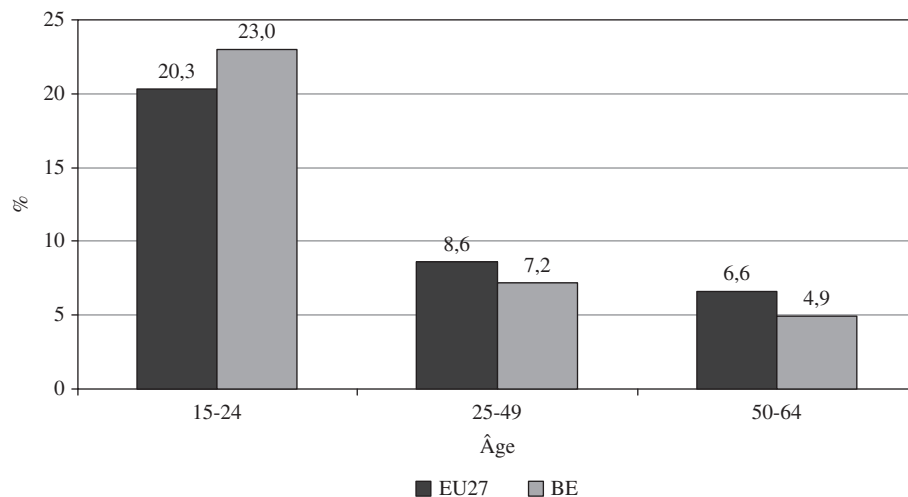
chômage n'est resté qu'à 3,8%. La moyenne européenne a connu une augmentation du nombre de chômeurs entre 2008 et 2009: 9,4% de la population active est sans travail. La Belgique présente un taux de 8,1% (illustration 8).

Illustration 8 – Taux de chômage (15-64 ans), dernier trimestre 2005-2009, Belgique et l'UE 27.



Source: Eurostat – lsfq_urgan.

Illustration 9 – Taux de chômage en Belgique et dans l'UE 27 selon l'âge, 2009.

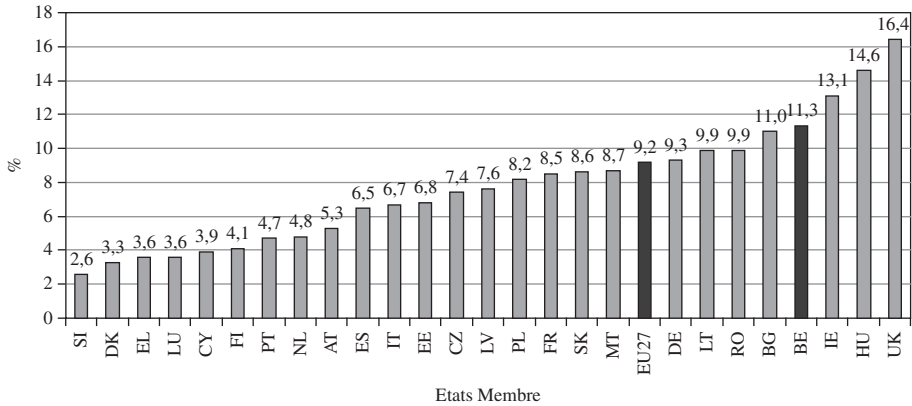


Source: Eurostat – lsfq_urgan.

D'après l'illustration 9, nous pouvons affirmer que le chômage touche essentiellement les jeunes de 15 à 24 ans, en Belgique comme dans l'UE 27. Plus d'un jeune

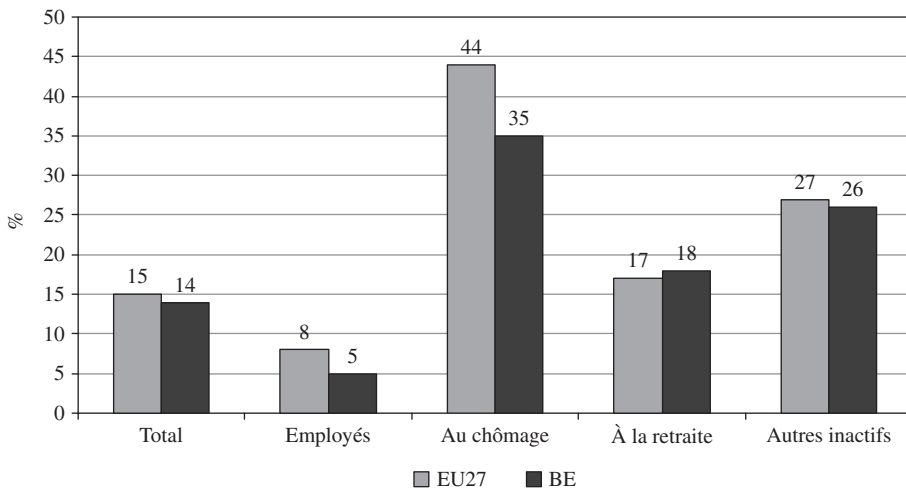
Européen sur cinq est sans emploi, et un Belge sur quatre! Bien que le pourcentage soit nettement moins élevé dans la catégorie des 25 à 49 ans, le taux en Belgique est malgré tout de 7,2%. La raison du faible taux de chômage en Belgique des personnes d'au moins 50 ans est due au grand nombre de prépensionnés.

Illustration 10 – Pourcentage d'enfants (0-17 ans) élevés dans un ménage où personne ne travaille.



Source: Eurostat – EU-SILC, 2008.

Illustration 11 – Risque de pauvreté selon le statut professionnel le plus récent, l'UE 27, Belgique, 2008 (18 ans et plus).

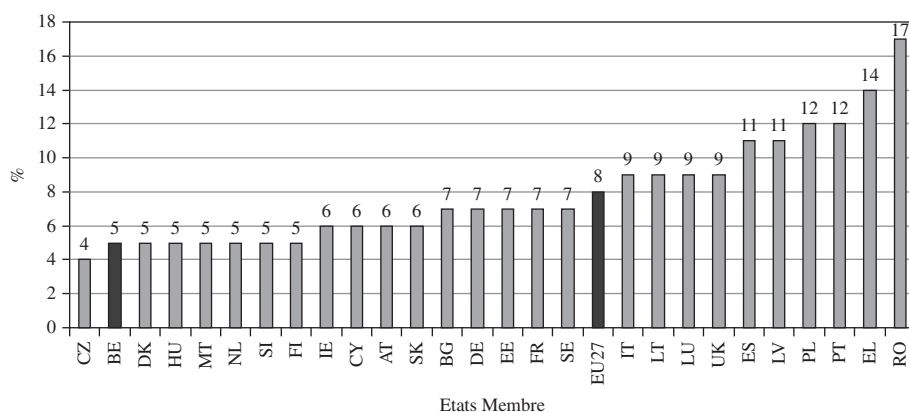


Source: Eurostat – EU-SILC.

Le nombre d'enfants grandissant dans un ménage où personne n'exerce d'activité professionnelle légalement rémunérée est de 11,3% en Belgique (illustration 10),

ce qui la place pratiquement en queue de peloton. Dans ce contexte, il semble très légitime que la pauvreté infantile soit l'un des thèmes principaux de la Présidence Belge lors de l'Année Européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans l'UE 27, 9,2% des enfants vivent dans un ménage où personne n'a de travail.

Illustration 12 – Travailleurs pauvres en 2008 (18 ans et plus).



Source: Eurostat – EU-SILC.

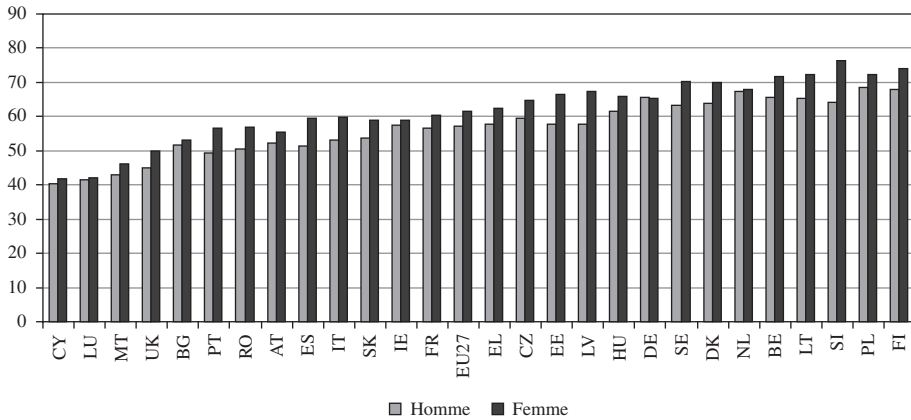
Le travail est donc vu comme un remède contre la pauvreté, remède largement utilisé dans la politique de l'État-providence actif. D'après l'illustration 11, les chômeurs et autres inactifs courent un risque de pauvreté très sérieux, au contraire des travailleurs. Cependant, même le risque le plus faible demeure un « risque », et les personnes actives sur le marché du travail peuvent tomber sous le seuil de pauvreté. Dans l'illustration 12, nous constatons effectivement qu'un emploi rémunéré n'apporte aucune garantie de protection contre la pauvreté, en particulier en Roumanie où 17% des plus de 18 ans ayant un emploi se trouvent malgré tout sous le seuil de pauvreté. La Belgique, avec 5%, partage la deuxième place avec une brochette d'autres nations. Dans l'UE 27, 8% des personnes ayant un emploi sont considérés comme pauvres. Selon Marx en Verbist (2008), la Belgique doit ses bons résultats à ses structures salariales, qui limitent le nombre de bas revenus. En outre, les personnes ayant un emploi peu rémunéré sont rarement les seules ressources financières du ménage, ce qui leur permet de se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté.

4. Enseignement

Le tableau 1 a prouvé que le risque de pauvreté diminue parallèlement à l'allongement du niveau d'études des individus. Un diplôme offre une bonne protection

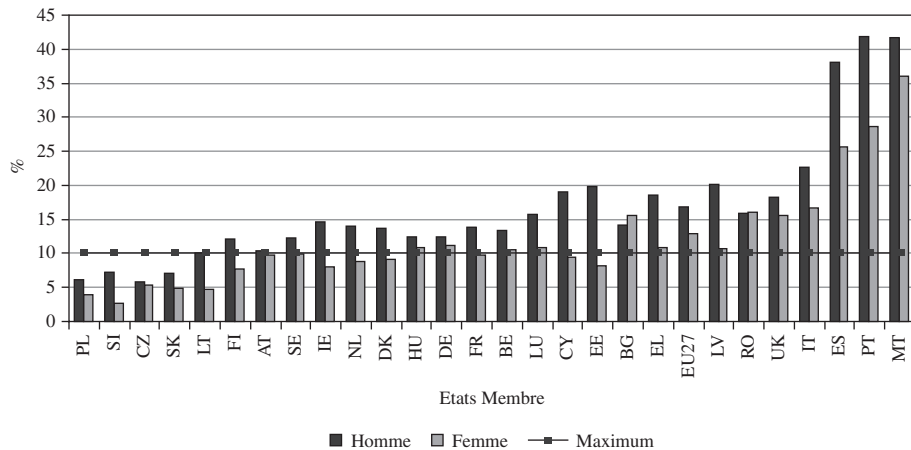
contre la pauvreté, parce qu’il permet d’accéder à des emplois offrant de meilleurs salaires. Dans l’UE 27, le risque de pauvreté chute de 24% pour les personnes n’ayant pas dépassé le secondaire inférieur à seulement 6% pour les diplômés de l’enseignement supérieur.

Illustration 13 – Pourcentage des 15 à 24 ans suivant un enseignement, selon le genre, 2007.



Source: Eurostat – educ_thpar.

Illustration 14 – Abandon précoce des études, selon le genre, 2008.



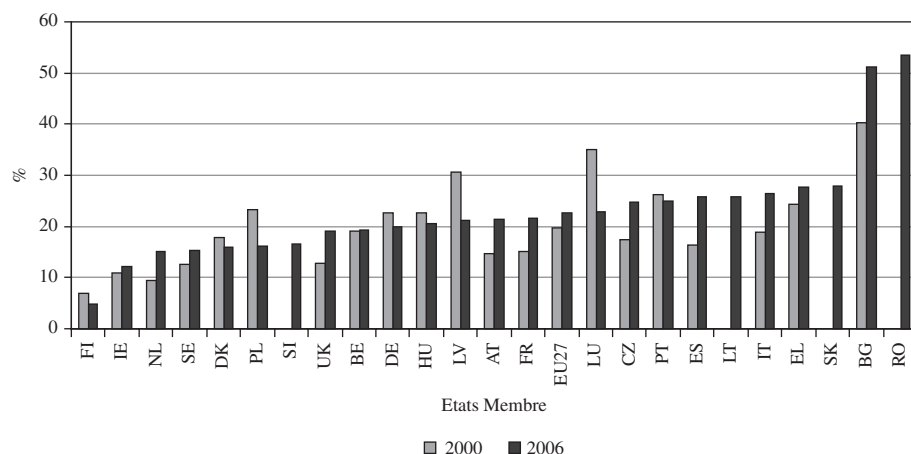
Source: Eurostat – lfsi_edu_a.

L’illustration 13 montre le pourcentage de jeunes de 15 à 24 ans suivant un enseignement, en commençant par les États ayant le taux de participation scolaire le plus bas (Chypre, seulement 41%), pour terminer par la Finlande (71%). On remarque vite que le pourcentage de jeunes filles inscrites dans l’enseignement est

globalement supérieur à celui des garçons. En Belgique, 70% des jeunes suivent l’enseignement, la moyenne européenne flirte avec les 60%. Ces chiffres peuvent toutefois être influencés par la longueur des études, le choix des disciplines, le nombre d’étudiants devant répéter leur année et les structures d’enseignement entre différents États (Eurostat, 2010).

L’illustration 14 indique le pourcentage de jeunes de 18 et 24 ans, ayant au mieux un diplôme d’enseignement secondaire inférieur et n’ayant suivi aucune autre formation, qui cessent leurs études de façon prématurée. L’un des objectifs de la Stratégie de Lisbonne consistait à ne pas dépasser 10% d’abandons en 2010 (représenté dans le graphique par la ligne noire). Seuls quelques États atteignent cet objectif. On remarque que les jeunes gens interrompant prématurément leurs études sont bien plus nombreux que les jeunes filles: 17% contre 13% dans l’UE 27. Les pays sont rangés sur l’axe X depuis le taux le plus faible d’abandons précoces jusqu’au taux le plus élevé. La Pologne, la Slovénie, la Tchéquie, la Slovaquie, la Lituanie et la Finlande n’atteignent pas les objectifs de 10%. Avec 12%, la Belgique est en milieu de file. En moyenne, 15% des jeunes Européens de 18 à 24 ans quittent les bancs de l’école avec seulement un diplôme d’enseignement secondaire inférieur en poche.

Illustration 15 – Nombre de jeunes de 15 ans ayant de faibles aptitudes à la lecture, 2000-2006.



Source: Eurostat tsdsc450.

L’illustration 15 indique le nombre de jeunes de 15 ans enregistrant des résultats médiocres au ‘Programme for International Student Assessment’ (PISA) de l’OCDE, ce qui révèle qu’ils ne sont pas en mesure de comprendre un texte écrit, de l’utiliser ou d’y réfléchir (Eurostat, 2010). Les États n’ayant pas de statistiques disponibles ne sont pas repris dans ce graphique. En Roumanie et en Bulgarie, plus de la moitié des jeunes de 15 ans présentaient de grosses lacunes en 2006.

Si une belle amélioration est perceptible dans plusieurs pays entre 2000 et 2006, c'est l'inverse qui se produit dans la plupart des cas. En Bulgarie, Espagne, Italie, Tchéquie, France et Royaume-Uni, parmi d'autres, la situation s'est empirée et le nombre d'élèves souffrant de lacunes en lecture a augmenté de 2000 à 2006.

5. Logement

Les problèmes de logement se situent à différents niveaux: sans domicile fixe, sans-abri, habitations insalubres ou médiocres, loyers trop élevés, mauvais cadre de vie...

L'Europe n'a pas encore de définition homogène du phénomène des sans-abri et sans domicile fixe (Spinnewijn & Van Dijck, 2009), ce qui explique partiellement pourquoi il n'existe pas non plus de système de monitoring généralisé. Feantsa a développé à cet effet la typologie ETHOS (European Typology on HOmelessness and HOusing excluSion), qui expose toute la complexité du phénomène d'absence de domicile. On y relève quatre grandes catégories: les sans-abri, les sans domicile fixe, les personnes au logement précaire, et enfin celles ayant un logement très médiocre. Ces catégories sont elles-mêmes subdivisées en classes opérationnelles et situations de vie. Cette typologie devrait permettre de comparer les recherches et les mesures dans l'Union Européenne.

Une disparité aussi grande concerne la politique mise en place entre les nations. Seuls la Finlande et le Royaume-Uni mènent depuis des années une politique stratégique pour combattre ce phénomène (Spinnewijn & Van Dijck, 2009). Ailleurs, on relève cependant un intérêt croissant pour cette problématique. C'est même devenu une thématique centrale durant l'Année Européenne de la pauvreté. Les résultats d'une enquête sur l'aide des CPAS aux sans-abri et sans domicile fixe en Belgique ont récemment été publiés (De Boyser, Linchet et al., 2010).

Tableau 6 – Estimation du nombre de dossiers de sans-abri par région, 2008.

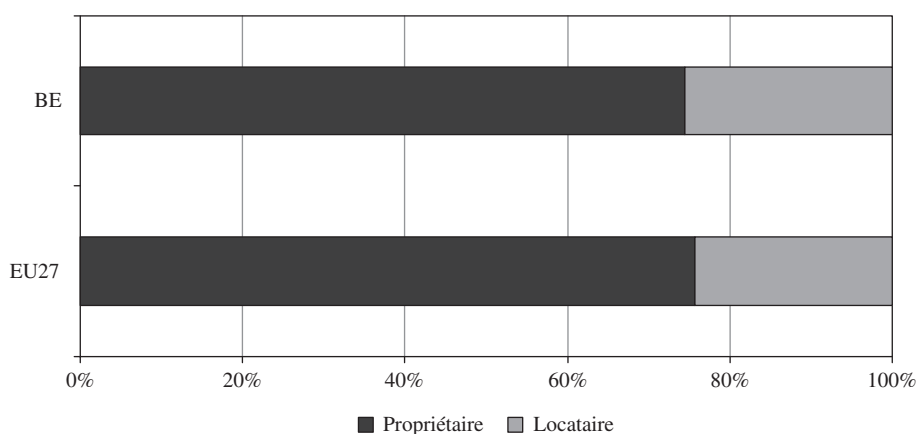
	Par 100 bénéficiaires du RMI	Par 10.000 habitants
Région Flamande	56	12
Région Wallonne	38	25
Région de Bruxelles Capitale	10	30

Source: De Boyser, K., Linchet, S., e.a., 2010.

Le questionnaire quantitatif envoyé pour cette enquête aux CPAS a permis d'évaluer le nombre de dossiers gérés par ces derniers pour les sans-abri et sans domicile fixe en 2008. Le tableau 6 n'est donc pas basé sur un décompte des sans-abri, mais bien une estimation des CPAS eux-mêmes. C'est en Flandre que l'on ren-

contre le plus grand nombre de dossiers en proportion du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, mais c'est à Bruxelles que le taux est le plus élevé selon le nombre d'habitants.

Illustration 16 – Proportion de propriétaires/locataires, 2008, Belgique et l'UE 27.



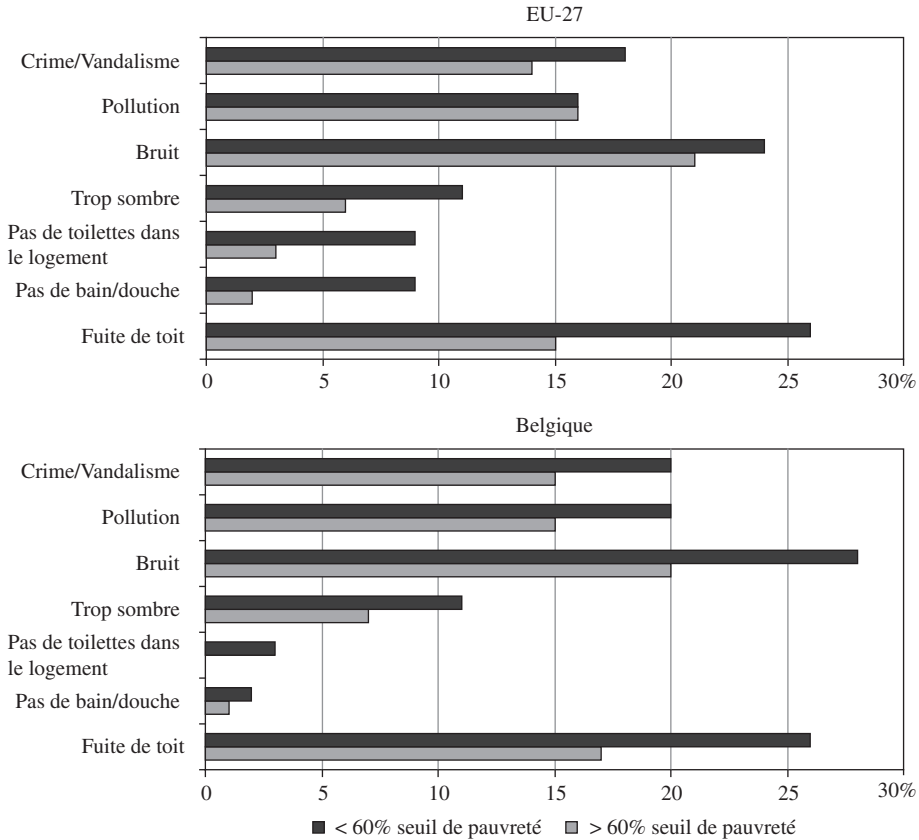
Source: Eurostat – EU-SILC.

D'après le tableau 1, nous avons pu déduire que les propriétaires de leur logement risquaient moins de connaître la pauvreté que les locataires. En Belgique, ces derniers courent un risque de pauvreté plus élevé que leurs homologues du reste de l'Europe, contrairement aux propriétaires. La majorité de la population européenne est propriétaire d'un logement, comme en atteste l'illustration 16.

En ce qui concerne la qualité de l'habitation et du cadre de vie, nous pouvons déduire de l'illustration 17 que les ménages ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté occupent des logements de nettement moins bonne qualité, mal insonorisés, dans des quartiers sales ou incertains. Les gênes auditives et les fuites de toitures sont les problèmes les plus fréquents, en Belgique comme dans l'ensemble de l'UE 27. D'après des chiffres plus détaillés, il appert que 40% des habitations de Roumanie et de Bulgarie sont dépourvues de sanitaires (Eurostat).

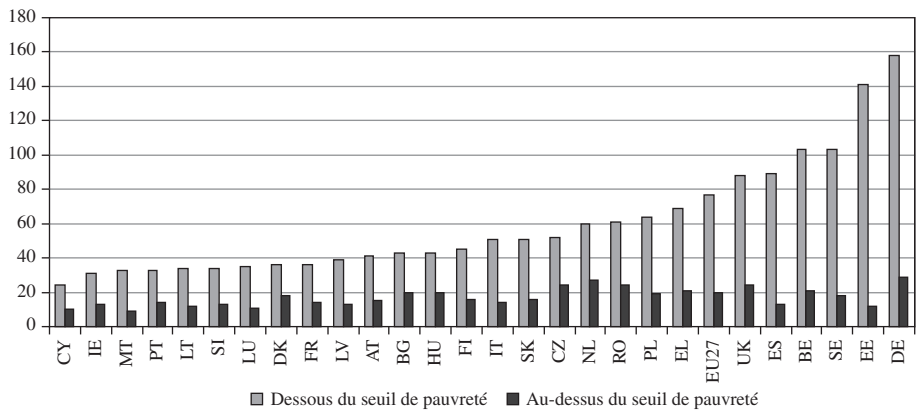
L'illustration 18 révèle la proportion du budget disponible affecté au logement pour les ménages situés sous ou au-delà du seuil de pauvreté. Comme attendu selon une vieille loi sociale, dite de Schwabe, les dépenses des familles dont les revenus n'atteignent pas le seuil de pauvreté sont proportionnellement bien supérieures à celles des ménages ayant davantage de marges financières. En Belgique comme en Suède, le coût de leur logement est même supérieur (103%!) au seuil de pauvreté, mais c'est l'Estonie qui décroche la palme: les familles pauvres consacrent en théorie 141% de leur budget au logement. Dans l'ensemble de l'Union Européenne, 77% des revenus des ménages en situation de pauvreté sont affectés à la location ou au remboursement de l'habitation, contre seulement 20% pour les autres.

Illustration 17 – Qualité de l’habitation et du cadre de vie en fonction des revenus, en 2008, Belgique et l’UE 27.



Source: Eurostat – EU-SILC.

Illustration 18 – Coût du logement en pourcentage du revenu total disponible des ménages, 2008, Belgique et l’UE 27.

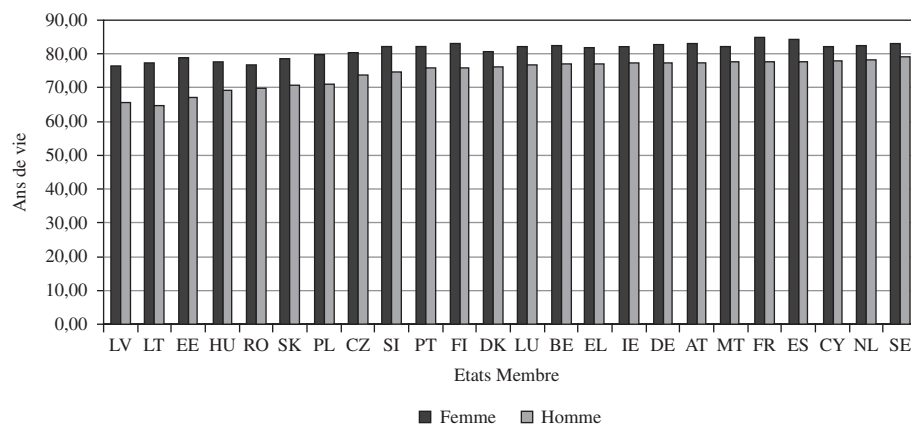


Source: Eurostat – EU-SILC.

6. État de santé physique

Pauvreté et santé sont intimement liées. Un individu malade court un risque plus grand de tomber en situation de pauvreté; inversement, quiconque est frappé de pauvreté ne dispose pas des moyens suffisants pour rester en bonne santé ou pour trouver de l'aide en cas de maladie.

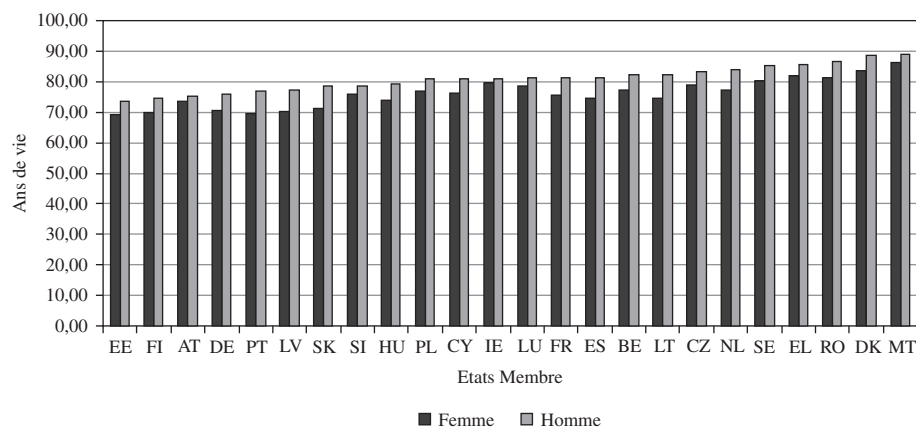
Illustration 19 – Espérance de vie à la naissance selon le genre, en 2008.



Source: Eurostat.

L'illustration 18 présente l'espérance de vie moyenne à la naissance pour chaque État membre de l'Union. Aucune donnée n'est disponible pour l'Italie, le Royaume-Uni, la Bulgarie ni pour la moyenne européenne. L'espérance de vie des femmes est toujours supérieure à celles des hommes: entre 76 ans en Lettonie et 85 ans en France pour les femmes, entre 66 ans en Lettonie et 79 ans en Suède pour les hommes.

Illustration 20 – Espérance de vie en bonne santé à la naissance, selon le genre, 2008.



Source: Eurostat.

Les hommes vivent moins longtemps que les femmes, mais plus longtemps en bonne santé. L'espérance de vie en bonne santé est comprise entre 69 ans en Estonie et 86 ans à Malte pour les femmes, et entre 74 et 89 ans dans ces deux mêmes pays pour les hommes.

Tableau 7 – Pourcentage de personnes qui s'interdisent des soins médicaux pour des raisons financières, selon le quintile des revenus, en 2008.

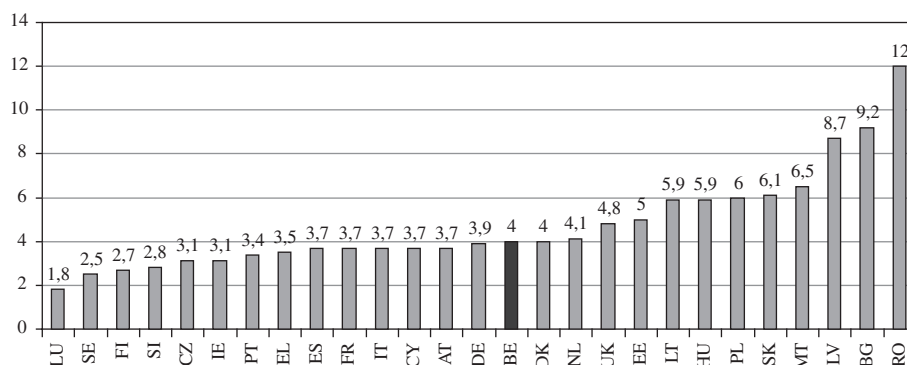
	Q1	Q5
EU27	4,5	0,5
BE	1,5	0,1
BG	25,2	4,3
CZ	0,8	0,1
DE	4,5	0,4
EE	2,6	0,2
IE	1	0,7
EL	7,2	0,9
ES	0,2	0,1
FR	3,6	0,2
IT	9	0,9
CY	6,1	0,7
LV	17,1	1,3
LT	4	0,1
LU	1,4	0,2
HU	5,8	0,4
MT	1,3	0,3
AT	1,1	0,1
PL	5,5	0,6
PT	2,2	0,2
RO	16,3	2,9
SK	1,2	0,2
FI	1,3	0,1
SE	1,8	0,1

Source: Eurostat.

En Belgique, 1,5% des 20% de la population ayant les revenus les plus faibles refusent de l'aide médicale pour raisons financières, contre seulement 0,1% du quintile le plus aisé (tableau 7). La situation est bien plus grave en Bulgarie: un quart des personnes comptant parmi les plus pauvres ne parvient pas à honorer ses frais médicaux, contre 4,3% du cinquième de la population la plus riche. En Europe, 4,5% des revenus les plus faibles se privent de soins médicaux, contre 0,5% des plus riches.

L'illustration 21 indique le nombre d'enfants sur 1000 décédant durant la première année de vie. Une fois encore, la Roumanie présente les statistiques les plus mauvaises (12 décès par 1000 enfants), suivie de la Bulgarie et la Lettonie. Le Luxembourg connaît la mortalité infantile la plus faible. La Belgique est dans le milieu de classement: 4 enfants sur 1000 n'atteignent pas leur premier anniversaire.

Illustration 21 – Mortalité infantile, en 2008.



Source: Eurostat.

7. Participation sociale et société de l'information

Les personnes en situation de pauvreté rencontrent aussi fréquemment des problèmes pour participer à la culture et à d'autres activités sociales (Wyckmans & Dierckx, 2009). L'état des finances joue un rôle prépondérant: les personnes qui se battent pour leur survie ne peuvent tout simplement pas se permettre de divertissement. D'autres raisons sont de nature plus psychologique: les personnes pauvres ne sont pas supposées dépenser leurs moyens au délassement. Une enquête de Wyckmans et Dierckx a montré que les gens en situation de pauvreté se sentaient souvent mal vus et embarrassés lors de telles activités, ce qui complique encore l'accès. Les réseaux sociaux jouent eux aussi un rôle: les pauvres ont souvent des réseaux plus étriqués, ce qui complique de nombreuses choses en pratique (comme la garde des enfants par exemple).

Tableau 8 – Contacts et participation sociaux, l'UE 27, 2006 (en pourcentage de la population > 16 ans).

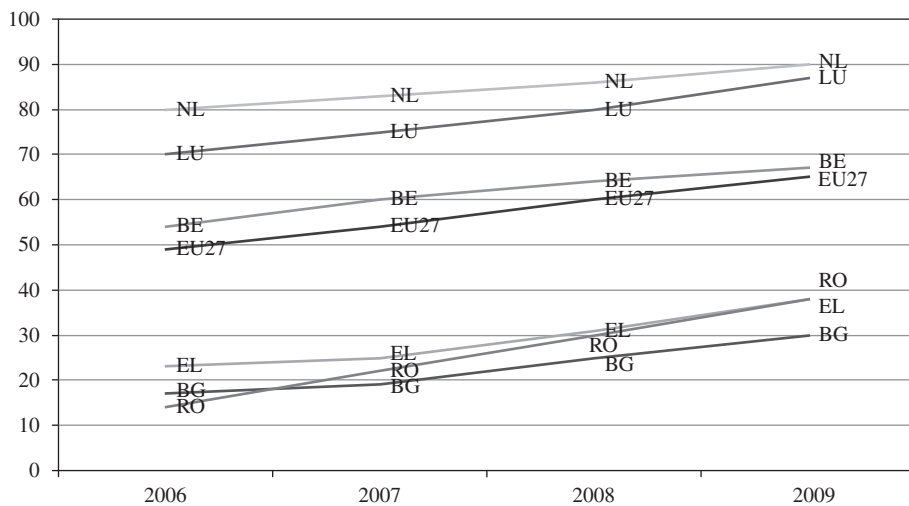
	Chaque jour	Chaque semaine	Au moins une fois par mois	Au moins une fois par an	Jamais
Contacts sociaux:					
Famille	18,1	36,1	30,1	13,6	2,1
Amis	19,9	39,3	30,5	6,8	3,5
Contacts:					
Famille	22,9	42,4	25,2	5,6	3,8
Amis	21,8	37,2	28,3	5,9	6,9
Nombre de visites	Aucune	1-3	4-6	7-12	> 12
Cinéma	54,0	24,9	11,1	5,8	4,2
Concert live	57,5	28,6	8,5	3,5	2,0
Activités culturelles	57,1	27,5	9,1	3,7	2,6
Événements sportifs	69,2	15,6	5,8	3,2	6,2

Source: Eurostat, 2010.

La plupart des Européens voient régulièrement leurs familles et amis (tableau 8), seule une petite minorité d'entre eux ne le font jamais. Un peu moins d'un quart de la population de l'UE 25 (22,9%) voit quotidiennement des parents, mais 2,1% ne les rencontrent jamais et 3,5% n'a jamais de contacts sociaux avec des proches.

La grande majorité des pauvres de l'UE 25 ne se rend jamais au cinéma, à des représentations live ni à des initiatives culturelles. Seuls quelques uns le font plus d'une fois par mois.

Illustration 22 – Pourcentage de ménages ayant accès à Internet, 2006-2009.



Source: Eurostat.

D'après l'illustration 22, l'accès à Internet aurait augmenté dans toute l'Europe au cours des quatre dernières années. Mais le taux de pénétration dans les « nouveaux » États est encore faible: en Bulgarie, seulement 30% de la population disposent d'Internet, contre 90% aux Pays-Bas. Le pourcentage enregistré en Belgique est juste au-dessus de la moyenne l'UE 27, avec 67% en 2009.

NOTE

1. Dans ce tableau, la norme SILC a été indexée par les auteurs à juin 2008 pour pouvoir faire la comparaison avec la norme budgétaire.

CHAPITRE 3

Politique de pauvreté en Belgique

Geert Campaert & Nicolas Van Herck

En Belgique, les compétences relatives à la politique de pauvreté au sens large du terme sont réparties sur plusieurs niveaux: fédéral, les Communautés et Régions, ainsi qu'à l'échelon local. De ce fait, le fédéral doit assumer un rôle de coordination dans de nombreuses matières afin d'harmoniser la politique entre différents niveaux de pouvoir. Dans ce chapitre, nous dressons un aperçu de la politique de pauvreté menée en Belgique au niveau fédéral. Nous commençons par une brève présentation de la politique menée ces dernières décennies, et plus précisément au cours de la précédente législature. Nous nous arrêtons sur les objectifs de pauvreté de la Présidence Belge de l'UE en 2010 et mentionnons les recommandations du rapport biennal du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion Sociale.

1. Introduction: historique de la politique de pauvreté en Belgique

La création de la Sécurité Sociale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale peut être considérée comme l'élément fondateur de la politique de pauvreté en Belgique – bien que lutter contre la pauvreté n'était pas à proprement parler l'objectif de ce régime. De façon à se protéger contre une absence fortuite de revenus, toute personne versant des contributions pouvait en retirer les fruits lors d'éventuelles périodes de besoin. Dans la décennie florissante des années 60, l'on prit conscience que la hausse généralisée du bien-être ne profitait pas à tous, surtout à cause de sérieuses lacunes du système de sécurité sociale. La solution fut recherchée dans le développement de régimes résiduels au sein et à l'extérieur de la sécurité sociale (Vranken, 1977; Dierckx, 2007: 193). Un certain nombre d'allocations minimales devaient assurer aux personnes n'ayant pas de moyens d'existence suffisants par une activité professionnelle ou des allocations sociales un revenu minimum malgré tout. En 1969 fut institué le revenu garanti des personnes âgées, et dans la foulée les indemnités pour invalides. En 1971 suivit l'allocation familiale garantie et trois ans plus tard le droit pour tout citoyen de réclamer le revenu d'intégration sociale. Ces montants n'étaient cependant pas

encore suffisamment élevés pour survivre, divers seuils de pauvreté de l'époque étant deux à trois fois plus élevés que le montant du revenu minimum d'existence (Berghman, 1980).

En 1976, les anciennes CAP (Commissions d'Assistance Publique) furent transformées en CPAS (Centre Public d'Action Sociale). L'on instaura ensuite le droit au service social afin que chacun puisse jouir d'une vie « répondant à la dignité humaine » (Loi Organique, 1967). Cette transformation est considérée comme la transition d'un modèle résiduel vers un modèle institutionnel d'aide aux personnes (Lammertijn, 1979). En effet, les CAP intervenaient lorsque les institutions traditionnelles basées sur la famille et l'économie de marché ne parvenaient plus à trouver de solution aux besoins de l'individu; à l'inverse, les CPAS partent du principe que ni le marché, ni la famille ne peuvent répondre aux besoins (Dierckx, 2007:200).

La seconde moitié des années 70 et la première de la décennie suivante furent caractérisées par des crises économiques et une hausse du chômage. La réduction des déficits publics et du chômage devenant les priorités de l'agenda politique, la lutte contre la pauvreté glissa au second rang. On accorda, certes, de l'attention au phénomène de la « nouvelle pauvreté », touchant des gens, souvent de la classe moyenne, victimes de la crise économique, perdant leur emploi et tombant dans une situation de pauvreté (Vranken, 1991). L'on prit conscience du phénomène multidimensionnel de la pauvreté, provoquée à la fois par un retard scolaire, une santé délicate et une faible participation à la vie socioculturelle (Vranken, 1977; Lampaert 1983; Dierckx, 2007: 202).

Au milieu des années 80, le rapport « 135 propositions de lutte contre la pauvreté et la précarité », publié en 1983 par la Fondation Roi Baudouin¹ replaça la problématique de la pauvreté à l'agenda politique. Il révélait la nécessité d'une approche multidimensionnelle, de la prévention, de l'attention aux causes sociales de la pauvreté et de la participation des pauvres à la vie sociale, en épingleant également les risques de la stigmatisation des victimes. Cela amena en 1985 le gouvernement Martens VII fraîchement intronisé à insérer expressément la lutte contre la pauvreté à l'agenda politique; un secrétaire d'État à l'Émancipation sociale fut désigné pour lutter contre la pauvreté. Pour la première fois, l'accord gouvernemental intégrait un chapitre spécifique sur la politique de pauvreté (Luyten & Lammertyn, 1990:55).

Publié en 1994, le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) est un autre moment charnière dans la politique de pauvreté menée en Belgique. Trois ans plus tôt, le Vlaams Blok, un parti d'extrême droite, avait contre toute attente réalisé d'excellents résultats. Les premières analyses révélèrent que ce parti extrémiste avait surtout récolté les votes de citoyens de quartiers défavorisés des grandes villes. Cela illustrait la fracture croissante entre le citoyen et les autorités publiques, ces dernières décidant par conséquent de s'efforcer à mieux cerner et connaître les expériences et les attentes des plus pauvres (Dierckx, 2007:211). On accorda également davantage d'attention à la politique locale appelée à réduire le fossé entre

les citoyens et la politique. De même, les personnes pauvres et leurs associations de défense sont depuis lors reconnues comme des partenaires essentiels dans la lutte contre la pauvreté.

Initié en 1992, le RGP suscita pendant un an et demi le dialogue avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations de défense des intérêts. Il déboucha sur un rapport détaillé de leurs expériences et de leurs attentes, une longue série de témoignages relatant des problèmes très concrets et quelques 300 propositions de politique pour lutter contre la pauvreté dans différents domaines de la vie quotidienne.

Dans la foulée du RGP, le dialogue avec les personnes en situation de pauvreté et les associations fut formalisé en 1998 avec la création du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion Sociale. Son objectif consistait à devenir le lieu de concertation entre les pouvoirs publics, les administrations, la société civile et les personnes vivant dans la pauvreté. Le rapport biennal devait également relater la façon dont les recommandations de politique du RGP étaient suivies.

Les Conférences Interministérielles d'Intégration Sociale furent une autre initiative dans la foulée du RGP, qui devait traduire les propositions de ce dernier en mesures de politique concrètes. Depuis ces dernières années, ces conférences servent également d'organe de concertation avec les personnes pauvres engagées dans la rédaction des Plans d'Action Nationaux d'Inclusion Sociale (PAN/Incl.). La Présidence Belge de l'UE (voir plus loin) y fut également préparée.

La participation des pauvres à la politique a lieu depuis 2005 de façon directe par l'engagement, dans divers services publics fédéraux, d'experts du vécu en pauvreté. De la sorte, la perspective des personnes issues du milieu de la pauvreté est directement reflétée dans ces services, ce qui améliore leur accessibilité envers tous les citoyens.

Une nouvelle étape fut franchie au cours de la précédente législature: celle-ci établit pour la première fois un Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté, regroupant de façon cohérente toutes les initiatives dans tous les domaines.

2. La politique de pauvreté actuelle: le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté

L'accord du nouveau gouvernement fédéral parle en 2008 d'un « plan ambitieux de réduction de la pauvreté et d'augmentation du pouvoir d'achat ». Cela se traduit par le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté approuvé par le gouvernement belge le 4 juillet 2008. Le secrétaire d'État à la Lutte contre la Pauvreté, Jean-Marc Delizée, est chargé de veiller à l'exécution du plan. Après un remaniement ministériel en 2009, il est remplacé par Philippe Courard, qui évalue l'exécution du plan. C'est la première fois qu'un plan fédéral dresse une image cohérente de la politique de pauvreté menée dans les années suivantes par le gouvernement.

Le plan est basé sur la définition de la pauvreté considérée comme un problème multidimensionnel, par lequel les personnes pauvres ne sont pas en mesure d'en appeler à leurs droits sociaux fondamentaux, intégrés dans la Constitution belge en 1994. Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté contient 59 mesures qui s'inscrivent dans ces objectifs, chacune étant basée sur un droit social fondamental. La mesure doit être exécutée par le ministre compétent pour le domaine de politique concerné. Nous présentons brièvement les différents objectifs ainsi que les mesures établies.

2.1 **Premier objectif: un revenu permettant la réalisation de projets**

La pauvreté ne peut être ramenée à un problème de revenus insuffisants, certes, mais il faut bien constater qu'un revenu trop faible est souvent la cause ou la conséquence de l'exclusion d'autres domaines de la vie quotidienne. Il est donc indissociablement lié à la problématique de la pauvreté. Les seuils de revenus minimaux en Belgique sont depuis de longues années (très) en deçà du seuil de pauvreté. Différents acteurs (société civile, chercheurs, certains partis politiques) plaident pour relever les augmentations jusqu'au seuil de pauvreté. Une recherche récente (Storms & Van den Bosch, 2009) indique que le revenu minimum nécessaire pour participer à la vie en société est relativement proche du seuil de pauvreté. Mais on parle dans ce cas de personnes en bonne santé et dépourvues de dettes. Ce n'est malheureusement pas souvent le cas des personnes en situation de pauvreté, ce qui explique que ces montants probablement sous-estiment encore la réalité.

Plusieurs mesures ont pour but d'améliorer le pouvoir d'achat, en particulier celui des ménages aux revenus les plus faibles. Les allocations sociales les plus basses doivent être augmentées, à l'instar des pensions et des salaires minimaux.

Il existe depuis 2006 en Belgique un mécanisme de liaison du minimex au bien-être, qui libère tous les deux ans une enveloppe réservée à l'adaptation des différentes allocations à l'évolution du bien-être (et donc au-delà des hausses d'index des prix à la consommation). Les partenaires sociaux doivent se prononcer, par un avis unanime, sur la répartition des moyens de cette enveloppe entre les diverses allocations. Dans le cadre d'un accord professionnel biennal, ils doivent également s'accorder sur le relèvement des pensions minimales.

Les partenaires sociaux ont trouvé un accord sur la répartition des moyens: le 1 juin 2009, les allocations les plus basses (revenu d'intégration, aide sociale, revenus de remplacement pour handicapés et indemnités d'invalidité pour travailleurs occasionnels) ont été relevées de 2%. Toutefois, les montants restent encore sous le seuil de pauvreté. Rien d'étonnant: la différence entre les allocations et le seuil de pauvreté fixée dans l'UE s'élevait à 20%.

Parallèlement eut lieu une opération de rattrapage sur les allocations les plus anciennes: les pensions les plus basses furent relevées de 3%, les plus anciennes de 2%, toutes les autres de 1,5% et la garantie de revenus aux personnes âgées

(GRAPA) de 0,8% au 1 juin 2009 et 0,6% l'année suivante. Le seuil de risque de pauvreté des personnes retraitées est en Belgique singulièrement plus élevé que la moyenne en raison des montants relativement bas des pensions: une adaptation est dès lors nécessaire pour éviter que beaucoup de retraités ne tombent en situation de pauvreté.

Aucun relèvement n'avait été prévu pour le revenu d'intégration sociale: il avait déjà bénéficié de deux hausses de 25 € en 2008, suite au précédent accord entre partenaires sociaux.

Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté annonçait également vouloir augmenter le pouvoir d'achat des ménages par le biais des allocations familiales. Celle du premier enfant des travailleurs indépendants fut relevée de 10 €; dorénavant, tous les enfants d'indépendants reçoivent un complément d'allocations familiales au mois d'août. Les allocations sociales pour familles monoparentales étaient portées le 1 octobre 2008 au niveau de celles des chômeurs pour les deux premiers enfants et le plafond de revenus pour en bénéficier fut également relevé.

Par ailleurs, des crédits d'impôts furent instaurés pour réduire les frais des familles défavorisées, celles-ci ayant des revenus trop bas pour bénéficier des déductibilités d'impôts. Le montant de base dispensé d'impôts fut légèrement relevé à partir de 2009.

Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté voulait également agir avec fermeté contre l'endettement excessif; le nombre de personnes gravement endettées n'avait cessé d'augmenter au cours des précédentes années. Une campagne de prévention fut mise en place contre la dépendance aux jeux de hasard. Les règles relatives à la publicité sur les ouvertures de crédit, la communication des médiateurs de dettes avec les personnes débitrices et les pratiques de recouvrement d'huissiers de justice furent également revues.

C'est dans le même cadre qu'il faut comprendre la volonté de créer davantage de travail pour les groupes les plus défavorisés, parce que « C'est toujours la meilleure protection contre la pauvreté » (Delizée, 2008:24). Bien que les effets positifs d'un emploi ne puissent être sous-estimés, nous tenons à observer que le groupe de travailleurs pauvres ne fait que croître et que les pauvres « impossibles à activer », comme les étudiants, enfants, invalides, malades et retraités, représentent une majorité de personnes en situation de pauvreté (De Boyser, 2008).

2.2 Deuxième objectif: garantir le droit à la santé

On résume parfois la relation entre pauvreté et santé par « la maladie rend pauvre et la pauvreté rend malade ». La première moitié de l'adage rappelle que les malades (chroniques) ayant des revenus bas connaissent souvent des problèmes financiers en raison de frais médicaux élevés; la suite fait référence aux conditions de vie des personnes pauvres, qui subissent les conséquences négatives de leur vie précaire: mauvais logement, travail dangereux et/ou malsain, stress lié à la vie en condition de pauvreté (Vranken, 2007).

Une série de propositions du Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté vise à améliorer l'accessibilité financière des soins de santé. Ainsi certaines mesures visent-elles à éviter que les hôpitaux refusent des patients incapables de payer l'acompte ou à améliorer l'utilisation des systèmes de tiers payant par les prestataires de soins. D'autres tendent à promouvoir le statut OMNIO.² Pour mieux le faire connaître, son accès est désormais simplifié. En outre, la possibilité d'en automatiser l'octroi est étudiée.

Pour les familles défavorisées, le seuil d'accès aux soins médicaux demeure souvent trop important. C'est pourquoi le gouvernement s'engage à accorder des incitants financiers aux cabinets multidisciplinaires de première ligne afin de les pousser à s'établir dans les quartiers défavorisés. En outre, des projets pilotes avec des experts du vécu en pauvreté sont lancés dans les hôpitaux pour mieux comprendre la clientèle pauvre et leur faciliter l'accès aux soins.

2.3 Troisième objectif: l'emploi, un levier d'intégration sociale et de bien-être

Dans la plupart des cas, l'emploi est une bonne protection contre la pauvreté. Mais ce n'est pas systématique: à l'heure actuelle, 4% des personnes exerçant une activité professionnelle rémunérée vivent sous le seuil de pauvreté (elles ont souvent un travail temporaire ou à temps partiel). Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté prend donc des mesures destinées à empêcher que les personnes se mettant au travail gagnent moins que lorsqu'elles bénéficiaient d'allocations de chômage. Les avantages sociaux complémentaires liés au statut du chômeur ne disparaissent pas immédiatement en trouvant du travail, mais diminuent progressivement. A moyen terme, le but n'est plus d'associer ces avantages à un statut, mais bien à un « salaire de référence ». Autrement dit, tout ménage en dessous du seuil continue de bénéficier de certains avantages sociaux. C'est dans ce cadre qu'a été introduite en 2009 une prime pour la reprise du travail dans les familles monoparentales.

La politique d'activation actuelle suspend les chômeurs incapables de présenter des preuves d'efforts suffisants pour trouver du travail. Près de la moitié des personnes suspendues sont des chefs de ménage, ce qui pénalise toute la famille. On peut se demander si les contrôles et l'encadrement existants correspondent bien aux modes de vie des familles les plus défavorisées, dont certaines éprouvent de graves problèmes d'analphabétisme, psychiques ou de garde d'enfants, qui les empêchent de répondre aux demandes d'encadrement ou aux offres d'emploi. C'est pourquoi l'Office National de l'Emploi (ONEM), qui contrôle la volonté des chômeurs à trouver un emploi, compte engager plusieurs experts du vécu en pauvreté afin de lancer des passerelles entre l'administration et les gens vivant dans la pauvreté. Le personnel de l'ONEM bénéficiera d'une formation sur la problématique de la pauvreté et l'on veillera à ce que la communication (notamment écrite) entre l'ONEM et les chercheurs d'emploi tienne compte des caractéristiques de certains d'entre eux (faible niveau d'instruction, problèmes d'analphabétisme etc.).

Pour les personnes très éloignées du marché du travail, le bénévolat peut être une première étape vers une réintégration dans la société. Les demandeurs d'asile, pour lesquels il n'existe pas encore de régime légal, sont un groupe cible évident. Les ministres compétents pour la politique de l'emploi et de l'asile élaboreront une proposition accordant aux demandeurs d'asile la possibilité de prester un travail bénévole.

2.4 **Quatrième objectif: un logement décent**

En matière de logement, une grande partie des compétences sont assumées par les Régions et Communautés; la loi sur les loyers relève encore d'une compétence fédérale. A la fin de la précédente législature, quelques mesures ont été prises afin de mieux protéger les locataires, comme l'affichage obligatoire du loyer et un nouveau système de garantie locative, la faisant baisser dans certains cas de trois à un mois de loyer. Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté prévoit une évaluation de ces mesures récentes parce que certaines sont mal respectées. Vu les compétences des Régions et Communautés en matière de logement, une Conférence Interministérielle sur le logement a été organisée pour favoriser l'échange de bonnes pratiques entre niveaux de décision. On a aussi demandé au Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale de formuler dans son rapport biennal 2009 des recommandations pour les sans-abri et une étude sur les femmes sans-abri (avec ou sans enfants). Ces initiatives s'inscrivent notamment dans le cadre de la Présidence Belge de l'UE (voir plus loin), la lutte contre l'absence de logement étant l'une des priorités en matière de lutte contre la pauvreté.

2.5 **Cinquième objectif: accès garanti à l'énergie**

Ces dernières années, on s'est davantage soucié des problèmes rencontrés par les gens à se fournir en énergie et à régler leurs factures d'approvisionnement. La libéralisation du marché de l'énergie a encore accentué ce problème. Un droit à l'énergie n'est pas repris parmi les droits sociaux fondamentaux intégrés à la Constitution en 1994. Par une série de mesures, le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté veut garantir ce droit en pratique. Plusieurs catégories d'utilisateurs défavorisés ont droit au tarif social de fourniture d'énergie, mais tous n'introduisent pas de demande afin d'en bénéficier. C'est pourquoi l'octroi automatique de ce droit est entré en vigueur en juillet 2009. Et même si les fournisseurs de gaz et d'électricité doivent respecter des codes de bonne conduite, nombre de plaintes à propos de facturation, de techniques de vente agressives et de contrats opaques restent monnaie courante (Vandenhole, 2009). C'est pourquoi le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté prévoit une évaluation de ces codes de bonne conduite pour éventuellement les fonder dans une loi.

Pour diminuer la consommation d'énergie des familles les plus pauvres, le Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie a vu le jour en 2006. Via les

entités locales, il dispense des emprunts à des taux d'intérêt modérés pour des mesures d'économie d'énergie structurelles chez les particuliers. Les ménages les plus défavorisés sont un groupe cible spécifique de ce fonds. Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté compte mieux promouvoir ce système, de façon à ce qu'il serve davantage.

2.6 Sixième objectif: des services publics accessibles à tous

Une loi de 2007 sur le recouvrement des honoraires et frais liés à l'assistance d'un avocat attribue une partie des frais d'avocat de la partie gagnante à celle ayant perdu le procès. Pour les plus pauvres, ayant davantage à perdre en cas d'échec, ce peut être un obstacle les empêchant de faire valoir leurs droits en justice. Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté veut donc offrir au juge la possibilité d'interpeller les parties (à leur propre initiative) sur leur capacité à y contribuer. Un amendement de la loi a été approuvé en ce sens fin 2008.

Les procédures administratives complexes sont un autre obstacle entravant l'accès à la justice pour les ménages les plus pauvres. C'est dans cette optique que s'inscrit le guichet unique pour faciliter l'assistance juridique. Cette idée est reprisé dans la grande réforme projetée du paysage judiciaire, mais n'a pas abouti avant la chute prématurée du gouvernement en 2010. Voilà pourquoi elle n'a pas encore été mise en oeuvre.

Un troisième obstacle au droit à la justice que l'on veut atténuer est le langage juridique spécifique qui reste incompréhensible pour les personnes peu instruites (voir pour tout citoyen), et peut même stigmatiser la situation de certaines personnes. Un groupe de travail a été fondé pour démocratiser le langage juridique et des experts du vécu en pauvreté ont même été recrutés dans certaines maisons de la justice.

En termes de mobilité, on veut améliorer l'accessibilité en faisant mieux connaître le tarif préférentiel des chemins de fer pour les personnes au statut OMNIO (ou en automatiser le bénéfice). Un tarif social existe aussi pour la téléphonie, on songe une fois encore à son octroi automatique.

Réduire la « fracture numérique » est depuis quelques années l'un des points d'attention du gouvernement fédéral. En 2005, il a approuvé (en collaboration avec les Régions et Communautés) un Plan National comportant une série de mesures pour réduire la fracture numérique entre différentes catégories de citoyens. Cela s'est traduit par des espaces informatiques publics avec accès gratuit aux ordinateurs et à Internet, des Easy-e-Spaces prévoyant davantage de matériel et la possibilité de formations, le recyclage d'ordinateurs des services publics ou encore la possibilité offerte à certains groupes cibles d'acheter à bon compte des ordinateurs (avec ou sans Internet). Le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté prévoit la poursuite – et, à certains niveaux, l'extension – de ce projet. Les autorités ont en outre créé un site Internet pour consulter les différents tarifs des fournisseurs d'accès Internet, afin de faciliter la sélection des formules les meilleures ou les moins chères.

2.7 Autres éléments de réussite du Plan Fédéral

Outre les six objectifs précités, le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté comprend d'autres éléments nécessaires à sa réussite. Un baromètre permanent de la pauvreté doit évaluer la situation belge chaque année. Le groupe de travail indicateurs du Service Public Fédéral Sécurité Sociale a sélectionné des marqueurs pour ce baromètre et en a présenté une première version en janvier 2009. Afin d'enrichir les données disponibles, une étude a été réalisée pour évaluer comment mieux cartographier les groupes les plus défavorisés (sans-abri, illégaux, itinérants).

Le dialogue avec les pauvres proprement dits est un élément considéré comme capital pour une vraie politique de pauvreté. Cela explique pourquoi le Réseau Belge où les pauvres prennent la parole a reçu une dotation afin de préparer et d'évaluer l'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale. Le projet pilote « Experts du vécu au sein de l'autorité fédérale » est encore étoffé.

Pour mobiliser tous les niveaux de décision politique en Belgique, une évaluation du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale (voir point 4) sera présentée à la Conférence Interministérielle, afin de vérifier comment en améliorer davantage le fonctionnement. Cette conférence deviendra tant que possible un lieu d'échange de bonnes pratiques. Elle est nécessaire pour aboutir à une politique coordonnée et des points de vue harmonisés avec ceux de l'Europe (Bursens & Dierckx, 2009). Les autorités européennes considèrent en effet les États membres comme leurs interlocuteurs. En matière de pauvreté, le Service Public de Programmation (SPP) Intégration Sociale assume ce rôle de coordination au niveau administratif, le Service de Lutte contre la Pauvreté se voyant attribuer lui aussi plusieurs tâches.

3. Présidence belge de l'UE durant l'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté: inscrire la pauvreté à l'agenda européen

En 2000, la Stratégie de Lisbonne devait faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus dynamique au monde en 10 ans. En 2010, l'Europe devait également avoir pris des mesures décisives pour éliminer la pauvreté. 2010 fut d'emblée choisie comme « Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion sociale ». Au second semestre, la Belgique endosse par ailleurs la présidence de l'Union Européenne, par le biais de laquelle la pauvreté était déjà clairement à l'agenda politique européen dès la préparation de cette présidence.

Trois priorités ont été fixées pour la présidence belge par la note de politique du nouveau secrétaire d'État à la Lutte contre la Pauvreté, Philippe Courard (2009): rompre le cercle vicieux de la pauvreté (pauvreté générationnelle et infantile); mettre à l'agenda le logement et le « sans-abrisme »; et enregistrer des progrès en ce qui concerne le revenu d'intégration sociale et la protection sociale.

Éviter la reproduction des schémas de pauvreté des parents sur les enfants est l'un des défis majeurs pour les prochaines années. La pauvreté connue durant l'enfance a des conséquences sur le développement physique et mental et augmente la probabilité de tomber soi-même en situation de pauvreté à l'âge adulte. Vu qu'il s'agit d'un problème multidimensionnel ayant des causes diverses, une méthode intégrale coordonnée est requise, y compris au niveau de la famille. En la matière, un support précoce des familles défavorisées et de leur bébé s'avère crucial. L'enseignement a aussi un rôle clé à jouer (De Boyser, 2009).

Le logement était déjà l'un des objectifs prioritaires du Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté. La Belgique aussi, souhaite attirer l'attention européenne sur cette problématique. Lors de la présidence belge, il faut atteindre un consensus européen sur des questions importantes relatives au « sans-abrisme », avant d'amener au développement d'une politique européenne dynamique. Une conférence interministérielle sur le « sans-abrisme » sera également organisée durant la présidence belge.

Troisièmement, la Belgique veut lancer l'amorce d'un revenu minimum européen. L'objectif visé est que chaque État prévoie un revenu minimal garantissant à ses citoyens un niveau de vie suffisamment élevé. La recherche de Storms et Van den Bosch (2009) a dévoilé qu'en Belgique, un tel revenu minimum doit s'approcher, pour la plupart des ménages, du seuil de pauvreté. Une première étape peut prendre forme en réalisant l'exercice pour chaque État membre, de façon à fixer un revenu minimal objectif dans chacun des États de l'UE. Dans la recommandation sur l'inclusion active en 2008, la Commission parlait déjà d'un revenu « suffisamment élevé » pour les personnes exclues du marché du travail.

La Belgique est également pionnière dans la participation à la politique de pauvreté de la société civile et les organes d'appui aux pauvres. Des moyens supplémentaires ont été dégagés pour impliquer le Réseau Belge de lutte contre la pauvreté lors des activités de l'année européenne et de la présidence belge. En outre, le projet grâce auquel des experts du vécu en pauvreté ont été engagés dans les services publics fédéraux au niveau européen, sera promu comme l'une des bonnes pratiques en matière de lutte contre la pauvreté. Un livre a déjà été édité en plusieurs langues, illustrant la méthode de travail et la plus-value du projet.

Durant la présidence belge doit prendre forme le successeur de l'Accord de Lisbonne, la Stratégie de l'année 2020. Une fois encore, la Belgique souhaite se focaliser sur la lutte contre la pauvreté. Pour l'instant, les États membres de l'Union ont déjà introduit l'objectif de diminuer de 20 millions, d'ici 2020, le nombre de personnes vivant en situation de pauvreté dans l'UE. Cela représente une baisse d'un sixième de la pauvreté dans l'Union Européenne en une dizaine d'années, ce qui n'est pas un objectif particulièrement ambitieux. Celui de la Belgique consiste à clôturer l'année sur une déclaration finale des chefs d'État et de gouvernement afin de formuler des engagements concrets en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. L'un des engagements possibles du secrétaire d'État Courard est la réduction de moitié de la pauvreté infantile d'ici 2020.

4. Rapport biennal du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale

Fin 2009 est paru le rapport biennal pour la période 2008-2009 du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. Ce rapport vise à stimuler une politique cohérente de lutte contre la pauvreté entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés. Le Service de Lutte contre la Pauvreté se base dès lors sur la concertation structurelle avec les associations de défense des pauvres et les autres acteurs experts en lutte contre la pauvreté.

Le rapport se concentre sur les obstacles auxquels sont encore confrontés les personnes pauvres dans l'exercice de leurs droits. Ainsi, beaucoup parmi ceux susceptibles de bénéficier du statut OMNIO manquent-ils un certain nombre de droits, parce qu'ils n'ont pas encore introduit leur demande. Malgré les campagnes d'information, beaucoup ne comprennent pas la finalité de cette mesure (Service de Lutte contre la Pauvreté, 2009). Un octroi automatique du droit pourrait résoudre la plupart des problèmes, mais pour cela, il faut d'abord vaincre un certain nombre d'obstacles relatifs à la disponibilité des données et au respect de la vie privée. De meilleures informations et l'examen de l'octroi automatique du statut OMNIO sont deux actions déjà formulées le Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté (voir plus haut).

Un deuxième sujet d'attention du rapport est la garantie locative 3, que doivent avancer les locataires en souscrivant un contrat de bail, mais qui reste un frein pour bon nombre de candidats au marché du logement. Lorsque la garantie doit être payée par le CPAS, c'est pour le propriétaire un signal que le candidat locataire ne dispose pas de moyens suffisants – ce qui l'incite à ne pas lui confier son bien. Le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale plaide pour la création d'un Fonds central de garantie, capable d'avancer la garantie locative pour n'importe quel locataire et empêcher la discrimination entre les candidats locataires en fonction de l'origine de la garantie.

La Justice est un autre domaine sur lequel les personnes pauvres ne font pas valoir leur droit à l'accès – ou ne parviennent pas à le faire. Une nouvelle loi (vois 2.6.) prévoit maintenant la généralisation du régime par lequel la perte d'un procès oblige la personne à payer les frais d'honoraires et d'avocat de la partie gagnante. Le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale recommande d'évaluer à court terme l'impact de cette loi sur les personnes à bas revenus et de mettre en place une grande campagne d'information.

Le rapport au sujet de l'enseignement et de l'orientation des études est d'une tout autre nature. Les discussions avec les gens vivants dans la pauvreté confirment ce que les recherches avaient déjà établies (notamment Groenez e.a., 2009): les mécanismes des systèmes d'enseignement confortent les inégalités sociales plutôt que de les éliminer. Les élèves des milieux défavorisés sont souvent relégués vers l'enseignement spécial et aboutissent fréquemment dans l'enseignement professionnel, où la chance d'atteindre l'enseignement supérieur est réduite. L'orientation scolaire dès les débuts de l'enseignement secondaire (à 12 ans) et la transition

du premier vers le deuxième degré (à 14 ans) se révèlent décisives. Le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale réclame avec vigueur une évaluation des mécanismes d'orientation et de leur impact sur les élèves des milieux défavorisés. Des études internationales, il appert que les systèmes scolaires ayant un tronc commun plus long, postposant les choix d'études jusqu'à l'âge de 16 ans, diminuent la ségrégation scolaire. On plaide dès lors pour l'introduction en Belgique d'un tronc commun réel jusque 16 ans, ce qui devrait réduire les effets de rejet en cascade dans nos systèmes d'enseignement actuels.

5. Conclusion

La politique fédérale de lutte contre la pauvreté de la précédente année de législation était remarquable à plus d'un titre. Pour la première fois en plus de 20 ans, elle a été spécifiquement confiée à un secrétaire d'État, ce qui indique un souci accru pour cette problématique. Pour la première fois, un Plan Fédéral de Lutte contre la Pauvreté a été établi, regroupant les intentions des différents ministres de façon cohérente, avec une vision claire et définie. Malgré la chute prématurée du gouvernement, la majorité des mesures du plan ont été exécutées et de nets progrès ont déjà été enregistrés dans divers domaines. La présidence belge de l'UE et l'Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale étaient deux opportunités exceptionnelles pour placer plusieurs thèmes de pauvreté à l'agenda politique européen. Les bonnes pratiques développées ces dernières années par la Belgique en termes de participation de personnes pauvres et les méthodes de travail des experts du vécu en pauvreté et l'exclusion sociale peuvent de la sorte, du moins l'espère-t-on, trouver répercussion auprès des autres pays de l'UE.

NOTES

1. Une Fondation créée à l'occasion du 25e anniversaire du règne du roi Baudouin. Ce rapport était le premier fruit d'une longue attention à la lutte contre la pauvreté.
2. Le statut OMNIO accorde aux personnes à bas revenus (sous un certain seuil) un meilleur remboursement des soins médicaux (consultations, médicaments, frais d'hospitalisation). Cette mesure est destinée à améliorer l'accessibilité aux soins de santé.
3. La garantie locative équivalait autrefois à trois mois de loyer; une récente mesure du gouvernement l'a ramené à deux mois lorsque le montant est placé sur un compte bloqué, mais elle reste de trois mois pour une garantie bancaire.

CHAPITRE 4

Européanisation de l'État-providence belge? Le rôle de l'UE dans la formation de la politique sociale et de l'emploi

Gert Verschraegen

1. Introduction

On a déjà beaucoup écrit ces dernières décennies sur la dimension sociale dans la construction européenne. Bon nombre de personnes influentes ont regretté l'absence de politique sociale européenne à part entière; contrairement au pouvoir d'action économique et monétaire de l'Union Européenne (UE), les possibilités d'initiatives au niveau social sont réduites. D'autres grommellent en revanche qu'il ne revient pas à l'Union Européenne de se concentrer dans des domaines de politique comme la sécurité sociale, les soins de santé et l'emploi, autant de sujets qu'il est préférable de céder intégralement aux États membres. Selon le principe de la subsidiarité, la protection sociale devrait en effet, estiment ces personnes, être organisée à l'échelon aussi proche que possible du citoyen, l'Europe n'offrant que très peu voire aucune plus-value en la matière.

Ces deux visions méconnaissent quelque peu le rôle de plus en plus important qu'a joué l'UE, ces dernières décennies, dans l'écriture de la politique sociale et de l'emploi des États membres. Bien que l'Union ne dispose ni des compétences, ni des moyens financiers pour développer une « sécurité sociale européenne », elle n'a cessé d'étendre, lentement mais sûrement, son influence sur les États-providence nationaux. Ces derniers restent, assurément, les principales institutions dans les domaines de la politique sociale et de l'emploi, mais opèrent toujours davantage dans le cadre de politique au sein duquel les compétences, l'agenda et le pouvoir de décision sont partagés entre instances situées à plusieurs niveaux (régional, national, européen). Cette situation est souvent résumée sous l'appellation de *multi-level governance*. Par conséquent, les États-providence nationaux ne peuvent plus réellement définir leur politique sociale de façon libre et autonome, mais doivent de plus en plus tenir compte du pouvoir décisionnel et des agendas politiques des autres acteurs. Il ne s'agit pas uniquement des institutions européennes (Commission, Cour de Justice et Parlement européens), mais également des organismes internationaux comme l'OCDE et l'OIT, ainsi que des acteurs régionaux et locaux.

Dans cette contribution, je m'efforce d'examiner de quelle façon l'UE a influencé la politique sociale et de l'emploi en Belgique au cours des dernières décennies. En d'autres termes, j'analyse ce que l'on pourrait appeler « l'européanisation » de l'État-providence belge, l'impact qu'a exercé l'Union Européenne sur la politique sociale en Belgique et vice versa, l'adaptation de l'État-providence au contexte européen. Ce chapitre se compose de deux grands volets. Dans le premier, je me concentre sur les différentes voies par lesquelles l'UE a influé l'État-providence belge. En effet, cela ne s'est pas passé de façon unidimensionnelle et explicite: le processus d'intégration européenne a modelé la politique sociale nationale de façons très diverses, directe et indirecte, positive et négative, à court et à long terme. Pour bien identifier le concept d'européanisation de la politique sociale nationale, nous pouvons distinguer quatre dimensions du processus d'intégration européenne: « l'intégration positive » (régulation sociale du fonctionnement du marché au niveau supranational), « l'intégration négative » (en support du marché) qui positionne la protection sociale selon le marché interne européen, la politique européenne non discriminatoire, et enfin, les effets indirects induits par le processus d'intégration européen pour les États-providence (Scharpf, 1996; Leibfried, 2000; Höpner & Schäfer, 2010).

Dans la seconde partie de cette contribution, je m'efforce de déceler quel impact ou quels effets ont eu ces différentes voies de l'européanisation sur la politique sociale belge. La littérature spécialisée fait souvent la distinction entre les adaptations au niveau de l'organisation institutionnelle du système politique (changements dans la structure politique, ou *polity*), modification de la façon dont les acteurs politiques prennent leurs décisions (politique ou *politics*) et changements concernant la teneur des décisions politiques ou de la politique (*policies*) (Börzel, 2005: 19; Beyers & Bursens, 2006: 47). Dans cette contribution, je me concentre essentiellement sur les deux dernières dimensions (*politics* and *policies*).

2. Quatre dimensions de l'intégration économique et sociale européenne

Le processus d'intégration européenne semblait à l'origine ne devoir exercer qu'une influence modérée sur la politique sociale nationale. Dans la reconstruction de l'après-guerre, il était en effet admis que l'État-providence et l'intégration européenne pouvaient se développer indépendamment l'un de l'autre tout en s'appuyant mutuellement (Ferrera, 2005). La distribution initiale des tâches telle que prévue par le Traité de Rome prévoyait que la Communauté Européenne stimule le bien-être économique (en ouvrant les marchés nationaux) et que les États membres prennent à leur compte la protection sociale de leurs citoyens. Par les économies d'échelle et la croissance économique considérable créées par le marché interne, les États purent financer leurs systèmes de sécurité sociale et conforter encore davantage l'État-providence. L'intégration européenne contribua

par conséquent au « sauvetage de l'État-providence national » comme l'a déclaré l'historien britannique Alan Milward (Milward, 1992). À l'inverse, l'État-providence sert de pare-chocs social à plus de flexibilité économique. La répartition des tâches entre les niveaux national et européen semblait surtout essentielle pour les petits États membres comme ceux du Benelux, économies ouvertes largement dépendantes du marché mondial et par conséquent sensibles aux fluctuations de la conjoncture économique inhérente au marché. Pour protéger les citoyens et les entreprises contre ces aléas de l'économie, ces pays ont privilégié une politique combinant la stabilisation de l'environnement économique international (ancrage du libre-échange dans un système d'intégration économique et monétaire) et développement d'un État-providence étendu capable d'amortir les conséquences des chocs économiques pour la population (Katzenstein, 1985; Rieger & Leibfried, 2003).

À l'autopsie, cette répartition des tâches entre le niveau européen et le niveau national a bien fonctionné pendant trois décennies, les fameuses *Trente Glorieuses*. Soutenue par la hausse continue de productivité du travail, la libéralisation du marché a favorisé une forte croissance économique, dont les fruits furent (re)divisés par des États-providence de plus en plus omniprésents et étendus. Mais dès la fin des années 70, l'accélération et l'intensification de l'intégration économique européenne fragilisa cette répartition jusqu'alors efficace des tâches (Leibfried & Pierson, 1995; Ferrera, 2005). Au fur et à mesure que se développa le marché interne (libre circulation des biens, capitaux, personnes et services) surgirent diverses conséquences (inattendues et non désirées) pour la politique sociale et de l'emploi des États membres, qui à leur tour suscitérent le besoin d'une politique sociale européenne (ce que l'on appelle le *spillover effect*). Stephan Leibfried résume ce processus comme suit:

« The Europe-wide scale of market dynamics creates an autonomous range of problems beyond the shell of the nation state which serve as a platform for articulating a genuine European social policy programme, and gives rise to an independent European sphere of mobilization and politics» (Leibfried, 2000: 46).

L'idée qu'une intégration économique européenne et des États-providence nationaux forment a priori des domaines distincts, devint progressivement intenable. Les États-providence européens ne forment plus de contexte de négociation autonome et hermétique, mais sont influencés de façon croissante par le processus d'intégration européenne (« l'eupéanisation »). Pour nous dresser une image nette de l'interaction entre les États-providence nationaux et le processus d'intégration européenne, nous avons repéré quatre dimensions spécifiques auprès de ce dernier.

2.1 Intégration positive

Plus les conséquences de l'intégration économique sont fortes, plus s'intensifie la pression d'agir au niveau social à l'échelle européenne. La littérature spécialisée

qualifie ce concept « d'intégration positive », par lequel on signifie que la politique européenne prévoit de façon explicite une correction sociale de marché. Bien que le processus d'intégration européenne ait avant tout des visées économiques, de modestes ouvertures furent déjà prévues par le Traité de Rome pour réaliser des objectifs sociaux. C'est à la demande de la France que le principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes fut inscrit au traité; en outre, la Communauté Européenne devint compétente pour prendre des mesures destinées à garantir la santé et la sécurité sur le lieu du travail. Dans les années 90, après l'adoption du « Protocole social » et du Traité d'Amsterdam (1997), une série de nouvelles compétences sur l'égalité du genre, les conditions de travail, les règles en matière d'information et de consultation des travailleurs et l'exclusion sociale des chômeurs y fut ajoutée (Falkner, 1998).

En schématisant, on peut dire que l'UE détient aujourd'hui quatre instruments de politique dans ce domaine de « l'intégration positive ». Outre les compétences législatives déjà citées (égalité du genre, condition de travail), l'UE peut également faire appel aux fonds structurels (en particulier le Fonds Social Européen (FSE)), destiné à cofinancer dans les divers États membres des programmes de développement pluriannuel et des projets dans le domaine de l'emploi et de l'inclusion sociale. Il faut ajouter à cela la possibilité donnée aux partenaires sociaux européens de conclure des accords contraignants, même si cette piste n'a pas encore produit les résultats escomptés. Enfin, l'UE organise une collaboration renforcée entre les États membres sur la modernisation de la politique sociale, ce que l'on appelle la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Après le sommet de Lisbonne en 2000, cette méthode de travail fut non seulement appliquée sur la politique de l'emploi (« Stratégie Européenne pour l'Emploi », SEP), mais également sur l'inclusion sociale, les pensions et les soins de santé. Cette méthode n'est pas contraignante mais veut aider les États à adopter de difficiles réformes de leur marché du travail et de leur État-providence. En concertation mutuelle, les États membres fixent des objectifs communs prioritaires, par exemple en matière de lutte contre la pauvreté. On évalue ensuite dans quelle mesure les plans de politiques nationaux de chaque État ont répondu aux objectifs communs.

En résumé, on peut avancer que l'intégration positive en matière de politique sociale et de l'emploi a été largement dopée depuis la fin des années 90. Après le Traité d'Amsterdam (1997) et la Stratégie de Lisbonne (2000) a pris forme un ambitieux programme de réformes du bien-être. L'augmentation du taux d'emploi, l'activation des chômeurs et les investissements dans l'enseignement et la formation, considérés comme une garantie contre un marché du travail de plus en plus volatil, représentaient les ingrédients clés de ce nouvel agenda européen des matières sociales et de l'emploi. Parallèlement, le panel d'instruments politiques fut considérablement élargi. Outre la réglementation européenne (au niveau de laquelle a surtout été développé une base importante de mesures relatives au travail), le Fonds Social Européen, la Stratégie Européenne de l'Emploi et dans une moindre mesure, les MOC, ont conquis une place à part entière dans les po-

litiques sociales et d'emploi des divers États membres. On notera par ailleurs que ces instruments sont de plus en plus intégrés les uns aux autres. Ainsi, la Stratégie Européenne pour l'emploi et les MOC d'inclusion sociale déterminent en grande partie les priorités (et donc les conditions d'octroi) du Fonds Social Européen (Verschraegen, Vanhercke, Verpoorten, 2011).

De ces progrès relatifs au niveau de l'intégration positive, il ne faudrait pas en déduire que la politique sociale européenne se développe progressivement selon le modèle des États-providence nationaux. Un « État-providence européen » ne verra probablement jamais le jour, en raison des énormes obstacles structurels. On sait que l'Union n'a ni la compétence légale, ni les moyens financiers pour procéder à une redistribution des richesses à grande échelle. Qui plus est, les différences de gestion, générosité, financement et droits d'accès sont si considérables entre certains États (la Belgique ou le Portugal, l'Allemagne ou le Royaume-Uni) qu'une européanisation complète des fonctions de l'État-providence représenterait une immixtion directe sur les structures politiques et économiques ainsi que sur les attentes des populations respectives (Scharpf, 2002).

2.2 Intégration négative

Ce relatif progrès de l'intégration positive ne peut en aucun cas être surestimé: bien au contraire, les avancées sont maigres comparées à l'intégration monétaire et économique poussée. Comme je l'ai déjà signalé, l'intégration économique a aussi des conséquences considérables pour la politique sociale nationale. Étant donné que la libre circulation des biens, des capitaux, des personnes et des services a juridiquement la priorité sur toute législation nationale, celle-ci est généralement soumise aux principes du marché de l'UE. La littérature parle « d'intégration négative », en support du marché, pour souligner que la politique sociale nationale a comme priorité l'élimination des entraves économiques à la libre circulation des biens, capitaux, personnes et services dans le marché interne. En d'autres termes, la politique sociale vise moins l'harmonisation sociale à l'échelle européenne que l'unification économique. En ce sens, tout droit du travail ou législation sociale incompatible avec le marché interne doit être révisé.

Selon le politologue allemand Fritz Scharpf, la politique européenne, au sens large du terme, est pour l'essentiel axée sur cette intégration négative. Il s'agit d'un fait structurel, mais qui génère d'importants obstacles pour ceux qui veulent réaliser une « Europe sociale » (Scharpf, 2009: 7). Alors qu'ils restaient très vagues quant à une éventuelle politique sociale, les différents traités communautaires avaient depuis les débuts des visées claires et univoques quant à la libéralisation de l'économie. Ainsi, est-il interdit aux États d'entraver les flux de capitaux ou d'empêcher le libre-échange de marchandises et de services dans l'UE. Un soutien étatique aux entreprises, même celles à visée « sociale », est en principe interdit. Dans le secteur des soins de santé, au nom du sacro-saint principe de libre circulation des personnes et des services, les États membres

doivent rembourser les soins médicaux dont ont bénéficié leurs citoyens dans un autre État. Bien qu'une abondante jurisprudence de la Cour reconnaisse que des restrictions à la mobilité individuelle puissent être instaurées pour éviter le dérapage des budgets de sécurité sociale et que l'on puisse faire la distinction entre activités économiques et sociales, la tendance généralisée est indéniable: la libre circulation des travailleurs, la liberté d'exécuter des services et opérations transfrontaliers (fonds de pension, soins médicaux etc.) et le droit de concurrence (également d'application dans les sociétés de logement, les fonds de mutuelle etc., pour autant qu'ils fournissent des « services économiques ») ont en principe priorité sur toute autre considération. Si les États membres imposaient malgré tout des entraves à la libre circulation du capital, des services et des personnes, à l'encontre des règles européennes, les travailleurs et entreprises pourraient s'adresser aux tribunaux en toute confiance. Fritz Scharpf a relevé que les affaires déclarées admissibles par la Cour de Justice reflètent en général les intérêts des personnes et organismes ayant des dividendes économiques ou personnels dans le marché interne (Scharpf, 2009: 14). Alors que les objectifs économiques peuvent être rendus contraignants par de puissants leviers juridiques, les objectifs sociaux ne peuvent quant à eux prendre forme que par un consensus politique. La teneur du droit social européen n'est en effet pas définie dans les traités. Chaque mesure sociale concrète requiert une nouvelle directive européenne, pour laquelle l'unanimité des 27 est nécessaire. Ainsi, les tentatives de fixer des normes minimales européennes communes peuvent être facilement contrecarrées. Bien que l'hégémonie institutionnelle de l'intégration européenne « négative » mette la pression sur les politiques sociales nationales « corrigeant les inégalités du marché », les décideurs politiques européens ne disposent pas de levier suffisant pour compenser le « déficit social ».

2.3 La création d'un espace européen non discriminatoire

Quoique l'intégration économique européenne ait fondamentalement rogné l'autonomie et la souveraineté des États-providence nationaux (Leibfried & Pierson, 1995), les restrictions et les conséquences négatives découlant de l'intégration économique européenne sur la politique sociale nationale doivent être nuancées elles aussi. « L'intégration négative », avant tout destinée à éliminer les barrières du marché unique, peut également avoir des conséquences sociales « positives ». La construction d'un espace européen commun n'impose en effet pas seulement de réduire tant que possible les restrictions nationales sur la liberté de mouvement des facteurs économiques de production (travail, capital), mais également de combattre les monopoles de marché, de défendre les droits des consommateurs et d'éradiquer les discriminations sur la base du genre, de la nationalité, de l'âge ou d'autres facteurs (Majone, 2005: 155-156; Höpner & Schäfer, 2010). Depuis sa création, l'UE a développé une politique non discriminatoire qui a joué un rôle important dans l'amélioration des conditions sociales au sein des États membres.

La politique anti-discriminatoire européenne comprend deux dimensions essentielles.

Tout d'abord, l'Union travaille au développement du libre accès aux systèmes nationaux de sécurité sociale (enseignement, soins de santé, protection minimale). On le doit essentiellement à la Cour Européenne de Justice, qui considère de plus en plus que les droits sociaux individuels des citoyens européens immigrés sont équivalents aux droits sociaux des citoyens du pays hôte. Le raisonnement de la Cour est que l'ensemble des citoyens de l'Union résidant dans un autre État ont en principe le droit aux mêmes allocations sociales que ceux ayant la nationalité de cet État, même s'ils n'ont jamais contribué au financement du système (Caporaso & Tarrow, 2009). La discrimination en termes d'allocations sociales entre les citoyens de l'Union sur la simple base de la nationalité est donc pratiquement impossible (Caporaso & Tarrow, 2009; Höpner & Schäfer, 2010). Bien que la Cour de Justice stipule explicitement que l'obligation de l'État d'élargir la solidarité financière aux Européens originaires d'un autre État membre n'exécède pas sa propre capacité financière, il faut encore attendre pour voir quelles seront les conséquences (éventuellement considérables) de cette jurisprudence pour l'effectivité et la légitimité de la politique sociale nationale (Scharpf, 2009; Höpner & Schäfer, 2010).

La deuxième dimension essentielle est que l'UE développe une politique anti-discriminatoire européenne plus générale, procurant une meilleure protection contre la discrimination (par exemple sur le marché du travail, le logement etc.) sur la base de la nationalité, du genre, des convictions religieuses, de l'origine ethnique etc. L'exemple le plus connu est sans doute celui, déjà cité plus haut, de la rémunération identique, pour un travail identique, entre hommes et femmes. Depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1999, la Commission a fait prendre toute une série de directives anti-discriminatoires qui ont conduit, dans de nombreux États, à améliorer la protection contre la discrimination sur le marché du travail, le logement, les soins de santé etc. (directive 2000/43/EC, 2000/78/EC, 2002/73/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC) (Fredman, 2006). Bien qu'une telle politique anti-discriminatoire n'ait pas d'effet de redistribution direct, elle entraîne néanmoins d'importants « effets sociaux »: elle protège certaines catégories de la population (par exemple les minorités ethniques) qui sans cela, auraient présenté des indicateurs de pauvreté et de bien-être encore plus mauvais (Höpner & Schäfer, 2010: 21).

2.4 Effets indirects

Enfin, le processus d'intégration européenne a également eu divers effets indirects pour les États-providence nationaux (Leibfried, 2000: 48). Ainsi, le développement du marché unique, l'union monétaire et le pacte de stabilité ont considérablement rogné les marges de manoeuvre des gouvernements nationaux au niveau social. En raison des restrictions imposées par l'union monétaire européenne à ses États membres, ceux-ci peuvent difficilement jouer sur les déficits publics afin

de doper l'emploi et de financer leur sécurité sociale. En outre, la globalisation croissante et le marché interne européen incitent-ils les États membres à rester compétitif, mais réduisent en même temps leurs possibilités de relever les impôts (car cela nuirait à la compétitivité). Dans l'union monétaire européenne, les États affiliés moins compétitifs n'ont d'ailleurs plus la possibilité de dévaluer unilatéralement leur devise. Leur seule issue consiste à réduire les salaires des secteurs public et privé afin de rétablir la compétitivité, de favoriser les exportations et dans la foulée, de doper la croissance économique. Inutile de souligner que cela peut avoir d'importantes conséquences au niveau de l'emploi, de la précarité du travail et de la pauvreté.

3. Européanisation de la politique sociale belge

Ces divers aspects de l'eupéanisation (conséquences directes et indirectes, aspects positifs et négatifs) étant intimement imbriqués, il est très difficile de quantifier l'influence exacte, ou plutôt « l'impact net » des décisions européennes sur la politique sociale belge. En fonction de la dimension que l'on place au centre de son analyse, on évaluera de façon très différente le rôle du processus d'intégration européenne dans l'évolution des États-providence nationaux (suivant l'exemple de Caporaso & Tarrow, 2009 et Scharpf, 2009). En outre, surgissent des difficultés méthodologiques dans l'étude de l'eupéanisation des États-providence. Ainsi, l'impact exact des décisions européennes est difficilement évaluable parce qu'il n'existe pas de point de comparaison pour lequel l'UE soit absente en tant que facteur politique. « Les conditions économiques et politiques changent continuellement; l'influence « de l'Europe » sera par conséquent bien difficile à prouver étant donné qu'il n'y a pas de situation de contrôle (counterfactual) observable » (Visser, 2005: 177). Il n'est pas non plus toujours facile de distinguer les processus internes de l'impact de l'UE. Ainsi, un nouveau gouvernement peut avoir une influence décisive sur l'adaptation de l'État-providence aux directives et au discours politique européens. Enfin, l'influence de l'Europe doit également être conceptualisée et mesurée de différentes façons, selon l'instrument politique analysé. Contrairement aux ordonnances et directives européennes, par exemple, imposées depuis le sommet et adoptées de façon plus ou moins uniforme dans tous les États membres, l'impact du FSE ou des différentes MOC par exemple, ne peut être examiné en vérifiant simplement si leurs objectifs ou directives ont été correctement traduits dans de nouvelles politiques nationales. Ici, le défi repose plutôt dans l'esquisse des influences plus larges sur les dynamiques de politique nationale prises dans une perspective temporelle longue. On peut de la sorte vérifier comment différents instruments de politique européens, comme le FSE ou les indicateurs, directives et modèles politiques de l'EES ou de la MOC ont favorisé, accéléré ou entravé certaines options politiques (Erhel, Mandin en Palier, 2005). De surcroît, il vaut mieux partir du principe que les nouveaux instruments de poli-

tique ne suivent pas simplement les schémas nationaux de prise de décisions existants, mais plutôt stimule la création de nouveaux forums politiques et fournissent aux acteurs existants de nouveaux moyens (par exemple de surveillance statistique) et arguments (notamment des prestations sous la moyenne européenne) pour légitimer leurs objectifs de politique.

Dans le paragraphe suivant, j'examine comment les différentes dimensions du processus d'intégration européenne ont influencé la politique sociale. Je me base pour cela essentiellement, mais non de façon exclusive, sur les données empiriques collectées dans le cadre de l'enquête sur l'eupéanisation menée ces dernières années pour le compte de la Politique Scientifique Fédérale belge.¹ Je m'attarde ensuite sur « l'intégration positive » menée ces dernières décennies au travers de plusieurs instruments européens de politique « sociale » (législation, FSE et coordination de politique « ouverte »), la création d'une politique anti-discriminatoire et les conséquences de « l'intégration négative ». Je termine par un bilan général.

3.1 **Intégration positive: la contribution de l'Europe à la politique belge d'activation**

Bien que l'UE dispose de compétences législatives réduites au niveau social et de l'emploi, elle est malgré tout parvenue, ces dernières décennies, à imprimer sa marque sur la politique belge. Les choses se sont plus particulièrement accélérées après le Traité d'Amsterdam (1997), notamment par l'introduction de la SEP et de la MOC inclusion sociale. Les données empiriques de l'enquête ETOS indiquent que ce nouveau contexte européen a été fondamental au façonnement, à la légitimation et l'institutionnalisation de la politique d'activation en Belgique. Alors que l'État-providence belge était confronté à d'importants problèmes structurels (taux d'emploi trop faible, notamment pour les femmes et les personnes âgées, coût du travail élevé, marché du travail relativement rigide etc.), les instruments de politique européens comme la SEP, la MOC et le FSE ont contribué à évoluer lentement d'une politique du marché du travail réactive vers une politique d'activation et de prévention. En schématisant quelque peu, on pourrait dire que cela s'est produit de trois façons différentes: d'abord en adaptant le cadre de référence en matière de politique sociale et en modifiant les hypothèses cognitives sur la façon de s'attaquer aux problèmes sociaux et d'emploi; deuxièmement, le panel d'instruments politiques européens (par exemple le monitoring statistique, les objectifs communs, le financement de projets ciblés etc.) a modifié la façon dont prend forme et est évaluée la politique; troisièmement, l'Europe intervient aussi dans l'arène politique au sein de laquelle ont lieu les négociations, concertations et échanges entre les différents acteurs politiques.

1) Depuis la fin des années 1990, c'est surtout la SEP qui offre un nouveau cadre de référence pour la politique belge de l'emploi. De ce fait, l'accent principal de

celle-ci s'est déplacé sur une période de 10 à 15 ans d'une protection essentiellement passive des revenus vers l'activation et l'employabilité'. Avec son agenda politique très clair (activation et création d'emploi), un panel d'instruments spécifiques (monitoring statistique, peer-review etc.) et une terminologie adaptée (employability, flexicurity etc.), la SEP a exercé une influence indubitable sur les paramètres généraux du débat mené en Belgique sur l'emploi (Beckers, Verschraegen, Berghman, 2007). Plusieurs acteurs politiques nationaux et régionaux ont recouru, de façon implicite ou explicite, au cadre de référence cognitif de la SEP pour formuler et légitimer leurs propres objectifs politiques. Ainsi, l'utilisation d'indicateurs et benchmarks quantitatifs comparatifs a conduit à évaluer et définir différemment les problèmes en matière d'emploi. Le marché du travail belge et la politique d'emploi devant être positionnés à la lumière des benchmarks européens, les forces et faiblesses nationales sont nettement plus perceptibles. Ainsi, la participation exceptionnellement faible des personnes de plus de 55 ans et des allochtones aux marchés belge et régionaux du travail est-elle dorénavant considérée comme un problème de plus en plus aigu en raison du score très mauvais de la Belgique comparé aux autres États et régions européens. Deuxièmement, la SEP a influencé l'agenda et la terminologie. Beaucoup de thèmes et concepts importants dans le domaine de l'emploi ont progressivement reçu une « identité européenne ». Prenons l'exemple de la *flexicurity*, idée selon laquelle la flexibilité sur le marché du travail doit aller de pair avec une sécurité sociale aussi développée. La façon dont la SEP est exploitée comme cadre de référence varie cependant d'une région à l'autre. Ainsi son influence est-elle surtout forte en Flandre, où par exemple le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle, VDAB) utilise de façon explicite les anciennes directives européennes pour l'encadrement de chercheurs d'emploi (directive 1 pour les jeunes chômeurs et directive 2 pour les chômeurs de longue durée). La directive européenne définit ici directement le timing et le phasage dans l'invitation des chercheurs d'emploi à l'encadrement et à la formation (Beckers, Verschraegen, Berghman, 2007).

Au niveau de la lutte contre la pauvreté et de l'inclusion sociale *strictu sensu*, la nouvelle coordination politique européenne a eu d'importantes conséquences cognitives elle aussi. Ainsi, la MOC inclusion sociale a-t-elle accordé au thème de la pauvreté infantile une place déterminante dans l'agenda politique et contribué à relever la pension minimale en la liant à la norme de pauvreté européenne (Vanhercke, 2009).

Le Fonds Social Européen, étroitement associé depuis la fin des années 90 à la Stratégie Européenne pour l'Emploi, a également joué un rôle crucial dans la formation de la politique d'activation en Belgique. En mettant des moyens de financement à la disposition de projets notamment destinés à « renforcer l'accès et l'intégration durable sur le marché du travail » et « améliorer l'intégration sociale des personnes en situation précaire et lutter contre la discrimination », le Fonds Social Européen a contribué à implémenter la politique européenne sociale et de l'emploi sur le terrain. En Belgique, le FSE a surtout eu des influences aux ni-

veaux régional et local, en grande partie responsables de la politique d'activation. Les CPAS belges par exemple, ont fait grand usage des moyens du FSE en finançant différents projets de formation et d'activation pour leurs clients. Ce faisant, « le FSE a contribué à une révolution cognitive au niveau de l'encadrement de certains groupes cibles sur le marché du travail, en particulier ceux qui étaient – très – éloignés et autrefois considérés comme 'perdus' », notent Bart Vanhercke et Geert Campaert (Vanhercke & Campaert, 2009: 75).

Il est important de souligner que le fonctionnement du FSE est rigoureusement lié aux objectifs politiques globaux de la SEP et de la MOC inclusion sociale. Respecter les priorités de la SEP est en effet une condition impérative à l'octroi de financements du FSE. Tandis que la SEP et le MOC inclusion sociale définissent les objectifs plus larges en matière de politique sociale et d'emploi, la SEP se charge du support financier de ce cadre politique plus large. L'intégration croissante de ces deux instruments politiques, par « croisement hybride », est en outre appuyée par la législation européenne, qui n'apporte pas seulement un fondement juridique à ces instruments, mais y fait également explicitement référence de temps à autre dans de nouvelles directives ou de nouveaux accords-cadres. Peut-être cette intégration croissante du panel d'instruments politiques européens accorde-t-elle à l'UE une plus grande influence sur la politique nationale que lorsqu'elle se contentait de recourir aux instruments politiques indépendants ou isolés (Kilpatrick, 2006; Verschraegen, Vanhercke, Verpoorten, 2011).

2) L'influence procédurale du nouveau panel – de plus en plus intégré – d'instruments politiques européens est aussi importante que les effets et la teneur de la politique cognitive. L'influence de la SEP et de la MOC s'exprime d'abord par l'amélioration de la capacité statistique et de monitoring ainsi que la quantification croissante de la politique sociale et de l'emploi en Belgique. Depuis la fin des années 90, notre pays n'a pas uniquement investi dans sa capacité statistique à répondre aux nouvelles obligations en matière de monitoring social suite à l'introduction d'EU-SILC, un nouvel instrument statistique (Vanhercke, 2009: 94), mais également souscrit de façon explicite (aux niveaux national et régional) à la méthode européenne pour atteindre des objectifs quantitatifs concrets. Les ambitions de politique nationale et régionale ont été relevées depuis la fin des années 1990 et traduites dans un grand nombre d'objectifs spécifiques dans le domaine de l'emploi, de la lutte contre la pauvreté, de l'enseignement, de la formation etc.; ces normes quantitatives ont généralement été adaptées aux objectifs européens plus larges, comme un taux d'emploi généralisé de 70%, un taux d'emploi de 50% pour les travailleurs de plus de 55 ans et l'engagement de réduire la pauvreté infantile de moitié.

Avec le recours accru aux normes quantitatives dans la politique sociale et de l'emploi en Belgique, nous distinguons ensuite une tendance à l'amélioration du suivi et de l'évaluation de la politique. Au niveau national et régional, l'inclusion et la politique du marché du travail par la SEP et la MOC font l'objet d'un monitoring permanent. Les anciennes données enregistrées en Belgique et

les exemples de pratiques politiques de l'étranger étant aisément disponibles, cela a stimulé et favorisé la comparaison et l'évaluation de la politique nationale. Dans les interviews que nous avons prises dans le cadre de la recherche citée plus haut, il apparaît que de nombreux répondants, au cours de la dernière décennie, ont ressenti le développement graduel d'une « culture de l'évaluation » (Vanhercke, Verschraegen, Reyniers, Vangehuchten, 2010). Il faut dire que cela ne peut être dissocié de tendances plus larges dans l'implémentation et la planification politique (comme par exemple celles promues dans le cadre du 'New Public Management'). Pourtant, il semble clair que le panel d'instruments politiques européens ait joué un rôle de catalyseur et (à l'échelle européenne) de standardisation dans l'évaluation et le suivi quantitatif de la politique. Alors que la politique d'inclusion sociale ou du marché du travail prenait parfois forme au moyen d'évaluations purement politiques, d'opportunités ou d'impressions personnelles, on distingue désormais une tendance générale à la professionnalisation, au monitoring permanent et au planning à long terme. En ce qui concerne ce dernier domaine, on remarque en particulier la contribution importante du FSE. La période de programmation du FSE s'étalant sur sept ans, les priorités, objectifs et budgets sont fixés pour une période dépassant n'importe quelle législature politique nationale, régionale ou locale (Vanhercke, 2009; Verschraegen, Vanhercke, Verpoorten, 2011).

En outre, le FSE a joué un rôle crucial dans l'introduction de politiques d'activation innovantes (par exemple un encadrement de parcours individualisé pour les chômeurs d'emplois difficiles à placer, le « modèle d'encadrement phasé » des chômeurs, les adjudications publiques pour les projets de rééducation et d'emploi etc.). Les moyens financiers européens (donc relativement « bon marché ») du FSE ont facilité l'introduction de nouveaux instruments et méthode d'activation au niveau local et régional, surtout dans les années 90, lorsque la politique d'activation en Belgique en était encore à ses balbutiements (Verschraegen, Vanhercke, Verpoorten, 2011, à venir).

3) Le nouveau panel d'instruments politiques européens a également eu des conséquences politiques. Plutôt que d'introduire de nouvelles méthodes et idées de politique dans les forums existants de politique sociale et de l'emploi, l'UE a davantage stimulé la naissance de nouveaux forums de négociation et de consultation et fourni aux acteurs existants de nouveaux instruments (par exemple le monitoring statistique), des leviers de pouvoir et des arguments afin de légitimer leurs objectifs de politique. Jusqu'à un certain niveau, il a également agrandi le cercle des acteurs ainsi que les alternatives impliquées dans la politique, ou au moins incité des acteurs non gouvernementaux et sous-nationaux (en particulier les O.N.G. sociales, par exemple les associations de défense des intérêts des pauvres) et les gouvernements locaux et régionaux à s'impliquer dans le processus (Beckers, Verschraegen, Berghman, 2007).

En Belgique, le nouveau panel d'instruments de politique européen a eu des conséquences très disparates, et souvent paradoxales, sur l'organisation politique. D'une part, l'adoption de nouveaux paradigmes politiques, associés à la MOC et

à la SEP, provoqua la mise en place de processus, en étroite collaboration entre les administrations et niveaux politiques (par exemple sous la forme d'accords de collaboration, qui se sont multipliés après 2000). À de nombreux égards, cela a également favorisé un nouveau rôle de coordination de l'autorité fédérale. Même si l'activation et l'inclusion sociale relevaient déjà en grande partie des compétences régionales, c'est à l'administration fédérale que l'on doit l'apport principal au niveau européen (par le biais du Comité pour l'emploi et le Comité de protection sociale), c'est elle qui a coordonné le travail dans le cadre de la MOC et de la SEP et qui a guidé la rédaction des plans d'action nationaux et des plans pour l'emploi. Le niveau de politique fédérale ayant de ce fait l'argument supplémentaire de « l'Europe », il trouve une légitimation croissante en qualité de coordinateur indispensable de la politique sociale et de l'emploi. D'un autre côté et parallèlement, l'UE a renforcé à de maints égards le rôle des régions au niveau de la politique d'inclusion sociale et de l'emploi. Ainsi, le rôle important des régions dans l'administration et l'implémentation des programmes du FSE ont-ils contribué au développement d'une politique régionale de l'emploi en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie. L'amélioration du monitoring statistique dans le cadre de la SEP et de la MOC a accentué la visibilité publique des différences régionales sur le marché du travail et de la pauvreté, ce qui peut à son tour provoquer un renforcement des tensions politiques.

Je tiens ici à souligner que ces diverses influences ne se produisent pas d'elles-mêmes; les différents acteurs politiques et sociaux locaux, régionaux ou nationaux « utilisent » en effet les instruments européens comme « leviers » pour atteindre leurs propres objectifs. Les partenaires sociaux découvrent ainsi l'utilité des indicateurs statistiques ou objectifs de la SEP ou de la MOC pour favoriser certains thèmes et propositions politiques tandis que des administrations régionales et certains CPAS voyaient dans les moyens du FSE une possibilité de renforcer l'inclusion sociale et leur politique de l'emploi. Les instruments et cadres de politique européens font par ailleurs preuve d'une flexibilité suffisante pour être interprétés et utilisés de façon sélective, en fonction de l'objectif que souhaite atteindre une région, une coalition ou un ministre.

3.2 **Intégration négative**

Bien qu'elle ne dispose que de compétences légales limitées en matière de politique sociale et de l'emploi, l'Europe a néanmoins renforcé sa mainmise sur la politique sociale de ses États membres par le biais d'instruments de politique comme la MOC, la SEP et le FSE. Mais parallèlement, force est de constater que la politique européenne « destinée à corriger le marché » échoue parfois à contrecarrer l'hégémonie institutionnelle de l'intégration économique « négative » européenne. Fritz Scharpf relève ici une « asymétrie » fondamentale entre la libéralisation économique européenne et les possibilités de correction sociale. De récents arrêts de la Cour Européenne de Justice semblent uniquement avoir

renforcé cette asymétrie; le célèbre arrêt de « Laval » a considérablement réduit la marge de manœuvre des États membres voulant donner priorité à leur régulation nationale du marché du travail. Une Union à 27 membres, ayant des législations du travail et des niveaux de salaires très différents suscite à nouveau la crainte de dumping social. Les nations ayant un haut niveau de protection pourraient en effet se voir économiquement pénalisées (Höpner & Schäfer, 2010).

La crainte d'une soumission progressive des objectifs de la politique sociale aux exigences de l'intégration économique européenne et à l'objectif de la croissance de l'emploi et de l'économie a progressé, y compris en Belgique, surtout depuis le débat sur la directive des services, le renforcement de la politique en matière d'aides étatiques et la révision de la stratégie de Lisbonne, qui ont corrigé la stratégie européenne pour l'emploi et les ordonnances du FSE dans l'optique de doper « la croissance et les emplois ». Au niveau de ces derniers par exemple, l'attention à la qualité des postes de travail – un thème pourtant ajouté à l'agenda de Lisbonne lors de la Présidence belge de l'Union Européenne – n'a cessé de s'affaiblir et finalement disparaître presque totalement, remplacée par la priorité accordée pour la 'flexicurity', c'est-à-dire la prise en compte de la protection sociale à la lumière d'une flexibilité croissante sur le marché du travail, et à l' 'employability'. Même dans l'inclusion sociale et la politique de non-discrimination en fonction du sexe, on relève une tendance à exploiter les objectifs sociaux en tant qu'instruments à visées économiques plus larges, par exemple l'augmentation du taux d'emploi et la viabilité financière des soins de santé et des retraites. En ce qui concerne les services sociaux et les soins de santé, on redoute surtout que le concept de marché européen soit approfondi davantage et devienne progressivement prioritaire au détriment de l'organisation du logement social, des soins de santé, de l'emploi social etc. Ainsi, les subsides publics pour les équipements de santé pourraient-ils être considérés comme des aides d'État, ce qui serait en infraction à l'article 87§1 du traité de la Communauté Européenne (Baeten, 2009: 133). Il faut également signaler que la Cour Européenne de Justice ne tient pas compte de la forme juridique des infrastructures sociales ni de la façon dont elles sont financées, mais uniquement de l'évaluation du caractère économique d'une activité précise. Comme le fait remarquer Rita Baeten, cela implique « que même les associations sans but lucratif ou les entités de droit public puissent développer une activité économique ou non économique. C'est important dans le contexte belge, où les prestations de soins et d'assistance aux personnes sont fortement régies et régulées par les autorités, mais où les prestations de services sont en grande partie sous-traitées à des acteurs privés sans but lucratif. Cela rend le système belge très vulnérable face à l'application des règles européennes du marché » (Baeten, 2009: 128).

3.3 La création d'un espace non discriminatoire en Belgique

L'objectif de l'UE du marché unique n'a cependant pas que des conséquences sociales « négatives ». Comme je l'ai déjà signalé plus haut, ce marché exige

également de développer un accès transnational aux systèmes nationaux de sécurité sociale (enseignement, soins de santé, protection minimale) et à assurer une meilleure protection contre la discrimination sur la base de la nationalité, du genre etc.

La Belgique a joué un rôle significatif dans le développement d'un espace européen non discriminatoire. Le principe européen de « rémunération identique des travailleurs masculins et féminins pour un travail identique ou similaire » a largement bénéficié de l'affaire 'Defrenne II' portée devant la Cour Européenne. Gabrielle Defrenne, hôtesse à la Sabena, avait été retirée du service volant parce qu'elle avait atteint l'âge de 40 ans. Le contrat de travail de l'époque précisait en effet que les femmes ayant atteint la quarantaine ne pouvaient plus incorporer une équipe de vol – cette clause était absente pour le personnel de bord masculin. Cela entraînait naturellement des conséquences négatives sur le montant de la pension. Après avoir rejeté une première requête de Madame Defrenne pour obtenir une pension identique à celle de ses collègues masculins – sur base de l'article 119 -, la Cour de Justice jugea dans l'affaire 'Defrenne II'² que les 6 États membres fondateurs, en souscrivant au traité et donc à son article 119, étaient dans l'obligation expresse de protéger leurs citoyens contre les discriminations découlant de législations ou de conventions collectives du travail nationales. L'article 119 pouvait donc également être utilisé par les tribunaux nationaux appelés à statuer sur des requêtes d'égalité de rémunérations. L'affaire Defrenne eut un impact énorme, qui dépassa largement le seul contexte belge. Non seulement la Sabena fut-elle obligée de payer à Gabrielle Defrenne le même salaire que celui des stewards pour la période comprise entre 1962 et 1966, mais l'arrêt de la Cour Européenne conduisit aussi à une révision de la législation européenne et au lancement de programmes d'actions européens de traitement équivalent des hommes et des femmes pour l'accès au travail, à la formation professionnelle, aux chances de promotion, à la sécurité sociale etc.

La Belgique a également imprimé sa marque sur le développement de la plus récente politique anti-discriminatoire européenne, consistant par exemple à garantir l'accès égal des travailleurs européens aux différents systèmes nationaux de sécurité sociale. Ainsi est-il plus difficile à l'État-providence belge de limiter les allocations sociales à ses propres ressortissants (pour un aperçu, voir Verschueren, 2009). Bien qu'il subsiste encore une grande incertitude juridique, le récent arrêt de la Cour semble par exemple stipuler qu'un travailleur ayant migré dans un autre État membre de l'Union, ayant des revenus professionnels très insuffisants, puisse demander un soutien financier complémentaire sous la forme d'un revenu d'intégration ou de toute autre intervention (par exemple la GRAPA, le revenu garanti aux personnes âgées). Les étudiants peuvent également faire appel à l'assistance sociale dans le pays qui les accueille, du moins s'il s'agit de problèmes financiers. Dans ce domaine, on fait régulièrement référence à l'arrêt dans l'affaire 'Grzelczyk' (2001), par lequel la Cour a obligé l'État belge à octroyer le minimum d'existence à un étudiant polonais qui n'était plus en mesure de supporter seul les coûts d'existence, de logement et d'études.³

3.4 Un double visage face à l'Europe?

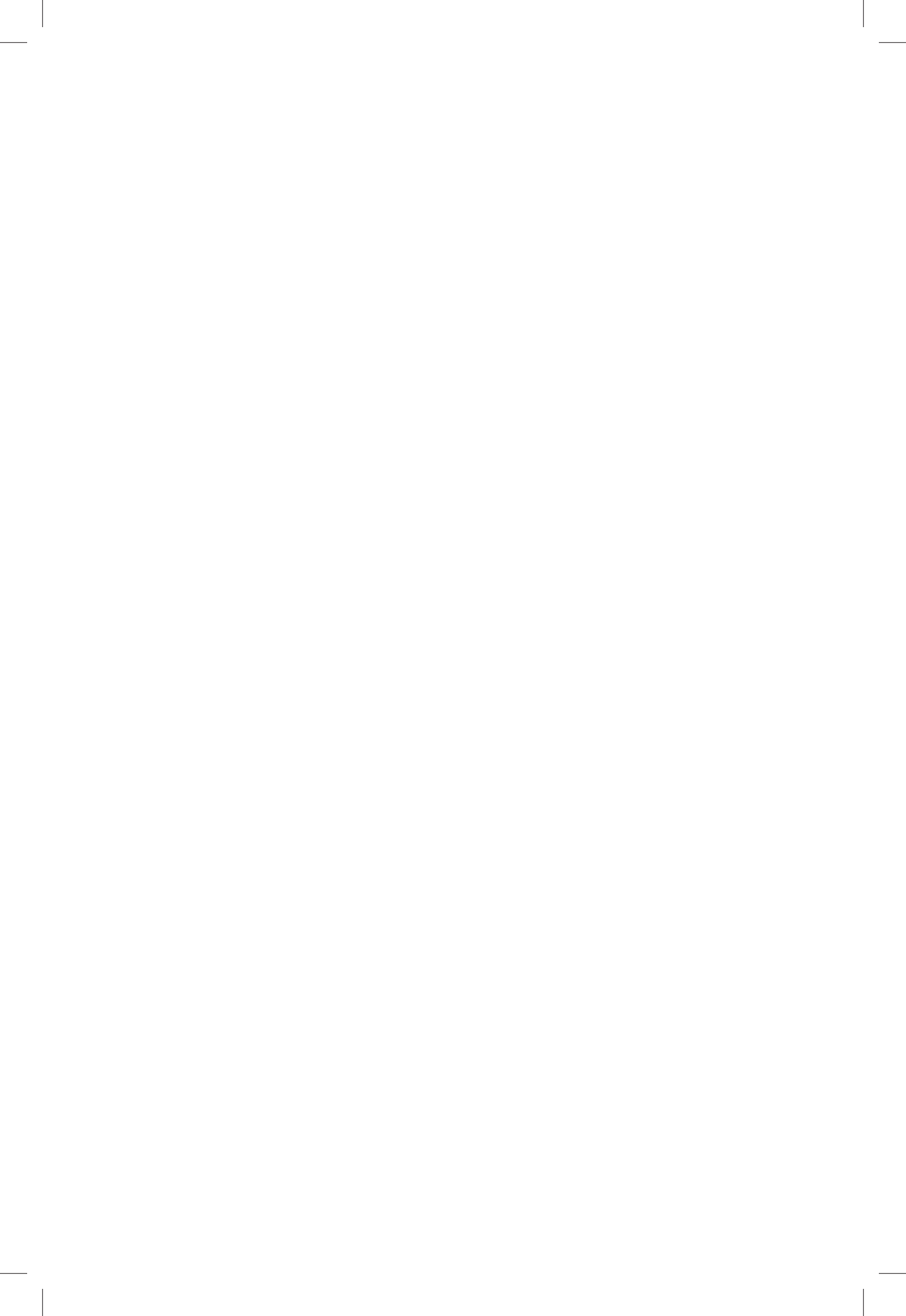
Les différents schémas et exemples de ce chapitre ont sans doute démontré que le processus d'intégration européenne a eu des conséquences très disparates et souvent contradictoires pour l'État-providence belge. De ce fait, il est bien difficile de tirer un bilan global. Pour dresser une image claire et distincte de l'euro-péanisation de la politique sociale nationale, je me suis efforcé de distinguer les différentes dimensions du processus d'intégration européenne. L'analyse a montré que l'Europe, malgré des compétences réduites dans ces domaines de politique, a marqué de son empreinte la politique sociale et de l'emploi en Belgique. Tant en ce qui concerne les changements cognitifs (par exemple le déplacement vers une politique sociale plus préventive et active) que les glissements procéduraux (l'utilisation croissante du monitoring des statistiques par exemple) ou les effets politiques (notamment le rôle de coordination de l'autorité fédérale), le panel d'instruments politiques européens (législation, coordination politique et FSE) a contribué à moderniser la politique sociale. En raison de l'asymétrie fondamentale dans la construction européenne (entre les aspects économique et social), la capacité de correction des marchés au niveau européen reste cependant réduite, tandis que les possibilités de gestion au niveau national s'amenuisent progressivement face au développement généralisé des principes du marché unique.

Considérant tout cela, on ne décèle que peu « d'intégration positive » ou de compensation européenne face à ce qu'il est de coutume de considérer comme « l'intégration négative » positionnant la protection sociale en fonction du marché interne européen. Cette asymétrie est très claire dans le contexte de la crise financière, qui impose aux États membres, en particulier les moins compétitifs, d'assainir leurs dépenses publiques et sociales et les incite à réduire les salaires des secteurs public et privé pour les ramener à un niveau rétablissant leur compétitivité. L'Union Européenne étant essentiellement compétente dans les mesures favorisant le marché, il existe peu de contre-pouvoir politique capable de donner le même poids aux affaires sociales. Bien que l'intégration européenne ne soit pas à proprement parler responsable de la crise de l'État-providence (c'est un problème plus général qui dépend notamment d'évolutions démographiques et socio-économiques plus larges), elle contribue cependant à l'impuissance des États-providence à endiguer cette tendance.

Ce n'est cependant pas une raison de défaitisme. L'UE n'est pas un pouvoir homogène uniquement destiné à favoriser le marché unique; au cours des dernières décennies, elle a institutionnalisé différents instruments politiques susceptibles de servir de contrepoids social. Une extension encore plus poussée du panel d'instruments européens n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour. Peut-être est-il plus sensé d'approfondir les différents instruments existants, de les intégrer les uns aux autres de façon cohérente et de renouer (encore) plus étroitement avec le fonctionnement quotidien des États-providence nationaux.

NOTES

1. Ce chapitre s'appuie sur la recherche financée par la Politique Scientifique Fédérale (programme de recherche « Société et Avenir », un projet d'« ETOS.be »). Je remercie tous les chercheurs et en particulier mes collègues Bart Vanhercke, Mieke Beckers et Rika Verpoorten de m'avoir autorisé à utiliser les données collectées dans le cadre de cette recherche.
2. 'Defrenne I': Case 80/70 [1971] ECR 445 Gabrielle Defrenne contre l'État Belge 'Defrenne II': Case 43/75 [1976] ECR 455 Gabrielle Defrenne contre la Sabena
3. Voir <http://curia.europa.eu/nl/actu/communiqués/cp01/aff/cp0141nl.htm>



CHAPITRE 5

Participation politique des personnes en pauvreté

Danielle Dierckx & Bernard Francq

La Belgique s'est lancée depuis une vingtaine d'années dans la participation sociétale active des personnes en situation de pauvreté. Ces initiatives ont été accueillies par des sentiments partagés et ont suscité des critiques quant à leur faisabilité et leur utilité. Par une succession de réussites et d'échecs, plusieurs méthodes ont cependant conquis une place sûre dans l'action et la politique sociales. Elles font aujourd'hui partie intégrante de la politique de pauvreté, à tous les niveaux de la prise de décision. Nous dressons dans ce chapitre un aperçu des pratiques et défis.

1. Marges de participation à la politique de pauvreté

La politique de pauvreté en Belgique a connu plusieurs évolutions remarquables au cours des quatre dernières décennies. Plusieurs acteurs sont apparus au côté des autorités publiques tandis que la distribution des rôles se diversifiait. Les personnes vivant en milieu de pauvreté sont parvenues à s'organiser en associations. Plusieurs organisations de la société civile se sont intéressées – à des degrés divers – à la lutte contre la pauvreté et ont conclu des accords (temporaires) avec les principaux intéressés et les organismes défendant leurs intérêts. C'est ainsi que la réunion des forces, dans des domaines comme le logement, le revenu minimum, la fourniture énergétique et d'autres thèmes de pauvreté, attira progressivement l'attention des responsables politiques et des élus.

La participation des personnes en situation de pauvreté à la politique de pauvreté s'est faite en Belgique d'une façon très particulière. Aucun autre pays européen n'a adopté une méthode similaire. C'est l'action de nombreux services, organisations, personnes et d'une politique publique stimulante et active.

Les premières initiatives furent prises dans les années 1980, et plus particulièrement par le Rapport politique préparatoire pour la lutte contre la pauvreté, à l'initiative de la Fondation Roi Baudouin (1983). Des conseils ont été demandés auprès de quelques associations dans lesquelles les personnes en pauvreté occupaient une place centrale. Quelques années plus tard, le secrétaire d'État à

L'Émancipation sociale poursuit cette initiative en créant le Groupe de Travail interdépartemental pour la Protection de la Sécurité d'Existence des plus Démunis (1986). C'est dans ce groupe de travail que s'étaient rencontrés des responsables politiques et des représentants de personnes vivant dans la pauvreté, pour formuler ensemble une série de conseils.

En 1994, la participation des personnes en situation de pauvreté et/ou de celles représentant leurs intérêts passa la vitesse supérieure avec la réalisation du Rapport général sur la Pauvreté. Après plusieurs succès électoraux consécutifs de l'extrême-droite, la problématique de la pauvreté occupa une place importante à l'agenda politique. Le gouvernement s'efforça de mobiliser les personnes en situation de pauvreté afin de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté et la précarité. Les associations furent encouragées à se mettre autour de la table avec d'autres acteurs: assistants sociaux, fonctionnaires, politiciens, magistrats... Dans une première phase, on s'efforça de décrire la pauvreté en écoutant attentivement les personnes directement concernées; l'étape suivante consista à formuler de concert une série de recommandations de politique. Plus de 300 propositions furent intégrées au rapport. La méthode développée pour réaliser la participation des personnes en pauvreté est dite « du dialogue ». Elle fut ultérieurement perfectionnée pour devenir un moyen de réaliser la participation politique des personnes en pauvreté, en interaction avec d'autres partenaires clés. Elle est toujours utilisée à l'heure actuelle: elle a pris une forme concrète au moyen de structures et de subsides (voir plus loin).

L'accord de coopération conclu en 1999 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions engageait ces institutions à coordonner la lutte contre la pauvreté et ce de manière durable dans le temps. La pauvreté y était définie comme une violation des droits de l'homme et ce sous l'angle de l'approche préconisée par le Rapport général sur la pauvreté. En 1999, la concertation et le dialogue entre associations de personnes en situation de pauvreté, responsables politiques et autres personnes et organismes concernés se sont structurellement ancrés avec la création du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Cette structure devait garantir le suivi des propositions du Rapport général sur la Pauvreté. L'implication continue des divers acteurs, y compris les gens vivants dans la pauvreté et leurs associations, occupait une place prépondérante. Ce Service publie tous les deux ans les résultats du suivi. Son financement se fait de façon conjointe par tous les gouvernements fédéral et fédérés de la Belgique.

Le Rapport général sur la Pauvreté fut suivi par divers projets pilotes, qui donnèrent encore plus de corps à la participation des personnes en situation de pauvreté. Le développement de la formation et l'emploi d'experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale sont deux initiatives remarquables. Les personnes en situation de pauvreté sont dans ce cadre formées pour exploiter leur expérience personnelle au profit de l'amélioration du service aux personnes en situation de pauvreté. Les premiers experts du vécu rejoignirent le marché du travail, à l'issue de leur formation, au début des années 2000. Aujourd'hui, plusieurs services et organisations publiques ou privées reconnaissent leur plus-value.

Le planning établi par les pouvoirs publics prévoit de la place pour la participation sociale. Le plan d'action national d'exclusion sociale, que doit établir tout État membre de l'Union européenne depuis 2001, prévoit la participation de toutes les personnes concernées. En Belgique, cela s'est notamment traduit par le groupe de travail Actions, dans lequel les personnes en situation de pauvreté et leurs associations peuvent également soumettre des mesures de politique concrète. Ce groupe de travail est installé au initiative du Conférence Interministérielle pour l'Intégration Sociale. Le SPP Intégration Sociale est le président. Les participants sont entre autres des agents de liaison des Communautés, des Régions et du gouvernement fédérale, le gouvernement local, les associations de pauvreté et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Les activités plus importants sont l'analyse thématique des mesures politiques et des résultats du succession des plans nationaux.

Une autre initiative était la tâche d'évaluation de la participation de personnes en situation de pauvreté au planning de politique, qui fut réalisée, après la publication de quelques plans d'action, par les réseaux francophones et néerlandophones des associations de défense des pauvres.

2005, dix ans après la publication du Rapport général sur la pauvreté, fut l'occasion d'actualiser celui-ci. A l'initiative du ministre de l'Intégration sociale de l'époque, M. C. Dupont, en collaboration avec les Régions et les Communautés, dix rencontres provinciales furent organisées avec pour objectif de prendre la mesure des avancées des revendications du Rapport général mais aussi de voir comment la participation s'était développée entre les pouvoirs publics, les travailleurs sociaux, les bénévoles et les organisations de personnes précarisées. La rencontre nationale en juin 2010 fit clairement apparaître que, si la pauvreté concernait de plus en plus des publics variés – jeunes, femmes vivant de manière monoparentale, étrangers sans papiers, travailleurs pauvres, personnes âgées isolées, la question de la participation restait pendante tant au niveau local que régional ou encore fédéral. C'est ce qui amènera plusieurs associations à quitter le réseau wallon de lutte contre la pauvreté en 2006 en dénonçant le caractère de plus en plus technocratique des consultations.

En 2010, alors que l'accord de coopération définissant les missions du Service de lutte contre la pauvreté doit être revu, nombre d'ONG comme ATD Quart-Monde ou Luttes Solidarités Travail, s'inquiètent de voir ledit service évoluer vers un centre d'expertise qui servirait à coordonner les différentes réunions des réseaux de lutte contre la pauvreté. La participation avec et par les populations concernées ne serait plus alors qu'un prétexte.

D'autres initiatives sont abordées dans les paragraphes suivants.

2. Organisation de défense des personnes en situation de pauvreté

La conséquence la plus remarquable du Rapport général sur la Pauvreté consiste en la création de nombre d'associations de personnes en situation de pauvreté

dans tout le pays. Des réseaux d'associations se sont formés aux niveaux belge, bruxellois, wallon et flamand. Ils incarnent des accords de collaboration entre associations, qui souhaitent notamment servir de point de relais pour les divers pouvoirs publics concernés.

D'un point de vue purement théorique, ces organisations de défense de personnes en situation de pauvreté incarnent un phénomène étrange. D'après les définitions courantes de la pauvreté, le constat consiste souvent à affirmer que les gens pauvres ne sont pas capables d'entreprendre eux-mêmes quelque chose pour remédier à leur détresse, ou sinon de façon très superficielle.

Mais la démonstration politique, au sein de laquelle la participation de personnes en situation de pauvreté occupe désormais une place assez importante, crée un contraste flagrant. Une étude a tenté voici quelques années de saisir ce décalage en cartographiant les associations existantes et en détectant les facteurs de réussite au niveau de la participation politique (Van Robaeys, Dierckx, Vranken, 2005). Expliquons-en brièvement les résultats.

En Belgique, on recense une centaine d'associations où se réunissent des personnes en situation de pauvreté afin d'oeuvrer à influencer les décisions politiques. En Flandre, la plupart de ces associations sont agréées et subsidiées par un décret sur la pauvreté. En Wallonie, les sources de financement sont plus morcelées. Les subsides proviennent entre autres du budget de la formation permanente. Les chercheurs ont d'abord essayé de déceler les caractéristiques des organisations, par exemple la taille de leur groupe cible, la proportion entre professionnels et bénévoles, le budget de fonctionnement, les fondateurs et la création de l'organisation. Ensuite, ils se sont penchés sur les méthodes de la participation à la politique, par laquelle ils ont relevé une différence entre des méthodes instrumentales de défense d'intérêts et des méthodes orientées sur l'identité.

2.1 Méthodes de défense d'intérêts axées sur l'identité

Des associations réunissent les gens touchés par la pauvreté et la précarité. La formation d'identité est un objectif explicite de leur action collective: leurs réunions permettent aux personnes pauvres de mieux se rendre compte de leur position dans la société. Une grande partie des activités a comme objectif de renforcer l'identité de ces personnes, notamment par des rencontres (après-midi, bricolage, fêtes et vacances), l'appui individuel et l'organisation de formations. Le contact avec d'autres gens se trouvant dans une situation comparable est souvent au menu des temps de rencontre, qui permettent l'échange d'expériences, l'apprentissage mutuel et le partage de connaissances. Les personnes qui menaient jusqu'alors une existence isolée peuvent s'entraider. Par ces contacts, les personnes en situation de pauvreté parviennent à se renforcer mutuellement dans leurs identités respectives en identifiant les problèmes communs et parfois en les résolvant (Van Robaeys, Dierckx, 2004).

2.2 Méthodes instrumentales de défense d'intérêts

Les méthodes de défense d'intérêts axées sur l'identité servent de base aux méthodes instrumentales des associations de personnes en situation de pauvreté. Dans des groupes thématiques instrumentaux, elles essaient de dépasser leurs propres vécus en regroupant les expériences et en en discutant en groupe. Il s'agit d'expériences acquises par les pauvres ayant recouru aux structures de l'aide sociale et de la façon dont les gens sont traités dans les contacts quotidiens. Les diverses associations oeuvrent sur la quasi-totalité des domaines: la famille, le bien-être et l'assistance sociale, la santé, le travail, les revenus et la protection sociale, le logement, l'enseignement, la culture, l'organisation judiciaire, la participation à la prise de décision sociale de la société. Par leurs connaissances et leur professionnalisme, les experts du vécu qui viennent renforcer les associations dans ce domaine forment le capital culturel. Armés de cette expérience, ils s'adressent au monde extérieur (Van Robaeys, Dierckx, 2004).

La participation à la prise de décision est-elle un succès en Belgique? L'étude montre que le dialogue mené par les associations de défense des pauvres n'entraîne pas suffisamment de suivi politique. Parce que leur autorité et leur pouvoir sont forcément réduits, elles se tournent vers les hommes politiques qui se soucient de la lutte contre la pauvreté et s'engagent à convertir des propositions en pratique. Par ailleurs, elles butent sur la difficulté de mettre réellement en pratique une méthode de participation des personnes en situation de pauvreté. Ainsi, l'importance du temps avancé par les hommes politiques dans le processus de décision s'oppose régulièrement au délai dont ces associations ont besoin pour informer leur base ou se plonger dans les dossiers thématiques. Les différences dans la langue utilisée représentent une autre pierre d'achoppement.

De leur côté, les pouvoirs publics n'exploitent pas assez ce que peuvent leur apporter ces associations dans leurs prises de décisions. Ils mettent en avant des critères comme la représentativité – ce qui concerne surtout la sous-représentation des personnes d'origine étrangère – et la force du nombre. Cela se traduit notamment par l'argument que ces associations n'ont pas le savoir-faire et les connaissances requis sur les conditions de vie de toutes les personnes en pauvreté, y compris celles d'origine étrangère. Harmoniser les aspirations mutuelles semble rester un point problématique.

C'est là une conséquence de la méthode adoptée par le Rapport général sur la pauvreté. Comme le montrait une étude comparative entre l'émergence de la question du sans-abrisme au Québec, en France et en Belgique (Pichon, Roy, Francq, 2008), au niveau de la connaissance, on est en présence d'une approche globale fondée sur les droits de l'homme, la question du nombre et de sa mesure étant sinon peu travaillée du moins peu débattue, tant par les élus de la Nation que par les chercheurs. On observe l'émergence d'une définition cumulative qui définit la pauvreté non plus en termes monétaires mais comme « un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective et qui a pour effet de séparer les personnes vivant dans la pauvreté des

modes de vie généralement reconnus. Elles ne sont pas en mesure de combler ce fossé par leurs propres forces » (Vranken, 2005: 7).

Au niveau politique, peut-on parler d'un glissement de problématique? Le Rapport tentait de rendre compte au plus près de la manière dont les individus vivaient les situations à l'aune du droit et en appelait à un traitement égalitaire et à l'égalité des conditions. D'où une orientation à double détente: à la nécessité d'un inventaire de tout ce qui ne va pas, se combine la dénonciation des situations de non-droit comme violation des Droits de l'Homme. La pauvreté est analysée à la fois comme un champ délimité par une population qui connaît des épreuves de non-droit et comme un ensemble d'individus ayant une carrière chargée d'épreuves. Ce qui complexifie la place que la participation peut occuper dans ce processus.

3. Rencontres européennes de personnes en situation de pauvreté

La pratique belge des associations de défense des pauvres et leur participation à la prise de décision politique ont servi d'inspiration au niveau européen. À l'instar de ce qui se fait en Belgique, s'est créé à l'échelle européenne un réseau, appelé '*European Anti-Poverty Network*', qui s'efforce d'influencer la politique européenne et d'appuyer les réseaux des divers États membres. L'organisation, à Bruxelles, de la Rencontre européenne annuelle de personnes en situation de pauvreté est l'une des initiatives de participation directe à la politique à ce niveau.

3.1 Les rencontres et leur impact

Une Rencontre européenne de personnes en situation de pauvreté est organisée chaque année depuis 2001. Cet événement réunit des délégations de pauvres de toute l'Europe. Dans le contexte de l'agenda social européen, c'est devenu au fil des ans l'un des événements principaux annuels. La spécificité de cette conférence est que le président de l'Union européenne offre la possibilité aux personnes en situation de pauvreté d'inviter des décideurs et de discuter de leurs politiques et de l'impact sur leur vie. De ce fait, ces conférences peuvent devenir une expérience émancipatrice pour les personnes vivant dans la pauvreté, mais également pour les responsables de la politique. Elles permettent d'illustrer la diversité de la pauvreté et de dresser la liste des difficultés et défis que rencontre la lutte contre la pauvreté.

Divers thèmes ont déjà été abordés lors de ces conférences, notamment le logement, la santé, les revenus, les bonnes pratiques participatives, la perception de la pauvreté, les services sociaux et d'intérêts généraux, le revenu minimum adéquat et l'inclusion financière. Ces rencontres montrent que les personnes en situation de pauvreté ont l'expérience et le savoir-faire requis pour analyser leur propre vie et la politique et pour soumettre des propositions d'actions et de politique.

La conférence des 26 et 27 juin 2010 a établi les priorités suivantes: la participation de personnes en situation de pauvreté dans toutes les phases de la prise de décision; des décideurs politiques faisant preuve de plus de responsabilité; la garantie de droits fondamentaux liés à des environnements de vie abordable, sûrs et de qualité, des services sociaux, une alimentation, un travail correct et un enseignement pour chacun; le contrôle du secteur bancaire.

Cette neuvième rencontre mit l'accent sur le développement de plans d'action pour les 10 prochaines années. Les délégations réagirent aux propositions des précédentes rencontres annuelles. Elles espèrent que ces décisions seront intégrées dans la déclaration officielle de fin 2010, Année européenne de la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale...

L'autorité fédérale belge décida d'analyser l'impact de ces rencontres. Le questionnaire tente de déceler l'impact sur les personnes en situation de pauvreté, sur la politique, la société civile et les services. Il veut également évaluer la façon dont la participation est organisée. L'information a été collectée au moyen d'une enquête Internet, d'entretiens avec des personnages clés et de 5 études de cas (Belgique, Italie, Lituanie, Pologne et Norvège) (Dierckx, Van Herck, 2010).

Les résultats intermédiaires de l'enquête Internet (79 répondants) indiquent que 79% d'entre eux comprennent mieux la situation des personnes en situation de pauvreté après avoir participé à la rencontre de Bruxelles. 80% des décideurs politiques ont appris quelque chose et changé leur comportement depuis lors. 56% des personnes vivant dans la pauvreté reconnaissent agir différemment dans leur lutte contre la pauvreté. Une question demandant de collecter davantage de connaissances sur la pauvreté a connu de faibles taux de réponse dans cette catégorie de répondants.

L'impact des rencontres annuelles sur les personnes vivant en situation de pauvreté a été représenté au moyen de deux indicateurs. Le premier est le développement personnel: 87% des personnes en pauvreté reconnaissent que la rencontre y a contribué positivement au niveau de la délégation de pouvoir, du support émotionnel et du respect. Le second indicateur évalue la solidarité entre personnes en situation de pauvreté. 52% d'entre eux déclarent qu'elle a progressé. Il s'agit d'un processus d'apprentissage entre gens pauvres de divers pays. Ils découvrent à quels problèmes sont confrontés les autres et comment ils y réagissent. Les rencontres favorisent l'engagement et la confiance dans la politique et ses décideurs, parce que ces gens se sentent davantage concernés.

Les acteurs de la société civile et les services reconnaissent dans 40% des cas un grand à très grand impact de la rencontre sur la lutte contre la pauvreté. Elle a stimulé la création d'organisations et facilité la collaboration entre organismes existants. Ces rencontres n'ont cependant eu qu'un impact minime sur le débat public.

Les perceptions quant à l'impact sur la politique sont toutefois très divergentes. 59% des décideurs politiques ayant répondu croient qu'il y a un impact réel, mais 78% des personnes en situation de pauvreté ne le constatent pas et relèvent surtout un changement par une plus forte participation politique.

Des exemples concrets de répondants donnent une idée de ce qu'il faut comprendre par « impact politique ». Les décideurs politiques ont une meilleure vue de ce que cachent les chiffres bruts de la pauvreté, c'est-à-dire qu'ils comprennent mieux ce que représente la vie quotidienne dans la pauvreté. La place de la lutte contre la pauvreté a gravi plusieurs échelons dans l'agenda politique: les politiciens commencent à réfléchir et débattre sur cette problématique. Au niveau européen, la lutte contre la pauvreté fait partie de la nouvelle stratégie de l'Europe pour 2020 et les rencontres européennes annuelles y ont contribué. L'idée de la recommandation sur l'inclusion active a été discutée lors des rencontres et a incité à déclarer 2010 comme Année européenne de la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale. Une année européenne consacrée au thème des sans-abri a été proposée pour les rencontres. Ces dernières ont contribué à porter le débat public sur le revenu minimum adéquat. Les préoccupations sur la pauvreté d'approvisionnement en énergie et la situation des Roms en Europe ont également été étudiées et suivies. Au niveau national, la Rencontre européenne a été proposée comme exemple pour les initiatives nationales de participation.

L'évaluation de la participation aux rencontres était relativement positive. Chaque question a enregistré des résultats minimums de 75%. La motivation des participants, la charge de travail légère, la bonne préparation et l'absence de problèmes linguistiques ou de participation eurent des effets positifs. Les remarques négatives concernent les attentes trop élevées et la faible représentation des hommes politiques.

La conclusion générale est que ces rencontres, lancées en 2001, semblent être un instrument très précieux pour donner plus de corps à la politique européenne. La Hongrie, qui assumera la Présidence européenne au premier semestre 2011, organisera une telle rencontre elle aussi.

3.2 Cas pratiques

Les cas pratiques examinés par les études précitées (Dierckx, Van Herck, 2010) ont montré que la participation des personnes en situation de pauvreté existait également dans d'autres pays, mais que la voie choisie par la Belgique était vraiment très particulière.

La société civile est très développée en Italie. Plusieurs organisations s'investissent dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À l'exemple des rencontres européennes, des congrès sont organisés depuis quelques années dans diverses régions italiennes, ce qui renforce la collaboration entre les associations existantes. Toutefois, les marges de participation politique sont relativement réduites. La lutte contre la pauvreté ne semble pas être une priorité politique. En outre, il semble difficile d'intéresser la base, les médias transalpins étant uniquement intéressés par l'aspect « spectacle ».

En Norvège, aborder les responsables politiques semble assez facile, mais même ce pays souffre de carences systématiques de participation. Il s'agit plutôt

de relations au cas par cas, permettant de s'attaquer à des problèmes individuels, et non d'une analyse sociale et structurelle qui ferait l'objet d'une intervention publique. La Norvège se trouvant hors de l'influence de l'Union européenne, les autorités publiques ne sont guère concernées par les exemples des initiatives de participation.

En Lituanie et en Pologne, la pratique participative est encore en plein développement. Les organisations sont en train de prendre forme et les méthodes démocratiques de participation font défaut dans chaque domaine politique. En Pologne, les répondants font état d'un arriéré démocratique d'une vingtaine d'années par rapport au reste de l'Europe. Les personnes en situation de pauvreté et les organisations qui défendent leurs intérêts soulignent que les autorités ne sont pas intéressées par leur cas. Celles-ci prétendent pourtant l'inverse. La participation dans le cadre de la mise en place de plans d'action nationaux d'inclusion sociale illustre la volonté des pouvoirs publics de progresser. Ils donnèrent à chaque citoyen la possibilité de poster sur Internet un commentaire ou des remarques sur le plan. Une seule personne l'a fait!

En Lituanie, il n'y a quasiment pas d'organismes capables de répercuter les voix de personnes en situation de pauvreté. En raison d'un passé politique léthargique, la population semble appréhender de s'organiser et formuler des critiques vis-à-vis du pouvoir. Voilà seulement 20 ans que le communisme a disparu et les conséquences sont toujours perceptibles. En outre, les problèmes sociaux ne sont toujours pas (ou si peu) reconnus par les autorités, ce qui est évidemment une très mauvaise base pour entamer un dialogue.

L'absence de participation et de base (politique) pour lutter contre la pauvreté en Pologne et en Lituanie explique qu'il n'est pas encore question de partager ni débattre d'une vision sur les causes et l'existence de la pauvreté. Les répondants estiment globalement que les initiatives européennes, comme les rencontres de personnes en situation de pauvreté, sont en mesure de faire bouger la pratique et la politique.

4. Experts du vécu en pauvreté

Une autre façon d'intégrer dans la politique les connaissances du groupe cible consiste à faire appel aux experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale.

4.1 Méthode

En Flandre, la méthode a été élaborée dans les années 1990 par l'asbl De Link. Elle se compose d'une formation permettant aux personnes en situation de pauvreté d'exploiter leurs expériences personnelles dans un contexte professionnel. La méthode part du constat d'un « chaînon manquant » entre les personnes pauvres et le

reste de la société. Cela conduit à cinq fossés: structurel, de participation, affectif, de connaissances/compétences, et de pouvoir. En suivant une formation, ces personnes issues du milieu de la pauvreté peuvent contribuer à combler ce « chaînon manquant », par exemple en expliquant aux assistants sociaux, administrations et décideurs politiques certains comportements « incompréhensibles » de stratégies de survie.

Les experts du vécu peuvent être sollicités pour un travail de support et d'encadrement, comme interprètes de la réalité de la pauvreté, comme superviseurs et conseillers, comme enseignants et formateurs. Dans les travaux de groupe avec d'autres personnes pauvres, ils peuvent devenir le moteur et servir de cadre. Ils conseillent les autorités et formulent des mesures pour lutter contre la pauvreté. Ils aident aussi à mieux cerner la réalité de la pauvreté.

Un premier profil professionnel a été établi en 2003 pour donner un support aux employeurs et experts du vécu dans l'intégration de cette fonction dans leur organisation (HIVA, 2003). Sur la base de ce profil professionnel, un profil de compétences professionnelles a été défini en 2006 par le Conseil Socio-économique flamand (SERV). Il y a déterminé l'expertise dont a besoin pour sa profession un expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale. La méthode a ainsi obtenu un statut quasi juridique, ou du moins formel. Les experts du vécu travaillent aujourd'hui dans divers secteurs, comme le logement, l'emploi, la santé, l'enseignement et dans diverses administrations publiques.

Dans la partie francophone du pays, plusieurs associations ont développé des réflexions sur les méthodes participatives et ce dans le cadre de l'éducation populaire. Par exemple, une association comme ATD Quart Monde a réfléchi sur la nature des partenariats entre le monde associatif et le monde universitaire en cherchant à croiser les savoirs experts et profanes (Le croisement des savoirs, 1999). Ce travail a débouché sur des programmes de co-formation à la connaissance réciproque et aux conditions de la pratique partenariale. L'objectif est de constituer des équipes pédagogiques de formateurs mixtes afin de construire une connaissance partagée. Cette démarche a été poursuivie pour assurer le passage de la transmission orale des vécus à l'écrit et à l'évaluation. Il reste que ce type de pratique devrait être mieux valorisé par les autorités de la Communauté française dans le cadre de la redéfinition des objectifs de la formation permanente. C'est ce qui amène nombre d'associations en Wallonie réunies ou non dans le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté à critiquer une approche trop centrée aujourd'hui sur l'activation vers des emplois précaires sans que soit pris en compte le droit de participer puisque selon ATD, l'emploi n'est jamais une condition suffisante à la participation. Il reste qu'au niveau de l'action des réseaux, celle-ci reste trop modeste en indiquant qu'elle se met au service des personnes qui vivent dans la pauvreté. Définition minimaliste de l'action d'un réseau dont on pourrait attendre une réflexion plus approfondie sur les différentes manières de pratiquer la démocratie participative.

4.2 Dans l'administration fédérale

L'administration fédérale a reconnu la plus-value de cette méthode et créé de l'emploi à l'initiative du Service public de Programmation (SPP) Intégration sociale. Deux experts du vécu ont été recrutés au SPP en 2004. Grâce à des moyens complémentaires du Fonds social européen, deux coordinateurs ont été désignés pour mettre en place le cadre du projet, le suivi et l'encadrement des experts du vécu. 16 d'entre eux (dont 3 encore en formation) ont été recrutés à partir de septembre 2005 et détachés vers neuf services publics fédéraux: Office national de l'emploi (ONEM), Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie Invalidité (CAAMI), Office National des Pensions (ONP), Banque Carrefour Sécurité sociale, Office National des Allocations familiales pour Travailleurs salariés (ONAFST), SPF Justice, SPF Santé Publique (Service soins de santé psychosociaux) et SPF Finances (Service des créances alimentaires et bureau de recettes des contributions directes Schaerbeek II).

Le nombre d'experts du vécu est passé de 16 à 27 en mai 2008 grâce à l'engagement de 12 personnes supplémentaires. Elles furent affectées aux services suivant le jour: Service simplification administrative, Office National des Vacances annuelles, Clinique Saint-Pierre à Bruxelles, SPF Sécurité Sociale (Direction générale des Personnes handicapées) et SPP Intérieur (Direction générale Institutions et Population). Deflandre et Campaert (2010) décrivent ces expériences jusqu'à ce jour.

Employer des experts du vécu dans les administrations publiques fédérales demanda l'adaptation de la méthode de travail développée jusqu'alors. Leur recrutement visait en effet le développement d'une stratégie innovante dans la lutte contre la pauvreté, par la création d'une fonction ayant comme premier objectif de former le « chaînon manquant » entre l'administration et les citoyens les plus pauvres du pays. Les objectifs généraux du projet étaient d'une part d'introduire la vision des personnes en pauvreté dans les services des autorités fédérales, d'autre part, améliorer l'accessibilité de ces derniers pour tous les citoyens, dont les personnes en pauvreté, et œuvrer de ce fait à la réalisation des droits sociaux fondamentaux de chacun.

Pour aider les experts du vécu, ceux-ci peuvent s'appuyer sur un mentor et un coach qui leur ont été désignés. Le second s'efforce essentiellement d'encadrer le travail de l'expert du vécu tandis que le premier l'accompagne et l'aide au niveau personnel.

Une autre spécificité de ce système tient dans la description générique de la fonction « expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale » pour les services publics fédéraux. Cette description a pris forme après une concertation multilatérale avec les services partenaires concernés. Elle comprend tous les éléments pour ancrer définitivement la fonction d'expert du vécu dans la politique du personnel des services publics fédéraux.

5. D'autres méthodes?

L'insertion d'experts du vécu et la participation d'associations de pauvres à la politique ne suffisent pas pour contenter toutes les personnes concernées (Dierckx, 2007). Pour l'autorité, de larges bases de connaissances sur le mode de vie des personnes en situation de pauvreté forment la clé d'une politique intégrale de lutte contre la pauvreté. De ce fait, il faut élargir les méthodes de collecte des connaissances. Les autres méthodes qui n'ont jusqu'à présent guère été sollicitées sont la consultation de personnes en situation de pauvreté, indépendamment des associations ou des experts du vécu (par exemple via des conseils de clients), la consultation de services ou assistants sociaux qui entretiennent des contacts réguliers avec les groupes cibles, et la recherche scientifique qui se consacre aux connaissances des sphères de vie et de la réalité des personnes pauvres.

Pour collecter valablement toutes ces connaissances, le groupe de personnes en situation de pauvreté affiliées auprès d'associations de défense des pauvres est une source d'information trop unilatérale. On arrive à cette conclusion largement répandue que leur message ne reflète que partiellement la réalité de la pauvreté d'aujourd'hui. La dimension internationale et ethnique/culturelle de la pauvreté reste de ce fait invisible et exclue des débats.

Ainsi, que ce soit en matière de politique de la ville (Francq et al., 2008) comme en matière de lutte contre la pauvreté ou d'emploi, la Belgique reste frileuse en matière de démocratie participative. Tant au niveau local qu'au niveau régional ou fédéral, des démarches comme les conférences de méthode ou de consensus, les jurys citoyens sont trop peu mobilisés. C'est un problème par rapport à la légitimité de l'action politique qui paraît de plus en plus faible aux yeux des citoyens qui attendent une plus grande transparence quant aux politiques à mener.

Certes, on constate que la pratique participative dans la politique belge de la pauvreté est la plus développée en Europe. Il n'empêche que l'échange mutuel de bonnes pratiques serait une stratégie enrichissante. Au sein de la Méthode Ouverte de Coordination, un '*peer review*' sur les méthodes participatives pourrait être organisé. Il faut également voir ce que donnera le développement de la plate-forme contre la pauvreté qui est actuellement mise en place au niveau européen dans le cadre de la stratégie EU-2020.

CHAPITRE 6

L'État-providence actif en Belgique: de la théorie à la pratique

*Koen Hermans, Peter Raeymaeckers &
Marie-Thérèse Casman*

1. Introduction

Nous traitons dans ce chapitre de la façon dont a pris forme l'État-providence en Belgique. L'une des idées maîtresses de ce débat dans les années 90 consistait à permettre l'activation des bénéficiaires de l'allocation sociale. La loi DIS sur le Droit à l'Intégration Sociale et la manière dont elle est exécutée par les Centres Publics d'Activation Sociale, anciennement d'Aide Sociale (CPAS), en est la pierre angulaire. La loi DIS résulte d'une réforme considérée comme transitoire entre l'État-providence conventionnel vers un État-providence actif.

L'activation des chômeurs et des bénéficiaires d'allocations sociales se manifeste sous plusieurs formes, tant dans la littérature spécialisée que sur le forum de politique: *welfare TO work*, *active labour market policies*, *workfare*, *active social policies*, *L'État-providence actif*. La concrétisation de cette notion ne semble cependant guère faire l'unanimité. Tout au plus, la plupart des définitions sont-elles basées sur le pendant des mesures d'activation, à savoir les allocations classiques, qui auraient tendance à induire leurs bénéficiaires dans une logique de passivité. Un emploi rémunéré sur le marché du travail est considéré accorder un statut économiquement actif, tandis que la non-participation au même marché du travail implique une situation de non-activité, ou de passivité. Le discours politique actuel a tendance à élargir cette distinction. Une allocation implique l'absence d'activité socialement digne ou légitime et par conséquent, l'absence de participation sociale et d'intégration à la société. Nous retrouvons la même concrétisation au niveau européen dans la recommandation relative à l'inclusion sociale (EC, 2008). Celle-ci repose sur trois piliers: l'introduction d'un revenu garanti dans tous les pays, l'activation maximale sur le marché du travail et l'accès réel à la prestation de services. Cette recommandation traduit avant tout l'ambition du développement d'une politique d'inclusion globale, mais tire aussi un lien vers la politique du marché du travail. Les États membres doivent fournir des efforts afin de réintégrer leurs allocataires sur le marché du travail. Remarquons que l'accent

est mis sur les mesures en faveur de l'emploi pour les bénéficiaires du revenu d'intégration et sur l'élimination des cas de pauvreté. Enfin, il faut également prendre garde aux effets pervers qui peuvent toucher les personnes incapables ou refusant l'offre d'activation. En effet, le fait de « ne pas être capable » ou de « ne pas vouloir » est avant tout lié à l'inadéquation de l'offre du marché du travail. L'importance de la particularisation est donc réelle. Le troisième volet concerne l'accès réel aux prestations de services de qualité en faveur de chacun. Dans cette contribution, le second pilier occupe une place centrale. L'activation ne peut cependant être dissociée des autres piliers. Une politique d'activation doit en effet aller de pair avec une stratégie d'inclusion plus large et un accès équitable aux prestations de services de qualité.

L'introduction du terme « État-providence actif » laisse supposer que les allocations étaient jusqu'alors considérées comme passives. Cela ne semble pourtant pas être le cas. Même à l'époque des prédécesseurs des CPAS (les Commissions d'Assistance Publique), l'obtention de l'assistance imposait des efforts personnels destinés à trouver un emploi à terme (Vranken, 2005a). Les allocations – ou indemnités – avaient à l'époque, déjà, deux fonctions: maintenir le niveau de vie en cas de perte du travail et créer un filet de secours sous la forme d'une protection minimale. La garantie du maintien du niveau de vie se faisait par la sécurité sociale qui, de façon collective, était appelée à amortir les conséquences néfastes des risques sociaux comme la maladie, le chômage et la vieillesse. La protection minimale sous la forme d'une assistance sociale visait comme objectif de garantir une existence digne à chacun (référence à l'article 1 CPAS). Ces allocations faisaient partie intégrante du glissement de la responsabilité individuelle vers la responsabilité collective, des dettes vers les risques (Aarts e.a., 1996). Des revers individuels comme la pauvreté, la maladie et la perte d'un emploi étaient à l'époque moins considérés comme la conséquence d'un échec personnel que comme des risques inhérents à la société moderne. Non seulement ces risques étaient collectivisés, mais leur financement était également supporté par l'ensemble de la société. La sécurité sociale est en effet basée sur la supposition que les risques sociaux soient répartis plus ou moins accidentellement sur l'ensemble de la population (Rosanvallon, 1995). Cette assertion perd cependant de plus en plus sa légitimité, surtout en raison du caractère structurel du chômage. C'est la conséquence de la globalisation économique, du fossé croissant entre les populations hautement et peu scolarisées et de l'accès plus difficile des jeunes sur le marché du travail. On reprocha rapidement à la politique d'allocation d'élargir le fossé entre les 'insiders' et les 'outsiders' du marché du travail. « L'État-providence actif » doit y remédier en mettant l'accent sur la « réintégration », sur le marché du travail, des chercheurs d'emploi et des bénéficiaires d'allocations.

Le consensus apparent sur le glissement entre allocations passives vers un État-providence actif masque cependant un manque d'uniformité quant à la signification de l'activation. Cette absence de consensus concerne surtout la façon dont les chômeurs et les bénéficiaires du revenu d'intégration doivent être activés. Nous y revenons dans le premier paragraphe de ce chapitre. Nous examinons ensuite

la façon dont cette évolution s'est opérée en Belgique sur le revenu d'intégration sociale. La loi DIS impose en effet une importante responsabilité d'activation des bénéficiaires du revenu d'intégration par les CPAS. D'après des recherches exécutées par OASeS en collaboration avec le Panel Démographie familiale de Liège (pour le compte du Service Public de Programmation Intégration Sociale, ou SPP IS), il appert que les CPAS sont caractérisés par une grande diversité de pratiques (Raeymaeckers e.a. 2009). Dans le dernier paragraphe, nous résumons les constats essentiels de cette recherche et terminons par une conclusion.

2. Les contradictions du discours d'activation

D'après l'étude de la littérature spécialisée, nous pouvons distinguer quatre raisons de légitimer la transition d'un État-providence passif vers un État-providence actif: 1) comme remède contre la dépendance aux allocations sociales, 2) comme partie intégrante d'une politique macro-économique plus large destinée à renforcer la croissance économique, 3) comme contribution à la cohésion sociale, et enfin 4) comme projet d'émancipation afin de réaliser les droits fondamentaux sociaux.

2.1 Une discipline plus stricte comme remède contre la dépendance aux allocations

Cette concrétisation est mieux connue sous le terme de 'workfare'. Selon Hvinden (1999), ce concept aurait vu le jour aux États-Unis dans les années 70, mais le raisonnement sous-jacent domine le débat public depuis plus longtemps encore sur la façon dont la société occidentale doit se positionner envers sa population pauvre « apte au travail » (De Swaan, 1988). Il s'agit de personnes capables de travailler et ne présentant aucune excuse valable pour ne pas intégrer le marché du travail. 'Workfare' a joué un rôle dominant aux États-Unis dans la réforme de la politique d'assistance dans les années 80 et 90 et peut être définie comme l'obligation de travailler pour bénéficier d'une allocation. L'emploi peut prendre diverses formes: travail en faveur de la communauté, travail bénévole ou autres activités utiles à la société. Si l'intéressé refuse, il perd (au moins une partie de) ses allocations.

La légitimation idéologique des réformes prises dans les années 80 et 90 est caractérisée par le retour vers et le renforcement des valeurs traditionnelles de la société américaine (Béland, 1997; Mead, 1997b; Hasenfeld & Handler, 1991; Deacon, 1997). Ces valeurs sont: (1) un éthos du travail strict, 2) la liberté de choix individuel, 3) le principe selon lequel chaque individu doit assumer sa propre existence, 4) une place prédominante à la vie familiale, et 5) l'exaltation de l'esprit communautaire traditionnel (Donzelot & Jaillet, 1997; Walker, 1991). Ces valeurs ont généré des dilemmes dans la mise en place de l'assistance sociale:

- L'assistance sociale peut miner l'obligation de travailler;

- L'assistance sociale peut inciter les familles au divorce et les femmes non mariées à procréer;
- L'assistance sociale crée un fossé entre les pauvres et le reste de la société, minant la cohésion et l'esprit communautaire traditionnel.

La solution imaginée pour résoudre ces dilemmes consiste à individualiser la pauvreté. On attend de chaque individu qu'il acquiert son indépendance économique via le marché. Quiconque ne s'inscrit pas dans cette logique est stigmatisé et considéré comme responsable de sa situation de pauvreté. Autrement dit, la pauvreté n'est plus réellement attribuée aux caractéristiques structurelles de la société, mais est ramenée à un comportement individuel. Les pauvres doivent être « disciplinés » et obligés d'adopter le schéma de valeurs dominant de la classe moyenne américaine blanche, avec l'importance placée sur l'éthos du travail et la vie familiale. Si l'individu pauvre ne s'y plie pas, il doit être sanctionné par la suppression de son allocation (ou d'au moins une partie).

Ce débat a été fortement approfondi aux États-Unis – et au Royaume-Uni – par les analyses de Murray (1984) sur la classe américaine inférieure. Il recherche les origines de l'augmentation de la dépendance à l'assistance sociale dans les déclarations relatives à la pauvreté, qui ont remplacé la responsabilité individuelle par les caractéristiques structurelles de la société américaine (le racisme sur le marché du travail, l'enseignement) qui furent largement répandues dans les années 60. Depuis, la politique sociale s'est efforcée de tenir compte de ces caractéristiques structurelles. Les pauvres ont modifié leur comportement en conséquence. Murray est convaincu que la population pauvre fait d'autres choix comportementaux que la classe moyenne: elle opte pour la solution la plus facile à court terme, qui consiste, selon elle, à vivre d'une allocation. Par conséquent, les gens en situation de pauvreté ne se considèrent plus comme responsables de leur propre situation. Pour Murray, la solution consiste à supprimer l'assistance sociale. Cela oblige les jeunes à travailler et les jeunes mères célibataires à retourner chez leurs parents ou à se marier.

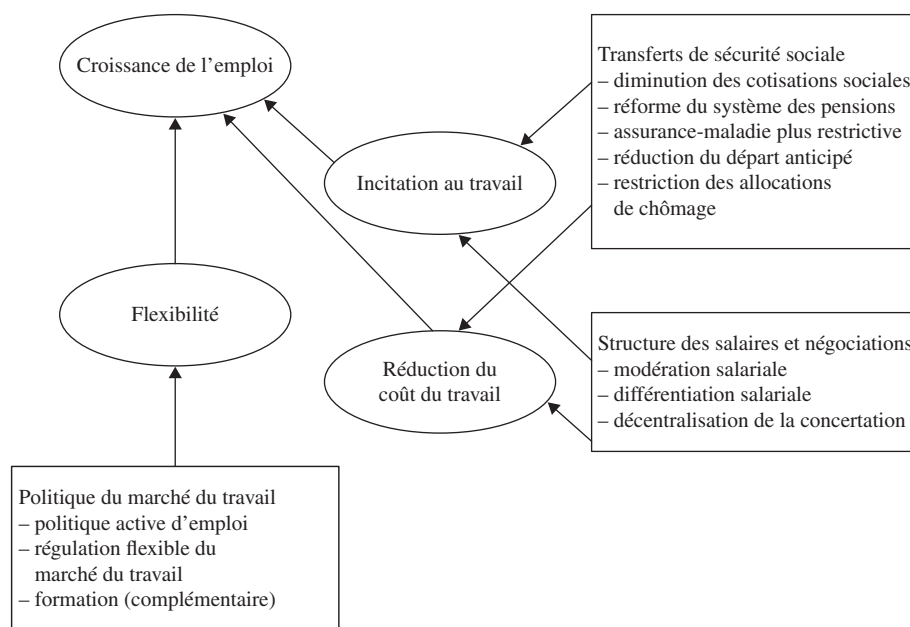
Au début du siècle, le Britannique Theodore Dalrymple (2001) a insufflé un nouvel élan à ce discours. En sa qualité de psychiatre, il a longtemps encadré des personnes pauvres et affirme que l'approche structurelle de la pauvreté les incite à attribuer la responsabilité de leurs propres échecs à des facteurs qui échappent à leur volonté. Les travailleurs sociaux portent notamment une part de responsabilité: ils renforcent le rôle de victime et moralisent la pauvreté. Les pauvres sont l'extériorisation de la déchéance morale de la société.

2.2 L'activation comme élément d'une politique macro-économique plus large

La seconde raison idéologique pour légitimer le passage vers un État-providence actif considère l'activation comme un élément d'une politique macro-économique plus large. Cette vision a été établie par l'OCDE, qui a amorcé en 1994 une nouvelle lutte contre le chômage élevé et de longue durée. L'objectif central de

cette 'OECD Jobs Strategy' consistait à créer de l'emploi par une amélioration des incitants à l'emploi, l'augmentation de la souplesse sur le marché du travail et l'abaissement du coût du travail. La finalité des réformes entreprises ces dernières années dans la sécurité sociale ne peut être bien comprise que si l'on garde à l'esprit le lien entre la politique sociale et la politique d'emploi. Ebbinghaus et Hassel (1999: 68) visualisent l' 'OECD Jobs Strategy' (schéma 1).

Illustration 1 – Recommandations de la politique de la « stratégie OCDE pour l'emploi » (Ebbinghaus & Hassel, 1999).



Ce schéma montre qu'une politique active d'emploi ne représente qu'une partie d'une politique macro-économique plus large, visant à créer de l'emploi et un climat d'entreprise très favorable. À cet effet, des réformes sont nécessaires à trois niveaux:

1. Sécurité sociale

Secteur des pensions: limitation des dépenses par un allongement de l'âge de la retraite, une réforme du système des pensions (allant vers un système de capitalisation) et la diminution des départs anticipés à la retraite

Chômage: diminution des allocations de chômage et nouvelles expériences avec workfare

2. Politique salariale

Modération salariale

Gel des salaires dans le secteur public

Décentralisation de la concertation sociale

3. Politique du marché du travail:

Politique active d'emploi axée sur certains groupes cibles

Renforcement de la souplesse des contrats et du temps de travail

Renforcement de la disponibilité des jeunes et des travailleurs moins scolarisés

L'OCDE se fonde sur l'image de l'«*homo economicus*»: l'individu s'efforcerait constamment d'optimiser son profit et examinerait le rapport coûts/bénéfices de chaque acte afin de trouver l'alternative lui procurant le plus grand avantage. C'est pourquoi le système de sécurité sociale doit prévoir des stimulants financiers nécessaires (surtout dans le sens négatif du terme) de façon à inciter l'individu à briser sa dépendance envers les allocations. L'OCDE estime que dans sa forme actuelle, la sécurité sociale représente un frein à la croissance économique. La qualité des emplois, la percée de la pauvreté, les limites de la souplesse et d'autres considérations sociales sont subordonnées à la création d'un climat d'entreprise favorable.

2.3 **L'activation comme contribution de la protection sociale à la cohésion sociale.**

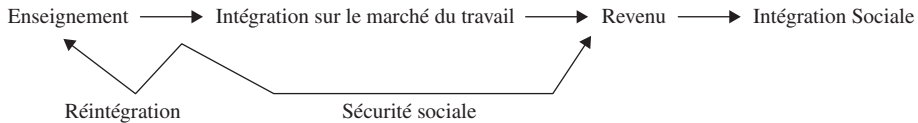
La cohésion sociale a toujours joué un rôle crucial dans la sociologie et englobe tout ce qui maintient les sociétés et la façon dont se forment l'ordre et la cohésion (Van Hoof & Van Ruyseveldt, 1996). L'activation d'individus peut contribuer à renforcer la cohésion sociale en accentuant la fonction sociale plus large de la sécurité sociale. Trop souvent, celle-ci est dissociée du contexte socio-politique plus large et uniquement limitée aux facteurs internes (Berghman, 1999).

Cette fonction sociale plus large peut s'expliquer au moyen de la chaîne (politique) fondamentale sur laquelle se greffe la sécurité sociale (voir illustration 2). Elle montre que la formation des gens vise d'abord à faciliter leur intégration sur le marché du travail, pour ensuite leur prodiguer les revenus de leur travail. On présuppose que cela garantit la participation sociale. Si cette chaîne devait être brisée par le chômage, l'inaptitude au travail ou la vieillesse, la sécurité sociale interviendrait sous la forme d'un revenu de remplacement. De la sorte, la participation sociale n'est pas menacée. Si la personne est encore en état de travailler, un deuxième mécanisme peut être activé. Le chômeur reçoit une nouvelle formation pour permettre son intégration ou sa réinsertion sur le marché du travail. L'activation peut dès lors être considérée comme un moyen de renforcer la chaîne de la sécurité sociale.

Plus la base de cette fonction sociale élargie de la sécurité sociale est ample, plus la cohésion sociale de la société est forte. Cela ne signifie cependant pas que les mesures d'activation doivent prendre la place de la sécurité sociale. Cette dernière doit donc garantir l'intégration sociale, lorsque le marché du travail n'est plus en mesure de le faire par un revenu professionnel. Mais ce n'est pas encore suffisant. Cette intégration sur le marché du travail doit à son tour viser l'intégration sociale. Dans cette logique, l'efficacité de l'activation dépend finalement de

la façon dont l'intégration sociale est garantie. Rompre la chaîne génère une dichotomie entre les travailleurs et les allocataires bénéficiaires d'allocations. Cette dernière provoque à son tour un affaiblissement de la cohésion sociale de la société. A terme, cela pourrait conduire à la criminalité et à d'autres fléaux sociaux.

Illustration 2 – La chaîne de la sécurité sociale.



2.4 Activation comme un projet émancipatrice

De la sorte, cette concrétisation considère l'activation comme un moyen d'aboutir aux droits fondamentaux sociaux de tout individu. Le livre 'La nouvelle question sociale' de Rosanvallon (1995)¹ en fut un catalyseur important. Rosanvallon s'oppose à l'État-providence passif qui n'accorde seulement ses allocations qu'après l'apparition du risque social. Comme remède à l'exclusion sociale, Rosanvallon oppose le droit à une allocation au droit à l'insertion. Tout individu n'a pas seulement le droit à la vie (garanti par une allocation ou une indemnité), mais également à une vie *dans la société*. Le caractère universel des formes de protection classiques impliquait autrefois que quiconque était confronté à un risque prédéfini et répondait facilement à certaines conditions obtenait une indemnité correspondante uniforme pour tous les membres de la même catégorie.

Cette méthode n'est plus tenable. Au lieu d'allocations universelles uniformes, il faut désormais une action adaptée à chaque individu et négociée avec lui. Cette discussion doit être placée sous le signe du renforcement de l'intégration sociale. Le droit à l'insertion est en outre un nouveau type de droit social. C'est un droit universel impliquant que chacun puisse recevoir un encadrement individualisé afin de trouver une place utile dans la société. C'est également un droit conditionnel: l'individu doit fournir des efforts pour réussir cette intégration. En contrepartie, la société a des obligations, en l'occurrence offrir des chances réelles de réussite de l'intégration. C'est la différence essentielle avec le paternalisme et la discipline de la première légitimation, qui était uniquement axée sur l'individu moral. Pour Rosanvallon, la société doit remplir ses devoirs et obligations. Elle doit assister les exclus sociaux et leur offrir des opportunités de retrouver une place digne.

Rosanvallon reste toutefois relativement vague sur la fin des mesures de réintégration. L'intégration sur le marché du travail régulier doit-elle primer ou peut-on considérer d'autres formes d'intégration sociale comme des options valides? Un emploi sur le marché du travail régulier ne répond pas toujours aux besoins (financiers ou non) et ne signifie pas nécessairement de sortir de la pauvreté (Walker, 1998: 539). Simultanément, il faut se demander si un emploi sur le marché

du travail remplit toujours des valeurs non financières, comme le respect de soi et l'aboutissement personnel. Relever simplement le niveau d'emploi ne semble donc pas être une condition suffisante à une intégration digne et à la participation dans la société. Si la réalisation du droit à l'intégration est prioritaire, cela signifie que la participation sociale peut également être obtenue par d'autres voies que le marché du travail ordinaire (De Foucauld & Piveteau, 1995). Dans tous les cas, il est important que l'individu ait la chance d'élargir ses propres possibilités d'action, par exemple en suivant une formation complémentaire. De la sorte, la société investit dans cet individu en lui offrant de nouvelles opportunités. L'augmentation du capital humain occupe une place centrale.

Dans le raisonnement de la méthode 'capabilities' de Sen, une politique d'activation émancipatrice répond à deux conditions (Bonvin, 2008): suffisamment de pistes, et liberté de choix dans l'organisation de sa propre vie. Si ces deux conditions ne sont pas satisfaites, l'individu n'est pas en mesure de se comporter de façon responsable. Mais pour qu'elles soient remplies, il faut augmenter les chances ou les possibilités d'action. Au niveau de l'activation, cela signifie qu'une activation émancipatrice doit remplir au moins trois conditions: 1) des emplois dignes, de qualité et en suffisance, 2) la possibilité offerte à chaque individu d'augmenter ses compétences, par exemple par une formation (ce que l'on désigne par le terme *empowerment*, *délégation de pouvoir*), et 3) offrir à chaque individu suffisamment de possibilités pour donner une forme concrète à son propre parcours d'activation. Décision personnelle et participation y occupent une place centrale.

La concrétisation émancipatrice des parcours d'activation est résumée dans Steenssens e.a. (2008) '*W² Werk- en Welzijnstrajecten op maat*'. Dans ce rapport, les auteurs développent un concept global de la façon dont ils envisagent les parcours professionnels et du bien-être. Ils aboutissent à la définition suivante (traduction libre):

« W² est un concept global de larges processus d'appui et d'encadrement des parcours, tant au niveau du travail que du bien-être. Cet encadrement se fait sur mesure et est axé, depuis une perspective de long terme, sur une participation (professionnelle) active. Ce concept se fonde sur 6 principes de base: c'est un encadrement de parcours inclusif, intégral, fort, participatif, structuré et coordonné. » (Steenssens e.a. 2008:127)

Ces parcours W² sont inclusifs. On ne peut se limiter à certaines catégories. Les parcours professionnels et de bien-être doivent être axés sur chaque personne éloignée du marché du travail. Tous les acteurs jouant un rôle dans la réalisation du taux de participation du groupe cible sur le marché du travail doivent être impliqués. Ces parcours doivent être intégraux, forts et participatifs, parce qu'outre l'activation de la personne concernée, ils visent aussi le bien-être général, en apportant support et encadrement dans divers domaines de la vie, en particulier le développement de la confiance en soi et des relations de confiance. En outre, ces parcours ne sont pas linéaires mais dynamiques, car ils prennent en compte les revers. Offrir plusieurs chances lors d'échecs consécutifs est nécessaire. Les

parcours W² offrent en outre une perspective à long terme pour laquelle le taux de participation au travail de qualité revêt beaucoup d'importance. Outre l'activation, ils doivent s'attaquer à d'autres besoins nécessaires au bien-être. Il faut donc agir de façon structurée en assumant différentes fonctions: personne de confiance, coach, agent, intermédiaire. Une des caractéristiques de ces parcours est que la collaboration avec d'autres organismes doit être coordonnée.

Les 6 objectifs de l'activation: cet exposé conduit à distinguer 6 objectifs potentiels de l'activation:

- Lutter contre l'exclusion sociale et favoriser l'intégration sociale et la participation (plus large que par le seul marché du travail régulier) via une méthode plus personnalisée;
- Diminuer les dépenses de la sécurité sociale en augmentant le taux d'emploi;
- Renforcer l'éthos du travail;
- Discipliner les bénéficiaires d'allocations;
- Doter le marché d'une force de travail souple et motivée;
- Favoriser la cohésion sociale.

Des mesures concrètes servent souvent plus qu'un seul objectif et sont justifiées par des éléments de plusieurs tendances idéologiques. Chaque mesure d'activation demande de ce fait une analyse approfondie de son discours sous-jacent et place le processus d'implémentation sous les feux de la rampe parce que c'est là qu'a lieu la concrétisation et l'exécution de ces objectifs. Nous devons souligner ici que plusieurs visions peuvent être à la base d'une même mesure d'activation.

3. Activation des bénéficiaires du revenu d'intégration en Belgique: loin des nouvelles intentions de politique?

Dans ce paragraphe, nous reviendrons brièvement sur l'évolution de la loi au droit à l'intégration sociale, pour montrer que l'activation des bénéficiaires d'allocations est loin d'être une nouveauté. Bien que les Commissions d'Assistance Publique, les ancêtres des CPAS, appliquaient déjà des conditions de mise à l'emploi (voir Vranken, 2005b), nous démarrons notre aperçu avec la loi CPAS et poursuivons le développement à partir de 1999.

3.1 Les premières étapes dans la seconde moitié des années 80

La loi CPAS contenait dès ses débuts en 1976 la possibilité de mettre à l'emploi les minimexés et les bénéficiaires de l'aide financière sociale. Cette possibilité, qui n'est cependant réellement appliquée par les CPAS que depuis le début des années 80, est inscrite dans: 1) l'article 60§7, par lequel le CPAS emploie la personne concernée et en devient donc juridiquement l'employeur, et 2) l'article 61, par lequel le CPAS recherche un partenaire qui emploie l'intéressé (et qui devient donc juridiquement son employeur). Le but consiste à faire travailler les allocatari-

res pendant plusieurs mois afin leur de rebâtir des droits à la sécurité sociale, souvent des allocations de chômage. Le travailleur perçoit un salaire minimum, payé partiellement par les autorités fédérales et par l'employeur (qui pour rappel, est le CPAS dans le cas de l'article 60§7). Depuis 1993, l'intervention de l'État dans le salaire minimum en cas d'emploi social s'élève à 100% (au lieu de 50%).

Au milieu de la même décennie, la secrétaire d'État à l'intégration sociale Miet Smet prit les premières mesures en faveur de l'emploi pour les allocataires du salaire minimum (de Mey e.a., 2008). Elle était convaincue que combattre uniquement la pauvreté par des allocations ne suffisait pas. Elle considérait l'emploi comme un levier essentiel, trop peu exploité par les CPAS.

C'est ainsi que les ACS² en TCT³ devinrent accessibles à ce groupe cible. La méthode fut encore renforcée en 1988: une enquête eut comme objectif d'examiner la tâche des CPAS en tant qu'employeur et de la renforcer. Pour les clients des CPAS éprouvant des difficultés à retourner sur le marché de l'emploi conventionnel, des initiatives de formation ont été développées avec des moyens européens, les projets EFD. Ce sont des projets de formation et d'expérience professionnelle développés par les CPAS en utilisant le statut de l'article 60§7. Il s'agit essentiellement, pour les femmes, d'emplois comme assistantes familiales et aides pour personnes âgées et, pour les hommes, de postes dans le secteur de la construction et de la rénovation.

Le Programme d'urgence pour une société solidaire (1993) de la ministre de l'Intégration Sociale de l'époque, Laurette Onkelinx, n'a peut-être pas donné les résultats escomptés, mais a amorcé une nouvelle tendance dans l'attention portée par le politique à la lutte contre la pauvreté (Vranken, 2001). Le programme caressait l'objectif de donner aux exclus de la société la chance de devenir des citoyens à part entière (Onkelinx, 1993). On y distingue 5 grandes lignes: 1) un projet individualisé d'intégration sociale, 2) des mesures au bénéfice des sans-abri, 3) la revalorisation du travail social, 4) un support particulier des CPAS, et 5) l'unification des possibilités professionnelles pour les clients du CPAS par les tribunaux du travail.

Les contrats d'intégration pour jeunes minimexés de moins de 25 ans occupent une importance particulière. L'objectif du contrat d'intégration est de donner au salaire minimum un caractère dynamique et d'éviter surtout que les jeunes allocataires ne restent à charge du CPAS pour une longue période, voire définitivement. Le contrat définit les droits et les devoirs du CPAS – tout comme ceux des jeunes – et fixe les modalités d'une intégration sociale progressive, de l'encadrement ainsi que des formations et emplois éventuels. Le non-respect du contrat peut provoquer la suspension du minimex pour un mois, et en cas de récidive dans l'année, pour une période de trois mois. L'intégration sociale du jeune est prioritaire. Il ne s'agit donc pas uniquement de s'intégrer sur le marché du travail, mais également dans d'autres domaines de la vie quotidienne, comme le logement, la santé, l'enseignement etc. Le caractère obligatoire implique que le CPAS concerné propose un contrat d'intégration au jeune allocataire et que ce dernier y souscrive en le signant. En cas de non-respect ou de refus du contrat, des sanctions spécifiques

sont prévues, en l'occurrence une suspension temporaire du minimex. Ce contrat d'intégration a provoqué des débats sociaux et académiques houleux. Les uns estimaient qu'il offrait de nouvelles chances aux allocataires, à condition que face au droit du bénéficiaire, la société ait aussi des devoirs (Lammertyn, 1996); les autres y voyaient surtout une réduction des droits des minimexés et une augmentation de leurs devoirs (Notredame, 1998).

Les deux « circuits d'activation » ont subsisté parallèlement jusqu'en 1997. Il y avait d'un côté les mesures fédérales et flamandes génériques pour les bénéficiaires d'allocations de chômage, et de l'autre des mesures fédérales spécifiques destinées aux minimexés. Cette tradition fut rompue en 1997, avec l'ouverture pour ces derniers du système des emplois service, WEP-plus, la formation professionnelle individuelle. Cette ouverture est souvent considérée comme l'une des percées de l'activation des minimexés (Vranken e.a., 1999). C'est la même année que fut lancée la Stratégie Européenne pour les affaires de l'emploi.

3.2 L'État-providence actif en 1999

Le discours d'activation n'a réellement percé en Belgique qu'en 1999, lorsque fut portée au gouvernement fédéral la coalition entre libéraux, socialistes et écologistes. L'État-providence actif veut éviter la mise sur la touche de certains individus et souhaite que chacun bénéficie d'un niveau élevé de protection sociale, afin d'apporter une contribution créative à la société tout en conciliant la qualité de vie personnelle. L'État-providence actif investi dans les gens, la formation, le travail et non plus seulement ou exclusivement dans les allocations. Le Programme printemps a été spécifiquement lancé pour les minimexés, afin d'élargir considérablement les possibilités d'emploi dans le cadre d'un emploi social. A son tour, l'objectif de ce dernier a été revu et étoffé par l'intégration de la sécurité sociale ou l'amélioration de l'expérience professionnelle. La loi permet encore aux minimexés de travailler à temps partiel et de se mettre à la disposition d'initiatives d'économie sociale ou d'entreprises privées. Lorsqu'un individu est employé dans le cadre de l'article 60§7, son revenu minimum est entièrement remboursé par l'administration fédérale, selon la catégorie d'allocations. Ce dernier point peut toutefois s'avérer problématique. C'est pourquoi le Programme printemps stipule que le montant du chef de famille est désormais toujours remboursé, quelle que soit la catégorie d'allocation de la personne mise à l'emploi.

Le programme Printemps a permis aux agences d'intérim d'engager sous contrat de travail à temps plein et à durée indéterminée des personnes jusqu'alors difficiles à placer (chômeurs de longue durée, minimexés, bénéficiaires de l'assistance sociale financière). C'était jusqu'alors impossible parce que les intérimaires étaient normalement engagés sous un contrat de travail couvrant seulement une mission auprès d'un seul utilisateur. Pour encourager le recrutement de ces travailleurs éloignés du marché du travail, les revenus de remplacement de chômeurs

de longue durée, de bénéficiaires du MINIMEX et de l'assistance sociale financière ont été activés, ce qui signifie que les agences d'intérim qui les recrutent peuvent déduire du salaire l'équivalent du montant activé. La collaboration avec les agences ne fut cependant pas fructueuse parce qu'elles avaient peu d'expérience avec de tels groupes cibles (Fripont e.a., 2002).

Une nouvelle loi sur le droit à l'intégration sociale (la loi DIS) entra en vigueur en octobre 2002, en remplacement de l'ancienne loi sur le minimex. Le droit à l'intégration sociale peut dorénavant être réalisé de différentes façons. Une rupture importante avec la pratique antérieure tient dans la distinction claire entre les jeunes de moins de 25 ans et les autres. En cause: la forte augmentation, dans les années 1990, du nombre de jeunes se tournant vers CPAS. L'objectif est de prolonger la dynamique du Programme d'urgence et de l'étendre. Pour les jeunes de moins de 25 ans, l'accent est placé sur l'intégration via la mise à l'emploi dans les trois mois après leur demande au revenu d'intégration. Si un emploi est impossible, le jeune a droit au revenu d'intégration sociale couplé à un projet personnalisé d'intégration sociale. Pour les autres bénéficiaires, l'accent est plutôt mis sur la garantie d'un revenu d'intégration sociale que sur l'emploi. Le droit à l'intégration sociale peut cependant se concrétiser sous la forme d'un enseignement ou même d'études avec un curriculum complet. La lettre circulaire de la loi DIS souligne néanmoins que la tâche du CPAS s'éteint au moment où le jeune ne bénéficie plus du revenu d'intégration sociale. En fait, il n'y a donc aucune base légale, même dans la nouvelle loi DIS, pour s'occuper des clients après une mise à l'emploi. C'est pourquoi elle retombe sur les instruments d'activation existant pour les minimexés. La principale différence est que le CPAS doit proposer au jeune un contrat de travail après trois mois, mais ce n'est pas une obligation absolue. Tout dépend de la façon dont le CPAS l'interprète lui-même. Nous reviendrons sur les différences, mais examinons d'abord les mesures d'activation dont disposent les CPAS.

L'emploi que peut proposer le CPAS dans le cadre de la loi DIS peut provenir de diverses mesures. L'article 60§7 est la plus connue: elle sert à réinsérer dans le système de sécurité sociale et le processus professionnel les individus qui se sont éloignés du marché du travail. Le CPAS permet à la personne concernée de se faire une expérience professionnelle et de bénéficier à nouveau du droit à une allocation sociale à moyen terme.

Une deuxième mesure est la subvention majorée de l'administration fédérale au CPAS pour un emploi dans le cadre de l'application de l'article 60§7. C'est comparable à un emploi ordinaire via l'article 60§7, à la différence près que le CPAS peut recevoir une subvention majorée si la personne est mise à la disposition d'une initiative d'économie sociale.

Une troisième mesure fait référence à l'article 61 de la même loi organique, par laquelle le CPAS reçoit un subside si le client poursuit son expérience professionnelle dans le secteur privé. Le CPAS peut également bénéficier d'un programme ACTIVA et SINE. Ces mesures sont destinées à réinsérer les travailleurs difficiles sur le marché du travail. Ajoutons encore les programmes de transition

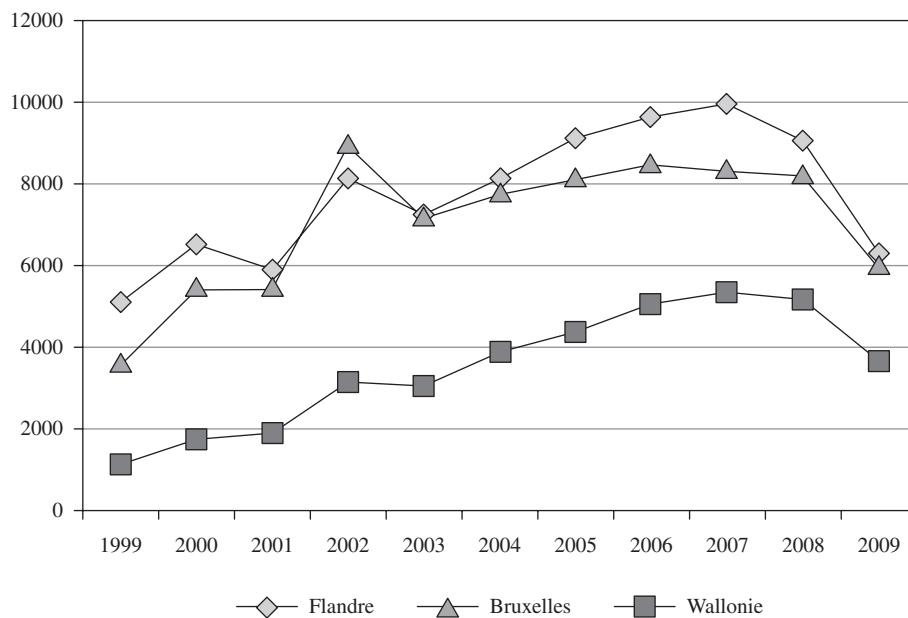
professionnelle qui proposent une expérience pratique tout en répondant à divers besoins de la société.

Les partenariats forment l'avant-dernier instrument dont disposent les CPAS. Ces derniers peuvent conclure un partenariat avec un service régional de placement professionnel et/ou un ou plusieurs partenaires agréés par ces services afin d'encadrer individuellement un allocataire vers un emploi sur le marché du travail régulier. Ces partenaires perçoivent une intervention financière du CPAS pour exécuter des tâches qui leur sont attribuées.

Un dernier instrument, le parcours d'insertion, est en fait une collaboration avec le secteur de l'intérim qui engage à temps plein le bénéficiaire sous un contrat à durée indéterminée, veille à ce qu'il se forge une expérience professionnelle et lui garantis (dans le meilleur des cas) un emploi durable. Les chiffres du SPP Intégration Sociale montrent qu'en 1999, 9413 bénéficiaires du revenu minimum d'intégration (soit environ 7% du total des bénéficiaires) ont été mis au travail par l'une des mesures précitées. En 2004, ce pourcentage passait à 12% (N = 15.825), avant de se stabiliser puis de se tasser à 11% en 2009 (N = 17.792). Nous pouvons donc en conclure que la proportion de bénéficiaires mis à l'emploi est relativement réduite. La mesure d'activation la plus importante, mais également la plus connue, est l'article 60§7.

L'illustration 3 montre l'évolution du recours à cette mesure par les trois régions du pays (chiffres absolus). Elle n'a cessé d'augmenter de 1999 à 2007, pour se tasser par la suite. La Flandre, à l'exception de 2002, utilise davantage cette mesure que les deux autres régions du pays.

Illustration 3 – Évolution de la mesure article 60§7 pour les trois régions (chiffres absolus).



4. L'activation dans la pratique (des CPAS)

Dans ce paragraphe, nous examinons comment les Centres Publics d'Activation Sociale exécutent au quotidien leurs tâches telles que décrites dans la loi sur le Droit à l'Intégration sociale. Nous nous basons pour cela sur un rapport écrit pour le compte du Service Public de Programmation Intégration Sociale en collaboration entre OASeS et le groupe de recherche du Panel Démographie familiale de l'Université de Liège (Raeymaeckers, Nisen, Dierckx, Vranken, Casman e.a. 2009). Le but de cette recherche était double. Avant tout, nous avons analysé les parcours des clients des CPAS après la fin d'une mesure d'activation. Nous nous sommes appuyés sur la base de données Marché du travail et protection sociale. Le compte rendu de cette recherche peut être consulté dans Raeymaeckers & Dierckx (2009) (et Raeymaeckers, Nisen, e.a., 2009).

Le deuxième objectif était une analyse qualitative de la façon dont les CPAS belges encadrent les bénéficiaires du revenu minimum d'intégration vers l'activation. Nos résultats montrent que dans chaque CPAS interrogé, une forme de parcours était organisée. Nous pouvons le décrire comme une succession d'étapes à franchir par le client. Cela ne signifie pas qu'il doit franchir toutes les étapes, car le parcours dépend de ses capacités, de ses problèmes, de ses attitudes et de ses compétences. Les entretiens avec quelques personnes clés de 60 CPAS montre que nous pouvons distinguer 7 phases: conditions secondaires, encadrement de parcours (*screening*), activation sociale, expérience professionnelle & formation, activation professionnelle, guidance vers le marché du travail et suivi.

4.1 Phase 1: Conditions secondaires

Une première phase consiste à éliminer les obstacles qui empêchent l'insertion du client dans le parcours d'activation proprement dit. L'une des conditions secondaires les plus fréquentes (d'après les réponses des CPAS interrogés) sont les problèmes de logement. Avant de pouvoir parler d'activation, il est indispensable que le client dispose d'un logement décent. À cela s'ajoutent d'autres conditions secondaires, comme la garde des enfants, les problèmes d'alimentation, les dépendances, les connaissances lacunaires de la langue Française et d'autres ennuis de nature physique ou psychique.

Les problèmes surviennent au moment de la transition, lorsque le client est relayé par l'assistant social vers l'accompagnateur pour rejoindre l'étape suivante (voir plus loin). Des tensions, voire des conflits, peuvent en effet surgir entre l'accompagnateur, qui définit un parcours d'activation, et l'assistant social qui lui a relayé le client. Dans certains CPAS, les répondants signalent que la tâche des assistants sociaux se réduit fortement au traitement purement administratif et à palier aux besoins les plus aigus, cela afin de relayer aussi rapidement que possible le client vers l'accompagnateur de qui amorcera le parcours d'activation. Cette situation provoque des tensions entre les deux prestataires sociaux. En effet,

les accompagnateurs remarquent vite que certains clients ne sont pas « prêts » à entamer leur parcours d'activation.

Ce cas se présente le plus fréquemment dans les CPAS relativement grands, qui emploient un ou plusieurs accompagnateurs à temps plein. Les répondants indiquent que l'assistant social et l'accompagnateur de parcours travaillent de façon très isolée. On remarque aussi le besoin d'une concertation structurelle entre les deux. Il appert d'après les entretiens qu'une concertation doit être menée au niveau des dossiers des clients. Les réunions d'équipe qui forment une vision générale sont utiles mais ne débouchent pas sur une bonne collaboration pour certains dossiers. Certains CPAS veulent stimuler les deux prestataires sociaux à collaborer en impliquant l'accompagnateur aussi tôt que possible dans le parcours du client. Nous trouvons dans un CPAS un exemple intéressant de la façon dont on s'est efforcé de stimuler cette concertation:

Au CPAS 2M, l'accompagnateur de parcours est impliqué très tôt dans le dossier du client, car on estime qu'un parcours d'activation doit être établi individuellement pour chaque client. Même si un emploi demeure impossible, on tient à ce que le client suive un parcours d'activation. Il peut s'agir par exemple d'un cours centré sur le vélo. Le client développe des liens sociaux et augmente ses chances de décrocher un emploi.

Les critères définissant si le client est déjà prêt ou non à l'activation demeurent toutefois très vagues. D'après l'enquête, certains CPAS démarrent davantage de parcours d'activation que d'autres CPAS de taille comparable. L'évaluation d'une personne peut également différer d'un accompagnateur de à un autre, ou d'un assistant social à un autre. Des efforts doivent être consentis pour définir de façon plus précise, au niveau des CPAS, les critères à retenir pour fixer si quelqu'un doit être introduit dans un parcours d'activation et désigner les différents degrés d'activation: doit-elle être de nature sociale, professionnelle ou plutôt ciblée sur l'encadrement ou l'expérience professionnelle?

4.2 Phase 2: accompagnement de parcours

La deuxième phase n'a lieu que lorsque les principaux obstacles au parcours d'activation sont résolus. Ce n'est qu'une fois en possession d'un logement décent, d'une situation alimentaire stabilisée et/ou de problèmes de garde d'enfants résolus que le client peut commencer son parcours d'activation proprement dit.

La façon dont est organisé l'accompagnement de parcours dépend fortement de la taille du CPAS. Les plus petits d'entre eux n'ont pas d'accompagnateur spécifique: la tâche est donc assumée par les assistants sociaux. Les CPAS plus grands disposent d'un à quatre accompagnateurs. Certains utilisent leurs propres moyens, d'autres collaborent avec un cluster de CPAS tandis qu'un troisième groupe a recours aux moyens du FSE afin de financer les accompagnateurs. Les grands CPAS, quant à eux, ont créé un service spécifique ou une cellule d'activation/d'emploi, qui a son propre coordinateur d'équipe et qui pousse la spécialisation

très loin. Parfois, quelques accompagnateurs y sont même spécialisés en *screening et assessment*, formation et accompagnement des personnes article 60§7. La phase de *screening* est la première étape du parcours d'activation, mais elle se décline en pratiques variées. Si des CPAS n'utilisent aucun instrument spécifique et se basent sur l'intuition de l'assistant social, d'autres ont développé leurs propres instruments ou utilisent des instruments existants comme le bilan socioprofessionnel. Cette méthode a été développée par l'Union des villes et communes pour examiner les capacités du client à l'activation. On s'attarde surtout à collecter les informations relatives au passé du client et aux problèmes se situant à divers niveaux de la vie. Quelques CPAS renvoient les clients vers un centre d'*assessment* technique au sein de leur propre organisation ou sollicitent une expertise externe.

Dans les CPAS qui ont organisé une spécialisation des tâches nos répondants nous rapportent que la tâche des accompagnateurs est très disparate. Il faut avoir des compétences en *screening*, en accompagnement sur et en dehors du lieu de travail, en réseaux avec des organisations externes, tout en restant informé des mesures d'activation – ce qui semble précisément occasionner quelques difficultés. Les accompagnateurs des petits CPAS sont parfois très isolés, surtout s'ils sont les seuls responsables de l'activation des clients. Lorsqu'ils sont reliés à un groupement ou entreprennent des projets en concertation avec d'autres accompagnateurs de CPAS voisins, un échange d'informations intéressantes a souvent lieu.

Au CPAS 1K, le répondant signale organiser pour les clients intéressés des séances de demandes de candidature avec d'autres CPAS de la région. Cela fut très apprécié par les clients, la collaboration s'étant très bien déroulée et produisant des résultats fructueux: presque tous les participants ont décroché un emploi à l'issue des formations.

Dans les CPAS plus grands, le besoin de concertation avec d'autres homologues est moins criant, d'autant que leur environnement et le profil de leur clientèle sont souvent assez différents. On remarque que ces CPAS misent davantage envers une spécialisation des tâches au fur et à mesure qu'augmente le nombre de leurs clients. Certains ont un service spécial pour l'examen et la prospection des clients, tandis qu'un autre est responsable de l'accompagnement des clients article 60§7.

4.3 Phase 3: activation sociale

L'activation sociale peut soit être un tremplin vers un emploi à part entière, soit signifier un voie sans issue. Beaucoup de répondants signalent l'arrivée de clients qui ne disposent pas (encore) des attitudes professionnelles requises pour s'insérer dans un emploi social ou sur le marché du travail régulier. L'activation sociale leur permet dans ce cas de prodiguer un accompagnement à la mesure du client, ce dernier acquérant progressivement les habitudes professionnelles nécessaires. Certains répondants confirment que cette forme d'activation est le point final atteint par certains clients, ce qui signifie que ce groupe gagnerait à exercer une activité utile dans un milieu professionnel protégé et très accessible (assistance par

le travail⁴). Le client ne subirait ainsi aucune pression pour évoluer vers un autre emploi et s'intégrer dans le circuit social ou régulier.

La façon dont les CPAS interrogés proposent ce genre d'accompagnement dépend fortement des moyens disponibles, de l'intérêt et des éventuels accords de collaboration. Alors que certains CPAS s'efforcent de réunir des moyens par eux-mêmes, par exemple en recourant aux projets du FSE, d'autres nouent des accords de collaboration avec des centres d'assistance par le travail afin d'offrir ce type de parcours d'activation sociale. Quelques CPAS font même preuve d'une grande créativité en définissant des parcours sur mesure au sein du circuit d'emploi existant pour l'article 60§7. D'autres par contre, ne sont pas en mesure de soumettre à leurs clients un tel parcours d'activation, par manque d'intérêt de leurs gestionnaires, de moyens et/ou d'accords de collaboration.

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 différentes peuvent néanmoins déboucher sur des actions similaires. Ne perdons pas non plus de vue qu'une insertion sur le marché du travail actuel n'est pas possible pour tout le monde. Pour certains allocataires, un emploi s'apparente à une illusion, parce que leur comportement social est totalement inadapté (bien qu'ils ne puissent être considérés comme handicapés), ou dans le meilleur des cas, à un objectif uniquement envisageable à long terme.

La plupart des personnes clés des CPAS considèrent la fin de l'activation sociale comme vitale. Beaucoup de CPAS sont en effet confrontés à un groupe de clients réclamant un accompagnement intensif au niveau des aptitudes professionnelles. C'est pourquoi il est important d'être capable de leur soumettre une activité dans un environnement de travail très accessible, avec un accompagnement sur le lieu de travail.

Nous avons constaté un grand nombre de bonnes pratiques. Certains CPAS ont ouvert quelques ateliers, par exemple de lavage et/ou de repassage, ou une boutique de seconde main, parfois avec le support d'un partenaire externe. Les prétrajets représentent un deuxième exemple important: les grands CPAS, en particulier, lancent des projets pour des groupes bien définis comme les femmes, les personnes d'origine étrangère et les jeunes peu scolarisés. Ces prétrajets sont limités dans le temps et proposent une première expérience de travail sous l'encadrement d'un éducateur ou d'un instructeur. Des accords de collaboration externes avec des asbl de l'économie sociale sont d'autres instruments importants. Dans certains CPAS, le statut de l'article 60§7 est utilisé pour organiser un trajet d'activation sociale, en l'occurrence proposer des activités plus accessibles en concertation intensive avec les services propres aux CPAS.

L'activation sociale se construit également de façon externe. Les partenaires par excellence pour les CPAS flamands sont les boutiques de seconde main, et leurs activités variées et très accessibles. Les plus grands CPAS sont d'autres partenaires importants, par leur vaste panoplie d'activités, et quelques secteurs précis comme les services des espaces verts, l'Horeca, le bois, le bâtiment et la cuisine.

La proximité de telles organisations ouvre les portes à une grande diversité d'emplois ouverts, en particulier pour les petits CPAS.

Hélas, l'activation sociale est habituellement le maillon faible de la politique d'activation. Les moyens disponibles étant limités, les CPAS doivent parfois « bricoler » pour mettre au point leurs projets. Fixer des objectifs quantifiables ou des délais n'est donc pas toujours réaliste étant donné que l'activation sociale est un processus lent et long, qui doit s'opérer au rythme du groupe cible.

4.4 Phase 4: expérience professionnelle et formation

La quatrième étape du parcours d'activation consiste à proposer une expérience professionnelle et/ou une formation, et donc à offrir une première chance d'expérience réelle du travail, mais également de stimuler le développement de compétences et d'aptitudes techniques. Pour tous les répondants, l'expérience professionnelle est couplée à l'emploi par le biais d'un statut article 60§7. La mesure, disent-ils, est très positive, son principal atout résidant dans sa souplesse. Certains CPAS considèrent la disposition article 60§7 comme une activation très accessible dans un cadre protégé, par lequel le CPAS peut encore prodiguer l'accompagnement nécessaire. Si le client est employé à l'extérieur, on conclut un contrat avec le service ou l'organisation externe concerné, de façon à tout de même garantir l'encadrement.

Tous nos répondants sont convaincus qu'une activation sur mesure n'est réellement possible qu'à condition de disposer d'une large panoplie de secteurs et de possibilités d'emploi. Nous voyons ici des écarts importants entre les CPAS en ce qui concerne la variété des postes de travail disponibles. Certains en proposent dans un grand nombre de secteurs, dans des services internes ou externes. Quelques CPAS parviennent même à fournir un accompagnement intensif, tant sur le lieu du travail qu'en dehors. Les répondants estiment qu'il est essentiel de donner à leurs clients la possibilité de stimuler leurs aptitudes techniques, dans divers secteurs (le bâtiment, l'Horeca ou les services des espaces verts par exemple). Alors que certains CPAS le font eux-mêmes en créant des places d'apprentissage, d'autres se tournent plus volontiers vers des asbl de leur région, qui ouvrent des places d'assistance par le travail ou des ateliers sociaux ou protégés actifs dans des secteurs très variés. En outre, elles ont une longue expertise dans le domaine du *screening* et de l'accompagnement sur le lieu du travail. Ce sont surtout les plus grands CPAS qui parviennent à fournir un encadrement intensif, à la fois sur le lieu de travail et en dehors.

Le CPAS 2G crée des places d'apprentissage dans des secteurs comme le bâtiment et les services des espaces verts, pour que les clients s'y forment une expérience professionnelle. Les instructeurs ne se chargent pas seulement de l'accompagnement psychosocial, mais veillent à prodiguer les compétences techniques nécessaires à leurs clients.

D'autres CPAS constatent ne pas disposer des possibilités internes ou externes suffisantes pour créer une variété satisfaisante d'emplois dans un environnement

proche. Ils ont besoin d'accords de collaboration avec des partenaires externes et du bon vouloir des services internes afin d'organiser l'emploi des articles 60§7.

4.5 Phase 5: activation professionnelle

La phase 5 se rapproche encore de l'emploi sur le marché du travail régulier. Elle a essentiellement recours aux « autres » mesures d'activation, en particulier SINE et ACTIVA. En revanche, les articles 60 privé, article 61 et intérim d'insertion sont moins fréquents. Ici encore, une grande diversité de possibilités de mise à l'emploi des clients par l'une de ces mesures est un facteur de réussite important. Certains CPAS lancent leur propre entreprise de titres services ou introduisent une demande afin d'agréer certains services dans le cadre de l'économie de services locaux.

Beaucoup de répondants indiquent qu'une telle mise à l'emploi est le complément idéal pour un travail sous le statut article 60§7. Ils reconnaissent donc implicitement le besoin de parcours constructifs, au cours duquel les clients effectuent des tâches selon un degré de difficulté croissant. Le CPAS 2G a développé à cet égard un ensemble intéressant de bonnes pratiques:

En collaboration avec plusieurs partenaires externes, le CPAS 2G est parvenu à proposer une offre d'activation permettant la réorientation d'un client à n'importe quel moment de son parcours vers un emploi impliquant des tâches plus difficiles ou plus complexes. On organise les prétrajets et l'on propose une expérience de travail et une formation en apprentissage dans le cadre de l'article 60§7. L'activation professionnelle, après un trajet au sein de l'article 60§7, a essentiellement lieu dans le réseau d'initiatives de l'économie sociale. Le CPAS donne ainsi une impulsion pour créer un noyau de démarrage ayant comme but de créer et d'encadrer de nouvelles initiatives globalement qualifiées d'économie sociale.

Le principal problème a déjà été mentionné: les répondants de nombreux CPAS n'ayant guère recours à ces autres mesures d'activation comme SINE et ACTIVA les considèrent comme trop complexes. D'après leurs dires, elles s'accompagnent de « grosses tracasseries administratives et d'une montagne de papier ». Il semble aussi que la plupart des entreprises privées et agences d'intérim des environs ne montrent aucun intérêt pour les clients des CPAS suivis par des mesures comme article 60 privé, article 61 et intérim d'insertion. Certains pensent que les mesures de mise à l'emploi dans le secteur privé doivent être organisées avec encore plus de souplesse, notamment la possibilité d'introduire une période de stage entièrement financée par le CPAS. Cela donnerait à l'allocataire et à son employeur potentiel une possibilité de se connaître et de s'habituer à la nouvelle situation.

4.6 Phase 6: cheminement vers le marché du travail

Dans la plupart des CPAS, cette phase commence trois mois avant la fin d'un emploi encadré par l'une des mesures d'activation. On organise des formations de

demandes de candidature et l'on rédige avec les clients un CV pour les préparer à un emploi sur le marché du travail régulier. Une bonne collaboration avec les services régionaux de l'emploi (le FOREM en Wallonie, ACTIRIS à Bruxelles et le VDAB en Flandre) se révèle cruciale dans cette phase. Ces services organisent en effet l'accompagnement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail et encadrent des formations. En Flandre, l'accompagnement se fait surtout au niveau local. Certains répondants signalent avoir eu de bons contacts avec les maisons de l'emploi locales, avec lesquelles ils ont développé des projets pour des séances de formation à l'envoi de candidatures. Dans d'autres cas, un assistant social tient une permanence ou est détaché à temps plein à la maison de l'emploi. Tout cela permet un suivi plus rapide et plus efficace des clients.

A l'inverse, les contacts d'autres CPAS avec les services régionaux de l'emploi sont moins bons et les répondants signalent plusieurs problèmes. Le premier est général: lorsque le client a terminé un parcours d'activation au CPAS, l'accompagnateur du CPAS peut décider de le relayer vers les services régionaux du travail. Mais ceux-ci ne commencent leur accompagnement qu'après 6 mois, période durant laquelle le client « est laissé à son sort », affirment nos répondants.

D'autres ennuis se manifestent durant les journées de permanence. Dans un CPAS par exemple, la maison de l'emploi avait demandé la présence dans ses bâtiments, une journée par semaine, d'un accompagnateur du CPAS. Mais d'après nos répondants, la maison de l'emploi locale n'apportait aucune attention aux clients du CPAS, alors que la demande émanait d'elle.

4.7 Phase 7: suivi

La plupart des CPAS ne considèrent cette phase qu'avec une attention très secondaire. Bon nombre de nos répondants soulignent que les contacts, à la fin de l'emploi, dépendent de la bonne volonté du client. Apparemment, la plupart d'entre eux n'entretiennent plus aucun lien avec le CPAS. Il y a bien quelques exceptions intéressantes. Ainsi, quelques CPAS ont passé un accord avec les services régionaux de l'emploi pour que les clients soient encore suivis à la fin de leur dossier par un assistant social du CPAS travaillant dans une maison de l'emploi, et dont la tâche consiste à orienter le client sur le marché du travail régulier au terme de la mesure d'activation.

5. Conclusion: TO work or not TO work

Dans ce chapitre, nous avons examiné la façon par laquelle la Belgique a progressivement donné forme à l'État-providence actif que nous connaissons aujourd'hui. Nous avons commencé par une étude de la littérature spécialisée, pour nous rendre bien vite compte que « l'activation » pouvait prendre différentes significations, depuis une vision stricte et disciplinaire vers une approche plus émancipatrice.

L'histoire montre qu'en Belgique, la loi DIS n'est certainement pas une nouveauté dans le domaine de l'activation. La loi CPAS de 1976 avait déjà prévu que les CPAS interviennent comme employeurs. Mais on remarque surtout les grandes marges de manoeuvre actuellement laissées aux CPAS pour développer et mener leurs propres politiques d'activation. Dans une étude financée par le SPP Intégration Sociale sur les pratiques des CPAS belges, nous avons en effet constaté une très grande diversité (Raeymaeckers et al., 2009). Nous avons reproduit le schéma d'un parcours d'activation et examiné la façon dont les CPAS y donnent forme. Nous avons noté quelques éléments de réussite importants.

Le premier concerne l'offre d'emplois que les CPAS sont susceptibles de proposer à leurs clients. La probabilité d'activer durablement leurs allocataires est en effet bien meilleure s'ils sont en mesure de leur soumettre une grande panoplie d'emplois durant les phases trois (activation sociale), quatre (expérience professionnelle & formation) et cinq (activation professionnelle). Il est important de noter qu'il ne s'agit pas uniquement du nombre d'emplois, mais de leur diversité, tant en ce qui concerne le secteur que la difficulté des tâches. Les secteurs signalés durant nos interviews sont nombreux, les plus fréquents étant les services des espaces verts, l'Horeca, le bois & le bâtiment. Les emplois impliquant des degrés de difficulté différents, croissants, sont un autre facteur de réussite à prendre en compte. Ils permettent en effet de proposer une activité professionnelle à la mesure de chacun, des plus « faibles » comme des plus « forts », et ce dans toutes les phases du parcours d'activation. En d'autres termes, ces parcours constructifs sont d'une grande nécessité pour les CPAS.

Le statut article 60§7 semble être à cet effet un instrument idéal. Tous les répondants soulignent sa souplesse permettant d'organiser un emploi sur mesure. Que ce soit dans les services internes, ou en collaboration avec des partenaires externes, la réglementation de l'article 60§7 apporte suffisamment de marges de manoeuvre pour donner au client une activité sur mesure, adaptée à ses capacités. Il est important que cette offre variée de postes de travail par le statut article 60§7 se fasse uniquement en concertation avec les services internes.

Un deuxième facteur de réussite concerne la collaboration avec des asbl dites d'économie sociale. Pour offrir une panoplie de postes de travail sur mesure, elles se révèlent un partenaire crucial, surtout pour les petits CPAS. Les CPAS apparemment les plus efficaces semblent développer une collaboration durable avec une ou plusieurs asbl offrant des emplois dans des secteurs et avec des degrés de difficulté différents. Ces asbl semblent en outre jouer un rôle important pour les grands CPAS, même si ces derniers fournissent des efforts afin de garantir eux-mêmes une embauche interne. Cette dernière est avant tout pensée en faveur des plus « faibles » et vise à les encadrer au niveau de l'activation sociale. Les « pré-trajets » se révèlent à ce titre un instrument important. Ils permettent de préparer les clients, progressivement et de façon très accessible, vers un emploi au sein de l'une des mesures disponibles.

Naturellement, il est important de ne pas se contenter d'instruments destinés uniquement aux plus « faibles ». Les « meilleurs clients » doivent eux aussi profi-

ter d'un emploi sur mesure dans un cadre protégé. Certains répondants des CPAS indiquent la nécessité de pouvoir intégrer des clients dans des postes plus compliqués à différentes phases de leur parcours, afin qu'ils puissent développer davantage leurs capacités et compétences. Dans la pratique sont utilisées les mesures comme SINE, ACTIVA ou plus rarement l'article 61. En outre, elles ne peuvent être employées que par des CPAS ayant suffisamment de personnel capable de se spécialiser ou dont les collaborateurs ont suffisamment d'expérience pour en avoir pu tester les possibilités.

Un dernier facteur de réussite consiste à entretenir de bons contacts avec les services régionaux de l'emploi. Que ce soit durant la sixième (cheminement vers le marché travail régulier) ou la septième phase (suivi), les accompagnateurs des maisons de l'emploi, du VDAB, du FOREM et d'ACTIRIS sont des partenaires clés. Les CPAS entretenant de bons contacts avec les services régionaux de l'emploi mettent parfois sur pied des projets communs, entretiennent une concertation autour de dossiers de certains clients tandis que voient le jour de bonnes pratiques très innovantes au niveau du suivi.

Les résultats du projet d'étude « Activation durable dans les CPAS belges » sont très clairs: les CPAS connaissent une grande variété de pratiques, bonnes ou moins bonnes. Devons-nous plaider pour une stratégie uniforme ou un cadre d'action identique à tous les CPAS? Chacun ayant son propre contexte (du marché du travail) et sa clientèle exprimant des besoins parfois très spécifiques, il est important de continuer à respecter l'autonomie locale. Des leviers méthodologiques et financiers suffisants doivent être mis à disposition par les autorités supérieures (européennes, fédérales et régionales) pour développer une politique d'activation durable. L'actuelle législature s'est déjà inscrite dans la poursuite des mesures existantes. Le nombre de clusters de CPAS a été augmenté, c'est une évolution positive pour les CPAS des petites communes afin d'unir les efforts dans le domaine de l'accompagnement de parcours. Enfin, le contingent d'économie sociale a été élargi au sein de l'article 60§7. La distinction entre les différentes phases, tel que présentée dans ce chapitre, peut servir d'inspiration pour faire coïncider les futures mesures d'activation.

Quant à l'avenir, nous pensons que les CPAS doivent conserver suffisamment de marges de manœuvre pour développer de bonnes pratiques, y compris à titre expérimental. Une politique d'activation intelligente et créative est en effet impérative, surtout en période de crise économique. Nos constats indiquent que beaucoup de choses se passent au niveau des CPAS pour l'activation des allocataires. Des marges de manœuvre pour le développement, l'évaluation et l'expérimentation de bonnes pratiques au niveau local sont indispensables, et cela à toutes les phases du parcours d'activation. Une étude scientifique plus poussée et l'échange de connaissances entre CPAS en seraient le terreau idéal. À cet égard, il ne faut jamais perdre de vue la recommandation de la Commission Européenne sur l'Inclusion Active. L'activation doit en effet toujours être en relation avec une stratégie d'inclusion plus large, mettant l'accent sur un accès équitable aux prestations de services et un revenu minimum garanti.

NOTES

1. Manssen (2000) considère Rosanvallon comme l'un des 'founding fathers' du concept de « nouvelle question sociale ». Selon lui, ce concept peut prendre quatre significations: 1) la prévisibilité accrue des risques sociaux et leurs effets négatifs sur la solidarité, 2) la marginalisation des couches peu instruites, 3) la dualisation entre travailleurs et allocataires, et 4) les droits et devoirs liés à la citoyenneté.
2. ACS: un statut d'agent contractuel subventionné a vu le jour en 1989 pour créer de l'emploi dans le secteur non marchand.
3. TCT: troisième circuit de travail, une mesure à l'emploi destinée aux chômeurs structurels.
4. L'assistance par le travail est destinée aux gens qui ne parviennent pas, pas encore ou plus à s'insérer sur le marché du travail régulier ou protégé.



CHAPITRE 7

Le surendettement: quelles mesures, quelles causes et quels liens avec la pauvreté?

*Romain Duvivier, Didier Noël et Véronique Van Kerrebroeck
Observatoire du Crédit et de l'Endettement*

1. Introduction

En 2009, 1.71% des ménages belges étaient en procédure de règlement collectif de dettes. Une fois entamée, cette procédure a pour double objectif de permettre à la personne surendettée de régler ses dettes dans la mesure du possible tout en conservant une vie conforme à la dignité humaine. La loi réserve cette procédure aux personnes qui ne sont plus capables de faire face à leurs dettes de manière durable. Une personne en règlement collectif peut, dès lors, être considérée comme étant en réelle situation de surendettement. Nous pouvons donc supposer que, en 2009, la Belgique comptait au minimum, 1.71% de ménages surendettés. Un grand nombre de personnes surendettées ne souhaitant pas recourir à cette procédure, ce pourcentage n'est que la partie visible du phénomène. En outre, en Flandre comme en Wallonie et à Bruxelles, des services de médiation de dettes proposent une médiation amiable aux personnes ne souhaitant pas ou n'étant pas éligibles au règlement collectif de dettes.

Le surendettement est un phénomène inquiétant au vu de ses conséquences économiques et sociales. Comme nous tenterons de le montrer dans la suite de cet article, le surendettement, la pauvreté et l'exclusion sociale sont des phénomènes souvent liés. En outre, le coût du surendettement peut être considérable lorsque l'on considère tant les sommes non récupérées par les créanciers que celles investies par la collectivité pour lutter contre le surendettement. Il est incontestable qu'une meilleure compréhension du surendettement devrait faciliter la mise en place de politiques curatives et préventives. Cependant, le phénomène reste très peu connu et, jusqu'à présent, pratiquement oublié par la recherche académique.

Cet article se donne pour double objectif d'analyser les causes du surendettement et de mettre en lien ce phénomène avec la pauvreté. Dans un premier temps, nous définirons le surendettement et nous présenterons différents indicateurs permettant de le mesurer. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux facteurs pouvant expliquer le surendettement. Nous montrerons que les facteurs susceptibles d'expliquer ce phénomène sont des facteurs qui sont généralement

considérés comme reflétant une certaine forme de pauvreté et d'exclusion sociale. Dans un troisième temps, nous nous demanderons si les surendettés peuvent être considérés comme pauvres au vu des principaux sens donnés à la pauvreté.

2. Le surendettement: de quoi parlons-nous et comment le mesurer?

Les difficultés de quantifier mais aussi de définir le surendettement sont les premiers problèmes qui se posent à toute personne souhaitant étudier ce sujet. Avant de nous intéresser aux causes du surendettement ainsi qu'au lien qui existe entre le surendettement et la pauvreté, il nous paraît essentiel de définir le surendettement et de mettre en évidence différentes statistiques rendant compte de ce phénomène.

2.1 De la définition du surendettement et de l'endettement problématique

Bien qu'il ait longtemps été difficile d'établir une définition consensuelle du phénomène, le surendettement est généralement défini comme une *incapacité durable à rembourser ses dettes à partir de ses revenus courants*.¹ Le phénomène de surendettement ne doit pas être confondu avec les situations d'endettement problématique qui se caractérisent par une *situation de défaut de paiement d'une ou plusieurs dettes arrivées à échéance. Le(s) défaut(s) de paiement générant une situation d'endettement problématique peut (peuvent) tant être dû (dus) à une simple négligence qu'à une incapacité financière, ayant un caractère durable ou non, à rembourser ces dettes arrivées à échéance*.

Lorsqu'une personne est en situation de surendettement, elle est forcément dans une situation d'endettement problématique. L'inverse n'est cependant pas toujours vrai. Une situation d'endettement problématique ne donnera lieu à un état de surendettement que si l'incapacité à rembourser les dettes échues a un caractère réellement durable. Le phénomène de surendettement a donc un caractère structurel que l'endettement problématique n'a pas forcément.

2.2 De la nécessité de mesurer le surendettement

La définition du surendettement que nous venons d'exposer apparaît rapidement peu opérationnelle dès qu'il s'agit de recenser le nombre de ménages surendettés. Pourtant, notre société a coutume de quantifier les phénomènes sociaux jugés inquiétants et de consigner les mesures obtenues dans des tableaux de bord. Ces derniers servent, *ex ante*, à définir les mesures de politique économique et sociale qui s'avèrent nécessaires. *Ex post*, ces tableaux de bord seront utilisés pour évaluer l'efficacité des mesures socio-économiques passées. Dans un tel cadre, un risque

existe qu'un phénomène aussi inquiétant que le surendettement soit négligé par les décideurs en raison de son caractère difficilement quantifiable. Il apparaît donc impératif d'évaluer l'importance du surendettement en ayant recours à des indicateurs économiques et sociaux qui nous permettront d'évaluer le risque global de surendettement qui ne doit pas être confondu avec le risque individuel de surendettement. Mais, comment définir ces notions de risque liés au surendettement et, surtout, quels indicateurs utiliser pour tenter de mesurer le surendettement?

2.2.1 *Qu'entend-on par « risque individuel de surendettement » ?*

Le risque est couramment défini comme la probabilité de réalisation d'un événement dont les conséquences (souvent négatives) sont connues (Sirven, 2007). Pour un individu donné, le risque individuel de surendettement sera donc une *mesure de la probabilité que cet individu connaisse, à un moment donné, une situation de surendettement*. Bien entendu, l'importance de ce risque variera d'un individu à l'autre. Différentes caractéristiques propres à un personne (son âge, sa situation socioprofessionnelle, etc.) vont avoir pour effet d'augmenter ou de diminuer la probabilité qu'elle connaisse un jour le surendettement. Il ne nous semble pas dénué de sens de penser que les hommes mariés ayant un emploi stable connaîtront, en moyenne, un risque de surendettement plus faible que les femmes isolées et sans emploi.

Dans une certaine mesure, à partir des caractéristiques propres d'un individu, il devrait être possible d'évaluer le risque que celui-ci connaisse un jour une situation de surendettement. L'idée d'une mesure du risque individuel de surendettement n'est pas aussi théorique qu'elle n'y paraît. Les institutions prêteuses telles que les banques se livrent à ce type de calcul lorsqu'elles font appel au *credit scoring* dans le processus d'attribution d'un prêt. Le *credit scoring* consiste à comparer les caractéristiques d'un candidat emprunteur (son âge, sa profession, son salaire, sa situation familiale, etc.) avec celles d'un échantillon représentatif afin de calculer la probabilité que l'emprunteur ne rembourse pas son prêt. Pour les institutions prêteuses, le *credit scoring* n'est rien de plus qu'un outil d'aide à la décision qui permet d'évaluer un risque de défaillance qui, a priori, est inconnu et incalculable. Si les caractéristiques de Monsieur X se rapprochent de celles des « bons emprunteurs » figurant dans l'échantillon représentatif de l'institution prêteuse, alors la technique de *credit scoring* attribuera une bonne note à Monsieur X. Cette bonne note sera synonyme d'un risque de défaillance relativement faible.²

2.2.2 *Comment évaluer le « risque global de surendettement » ?*

A l'inverse des institutions prêteuses, nous ne souhaitons produire aucune mesure qui s'apparente à un quelconque risque individuel de surendettement. Dans le cadre de ses missions, l'Observatoire s'intéresse plus particulièrement à l'évaluation du risque global de surendettement qui, à un moment donné, est *une mesure de*

la probabilité qu'un individu pris au hasard dans la société soit en situation de surendettement. Ce risque global de surendettement est inconnu et incalculable. A l'instar des techniques de *credit scoring*, nous pouvons tenter de produire des indicateurs de ce risque global de surendettement. Un bon indicateur de ce risque sera une mesure d'un phénomène social facilement quantifiable et qui, bien entendu, sera supposé fortement corrélé avec le risque global de surendettement qu'il est sensé permettre d'évaluer.

Si l'indicateur que nous avons sélectionné constitue un bon indicateur du risque global de surendettement, alors une augmentation de la grandeur de l'indicateur s'interprétera comme le signe d'une hausse du phénomène de surendettement. Nous devons rester conscient que, aussi judicieux soit-il, aucun indicateur n'offrira un dénombrement exact du nombre de ménages surendettés. Ce seront les directions prises par nos indicateurs (les évolutions temporelles ainsi que les comparaisons régionales) qui seront porteuses de sens et qui permettront d'évaluer des tendances en termes de surendettement. En outre, le recours à plusieurs indicateurs nous semble plus judicieux que l'utilisation d'un indicateur unique. Le point suivant présente un certain nombre d'indicateurs de surendettement et de l'endettement problématique qui peuvent être utilisés pour mesurer le phénomène. Ces indicateurs permettront également d'étudier les causes du surendettement ainsi que son lien avec la pauvreté.

2.3 **Analyse de l'évolution de trois indicateurs du risque global de surendettement**

A partir des données de la Centrale des Crédits aux Particuliers (CCP) de la BNB, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement propose d'identifier différents indicateurs du risque global de surendettement.³ A titre de rappel, la Centrale enregistre les crédits à la consommation et les crédits hypothécaires contractés par les particuliers (volet positif), les défaillances de paiement pour ces mêmes crédits (volet négatif) ainsi que des informations concernant les procédures de règlement collectif de dettes en cours. Les prêteurs ont l'obligation de consulter la Centrale afin de s'assurer de la solvabilité des candidats emprunteurs. Le cas échéant, un prêteur ne peut pas octroyer un prêt à une personne qui, au vu des éléments qu'il connaît, est susceptible de connaître des difficultés de remboursement suite à l'octroi du crédit. Pour l'Observatoire, la Centrale constitue une assise solide à partir de laquelle il est possible de calculer des indicateurs du risque global de surendettement. Dans cette publication, nous proposons d'évaluer le risque global de surendettement au moyen de trois catégories d'indicateurs issus des données de la CCP.

2.3.1 *Le pourcentage des emprunteurs défaillants*

Notre premier indicateur du risque global de surendettement se construit à partir des défaillances de paiement reprises dans la Centrale des crédits aux particuliers.

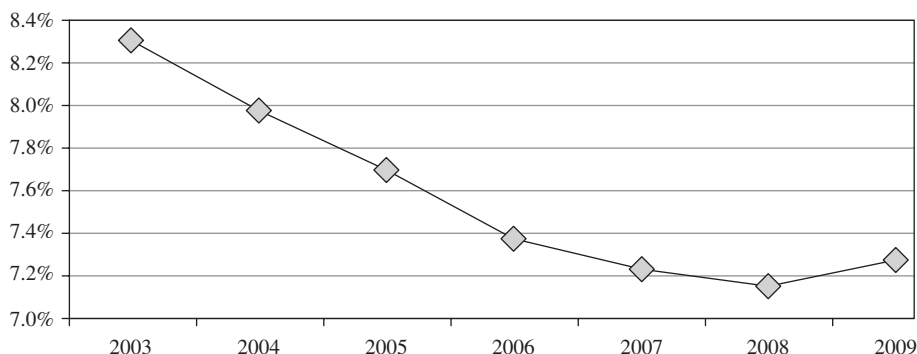
Nous nous intéressons plus particulièrement au pourcentage que représentent, dans le total des emprunteurs repris dans le fichier positif de la CCP, les emprunteurs enregistrés pour au moins un défaut de paiement. Cet indicateur, que nous appellerons par la suite le pourcentage des emprunteurs défaillants, se calcule de la manière suivante:

$$\text{Pourcentage des emprunteurs défaillants} = (\text{Nombre de personnes enregistrées pour au moins un crédit défaillant (fichier négatif)}) / (\text{nombre total})$$

□ *Evolution temporelle du pourcentage des emprunteurs défaillants*

En se référant au graphique 1, nous remarquons qu'en 2003, 8,3% du total des emprunteurs étaient défaillants pour au moins un crédit enregistré dans la Centrale. En 2009, le pourcentage des emprunteurs défaillants n'était plus que de 7,28%. Cette évolution appréciable doit être lue comme reflétant une diminution du risque global de surendettement. Toutefois, il serait totalement erroné de conclure que, en 2009, 7,28% des emprunteurs étaient en situation de surendettement. Certaines personnes rencontrent un défaut de paiement suite à une négligence personnelle, un litige avec le prêteur ou en raison de difficultés financières passagères. En outre, en 2009, 63% des emprunteurs défaillants n'étaient en défaut de paiement que pour un seul crédit. Il est donc envisageable d'être « fiché » comme défaillant sans être dans une réelle situation d'endettement problématique et, par conséquent, encore moins dans une situation de surendettement. Le pourcentage des emprunteurs défaillants doit, tout au plus, être considéré comme un *indicateur* du risque global de surendettement et *non comme une mesure précise* du phénomène. Le fait qu'une personne soit enregistrée pour une ou plusieurs défaillances signifie que cette personne rencontre une situation d'endettement plus ou moins problématique. Le risque que cette personne connaisse le surendettement devrait augmenter avec le nombre et l'ampleur des défauts de paiement.

Graphique 1 – Pourcentage d'emprunteurs défaillants (évolution en % pour la Belgique).



Source: Graphique et calculs OCE sur données CCP (BNB).

En outre, entre 2008 et 2009, nous remarquons une légère augmentation dans le pourcentage des emprunteurs défaillants. Même si elle demeure timide, cette évolution contraste suffisamment avec les 5 années de diminution consécutives pour que nous en tenions compte et que nous suspicions une légère augmentation du risque global de surendettement. Il nous restera à vérifier si, oui ou non, les autres indicateurs évoluent dans le même sens.

□ *Disparités spatiales du pourcentage des emprunteurs défaillants*

L'importance des disparités régionales dans le risque global de surendettement peut être analysée à l'aide du tableau 1. En 2009, 9.4% des emprunteurs wallons sont concernés par au moins un défaut de paiement. Ce taux est de 10.22% pour la Région de Bruxelles-capitale et 5.21% pour la Région flamande. En plus de varier dans le temps, le risque global de surendettement varie en fonction de l'entité spatiale considérée. Bien que non reprises ici, les données existantes au niveau des arrondissements administratifs nous indiquent que les disparités régionales en termes d'endettement problématique et de surendettement s'accroissent à mesure que l'on étudie le phénomène à une échelle spatiale plus fine. A titre indicatif, c'est l'arrondissement administratif de Charleroi qui détient le record: 12.89% des emprunteurs sont défaillants. A l'opposé, seuls 4.15% des emprunteurs de l'arrondissement de Louvain sont défaillants. Le phénomène de surendettement se polarise donc dans les parties du pays les plus vulnérables sur le plan socio-économique. Les Belges sont loin d'être égaux face au risque global de surendettement.

Tableau 1 – Disparités spatiales en termes d'endettement problématique (pourcentage des emprunteurs défaillants).

Province d'Anvers	5.38%	Province du Brabant wallon	5.65%
Province du Brabant flamand	4.38%	Province du Hainaut	10.89%
Province du Limbourg	5.17%	Province de Liège	9.46%
Province de Flandre orientale	5.55%	Province du Luxembourg	7.87%
Province de Flandre occidentale	5.34%	Province de Namur	8.82%
Région flamande	5.21%	Région wallonne	9.40%
Bruxelles-Capitale	10.22%	Total Belgique	7.28%

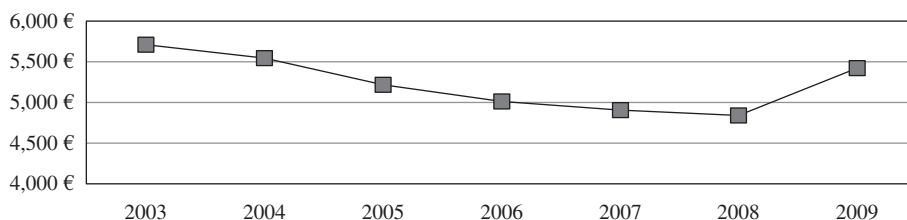
Source: Graphique et calculs OCE sur données CCP (BNB).

2.3.2 *Evolution de l'arriéré moyen par emprunteur défaillant*

Alors que le premier indicateur du risque global de surendettement se centrerait sur la fréquence des défauts de paiement, le second type d'indicateur appréciera l'ampleur des situations de défaut de paiement au moyen de l'arriéré moyen par emprunteur défaillant. Entre 2008 et 2009, le montant nominal moyen de l'arriéré par emprunteur défaillant a progressé de manière significative. L'Observatoire a calculé que, pour les personnes en défaut de paiement, cet arriéré moyen est de 6

042 euros en 2009 contre 5 394 euros pour l'année 2008, soit une augmentation de 12%. L'inflation, pratiquement nulle en 2009, n'est pas susceptible d'expliquer cette évolution. Pour preuve, le graphique 2 indique que, entre 2008 et 2009, un changement de tendance est perceptible dans l'évolution réelle (hors inflation) de l'arriéré. Fin 2009, l'arriéré moyen (exprimé en euros constants de 2004) aura retrouvé un niveau proche de celui qu'il avait en 2004.

Graphique 2 – Evolution de l'arriéré moyen par emprunteur défaillant (en euros constants de 2004).



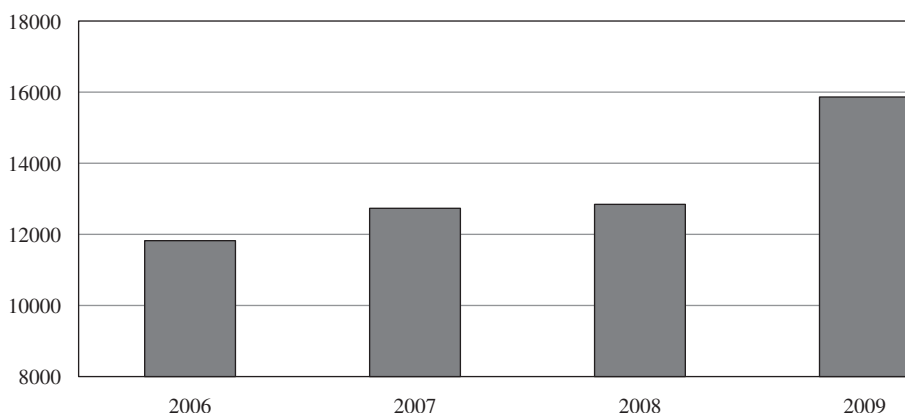
Source: Graphique et calculs OCE sur données BNB (CCP) et ICN (IPC).

S'agissant d'apprécier le risque global de surendettement, cette évolution a une portée plus significative que l'augmentation du pourcentage d'emprunteurs défaillants déjà mise en évidence plus haut. Cette augmentation de l'arriéré moyen nous prouve que les défauts de paiement relèvent de situations qui, dans l'ensemble, deviennent plus difficiles à gérer. Compte tenu de ces évolutions statistiques, nous pouvons craindre que, durant l'année 2009, des défauts de paiement « ponctuels » ne se soient transformés en difficultés financières à caractère plus « structurel ». Or, comme rappelé ci-dessus, le surendettement est couramment défini comme une incapacité durable à assumer ses dettes. Les évolutions mises en évidence dans le graphique 1 peuvent être considérées comme indicatrices d'une hausse du risque global de surendettement qui, comme pour le pourcentage des emprunteurs défaillants, intervient après 5 années d'évolution favorable.

2.3.3 Le nombre de nouvelles procédures de règlement collectif de dettes

Le nombre de ménages ayant sollicité et ayant été admis chaque année à la procédure de règlement collectif de dettes constitue le troisième indicateur nous permettant d'apprécier le risque global de surendettement. Les données du graphique 3 indiquent que, entre 2008 et 2009, le nombre de nouvelles procédures de RCD est passé de 12 900 à 15 904, soit une augmentation de 23.3%.

Or, une augmentation dans le nombre de procédures admises au cours d'une année donnée traduit une augmentation dans le nombre de demandes de règlement collectif. A son tour, un recours accru à la procédure de règlement collectif peut être vu comme le signe de difficultés financières grandissantes de la part les ménages

Graphique 3 – Evolution du nombre nouvelles procédures de règlement collectif de dettes.

Source: Graphique OCE sur données CCP (BNB).

Comme pour les indicateurs précédents, cette évolution est révélatrice d'une hausse du risque global de surendettement pour l'année 2009. Dans la suite du document, nous tenterons de déterminer les causes du surendettement et, dès lors, de la hausse constatée dans le risque global de surendettement pour l'année 2009. Notre objectif sera également de faire le lien entre le phénomène de surendettement et celui de la pauvreté. Ce lien sera abordé de deux manières. Au point 3, nous tenterons de montrer que les facteurs comptant parmi les causes du surendettement sont également révélateurs d'une certaine forme de pauvreté. Au point 4, nous nous demanderons si les surendettés peuvent être considérés comme étant pauvres au sens des principales approches permettant d'évaluer la pauvreté.

3. Les causes du surendettement

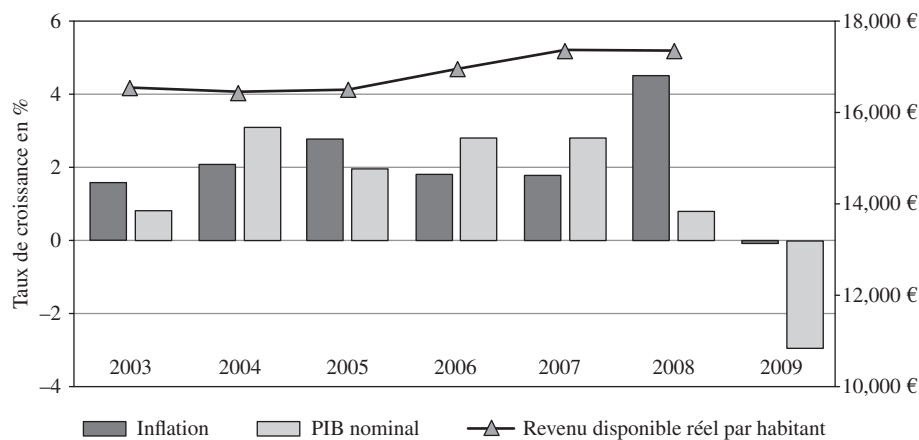
Lorsque nous nous interrogeons sur les facteurs explicatifs du surendettement, nous devons considérer deux niveaux d'analyse. Au niveau macroéconomique, d'une part, des facteurs d'ordre conjoncturel interviennent pour expliquer que le surendettement est plus important à certaines périodes et/ou dans certaines régions. Cependant, les variables macroéconomiques ne permettent pas d'expliquer l'entièreté des situations de surendettement. De fait, des personnes dans des situations socioéconomiques proches ne connaissent pas toujours les mêmes destins en termes d'endettement problématique et de surendettement. Au niveau microéconomique, d'autre part, des caractéristiques propres aux ménages interviennent pour expliquer la naissance de certaines situations de surendettement. Pour compléter notre analyse des causes du surendettement, nous nous demanderons également si le recours excessif au crédit est un réel facteur de surendettement.

3.1 Les déterminants macroéconomiques du surendettement

Les évolutions des indicateurs du surendettement qui précèdent nous poussent à penser que, entre 2008 et 2009, notre économie a connu une légère hausse du risque global de surendettement des ménages. Que s'est-il réellement passé entre 2008 et 2009?

Bien entendu, l'augmentation présumée du surendettement apparaît dans un contexte de crise assez sévère. A partir de 2008, l'économie mondiale est secouée par la crise des *subprimes* qui s'est rapidement transformée en crise bancaire et financière. En septembre 2008, la faillite de *Lehman Brothers* atteste de la profondeur de la crise. En outre, cette faillite va semer la panique sur les marchés financiers mondiaux. La crise, qui n'affectait initialement que la sphère financière de l'économie, va alors se propager à l'ensemble du système économique et avoir des impacts sur l'emploi et dès lors sur le pouvoir d'achat des ménages.

Graphique 4 – Evolution des principaux indicateurs macroéconomiques: inflation et PIB nominal (en %, axe de gauche); revenu disponible réel par habitant (en euros constants de 2004; axe de droite).



Source: Graphique OCE sur données ICN reprises par Belgostat (PIB et taux d'inflation) et calculs OCE sur données ICN (Revenu disponible réel par habitant).

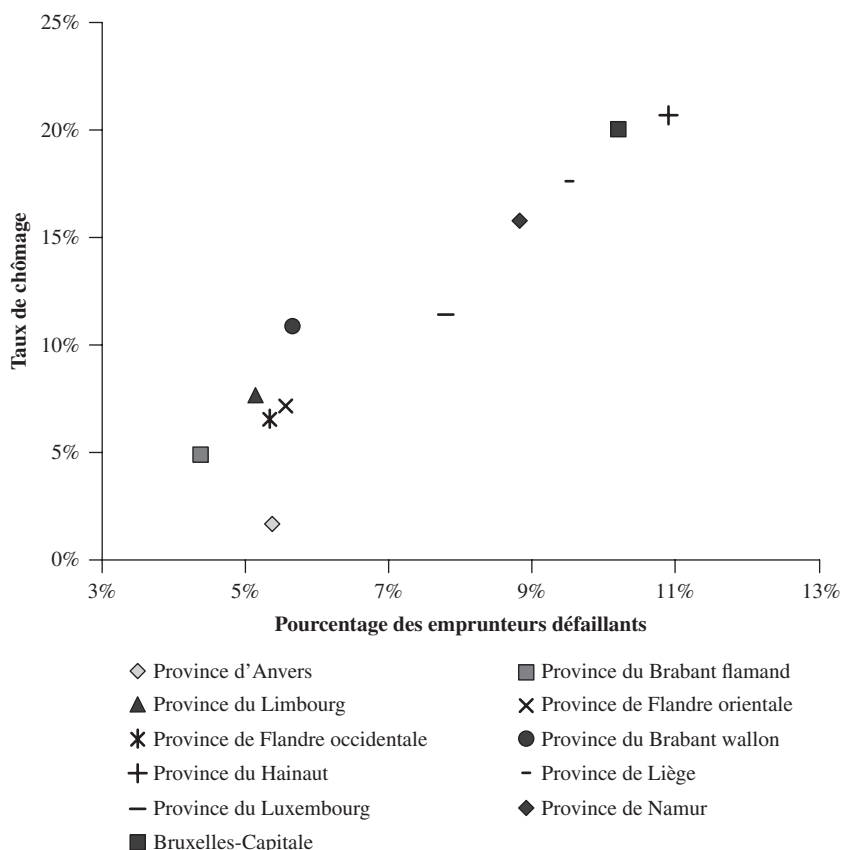
Le graphique 4 nous montre l'évolution du revenu disponible par tête des ménages entre 2003 et 2008 ainsi que le taux de croissance du PIB et le taux d'inflation pour la période 2003-2009. Nous remarquons que, au cours de l'année 2008, l'inflation a été particulièrement forte. En outre, le PIB n'a que très légèrement augmenté. Dans un tel contexte, le revenu disponible réel par habitant (qui constitue une bonne mesure du pouvoir d'achat) a diminué (-0.18%) entre 2008 et 2009. Au moment d'écrire cet article, nous ne disposons pas des données nous permettant d'évaluer le pouvoir d'achat propre à l'année 2009. Cependant, une croissance du PIB fortement négative associée à une inflation proche de 0% devrait conduire à

une diminution assez significative du pouvoir d'achat et, de ce fait, entraîner un accroissement des difficultés financières des ménages les plus vulnérables.

Les évolutions conjoncturelles de l'année 2009 peuvent, bien entendu, expliquer l'augmentation observée dans le pourcentage des emprunteurs défaillants, le recours accru à la procédure de règlement collectif ainsi que l'augmentation de l'arriéré moyen par emprunteur défaillant. L'évolution du risque global de surendettement a donc tendance à épouser les variations conjoncturelles du rythme d'activité économique.

L'analyse du tableau 1 nous indiquait que le risque global de surendettement variait de manière significative d'une région à une autre. Nous pouvons supposer que le risque de surendettement inhérent à une région dépend, du moins en partie, des caractéristiques socioéconomiques de ses habitants. Toutefois, ce lien hypothétique entre surendettement et précarité est-il conforté par l'analyse des statistiques disponibles?

Graphique 5 – Relation entre le taux de chômage et le pourcentage des emprunteurs défaillants.



Source: Graphique et calcul OCE sur données CCP et ONEM.

Le graphique 5 montre que, au niveau des provinces belges, nous ne pouvons pas rejeter l'hypothèse d'un lien entre le taux de chômage (ici considéré comme un indicateur des conditions d'existence propres à chaque région) et le pourcentage des emprunteurs défaillants (qui est utilisé pour refléter le risque global de surendettement). Avec un coefficient de corrélation⁴ de 0.94, ces deux variables apparaissent fortement liées sur le plan statistique.

Bien qu'une étude plus poussée puisse s'avérer utile, il semble bien que les régions les plus sensibles au risque de chômage sont également les plus sensibles au risque de surendettement. Les caractéristiques socioéconomiques d'une région semblent donc expliquer le risque global de surendettement propre à cette région.

Nous avons donc montré que des facteurs d'ordre macroéconomique étaient susceptibles d'expliquer le surendettement. Sans surprise, les aléas liés à la conjoncture économique semblent influencer le risque global de surendettement. En outre, le surendettement semble plus présent dans les provinces belges moins performantes sur le plan économique. Ces explications d'ordre macroéconomique semblent aller de soi. Cependant, elles apparaissent insuffisantes pour expliquer le phénomène de surendettement dans sa dimension microéconomique. Quels sont les facteurs pouvant expliquer que certains ménages connaissent une situation de surendettement alors que d'autres, parfois dans des conditions socioéconomiques relativement proches, ne rencontrent pas ce type de difficultés financières? Dans ce qui suit, nous nous interrogerons sur les facteurs pouvant influencer le risque individuel de surendettement. Nous nous poserons également la question du lien pouvant être établi entre l'état de surendettement d'une personne et le recours au crédit. Nous nous basons en grande partie sur les travaux de l'Observatoire et, plus particulièrement, sur les données d'enquête collectées par l'Observatoire auprès des services de médiation de dettes (SMD) wallons.⁵

3.2 Les déterminants microéconomiques du surendettement

Lorsque nous tentons de comprendre les causes du surendettement en partant de la réalité socioéconomique des ménages consultant les SMD, nous constatons rapidement que ceux-ci présentent un profil caractéristique de ceux qui sont susceptibles de connaître la pauvreté (Cherenti, 2010). Selon les données précitées de l'Observatoire, le revenu moyen des ménages suivis par les SMD n'était que de 1 361.97 euros en 2008. Comme nous montrerons au point 4, une proportion significative des ménages suivis par les SMD a des revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Il apparaît également intéressant de comparer le revenu moyen des ménages consultant les SMD avec les dépenses moyennes des ménages belges. Le CRIOC (centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs) a créé un indice qualifié de « panier de la famille » qui nous renseigne sur les dépenses hebdomadaires moyennes qu'un ménage consacre à la consommation de biens et services (tant publics que privés). En décembre 2008, ce « panier de la famille » valait 570.56 euros, soit 2 282.24 euros par mois.⁶ La mise en rapport de

ce chiffre avec le revenu moyen de la population des ménages suivis par les SMD, nous pousse à conclure que les surendettés ont des niveaux de vie inférieurs à la moyenne. Ce constat est corroboré par le fait que, comme montré ci-dessus, la population des régions les plus sinistrées sur le plan socio-économique accuse davantage de défauts de paiement en matière de crédit. La faiblesse du revenu et le risque individuel de surendettement semblent donc fortement liés.

Pour chaque dossier de médiation de dettes analysé, l'Observatoire interroge le médiateur de dette ayant traité le dossier sur le facteur qui, selon lui, semble le plus à même d'expliquer l'état de surendettement du ménage. Sur base de cette donnée, nous pouvons établir une typologie des ménages surendettés selon les causes qui apparaissent comme essentielles dans l'explication des situations individuelles de surendettement. Ainsi, l'Observatoire a pu mettre en évidence quatre types facteurs qui, selon les médiateurs, sont les plus déterminants.

Pour 34.7% des dossiers analysés en 2008, le médiateur affirme que l'insolvabilité structurelle du ménage est le premier facteur explicatif du surendettement. Les revenus étant trop faibles pour couvrir les besoins vitaux, le ménage ne parvient rapidement plus à faire face aux dépenses courantes. En 2007, l'insolvabilité structurelle n'apparaissait que dans 30% des dossiers. Cette plus grande occurrence des cas d'insolvabilité structurelle est le signe d'un appauvrissement des ménages qui devrait expliquer l'augmentation du surendettement mise en évidence ci-dessus. En outre, il apparaît intéressant de constater que dans le Hainaut, l'insolvabilité structurelle est évoquée dans 38.8% des dossiers. Or, cette province est de loin celle qui est la plus frappée par les situations d'endettement problématique et de surendettement (voir tableau 1). A titre de comparaison, cette raison ne sera évoquée que dans 29.1% des dossiers de la province du Brabant wallon et dans 20.6% des dossiers de la province du Luxembourg.

Les trois autres causes de surendettement mises en avant par les médiateurs sont « l'accident de vie », le mode de vie en décalage et, finalement, les difficultés à gérer un budget. L'accident de vie (tels que les maladies, pertes d'emploi, décès d'un membre de la famille, séparation, etc.) est, par ordre d'importance, la seconde cause de surendettement évoquée par les médiateurs. En 2008, cette raison était mentionnée dans 26.5% des dossiers analysés. Le mode de vie en décalage (dépenses excessives, recours abusifs au crédit, etc.) est l'avant dernier facteur évoqué. Ce ne serait la cause la plus déterminante que dans 15.5% des dossiers traités par les SMD. Dans 14.36% des cas analysés, ce sont les difficultés de gestion qui expliqueraient la précarité financière dans laquelle se trouve le ménage considéré.

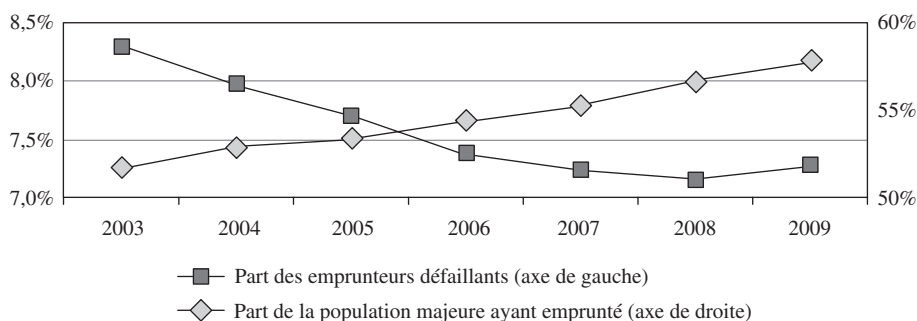
Dans la plupart des cas, ces facteurs interviennent de concert pour expliquer l'état de surendettement d'une personne. Dans nos travaux, nous n'interrogeons le médiateur que sur la cause qu'il juge la plus déterminante pour chaque dossier. Il apparaît évident que les difficultés de gestions engendreront un risque de surendettement d'autant plus important qu'elles s'accompagnent, par exemple, de revenus faibles et d'un mode de vie en décalage. En outre, chacun de ces facteurs aura une implication différente en termes de surendettement selon que, par exemple, le

ménage considéré soit ou non propriétaire, ait un certain niveau d’instruction, ait la possibilité d’être assisté par l’entourage afin de faire face à un accident de vie, etc. La vulnérabilité par rapport au surendettement dépend d’un grand nombre de facteurs qu’il est impossible d’énumérer.

3.3 Peut-on établir un lien entre le recours au crédit et le surendettement?

Beaucoup de personnes estiment, parfois trop rapidement, que le surendettement et l’endettement par le crédit sont des phénomènes indissociables. Qu’en est-il exactement? Une analyse des données de la CCP nous montre qu’il est difficile d’établir un lien évident entre le surendettement et le recours au crédit. Le graphique 6 permet de comparer la part de la population ayant au moins un crédit en cours (axe de droite) avec l’évolution de l’endettement problématique (au moyen du pourcentage des emprunteurs défaillants; axe de gauche). Sur la période considérée, nous remarquons qu’un accroissement du recours (ou de l’accès) au marché du crédit s’est accompagné d’une diminution des situations d’endettement problématique. Entre 2003 et 2009, le pourcentage de la population belge ayant contracté au moins un crédit est passé de 51.8% à 57.8%. Sur la même période, le pourcentage des emprunteurs défaillants a diminué de manière significative pour passer de 8.3% à 7.2%.

Graphique 6 – Evolutions comparées du recours au crédit et de l’endettement problématique.



Source: Graphique et calculs OCE sur données CCP (BNB).

Bien entendu, les tendances exposées dans le graphique ci-dessus concernent la population belge prise dans son ensemble. Quel lien est-il permis d’établir entre le recours au crédit et le surendettement si l’on ne considère que les ménages en situation réelle de surendettement? Les statistiques concernant les procédures de règlement collectif de dettes nous permettent, du moins en partie, de répondre à cette question. En 2009, près d’un tiers des personnes en procédure de règlement collectif n’étaient pas enregistrées dans le volet négatif de la CCP. Cette même

année, 20% des personnes en règlement collectif n'avaient aucun crédit en cours enregistré dans la centrale. Les données collectées par l'Observatoire auprès des SMD vont dans le même sens. Une part croissante des personnes consultant les services précités connaît des difficultés financières tout en n'ayant aucun crédit à rembourser. En 2001, les surendettés n'ayant pas contracté de crédit représentaient 18.8% de l'ensemble des personnes consultant les services wallons. En 2008, cette proportion atteint 33.6%. Pour ces personnes, l'endettement est notamment constitué de dettes dues aux autorités publiques (impôt des personnes physiques et taxes diverses), d'arriérés de loyer, de factures impayées en matière d'énergie et/ou de fourniture de soins de santé. Ce sera, encore une fois, la faiblesse des revenus qui expliquera l'état de surendettement de ces personnes. Ces ménages se trouvent dans une situation de surendettement étant donné leur incapacité à payer des frais relevant de la fourniture de services essentiels à une vie digne. En outre, il est envisageable que certains ménages surendettés et ayant contracté des contrats de crédit ont dû recourir à ce moyen pour être capable d'accéder à ces biens et services essentiels à une vie digne.

Bien que des situations de surendettement puissent se produire en l'absence de crédit, 60.1% des dossiers traités par les SMD relèvent d'un endettement mixte (dettes de crédit et dettes hors-crédit). Dans de tels cas, l'ampleur de l'endettement lié à du crédit est-elle la cause déterminante de la situation financière précaire de ces ménages?

L'endettement médian en crédit était de 5 200 euros à la fin de l'année 2008. Le montant médian de l'endettement en crédit à la consommation s'élève à 4 697 euros alors que l'endettement médian en crédit hypothécaire (présent dans seulement 7,5% des dossiers traités par les SMD) s'élevait à 37 800 euros. Pour pouvoir porter un jugement sur l'importance de cet endettement, nous avons besoin d'un point de comparaison. Nous pouvons comparer ces chiffres avec l'endettement moyen des ménages belges. En 2008, l'encours moyen de crédit à la consommation était de 4 280 euros par ménage alors que l'encours moyen de crédit hypothécaire se chiffrait à 33 310 euros (calculs OCE sur données BNB).

L'endettement hypothécaire médian des ménages suivis par les SMD est donc supérieur à la moyenne belge. Cependant, les personnes susceptibles d'avoir un emprunt hypothécaire en cours sont surreprésentées dans la catégorie des personnes suivies par les SMD. En 2008, 74.27% des personnes surendettées avaient entre 25 et 54 ans. Or, seuls 52.88% de la population wallonne a un âge compris 25 et 54 ans. Les tranches d'âge des personnes les plus susceptibles d'avoir un prêt hypothécaire en cours étant surreprésentées dans la population des surendettés, il apparaît normal que cette population soit relativement plus endettée en termes d'encours de crédit hypothécaire.

Comme attesté par les chiffres présentés ci-dessus, les ménages suivis par les SMD ne sont pas plus endettés en matière de crédit à la consommation que la population belge prise dans son ensemble. Si ce type de crédit s'accompagne d'une plus grande proportion de défauts de paiement pour les ménages suivis par les SMD, ce n'est que parce que ces ménages accumulent un certain nombre de caractéristiques

qui les rendent financièrement plus vulnérables. L'insuffisance des revenus est, bien entendu, un facteur susceptible d'expliquer le caractère plus ou moins problématique du type d'endettement considéré. En outre, rappelons-nous que l'accident de vie serait la première cause de surendettement dans plus d'un quart des dossiers traités. Il n'est pas incohérent de penser que, pour une certaine proportion des ménages traités par les SMD, l'endettement ne posait aucun problème jusqu'à ce qu'un accident de vie intervienne et rompe l'équilibre financier initial.

3.4 La pauvreté comme facteur de surendettement?

A la lecture de ce qui précède, il ressort que les facteurs qui conduisent généralement à considérer une personne comme étant pauvre sont également des facteurs susceptibles d'expliquer le surendettement. Nous avons montré qu'une conjoncture économique morose, qui s'accompagne généralement d'une détérioration des conditions d'existence des ménages, est susceptible d'expliquer une augmentation du risque global de surendettement. En outre, au niveau microéconomique, la faiblesse du revenu ainsi que d'autres variables attestant de la précarité des conditions de vie doivent être pris en compte pour expliquer le surendettement des ménages. Il apparaît finalement beaucoup trop simpliste de limiter l'analyse des causes du surendettement à la seule question de la présence ou non d'un endettement lié à du crédit dans les dossiers analysés. Les causes du surendettement doivent donc s'envisager de manière globale.

Un individu ne devient surendetté qu'au terme d'un processus complexe rythmé par une série d'accidents et autres aléas de la vie. Lorsqu'un accident de vie intervient dans la vie d'un ménage, la capacité de ce dernier à faire face à cet accident et à ne pas connaître le surendettement dépendra de la gravité de l'accident, de l'âge auquel ce dernier intervient, de l'importance initiale de l'endettement mais aussi de la capacité du ménage à mettre en place des stratégies efficaces lui permettant d'éviter la spirale du surendettement. Un grand nombre de variables telles que l'importance des revenus, les capacités de gestion, le capital relationnel, le statut socioprofessionnel, etc. sont susceptibles d'expliquer que, pour un accident de vie donné et pour un même niveau d'endettement, deux ménages ne connaîtront pas le même risque de connaître le surendettement. La pauvreté, considérée au sens large, est un facteur qui augmente le risque qu'un ménage connaisse le surendettement suite à un accident de vie.

Nous devons également attirer l'attention sur les limites du type d'analyse qui précède. Bien que tentante car reposant sur des données chiffrées, une approche se limitant à mettre en évidence le ou les facteurs socioéconomiques ayant conduit un individu au surendettement peut conduire à des interprétations erronées. Selon Duhaime (2003), une fois les « trajectoires économiques types » mises en évidence, nous n'avons réalisé que la moitié du travail d'analyse permettant d'avoir une compréhension profonde du phénomène de surendettement. Dans certains cas, le surendettement est lié à une pauvreté de revenus. Dans d'autres cas, ce se-

ront les accidents de vie qui seront mis en évidence. Toutefois, Il serait trop facile de considérer que tous les surendettés sont victimes de leur situation et que, dans tous les cas de surendettement, la situation est née d'événements exogènes contre lesquels les individus ne pouvaient rien. Dans une certaine mesure, nous devons accepter l'idée que les individus sont acteurs du surendettement. Dans tous les cas de surendettement, les individus ont réalisé des choix susceptibles d'expliquer la trajectoire suivie et aboutissant à l'état de surendettement. Ces choix peuvent être liés tant à des dépenses excessives qu'à des crédits contractés de manière irréflechie. Nous pouvons également considérer qu'un individu « choisit » sa manière de réagir à un accident de vie.

Duhaime (2004) postule également que chaque individu dispose de ses propres représentations du monde et que celles-ci déterminent son rapport aux autres, au travail, à la consommation, etc. Les représentations du monde dépendant de l'environnement social et culturel ainsi que dans les valeurs de cet environnement dans lequel chaque individu évolue. Cette manière de se représenter le monde et la place qu'on souhaite y occuper dirige les actions des individus. Bien que chaque individu dispose d'une zone de libre arbitre, une part considérable des choix posés par les individus est déterminée de manière exogène. Des variables culturelles et sociologiques devraient également être prises en compte pour expliquer le surendettement

Jan Vranken (dans Vranken et al., 2009) va également dans ce sens. Cet auteur rappelle que certains choix en matière d'endettement mais aussi de consommation sont en lien direct avec la dimension consumériste de la vie moderne. En outre, toujours selon l'auteur, ce sont surtout les choix des personnes pauvres qui seront influencés par ces préoccupations d'ordre consumériste. Des choix pouvant apparaître économiquement peu rationnels permettraient de se rattacher à la société et, ainsi, de se prémunir de l'exclusion sociale. Il est intéressant de faire remarquer que des choix motivés par un désir d'intégration sociale peuvent, finalement, conduire certains individus sur des trajectoires menant au surendettement.

4. Les surendettés sont-ils pauvres?

Nous avons mis en évidence un ensemble de statistiques nous permettant d'analyser l'évolution du risque global de surendettement. Ce phénomène trouve l'essentiel de son explication dans les conditions de vie souvent précaires des ménages considérés. Nous souhaitons approfondir le lien entre le phénomène de surendettement et celui de la pauvreté. Nous nous demandons dès lors si les surendettés peuvent être considérés comme pauvres au sens des différentes définitions qui sont couramment données au concept de pauvreté. Nous rappellerons rapidement quelques critères permettant de considérer une personne comme étant pauvre. Nous appliquerons ensuite ces critères à la population des ménages suivis par les services de médiation de dettes. En outre, nous présenterons quelques résultats de l'enquête EU-SILC qui nous permettent également de faire le lien entre surendettement et pauvreté.

Les économistes considèrent qu'*un individu sera pauvre lorsque son niveau de bien être est inférieur à un certain seuil* (Sirven, 2007). Cette définition la pauvreté reste très générale. En outre, la notion de bien-être recouvrant différentes dimensions de la vie humaine, la pauvreté est un concept qui est, et même doit, être approché de différentes manières. Dans ce qui suit nous commencerons par nous intéresser au concept de pauvreté monétaire. Ensuite, nous analyserons le lien entre pauvreté et surendettement en donnant un sens plus large à la notion de pauvreté. Nous aborderons alors les notions de pauvreté subjective et de pauvreté des conditions de vie.

4.1 La pauvreté dans sa dimension monétaire et son lien avec le surendettement

4.1.1 Comment définir la pauvreté monétaire?

L'*approche dominante de l'analyse de la pauvreté* se centre sur des indicateurs de consommation et de revenu afin de définir une « *pauvreté monétaire* ». Dans cette optique, il s'agira, premièrement, de définir un « *seuil de pauvreté* » qui, en se basant sur un critère tel que le revenu, matérialisera la frontière entre les « *pauvres* » et les « *non pauvres* ». Une fois ce seuil fixé, il s'agit de calculer dans quelle mesure la population qui nous intéresse est affectée par la pauvreté ou, en d'autres termes, de calculer le pourcentage de la population ou des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. (Sirven, 2007)

L'enquête EU-SILC est une source de données nous permettant d'étudier le phénomène de pauvreté monétaire. Au niveau européen, le seuil de pauvreté est situé à 60% de la médiane du revenu disponible. Cette médiane valant 17 980 euros en 2008, sera considéré comme pauvre, toute personne dont le revenu disponible est inférieur au seuil de 10 788 euros par an, soit 899 euros par mois. Bien entendu, le seuil de pauvreté d'un ménage augmente avec sa taille. Cette augmentation se réalise au rythme de 0.5 fois le seuil pour un adulte et de 0.3 fois ce seuil pour un enfant (< 14 ans). Un ménage isolé avec un enfant sera donc considéré comme pauvre si son revenu est inférieur à 1169 (= 899 + 0.3*899). En Belgique, le taux de risque de pauvreté⁷ était évalué à 14.7% en 2008. Ce taux étant respectivement de 19,5% et 10% pour la Wallonie et la Flandre.

4.1.2 Les ménages suivis par les SMD peuvent-ils être considérés comme pauvre?

Les seuils de pauvreté des différents types de ménages pour l'année 2008 sont donnés dans le tableau 3 (seconde colonne). Ces chiffres sont à mettre en lien avec les études de l'Observatoire qui montrent que le revenu médian des ménages

suivis par les services de médiation de dette n'était que de 1 205 euros en 2008 (le revenu moyen étant situé à 1 361 euros). Bien entendu, le revenu médian des ménages suivis par les SMD varie fortement selon le type et la taille du ménage considéré. Les colonnes 2 et 3 du tableau 2 permettent de comparer les revenus médians par type de ménage avec le seuil de pauvreté fixé pour ces mêmes ménages. D'emblée, nous remarquons que les différentes catégories de ménages suivis par les services de médiation wallons ont des revenus médians très proches et souvent en-dessous du seuil de pauvreté.

Le revenu médian des isolés suivis par les services de médiation de dettes est de 1 000 euros alors que le seuil de pauvreté est fixé à 899 euros pour ce type de ménage. L'écart peut sembler important. Cependant, nous devons nous rappeler que la médiane n'est rien d'autre qu'une mesure de tendance centrale qui, lorsqu'elle est mal interprétée, risque de masquer la grande diversité des situations individuelles. La valeur prise par cette médiane signifie que plus de 50% des isolés suivis par les SMD vivent, chaque mois, avec un revenu inférieur à 1000 euros. L'observatoire a calculé que, en 2008, 36% des isolés suivis par les SMD vivaient en dessous du seuil de pauvreté (voir quatrième colonne du tableau). Ce taux doit être comparé avec le taux de pauvreté wallon qui s'établissait à 19.5% en 2008. Bien que tout les « isolés surendettés » ne vivent pas sous le seuil de pauvreté, cette population est nettement plus touchée par le risque de pauvreté que la population wallonne prise dans son ensemble.

Tableau 2 – Seuil de pauvreté de différents types de ménages et situation des ménages suivis par les SMD.

Type de ménage	Seuil de pauvreté	Revenu médian des ménages SMD	Pourcentage des ménages suivis par les SMD sous le seuil de pauvreté
Un isolé	899 euros	1000 euros	36.0%
Un adulte + un enfant	1 169 euros	1166 euros	52.8%
Un adulte + deux enfants	1 438 euros	1398 euros	58.9%
Deux adultes	1 349 euros	1412 euros	48%
Deux adultes et un enfant	1 618 euros	1616 euros	52.1%
Deux adultes et deux enfants	1 888 euros	1819 euros	56.5%

Source: Calculs OCE sur données SPF Economie (seuils de pauvreté dans « Direction générale statistique et informations économiques – 23 mars 2010 – résultats de l'enquête EU-SILC 2008 ») et sur base des données d'enquête de l'étude à paraître de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement intitulée « Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne: rapport d'évaluation 2008 ».

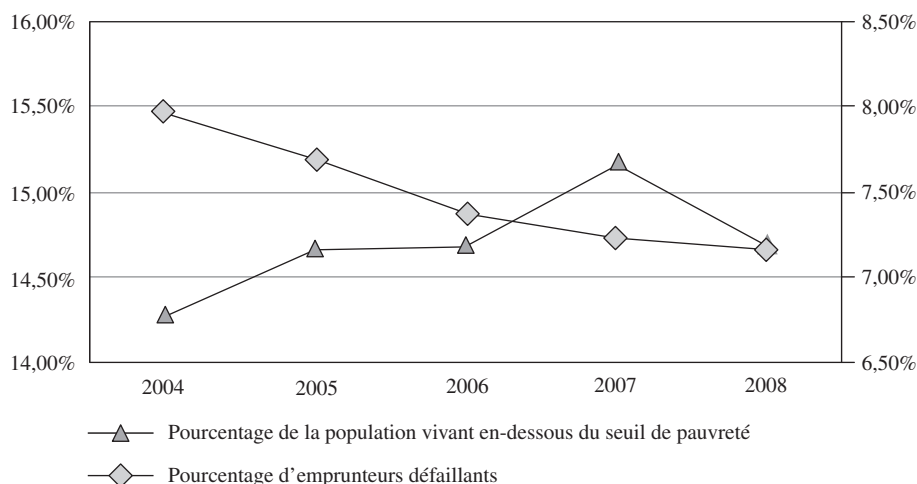
Le constat réalisé pour les isolés est généralisable à tous les types de ménage considérés dans le tableau 2. Peu importe la taille du ménage, les surendettés suivis par les SMD sont nettement plus touchés par la pauvreté monétaire que l'ensemble de la population wallonne. En outre, le risque de pauvreté s'accroît de manière significative avec la taille du ménage. Les familles composées de deux enfants connaissant des risques de pauvreté qui approchent les 60%.

4.1.3 Les évolutions de la pauvreté coïncident-elles avec celles du risque global de surendettement?

Nous pouvons donc conclure que les ménages suivis par les services de médiation de dettes connaissent un risque de pauvreté monétaire plus important que la population belge considérée dans son ensemble. Ce lien entre risque accru de pauvreté et de surendettement est-il toujours d'actualité si nous mettons en rapport les évolutions historiques d'indicateurs rendant compte de ces deux phénomènes? Le graphique 7 permet d'analyser l'évolution conjointe du pourcentage des emprunteurs défaillants et du taux de pauvreté.

A l'inverse de ce à quoi nous nous attendions et à l'exception de l'évolution 2007-2008, les deux courbes évoluent dans des directions opposées. L'évolution n'est cependant présentée que sur une très courte durée. En outre, l'évolution du taux de pauvreté rend surtout compte de la situation des ménages à bas revenus. Le pourcentage des emprunteurs défaillants concerne, quant à lui, l'ensemble des emprunteurs sans considération de revenu.

Graphique 7 – Evolution comparée du pourcentage des emprunteurs défaillants (axe de droite, en %) et du taux de pauvreté (axe de gauche, en %).



Source: Graphique OCE sur données BNB et SPF Economie.

4.2 Les autres approches de la pauvreté

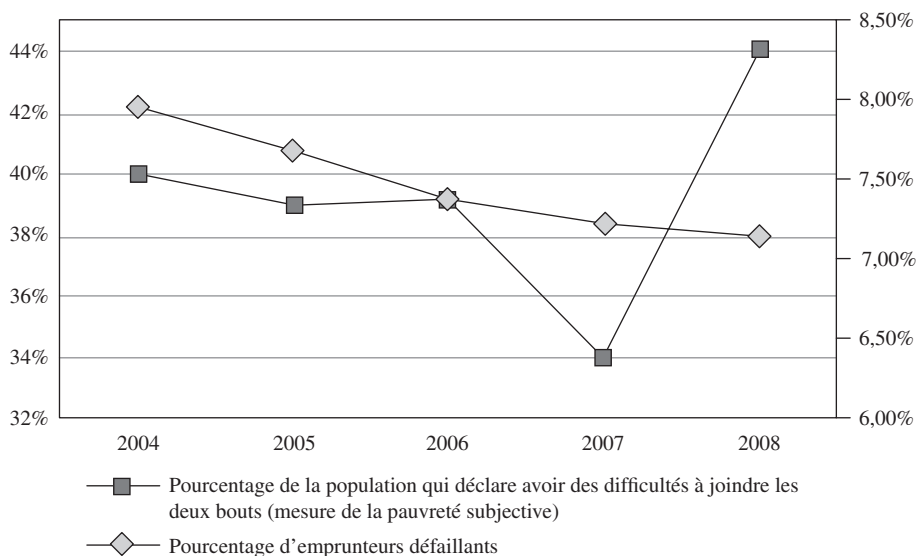
Bien que couramment utilisée, la notion de taux de risque de pauvreté comporte, par construction, une part d'arbitraire. Le choix du seuil, d'une part, déterminera l'ampleur du phénomène de pauvreté. Les personnes situées au-dessus du seuil sont-elles toutes dans des situations socioéconomiques réellement acceptables? De plus, un individu sera considéré comme pauvre suite à une analyse tendant à

faire le rapport entre son revenu et celui de ses contemporains. Aucune place n'est laissée à l'appréciation qu'à l'individu de sa propre situation. Ces lacunes pourraient nous conduire à sous-estimer le lien unissant surendettement et pauvreté. En continuant à nous baser sur les données SILC, nous proposons deux approches alternatives de la pauvreté en les mettant en lien avec le surendettement.

4.2.1 *La pauvreté subjective*

Une première approche alternative de la pauvreté se centre sur la perception qu'ont les individus de leur situation personnelle et, éventuellement, du caractère suffisant de leurs revenus. On parle alors de *pauvreté subjective*. L'enquête EU-SILC tente d'approcher cette dimension de la pauvreté en interrogeant chaque ménage sur la manière avec laquelle il parvient à « boucler son budget ». La question est posée en ces termes: « compte tenu des revenus de votre ménage, celui-ci est-il en mesure de boucler son budget très facilement, facilement, plutôt difficilement, difficilement ou très difficilement? ». En 2008, en considérant les choix allant du « plutôt difficile » au « très difficile », 44% des ménages reconnaissent « avoir des difficultés à joindre les deux bouts » (voir graphique 8; axe de gauche). Ce pourcentage n'était que de 34% en 2007. A l'heure actuelle, aucune donnée n'existe en matière de pauvreté subjective des ménages surendettés. Le ressenti qu'à une personne surendettée de son état de pauvreté devrait être analysé en profondeur dans les études ultérieures traitant du surendettement et de la pauvreté.

Graphique 8 – Evolution comparée du pourcentage des emprunteurs défaillants (axe de droite, en %) et de la pauvreté subjective (axe de gauche, en %).



Source: Graphique OCE sur données BNB et SPF Economie.

En comparant le taux de pauvreté du graphique 7 avec la mesure de la pauvreté subjective présentée dans le graphique 8, nous remarquons que ces deux indicateurs de la pauvreté évoluent dans des directions opposées. Les évolutions de la pauvreté monétaire ne correspondent donc pas à celles de la pauvreté telle que ressentie par les ménages. Le graphique 8 permet également de comparer la pauvreté subjective et le pourcentage des emprunteurs défaillants. Les deux courbes évoluent approximativement dans le même sens. Entre 2004 et 2007, nous assistons à une diminution conjointe de la pauvreté subjective et du pourcentage des emprunteurs défaillants.

Cependant, à la fin de la période considérée, le pourcentage des emprunteurs défaillants diminue légèrement alors que la perception qu'ont les ménages de leur état de pauvreté augmente fortement. L'augmentation, pour 2008, de la pauvreté subjective précède celle du risque global de surendettement (mise en évidence aux graphiques 1 à 3) qui n'intervient qu'en 2009.

Les évolutions mises en évidence ne permettent pas d'établir un lien certain entre le risque de surendettement et la pauvreté. Ce lien apparaît cependant de façon plus nette lorsque l'on considère la pauvreté dans sa dimension subjective. Nous devons également considérer que les données actuellement disponibles ne permettent pas de raisonner sur des séries suffisamment longues. Une fois publiées, les données de l'enquête EU-SILC 2009 permettront de voir si la hausse du risque global de surendettement constatée en 2009 a un impact sur les indicateurs de pauvreté.

4.2.2 *La pauvreté se centrant sur les conditions de vie*

D'autres auteurs ont souhaité élargir le champ d'analyse de la pauvreté en considérant que le revenu n'est pas la seule dimension devant être prise en compte. On étudie alors la *pauvreté en se centrant sur les « conditions de vie »* et en définissant des indicateurs de pauvreté qui, selon le cas, se rapportent à des variables telles que les performances en matière de santé, la qualité du logement, la nutrition, l'alphabétisation, la sécurité, etc. Certains auteurs tentent aussi d'intégrer à l'analyse de la pauvreté des variables se référant à la qualité des relations sociales ou à l'estime de soi (voir, par exemple, Fall et Verger, 2005).

Les données actuellement disponibles ne nous permettent pas d'aller très loin dans l'étude de la pauvreté se centrant sur les conditions de vie pouvant toucher les ménages surendettés. Nous pouvons, toutefois, nous référer au type de logement occupé par les ménages surendettés et comparer ces données avec le type de logement occupé par la population belge considérée dans son ensemble. Les données disponibles ne permettent cependant pas d'analyser directement la qualité du logement occupé par les ménages surendettés. L'enquête UE-SILC nous indique que 73.2% des ménages belges sont propriétaires du logement qu'ils occupent. Si l'on s'intéresse aux personnes suivies par les SMD wallons, seuls 18% des ménages sont propriétaires. 53.9% des ménages suivis par les SMD sont locataires d'un logement privé et 21.6% sont locataires d'un logement social. Cette distinc-

tion portant sur le statut des occupants pourrait sembler hors de propos dans le cadre d'une étude portant sur la problématique de la pauvreté. Cependant, une *enquête sur la qualité de l'habitat en région wallonne venant d'être publiée par le DGATLP*⁸ (Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine) *montre, entre autres choses, qu'il existe un lien entre la qualité de l'habitat et le statut des occupants des logements (propriétaires ou locataires). En moyenne, les locataires vivent dans des logements de moindre qualité que les personnes qui sont propriétaires de leur propre logement. Il apparaît également que ce sont les bâtiments divisés en plusieurs logements qui cumulent les handicaps: mauvaise isolation acoustique, dangerosité des installations électriques, etc. Or, ces « logements divisés » sont généralement destinés à la location. En outre, les ménages suivis par les SMD ayant de faibles revenus et, par conséquent, peu de garanties à présenter aux propriétaires, il est peu probable que ceux-ci bénéficient en priorité des locations de meilleure qualité.*

La pauvreté de condition de vie des ménages surendettés suivis par les services de médiation de dettes peut également s'apprécier au moyen de leur situation socioprofessionnelle. Seuls 12% des ménages suivis par les SMD comportent deux personnes actives. Dans 29.2% des cas, un des deux conjoints est inactif alors que dans 58.8% de cas, les deux conjoints sont inactifs. Or, le chômage est généralement vu comme générateur d'exclusion sociale. Le travail, par contre, serait une source importante d'épanouissement personnel et l'un des principaux lieux d'établissement du lien social.

Certaines caractéristiques propres aux ménages suivis par les SMD wallons apparaissent donc révélatrices de l'existence de formes de pauvreté allant bien au-delà de l'aspect strictement monétaire. Les données permettant de refléter la pauvreté en se centrant sur les conditions de vie indiquent que certains ménages surendettés vivent dans des conditions précaires et, de ce fait, font face à un risque accru d'exclusion social.

4.3 Existe-t-il un lien entre pauvreté et endettement problématique?

Dans son souci d'élargir le concept de pauvreté en intégrant les conditions de vie, l'enquête EU-SILC questionne les ménages sur l'état de leur endettement ainsi que sur les difficultés financières qu'ils éprouvent. Les résultats de cette partie de l'enquête nous permettent d'élargir notre cadre d'analyse. Dans ce qui suit, nous ne nous intéressons plus au surendettement à proprement parler mais, de manière plus générale, à l'endettement problématique ainsi qu'aux liens qu'il entretient avec la pauvreté considérée tant dans sa dimension monétaire que subjective.

Nous remarquons que les ménages sous le seuil de pauvreté ont moins recours au crédit à la consommation que la population belge totale. Seuls 17.2% des ménages sous le seuil de pauvreté ont des emprunts à tempérament autres que des hypothèques contre 23.6% pour la population belge. Ces ménages pauvres reconnaissent également avoir des difficultés liées à leur endettement. Dans

62.5% des cas, la personne interrogée estime que le remboursement des emprunts constitue une lourde charge. Ce pourcentage n'est que de 33.5% pour l'ensemble de la population belge. En outre, la crainte liée à une détérioration de la situation financière est également plus fréquente pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté. Nous pouvons donc conclure que les « pauvres » éprouvent plus de difficultés liées à leur endettement alors que, comparé à la population belge, ils recourent moins au crédit à tempérament. Le tableau 3 nous indique également que les découverts sur un ou plusieurs comptes sont plus fréquents pour les ménages sous le seuil de pauvreté que pour la population belge totale. Nous pouvons nous demander si, pour certains ménages pauvres, le recours à ce type de crédit n'est pas nécessaire pour pouvoir faire face à des dépenses courantes relevant de biens essentiels.

Tableau 3 – Indicateurs d'endettement et d'endettement problématique issus de l'enquête EU-SILC.

Indicateurs: Pourcentage des ménages concerné par...	Population totale	Sous le seuil de pauvreté	Au dessus du seuil de pauvreté mais ayant des difficultés à join- dre les deux bouts	Au dessus du seuil de pauvreté et sans difficultés à joindre les deux bouts
– des emprunts à tempérament autres qu'hypothèque pour le logement principal.	23.6%	17.2%	32.1%	20.1%
– le remboursement de dettes et autres emprunt hors hypothèque constituant de lourdes charges	33.5%	62.5%	50.8%	8.7%
– des découverts sur un ou plu- sieurs comptes à vue	10.6%	15.3%	20.4%	3.1%
– une crainte liée à une détériora- tion de sa situation financière	19.2%	24.9%	25.2%	13.6%

Source: Direction générale statistique et informations économiques – communiqué de presse du 23 mars 2010 relatif aux résultats de l'enquête EU-SILC 2008.

Nous pouvons également nous intéresser à la situation des ménages vivant au-dessus du seuil de pauvreté mais reconnaissant avoir des difficultés à joindre les deux bouts. En 2007, ils étaient 27% des ménages belges. En 2008, 40% des ménages reconnaissent avoir des difficultés alors qu'ils ne sont pas considérés comme pauvres au sens strict du terme. Pour les personnes vivant au dessus du seuil de pauvreté, nous remarquons donc une augmentation de la pauvreté subjective. Par rapport à la moyenne belge, ces ménages recourent plus au crédit à la consommation. Une proportion supérieure à 50% de ces ménages considère que le remboursement des dettes et autres emprunts hors hypothèque constitue une lourde charge. En outre, 20.4% d'entre eux présentent des découverts sur compte à vue, soit un pourcentage deux fois supérieur à celui de la population belge.

Ces faits sont en accord avec Jan Vranken (dans Vranken et al., 2009) qui pointe que la crise économique actuelle risque de pousser des personnes appartenant à la classe moyenne dans la spirale de l'endettement problématique alors

que, pour la plupart de ces personnes, l'endettement avait été contracté de manière prudente. Ces ménages ont, comme nous l'avons montré, eu relativement plus recours au crédit à la consommation. Lorsqu'ils sont touchés par des pertes de revenu, ces ménages éprouvent des difficultés à respecter les échéances des emprunts et autres dettes. La crise peut donner naissance à de nouvelles formes de pauvreté qui, comme cela a été montré par l'évolution de la pauvreté subjective, ne touche pas uniquement les personnes considérées comme pauvres au sens classique du terme.

Au vu de ces statistiques, il semble donc impossible de rejeter l'hypothèse d'un lien entre pauvreté et endettement problématique. Les ménages considérés comme pauvres connaissent des difficultés financières tout en n'ayant pas eu plus recours au crédit, en moyenne, que la population belge prise dans son ensemble. Cependant, les situations d'endettement problématique ne sont pas exclusivement réservées aux personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Au vu des statistiques qui précèdent, les personnes vivant au dessus du seuil de pauvreté mais reconnaissant avoir des difficultés sont, elles aussi, susceptibles de connaître des situations d'endettement problématique. En outre, nous constatons que ces personnes ont des difficultés financières alors que, à l'inverse des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, elles ont fait nettement d'avantage usage du crédit.

4.4 **Les garde-fous légaux permettent-ils de prémunir les surendettés de la pauvreté?**

En dehors de toute démarche pour assainir sa situation, une personne surendettée, poursuivie par ses créanciers, ne peut voir ses revenus saisis au-delà d'une certaine quotité. Au 1^{er} janvier 2010, la *quotité insaisissable* des revenus ne peut être inférieure à 978 € par mois, majorée de 61 € par enfant à charge. Cette quotité insaisissable est appliquée au revenu de chaque individu composant le ménage surendetté. En outre, la part insaisissable des revenus augmente en fonction du revenu. Par exemple, un maximum de 20% de la tranche allant de 978 euros à 1050 pourra être saisi.

En principe, une personne surendettée ne perd pas cette protection lorsqu'elle cherche à résoudre ses problèmes. En outre, dans le cadre de la procédure de règlement collectif de dettes, la somme d'argent mise à disposition de la personne surendettée ne peut être inférieure au *revenu d'intégration* correspondant à sa situation et, sauf exception justifiée, à la quotité insaisissable de ses revenus. Le montant du revenu d'intégration dépend de la situation familiale du bénéficiaire. Au 1^{er} juin 2009, il s'élève, mensuellement, à 725.79 euros pour une personne isolée, 483.86 euros pour une personne cohabitant et 967.72 euros pour une personne ayant une famille à sa charge. En dehors de la procédure de règlement collectif, si, à la demande de la personne surendettée, un médiateur de dettes négocie pour elle un plan d'apurement avec ses créanciers, aucun seuil minimal n'est imposé, mais cette personne et sa famille doivent pouvoir vivre dans la dignité.

L'esprit de la loi est donc tel que, théoriquement, une personne surendettée qui bénéficie d'une procédure de médiation de dettes ne peut être pauvre. Qu'en est-il exactement? A cet égard, nous tenons à faire remarquer que les montants sociaux en vigueur actuellement en Belgique ne sont généralement pas assez élevés pour éviter aux personnes de tomber dans la pauvreté. Si l'on considère la pauvreté monétaire, nous remarquons que tant pour les isolés que pour la personne ayant une famille à sa charge, le revenu d'intégration est inférieur aux seuils de pauvreté mis en évidence dans le tableau 2. La Fédération des centres publics d'action sociale wallons le rappelle également: « *il est impossible de vivre dignement avec pour seule rentrée le revenu d'intégration*⁹ ». En outre, pour les bas revenus, les quotités insaisissables mentionnées ci-dessus sont, elles aussi, proches des seuils de pauvreté du tableau 3.

Une autre étude menée par le CSB Herman DELEECK de l'Université d'Anvers a montré que les seuils du revenu d'intégration sont insuffisants pour mener une vie conforme à la dignité humaine.¹⁰ Une femme isolée aurait ainsi besoin de 976 euros par mois alors que le revenu d'intégration qui lui serait alloué ne s'élève qu'à 725 euros. L'écart est encore plus important lorsqu'elle a des enfants à sa charge et davantage encore lorsque ces enfants sont plus âgés. Il en ressort en particulier que les frais liés à l'entretien des enfants sont particulièrement sous-estimés. Cependant, lorsque d'autres formes d'aides sociales interviennent, les montants légaux des minimas mentionnés ci-dessus peuvent s'avérer davantage suffisants pour mener une vie digne. Par exemple, les personnes vivant avec les minimas sociaux mais bénéficiant de logements sociaux sont mieux protégées contre le risque de pauvreté.

Le mode de calcul des minimas explique l'écart observé entre ceux-ci et ce qui serait nécessaire à une vie digne. De fait, les montants légaux de ces minimas se réfèrent au coût d'un nombre limité de biens de première nécessité alors que les besoins devant être comblés pour mener une vie digne sont nettement plus nombreux. Ces minimas pourraient permettre de combattre efficacement la pauvreté s'ils tenaient compte d'un éventail plus large de besoins tels que, par exemple, la mobilité et l'accès à un enseignement de qualité.

5. Conclusion

Après avoir défini le surendettement et discuté de la difficulté de mesurer ce phénomène, nous avons mis en évidence différents indicateurs permettant d'évaluer son importance. Les statistiques présentées indiquaient toutes une augmentation du surendettement et des situations d'endettement problématique pour l'année 2009. Ces évolutions n'avaient toutefois rien d'étonnant au vu du contexte économique dans lequel elles s'inscrivaient. Les provinces belges les plus sinistrées sur le plan économique connaissent toutes une plus forte occurrence des situations d'endettement problématique. Un lien semble donc établi entre le surendettement et la conjoncture économique.

Mettre en évidence des statistiques rendant compte d'un phénomène aussi inquiétant que le surendettement ne serait d'aucune utilité si l'analyse n'était pas suivie d'une tentative de compréhension des causes du phénomène. Bien que chaque situation de surendettement ait un caractère singulier, des tendances ont été dégagées à l'aide des données collectées auprès des SMD wallons. Lorsque, à l'aide de ces données, nous comparons la situation des surendettés avec celle des autres ménages, un certain nombre de divergences apparaissent. La faiblesse des revenus ainsi que l'accident de vie sont les premiers facteurs susceptibles d'expliquer l'état de surendettement des ménages considérés. Bien entendu, le surendettement n'intervient qu'au terme d'un processus complexe au cours duquel différents facteurs interviennent. Nous avons cependant remarqué que la plupart des facteurs explicatifs du surendettement mis en évidence dans cet article sont souvent aussi considérés comme des manifestations de la pauvreté.

Nous nous sommes également demandé si les surendettés pouvaient être considérés comme pauvres en considérant les différents sens généralement donnés au concept de pauvreté. Le risque de pauvreté monétaire propre à la population surendettée, d'une part, étant supérieur au risque de pauvreté du reste de la population, il ne fait aucun doute que le surendettement accroît le risque de pauvreté monétaire. Bien entendu, la pauvreté doit être envisagée sous d'autres dimensions que l'aspect strictement monétaire. D'autre part, les indicateurs utilisés pour mesurer la pauvreté se centrant sur les conditions de vie ainsi que la pauvreté subjective attestaient également d'une pauvreté plus importante parmi la population surendettée. Nous avons également montré que l'endettement problématique ne frappait pas exclusivement les personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Une proportion non négligeable des ménages vivant au dessus du seuil de pauvreté reconnaissent avoir des difficultés à joindre les deux bouts. En outre, ces derniers semblent relativement plus endettés que la moyenne belge et connaissent plus de difficultés liées à cet endettement.

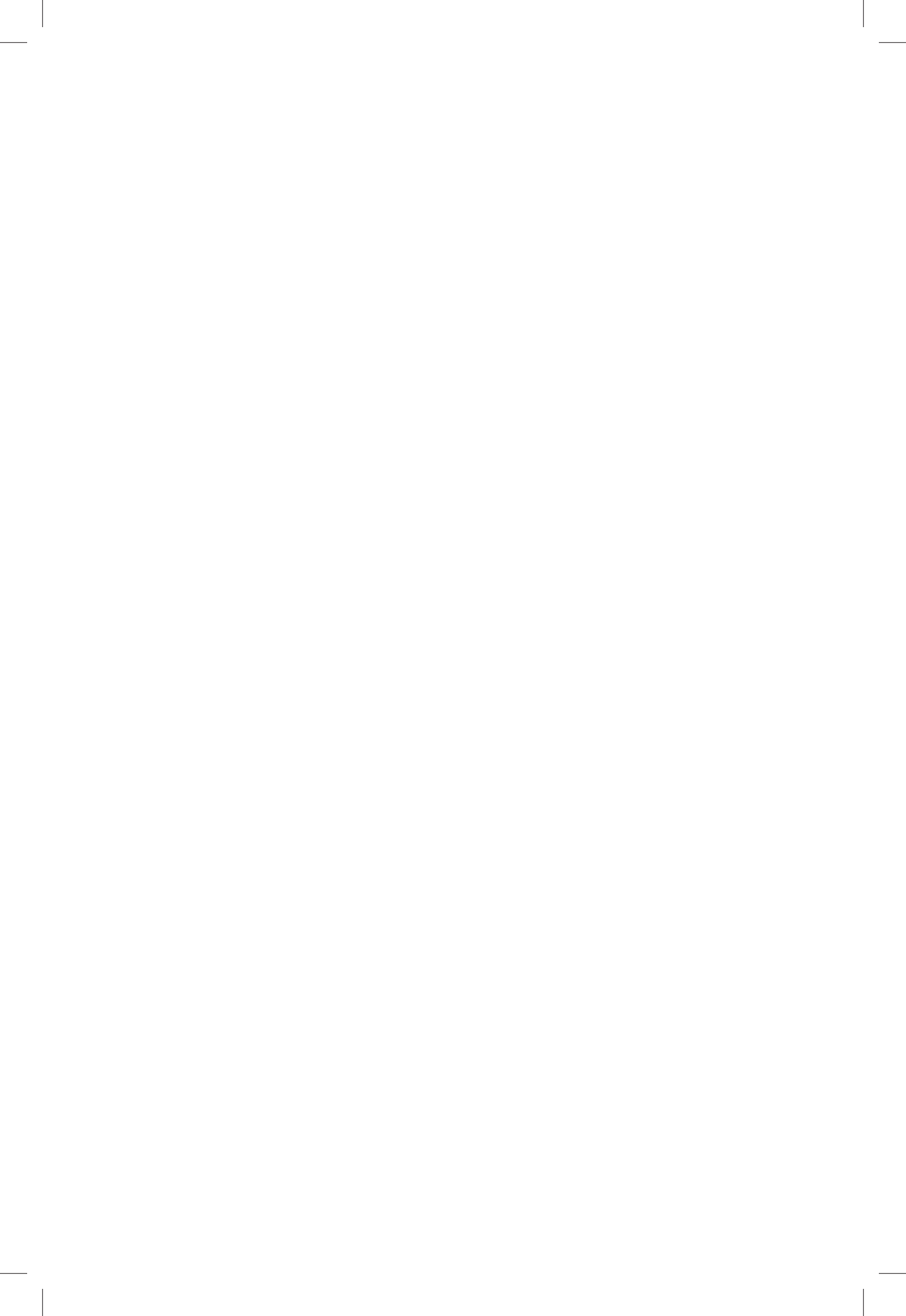
Au terme de notre article, il semble donc impossible de douter de l'existence d'un lien entre le risque de surendettement et la pauvreté. Il apparaît difficile de déterminer quel facteur sera prépondérant sur l'autre. La question de savoir lequel, du surendettement ou de la pauvreté, jouera le rôle d'élément déclencheur est aussi insoluble que le célèbre « paradoxe de la poule et de l'œuf ». Les seuls éléments que nous avons pu analyser dans le présent article ne nous permettent pas de tirer de conclusions claires sur la nature du lien de causalité apparaissant entre le surendettement et la pauvreté. Il ne nous paraît toutefois pas dénué de sens de penser que ces deux phénomènes s'auto-entretiennent. Une fois le mécanisme enclenché, le surendettement et la pauvreté se renforcent mutuellement et font courir un risque accru d'exclusion sociale aux individus concernés.

La procédure de Règlement collectif ainsi que la médiation de dette organisée par les SMD sont des outils qui devraient permettre aux surendettés de remédier à leur situation financière difficile. Cependant, les minimas sociaux devant être respectés dans le cadre de ces procédures ne semblent pas suffisants pour permettre aux individus de vivre de manière digne. Alors, ces moyens légaux mis en place

pour combattre de concert le surendettement et la pauvreté sont-ils réellement de nature à endiguer la pauvreté? Cela ne semble guère aller de soi. Une remise en question des moyens mis en place et des causes de ces deux phénomènes qui, bien que liés, restent distincts, seraient à notre sens souhaitable pour atteindre un tel objectif.

NOTES

1. Article 1675/2 du Code judiciaire; « Towards a common operational European definition of over-indebtedness », Observatoire de l'Épargne Européenne, University of Bristol – Personal Finance Research Centre, Centre for European Policy Studies, février 2008, <http://www.oee.fr>
2. Pour de plus amples informations sur les techniques de *credit scoring*, nous renvoyons à l'analyse suivante: « Le crédit scoring », Observatoire du Crédit et de l'Endettement, fiche thématique n°48, Charleroi, 2007.
3. Pour une discussion plus large sur les indicateurs d'endettement problématique et de surendettement, nous renvoyons au « Rapport général sur la consommation et le crédit aux particuliers » de l'année 2008 ainsi qu'au même rapport à paraître pour l'année 2009.
4. Pour rappel, le coefficient de corrélation est une mesure statistique souvent employée pour montrer le degré de dépendance linéaire entre deux variables. Les valeurs prises par ce coefficient seront comprises entre -1 et $+1$ suivant que les deux variables sont positivement ou négativement corrélées. Plus le coefficient est proche de l'unité, au plus les deux variables analysées sont liées sur le plan statistiques. Un coefficient de corrélation proche de 0 signifie que les variables sont relativement indépendantes.
5. Voir l'étude de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement intitulée « Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne: rapport d'évaluation 2008 ».
6. Nous renvoyons au site <http://www.crioc.be> pour toutes questions complémentaires sur la composition du panier de la famille ainsi que pour les éventuelles remarques qui concerneraient la méthodologie suivie par le CRIOC.
7. Le taux de risque de pauvreté est défini comme le pourcentage des individus ou des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. Il est possible de définir un taux de pauvreté pour une population totale (ici les Belges) mais aussi pour des sous-populations (les wallons, les flamands, les hommes, les chômeurs, les surendettés, etc.).
8. Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (2007), *Enquête sur la qualité de l'habitat en Région wallonne 2006-2007*, Etudes et documents Logement n° 5, Région wallonne, Namur, 2007.
9. R. Cherenti, *Le panier de la ménagère ... pauvre*, Partie 1 – Etude quantitative, Fédération des CPAS, UCVW, Namur, août 2008.
10. Studie van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman DELEECK (CSB) van de Universiteit Antwerpen, 2009.



CHAPITRE 8

Différences sociales de santé

Le point sur le problème et la politique menée en Belgique

Sara Willems & Veerle Vyncke

1. Introduction

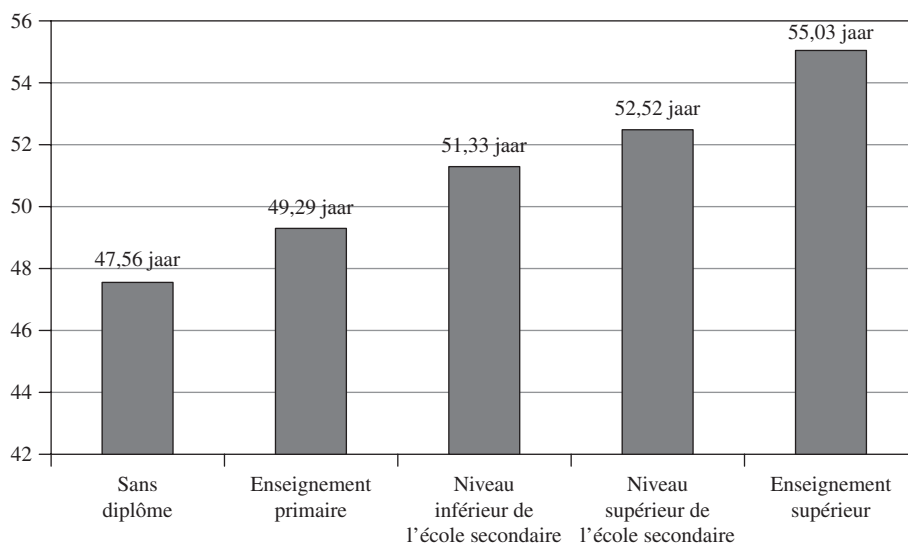
Un homme né en Belgique en 1843 avait une espérance de vie de 39,06 ans; cette dernière était pratiquement identique pour les femmes (39,59 ans, De Vos, 2006). Depuis, l'espérance de vie a augmenté de façon spectaculaire, mais avec elle, l'écart entre hommes et femmes aussi. En 2006, l'espérance de vie à la naissance était de 77,01 ans pour les hommes et de 82,65 pour les femmes (INS, 2008: 13). C'est donc, en 163 ans, une augmentation de 37,95 années pour les hommes et de 43,06 pour les femmes. Quels facteurs y ont contribué? Depuis le milieu du XIXe siècle, les grandes maladies infectieuses, causes traditionnelles de mortalité (par exemple la tuberculose), tombèrent peu à peu sous contrôle. La mortalité maternelle et infantile diminua très sensiblement tandis que la mortalité due à la sous-alimentation et à la pneumonie disparurent suite à l'amélioration des conditions générales de vie (Willems, 2005: 7; Whitehead, Dahlgren, 2006: 2-6; Marmot, 2010).

Ce constat apparemment réjouissant doit pourtant être nuancé. Si tous les citoyens bénéficient des progrès de la santé publique, ils le font dans des proportions très variables. Les personnes se trouvant aux échelons les plus hauts de l'échelle sociale profitent davantage que les autres des progrès de la médecine. Ceux des échelons sociaux inférieurs sont plus souvent malades, leur espérance de vie en cas de maladie grave est moins bonne, ils doivent subir plus longtemps des limitations physiques sévères et meurent plus tôt que les autres. Cette « inégalité sociale dans la santé » concerne toutes les classes sociales, tel un gradient: l'état de santé s'améliore graduellement en progressant sur l'échelle sociale (Willems, 2005: 7; Whitehead, Dahlgren, 2006: 2-6; Marmot, 2010).

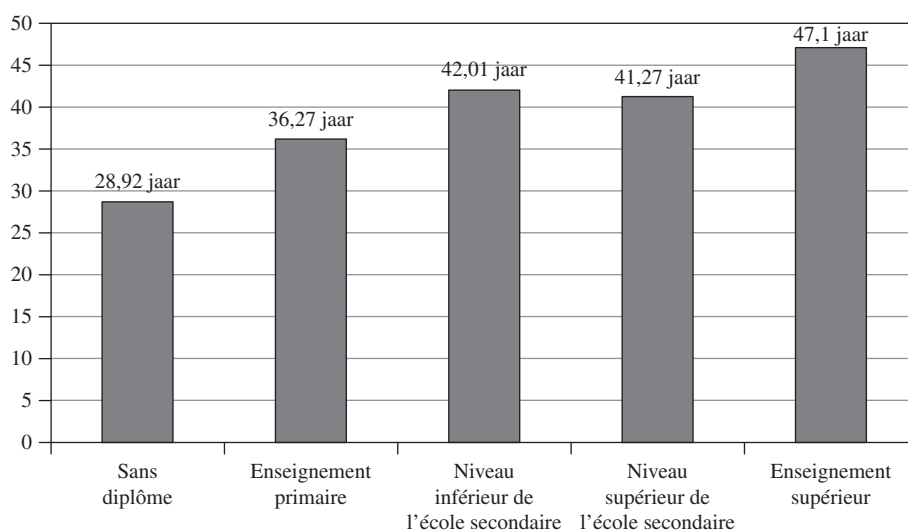
Toutes les différences de l'état sanitaire d'une population n'incombent évidemment pas aux inégalités sociales: elles peuvent également être la conséquence de processus biologiques et naturels. Les personnes d'origine africaine sont plus sujettes à la drépanocytose, une maladie du sang. Ce phénomène purement biologique s'explique par des différences génétiques entre les races noire et blanche. Les inégalités sociales dans la santé se démarquent des différences biologiques et naturelles parce qu'elles sont provoquées, voire amplifiées par les processus

sociaux comme la pauvreté et l'exclusion sociale. L'espérance de vie faible des personnes noires suite au diagnostic d'un cancer relève d'une différence sociale parce que le phénomène est amplifié par un accès inégal aux soins de santé. Les inégalités sociales dans la santé sont dès lors considérées comme injustes et inacceptables ¹ (Whitehead, Dahlgren, 2006: 3).

Graphique 1 – L'espérance de vie des hommes de 25 ans, 2001 (Federaal Wetenschapsbeleid, 2010: 2-4).



Graphique 2 – L'espérance de vie en bonne santé des femmes de 25 ans, 2004 (Federaal Wetenschapsbeleid, 2010: 4-6).



2. Inégalités sociales de santé en Belgique

À l'heure actuelle, on s'efforce en Belgique de représenter systématiquement les différences sociales dans la santé. L'enquête de santé est une importante source d'information. Comme la plupart des pays européens, la Belgique organise tous les quatre ans une grande enquête de santé parmi sa population, pour évaluer son comportement relatif à la santé et les facteurs influençant celle-ci. Les bases de données du recensement de la population, la base de données de la mortalité en Belgique et l'étude sur un échantillon de ménages sont d'autres sources d'informations précieuses.

Dans les paragraphes suivants, nous esquisserons les différences sociales de santé en Belgique, puis celles relatives à l'espérance de vie (en bonne santé), aux affections chroniques, à la santé subjective, aux limitations physiques, à la douleur corporelle, à la santé mentale et buccodentaire.

2.1 Espérance de vie (en bonne santé)

L'espérance de vie en Belgique est caractérisée par un évident gradient social: plus on se trouve haut sur l'échelle sociale et plus l'espérance de vie est élevée. Un homme de 25 ans diplômé de l'enseignement supérieur peut espérer vivre le plus longtemps: encore 55,03 ans. Avec un diplôme d'enseignement secondaire supérieur, l'espérance de vie est actuellement raccourcie de 2,51 années, mais elle chute de 3,7 ans pour le diplômé de l'enseignement secondaire inférieur, 5,74 ans pour celui sorti de l'enseignement primaire et 7,47 ans pour celui sans aucun diplôme (voir graphique 1) (Van Oyen, Deboosere, Lorant e.a., 2010: 4-6; Politique scientifique fédérale, 2010: 2-4).

L'espérance de vie est une chose, vivre en bonne santé en est une autre. Là aussi, le gradient social est similaire. Le graphique 2 révèle qu'une femme de 25 ans sans formation vivra 18 ans de moins en bonne santé qu'une universitaire du même âge. Cet écart se réduit au fur et à mesure que l'on gravit l'échelle sociale (Van Oyen, Deboosere, Lorant e.a., 2010: 4-6; Politique scientifique fédérale, 2010: 4-6).

2.2 Santé subjective

On considère généralement que l'évaluation subjective de sa santé est l'un des meilleurs indicateurs, car il reflète bien l'impact des douleurs et des maladies dont souffre la personne interrogée. C'est également un indicateur très étroitement lié à la mortalité, la capacité fonctionnelle et le recours aux soins de santé. 23% des répondants dans l'enquête qualifient leur santé de moins bonne (correcte, mauvaise ou très mauvaise). Mais pour les personnes moins instruites, la santé est presque trois fois plus souvent considérée comme moins bonne que les personnes les plus diplômées (30,1% < 13,8%), même en tenant compte des différences d'âge et de

sexe entre les niveaux d’instruction (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 45-68). Ce fossé pourrait être encore plus grand en réalité, selon l’hypothèse que les personnes moins instruites sont davantage « instrumentalisées » envers leur corps et définissent moins rapidement les douleurs comme étant causée par une santé plus précaire. Certaines études empiriques relativisent cette sous-estimation des classes les moins instruites.

Tableau 1 – Maladies pour lesquelles l’enquête de santé a relevé la présence d’un gradient social (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 80-342).

Maladies pulmonaires chroniques
Infarctus du myocarde
Pression artérielle élevée
Arthrite rhumatoïde
Arthrose
Problèmes au bas du dos
Problèmes à la nuque
Diabète
Ulcère à l’estomac
Foie
Incontinence urinaire
Angoisses chroniques
Dépression
Lésion ou handicap permanent suite à un accident
Glaucome
Fatigue chronique
Inflammation de la vessie

Tableau 2 – Proportion d’affections chroniques par niveau d’instruction (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 80-342).

	Maladies pulmonaires chroniques	Problèmes au bas du dos	Tension artérielle élevée	Diabète	Blessures suite à un accident
Maximum diplôme primaire	6.2%	14.4%	3.8%	3%	4.4%
Secondaire inférieur	4.6%	12.4%	3.9%	2%	6.0%
Secondaire supérieur	3.6%	9.8%	3.7%	1.6%	4.2%
Enseignement supérieur	1.7%	8.3%	2.6%	1.1%	2.6%

2.3 Maladies chroniques

27% de la population reconnaissent souffrir d’un ou de plusieurs handicaps, maladies ou affection. Outre l’âge et le sexe, le niveau de scolarité est l’un des principaux facteurs. Environ une personne peu instruite sur trois signale dans l’enquête de santé souffrir d’une maladie chronique; ce n’est le cas que d’une personne très diplômée sur cinq (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 80-342). Les répondants doivent cocher sur une liste de 35 maladies celles qui les concernent. Pour 17 d’entre eux, le risque de maladie semble supérieur au fur et à mesure que

baisse le niveau d'instruction. Cela vaut notamment pour le diabète, la tension artérielle élevée, la fatigue chronique, les problèmes au bas du dos et les maladies respiratoires chroniques. Les personnes plus éduquées présentent un risque plus élevé pour une seule maladie, en l'occurrence l'allergie (voir tableau 1) (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 80-342).

Le tableau 2 illustre le gradient social pour certaines affections chroniques très fréquentes ou limitations physiques de longue durée.²

2.4 Limitations physiques

Environ 37% des Belges de 15 ans minimum signalent être limités, de modérément à sévèrement, dans l'exécution d'activités de base, par exemple marcher sans aide externe ou monter ou descendre les escaliers, consécutivement à des maladies de longue durée, et/ou connaître des limitations dans la vue et l'ouïe. On remarque surtout que les personnes moins instruites sont plus fréquemment confrontées aux restrictions que les plus diplômées (64,3% <> 25%). Cette inégalité s'explique partiellement par des écarts d'âge et de sexe entre les différentes catégories sociales, mais même après correction, d'importantes inégalités subsistent pour tous les aspects des limitations physiques (dans les activités de base, quotidiennes ou ménagères) (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 345-434).

2.5 Douleur corporelle

La douleur corporelle est considérée comme un paramètre important de mal-être. Elle a en effet un impact sérieux sur la qualité de vie, tant personnelle qu'au niveau social. Elle est marquée, elle aussi, par un gradient social important: la population moins instruite est trois fois plus sujette à des souffrances sévères à très sévères que les gens très diplômés (21% <> 8%) (voir graphique 3) et ressent jusque trois fois plus d'embarras intenses à très intense issus de douleurs corporelles (30% <> 10% des personnes ressentant des douleurs) (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 437-477).

2.6 Santé mentale

Les Belges moins instruits qui reconnaissent avoir moins de vitalité et se sentir moins bien dans leur peau que ceux ayant suivi une scolarité longue sont plus fréquemment confrontés à des problèmes somatiques, d'angoisses, de troubles du sommeil et de dépression. Les conséquences en sont nettement perceptibles par le recours aux médicaments psychotropes et aux tentatives de suicide (voir tableau 3) (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 481-653).

Graphique 3 – (%) de la population Belges (15 ans et plus) avec graves à la douleur très sévère dans les 4 dernières semaines (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a, 2010: 437-477).

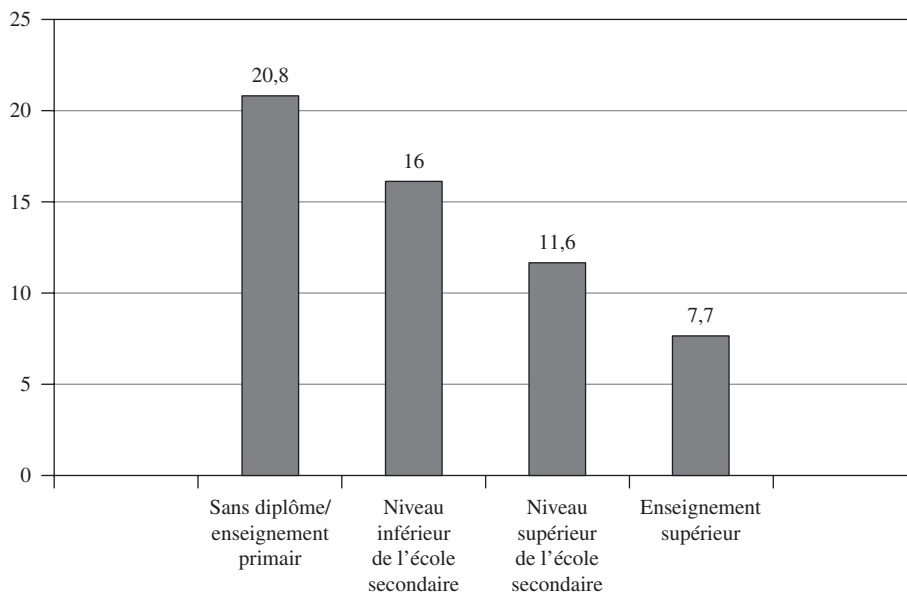


Tableau 3 – Différences sociales pour divers aspects de la santé mentale, après correction selon l'âge et le sexe, 2008 (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 481-653).

	Niveau d'instruction supérieur	Niveau d'instruction inférieur	Rapports entre les deux (%)
Sentiment de mal-être	25%	29%	116
Problèmes somatiques	4%	14%	350
Problèmes d'anxiété	5%	10%	200
Troubles du sommeil	16%	31%	193
Problèmes dépressifs	6%	14%	233
Consommation de médicaments psychotropes	10%	28%	280
Tentative de suicide	4%	6%	150

2.7 Santé buccodentaire

On dit parfois que la classe sociale se lit à la dentition. Eh bien, l'expression se confirme au moins par l'enquête de santé belge: les personnes les moins scolarisées se retrouvent avec l'âge bien plus fréquemment édentées (54,9% des +65 ans sans diplôme contre 25,0% avec un diplôme de l'enseignement supérieur). Les conséquences ne tardent pas: plus la scolarité est courte et plus la population belge de plus de 15 ans rencontre des problèmes de mastication (2,9 contre 9,4%) (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 657-707).

Ce gradient social en santé buccodentaire se détecte déjà chez les tout jeunes enfants. Une étude gantoise –réalisée auprès de 384 enfants de 24 à 35 mois – a détecté des caries du biberon chez 18,5% des enfants. Mais les catégories sociales les plus basses étaient trois fois plus concernées (36,7%), alors que moins d'un enfant sur dix (7,8%) des classes socialement les plus favorisées souffraient de telles caries (Willems, Vanobbergen, Martens, e.a., 2005: 168-175).

3. Fossé entre groupes sociaux

Une récente étude de la Politique scientifique fédérale a démontré une hausse continue de l'espérance de vie en Belgique, y compris en bonne santé. Cependant, elle a aussi révélé que les groupes des catégories sociales supérieures, qui avaient déjà une large avance sur les autres, profitaient encore plus des récents progrès. Les groupes du milieu de l'échelle sociale progressent également, mais dans une moindre mesure, alors que pour ceux tout en bas de l'échelle sociale, l'espérance de vie (en bonne santé) stagne, voire régresse. Le tableau 4 indique que l'espérance de vie pour hommes universitaires de 25 ans a progressé de 2,35 ans en l'espace de 10 ans. Or les gains des hommes de 25 ans n'ayant qu'un diplôme primaire sont négligeables, à savoir 0,11 an. De ce fait, le fossé de l'espérance de vie entre la population la plus et la moins instruite est passé de 5,23 ans en 1991 à 7,47 ans 10 ans plus tard (Van Oyen, Deboosere, Lorant e.a., 2010: 4-6; Politique scientifique fédérale, 2010: 2-4).

Tableau 4 – Espérance de vie des hommes de 25 ans selon le niveau d'instruction, entre 1991 et 2001 (Politique scientifique fédérale, 2010: 2-4).

	1991	2001	Allongement de la durée de l'espérance de vie entre 1991 et 2001	Différence par rapport au groupe le plus instruit en 1991	Différence par rapport au groupe le plus instruit en 2001
Aucun diplôme	47,45	47,56	0,11	5,23	7,47
Primaire	47,84	49,29	1,45	4,84	5,74
Secondaire inférieur	49,66	51,33	1,67	3,02	3,7
Secondaire supérieur	50,59	52,52	1,93	2,09	2,51
Enseignement supérieur	52,68	55,03	2,35		

Cela dit, l'espérance de vie en bonne santé révèle une fracture encore plus nette: les personnes les moins instruites vivent non seulement moins longtemps, mais également moins longtemps en bonne santé. Comme l'indique le tableau 5, l'écart d'espérance de vie en bonne santé pour les femmes de 25 ans sans diplôme et celles sorties de l'université est passé de 11,42 ans en 1997 à 18,18 ans en 2004, soit 6,76 ans de plus en seulement 7 ans! (Van Oyen, Deboosere, Lorant e.a., 2010: 4-6; Politique scientifique fédérale, 2010: 2-4).

Tableau 5 – Espérance de vie en bonne santé chez les femmes de 25 ans selon le niveau d’instruction, entre 1997 et 2004 (Politique scientifique fédérale, 2010: 4-6).

	1997	2004	Allongement de la durée de l’espérance de vie entre 1997 et 2004	Différence par rapport au groupe le plus instruit en 1997	Différence par rapport au groupe le plus instruit en 2004
Aucun diplôme	33,31	28,92	-4,39	11,42	18,18
Primaire	34,7	36,27	1,57	10,03	10,83
Secondaire inférieur	40,88	42,01	1,13	3,85	5,09
Secondaire supérieur	43,41	41,27	-2,14	1,32	5,83
Enseignement supérieur	44,73	47,10	2,37		

L’enquête de santé révèle que le fossé entre les couches les plus et les moins instruites se maintient systématiquement, y compris pour des aspects bien spécifiques de la santé comme les affections chroniques, les limitations physiques et la santé buccodentaire, et qu’il se creuse encore pour d’autres (notamment la douleur corporelle et la santé mentale) (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 1-769; Nuyens, 2010).

4. Quand les inégalités sociales expliquent l’état de santé

Pour s’attaquer à ces inégalités sociales dans la santé au moyen d’une politique publique et d’interventions de ce genre, il est important d’avoir une vision claire des facteurs expliquant ces inégalités sociales dans la santé. Nous faisons ici une distinction entre les facteurs qui déterminent l’état de santé et ceux qui déterminent *les inégalités sociales* dans la santé. Une politique publique qui se borne à s’attaquer aux facteurs déterminants de santé risque de rester trop générale et, de ce fait, pourrait certes améliorer l’état de santé moyen de la population, mais se révéler finalement peu efficace pour réduire la fracture sociale sanitaire (Dahlgren, Whitehead, 2006: 19-23).

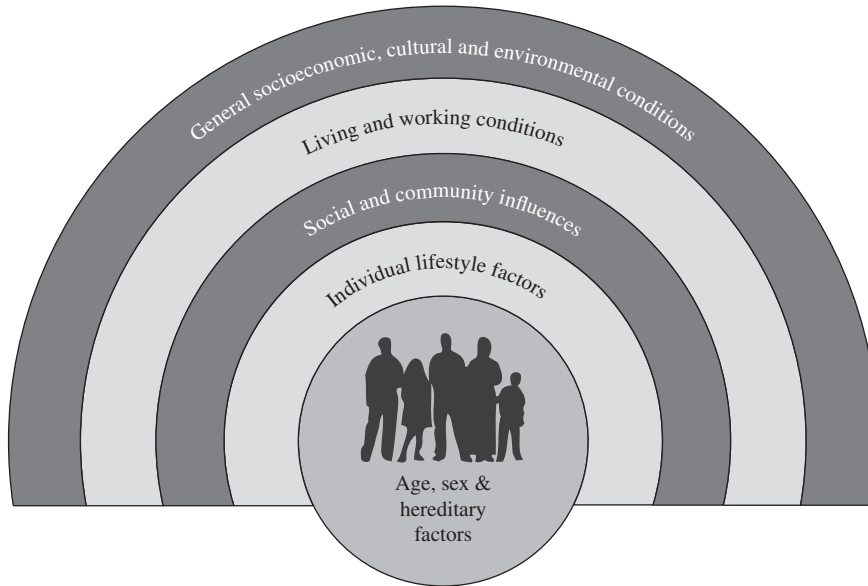
Nous allons éclaircir cette différence dans les paragraphes suivants, en commençant par un aperçu des facteurs qui définissent la santé, avant d’examiner les cinq mécanismes essentiels qui font en sorte que ces facteurs déterminants occasionnent parfois des inégalités sociales dans la santé.

4.1 Les facteurs déterminants de santé

Les facteurs déterminants de santé (en anglais « *causes of the causes of health inequity* ») sont les conditions dans lesquelles vivent et travaillent les gens et les structures sociales qui en sont le socle. Ces déterminants définissent grandement la façon dont les individus disposent de possibilités physiques, sociales et personnelles pour atteindre leurs objectifs, répondre à leurs besoins et évoluer avec les

changements de leur environnement (Dahlgren, Whitehead, 2006: 19-23; I&DeA, 2010). Dahlgren et Whitehead ont développé un modèle entre-temps largement répandu dressant un aperçu des nombreux facteurs ayant une influence sur la santé (voir illustration 1).

Illustration 1 – Déterminants de santé (Dahlgren, Whitehead, 1993).



Au coeur de ce modèle se trouvent les facteurs qui ne sont guère susceptibles d'éventuels changements: âge, sexe, facteurs génétiques et héréditaires. Les quatre « couches » périphériques reprennent les déterminants qui sont susceptibles de changer suite à une politique publique. La première d'entre elles est formée par les facteurs personnels de comportement et de style de vie: tabagisme, mouvements physiques, habitudes alimentaires, etc. La santé d'un individu est également influencée par des facteurs relatifs à l'environnement proche (famille, amis, collègues, voisinage); il s'agit de toutes les choses régies par la « norme » dominante dans le groupe cible en matière de santé, les traditions et habitudes familiales et l'appui social dont on peut bénéficier. Ces facteurs représentent la deuxième couche du modèle. La troisième englobe les facteurs de l'environnement de vie et de travail qui influencent directement l'état de santé ainsi que l'accès aux services et équipements essentiels comme l'enseignement et les soins de santé. La dernière couche enfin, est celle des facteurs liés à l'organisation sociale générale et à l'environnement de vie, tels que les tendances sociales relatives à la santé, l'état socio-économique général et la pollution du milieu de vie (Dahlgren, Whitehead, 1993; Dahlgren, Whitehead, 2006: 19-21; I&DeA, 2010).

Pour chacune de ces quatre couches, des facteurs de santé positifs, protecteurs et à risques peuvent être identifiés. Les facteurs positifs contribuent à préserver activement la santé de l'individu: sécurité économique, habitation saine, alimentation variée, etc. Les facteurs protecteurs éliminent les risques sanitaires ou renforcent la résistance aux maladies: immunisation médicale, réseau social satisfaisant, sentiment d'amour-propre. Quant aux facteurs de risque, ils renforcent la probabilité des problèmes de santé: pollution, tabagisme, récession économique, etc. Lors de l'élaboration d'une politique favorisant la santé, il est important de ne pas se borner à réduire les facteurs de risque, mais également de stimuler les facteurs sanitaires positifs et protecteurs (Dahlgren, Whitehead, 2006: 20-21).

4.2 Facteurs déterminants de l'inégalité sociale dans la santé

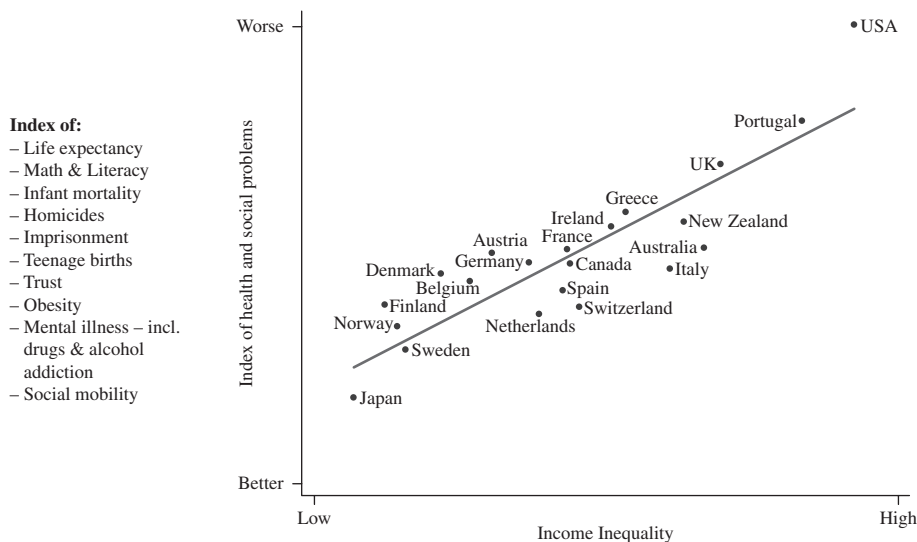
Les facteurs déterminants de santé jouent un rôle dans l'émergence d'inégalités sociales dans la santé. Reste maintenant à déterminer lequel. On distingue en général cinq mécanismes supposés influencer fortement la formation et le maintien d'inégalités sociales dans la santé (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31). Nous allons les approfondir dans les paragraphes suivants.

4.2.1 *La place dans la hiérarchie sociale*

Le premier mécanisme identifié montre que la « position sociale » (le simple fait de se trouver plus ou moins haut sur l'échelle sociale) a un effet sur la santé (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31; Diderichsen, Evans & Whitehead, 2001). Plus l'inégalité sociale dans un pays est importante (et donc plus grandes sont les différences entre les classes sociales), plus cet effet est amplifié. L'inégalité des revenus entre les plus riches et les plus pauvres est une mesure pour quantifier l'inégalité d'un pays (Wilkinson, Pickett, 2009). Différentes mesures sont utilisées, en se basant sur plusieurs rapports; comme le rapport 20/20 (les 20% les mieux et les moins bien lotis) ou 30/30. Sur une liste de 126 pays, la Belgique occupe la 23^e place quant aux inégalités des revenus les plus réduites. C'est une position relativement bonne et de toute façon meilleure que celle des pays voisins. Cependant, presque tous les pays scandinaves et de nombreux pays d'Europe de l'Est font mieux, mais c'est le Japon qui semble le pays le plus égal au monde (données de l'United Nations Development Program, mesurées selon le rapport 20/20, chiffres belges datant de l'an 2000).

L'illustration 2 montre qu'une fois atteint un certain niveau de bien-être par un pays, la croissance économique supplémentaire ne produit pas d'amélioration généralisée de la santé publique. La réduction des inégalités de revenus va toutefois de pair avec une hausse de bien-être et une amélioration de la santé publique. Ce dont profitent tous les citoyens, et même davantage ceux des classes sociales inférieures, permettant de réduire petit à petit la fracture sanitaire (Wilkinson, Pickett, 2009).

Illustration 2 – Bien-être et l'inégalité sociale de la santé publique (Wilkinson, Pickett, 2009).



Une première explication de ce phénomène tient dans le fait que les groupes se situant plus haut sur l'échelle sociale ont souvent plus de leviers et davantage de possibilités pour mener une vie saine que ceux se trouvant tout en bas de l'échelle. Les actifs plus instruits sont davantage concernés par la politique et exercent des professions par lesquelles ils ont un plus grand impact sur leur environnement de travail et de vie que les personnes moins éduquées (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31; Wilkinson & Marmot, 2003).

La position sociale a elle aussi une influence psychosociale importante. Être considéré comme un bon à rien, être stigmatisé par la société, ne pas être respecté ou se sentir humilié a également un impact clair sur la santé (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31; Wilkinson, 2005).

Les personnes des catégories sociales les plus défavorisées ressentent davantage de stress psychosocial suite à l'angoisse permanente de l'arrivée des huissiers, le stress des fins de mois difficiles, la lutte permanente pour la survie matérielle. Tout cela peut exercer une influence sur la santé, soit de façon directe, par des processus biologiques (l'effet de stress psychosocial sur le système immunitaire et les processus endocrines), soit de façon indirecte, via le style de vie et le comportement (par exemple un style de vie malsain) (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31; Brunner, 1997, Mackenbach, 2005).

4.2.2 Exposition supérieure aux risques pour la santé

Les personnes des catégories sociales les plus basses courent un risque plus élevé en ce qui concerne la quasi-totalité des facteurs matériels, psychosociaux et com-

portementaux influençant négativement la santé: habitation malsaine, activité professionnelle dangereuse, exercices physiques insuffisants, consommation abusive d'alcool etc. (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31).

En 2008, le Steunpunt Milieu en Gezondheid (Centre d'expertise Environnement et Santé) des autorités flamandes a publié une étude spécialisée sur l'inégalité sociale et le biomonitoring humain. Elle dresse l'inventaire des preuves écrasantes (étrangères) d'inégalités sociales dans la répartition des risques pour la santé dus à l'environnement de vie et de travail. Les gens habitant les quartiers défavorisés, au niveau d'instruction moindre ou d'origine étrangère sont davantage exposés aux polluants nocifs dans l'air, comme le monoxyde de carbone, le dioxyde d'azote, le dioxyde de soufre et les particules fines, mais également les métaux lourds et le benzène (Morrens, Keune, Loots, 2008). Une des études relevées par le rapport constate entre autres qu'au Royaume-Uni, les usines polluantes sont implantées bien plus fréquemment dans les quartiers pauvres que les quartiers riches (voir tableau 6) (McLaren, Cottray, Taylor, e.a., 1999).

Tableau 6 – Nombre d'usines dans les quartiers urbains en Grande-Bretagne, répartis selon le taux de pauvreté, 1999 (McLaren, Cottray, Taylor, e.a., 1999).

Revenu moyen des ménages dans le quartier (en £)	Proportion d'habitants du quartier	Nombre d'usines polluantes		
		Répartition mesurée	Répartition aléatoire	Variation (en %)
Moins de 10 000				
10-14,999	5.12	104	67.6	+53.9
15-19,999	29.17	558	385.1	+44.9
20-24,999	34.94	461	461.1	-0.0
25-29,999	21.49	168	283.7	-40.8
30-39,999	7.28	24	96.1	-75.0
Plus de 40,000	1.97	5	26.0	-80.8
Total	0.04	0	0.5	
	7929 habitants de quartier	1320	1320	

Tableau 7 – Différences sociales pour certains facteurs relatifs à la santé, après correction pour l'âge et le sexe, 2004, résultats d'une analyse interne des données de l'enquête de santé de 2004 via le Health Interview Survey Interactive Analysis module (Demarest, Drieskens, Gisle, e.a., 2004).

	Ont une activité physique suffisante	Consomment suffisamment de fruits	Se brossent les dents au moins 2x/ jour	Vivent dans une habitation où l'on fume quotidiennement
Maximum diplôme primaire	31.2%	43.4%	35,7%	32.9%
Secondaire inférieur	38.1%	55.1%	42.5%	36.6%
Secondaire supérieur	45.0%	53.5%	48.2%	37.1%
Enseignement supérieur	48.1%	64.5%	55.9%	23.6%

Les facteurs ayant une influence positive sur la santé ou qui la protègent des influences négatives sont plus fréquents auprès des couches sociales supérieures. Cela est illustré au tableau 7 au moyen de chiffres belges.

Les inégalités sociales dans les comportements risqués se manifestent déjà clairement chez les enfants et les adolescents. Ainsi constate-t-on un évident gradient social dans le tabagisme chez les jeunes de l'enseignement secondaire. Une enquête menée par l'Association flamande pour les problèmes d'Alcool et autres drogues (VAD, Vereniging voor Alcohol- en andere Drugproblemen) indique que les élèves de l'enseignement secondaire professionnel et technique fument davantage que ceux de l'enseignement général. Durant l'année 2004-2005, ce dernier ne comptait que 5% de fumeurs réguliers, contre 14,3 dans le technique et 28,4 dans le professionnel (De Boyser, 2007; Kinable 2007; Morrens, Keune, Loots, 2008). L'étude Jongeren en Gezondheid a révélé que les jeunes de l'enseignement général adoptaient généralement une alimentation plus saine (suffisamment de fruits et légumes, peu ou pas de sodas) que ceux des autres sections (garçons: 15% général, 7% technique, 8% professionnel; jeunes filles: 55% général, 31% technique, 23% professionnel) (Maes, Vereecken, 2006).

4.2.3 *Exposition identique aux facteurs de risques pour la santé, mais aux conséquences différentes*

Une exposition identique à certains risques pour la santé peut malgré tout avoir un impact différent selon la classe sociale.

Une enquête suédoise de 1998 a révélé qu'un abus d'alcool identique (exprimé en unités d'alcool) provoquait moins de problèmes de santé chez les personnes de la classe moyenne que celles de la classe défavorisée. Cela peut s'expliquer par des habitudes de consommation très différentes et par de meilleurs réseaux sociaux d'encadrement pour la classe moyenne (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31; Hemmingsson, Lundberg, Diderichsen, e.a., 1998). Nous retrouvons en Belgique ces mêmes habitudes de consommation d'alcool. Dans le groupe de personnes peu instruites, les unités d'alcool consommées sont moindres que celles du groupe hautement éduqué (4,4 unités par semaine contre 7,3), mais le premier groupe compte malgré tout davantage de buveurs problématiques (7,3% <> 6,5%) (résultat d'une analyse interne sur les données de l'enquête de santé 2004 via le *Health Interview Survey Interactive Analysis* module (Demarest, Drieskens, Gisle, e.a., 2004).

En 2002, Pope et al. ont démontré que le risque de mortalité suite aux particules fines (maladies pulmonaires et cancer des poumons) augmentait au fur et à mesure que diminuait le niveau d'instruction. Autrement dit, une augmentation uniforme des quantités de particules fines dans l'air n'est pas assortie à une hausse proportionnelle de la morbidité dans toutes les classes sociales (Pope, Burnett, Thun, e.a., 2002). On pourrait l'expliquer par d'autres facteurs: les populations des classes sociales défavorisées fument davantage, vivent dans des habitations humides et sont moins résistantes en raison du stress psychosocial permanent. Combiné à la pollution de l'air, cela provoque un risque accru de maladies pulmonaires (Morrens, Keune, Loots, 2008).

4.2.4 *Les effets sur le cours de la vie*

L'analyse considérée selon la perspective d'une vie entière accentue le fait que la maladie ou la mortalité précoce résulte de l'effet cumulatif de risques sur la santé auxquels a été confronté un individu durant sa vie. Plus ils se sont accumulés, plus grand est le risque de développer une maladie ou de mourir prématurément. Des études ont clairement démontré que les problèmes connus durant l'enfance favorisent la maladie à l'âge adulte et que les conditions de vie matérielles au début de la vie sont même des facteurs susceptibles de prédire avec plus d'exactitude l'état de santé à l'âge adulte que la position sociale à l'âge adulte (Eriksson, Forsén, Tuomilehto, 1999; Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31).

Ces effets sur le cours de la vie peuvent être transmis des parents aux enfants parce que le statut social des premiers détermine grandement l'environnement social dans lequel grandissent les seconds. Ainsi, une situation socio-économique difficile des parents n'est pas sans influence sur les résultats scolaires des enfants, leur profession future et forcément, leur salaire et leur niveau de vie ultérieurs. Mais ce transfert d'une génération à l'autre peut également provenir de facteurs de risques spécifiques.

En 1994-1995, l'association de consommateurs Test-Achats avait réalisé en Belgique une vaste enquête sur le tabagisme auprès de 22 000 femmes enceintes. Bien que le tabac soit dangereux, 18% des femmes interrogées reconnaissent fumer durant leur grossesse, en particulier dans les couches socio-économique défavorisées (35%, contre seulement 7% des femmes enceintes du niveau social supérieur (Vandercammen, Deckmyn, 2010). Les enfants, directement touchés par le tabagisme de leur mère alors qu'ils n'étaient pas encore nés, présentent souvent des carences de poids à la naissance et un risque accru d'affections chroniques plus tard dans leur vie (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31).

4.2.5 *Différences dans les conséquences sociales et économiques de la maladie*

La maladie peut entraîner de nombreuses conséquences. Réduction de la capacité (ou impossibilité) à travailler et donc à gagner sa vie, isolement social, diminution de la qualité de vie et de la résistance mentale (De Boyser, 2007). La maladie signifie également, trop souvent, une augmentation des frais en soins médicaux ou en aide ménagère. Une personne malade risque de tomber dans une spirale négative qui nuit encore plus à sa santé (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31; Peeters, Willems, 2009). Des recherches montrent que les malades des classes sociales inférieures subissent des conséquences plus importantes que ceux des catégories favorisées, qui ont quant à eux davantage de chances de conserver leur emploi (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31).

Pourtant, l'importance de ce mécanisme doit être relativisée. Dans la littérature spécialisée, il y a en effet consensus sur le fait que les différences sociales observées au niveau de la santé dépendent essentiellement des mécanismes précédents

(davantage de facteurs de risque, conséquences plus fortes, effets sur le cours de la vie) que sur les processus de sélection sociale par lesquels la maladie conduirait à la pauvreté (Goldman, 2001; Mackenbach, 2005; Muennig, 2008). L'impact précis de ce mécanisme varie donc fortement selon que le système de sécurité sociale et/de soins de santé ait prévu un filet de sécurité pour les personnes contractant une maladie (Dahlgren, Whitehead, 2006: 23-31).

5. S'attaquer aux inégalités sociales par la politique

5.1 10 principes de base pour une politique visant à réduire les inégalités sociales dans la santé

La spécificité du concept « d'inégalités sociales dans la santé » entraîne des implications évidentes pour la politique qui souhaite s'y attaquer. Dans leur rapport de discussion OMS « Leveling up: a discussion paper on concepts and principles for tackling social inequities in health », Whitehead et Dahlgren identifient 10 principes de base pour une politique visant à réduire les inégalités sociales dans la santé. Nous les détaillons dans les paragraphes suivants (Whitehead, Dahlgren, 2006: 13-21).

Tout d'abord, une politique doit s'efforcer de réduire la fracture entre les classes sociales en améliorant l'état de santé des groupes les plus bas pour les hisser au niveau des groupes les mieux lotis, et non en diminuant ceux des groupes les plus hauts. Cela semble une évidence, mais il n'est pas impensable que des interventions inadéquates (comme des efforts massifs au profit des groupes défavorisés, négligeant ainsi les catégories sociales plus aisées) provoquent une détérioration de l'état de santé des catégories qui enregistraient initialement de bons résultats en la matière (Whitehead, Dahlgren, 2006: 14). On peut en donner un exemple bien connu: les systèmes de protection financière pour les personnes aux revenus les plus bas. Si ce groupe est aidé, les gens ayant un revenu un rien supérieur sont délaissés et deviennent dès lors un nouveau groupe à risque: pour eux, les soins de santé deviennent souvent un coût important alors qu'ils ne peuvent pas bénéficier des aides publiques. En Belgique, le système d'intervention majorée pour des groupes de populations bien définis a créé un tel risque potentiel. L'introduction du maximum à facturer, avec un plafond modulé en fonction des revenus, est à cet égard la réponse adaptée qui réduit tant que possible la probabilité que se forment de nouveaux groupes fragiles.

Deuxièmement, on peut concevoir différentes méthodes pour réduire les inégalités dans la santé. Une première consiste à se focaliser uniquement sur l'amélioration de l'état de santé des groupes les plus défavorisés. Elle est souvent pratiquée comme première mesure destinée à réduire les inégalités sociales en matière de santé. La deuxième approche, généralement appliquée dans un stade ultérieur, vise le but, plus ambitieux, de faire progresser tant les groupes les plus bas que les plus hauts, mais les premiers plus rapidement que les seconds (Whitehead, Dahlgren, 2006: 14-15). Cette méthode est notamment adoptée par l'organisme flamand Kind & Gezin (Enfance & Famille): leurs activités s'adressent

à l'ensemble des jeunes familles, mais des efforts supplémentaires sont entrepris pour améliorer la santé des nouveau-nés dans les familles précaires par le biais de consultation prénatale et de soins complémentaires (Kind & Gezin, 2009). La troisième approche s'attaque au gradient social dans la santé en tentant de combler la fracture avec les groupes moyens plutôt que seulement celle existant entre les deux groupes extrêmes. Il est important de noter que ces trois méthodes ont toute leur utilité pour réduire les inégalités sociales. Mieux: elles sont interdépendantes (elles se complètent) et peuvent donc parfaitement être utilisées de façon complémentaire (Whitehead, Dahlgren, 2006: 14-15).

En outre, une politique sanitaire efficace caresse à la fois le but d'améliorer l'état de santé de la population et de s'attaquer aux inégalités sociales dans la santé. Ce dernier but fait partie d'une politique sanitaire intégrée. L'objectif n'est pas de réduire les inégalités dans la santé au détriment d'autres objectifs de santé publique (Whitehead, Dahlgren, 2006: 16). En Belgique, la réduction des différences socio-économiques dans la santé ne jouit que d'un ancrage minimum dans la politique de santé publique, en l'occurrence le remboursement des actes médicaux. Par contre, ce thème est essentiellement repris par la politique de lutte contre la pauvreté (voir plus loin).

Le quatrième principe de base veut que les actions destinées à réduire les inégalités sociales dans la santé se concentrent essentiellement sur les déterminants sociaux de ces inégalités sociales (voir aussi plus haut). Une approche multifocale est ici essentielle, car elle ne peut se borner aux déterminants comportementaux (tabagisme, alcoolisme, alimentation malsaine...) mais doit également se concentrer sur les conditions de vie et de travail des gens, l'accès aux soins de santé et autres services et équipements essentiels, comme la cohésion. Il faut également tenir compte des mécanismes spécifiques par lesquels les déterminants de santé deviennent des déterminants d'inégalités sociales dans la santé, comme la répartition du pouvoir, les différences sociales dans l'exposition et la prédisposition des risques sanitaires, les différences sociales dans les conséquences économiques de la maladie (Whitehead, Dahlgren, 2006: 16). Dans plusieurs villes belges, comme Bruxelles, Liège et Gand, des projets visent à revaloriser les quartiers défavorisés. L'aménagement d'espaces verts et de jeux en plein air pour les enfants et l'interdiction du trafic en transit améliore les conditions de vie des habitants et leur offrent des possibilités supplémentaires de bouger davantage.

La fracture sociale dans la consommation des soins de santé en Belgique n'est pas uniquement provoquée par l'écueil financier. D'autres facteurs jouent aussi un rôle: la complexité des soins de santé, l'octroi non automatique d'avantages sociaux (et donc des procédures de demandes souvent complexes), la honte d'avouer l'état de pauvreté dans lequel on vit, les connaissances limitées des assistants sociaux sur ce que signifie réellement vivre dans la pauvreté, le refus d'accepter l'aide par la crainte de « placement » des enfants... La compréhension de la complexité des déterminants d'inégalités sociales de santé et des facteurs qui déterminent la consommation de soins de santé ainsi qu'une approche multifocale pour s'attaquer à ce facteur revêtent une très grande importance.

Une autre méthode consiste à adapter la formation des futurs assistants sociaux. Les études de médecine à l'université de Gand consacrent depuis plusieurs années une attention toute particulière à la communication avec les patients n'ayant pas le même bagage social, ethnique ou culturel que celui de l'étudiant moyen (Deveugele, Derese, De Maesschalck, 2005). En outre, dès leur première année, les étudiants suivent des cours théoriques et des stages pratiques destinés à mieux leur faire comprendre l'univers des gens en difficulté.

Cinquièmement, il faut constamment vérifier dans quelle mesure la politique enregistre des progrès. Se borner à évaluer l'état de santé des classes les plus défavorisées est insuffisant: celui des autres catégories sociales est tout aussi important, de même que la façon dont les facteurs déterminants de l'inégalité sanitaire ont changé (Whitehead, Dahlgren, 2006: 17-18). Cela révèle l'importance capitale des enquêtes de santé en Belgique. C'est dans cette optique que s'inscrivent les 'Decenniumdoelen 2017' (Objectifs de la Décennie), un partenariat de neuf organisations de défense des pauvres et mouvements sociaux (dont les trois grands syndicats, des mutualités, Samenlevingsopbouw Vlaanderen, Minderhedenforum, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), décidés à unir leurs forces et à oeuvrer autour de six objectifs: santé, travail, revenu, logement, enseignement et société. Leur but est de renforcer la prise de conscience sociale et politique. C'est dans ce cadre qu'OASeS a développé un instrument, le baromètre de la pauvreté, qui suit annuellement l'évolution dans ces six domaines. Ces six baromètres de la pauvreté indiquent si la politique menée est en bonne voie d'atteindre les objectifs de la décennie. En ce qui concerne la santé publique, quatre indicateurs sont utilisés: l'impression subjective relative à sa propre santé, l'espérance de vie en bonne santé, la mortalité prénatale et l'accessibilité des soins (autrement dit, le pourcentage de personnes devant postposer les soins pour raisons financières). Les chiffres proviennent de l'EU-SILC, de l'Institut Scientifique pour la Santé publique et de l'Agence flamande de Soins & Santé (Campaert, Dierickx, Vranken, 2010).

La politique ne doit pas négliger pour autant d'évaluer les éventuels effets négatifs qu'elle a elle-même provoqués. Ainsi, une intervention visant un groupe cible particulier peut provoquer la stigmatisation des gens qu'elle veut précisément aider, amenant ce groupe à refuser la main tendue (Whitehead, Dahlgren, 2006: 17). Les instruments existants pour l'évaluation des interventions et projets locaux, comme le PK+ ou Preffi, n'accordent généralement que peu d'attention explicite aux effets (négatifs, mais non désirés) de l'intervention destinée à réduire les inégalités dans la santé. Ce constat a incité la Fondation Roi Baudouin à développer un instrument quantifiant la dimension d'équité dans les projets, et qui peut être utilisé en complément des instruments d'intervention existants. Cet « Objectif SONG » est mis à la disposition des organismes et développeurs de projets depuis juin 2010 (Fondation Roi Baudouin, 2009).

Le septième principe consiste à impliquer les groupes marginalisés dans la politique et les prises de décision. Non seulement celles-ci ont plus de chance de répondre mieux aux besoins et à la vie quotidienne des plus défavorisés, mais c'est aussi une façon de mieux distribuer le pouvoir entre les groupes sociaux, ce qui

est un important facteur déterminant d'inégalités sociales de santé (Whitehead, Dahlgren, 2006: 18). L'importance de la participation du groupe cible à la politique est soulignée dans diverses publications d'organisations et groupes d'action luttant contre les inégalités sociales dans la santé (Fondation Roi Baudouin, 1995; Campaert, Dierickx, Vranken, 2010).

Nous pouvons enfin tirer deux exemples du contexte belge. Les premiers « Experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale » ont terminé leur formation en 2003. Ils travaillent dans les organisations et participent à la réflexion des décideurs, servant de passerelles entre les personnes vivant dans la pauvreté, les organisations qui les aident et la politique. En 2008, 18 experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale étaient au service de l'autorité fédérale (SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Économie sociale et Politique des Grandes Villes, 2010). En 1995, pour le compte du ministre de l'Intégration sociale et du gouvernement belge, a été publié le Rapport général sur la Pauvreté, visant à formuler des recommandations et des propositions pour s'attaquer, par la politique, à la pauvreté et à l'exclusion et à imaginer un projet politique éradiquant à long terme la pauvreté et l'exclusion. Ce rapport a été établi en concertation avec le groupe cible, par le biais des CPAS et des associations donnant la parole aux pauvres (Fondation Roi Baudouin, 1995).

Les facteurs déterminants des inégalités sociales dans la santé dépendent parfois du sexe des individus. Il est donc important d'en tenir compte en mesurant et en s'attaquant aux inégalités sociales dans la santé: c'est le huitième principe (Whitehead, Dahlgren, 2006: 18-19). Ainsi, les femmes assument-elle plus fréquemment que les hommes les soins pour les enfants et les parents âgés et postposent de ce fait plus souvent leurs propres soins de santé (Willems, 2005).

Les différences d'état de santé entre groupes ethniques, quartiers ou régions (quartiers défavorisés ou aisés, Flandre ou Wallonie) doivent être mis en relation avec la position sociale: c'est l'avant-dernier principe. Les recherches montrent que l'influence sur la santé de l'origine ethnique, du quartier ou de la région de domicile, et leurs facteurs déterminants, peuvent varier selon la classe sociale (Whitehead, Dahlgren, 2006: 19). Nous constatons que l'état de santé de la population wallonne est souvent moins bon, mais également que les femmes les moins instruites y pourvoient très mal (Van Oyen, Deboosere, Lorant e.a., 2010).

Enfin, un système de soins de santé doit être basé sur des principes d'équité plutôt qu'économiques. Il ne peut avoir comme but d'enranger des bénéficiaires et les soins proprement dits devraient être dispensés en fonction de la nécessité du besoin et non de la capacité financière du patient à payer. La qualité des soins dispensés ne peut pas davantage différer selon l'origine ethnique, le sexe, le statut social et les capacités financières du patient. Cela entraîne d'importantes répercussions pour le financement des soins: il implique que les personnes financièrement plus aisées interviennent pour celles éprouvant plus de difficultés (Whitehead, Dahlgren, 2006: 20). En Belgique, des efforts considérables ont été consentis ces dernières années afin d'améliorer l'accessibilité financière aux soins de santé. Le paragraphe suivant de ce chapitre approfondit certaines mesures prises en Belgique pour réduire les inégalités sociales dans la santé.

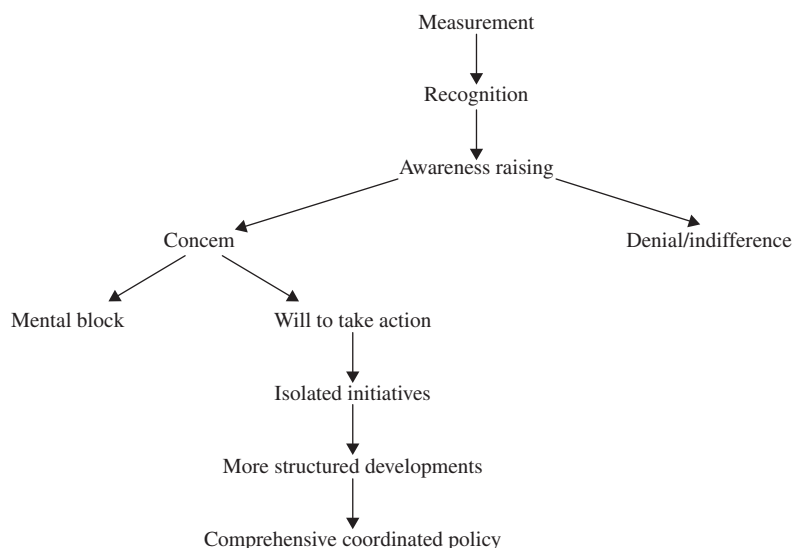
5.2 Connaissance et compréhension conduisant à une politique intégrée et coordonnée

« The poorest of the poor have high levels of illness and premature mortality. But poor health is not confined to those worst off. (...) Health and illness follow a social gradient: the lower the socioeconomic position, the worse the health. It does not have to be this way and it is not right that it should be like this. Where systematic differences in health are judged to be avoidable by reasonable action they are, quite simply, unfair. (...) Putting right these inequities – the huge and remediable differences in health between and within countries – is a matter of social justice. Reducing health inequities is (...) an ethical imperative. Social injustice is killing people on a grand scale. » (CSDH, 2008)

Les décideurs et hommes politiques ont un rôle particulièrement important à jouer dans la réduction des injustices sociales (Whitehead, Dahlgren, 2006: 20). Mais les efforts consentis par les différents États européens sont à géométrie variable. Certains ne se soucient pas de mesurer l'ampleur du problème, voire le nient totalement. D'autres par contre, sont déjà très loin dans une politique intégrée et coordonnée afin de réduire les inégalités sociales à l'intérieur de leurs frontières (Whitehead, 1998).

À quel niveau se situe la Belgique dans sa lutte contre les inégalités sociales dans la santé? Pour répondre à cette question, nous recourons au modèle « *Action spectrum on inequalities in health* » (voir illustration 3), qui reproduit les différentes phases débouchant sur une politique intégrale et coordonnée de lutte contre les inégalités sociales dans la santé (Dahlgren, Whitehead 2006: 95-99).

Illustration 3 – Action spectrum on inequalities in health (Dahlgren, Whitehead 2006: 95; Whitehead, 1998).



5.2.1 *Cartographie des inégalités sociales dans la santé*

Après avoir longuement négligé cet aspect, la Belgique s'est bâtie une solide tradition dans l'évaluation des inégalités sociales concernant l'état de santé des Belges. Depuis 1997, une enquête de santé publique est organisée régulièrement (généralement tous les quatre ans) auprès d'une dizaine de milliers de Belges. L'utilisation récurrente de questions standardisées sur la santé et le bien-être, mais également la formation, la profession et les revenus, permet de discerner les tendances dans les inégalités sociales concernant la santé sur une période déterminée. L'Institut scientifique de Santé publique belge édite régulièrement des résultats d'analyses, dont des rapports consacrés aux inégalités sociales dans la santé. La base de données de l'ISP est également disponible sur simple demande aux chercheurs externes. Maints articles et rapports sur la fracture sociale dans la santé en Belgique sont d'ailleurs basés sur ces données.

L'étude TAHIB (Tackling Health Inequalities in Belgium) a démarré en 2006 pour le compte du Service public de Programmation (SPP) politique scientifique, avec comme but de décrire (les tendances dans) les inégalités sociales dans la santé, la mortalité et l'espérance de vie. Sont également utilisées, outre les données de l'enquête de santé publique, celles du recensement de population de 1991 et de l'étude par échantillonnage des ménages belges (Panel Studie van Belgische Huishoudens, PSBH), de même que des études plus réduites qui se penchent sur quelques aspects spécifiques des inégalités sociales dans la santé ou qui évaluent l'efficacité des interventions publiques destinées à les réduire. Il n'existe pas de relevé exhaustif de ces études qui par ailleurs, ne sont pas standardisées. Contrairement à certains États européens, il n'existe pas en Belgique de programme de recherche global ni de centre de connaissance regroupant et intégrant toutes les connaissances.

5.2.2 *Reconnaissance du problème, conscientisation et volonté de passer à l'action*

L'éclatante preuve scientifique des inégalités sociales dans la santé, l'attention toute particulière d'organisations internationales majeures comme l'OMS, le lobbying d'institutions comme la Fondation Roi Baudouin, les groupes de collaboration comme « Deceniumdoelen 2017 » (voir plus haut) et les exemples d'autres nations européennes semblent désormais éveiller l'attention des décideurs politiques envers les inégalités sociales dans la santé. Pourtant, cet aspect n'est jamais explicitement cité dans les accords gouvernementaux.

Dans celui du gouvernement fédéral du 18 mars 2008, quelques paragraphes font bien référence aux différences sociales dans la société, à la lutte contre la pauvreté et au renforcement de la cohésion sociale (Gouvernement fédéral, 2008). La lutte contre la pauvreté est considérée comme l'une des grandes priorités dans l'accord du gouvernement flamand du 15 juillet 2009, par le biais de leviers dans tous les domaines de la politique (dont les soins de santé et du bien-être) (Gouvernement flamand, 2008). Le gouvernement régional wallon identifie parmi ses

priorités l'amélioration de la qualité de vie, passant par un logement correct pour chacun, les inclusions et cohésion sociales, le développement de services sociaux (Gouvernement régional wallon, 2009).

Il n'est pas facile de comprendre pourquoi l'implication des décideurs politiques sur ce thème ne se traduit pas toujours immédiatement par une action concertée. Cela dépend sans doute beaucoup du fait que les inégalités sociales dans la santé soient une thématique requérant une approche transversale impliquant divers domaines et compétences politiques. Il est possible que cette complexité décourage l'action et provoque un blocage mental (voir l'Action Spectrum ou Inequities in Health model). La mise en place d'un programme interdépartemental intégré exige un investissement de temps et de moyens considérables ainsi qu'une capacité de gestion et de coordination suffisantes, alors que les structures des pouvoirs publics sont insuffisantes ou inadaptées pour leur permettre ce genre d'action interdépartementale. Il est également possible que par une approche transversale, impliquant une action à entreprendre dans plusieurs départements, le concept n'ait plus de véritable « propriétaire » (« *lack of ownership* ») et que plus personne ne soit incité à placer le sujet à l'agenda (Dahlgren, Whitehead 2006: 95-97).

Il peut en outre arriver que le thème ne figure plus parmi les priorités, en particulier en période d'instabilité économique (et éventuellement politique). Les déclarations gouvernementales montrent clairement que dans ce contexte, les efforts destinés à développer l'économie et l'emploi, à maintenir viable le système de sécurité sociale et à favoriser l'environnement et le développement durable ont priorité. Même si la volonté politique est suffisante pour inscrire le thème de l'inégalité sociale dans la santé à l'agenda politique, nous constatons que dans certains pays européens, les bonnes intentions initiales échouent à cause de l'absence de stratégie opérationnelle les reliant aux actions sur le terrain. Sans projet concret d'intervention et d'acte, le thème devient vite secondaire face à d'autres problèmes prioritaires (Dahlgren, Whitehead 2006: 95-97).

5.2.3 D'une initiative isolée vers une politique intégrée et coordonnée?

En 2007, l'université de Gand a dressé pour le compte de la Fondation Roi Baudouin une liste des initiatives prises en Belgique entre 1995 et 2006 pour réduire les inégalités sociales dans la santé. Ce rapport a démontré l'absence de politique intégrée et coordonnée en Belgique, contrairement à d'autres nations européennes comme le Royaume-Uni, mais qu'il existait en revanche de nombreuses initiatives isolées, depuis le niveau fédéral jusqu'à celui des communes (Van de Geuchte, Maulet, Willems, e.a., 2007). Un commentaire des documents de politique sur la période après 2006 semble confirmer cette conclusion.

Étant donné la diversité des initiatives et l'absence de cadre structurant, dresser un aperçu de la politique belge de réduction des inégalités sociales dans la santé est impossible. Dans les paragraphes suivants, nous reviendrons plus en détail sur quelques initiatives singulières par leur ampleur, leur caractère innovant ou leurs méthodes.

□ *Mesures prises dans le cadre de l'assurance maladie*

La Belgique a mis en place un système d'assurance-maladie obligatoire qui couvre la quasi-totalité de sa population et rembourse une grande partie des frais de soins de santé. A l'origine, les indépendants (qui représentent environ 10% de la population) n'étaient que partiellement couverts (les « gros risques »), mais depuis janvier 2008 et la réforme du système d'assurance-maladie, ils bénéficient d'une couverture complète.

Le financement des prestataires de soins se fait essentiellement par le paiement de la prestation, les tarifs étant fixés par une liste d'environ 10 000 procédures et prestations (para-) médicales. Les patients paient une contribution relativement élevée (ticket modérateur), qui n'est pas remboursée par leur assurance maladie. Au cours de la dernière décennie, diverses mesures ont été introduites afin de protéger les groupes sociaux économiquement les plus fragiles contre une charge financière élevée due à la maladie: intervention majorée (1963), franchise sociale et fiscale (1994), maximum à facturer (2002) et le statut OMNIO (2007) (Schokkaert, Guillaume, Lecluyse, e.a., 2008). Nous détaillons ci-dessous ces mesures.

La loi Leburton de 1963 prévoyait déjà une intervention majorée dans les frais médicaux (remboursables) pour les patients appartenant à certaines catégories sociales, comme les orphelins et les invalides (Peeters, Willems, 2009). En 2008, 1.362.256 personnes bénéficiaient du remboursement majoré contre 8.080.368 (INAMI, 2008.). Malgré l'extension de ce régime en 1997, certains groupes fragiles, comme les personnes aux très faibles revenus professionnels, sont restées sur le carreau.

L'introduction du statut OMNIO en 2007 permet d'éliminer ces inégalités sociales tout en contribuant à réduire le piège à l'emploi (Peeters, Willems, 2009). Le statut OMNIO couvre toutes les personnes dont le revenu brut imposable n'excède pas 14 778,6 € + 2735,85 € par personne à charge au cours de l'année précédant l'introduction de la demande (revenus 2010). Les personnes au statut OMNIO bénéficient d'une intervention majorée et sont également mieux protégées (depuis le 1 juillet 2007) contre des suppléments hospitaliers (et exemptes de suppléments pour une hospitalisation en chambres à deux lits). Au 1 avril 2010, 272 572 personnes bénéficiaient du statut OMNIO tandis que le nombre d'ayants droit est estimé par l'INAMI à 800 000 personnes (INAMI, 2010). Ce statut est fréquemment critiqué car il ne serait pas assez connu de ses ayants droit et la procédure administrative de demande en rebuterait certains. Le Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté veut y réagir en promouvant activement le statut OMNIO et en examinant les possibilités d'un octroi automatique (Peeters, Willems, 2009; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2007; Point d'appui de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, 2009; Délizée, 2005).

Malgré la couverture étendue par l'assurance-maladie obligatoire et le remboursement majoré dont profitent les groupes les plus démunis, la facture pour soins médicaux reste malgré tout trop salée pour certains ménages. C'est pourquoi le système de franchise fiscale et sociale a-t-il été introduit en 1994, complété

et partiellement remplacé en 2002 par le Maximum à facturer (MAF). Celui-ci garantit le remboursement des paiements du patient dès qu'est atteint un certain plafond modérateur. Cette mesure concerne tous les Belges mais le plafond varie selon les revenus ou le statut social du patient. En raison de son caractère universel, le MAF appartient à ce genre de mesures qui n'ont pas d'effet stigmatisant (contrairement aux mesures visant à favoriser un groupe cible particulier). Le décompte et le remboursement automatiques expliquent aussi que cette mesure atteigne son objectif, à savoir réduire les frais du ticket modérateur pour l'ensemble de la population. Pourtant, le MAF n'est pas la panacée: les patients doivent toujours avancer les frais de l'acte médical (l'excédent éventuel n'est remboursé que par la suite) et n'ont droit au remboursement qu'après avoir payé leur part complète pendant un certain nombre de semaines ou de mois. Cela peut s'avérer un frein conduisant à une sous-consommation médicale les premiers mois de l'année et représenter un obstacle difficilement franchissable pour les plus pauvres (Schokkaert, Guillaume, Lecluyse, e.a., 2008).

Enfin, mentionnons encore dans notre rapide aperçu le Régime du Tiers Payant (RTP), qui amène la mutuelle et le prestataire médical à régler entre eux le paiement, le patient se contentant de verser le ticket modérateur, en fonction de la demande du soignant. Trois cas sont pourtant imposés par la loi: le prix du séjour en hôpital, le prix de tous les actes médicaux dispensés durant un séjour à l'hôpital, et les opérations de biologie clinique même sans hospitalisation. Pour les conseils, visites, consultations et psychothérapies chez les médecins et/ou dentistes, le RTP n'est donc pas automatiquement d'application. Certaines exceptions ont pourtant été prévues permettant d'appliquer ce régime: lorsque le patient se trouve dans une situation financière individuelle très difficile, lorsqu'il bénéficie d'une intervention d'assurance majorée, est dispensé de la cotisation trimestrielle à l'assurance-maladie, ou est resté au chômage complet pendant six mois en étant chef de famille ou isolé. C'est au médecin qu'il revient d'appliquer le RTP (le Dossier médical global est ici une exception) (Autorité flamande, 2010). Dans la plupart des recommandations sur l'amélioration des soins de santé, le RTP est considéré comme une mesure importante; c'est le cas dans le Rapport Annuel (biennal) sur la Pauvreté et les recommandations de politique du groupe « Inégalité dans la santé » de la Fondation Roi Baudouin. On plaide également en même temps pour une extension ou une généralisation du RTP et/ou une application automatique dans les soins de santé de première ligne (Fondation Roi Baudouin, 2007; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2007).

□ *Mesures spécifiques pour les enfants*

Le vécu de chaque individu est un élément important qui détermine la formation d'inégalités sociales dans la santé (voir plus haut, cours de la vie). De nombreuses initiatives ont vu le jour en Belgique ces dernières décennies pour améliorer la santé des jeunes enfants et des adolescents, en mettant particulièrement l'accent sur ceux des milieux les plus précaires. En améliorant leur état sanitaire et en

réduisant la fracture sociale dans la santé dès le plus jeune âge, ces initiatives contribuent à faire de même à un âge ultérieur; les inégalités sociales dans la santé ne peuvent être uniquement combattues en prévoyant des filets de sécurité sociaux mais également en introduisant et en créant des tremplins sociaux dès le plus jeune âge. Nous citons en exemple 'Kind & Gezin' en Flandre et l'Office de la Naissance et de l'Enfance en Wallonie.

Kind & Gezin (K&G) et l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) ont été fondés après la Première Guerre mondiale pour agir directement sur la mortalité infantile en Belgique. Depuis, ces deux organismes sont devenus des services importants dans les soins préventifs et la détection précoce des problèmes médicaux chez les nouveau-nés en Belgique. K&G prend diverses initiatives ciblant de façon spécifique les groupes précaires: plages de consultation plus longues, aide à l'alimentation, intervention d'experts du vécu en pauvreté (afin de réduire le fossé entre les assistants sociaux et les ménages en difficulté) et consultations prénatales assurant un suivi des femmes enceintes les plus pauvres et les préparant à l'arrivée de leur bébé.

La vision du service prénatal s'appuie sur quatre grands principes: délimitation du groupe cible sur la base de la capacité financière de la mère et de l'étendue des conditions préjudiciables; encadrement psychosocial fort développé accordant aussi l'attention nécessaire aux besoins de base, comme un logement sûr et une alimentation saine; collaboration étroite avec le secteur médical pour le suivi de la maternité; et service régional avec un accent tout particulier sur les quartiers ou régions présentant un taux de chômage élevé (Van de Geuchte, Maulet, Willems, 2007; Kind & Gezin, 2009).

L'ONE de son côté, soutient lui aussi les familles avec de jeunes enfants, mais selon une stratégie et une forme organisationnelle très différentes de K&G en Flandre. La politique d'accompagnement de l'enfant et de la famille est davantage conçue comme un service universel, avec une attention spécifique pour les zones rurales et une stratégie de service holistique (suivi médical du bébé, accompagnement social et éducation) (Van de Geuchte, Maulet, Willems, 2007; Office de la Naissance et de l'Enfance, 2008).

En 2008, le personnel de K&G a rendu visite au moins une fois à 97% des familles ayant un nouveau-né (juste après la naissance); en plus de quoi, 88,2% des familles ont suivi une consultation de K&G durant la période néonatale (Kind & Gezin, 2009). La même année, l'ONE a consulté 512 769 enfants (Rapport annuel ONE 2008). K&G et l'ONE ont ainsi atteint leur objectif de prodiguer des soins gratuits et très accessibles à toutes les familles ayant eu un enfant et contribuent à réduire la fracture sociale dans la santé (Office de la Naissance et de l'Enfance, 2008).

□ *Mesures qui s'attaquent aux facteurs déterminants de santé*

Les grands rapports internationaux soulignent l'importance d'améliorer les conditions de vie et d'habitat pour éradiquer les inégalités sociales dans la santé. Cette vision est également partagée par le Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie

en Ziektepreventie (Institut flamand pour la Promotion de la Santé et la prévention des maladies, VIGeZ) et le Conseil Supérieur de Promotion de la Santé (CSPS), d'après lesquels les campagnes classiques de prévention (par exemple par la vaccination), d'information et d'éducation à la santé (comme contre le tabagisme) ne suffisent pas: ils insistent sur la nécessité d'oeuvrer à un environnement de vie, d'apprentissage et de travail plus sain et à renforcer les réseaux sociaux et les communautés locales (Peeters, Willems, 2009). Les très nombreuses interventions allant en ce sens sont mises en place par toute une série d'organismes et d'instances (depuis l'autorité fédérale jusqu'aux asbl locales), mais malheureusement, un relevé détaillé et exhaustif manque. Voici quelques exemples en guise d'illustration:

- Organisation de séances d'information relatives aux ateliers sans tabac (Vlaamse Vereniging voor Respiratoire Gezondheidszorg en Tuberculosebestrijding – VRGT) et support aux entreprises soucieuses de s'attaquer au tabagisme passif sur les lieux du travail (Fonds des Affections respiratoires – FARES) (Van de Geuchte, Maulet, Willems, 2007).
- « L'ambulance verte » a pour mission d'analyser la qualité biologique et chimique des habitations domestiques à la demande d'un médecin. Lorsqu'un problème est constaté, des remèdes sont proposés et l'occupant est éventuellement aidé par un assistant social pour rechercher des moyens financiers afin de réaliser les travaux d'adaptation (Bruxelles Environnement – BGE – Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement) (Van de Geuchte, Maulet, Willems, 2007).
- La rénovation urbaine des boulevards de ceinture du XIX^e siècle était l'une des priorités de l'accord de gestion 2000-2006 de la ville de Gand. Avec son projet de rénovation urbaine 'Zuurstof voor de Brugse Poort' (« Oxygène pour la Brugse Poort »), elle voulait donner plus d'espace à ces quartiers ouvriers très denses et y créer des espaces verts. 83 habitations insalubres y ont été détruites afin de faire place à trois petits parcs et de nouvelles habitations sociales, tandis que le parc immobilier existant était rénové et agrandi. La municipalité a ainsi contribué à améliorer le quartier pour offrir à ses habitants des opportunités de développer un réseau social (Administration communale de Gand, 2000).

□ *Observations marquantes lors de l'évaluation de la politique belge en matière d'inégalités sociales dans la santé*

Il semble se former en Belgique une prise de conscience de l'importance des inégalités sociales dans la santé, mais qui ne se traduit hélas pas en objectifs politiques concrets, ou du moins pas en une politique intégrée et coordonnée. Au fil des ans cependant, plusieurs instances ont vu le jour afin de s'attaquer à cette fracture. Si ces mesures forment un ensemble coordonné dans certains domaines (comme le financement des soins de santé), dans d'autres (comme les campagnes sanitaires, les méthodes sur les facteurs déterminants de santé), elles semblent agir en

ordre dispersé (au propre comme au figuré), expliquant pour beaucoup l'absence d'intégration et d'harmonisation.

Les inégalités sociales dans la santé semblent souvent considérées comme un problème ne concernant que la pauvreté pécuniaire. Ainsi, de très nombreux efforts sont entrepris afin d'améliorer l'accessibilité financière aux soins de santé, mais peu d'actions s'inscrivent dans la réalité socio-psychologique du groupe cible. Des facteurs comme *health illiteracy*, une connaissance insuffisante des soins de santé et la communication imparfaite avec les assistants sociaux représentent d'importants obstacles empêchant un recours efficace aux soins de santé. Les interventions préventives sont également dénigrées par rapport aux interventions du secteur curatif.

Bon nombre d'interventions s'adressent aux groupes les plus fragiles de notre société. Il reste toutefois important de ne pas négliger les catégories intermédiaires.

Enfin, des initiatives spécifiques permettent de répondre aux besoins des enfants et des adolescents. En revanche, les différences sociales entre hommes et femmes ne bénéficient que d'une attention purement symbolique, ou tout au plus transversale. Une combinaison systématique des facteurs relatifs au sexe et à la position sur l'échelle sociale pourrait pourtant déboucher sur de nouveaux points de départ.

6. Conclusion

Plus un individu est bas sur l'échelle sociale, plus grande est la probabilité qu'il décède tôt, vive en mauvaise santé ou dans un environnement de mauvaise qualité. Hélas, l'évolution n'est pas positive: la fracture entre les classes sociales en Belgique ne se réduit pas, bien au contraire, elle s'accroît pour plusieurs aspects de santé (douleur et santé mentale notamment). Ces différences systématiques dans la maladie et la douleur entre les classes sociales sont injustifiables parce qu'elles sont provoquées par des mécanismes sociaux. Les personnes moins instruites sont non seulement davantage exposées aux risques pour la santé, mais elles habitent et travaillent souvent dans des environnements moins sains et sont également plus prédisposées à subir les conséquences des risques pour la santé, parce souvent confrontées à divers facteurs préjudiciables simultanés.

Les risques liés à la croissance dans la pauvreté ne peuvent être sous-estimés: ils ont des conséquences tangibles pour la santé à l'âge adulte. Lorsque les personnes de catégories sociales inférieures tombent malades, les conséquences sont souvent bien plus grandes que pour les personnes des rangs supérieurs. Ainsi éprouvent-elles bien des difficultés à retrouver un emploi, les factures de soins médicaux s'accumulent et leurs réseaux sociaux sont moins aptes à leur prodiguer une aide. Enfin, prendre conscience d'appartenir au groupe le plus faible de la so-

ciété, ressentir une stigmatisation qui va de pair et le sentiment d'insignifiance qui en découle entraînent des effets négatifs sur la santé (Dalgren, Whitehead, 2006).

Les décideurs politiques belges ont entre-temps saisi l'existence et l'ampleur des inégalités sociales dans la santé, mais une politique coordonnée et intégrée n'a malgré tout pas encore vu le jour. La plupart des efforts consentis concernent – à raison – le renforcement des filets de sécurité sociaux au sein du système d'assurance-maladie, comme OMNIO, le Régime du Tiers Payant ou le Maximum à facturer. Mais la santé ne peut se résumer à des soins accessibles: le style de vie, les conditions de logement et de travail ainsi que la cohésion sociale sont d'autres éléments importants. Les initiatives prises à ce niveau ne se focalisent que rarement sur les inégalités dans la santé et manquent de fondement théorique étayé et en tout cas, de cadre clair dans un plan plus large.

Tous les acteurs concernés sont au-devant d'un grand défi. Il faut d'abord évaluer et mesurer correctement. Les scientifiques doivent également s'engager à diffuser suffisamment cette connaissance et continuer à attirer l'attention de la société, en particulier celle des décideurs politiques, sur l'importance d'éradiquer cette injustice sociale. C'est pourquoi l'enquête ne peut se borner à décrire et à expliquer; il y a un besoin urgent de recherche et d'évaluation indiquant quelles interventions sont efficaces et via quels mécanismes. Enfin, la concertation sur les limites des niveaux de compétences et la volonté politique de convertir la prise de conscience en actions concrètes sont deux conditions absolues quant à une politique intégrée et coordonnée en matière d'inégalités sociales dans la santé de la population belge.

NOTES

1. Dans la littérature anglaise, ce phénomène est souvent décrit par les termes de « social inequality in health » et « social inequity in health ». Cette dernière expression souligne explicitement le caractère inéquitable du phénomène. Pour de nombreux auteurs, cette injustice est toutefois tellement flagrante qu'elle est également comprise dans le terme « inequality ». « Inequality » et « inequity » sont dès lors utilisés tels des synonymes dans la littérature spécialisée récente.
2. Il faut interpréter ce tableau avec prudence car l'information a été obtenue après avoir interrogé les personnes à propos d'elles-mêmes. La fiabilité des déclarations sur les affections dépend fortement du type d'affection (on constate une sous-estimation généralisée des maladies chroniques), de leur nombre (fiabilité moindre pour quelqu'un souffrant de nombreuses maladies) et la façon dont elle est connue (le diabète est complètement différent de l'arthrite rhumatoïde) (Van der Heyden, Gisle, Demarest, e.a., 2010: 80-342).



CHAPITRE 9

La pauvreté infantile¹

Jan Vranken

Pourquoi la pauvreté des enfants mériterait-elle une attention particulière? Il est depuis longtemps communément admis que la pauvreté est particulièrement indésirable lorsqu'elle concerne les enfants suite à ses impacts négatifs considérables à court et à long termes (cf. par exemple Haveman & Wolfe, 1995; Brooks-Gunn et Duncan, 1997; Duncan et Brooks-Gunn, 1997; Esping-Andersen et Sarasa, 2002). Une récente étude longitudinale d'une cohorte de naissances suédoise de 1953 (Bäckmann & Nillson, 2010) indique que le manque de ressources pendant l'enfance a des effets à long terme sur les risques d'exclusion sociale et identifie les longues périodes de pauvreté pendant l'enfance comme étant les plus néfastes plus pour l'évolution future. Cette recherche confirme des conclusions tirées précédemment en Amérique du Nord, selon lesquelles les personnes qui ont vécu leur enfance dans une pauvreté extrême ou qui ont été confrontées à de longues périodes de pauvreté courent un risque sensiblement plus élevé de vivre dans la pauvreté une fois à l'âge adulte.

Malgré l'importance reconnue de la pauvreté durant l'enfance, le débat sur la manière de la mesurer et de la combattre est assez récent, que ce soit au niveau des recherches socio-économiques qu'à celui de la conception des politiques. Les études spécifiques sur la pauvreté infantile ont bien sûr profité des développements qu'ont connus les recherches sur la pauvreté en général et continueront de le faire à l'avenir, que ce soit pour la conceptualisation et l'explication de la pauvreté que pour le développement d'outils analytiques. Toutefois, même si la pauvreté en général doit rester le contexte pour une meilleure compréhension et pour lutter contre la pauvreté infantile, il est urgent de développer des approches et des mesures spécifiquement ciblées sur la pauvreté infantile (cf. Roelen et al., 2009a).

Nous allons tout d'abord nous pencher sur ce besoin d'une attention spécifique à la pauvreté infantile en termes de conceptualisation et de mesure. Puisque l'Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale accorde une grande importance à la pauvreté infantile, nous nous attarderons plus spécifiquement sur les données et les initiatives relatives à la pauvreté infantile au sein de l'UE. Ce chapitre est suivi d'une discussion sur les données disponibles pour la Belgique et sur les politiques qui ont été développées en Belgique pour lutter

contre la pauvreté infantile. L'importante relation existant entre la pauvreté infantile et les droits des enfants a dernièrement été mise en avant; cette relation fera l'objet de notre dernière section.

1. Le besoin d'une attention spécifique à la pauvreté infantile

L'UNICEF (2006) cite trois facteurs clés justifiant la nécessité d'accorder une attention spécifique à la pauvreté infantile: le temps, l'agence et le rôle des politiques publiques (Vandenhole et al., 2010: 2-3).

L'importance du temps provient d'une vision des enfants à la fois en tant que personnes qui « sont » des enfants et qui « deviennent » des adultes. La pauvreté privera les enfants maintenant et aura des conséquences à long terme une fois qu'ils auront atteint l'âge adulte. La perspective du « devenir », qui a gagné de l'importance avec la récente mise à disposition de données longitudinales, se rapporte plus à la perte de capital humain pour la société. L'importance de la perspective de « l'être » découle du fait que les capacités des enfants doivent être évaluées et protégées dans leur propre droit. Une autre caractéristique de la dimension temporelle se rapporte au développement rapide des enfants; cela signifie que la pauvreté a un impact différent, subjectivement et objectivement, selon leur âge, qui a lui aussi des conséquences au niveau de la mesure de la pauvreté parmi les enfants. Avec qui les enfants vivant dans la pauvreté devraient-ils être comparés – avec tout le monde, juste avec d'autres enfants ou avec un sous-groupe d'enfants d'un certain âge encore plus limité?

La notion d'agence se réfère à la dépendance des enfants. Ils ont peu d'impact sur leur situation, qui est façonnée par l'agence des parents; dont l'agence dépend à son tour de nombreuses forces échappant au contrôle de la famille. Ce point est reconnu dans la Convention sur les Droits de l'Enfant (Article 27(2)), qui stipule que « c'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant ».

Les politiques publiques pourraient cibler les enfants eux-mêmes ou leurs parents, soit via des transferts directs, soit via des services de support comme la garde d'enfant pour faciliter l'emploi rémunéré des mères (célibataires). Les politiques visant la réduction de la pauvreté infantile doivent tenir compte de la relation triangulaire particulière existant entre les enfants, leurs parents et l'Etat. Puisque les sociétés ont besoin de citoyens instruits et en bonne santé, les enfants représentent le futur « bien public » et les services publics devraient veiller à leur santé et à leur éducation. Suite à cette dépendance des enfants vis-à-vis des services publics, les indicateurs traditionnels que sont les « revenus familiaux » et la « consommation » peuvent être encore moins pertinents pour comprendre la pauvreté infantile que pour comprendre la pauvreté en général. Mehrotra et Dela-

monica (2002) soulignent que la prestation de services publics est moins efficace pour les familles pauvres et que les enfants profitent moins des améliorations de la situation de pauvreté générale lorsque la prestation de services publics est pauvre.

Des indicateurs spécifiques?

Comment ce besoin d'une approche spécifique se traduit-il dans une définition et une mesure (Laderchi et al., 2003; Vandivere & McPhee, 2008; Roelen et al., 2009a, 2010)? Il ne s'agit pas uniquement du besoin de différencier les définitions et les mesures de la pauvreté pour l'ensemble de la population et pour les enfants, mais aussi des différences existant entre les approches de la pauvreté infantile en termes de définition, de concept et de méthodologie. Ces éléments découlent, pour la pauvreté en général, de considérations théoriques et de jugements de valeur (Ravallion, 1994; Vranken, 2010) qui se reflètent dans différents cas de pauvreté (Saunders, 2004). Le manque de compréhension des choix à la base des cas de pauvreté infantile peut entraîner des réponses politiques inappropriées et inadaptées.

Roelen (2010b: 3) mentionne plusieurs raisons plaidant pour une approche spécifique et résultant sur des indicateurs ciblés sur les enfants. La première raison est que les enfants dépendent largement de la distribution des ressources par leurs parents, leur ménage ou les membres de la communauté. Les mesures de pauvreté ciblant les enfants devraient donc tenir compte de la distribution au sein du ménage et la pauvreté au niveau spécifique des enfants (par exemple White, Leavy et Masters, 2002). Ensuite, les besoins humains fondamentaux des enfants sont différents. Leur régime alimentaire impose certaines différences et le rôle de l'éducation est vital pendant cette période de la vie (par exemple Brooks-Gunn et Duncan, 1997; Waddington, 2004). Une troisième raison se situe au niveau du traitement des enfants, qui devraient être traités comme des êtres humains individuels dans leur propre droit et donc comme un groupe spécifique (Ben-Arieh, 2000; Redmond 2008). Enfin, une définition ainsi qu'une méthode de mesure de la pauvreté infantile exploitables et généralement acceptées sont des outils importants pour les chercheurs et les décideurs politiques. Ces points comportent certainement une importante invitation à l'adaptation des indicateurs de Laeken développés lors de la première phase de la stratégie de Lisbonne.

Bien-être versus bien-devenir?

Le débat « interne » le plus frappant opposant les études portant sur la pauvreté infantile se base sur le double concept de bien-être et de bien-devenir. Les approches de la pauvreté infantile partant du concept du bien-devenir se concentrent plus sur ce dont l'enfant a besoin pour atteindre un niveau de bien-être adéquat à l'âge adulte (Roelen, 2010a). L'accent mis sur le bien-être infantile souligne

que la notion « d'ici et de maintenant » doit rester le centre l'attention. Mettre un accent considérable sur le bien-être des enfants pourrait justifier tout type de vie pour les enfants à condition que le résultat final soit, s'il n'est pas réussi, assez acceptable.

Les approches du bien-être ou du bien-être auront leurs implications sur les estimations de la pauvreté infantile. Les approches de la pauvreté partant du bien-être se basent plus sur les opportunités (Robeyns, 2003) et sont plus ex ante (Thorbecke, 2008). Elles se concentrent sur les capacités, les opportunités ou les instruments qu'un individu possède (cf. Sen, 1999; Wagle, 2002; Robeyns, 2003). Le choix des domaines et les indicateurs qui en résultent reflèteront les opportunités de développement et de croissance des enfants, comme l'éducation, les conditions de vie favorables et les influences positives. Puisque les enfants dépendent largement de leur environnement direct pour la création d'opportunités et de conditions favorables, les indicateurs devraient aussi comprendre des indicateurs contextuels, comme la situation du chef de ménage, de la famille ou de la communauté.

Les approches de la pauvreté partant du bien-être se basent sur les résultats (Robeyns, 2003) et sont plus ex-post (Thorbecke, 2008). Elles se préoccupent des résultats et de la situation présente de l'enfant. La qualité de vie est le point le plus important; une plus grande attention sera donc accordée aux activités de loisir, à un environnement sûr et à la satisfaction de la vie.

L'âge entre en considération

Un autre aspect important de la pauvreté infantile concerne l'âge. Les enfants sont-ils approchés comme un groupe homogène ou les différences d'âge doivent-elles être prises en considération? De manière générale, les approches de la pauvreté infantile sont développées pour l'ensemble des enfants, avec une diversification limitée entre les groupes d'âge (Gordon et al., 2003a, 2003b; Bradshaw et al., 2006). Ce manque de différenciation découle souvent de la disponibilité limitée des données. Moore et al. (2008) présentent un exemple rare d'étude sur la pauvreté infantile tenant spécifiquement compte de l'âge avec une construction adéquate au niveau de l'âge de la pauvreté infantile en se concentrant sur l'enfance moyenne.

Il existe toutefois une prise de conscience croissante quant à l'importance du moment auquel survient la pauvreté lors de l'enfance (Duncan & Brooks-Gunn, 1997; De Boyser, 2010). La situation pendant la jeune enfance semble être celle qui a le plus grand impact. Les faibles niveaux de revenus et la dépendance à l'aide sociale au cours de cette période semblent avoir un plus grand impact sur les taux de décrochage scolaire qu'au cours des autres périodes (Duncan & Brooks-Gunn, 1997; Duncan et al., 1998). De plus, une pauvreté profonde et persistante durant la jeune enfance aurait des effets plus pervers en comparaison à de tels épisodes se présentant plus tard dans la vie de l'enfant (Duncan & Brooks-Gunn, 2000).

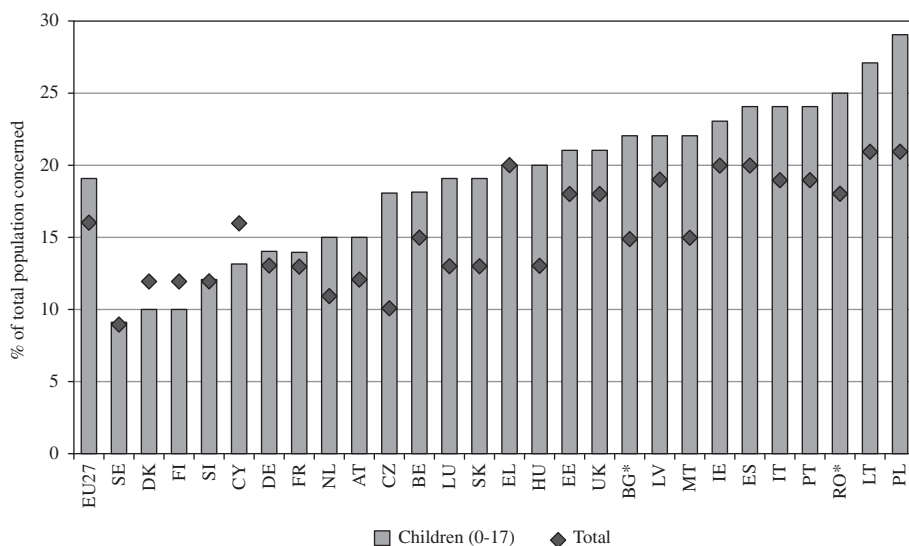
Les activités d'apprentissage à la maison sont importantes au cours des premières années, le contrôle parental des devoirs est important à l'école primaire et au début des années de secondaire, et le contrôle parental des relations est important lors de l'adolescence (Duncan & Brooks-Gunn, 2000). Les effets de la privation sur la mobilité sociale future sont aussi sensiblement plus forts s'ils surviennent durant les premières années de la vie (Brooks-Gunn & Duncan, 1997). Les investissements visant à prévenir ou à contrer les effets de la pauvreté lors de la petite enfance engendreraient donc des bénéfices sociaux considérables (Cleveland & Krashinsky, 2003; Duncan et al., 2008).

2. Une attention accrue au niveau de l'UE

La pauvreté infantile a bénéficié d'une plus grande attention au niveau de l'UE et de ses Etats membres. Le besoin d'accorder la priorité à la pauvreté infantile a été déclaré lors de trois Sommets du Conseil de l'Europe successifs et depuis l'adoption de la Stratégie de Lisbonne, de plus en plus de pays ont inclus la lutte contre la pauvreté infantile dans leurs stratégies d'inclusion nationales. De nombreux Etats membres ont intégré la pauvreté infantile dans des domaines tels que les revenus et salaires minimums, la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle, les services adaptés aux familles; 22 Etats membres ont fixé des objectifs liés à la pauvreté infantile, dont 16 d'entre eux utilisent des indicateurs convenus au niveau de l'UE. Certains ont également fixé des objectifs intermédiaires concernant des défis spécifiques (ménages sans emploi, familles les plus à risque, intensité de la pauvreté, garde des enfants). (Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale, 2009: 6). La pauvreté infantile est un thème clé pour l'année 2010, l'Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale, et en particulier pour la Présidence belge au cours du second semestre de l'année.

Pourquoi cette attention accrue? Tout d'abord parce que les chiffres de l'UE indiquent que les enfants courent plus de risques de souffrir de la pauvreté que la population en général: 19% des enfants (< 17 ans) par rapport à 16% des adultes (> 18 ans) étaient à risque de pauvreté en 2008, une situation qui ne s'est pas améliorée depuis 2000 (Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale, 2009: 6). De plus, la pauvreté infantile réduit très souvent tout espoir d'échapper à la pauvreté une fois à l'âge adulte. Ces conclusions sont préoccupantes en ce qui concerne les faibles niveaux d'éducation, la perte de capital humain disponible pour l'économie (de la connaissance) et la charge financière sur le (futur) budget social de l'Etat. Enfin, les inquiétudes liées à la pauvreté infantile sont ancrées dans la très ancienne perception des enfants en tant qu'êtres innocents et donc en tant que « pauvres méritants » (ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas être blâmés pour leur pauvreté et méritent donc de la compassion, de la charité et de l'assistance).

Figure 1a – At-risk-of-poverty rates in the EU (%), total and children, EU-27, 2005.



Source: – EU-SILC (2005) – income year 2004 for IE and the UK); except for BG and RO – estimates based on the 2005 national Household Budget Survey. UK data provisional. See table A1

Cela mène-t-il à de plus nombreuses et à de meilleures stratégies? L'UE dispose de peu de moyens pour développer une stratégie forte et cohérente pour lutter contre la pauvreté infantile; les mesures existant sont de « droit mou ». La Méthode ouverte de Coordination sociale a été créée en 2000 pour aider l'UE à atteindre son objectif « d'impact décisif sur l'éradication de la pauvreté ». Elle contraint les Etats membres à des objectifs communs, des indicateurs communs et un processus de rapportage commun. Elle vise aussi à faciliter les progrès via des révisions par les pairs, l'implication des parties prenantes et la recherche. Les récents « élargissements » n'auront pas nécessairement un impact positif sur la position de la pauvreté infantile dans l'agenda politique.

Le premier élargissement, dont on parle le plus souvent, est l'inclusion rapide des nouveaux Etats membres de l'UE. De nombreux cas de maltraitance extrême des enfants dans certains de ces nouveaux Etats membres pourraient détourner l'attention de dimensions plus complexes de la situation des enfants, comme la pauvreté infantile, et encourager un « retour aux bases ». Cela reviendrait à remplacer la conception relative de la pauvreté par l'ancienne conception absolue ou les systèmes de sécurité sociale développés par un schéma de revenu minimum garanti.

Un second « élargissement » moins connu mais significatif concerne l'inclusion des anciens PAN/Incl (« Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale ») qui étaient consacrés à l'exclusion et à l'inclusion – dans les Rapports de stratégie nationale sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale, qui comprennent non

seulement « l'Intégration sociale » (que l'on appelle à présent Inclusion) en tant que sujet, mais aussi les sujets plus « durs » des « pensions » et de la « santé et les soins à long terme ». Le risque est que l'intégration sociale bénéficie d'une moindre attention qu'auparavant suite à l'arrivée de ces sujets plus forts.

La pauvreté (infantile) a-t-elle diminué suite à cette attention accrue et à l'introduction de nouveaux outils stratégiques? Non. Bien que la Stratégie de Lisbonne puisse avoir encouragé le développement de politiques nationales en matière de pauvreté, les résultats restent bien loin des attentes et le processus a généralement été considéré comme un échec. Lors de la Révision à Moyen Terme du Processus de Lisbonne en 2005, il était déjà clair que l'objectif initial de réduction significative de la pauvreté d'ici 2010 ne pouvait pas être atteint.

Quelles sont les prévisions? Le 31 décembre 2010, l'Agenda de Lisbonne se terminera et sera remplacé par une nouvelle stratégie de dix années appelée « Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».² La principale préoccupation de l'Europe 2020 vise à mieux concentrer les efforts afin d'encourager la compétitivité, la productivité, le potentiel de croissance et la convergence économique de l'Europe. Par conséquent, « la nouvelle stratégie se concentrera sur les domaines clés nécessitant une action: la connaissance et l'innovation, une économie plus durable, un niveau d'emploi élevé et l'inclusion sociale ». On a toutefois noté que ces priorités sont plutôt des cris de ralliement et favorables au marketing, mais qu'elles sont trop faibles pour être un instrument pour une action ciblée. En effet, les sept initiatives phares « pour catalyser le progrès sous chaque thème prioritaire » ne sont pas toujours bien liées aux priorités. Afin de concrétiser l'initiative phare sur la pauvreté, la Plateforme européenne contre la pauvreté doit « garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société » (CE, 2010). De plus, les Etats membres et les régions sont encouragés à accélérer la mise en œuvre du projet et à cibler des domaines évoluant lentement, et l'inclusion sociale en fait partie.

Un des principaux objectifs de cet Agenda 2020 concerne la réduction du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté de 25%. D'autres objectifs liés concernent la réduction du nombre de décrochages scolaires sous les 10% (actuellement 15%) et l'augmentation du taux d'emploi de la population âgée d'entre 20 et 64 ans des 69% actuels à 75%. Les principaux objectifs sont traduits dans des initiatives phares: pour la diminution de la pauvreté, la Plateforme européenne contre la pauvreté doit « assurer la cohésion sociale et territoriale, afin que les bénéfices de la croissance et de l'emploi soient largement partagés et que les personnes confrontées à la pauvreté et l'exclusion sociale soient en mesure de vivre dans la dignité et de prendre une part active dans la société » (CE, 2010).

Il est difficile pour de nombreuses parties prenantes de ne pas se montrer sceptiques quant à ce nouvel agenda, qui pourrait souffrir du même manque de volonté politique au niveau national, comme c'était le cas pour les principes de Lisbonne.

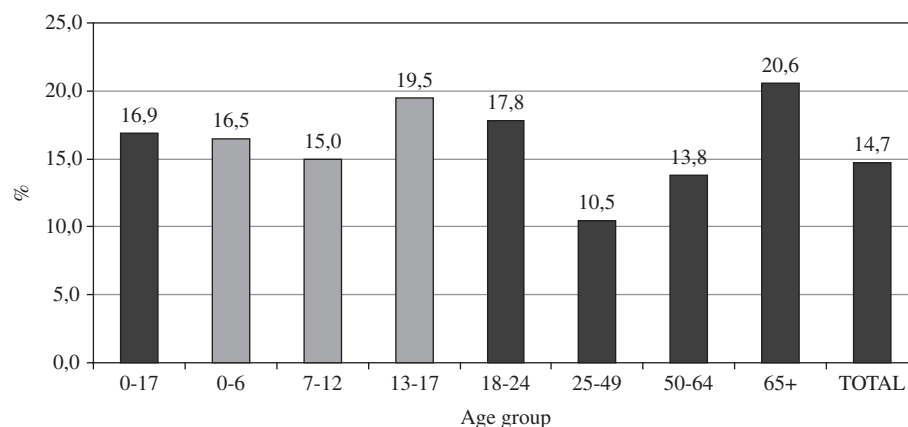
Les gouvernements nationaux ont déjà remis en question le droit juridique européen de fixer des objectifs sur l'éducation et la pauvreté; ils ne pourraient convenir que largement de l'importance de l'amélioration de l'éducation et du traitement de l'exclusion sociale. De plus, la nouvelle approche doit aussi tenir compte de la nouvelle constellation européenne comptant 27 Etats membres (très différents).

Par ailleurs, il ne faut pas oublier la question fondamentale que nous avons mentionnée au tout début de ce chapitre: les indicateurs à la base du processus de contrôle du progrès des politiques européenne et nationale par rapport aux objectifs liés à la pauvreté conviennent-ils pour la pauvreté infantile? L'élargissement de l'UE à 27 Etats membres a augmenté les différences en termes de niveaux de vie et cela a soulevé des questions quant à la validité du principal indicateur de mesure de la pauvreté (le taux de risque de pauvreté). On a soutenu que cette mesure relative ne mettait plus correctement la position de la pauvreté relative des Etats membres en perspective puisqu'elle débouchait sur des taux de risque de pauvreté similaires pour les Etats membres les plus pauvres et les plus riches, tandis que le contexte général, comme le régime social et la présence d'autres services publics, pouvait largement différer. En attendant, deux nouveaux indicateurs ont rejoint le seuil de pauvreté des revenus, ce qui semble répondre dans une certaine mesure aux critiques précédentes.

3. Et en Belgique?³

Quelle est la situation en Belgique? Nous nous référons à l'analyse de De Boyser basée sur les données les plus récentes (2008) de l'étude SILC de l'UE (Survey on Income and Living Conditions), qui comprennent des informations sur environ 15.108 personnes dans 6.300 ménages.

Figure 1 – Risque de pauvreté et groupe d'âge.



Source: EU-SILC 2008, calculs propres.

D'après le seuil de risque de pauvreté (de revenus) européen, une personne est à risque de pauvreté si elle fait partie d'un ménage dont le revenu est inférieur à 60% du revenu national équivalent médian. Selon cet indicateur, 14,9% de la population est à risque de pauvreté en Belgique.

En ce qui concerne la distribution de l'âge du risque de pauvreté, plusieurs conclusions sont possibles (Figure 1). La part des enfants (de 0 à 17 ans) sous le seuil de pauvreté est supérieure à celle des adultes, mais il existe une différenciation en fonction de l'âge. Si 16,5% des enfants de 0 à 6 ans vivent sous le seuil de pauvreté, ce pourcentage est supérieur pour les enfants plus âgés (entre 13 et 17 ans: 19,5%).⁴

Dans quels ménages les enfants grandissent-ils dans la pauvreté?

Nous présentons dans le tableau 1 quelques caractéristiques démographiques et socioéconomiques au niveau des ménages. Dans la seconde colonne, la part d'enfants âgés d'entre 0 et 17 ans est donnée en fonction de la région, du type de ménage et de l'intensité de travail du ménage. La troisième colonne comprend la distribution du groupe d'âge 0 à 17 ans dans la pauvreté sur ces caractéristiques. Nous pouvons voir que le pourcentage de risque de pauvreté général de 16,9% pour la Belgique présente d'importantes différences en fonction des Régions: en Flandre, 8,3% des enfants vivent sous le seuil de pauvreté, tandis que ce pourcentage concerne près d'un enfant sur quatre (24%) en Wallonie. Cela signifie-t-il que la pauvreté infantile est principalement un problème en Wallonie? Non, car la distribution des enfants pauvres en Belgique nous montre que 31,8% des « enfants pauvres » vivent en Flandre.

Quel est l'impact du type de ménage sur la pauvreté infantile? Tout d'abord, le risque de pauvreté pour les enfants grandissant dans une famille monoparentale est extrêmement élevé: quatre de ces ménages sur dix vivent sous le seuil de pauvreté. De plus, parmi tous les enfants vivant dans la pauvreté, 36,6% vivent dans une famille monoparentale. Les enfants vivant dans des familles de plus de trois enfants courent plus de risques de grandir dans la pauvreté, et ce groupe représente plus d'un tiers (37,11%) des ménages comptant des enfants vivant dans la pauvreté.

Penchons-nous aussi sur « l'intensité de travail »⁵ des ménages dans lesquels vivent les enfants pauvres. D'anciennes études SILC nous ont déjà appris que le pourcentage de risque de pauvreté pour les ménages sans emploi avec enfants était très élevé: 82% des enfants vivant dans un ménage sans emploi vivent dans la pauvreté. Sur la base de la troisième colonne, nous pouvons estimer que 35,5% des enfants vivant dans la pauvreté vivent dans un ménage sans emploi. En d'autres termes: plus de 60% des enfants vivent dans un ménage où une ou plusieurs personnes travaillent à temps plein ou à temps partiel. Plus encore: près d'un enfant sur cinq confronté à la pauvreté vit dans une famille où il est impossible de travailler plus que pour le moment (par exemple lorsque le parent unique a déjà un

emploi à temps plein). Cela indique déjà que la simple activation du marché du travail ne suffit pas à sortir toutes les familles de la pauvreté.

Tableau 1 – Pourcentage de risque de pauvreté pour les enfants (de 0 à 17 ans) en fonction de la région, du type de ménage et de l'intensité de travail (total) et pourcentage de distribution des enfants à risque de pauvreté selon les caractéristiques (en %), Belgique, 2008.

	Risque de pauvreté (%) pour les enfants (de 0 à 17 ans)	Distribution des enfants vivant dans la pauvreté sur les caractéristiques (%)
Région		
Flandre	8,3	31,8
Wallonie	24,0	50,0
Bruxelles*	31,1	18,2
TOTAL		100,0
Type de ménage		
Parent célibataire	42,3	36,6
2 adultes 1 enfant	10,5	7,0
2 adultes 2 enfants	6,7	12,2
2 adultes 3 enfants et plus	17,7	37,1
Autres ménages avec enfants à charge	18,5	7,0
TOTAL		100,0
Intensité de travail du ménage		
IT = 0	82,1	35,3
IT entre 0 et 0,5	61,6	20,8
IT entre 0,5 et 1	17,3	26,5
IT = 1	4,7	17,5
TOTAL	16,9	100,0

Source: EU-SILC 2008, calculs propres.

Quelles sont les formes de privation que rencontrent les enfants?

Afin d'avoir une meilleure vision des conditions de vie matérielles des enfants vivant dans la pauvreté, le Tableau 2 comprend une série d'indicateurs de privation en fonction des groupes d'âge. Le groupe d'âge sur lequel nous nous sommes déjà penchés (0 à 6 ans) est mentionné séparément.

Il convient de noter que pour quasiment tous les indices de privation, la part des enfants les plus jeunes vivant dans la pauvreté est la plus élevée: 20,6% des enfants pauvres âgés d'entre 0 et 6 ans vivent dans un logement impossible à chauffer décentement pour des raisons financières – à titre de comparaison, le chiffre concernant les adultes confrontés à la pauvreté s'élève à 15,8%. Un autre pourcentage digne d'être mentionné concerne les vacances: sept enfants et jeunes de moins de 18 ans sur 10 (71,9%) vivent dans une famille qui ne peut pas se permettre au moins une semaine de vacances annuelle en dehors de la maison pour des raisons financières. La situation financière précaire (et par extension les

conditions de logement) de (très jeunes) enfants et de leur famille devient évidente si l'on se penche sur les taux élevés de familles présentant des arriérés de paiement de location et/ou de factures utilitaires. Dans 23,4% des ménages, de très jeunes enfants pauvres n'ont pas un repas riche en protéines (viande, poisson, ou alternative végétarienne) au moins un jour sur deux.

Tableau 2 – Privation financière et matérielle générale, privation au niveau des conditions de vie et de logement en fonction des groupes d'âge (0 à 6 ans, 0 à 17 ans, 18 ans et plus et total étude) avec ou sans risque de pauvreté (SP), Belgique, 2008.

	0 à 6 ans		0 à 17 ans		18 ans et plus		Total étude	
	Sous SP	Au-dessus SP	Sous SP	Au-dessus SP	Sous SP	Au-dessus SP	Sous SP	Au-dessus SP
Incapable de chauffer suffisamment le logement	20,6	3,9	22,0	4,3	15,8	4,6	17,3	4,5
Incapable de se permettre des vacances annuelles	72,3	20,8	71,9	20,0	58,9	19,9	62,0	19,9
Incapable de prévoir un repas riche en protéines un jour sur deux	23,4	1,6	21,8	2,0	17,3	2,9	18,4	2,7
Arriérés de paiement pour la location	18,8	5,2	16,6	4,2	13,0	3,2	14,1	3,4
Arriérés de paiement pour les factures utilitaires (électricité, gaz, eau, etc.)	22,8	7,8	22,1	6,2	12,1	3,1	14,5	3,7
Difficultés pour joindre les deux bouts financièrement	86,8	44,1	84,8	42,6	74,5	38,3	76,9	39,1
Vit dans un logement présentant un toit qui fuit, de l'humidité, fenêtres ou sols qui pourrissent	30,3	20,0	32,4	17,7	24,7	16,5	26,6	16,7
Vit dans un logement trop sombre	14,9	8,5	12,2	7,3	10,5	7,4	10,9	7,4
Trop bruyant	25,3	18,9	27,3	20,7	27,6	19,5	27,5	19,7
Vit dans un environnement pollué	26,0	16,3	21,1	16,3	19,7	15,1	20,2	15,4
Vit dans un environnement caractérisé par le crime et le vandalisme	22,6	15,8	21,1	15,3	19,2	15,0	19,7	15,1

Source: EU SILC 2008, calculs propres.

L'étude SILC de l'UE de 2008 comprend également un module sur les conditions de logement. Un enfant sur trois issu d'une famille pauvre (32,4%) vit dans un logement qui peut être considéré comme étant (très) malsain (toit qui fuit, humidité, pourriture au niveau des fenêtres ou du sol). Les enfants issus des ménages pauvres vivent plus souvent dans des logements sombres et dans des environnements pollués. Enfin, un pourcentage élevé de jeunes enfants pauvres vivent dans un endroit considéré comme bruyant: cette part est encore plus importante pour les groupes plus âgés vivant dans la pauvreté.

Un indicateur quelque peu négligé en ce qui concerne la pauvreté infantile concerne le nombre d'enfants ayant droit à des allocations familiales garanties. (Cette allocation est réservée aux enfants qui n'ont pas droit aux allocations familiales classiques). Puisque cette allocation a été créée en 1972, le nombre d'enfants bénéficiaires a augmenté en moyenne de 18% jusqu'en 1999; depuis lors, l'évolution a été moins constante (RKW, 2007a). Entre 1972 et 1999, le nombre d'enfants bénéficiaires est passé de 242 à 16.769. En 2006, 16.258 enfants bénéficiaient d'allocations familiales garanties (cf. Steenssens et al, 2007: 12), mais en 2008, ce nombre a diminué pour atteindre 13.796.

4. Où se situe la situation de la Belgique par rapport aux autres pays?

Plusieurs études internationales sont disponibles et permettent de positionner la Belgique par rapport à d'autres pays européens.⁶ Voici certaines des données les plus pertinentes concernant la pauvreté infantile (directement ou indirectement).

Le pourcentage d'enfants vivant dans la pauvreté en Belgique est inférieur à la moyenne européenne, comme c'est le cas en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et en Autriche, mais le risque de pauvreté est supérieur à celui de la population générale (UE, 2007). La surpopulation dans les logements est la plus basse en Belgique, aux Pays-Bas, en Espagne, en Norvège et en Finlande (OCDE, 2009). La proportion d'enfants de moins de 3 ans confiés aux services de garde d'enfants est relativement élevée en Belgique (environ le même niveau que celui enregistré en France et en Finlande), bien qu'il soit moins élevé que dans des pays tels que le Danemark, l'Islande ou la Suède (Eurostat).

Toutefois, pour la plupart des domaines concernant le bien-être des enfants, la Belgique occupe une position moyenne remarquablement constante par rapport aux autres Etats-providence européens. La Belgique n'est ni le meilleur, ni le pire élève de la classe. Il en va ainsi pour les revenus disponibles moyens des familles avec enfants de moins de 18 ans (entre la Suède et la Finlande) et pour la part des enfants vivant dans des ménages pauvres (OCDE). En termes de mortalité infantile, la Belgique occupe aussi une position moyenne (dans un passé pas si lointain, elle était l'un des pays enregistrant les pires résultats dans le « monde civilisé » à cet égard).

D'après les chiffres de l'OCDE, la Belgique affiche de moins bons résultats en ce qui concerne l'éducation, la santé et la sécurité et la qualité de la vie scolaire. La Belgique combine des résultats élevés au niveau des succès éducatifs avec un niveau élevé d'inégalité; la différence entre le haut et le bas du classement est très marquée, bien que la privation soit faible lorsqu'il s'agit de la part d'enfants de 15 ans manquant de matériaux éducatifs de base. D'autre part, il existe une incidence relativement élevée d'enfants malmenés à l'école.

Certains résultats sont très négatifs. En ce qui concerne l'indicateur de l'OCDE sur l'environnement sain (la perception du bruit, la pollution, les déchets à l'inté-

rieur et en dehors du logement), la Belgique enregistre des scores exceptionnellement élevés (OCDE). On ne sait pas clairement si ces résultats découlent d'une situation objective ou d'une plus grande susceptibilité à ces phénomènes.

Les scores de la Belgique sur le taux de suicide des enfants âgés d'entre 15 et 19 ans sont comparables au pourcentage relativement élevé des pays scandinaves (bien que cela ne concerne pas les enfants au sens limité que nous utilisons dans le cadre de ce document). De plus, aussi dramatique que soit le suicide au niveau individuel, à un niveau global, il s'agit plutôt d'une caractéristique des pays riches et du phénomène concurrent de l'anomie (Durkheim): un manque ou un excès d'intégration sociale (dans le sens de la cohésion) (OCDE, 2009).

5. Certaines caractéristiques importantes des politiques directes et indirectes ayant un impact sur la pauvreté infantile

La distinction entre les politiques directes et indirectes se réfère au fait qu'elles soient orientées sur les situations de pauvreté ou les personnes vivant dans la pauvreté (comme le revenu minimum garanti, les allocations familiales garanties ou les politiques actives ciblant le marché du travail pour les personnes peu qualifiées) ou qu'elles se concentrent plutôt sur la population ou des situations en général tout en ayant un effet important sur les conditions de vie des personnes pauvres (plans de sécurité sociale, allocations familiales ou politiques générales ciblant le marché du travail).

Protection sociale

Certaines allocations minimums de la sécurité sociale se situent sous le seuil de risque de pauvreté européen (Rapport stratégique belge en matière de protection sociale et d'inclusion sociale 2006-2008). Cela est principalement le cas pour les allocations de chômage, d'invalidité et sociales pour les couples (avec ou sans enfants) et pour les allocations de chômage et sociales pour les isolés (avec ou sans enfants). Les enfants qui doivent grandir dans de tels environnements de faibles revenus auront probablement moins de chances, bien qu'il faille aussi tenir compte de certaines mesures d'interventions liées aux enfants et à la famille, comme les allocations complémentaires (allocations familiales), les limitations de coûts liées aux revenus (tarifs préférentiels pour la garde d'enfants) et d'avantages fiscaux (comme la déduction des frais de garde d'enfants).

Ce point est important pour les allocations familiales, surtout pour les couples ayant trois enfants à charge et pour les familles monoparentales (Carpentier, 2005). Ce n'est que pour d'autres ménages avec enfants à charge et pour les couples avec un enfant à charge que d'autres transferts sociaux sont plus importants que l'allocation familiale pour diminuer la pauvreté chez les enfants. La manière

dont les avantages sont attribués a également un effet important sur la distribution parmi les familles: cash plutôt que via des avantages fiscaux. Les avantages fiscaux profitent beaucoup plus aux groupes de revenus plus élevés (UE – Le Comité de Protection sociale, 2008; Morissens et al., 2007). En principe, un glissement des avantages fiscaux vers des avantages en liquide devrait avoir un effet de nouvelle répartition des revenus vers les enfants les plus pauvres, surtout si ces avantages sont liés aux revenus. Les mesures visant les groupes cibles pour les familles à faibles revenus forment cependant plutôt une exception que la règle (Morissens et al., 2007). Parallèlement, en cas d'avantages fiscaux, le risque d'un effet perturbateur sur les mesures d'emploi et le « non take-up » est plus limité (UE – Le Comité de Protection sociale, 2008).

Les pensions alimentaires pourraient aussi contribuer à une diminution du nombre d'enfants grandissant dans la pauvreté financière car elles profitent généralement aux mères isolées. Le service des créances alimentaires (SECAL) créé en 2004 ne fonctionne pas correctement jusqu'à présent (Morissens et al., 2007). Les ayants droit aux acomptes ne sont pas atteints et le nombre de réclamations réalisées reste très insuffisant.⁷

La présence de (jeunes) enfants aurait un effet positif sur l'utilisation effective de prestations (Steenssens et al., 2007; Nicaise & Groenez, 2002).

Garde d'enfants et combinaison de la vie professionnelle et de la vie de famille

En Belgique, deux institutions publiques sont responsables du soutien des jeunes enfants et de leur famille: « l'Office de la Naissance et de l'Enfance » (ONE) en Communauté française et « Kind & Gezin » (K&G – Enfant et Famille) en Communauté flamande. Elles ont entre autres toutes les deux un rôle de coordination et de contrôle dans le domaine de la garde d'enfants.

La garde d'enfant subventionnée a d'importants effets directs et indirects sur le contexte des enfants vivant dans la pauvreté. Un premier effet concerne l'emploi, notamment celui des mères isolées qui ont ainsi plus de chances d'intégrer le marché du travail. Outre cette fonction économique, l'intérêt pédagogique et social de la garde d'enfants est de plus en plus reconnu. Au niveau pédagogique, la garderie stimule le développement physique, psychique et social de l'enfant. Sur le plan social, elle soutient l'intégration des groupes vulnérables: le parent (isolé) (puisque'il s'agit principalement de ce groupe) peut ainsi suivre une formation, poser sa candidature pour un emploi, apprendre à connaître d'autres parents et/ou se reposer (Morissens et al., 2007).

Les groupes socio-économiques plus faibles utilisent toutefois beaucoup moins les infrastructures de garderie officielles que le reste de la population (Vanpée et al., 2000). Des recherches menées en Flandre constatent que tant les enfants qui vivent dans une famille défavorisée que les enfants étrangers fréquentent moins les garderies que la moyenne (Van Keer et al., 2004; Govaert & Buysse, 2004;

Bettens & Buysse, 2002). A peine 23,7% des enfants étrangers et 21,7% des enfants issus d'une famille défavorisée ont régulièrement fréquenté ce type d'infrastructures en 2004. L'utilisation la plus faible a été enregistrée auprès des enfants vivant dans une famille étrangère défavorisée (12,7%). L'utilisation régulière de la garderie augmente toutefois auprès des enfants issus d'une famille défavorisée et des enfants étrangers. Les enfants vivant avec un parent isolé fréquentent aussi moins les garderies.

Il ne suffit pas de multiplier le nombre de places; une attention particulière doit être accordée à l'élimination de toutes sortes d'obstacles (Morissens et al., 2007). Les familles vivant dans la pauvreté semblent ainsi rencontrer plus de difficultés que les autres familles à trouver une structure d'accueil flexible, un problème qui se présente surtout à cause de leurs réseaux sociaux plus faibles. Ces constatations aiguïssent encore l'intérêt de l'accessibilité des infrastructures d'accueil officielles pour ce groupe cible (Ghysels & Debacker, 2007).

Des problèmes d'accueil sont aussi constatés au niveau des garderies en région bruxelloise néerlandophone (Vandenbroeck & Van Nuffel, 2006). Les familles monoparentales et les parents issus des groupes de revenus plus faibles ne peuvent pas s'adresser au secteur indépendant à cause des coûts. Ils dépendent donc des infrastructures reconnues, où ils sont sous-représentés. La politique d'admission (priorité au premier arrivé et au travail comme raison de la garde) ainsi que le processus de recherche des parents jouent un rôle dans cette exclusion.

Suite à ces constatations, entre autres, l'accueil des enfants est actuellement renouvelé, en prévoyant par exemple un système de garderie plus accessible pour tous les groupes de la population et/par le remplissage des trois fonctions susmentionnées pour la garde des enfants (les fonctions économiques, pédagogiques et sociales). Dans le contexte de ce « cadre conceptuel renouvelé pour la garde des enfants », l'an dernier, 16 projets-pilotes des 'Centra voor kinderopvang' (CKO, Centre d'accueil pour enfants) ont été lancés.

Les pouvoirs publics soutiennent aussi les familles pour qu'elles puissent combiner vie professionnelle et vie privée, par exemple via le financement des crédits-temps ou des congés parentaux. Cependant, les familles aux faibles revenus occupent souvent des emplois (précaires) qui ne permettent pas de diminution des heures de travail ou la prise d'un congé (Morissens et al., 2007). Cette constatation est souvent reprise en tant qu'argument pour le choix d'une aide financière directe et/ou la création d'emplois de qualité pour ce groupe cible.

Un appel aux droits de l'enfant est-il utile pour lutter contre la pauvreté infantile?⁸

Les spécialistes de la pauvreté infantile ont progressivement développé un intérêt pour la perspective basée sur les droits, comme cette perspective a été utilisée pour la première fois durant la période de travail de « l'Observatoire européen des Politiques nationales de lutte contre l'Exclusion sociale » (cf. Room, 1992 et

suisant). Dans une approche basée sur les droits, l'exclusion sociale est définie en termes de rejet ou de non-réalisation des droits sociaux fondamentaux. En Belgique, cette approche structurelle basée sur les droits a été appliquée dans le Rapport général sur la Pauvreté de 1994, qui commence avec « le droit à une vie de famille ».

La pauvreté infantile est qualifiée de violation des droits des enfants et devrait par conséquent être immédiatement supprimée. On pense aussi que les droits des enfants offrent une certaine orientation, voire des outils, pour éradiquer la pauvreté infantile. Un seuil minimal est défini; les exigences du processus, comme la participation et la priorité accordée aux pauvres, et aux enfants pauvres en particulier, sont introduites; et les meilleurs intérêts de l'enfant doivent être pris en considération. Cela représente enfin un changement paradigmatique de la charité aux droits.

D'autre part, la relation existant entre la pauvreté infantile et la législation sur les droits des enfants n'est pas aussi nette. La pauvreté n'est pas explicitement mentionnée dans la Convention sur les Droits de l'Enfant (CDE) de 1989 ou dans d'autres traités fondamentaux et internationaux sur les droits de l'homme. Ce n'est pas surprenant, car le responsable conformément à la législation sur les droits de l'homme est principalement, voire exclusivement, l'Etat. Très peu, voire aucun Etat ne voudrait s'imposer une obligation légale visant à éradiquer la pauvreté infantile. De plus, la législation sur les droits de l'homme tend à avoir une approche plus individualiste que collective ou structurelle, ce qui invite à aborder la pauvreté infantile de manière fragmentée, où certaines questions sont sélectionnées (l'assistance sociale du logement ou l'assistance médicale). Enfin, l'approche instrumentale dominant dans les droits de l'enfant fait partie d'une tendance plus large vers la considération des enfants vivant dans la pauvreté en tant que victimes de parents pauvres, ce qui souligne la responsabilité individuelle des parents, plutôt que l'identification et le traitement des causes structurelles de la pauvreté.

Ces dernières années, l'UE a également accordé une plus grande importance aux droits des enfants. Une base légale claire a été créée pour une politique européenne sur les droits des enfants via l'inclusion d'une référence explicite aux droits des enfants dans le Traité, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Des documents politiques sur les droits des enfants dans l'action européenne ont été rédigés, comme la Communication de la Commission *Vers une Stratégie européenne sur les Droits de l'enfant* (Commission européenne, 2006), les *Lignes directrices de l'UE concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant* (Conseil européen, 2007) ou encore la Communication de la Commission *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE* (Commission européenne, 2008).

Ce récent intérêt pour les droits de l'enfant est une évolution très bien accueillie et peut fournir un soutien supplémentaire pour une politique solide et durable sur la pauvreté infantile. Toutefois, la plupart des documents européens existants tendent à se concentrer principalement sur les « pays tiers » plutôt que

sur le traitement des questions liées aux droits des enfants au sein de l'UE. De plus, les droits des enfants tendent à être une fonction de préoccupation d'autres agendas: le problème du vieillissement, un agenda économique, un agenda sur la sécurité ou encore la lutte contre le trafic d'être humains. Ce n'est qu'une fois que ces manquements seront résolus que les droits des enfants soutiendront une stratégie européenne efficace pour traiter la pauvreté infantile.

NOTES

1. Cet article s'est beaucoup inspiré de Vandenhole, W., Vranken, J. & De Boyser, K., eds (2010). *Why Care? Children's rights and child poverty*. Anvers: Intersentia.
2. La Commission a publié une communication en mars 2010. Suite à cette communication et aux discussions tenues au Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, le Conseil a trouvé un accord sur la nouvelle stratégie, qui a été officiellement adoptée en juin.
3. Cette analyse se base sur De Boyser, K. (2009), *Armoede en deprivatie tijdens de eerste levensjaren: ontbrekende schakel in het armoedeverhaal?*, dans: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., Van Haarlem, A. (eds), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Louvain: Acco.
4. Pour la Flandre, des informations supplémentaires sont disponibles à partir de la base de données IKAROS, le système d'enregistrement de Kind & Gezin. Ce système est utilisé en tant que base pour suivre le nombre d'enfants nés dans un ménage pauvre et l'étendue dans laquelle ce groupe cible est atteint, ainsi que son utilisation des garderies. Il est intéressant de noter que ces chiffres annuels sont basés sur une définition multidimensionnelle de la pauvreté: une situation durable dans laquelle les personnes sont privées d'opportunités de participer correctement à des aspects auxquels la société attache une grande importance, comme l'éducation, l'emploi et le logement. Six critères de sélection ont été dérivés de cette définition, sur la base desquels on détermine si une famille est considérée ou non comme étant pauvre, à savoir les revenus mensuels de la famille, le niveau d'éducation des parents, le développement des enfants, la situation professionnelle des parents, le logement et la santé. Si une famille enregistre des résultats correspondant à une famille pauvre à au moins trois critères, elle est considérée comme étant pauvre.
5. L'intensité de travail fait référence au rapport entre le nombre de mois « prestés » et le nombre de mois « pretables ».
6. UE 2007 et OCDE 2009.
7. On constate également que les familles monoparentales avec enfants cohabitants qui travaillent (et qui ne travaillent pas) sont exclues de nombreuses allocations et interventions, car on attend des enfants qui travaillent qu'ils versent une pension alimentaire à leur parent. Dans la pratique, peu de parents souhaitent la demander (ou le montant maximal) à leurs enfants. Les parents (et les éventuels enfants cohabitants qui ne travaillent pas) peuvent donc vivre dans des conditions très difficiles.
8. Pour une discussion détaillée, cf. Vandenhole W., Vranken J. & De Boyser K. eds. (2010).



CHAPITRE 10

La pauvreté et les droits fondamentaux socio-économiques: sur l'efficacité du droit à un logement décent

Nicolas Bernard & Bernard Hubeau

1. Introduction

L'aspect central de ce chapitre concerne le rôle que jouent ou devraient jouer les droits fondamentaux (socio-économiques) relatifs à la pauvreté et les situations de pauvreté ainsi que l'amélioration de la position sociale et juridique des catégories de populations concernées. Nous nous concentrons à cet effet sur les droits fondamentaux socio-économiques, énumérés depuis 1994 dans la Constitution belge, et sur le droit à un logement décent comme une sorte de « cas ». Nous tâchons plus particulièrement d'appliquer les positions plus générales ou de les illustrer au moyen de l'habitat et de la politique du logement dans notre pays.

Dans les deux paragraphes suivants, nous approfondissons ce qu'il est de coutume d'appeler « l'efficacité normative » des droits fondamentaux socio-économiques, axés sur les situations de pauvreté. Ici, la question centrale est de savoir comment les droits fondamentaux socio-économiques se répercutent dans les situations de pauvreté. Au paragraphe 2, il s'agit essentiellement de la teneur des droits fondamentaux et de la relation avec la pauvreté, plus particulièrement envers le droit au logement. Dans le troisième paragraphe, nous repositionnons « l'efficacité normative » des droits fondamentaux sociaux dans un cadre plus large, en l'occurrence celui de l'efficacité des droits fondamentaux dans l'État-Providence en général.

Au paragraphe 4, nous examinons dans quelle mesure l'article 23 de la Constitution, qui comprend les droits fondamentaux socio-économiques, s'applique directement sur les situations de pauvreté, quels sont les rôles de la « dignité humaine » comme cadre de référence général et du principe *standstill* comme garantie de progrès sur l'efficacité des droits fondamentaux.

2. Comment se répercutent les droits fondamentaux socio-économiques aux situations de pauvreté? À propos de la teneur des droits fondamentaux

2.1 **Généralité: donner forme à la teneur des droits fondamentaux**

On estime souvent devoir attendre que le ou les législateurs donnent forme concrète aux droits fondamentaux programmés et coulés par la Constitution. On sait que ces droits fondamentaux esquissent plutôt des principes généraux et n'ont pas de conséquences directes: ce sont en effet les lois, prises en exécution de la Constitution, qui concrétisent ces principes.

Selon nous, cette transposition peut prendre quatre formes différentes. La première ne fait pas référence explicite à un ou plusieurs droits fondamentaux. Les effets sont seulement implicites, par exemple par le biais d'un règlement technique dans le domaine de l'assistance sociale (a). Sous la deuxième forme, un droit fondamental bien déterminé est défini au niveau général. C'est par exemple le cas des Codes du Logement flamand et bruxellois, qui apportent plus de détails au concept de « logement décent » de la Constitution (b). La troisième forme consiste à faire référence à la réalisation des droits fondamentaux en général, sans les spécifier, éventuellement en y ajoutant une référence spécifique. On trouve un exemple de cette deuxième sous-catégorie dans le Décret Foncier Flamand du 27 mars 2009, dont les objectifs font référence aux droits fondamentaux socio-économiques de l'article 23 en général et au droit au logement décent. On se demande cependant si cette référence générale a du sens. Les divers éléments de l'exposé des motifs comprennent de très nombreuses références relatives à la réalisation de la Constitution sur le logement en particulier, depuis un cadre d'objectif général, en l'occurrence un logement abordable (c).

2.2 **Quelques tendances relatives à la teneur des droits fondamentaux et à la pauvreté, concernant plus particulièrement le droit au logement**

2.2.1 *Le rapport entre les droits fondamentaux nationaux/fédéraux et internationaux*

On peut également évoquer la relation entre les dispositions constitutionnelles nationales/fédérales et celles du niveau international. Il est clair que dans les litiges relatifs aux droits fondamentaux, les plaignants évoquent fréquemment ceux reconnus à l'échelle internationale. Plusieurs sources juridiques sont disponibles pour le droit à l'habitat et/ou à un logement décent. Il est impossible d'en dresser la liste exhaustive dans le cadre de cette contribution, mais nous pouvons en donner de bonnes références. Le lien avec la pauvreté et la lutte contre la pauvreté peut s'illustrer au moyen de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de

l'Homme, qui dans le cadre de la célèbre affaire Van Volsem, a conclu qu'aucune Constitution n'était en mesure d'interdire des situations de pauvreté (norme de défense), mais bien de procurer une protection contre la pauvreté (normes d'instruction et de garantie). En revanche, des divers droits fondamentaux reconnus, certains éléments peuvent contribuer à une « protection » contre la pauvreté, par exemple le droit au logement.

Dans le cadre d'un ordre juridique international, nous constatons pourtant une hausse progressive de tension entre l'approche économique et celle des Droits de l'Homme, qui se répercute dans la politique sociale et du bien-être, ainsi que toutes choses égales, dans la relation entre les droits fondamentaux et la pauvreté. On estime généralement que nous sortons d'une période dans laquelle il était fréquemment fait appel au niveau international (et donc aussi européen) dans le travail social afin de réclamer des Droits de l'Homme (et leur donner une signification nouvelle ou plus large).

De nos jours, l'internationalisation (et la globalisation) est plutôt perçue de façon négative et maintenue à distance. Même si certaines tendances stimulent une approche plus locale – notamment dans les services et le travail en faveur du bien-être –, la pression de l'économie et de la société entraînée par la globalisation est considérable. Il faut éviter les éléments de commercialisation du social, de la dérégulation et du démantèlement des droits sociaux. Les règles européennes sont parfois émancipatrices, mais du point de vue de l'idée maîtresse du libre marché, souvent restrictives.

Des illustrations de cette tendance se manifestent dans le secteur énergétique libéralisé, qui depuis juillet 2003, n'a pu que créer des problèmes nouveaux et plus graves sans profiter au consommateur par des baisses tarifaires pourtant attendues. Nous songeons également à la directive sur les services et à son influence sur la politique sociale.

2.2.2 L'interdépendance des droits fondamentaux sociaux et le potentiel de fondement mutuel

On constate par ailleurs que le droit au logement décent va de pair avec plusieurs droits fondamentaux associés qui n'existent pas en tant que droits autonomes. Toutefois, on estime généralement que leurs germes figurent dans un certain nombre d'autres droits fondamentaux reconnus, en l'occurrence le droit au logement.

On en trouve un exemple dans le droit fondamental (inexistant) à l'énergie, qui peut être virtuellement constitué par le droit au logement, à son tour bâti depuis la reconnaissance du droit à la vie familiale et privée, mentionnée par exemple sous l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

De la sorte, un droit fondamental reconnu peut servir de socle de base à l'élaboration de nouveaux droits fondamentaux (éventuellement partiels).

3. Efficacité normative des droits fondamentaux: l'efficacité des droits fondamentaux dans l'État-Providence

3.1 Situation générale

Nous citons ici quelques tendances concernant l'organisation de l'État-Providence en général, le rôle des droits fondamentaux et en particulier les effets pour les personnes en situation (potentielle) de pauvreté. Nous l'appliquons davantage sur la problématique du droit au logement que sur d'autres applications.

3.2 De la création de nouveaux droits fondamentaux au contrôle de leur exécution efficace et leurs effets secondaires

Établir un lien entre les droits fondamentaux et la façon d'aborder la pauvreté est une tendance qui relève du niveau et du contenu de l'État-Providence. Il s'agit cependant davantage de la politique de réglementation et de son efficacité que du contenu des règlements. Autrefois, la façon d'aborder les problèmes sociaux s'attardait essentiellement sur la création de droits (fondamentaux) et de dispositifs (neufs), notamment l'introduction de droits fondamentaux socio-économiques dans la Constitution depuis 1994. L'objectif de nombreux mouvements sociaux visait la justice et l'égalité sociale en parallèle avec de nouveaux règlements et mesures, par exemple au niveau de la location immobilière, domaines pour lesquels il fallait s'attaquer à la qualité de l'habitat, son accessibilité financière et la sécurité contractuelle.

Nous entrons dans une période dans laquelle il est recommandé de réfléchir sur les effets indirects et non désirés de mesures (par exemple pour la qualité de l'habitat et le relogement) ainsi que pour leur exécution non efficace ou non (par exemple des droits fondamentaux). Nous devons conserver notre attention sur la création de droits sans perdre de vue leur application, leur exécution ni leur maintien sur le terrain. Il ne faut pas viser le changement pour le changement, mais bien pour les améliorations qu'il génère. D'un point de vue juridique, cela donne le principe *standstill* (voir plus loin). Autrefois, on s'accordait surtout à demander de nouveaux droits; maintenant, il faut veiller à ce que leur réalisation n'implique pas un recul de ces droits. Le bien-être des citoyens dépend en effet d'un équilibre entre intérêts particuliers et généraux. Cela se concrétise quotidiennement par les institutions (législation, exécutif, judiciaire) et la population. L'attitude des institutions et du personnel de la justice (le concept est de Bourdieu) ne séduit cependant pas toujours.

On trouve un exemple de risque d'effets secondaires dans la réglementation sur la qualité du logement, pouvant entraîner l'expulsion des locataires de logements insalubres sans leur proposer de possibilité de relogement. Cette problématique est partiellement abordée dans le *Wooncode* flamand par le mécanisme de remise en état: si un logement ne satisfait plus aux conditions minimales, son propriétaire

est obligé d'exécuter des travaux de remise en état sans que le locataire ne doive quitter le logement. Mais le rôle de la jurisprudence ne peut être sous-estimé. Même si le Code du Logement flamand (et les codes de logement des autres entités fédérées du pays) impose une obligation de relogement claire et équivoque – par exemple lorsque les organisations de logement social veulent réaliser des projets et doivent de ce fait suspendre la location à des individus socialement plus fragiles, ou lorsque des occupants doivent être expulsés (dans le cadre d'une politique de qualité du logement, par exemple suite à des déclarations d'insalubrité ou d'inadaptation) – on estime souvent qu'il ne s'agit que d'un engagement d'efforts et non pas de résultats.

3.3 **Souci du groupe cible: de la reconnaissance aveugle à la reconnaissance ciblée des droits fondamentaux sociaux**

La thèse suivante concerne à nouveau l'efficacité de la reconnaissance des droits (fondamentaux). Elle affirme qu'en la matière s'applique l'effet Matteüs: les citoyens plus fragilisés éprouvent davantage de difficultés que les autres groupes de population et ont moins l'opportunité de faire respecter leurs droits. Toutes choses égales par ailleurs, cela vaut surtout pour les personnes en situation de pauvreté. Cette affirmation nous rapproche encore plus du rôle du droit dans la politique sociale et le travail social. Nous sortons d'une époque dans laquelle on se souciait surtout de la teneur des droits, comme celui au logement ou à la santé. Reste à connaître les droits dont dispose le citoyen.

Nous entrons dans une période où il faut viser un double objectif. Un droit parfait mais dépourvu d'une aide juridique efficace et compétente s'avère sans effet; de même que sans justice sociale. Savoir comment le citoyen est en mesure de faire respecter ses droits est donc une perspective au moins aussi importante que la teneur desdits droits. Dès lors, que peut-on constater? On pourrait penser que l'individu qui « mobilise » le droit se sent soit très fort, soit très fragile. Ne pas parvenir à imposer les droits en raison d'obstacles (seuils d'accès) est une violation des Droits de l'Homme, estime Huyse (1997). À ce niveau surgissent diverses questions: le citoyen connaît-il le droit, est-il en mesure de le connaître et ne le connaît-il pas de façon sélective? En tout cas, le rôle du droit et des juristes ne peut être ni sous-estimé, ni surestimé.

Un exemple illustrant l'importance de ces deux dimensions est la chanson en néerlandais d'ATD Quart Monde « Vierde wereldlied », dont le refrain répète « *We vragen elke dag ons recht* » (*Nous demandons nos droits au quotidien*). Dans le quart-monde, on se soucie beaucoup du « droit à ». Beaucoup de questions, y compris d'ordre moral, sont formulées dans le quart-monde et auprès des groupes sociaux économiquement les plus fragiles en termes de droits. On peut se demander si cela ne témoigne pas d'une surestimation de l'importance du droit.

3.4 **De légalité administrative et procédurière vers l'égalité matérielle et des résultats relatée aux droits fondamentaux**

En fait, l'affirmation suivante est une déclinaison des deux précédentes, mais elle approfondit la façon dont « l'organisation de l'exécution » du travail social manipule les mécanismes correctifs, en particulier envers les situations de pauvreté. L'époque durant laquelle l'émancipation de certains groupes résultait en une tentative de création égalitaire de droits fondamentaux matériels et sur le plan du contenu, comme le droit à l'assistance sociale et juridique, est révolue.

À présent, le discours sur les droits fondamentaux est souvent « détourné » en une plaidoirie favorisant l'égalité administrative et procédurière: tout est parfait si les règles applicables sont claires et identiques pour tous. Le résultat n'a plus d'importance car il relève de la responsabilité individuelle. De ce fait, le résultat sur le terrain risque d'interdire une émancipation et une égalité réelles, axées sur la réalisation de la dignité humaine comme voulue par l'article 23 de la Constitution. Si l'on se borne à vérifier que les règles sont bien appliquées, cela signifie que l'on vise surtout une justice procédurière plutôt qu'une justice de fait.

Cela dit, que constate-t-on? Le citoyen a des attentes différentes envers les pouvoirs publics et la politique, qui doivent à chaque fois gagner leur autorité, dossier par dossier. Il y a également plus d'attention pour la légitimation du résultat (qualité, utilité, efficacité). Nous verrons plus loin dans ce document qu'établir des règles démocratiques ne suffit pas, il faut en outre viser le résultat. En démocratie, le droit et l'autorité doivent être au service du citoyen (et de son bien-être), et non l'inverse: c'est l'idée maîtresse de l'État-Providence et de l'État de droit social. Le droit présente deux dimensions: politique et instrument d'un côté (par exemple la protection de l'environnement), garantie et protection de l'autre (par exemple le droit à la protection de la vie privée). Le but devrait viser une démocratie basée sur le contenu, s'appuyant sur: les droits fondamentaux du citoyen, une bonne distribution des responsabilités et des tâches des pouvoirs publics ainsi que du citoyen (un débat sur les missions de base n'est-il pas justifié?), du travail sur mesure en fonction des styles de citoyenneté, une ouverture et un pouvoir de décision par les pouvoirs publics et la politique.

Les exemples d'égalité administrative plutôt que matérielle se trouvent notamment dans les questions générales d'accessibilité des diverses interventions de l'État-Providence, qui doivent être sollicitées auprès des pouvoirs publics et dont il appert que les groupes les plus fragilisés n'en font pas suffisamment usage, voire pas du tout. Certaines dispositions prises en fonction du droit au logement ne sont pas ou pas assez exploitées, par exemple l'exigence de rénovation en cas de qualité immobilière insuffisante ou la récupération des coûts en cas de nécessité de relogement, pourtant établie dans le Code du Logement Flamand, ou plus généralement les réclamations auprès du juge de paix pour les litiges locatifs privés.

3.5 De l'inconditionnalité à la sanction, en passant par la contractualisation et la responsabilisation, condition d'octroi de la jouissance de droits fondamentaux

Le droit intervient de façon très particulière dans ce développement de l'inconditionnalité, puis de la contractualisation et de la responsabilisation pour aboutir finalement à la sanction. Certains droits sociaux étaient jadis relativement uniques. Une première tendance, née dans les années 1990, incarnait le raisonnement « *à cela répond cela* » de responsabilisation et de contractualisation lors de l'octroi des droits. Mais nous constatons aujourd'hui qu'une nouvelle tendance émerge, en l'occurrence celle renforçant les sanctions et les modulant. Au bout du compte, elle pourrait « exclure » dans certains cas le groupe cible, plutôt que de l'inclure.

Pour exemple, songeons à la tendance par laquelle on opte pour la possibilité assez étendue de sanctions administratives, notamment après avoir constaté que l'action pénale manque parfois son but.

3.6 De la croyance aveugle dans l'efficacité de la régulation à la réalisation des droits fondamentaux par des interventions programmatiques et ciblées sur le marché

Une tendance suivante concerne le degré de difficulté à corriger les mécanismes du marché par les droits fondamentaux sociaux, concernant le droit au logement décent en général et ayant comme objectif plus particulier de s'immiscer sur les situations de pauvreté (d'opportunités et de logement). La thèse de base veut que dans une économie de libre marché corrigée, le droit ne réussisse que modérément son action correctrice, alors que c'est l'un des buts essentiels de l'introduction de droits fondamentaux socio-économiques. Par la réalité du marché du logement et le nombre limité de logements sociaux ainsi que la relative pénurie d'habitations semi-publiques (notamment en gestion d'agences sociales de location en Flandre et d'organisations immobilières à finalité sociale à Bruxelles et en Wallonie), il subsiste des carences importantes. La reconnaissance et le résultat des droits fondamentaux par des règlements concrets ont donc un impact limité.

Le récent Décret Foncier flamand du 27 mars 2009 est une tentative explicite d'en prendre malgré tout une certaine mainmise – une exception au type habituel de réglementation par la méthode programmatique et liée aux objectifs quantitatifs. Ce décret veut influencer le marché immobilier en général et plus particulièrement celui du logement social en imposant un « objectif social contraignant » pour les habitations sociales mises en location. Il introduit également des règles contraignantes aux niveaux communal et provincial en matière de lotissements sociaux et d'habitations sociales à vendre. Tout cela s'immisce dans le contexte du « logement abordable » (*betaalbaar wonen*). A d'autres moments, des dispositions trouvent justification dans l'esprit de l'article 23 de la Constitution et anticipent dans l'exposé des motifs certaines contestations juridiques aux niveaux

constitutionnel, européen ou des lois/décrets (y compris en fonction de la protection de la propriété par le premier protocole de la Convention européenne des Droits de l'Homme). Parfois, cela présente une connotation communautaire, comme le « *Wonen in eigen streek* » flamand et le « lien suffisant avec sa commune », dont il faut apporter la preuve pour acquérir certains logements sociaux en zones d'extension immobilière. Pourtant, l'objectif visé est en général le logement abordable, et en particulier l'article 23 de la Constitution.

L'article 2.1.2. du Décret Foncier flamand, qui évoque la mission, évoque en résumé: « La politique foncière vise l'exploitation qualitative et socialement souhaitable de l'espace et doit au moins atteindre les objectifs suivants:... 2° soumettre une offre de terrains, d'immeubles et d'infrastructures suffisamment large et de qualité, qui sont nécessaires ou utiles pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels stipulés sous l'article 23 de la Constitution, et pour le droit au logement digne mentionné dans l'article 3 du Code du Logement flamand;... Nous constatons pourtant que ce décret vise essentiellement à doter des groupes de population d'un âge moyen ou avancé en logements abordables. La priorité ne concerne certainement pas les catégories les plus fragilisées. Cela vaut cependant bien pour les logements sociaux mis en location, mais leurs locataires sont d'origines très variées.

4. Quelle applicabilité directe pour l'article 23 de la Constitution? Jurisprudence, dignité humaine et standstill

4.1 **C'est, in fine, l'exploitation jurisprudentielle qui confère l'effet direct**

À quelle effectivité peuvent prétendre, sur le plan interne, les droits économiques, sociaux et culturels (et, parmi eux, le droit au logement)? L'article 23 de la Constitution est-il déjà fondé à engendrer, en l'état, des droits et des obligations? En raison de son libellé imprécis et, plus généralement, parce qu'elle ressortirait aux droits de l'homme de la deuxième génération (lesquels postulent une intervention effective de l'État pour, de ce fait, accéder à l'applicabilité), cette disposition novatrice se voit traditionnellement refuser un quelconque effet direct. « Les droits économiques et sociaux contenus dans l'article 23 de la Constitution n'ont aucun effet direct et ne peuvent par conséquent pas être contraignants pour le juge sur la simple base de leur inscription dans la Constitution », estime le Conseil d'État, section d'administration. C'est que les rédacteurs de l'article 23 ont explicitement chargé « la loi, le décret ou (l'ordonnance) » de garantir l'exercice de ces droits, étant entendu que cette concrétisation ne pourra se faire que graduellement, par petites touches, à la manière des impressionnistes.

Cet état de fait n'a cependant pas empêché plusieurs magistrats d'asseoir leurs décisions en matière de droit au logement (une trentaine au total) sur cette dis-

position programmatique. Ces quelques magistrats novateurs ont bien assimilé la leçon suivant laquelle il ne faut pas attendre qu'un droit soit effectif pour l'appliquer. C'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance. En tout cas, de nombreux plaideurs ont ainsi demandé – et obtenu – du juge qu'il sursoie à autoriser l'expulsion, au nom essentiellement du droit constitutionnel au logement.

4.2 Une triple source d'effets indirects

Par ailleurs, les droits économiques, sociaux et culturels charrient dans le sillage de leur consécration constitutionnelle trois conséquences *indirectes*, non négligeables:

- Le législateur ne peut demeurer passif: il a l'obligation morale sinon de consacrer formellement dans les faits le droit au logement, au moins d'en tenir compte dans les dispositions qu'il prendrait par la suite. Évoquant d'ailleurs la mise en œuvre du droit à un logement décent par les autorités régionales, la Cour d'arbitrage y voit explicitement une « obligation faite par l'article 23 ».
- Le législateur n'est plus fondé à édicter des dispositions qui restreindraient des droits énumérés par l'article 23. Interdisant au législateur de prendre des mesures qui iraient « à rebours » des réglementations acquises, cette contrainte *sui generis* de *standstill* (dite également de « cliquet »: on ne peut revenir en arrière) se situe à mi-chemin sur l'échelle de l'applicabilité entre la simple ligne de conduite et l'effet direct. Pour peu que l'autorité publique adopte une réglementation qui rabote le niveau des protections sociales déjà atteint, l'individu pourra s'en prévaloir en justice.
- La reconnaissance du droit au logement dans la Constitution sert, à tout le moins, de précepte d'interprétation pour le juge qui devra, en cas de conflit sur la portée de lois concurrentes, préférer à toute norme celle qui se rapproche le plus de l'objectif posé par le prescrit constitutionnel. « Si l'article 23 n'a pas d'effet direct », explique le Président du tribunal civil de Charleroi, « il n'en a pas moins une portée réelle par l'obligation qui est faite au juge d'interprétation des textes en conformité avec la Constitution ».

4.3 Le socle intangible de la dignité humaine

En réalité, les différents droits économiques, sociaux et culturels énumérés à l'alinéa 3 de l'article 23 trouvent, tous, leur source dans l'alinéa *premier* de cette disposition programmatique (« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine »). Ce n'est que parce qu'il a droit à la dignité humaine que, par voie de conséquence, l'individu se voit conférer le droit à un logement décent, le droit à un environnement sain, etc. Le vocable « à cette fin » mobilisé par le Constituant est suffisamment indicatif de ce rapport étroit. « Le droit au logement prolonge le principe de dignité humaine et le renforce », observe à cet égard la Cour d'appel de Liège.

Or, en raison de sa tournure explicite, l’alinéa premier de l’article 23 de la Constitution peut se voir reconnaître, lui, d’indéniables effets directs. Partant, « l’alinéa 1er de l’article 23 de la Constitution crée un *droit subjectif* directement applicable », infère le juge de paix de Verviers, dès lors que « personne ne peut se voir contraint de subir une situation contraire à la dignité humaine ». De même, c’est à cet alinéa – qu’il n’oublie pas de doter explicitement d’effet direct – que le juge de paix de Bruxelles adosse sa décision du 26 mai 2009 le conduisant à repousser la demande d’expulsion. Et, récemment encore (le 30 avril 2009), la présidente du tribunal du travail de Bruxelles condamnait, sous peine d’astreinte, l’agence fédérale FEDASIL à trouver d’urgence un hébergement à des demandeurs d’asile dès lors que l’absence de toute solution de logement s’apparente à une « voie de fait » qui « viole le droit à pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine ».

4.4 Zoom sur le *standstill*

Parmi les différents effets indirects charriés par l’article 23 de la Constitution, il importe de s’attarder un instant sur la règle du *standstill*, qui interdit au législateur d’aller à rebours des droits existants, tant ce principe semble fécond. Il faut le dire d’emblée, la formulation de l’article 23 ne rend aucunement compte de cette exigence de *standstill*. Les travaux préparatoires, en revanche, sont limpides, qui attribuent explicitement un tel effet à l’article 23. « Si l’on ne confère pas aux droits sociaux fondamentaux d’effet direct, l’on ne peut en déduire automatiquement que les droits fondamentaux en question n’ont qu’un effet indirect et n’entraînent aucune obligation pour les pouvoirs publics. Il est plus correct de parler d’une obligation de maintien des effets des normes, ‘standstill’ (...) Il ne pourra plus être porté atteinte aux droits reconnus dans la législation sans enfreindre la Constitution ». « Il ressort des travaux préparatoires de l’article 23 qu’en garantissant le droit à l’aide sociale, le Constituant avait en vue (...) que l’adoption de l’article 23 entraînerait l’obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur en interdisant d’aller à l’encontre des objectifs poursuivis (obligation dite de *standstill*) », confirme la Cour constitutionnelle. « Il s’ensuit (que) cette disposition constitutionnelle impose aux législateurs de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour où l’article 23 est entré en vigueur. Cette obligation ne peut toutefois s’entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l’aide sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d’adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l’article 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d’apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré ».

Si aucune décision de jurisprudence belge n’a – pour l’instant – fait expressément application du mécanisme du *standstill* en matière de droit au logement, le

droit au travail (ou plutôt, en l'espèce, le droit de ne pas travailler sous la contrainte), le droit à l'aide sociale, le droit à l'environnement (consacrés eux aussi par l'article 23 de la Constitution) ainsi que le droit à la mobilité, le droit des marchés publics et, surtout, le droit à l'enseignement ont bien davantage inspiré les préteurs. Certaines juridictions, par ailleurs, ont reconnu un effet de *standstill* à l'ensemble des dispositions de l'article 23 de la Constitution.

5. Conclusion: le résultat des droits fondamentaux, le coeur de la « dignité humaine » et le besoin d'une politique d'accompagnement des droits fondamentaux

Pour conclure, revenons au coeur des droits fondamentaux. La littérature reconnaît que la protection des droits fondamentaux fait souvent appel au concept de dignité humaine. Celui-ci est d'ailleurs repris dans les premières lignes de l'article 23 de la Constitution belge. Il ne faut pas uniquement tenir compte du résultat juridique du droit fondamental, comme la coupure d'énergie, mais également de la situation sur le terrain (« *law in the books* » et « *law in action* »).

En outre, l'intégration socio-économique des droits sociaux fondamentaux exige d'accorder de l'attention à une politique d'encadrement, qui présente des caractéristiques de productivité. On peut également songer aux techniques de mise en place d'une préparation approfondie et d'un encadrement scientifique de la nouvelle législation appelée à étoffer les droits fondamentaux. Il s'agit désormais inévitablement d'une approche multiniveau, tant en ce qui concerne la législation (internationale, fédérale, régionale et locale) que pour les acteurs dans la politique de logement et du travail social. Un observatoire de la politique sociale pourrait également rappeler l'importance du baromètre des droits fondamentaux, tel que développé récemment dans le cadre du travail social (voir aussi la province de Flandre orientale). La conception du travail social de Piessens devrait être retravaillée et traduite en fonction de la problématique de la relation entre les droits fondamentaux, surtout le droit au logement décent et la lutte (plutôt que l'encadrement) contre les situations de pauvreté.

Il n'y a pas lieu de rougir du bilan de l'article 23 de la Constitution consacrant, entre autres droits économiques, sociaux et culturels, le droit au logement; même si beaucoup reste à faire, notamment sur le plan de l'*effectivité* des droits. Qui songerait ainsi à nier l'accélération législative observée depuis la promulgation de cette disposition programmatique (codes régionaux du logement, révision de la loi sur les baux de résidence principale, etc.)? Sur le plan judiciaire, par ailleurs, l'adoption des différents instruments internationaux consacrant le droit au logement n'a jamais suscité l'activité juridictionnelle qu'on a enregistrée depuis l'insertion dans notre charte fondamentale de ce même droit au logement, preuve supplémentaire s'il en est de l'utilité d'un pareil symbole constitutionnel (plus facilement accessible pour les praticiens – et donc mobilisable – qu'une norme

supranationale). En cela, ces magistrats ont pleinement rempli le rôle, attribué par Antoine Garapon, de « gardien des promesses » inscrites au cœur des lois. Par la bande, se trouve réhabilitée une certaine conception de la justice, comme *productrice* de droit. « Avant de sanctionner, la sentence vise à dire le droit », souligne Paul Ricœur. Il ne faut pas que « le glaive éclipse la balance ».

CHAPITRE 11

L'européanisation de la politique d'intégration « belge » : les instruments européens souples et leur impact

Nicolas van Puymbroeck, Ilke Adam & Hannelore Goeman

1. Introduction

En comparaison avec d'autres domaines politiques, la politique d'intégration vis-à-vis des personnes issues de l'immigration n'a reçu une dimension européenne que très récemment. A l'exception de quelques mesures politiques catégoriques, les autorités européennes ont exploité le panel d'instruments de coordination et d'incitants financiers souples afin d'influencer la politique d'intégration des États membres. Dans la littérature scientifique, la politique d'intégration était autrefois exclusivement étudiée sur la base de processus de développement *endogènes* au niveau de l'Etat, de l'entité fédérée ou de l'administration locale (Penninx e.a., 2005). Avec l'apparition d'une politique d'intégration européenne, il convient d'accorder de l'attention à l'influence *exogène* sur la politique (*policy*), le processus politique (*politics*) et la construction institutionnelle (*polity*) en matière d'intégration dans les différents Etats membre (Börzel & Risse, 2003).

Sur la base d'une version adaptée de la « *Three-Step Approach* » classique de Cowles, Caporaso et Risse (2001), nous étudions dans ce chapitre l'européanisation¹ de la politique d'intégration « belge ». Nous allons tout d'abord expliquer l'histoire et la finalité de la politique d'intégration européenne. Nous nous arrêtons ensuite aux principaux développements de la politique d'intégration « belge », à sa construction institutionnelle et à ses processus politiques centraux. Troisièmement, nous n'allons pas nous arrêter sur l'instrumentation législative dure de l'Union en matière d'intégration, plus précisément la politique antidiscrimination, la politique de regroupement familial et la politique en matière de séjour de longue durée des ressortissants de pays tiers, mais nous allons étudier l'impact d'un instrument de coordination européen souple (Points de contact nationaux en matière d'intégration (PCNI)) et d'un instrument financier souple (Fonds Européen d'Intégration (FEI)).

2. Cadre théorique et objectif de l'étude

Dans le cadre d'un processus d'européanisation, il convient de se demander comment les instruments politiques européens « souples » vont se retrouver et être adaptés dans les Etats membres. En sciences politiques, trois théories concurrentes ont été développées et attribuent un rôle central aux institutions lors de la conciliation des influences exogènes, à savoir le « *Rational Choice Institutionalism (RI)* », le « *Sociological Institutionalism (SI)* » et le « *Historical Institutionalism (HI)* » (Hall & Taylor, 1996; Bache, 2008). La différence entre les trois théories se situe surtout dans une autre « ontologie » des acteurs politiques. Pour le RI, les acteurs politiques sont dirigés de manière rationnelle en finalité par des préférences « innées ». Les institutions forment dans cette optique un moyen de défendre ces préférences. Si l'influence exogène modifie l'efficacité des institutions, on peut choisir de changer les institutions. Pour le SI, les préférences des acteurs politiques se développent par contre en interne, dans les institutions. La continuité et la formation des institutions sont intimement liées aux valeurs et aux normes sur la légitimité des institutions. Si l'influence exogène introduit des cadres cognitifs et normatifs concurrents, les acteurs politiques peuvent décider de modifier les institutions. Enfin, le HI met l'accent sur la dépendance du développement des institutions et les effets imprévisibles que ce développement peut exercer sur le comportement des acteurs politiques. Le rythme et le timing d'une influence exogène sur le processus endogène sont donc avancés comme des variables cruciales pour expliquer les liens avec les influences exogènes. Dans ce chapitre, aucun choix « ontologique » n'est fait et les trois théories différentes sont utilisées en tant que cadres de recherche « épistémologiques ». Nous nous penchons plus précisément sur la structure d'intérêts institutionnalisée des acteurs politiques (RI), les normes et valeurs prédominantes (SI) et le rythme ainsi que le *timing* (HI) pour expliquer le développement dans la politique (*policy*), le processus politique (*politics*) et la construction institutionnelle (*polity*) en matière d'intégration.

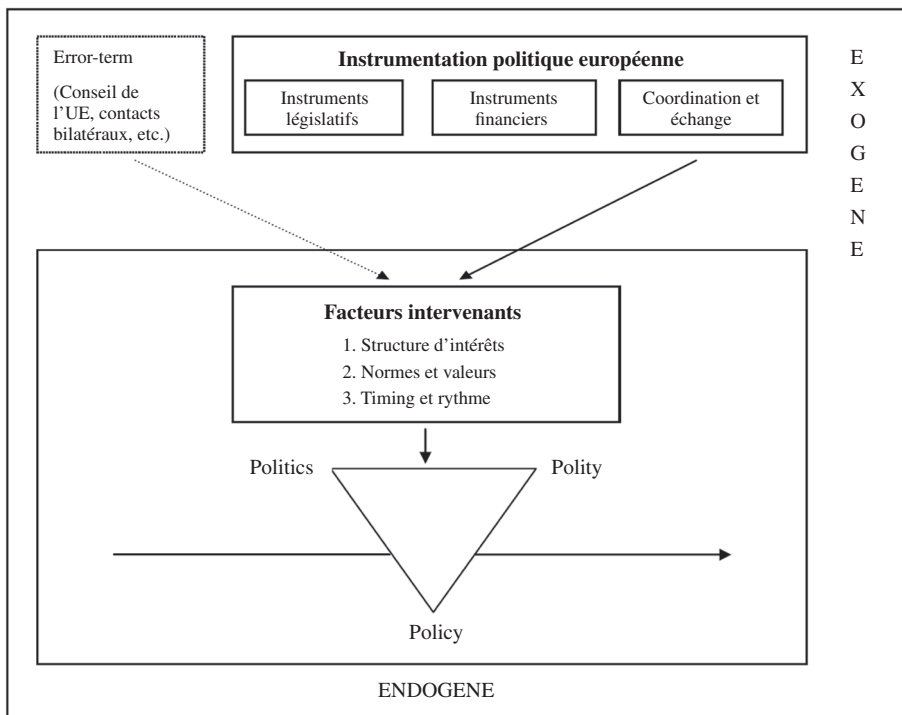
Sur la base de notre cadre théorique, nous formulons une *première hypothèse* selon laquelle plusieurs « modèles »² de politique d'intégration agiront d'une autre manière avec les initiatives européennes en matière de politique d'intégration. Une *seconde hypothèse* suppose que les différents instruments politiques européens créeront d'une autre manière une influence de la politique d'intégration (Knill & Lenschow, 2005).³

Suite à la répartition complexe des compétences dans le fédéralisme dual belge, ces hypothèses peuvent être étudiées en comparant deux orientations politiques différentes en matière d'intégration (Communauté flamande et Région wallonne) par rapport à leurs rapports avec deux instruments politiques européens différents (PCNI et FEI).⁴ Cela permet aussi de voir si la position de départ différente des orientations en matière de politique d'intégration via l'européanisation débouche sur une plus grande convergence (Börzel & Risse, 2008). Il faut en outre analyser si l'européanisation est l'occasion de reconfigurer la répartition complexe des compétences en Belgique en matière d'intégration (Beyers & Bursens, 2008). Il ne s'agit notamment pas d'une variable immuable indépendante de l'influence européenne.

En vue de délimiter le champ d'étude, nous entendons par « politique d'intégration » *toutes les mesures politiques ayant pour but direct d'améliorer la participation formelle et substantielle des personnes issues de l'immigration qui disposent d'un permis de séjour définitif, et ce dans différents domaines sociaux. Puisque le processus d'intégration a été pensé comme un processus interactif, la politique d'intégration peut être orientée tant vers la population majoritaire que vers les minorités issues de l'immigration.*

Cette définition est inspirée par le cadre politique européen. Elle limite tout d'abord le groupe cible de la politique aux « ressortissants des pays tiers » avec un statut de séjour fixe. Ensuite, les infrastructures qui entrent dans le cadre de l'offre générale de la société de bien-être sont exclues. Bien que de telles infrastructures puissent contribuer à l'intégration des ressortissants de pays tiers, elles n'ont pas été créées dans le but direct d'influencer leur processus d'intégration. L'adaptation des infrastructures générales à la situation des personnes issues de l'immigration est donc une forme « indirecte » de politique d'intégration. On ne peut toutefois pas conclure de la distinction entre politique d'intégration « directe et indirecte » que la politique d'intégration indirecte contribue moins à l'intégration des ressortissants de pays tiers. La terminologie renvoie plus au groupe cible de la politique qu'aux résultats des politiques publiques.

Figure 1 – Cadre théorique: Download de l'européanisation de la politique (*policy*), du processus politique (*politics*) et de la construction institutionnelle (*polity*) en matière d'intégration.



3. La politique de l' integration Européenne

3.1 Nature et fondement juridique de la politique européenne

L'intégration n'est pas tout à fait un nouveau terme dans le vocabulaire européen. Depuis les années septante, la Commission souligne sans cesse le fait que la coopération européenne en matière de politique de migration exige aussi un effort commun au niveau de la politique d'intégration. En 1974, la Commission appelait déjà pour la première fois dans son « Plan d'action pour les travailleurs migrants et leur famille » à la « coordination de la politique nationale des Etats membres en ce qui concerne la migration et les migrants » (COM(74)2250). Puisque la question de l'intégration touche des questions fondamentales sur la souveraineté et l'adhésion (nationale), les Etats membres se sont longtemps opposés à toute forme d'intervention européenne dans la politique d'intégration nationale. Lorsque la Commission a voulu développer un mécanisme de communication et de consultation en 1983 pour mieux coordonner la politique de migration et d'intégration des Etats membres, elle a été assignée en justice par quelques Etats membres car elle aurait outrepassé sa compétence.

Pendant longtemps, il n'y a pas eu au niveau européen de fondement juridique explicite pour le développement ou la coordination de la politique d'intégration. Ce n'est que dans le récent Traité de Lisbonne (2009) que l'on a pour la première fois mentionné clairement des mesures d'intégration. L'article 63 bis (4) stipule que « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des Etats membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire ». L'harmonisation directe de la législation d'intégration nationale est toutefois explicitement exclue; l'interprétation concrète de la politique reste une responsabilité directe des Etats membres. Ce manque de base légale n'a toutefois pas empêché le développement d'un cadre politique européen pour l'intégration au cours de cette dernière décennie. Ce que l'on entend au niveau européen par politique d'intégration se compose en fait d'un mélange de « hard » et « soft law » (Trubek & Trubek, 2005). D'une part, les deux directives sur l'antidiscrimination (2000/43/CE; 2000/78/CE) ainsi que celle sur le regroupement familial (2003/86/CE) et les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (2003/109/CE) font partie de la politique d'intégration ferme. D'autre part, la politique d'intégration européenne se compose d'un ensemble d'instruments politiques souples qui doivent encourager les Etats à évaluer et repenser leur politique d'intégration nationale.

3.2 Deux tournants dans l'histoire

Il convient de s'arrêter sur deux importants tournants pour comprendre pourquoi la politique d'intégration a intégré le portfolio européen. Un *premier tournant important* a été la publication du Plan d'action de Tampere de 1999. Dans

les Conclusions de Tampere de la présidence finlandaise, les chefs d'Etat et de gouvernement demandaient une « *more vigorous integration policy* » au niveau européen. Une telle politique devait être orientée sur la réalisation de droits plus égaux pour les citoyens européens et non européens ainsi qu'une amélioration de la politique antidiscrimination existante. Cette déclaration marque le départ du développement d'un cadre européen pour la politique d'intégration. La raison de l'impact du Plan d'action de Tampere doit être cherchée dans la combinaison d'un changement institutionnel faisant suite à la ratification du Traité d'Amsterdam et du contexte politique dans les Etats membres.

Le Traité d'Amsterdam est un tournant dans le développement d'une politique de migration « commune » au niveau européen. Le Traité a réalisé une « communautarisation » (partielle) de la politique de migration et d'asile; la compétence sur ces sujets est passée du troisième pilier intergouvernemental au premier pilier supranational. Le fait que l'article 63 prévoyait désormais une base légale pour la réglementation européenne en matière d'accès et de séjour des ressortissants de pays tiers était un point important pour la politique d'intégration. Le nouvel article 13 conférait en outre la compétence en matière d'antidiscrimination à la Communauté européenne. La Commission avait donc pour la première fois la possibilité de lancer des propositions pouvant profiter directement à l'intégration des ressortissants de pays tiers (Goeman, 2008).⁵ De plus, l'intégration était un important sujet de l'agenda politique de plusieurs Etats membres dans les années 90. Kerstin Rosenow soutient ainsi que l'agitation nationale sur la question de l'intégration aurait encouragé les parties gouvernementales à chercher de nouvelles solutions au niveau européen, où d'autres domaines politiques avaient déjà été coordonnés avec succès (Rosenow, 2009). L'intégration a donc été inscrite à l'agenda européen à Tampere dans l'espoir de générer de nouvelles idées pour aborder la problématique de l'intégration. En fait, les chefs d'Etat et de gouvernement n'avaient aucune idée concrète de ce qu'il fallait attendre de cette initiative; c'était à la Commission de compléter ce domaine politique.

Au départ, la Commission devait favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers via la voie légale. Sur la base d'une large interprétation du nouvel article 63 (3) et (4) sur le séjour des ressortissants de pays tiers, la Commission a proposé respectivement en 2000 et 2001 une Directive sur le « Regroupement familial » et le « Séjour de longue durée des ressortissants de pays tiers » dans le but explicite d'encourager l'intégration de ces derniers. Cette démarche s'est avérée être une erreur: au lieu de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en leur faisant espérer un statut de séjour stable ainsi qu'une situation familiale normale, les Etats membres ont finalement convenu d'utiliser l'intégration en tant que condition dans les deux directives. Ils espéraient ainsi pouvoir limiter le nombre de demandes de regroupement familial ou de statut de séjour de longue durée. Les attentats de septembre 2001 ont renforcé cette approche restrictive; plus que jamais, la migration a été considérée, également au niveau européen, comme un problème de sécurité et l'accent a été mis sur le contrôle aux frontières et la lutte contre l'immigration illégale. L'intégration a pour ainsi dire totalement disparu

de l'agenda (Goeman, 2008). La proposition de la Commission de 2001 visant à introduire une Méthode ouverte de Coordination en ce qui concerne la politique d'immigration et d'intégration européenne n'allait pas arriver sur la table du Conseil (COM(2001) 37).

En 2002, lors de la présidence danoise, l'intégration a été à nouveau placée parmi les priorités de l'agenda européen. Après les Conclusions de Tampere, il s'agit du *second tournant* de l'histoire de la politique d'intégration européenne. Désormais, l'interaction entre la Commission et les présidences successives allait accélérer la politique d'intégration européenne. Ce sont surtout le Danemark et les Pays-Bas qui ont joué un important rôle de pionnier; ce n'est d'ailleurs pas un hasard s'il s'agit de deux pays où l'intégration figure parmi les priorités de l'agenda national. Le Danemark a donné le départ avec une grande conférence sur l'intégration et le marché du travail. Dans une tentative visant à ancrer fermement l'intégration dans l'agenda européen, les autorités danoises ont ensuite proposé de détacher un de leurs experts en politique d'intégration à la Commission. Depuis 2003, cette personne aurait largement donné forme à la politique d'intégration européenne. Rien d'étonnant dès lors à ce que l'accent danois sur le travail semble être une condition cruciale pour l'intégration dans la Communication sur « L'intégration, l'Immigration et le Travail » lancée en juin 2003 en tant que texte de vision (COM(2003) 336).

3.3 Vers une politique d'intégration européenne souple

En juin 2003, les Points de contact nationaux en matière d'intégration ont été créés. L'objectif était de rassembler régulièrement les représentants nationaux en vue d'identifier et d'échanger les bonnes pratiques en matière d'intégration. Cela s'est fait officiellement sur demande de la présidence grecque, mais en réalité, « l'Athens Migration Policy Initiative » (AMPI) était responsable de la reprise de cette requête dans les Conclusions de Thessalonique de juin 2003. L'AMPI a été créée après que le ministère grec des Affaires étrangères a demandé à la cellule de réflexion américaine Migration Policy Institute (MPI) de rassembler plusieurs experts en la matière en vue « d'introduire des idées innovantes dans le débat politique européen ». Outre des académiciens de premier plan, les principaux responsables politiques en matière de migration et d'intégration de la DG Affaires sociales et Emploi et de la DG Justice et Affaires intérieures ont siégé dans ce groupe de travail. La proposition visant à créer des Points de contact nationaux venait donc partiellement de la Commission. Cela est aussi valable pour les Rapports annuels sur la Migration et l'Intégration qui ont également été postulés dans les Conclusions de Thessalonique. En dressant chaque année un aperçu des informations disponibles sur les flux migratoires et la politique de migration et d'intégration menée dans les différents Etats membres, on espérait promouvoir « des initiatives politiques [européennes] pour une gestion plus efficace de la migration en Europe ». Environ un an plus tard, en juin 2004, la Commission a publié son premier rapport annuel sur la migration et l'intégration. En partant de la constatation que les Etats membres abordaient la problématique de l'intégration de

manière très différente, la Commission a demandé au Migration Policy Group (MPG) (une éminente cellule de réflexion sur la migration à Bruxelles) de rédiger avec les Points de contact nationaux un premier « Manuel européen sur l'Intégration pour les décideurs politiques et les exécutants ». En novembre 2004, cet ouvrage a été lancé dans le but de fournir plusieurs recommandations pratiques et de bons exemples aux différents acteurs du secteur de l'intégration dans toute l'Europe.

Entre-temps, les Pays-Bas avaient repris la présidence européenne le 1er juillet 2004. La ministre hollandaise Rita Verdonck avait fait de la politique d'intégration une priorité absolue et voulait qu'il en soit également ainsi au niveau européen (Goeman, 2008). C'est ainsi que l'intégration a occupé une place importante dans le Programme de La Haye de novembre 2004, le successeur du Programme de Tampere, qui devait définir les lignes directrices pour la politique européenne en matière de justice et d'affaires intérieures pour les cinq prochaines années. Sous la présidence hollandaise, les « Principes de base communs pour l'intégration » ont également été développés. On peut les considérer comme les « Onze Commandements » de la politique d'intégration européenne. Ils postulent des priorités communes en matière d'intégration devant inspirer la politique d'intégration nationale et européenne. Le premier principe souligne par exemple le fait que l'intégration doive être un processus bidirectionnel, tandis que les principes suivants mettent en autres en lumière l'importance du travail, de l'enseignement et de l'accès aux institutions.

Quelques mois plus tard, la Commission a publié un « Agenda commun pour l'intégration » dans lequel elle associait ses propres idées aux principes avancés par les Etats membres. L'objectif était de développer un cadre de référence dans lequel les différentes initiatives que la Commission avait déjà prises en matière d'intégration étaient rassemblées pour former un ensemble cohérent. En tenant compte de l'expérience selon laquelle la matérialisation d'une législation ferme est difficile, la Commission a opté pour une stratégie alternative; « l'Agenda commun » est un instrument *soft-law* caractérisé par plusieurs académiciens comme la pierre angulaire d'une quasi Méthode ouverte de Coordination (Carrera, 2009; Velluti, 2007 e.a.). Bien que la proposition visant la création d'une MOC en matière de migration et d'intégration ait été rejetée en 2001, la Commission a réussi quatre ans plus tard à introduire une forme de direction similaire, sans la dénommer explicitement de la sorte.

La publication de cet « Agenda commun » a remis en lumière plusieurs propositions qui avaient déjà été formulées sous la Présidence hollandaise en 2004. L'évaluation positive de l'époque des projets avec financement INTI (une ancienne ligne budgétaire qui avait pour objectif de soutenir l'intégration des ressortissants des pays tiers en Europe) avait tout d'abord débouché sur l'idée visant la création d'un Fonds Européen d'Intégration. En juin 2005, la Commission avait déjà formulé une proposition sur la création d'un Fonds Européen d'Intégration (FEI) en tant qu'élément d'un « Programme-cadre plus large pour la Solidarité et la Gestion de Flux migratoires pour la période 2007-2013 » (COM(2005)123). Ce programme forme un ensemble cohérent de quatre fonds,⁶ chacun avec leur propre intention, qui visent ensemble à concrétiser l'objectif d'un espace commun

de sécurité, de liberté et de justice. Grâce au financement spécifique du FEI, les Etats membres peuvent corriger leur politique d'intégration à l'aide des « Principes de base communs ». L'approbation de cette proposition s'est avérée être un processus difficile; quelques Etats membres n'étaient pas convaincus de la plus-value de ce programme pour leur politique d'intégration nationale et ont refusé d'y participer. Ce n'est qu'en juin 2007 que cette proposition a finalement été acceptée par le Conseil (2007/435/CE). La réalisation du site Web européen pour l'Intégration, une autre proposition lancée sous la présidence hollandaise, s'est aussi fait attendre. Ce n'est qu'en avril 2009 que le site Web a finalement été accessible en ligne.

Le lancement du site Web marquait la clôture de « l'Agenda commun ». Sous la présidence suédoise, une première tentative a été faite fin 2009 en vue de développer des indicateurs concrets pour plusieurs « Principes communs » afin de lancer un processus de « *benchmarking* ». Toutefois, comme l'a fait comprendre le Commissaire européen compétent Malmström lors de la dernière Conférence interministérielle sur l'Intégration à Saragosse (avril 2010), l'Union européenne cherche toujours un successeur de « l'Agenda commun pour l'intégration ».

4. La politique d'intégration en Belgique

La présence des travailleurs étrangers, qui ont été massivement recrutés après la Seconde Guerre mondiale, a longtemps été considérée comme temporaire en Belgique. Bien que des mesures politiques aient été prises dès le départ par rapport à ces travailleurs étrangers et à leur famille, l'objectif de cette politique était différent de ce que l'on entend par la politique d'intégration actuelle. Après l'arrêt de recrutement de 1974, on s'est lentement rendu compte que ces travailleurs étrangers n'étaient pas des oiseaux de passage (Piore, 1979), mais qu'ils allaient rester pour de bon (Castles, 1984). Cela a débouché sur le développement non seulement d'une politique d'accueil, mais aussi d'intégration.

La prise de conscience croissante de la présence permanente des travailleurs étrangers coïncide en Belgique avec la fédéralisation de la politique en matière de migrants. Après une courte période de compétence régionale (1974-1980), un premier transfert de compétence a eu lieu en 1980: l'intégration est passée au paquet de compétences des Communautés. Les autorités fédérales restent toutefois toujours compétentes pour plusieurs points centraux relatifs à l'intégration des migrants et de leurs descendants, comme la législation sur la nationalité, l'attribution de droits politiques ou encore la politique contre le racisme et la discrimination. Le niveau fédéral fait en outre office depuis la fin des années '80 de plaque tournante pour la concertation entre les différentes autorités compétentes. Enfin, la Cour d'Arbitrage a jugé en 1996 que la protection des intérêts des personnes issues de l'immigration était en principe une matière à laquelle chaque législateur, quel que soit le niveau de compétence, devait accorder de l'attention.⁷

4.1 La politique d'intégration fédérale

4.1.1 *Définition de l'intégration et propositions politiques innovantes dans une politique générale sur les étrangers et la discrimination (1980-1999)*

L'acceptation de la présence permanente des migrants et de leur descendance a débouché dans les années '80 sur d'importantes mesures, comme l'adaptation de la législation sur la nationalité par un renforcement du principe « d'ius soli » et le développement d'une politique en matière de racisme (loi Moureaux 1981). Lorsque le Vlaams Blok a enregistré une forte augmentation de son score lors des élections communales de 1988, les autorités fédérales ont réagi avec la création du Commissariat royal à la Politique des immigrés (CRPI), l'institution d'un Comité interministériel pour la Politique des immigrés et la création du Fonds d'impulsion à la Politique des immigrés. Le CRPI était compétent pour « l'étude et la proposition de mesures par rapport à la problématique des immigrés », principalement dans les domaines politiques du travail, de l'enseignement et du logement, et ce pour une période de 4 ans (1989-1993). Le Comité interministériel devait être un instrument de coordination entre la politique fédérale et la politique des entités fédérées. Après les troubles de mai 1991 (Rea, 2001), il a été décidé de créer le Fonds d'impulsion à la Politique des immigrés. Le Fonds d'impulsion devait financer des projets d'intégration, principalement dans les 5 plus grandes villes. Le contenu des priorités de ce fonds est très différent d'un point de vue régional (Sacco en Rea, 2006; Wets 2006). Certains projets sont directement sélectionnés au niveau fédéral, mais la majeure partie des projets sont approuvés par les régions qui apportent également leur propre contribution budgétaire. S'il était initialement prévu que ce fonds finance des projets d'intégration pour une courte période, le fonds d'impulsion est devenu, près de 20 ans après sa création, un instrument fédéral structurel soutenant les politiques d'intégration fédérale et régionale.

Pendant la première moitié des années '90, la définition de l'intégration ainsi que les propositions politiques du Commissariat occupaient une place centrale dans les débats et les documents politiques relatifs à la politique d'intégration des entités fédérées. La fin de son mandat en 1993 a marqué la fin d'une période au cours de laquelle le discours fédéral sur l'intégration occupait une place centrale. Nous allons par conséquent nous pencher (cf. point 4.2) principalement sur les cadres politiques sous-jacents (Schön en Rein, 1994) de la politique d'intégration des entités fédérées et leur évolution dans le temps. Cela n'implique toutefois pas que le rôle du niveau fédéral en matière de politique d'intégration ait depuis lors pris fin.

En exécution de l'accord du gouvernement fédéral, le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme' (CECLR) a été créé en 1993 pour succéder au CRPI. Depuis sa fondation, le CECLR est compétent pour l'harmonisation de et le dialogue sur la politique d'intégration des différentes entités nationales (Adam, 2010, p.36).⁸ Cette compétence prend forme de trois manières différentes. Le CECLR a tout d'abord assuré dans les années '90 l'organisation de différentes Conférences interministérielles visant une coordination des lignes politiques en

matière de politiques sur les immigrés en général et la politique d'intégration en particulier des différents gouvernements belges. Ensuite, la gestion administrative du fonds d'impulsion a été attribuée au Centre. Enfin, le CECLR a dernièrement été désigné comme point de contact national belge en matière d'intégration (cf. 5.2). Outre cette fonction de coordination, le centre assume également un rôle central dans la lutte contre le racisme et la politique antidiscrimination. Au départ, les activités du Centre se concentraient sur la discrimination basée sur la race et l'ethnicité. Une demande d'élargissement des bases de discrimination est apparue en 1999. Les deux directives antidiscrimination européennes de 2000 (relative à la race ou à la descendance ethnique: 2000/43/CE; relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail: 2000/78/CE) ainsi qu'une note gouvernementale de 2000 ont inspiré une loi antidiscrimination générale, approuvée en 2003. Elle s'accompagnait d'un élargissement du paquet de tâches du CECLR, qui allait au-delà de l'attention exclusive accordée à la race et à l'ethnicité.

Il ressort des déclarations gouvernementales fédérales des années '90 que la politique d'intégration au niveau fédéral était dans l'ombre de la politique d'immigration (Delruelle & Torfs, 2005, p.100). La définition d'intégration ainsi que les propositions politiques innovantes du CRPI ont été inscrites dans une politique générale en matière d'étrangers où l'immigration, en tant que compétence fédérale exclusive, occupait une place centrale. Dans la terminologie d'Huysmans (2000), il était question d'une '*securitization of migration*': l'immigration, et par conséquent les immigrés, étaient *framed* (cadrés) comme un problème de sécurité (Delruelle & Torfs, 2005, p.100). C'est ce qu'il ressort entre autres du renvoi implicite ou explicite aux immigrés lors du développement des contrats de sécurité, une initiative qui remonte au Conseil des ministres du 19 juin 1992 suite aux agitations de 1991 (CECLR, 1994, p.71). L'attention prépondérante accordée à l'immigration et à sa dimension de sécurité ressort également des dossiers des Conférences interministérielles, dont la traite des êtres humains, le kidnapping, la délivrance de visa et la relation police-immigrés (CECLR, 1995; CECLR, 1996). L'attention était également accordée aux dossiers symboliques (comme la reconnaissance du culte islamique), aux dossiers liés au travail (comme le débat sur les cartes professionnelles et l'accès aux emplois dans l'administration publique (CECLR, 2003, p.147-150)) et aux dossiers plus humanitaires (comme l'intervention interculturelle dans les soins de santé).

4.1.2 *Vers une politique basée sur la diversité et l'Interculturalisation (1999-2010)*

D'après la déclaration gouvernementale de Verhofstadt I en 1999, l'intégration devait bénéficier d'une plus grande importance au niveau fédéral. Avec un plaidoyer pour une société ouverte et tolérante, la prépondérance du cadre de sécurité était sous pression. Au niveau fédéral, le terme « intégration » a toutefois systématiquement été abandonné et on est passé d'une politique d'intégration vers une politique de diversité et d'interculturalisation. Parallèlement, le système des

Conférences interministérielles a pris temporairement fin. Nous allons nous pencher sur deux importantes initiatives apparues sous Verhofstadt I et leurs conséquences ultérieures.

Tout d'abord, en 2002, un projet de table ronde appelé « Mieux vivre ensemble » a été développé à l'initiative du Premier ministre de l'époque, Guy Verhofstadt (VLD), et de la vice-Première ministre Laurette Onkelinx (PS) (Delruelle & Torfs, 2005, p.5). L'objectif du projet était d'encourager le dialogue entre différentes cultures et de freiner la violence raciste ravivée dans la société belge. Ce qui était au départ une initiative relativement limitée n'a cessé d'évoluer au cours des législatures suivantes. A l'initiative de la ministre de l'Intégration sociale, de l'Égalité des Chances et de l'Interculturalité Marie Arena (PS), le projet de table ronde a été remplacé par une Commission pour le Dialogue interculturel créé en 2004 et prévue pour une période d'un an. Cette Commission a tenté, en partant d'un point de vue thématique plutôt que d'un point de vue de répartitions des compétences, de concentrer la vision d'une large gamme d'acteurs sociaux par rapport à une société interculturelle. Outre cette entreprise cognitive, qui a débouché sur des propositions politiques pour les différentes autorités belges concernées, une première amorce a été donnée pour la sensibilisation du grand public à l'aide d'un site Web avec forum de discussion. Un site Web fédéral « New in Town » a également été lancé pour accompagner les primo-arrivants dans leurs premières démarches dans la société belge.

Avec la création des « Tables rondes de l'interculturalité », l'accord du gouvernement fédéral de 2008 prévoyait un successeur pour le projet de table ronde « Mieux vivre ensemble » et la Commission pour le Dialogue interculturel. Quatre objectifs étaient à la base des nouvelles Tables rondes, à savoir la sensibilisation à grande échelle du thème de l'interculturalité (1), le développement d'une politique de communication pour attirer l'attention sur la richesse des cultures (2), l'échange de bonnes pratiques entre les acteurs publics et privés à différents niveaux politiques (3) et la formulation de propositions politiques concrètes (4). Pour le dernier objectif, on travaille également sur le rapport final de la Commission pour le Dialogue interculturel, mais le but n'est pas uniquement cognitif de nature. Après l'introduction du rapport final, prévu pour septembre 2010, une Conférence interministérielle sera convoquée et les différentes autorités belges compétentes évalueront ce que l'on peut faire avec les recommandations dans la pratique. En ce qui concerne les autres objectifs, trois appels à projet ont été annoncés d'une part et des études scientifiques ont été commandées d'autre part.

Une *seconde initiative importante* porte sur l'adaptation de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Jusqu'en 2002, les ressortissants des pays tiers ne disposaient d'aucun droit légal à un minimum de moyens d'existence, le dernier filet de sauvetage pour les personnes socialement vulnérables vivant dans la société belge.⁹ Dans le cadre de la loi du 2 avril 1965, qui attribuait aux CPAS une liberté clairement discrétionnaire pour accorder leur aide, les ressortissants des pays tiers ont souvent reçu dans la pratique, pour des considérations humanitaires, une aide équivalente. Avec la loi sur le Droit à l'In-

tégration sociale (Loi DIS 2002), les étrangers représentaient une catégorie ayant droit à la protection minimale. Cette adaptation a entraîné une sensible augmentation de la proportion de non-Belges provenant d'un pays non européen utilisant cette provision générale. Ainsi, en 1999, à peine 2% de non-Belges provenant d'un pays non européen utilisaient le minimum de moyens d'existence, tandis que ce pourcentage était en 2009, suite à la modification de la législation, de 19% (SPP Intégration sociale, propres calculs). Cela illustre l'hétérogénéité du public cible des Centres publics d'action sociale (CPAS), les services publics locaux compétents pour l'attribution du minimum de moyens d'existence. Leur mission consiste à soutenir l'intégration sociale des personnes et des ménages les plus vulnérables. L'allocation sociale n'est qu'une des solutions possibles pour atteindre cet objectif. La fourniture d'un emploi est une manière plus durable de concrétiser l'intégration sociale. Le seuil vers l'emploi est toutefois trop élevé pour de nombreux ressortissants des pays tiers bénéficiant d'une aide sociale et des infrastructures spécifiques sont donc nécessaires. Les CPAS ont entre autres été habilités à prévoir un programme adapté pour ce groupe cible spécifique grâce au financement du FEI (cf. 5.1).

Les initiatives précédentes illustrent la position qu'a adoptée la sphère fédérale depuis 1999 au niveau de la politique d'intégration. L'attention est tout d'abord accordée à la promotion de l'interculturalité et de la diversité. Cet objectif se retrouve dans des domaines variés, de la politique des grandes villes à la politique de personnel fédérale.¹⁰ Ensuite, le niveau fédéral adapte les infrastructures de bien-être existantes en fonction des besoins des personnes issues de l'immigration. Troisièmement, le niveau fédéral propose un cadre de rencontre et d'échange de connaissances et d'initiatives prises à différents niveaux de compétence. A l'aide du Fonds d'impulsion fédéral et de toutes sortes d'appels à projet plus limités, il encourage enfin les projets d'intégration innovants, les campagnes de sensibilisation et les recherches scientifiques.

4.2 La politique d'intégration des entités fédérées (1980-2009)

4.2.1 *Du multiculturalisme commun aux voies divergentes (1980-1988)*

Jusqu'à la fin des années '80, les politiques d'intégration des Communautés française et flamande étaient équivalentes. Elles se composaient du financement d'activités orientées sur l'accompagnement sociojuridique des immigrés et de leur famille. Des organisations liées au mouvement socialiste et catholique ont en outre organisé des activités culturelles ainsi que des cours de langue.¹¹ Les deux Communautés ont soutenu des initiatives visant la conservation de la culture d'origine. Parallèlement, l'attention politique pour la question de l'intégration est restée relativement limitée.

L'administration en Belgique francophone, les comités consultatifs régionaux pour les immigrés et les organisations liées aux piliers et étaient des acteurs im-

portants dans la définition d'un cadre politique multiculturaliste légèrement interventionniste.¹² Deux événements différents, la création de la Région de Bruxelles-Capitale (1989) d'une part, et l'importante ascension électorale du Vlaams Blok (1988 et 1991) d'autre part, ont conféré une place prépondérante au chapitre de l'intégration dans les agendas gouvernementaux. Tandis que l'attention politique croissante pour la question de l'intégration en Communauté française a débouché sur l'abandon du cadre politique multiculturaliste au profit d'une vision universaliste ou assimilationniste de laissez-faire,¹³ cette inscription plus importante de la question de l'intégration à l'agenda gouvernemental en Flandre a entraîné un renforcement de l'ancien cadre multiculturaliste.

4.2.2 *La Flandre renforce sa politique multiculturaliste (1988-2000)*

Malgré les succès électoraux du Vlaams Blok, le cadre politique multiculturaliste continue d'inspirer clairement la politique d'intégration flamande jusqu'à la fin des années '90. Cinq mesures politiques en témoignent: l'élargissement et l'institutionnalisation du secteur de l'intégration (1), la reconnaissance d'organisations autonomes d'immigrés et le rôle émancipatoire qui est attribué aux activités valorisant la culture d'origine (2), la création d'une politique inclusive ou d'intégration dans la plupart des politiques sectorielles généralistes (3), la nouvelle dénomination du groupe cible passant « d'immigrés » à « minorités ethnoculturelles » (4) et la création du Forum des minorités (5). Cette dernière organisation de coordination doit permettre aux organisations autonomes et à leurs fédérations de créer un cadre de négociation dans lequel elles peuvent préparer leurs positions communes. La plupart de ces mesures ont été développées ou renforcées pendant les années '90. Le décret du 28 avril 1998 relatif à la politique flamande par rapport aux minorités ethnoculturelles les a ancrées dans un cadre légal (M.B., 19 juin 1998).

4.2.3 *La Commission Communautaire française institutionnalise sa politique d'intégration universaliste (1993-2009)*

En 1993, un second transfert de compétences a eu lieu en Belgique francophone. La politique d'assistance aux personnes, dont la politique d'intégration, passe de la Communauté française à la Commission Communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale et à la Région wallonne. A partir de ce moment, une politique d'intégration différente s'est développée en Belgique francophone, à Bruxelles et dans la Région wallonne, tandis que la politique d'intégration de la Communauté flamande est également exécutée à Bruxelles.

Après le transfert de compétences, la Commission Communautaire française a continué d'exercer l'héritage de la politique d'intégration sociale (Programme d'insertion sociale) de la Communauté française. En outre, elle a continué de travailler dans la lignée des initiatives de cohabitation (Programme d'intégration et de cohabitation) créées par la Région de Bruxelles-Capitale. Même si la Région

de Bruxelles-Capitale n'était pas compétente pour l'intégration, elle avait libéré depuis sa création en 1989 un budget s'élevant alors à 2,5 millions d'euros pour les initiatives devant favoriser l'intégration des immigrés et la cohabitation entre les communautés locales (Meynen, 1997). Les deux programmes politiques (Insertion sociale et Intégration et Cohabitation) financent des activités similaires, généralement exercées par des initiatives particulières et coordonnées par les communes. L'accent est mis sur la promotion d'une meilleure intégration socio-économique. Les activités promouvant la culture d'origine et uniquement destinées à une origine ethnique sont expressément rejetées (Adam, 2010; CBAI, 2007). Bien que la question de la fusion et de l'institutionnalisation de ces deux programmes via un décret se soit posée peu après le transfert de compétences, cela ne s'est fait qu'avec le vote du Décret du 30 avril 2004 relatif à la cohésion sociale (M.B. 23 mars 2005). Ce décret confirme le cadre politique universaliste inspirant la politique d'intégration de la Commission Communautaire française et est principalement l'œuvre des socialistes francophones (Adam, 2010: 222-226).

4.2.4 *La Région wallonne développe sa propre politique d'intégration, sans cadre politique précis (1996-2009)*

Lors du transfert de compétences de 1993, l'intégration n'était pas considérée comme un problème en Région wallonne. L'intégration était considérée comme un problème de Bruxelles, qui comptait un grand nombre d'étrangers non européens, et de la Flandre, avec son parti d'extrême droite qui gagnait sans cesse de l'importance (Adam, 2010: 119). Le vote du Décret wallon du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère¹⁴ peut donc surprendre. L'apparition de ce décret peut s'expliquer par sa position dans toute une série de nouveaux décrets votés par la Région après le transfert de compétences de la politique pour l'assistance aux personnes. Suite à ce transfert, les arrêtés de la Communauté française n'étaient plus d'application et les critiques adressées à l'encontre de la Communauté française car elle régulait trop par arrêté et non pas via des initiatives législatives (Adam, 2010: 119-120) ont poussé la Région wallonne à rapidement développer un nouveau décret d'intégration.

Le centre de gravité du décret se situe au niveau de la reconnaissance des centres d'intégration sous-régionaux. Suite aux recommandations du Comité consultatif des Immigrés auprès de la Communauté française et du CRPI, une situation similaire à celle de la Flandre a été créée. Suite à une vague description du paquet de tâches, les centres d'intégration en région wallonne disposent, contrairement à la Flandre, d'une grande autonomie en ce qui concerne le contenu de leur politique. Cela débouche sur une décentralisation « *de facto* » de la politique d'intégration wallonne, où les cadres politiques inspirants sont définis non pas au niveau régional, mais sous-régional (Adam, 2010: 161-164). Ces centres d'intégration sous-régionaux, et surtout leurs directeurs largement nommés politiquement, sont donc, avec les collaborateurs des cabinets des ministres compétents, les acteurs centraux ébauchant la politique d'intégration wallonne. La politique d'intégration

wallonne prévoit en outre un volet local: elle poursuit le programme d'intégration sociale, initié par Communauté française, en soutenant *les initiatives locales pour le développement social*. Le fait que ces initiatives locales aient entre autres pour objectif de soutenir les organisations d'immigrés donne à cet instrument politique wallon une note multiculturaliste interventionniste. Le rôle de l'administration dans l'approbation de ces initiatives est simplement consultatif, le dernier mot revient au (cabinet du) ministre compétent qui utilise cet instrument pour postuler ses propres priorités politiques.

Le nouveau décret d'intégration wallon du 30 avril 2009 modifie peu le cadre politique wallon. Une modification intéressante concerne l'élargissement du groupe cible de la politique suite à laquelle les immigrés présentant un statut de séjour précaire, un groupe important parmi les nouveaux immigrés, entrent maintenant en considération. Après la campagne de régularisation fédérale des étrangers sans statut de séjour (Adam e.a., 2002), il ressort entre autres des directives pour l'approbation des initiatives locales pour le développement social une nouvelle attention politique pour une politique d'accueil vis-à-vis des nouveaux immigrés. Cette nouvelle attention politique s'exprime toutefois principalement dans le soutien des projets locaux ou sous-régionaux, sans déboucher sur une politique régionale très élaborée.

4.2.5 *La Communauté flamande développe une politique assimilationniste interventionniste (2000-2009)*

Tandis que le cadre politique de la Commission Communautaire française et de la Région wallonne reste stable à partir des années 1990, un profond changement de la politique d'intégration est annoncée dès le début du nouveau millénaire en Flandre. Après les élections régionales de 1999, les démocrates-chrétiens flamands, qui ont pendant des années façonné le cadre politique de la politique d'intégration flamande, sont renvoyés dans l'opposition. Les libéraux flamands se sont très vite comportés comme des entrepreneurs politiques après ce changement de gouvernement (Kingdon, 1995). Comme ils le proposaient depuis plusieurs années depuis l'opposition, ils souhaitaient, selon le modèle néerlandais, introduire une politique d'insertion obligatoire. Le VLD a réussi à convaincre ses partenaires de coalition et une politique d'intégration civique obligatoire, composée de cours de langue néerlandaise, d'un cours d'orientation sociale et d'un parcours orienté sur l'intégration professionnelle, a été développée.¹⁵

L'accent sur l'apprentissage des « normes et valeurs communes » pendant le parcours d'insertion confère à cette politique un caractère assimilationniste interventionniste. Au cours de la législature 2004-2009, ce caractère assimilationniste de la politique d'insertion et de la politique d'intégration en général a été renforcé. Cela ressort entre autres de l'élargissement de la politique d'insertion des primo-arrivants exclusivement aux immigrés déjà bien implantés. Pendant la législature 2004-2009, sous le ministre de l'Intégration libéral Marino Keulen, un rôle un peu plus important a pour la première fois été attribué à l'administration qui a été

fortement élargie par le renforcement de la politique d'intégration. La politique d'intégration assimilationniste allait également occuper une place de plus en plus importante dans l'ensemble des instruments politiques flamands. Depuis 2008, le budget alloué à la politique d'intégration assimilationniste en vigueur depuis quelques années dépasse déjà le montant attribué aux mesures politiques multiculturalistes développées progressivement depuis 1980 (Adam, 2010: 335).

5. L'eupéanisation de la politique d'intégration « belge »

Nous avons jusqu'à présent parlé de l'histoire et de la finalité de la politique d'intégration européenne. En outre, nous nous sommes arrêtés au développement historique de la politique d'intégration belge. Dans cette partie de chapitre, nous allons nous pencher sur l'impact de deux importants instruments politiques européens souples (FEI et PCNI) sur la politique d'intégration de la Communauté flamande et de la Région wallonne. Une attention particulière est accordée à l'impact de la politique d'intégration européenne sur la politique (*policy*), le processus politique (*politics*) et la construction institutionnelle (*polity*) en matière d'intégration. Dans la conclusion, nous allons enfin analyser comment nous pouvons expliquer cet impact sur la base des trois cadres de recherche « épistémologiques » différents distingués dans l'introduction.

5.1 Le Fonds Européen d'Intégration

5.1.1 *Fonctionnement général du FEI en Belgique*

Un an exactement avant l'approbation de la réglementation relative au Fonds Européen d'Intégration (FEI) en juin 2007 (2007/435/CE), les Etats membres étaient déjà informés des ambitions du Fonds.¹⁶ A l'initiative du ministre fédéral Christian Dupont (PS), compétent pour l'intégration sociale et l'égalité des chances, une conférence interministérielle « Intégration dans la société »¹⁷ a donc été convoquée et a créé un groupe de travail destiné à définir les modalités de fonctionnement du FEI en Belgique. Ce groupe de travail devait plus précisément réfléchir à une solution pour résoudre la tension existante entre l'exigence de la Commission visant à avoir un seul interlocuteur pour le développement du FEI d'une part et la répartition régionale des compétences en Belgique d'autre part. Dans le fédéralisme dual belge, les régions et les autorités fédérales ont été forcées de coopérer suite au FEI (*polity*).

Etant donné l'importance financière limitée du FEI et le soutien technique administratif lourd du fonds, le système de gestion a été intégré dans le fonctionnement du Fonds social européen (FSE).¹⁸ Les moyens du FEI ont été répartis sur un volet fédéral, un volet flamand et un volet francophone¹⁹ selon la clé de répartition 20-40-40. La cellule fédérale FSE du Service public de programmation

Intégration sociale (SPP IS) a été désignée autorité de gestion générale, compétente pour la coordination des différents volets séparés ainsi que de la gestion du volet fédéral. Pour le volet flamand et francophone, la responsabilité a été déléguée aux agences FSE régionales. La coordination administrative est assurée dans une « Task Force » spécialement créée à cet effet.²⁰ Des choix substantiels relatifs au contenu des moyens tombent par contre entièrement en dehors de la coordination et ressortent exclusivement de la compétence politique des cabinets régionaux et fédéraux concernés.²¹ Ainsi, la coordination forcée est exclusivement de nature administrative et le contenu du FEI en Belgique n'est rien de plus qu'une somme des volets séparés (*polity*).

5.1.2 *La réalisation du contenu substantiel des différents volets*

Une fois que les modalités de fonctionnement du FEI ont été définies, les choix politiques substantiels ont pu être faits en ce qui concerne le contenu du FEI. A l'initiative du SPP IS, les moyens limités du volet fédéral ont été répartis parmi les CPAS des cinq grandes villes belges. Cette répartition était « politiquement correcte » car elle concerne autant de villes de part et d'autre de la frontière linguistique (Charleroi-Liège et Anvers-Gand) ainsi que Bruxelles. Parallèlement, les concentrations de ressortissants de pays tiers faisant appel aux services du CPAS sont les plus importantes dans ces villes. Les CPAS respectifs n'ont pas été préalablement consultés car ils auraient une assez grande liberté pour donner leur propre contenu aux moyens. La mission générale des CPAS était l'introduction d'une proposition de projet s'adressant aux infrastructures spécifiques pour les ressortissants de pays tiers en tant que complément à leur aide générale (Priorité européenne 1: cf. Tableau 1). Cela devrait renforcer les chances d'intégration sociale via l'emploi pour ce groupe cible. Les propositions concrètes visant à concrétiser cet objectif différaient d'un CPAS à l'autre étant donné les diverses conséquences de la politique d'intégration directe de la Communauté flamande, la Région wallonne et la Commission Communautaire française et la variété de projets propres dans ce domaine.

En ce qui concerne les volets flamand et francophone, il existe des différences fondamentales au niveau du processus décisionnel (*politics*) qui ont débouché sur les priorités politiques respectives du FEI. En Flandre, l'administration compétente (Agence pour l'administration interne, département intégration) et l'agence FSE flamande ont créé en février 2008 un groupe de travail sous l'intitulé « Plus de citoyens ont un emploi durable à leur niveau ». L'objectif consistait à identifier les besoins de la politique d'intégration flamande via la participation des parties prenantes concernées. Le thème du groupe de travail ainsi que la composition²² des parties prenantes concernées montrent toutefois une direction sur le plan du contenu de l'administration et de l'agence FSE, qui accordaient la priorité à l'embauche. La critique de la Commission européenne en ce qui concerne un prétendu chevauchement entre le contenu du FEI et les priorités du FSE a nécessité une adaptation des objectifs flamands. Avec le dénominateur « parcours linguistiques

intégrés », l'administration flamande allait s'adapter aux exigences de la Commission. Les parcours linguistiques intégrés ont pour but de mieux faire concorder deux aspects du parcours d'intégration obligatoire (cf. 4.2.5), notamment l'intégration professionnelle des candidats à l'intégration et leur apprentissage de la langue néerlandaise.

Contrairement à la Flandre, où l'administration a pris l'initiative dans le processus décisionnel en ce qui concerne l'orientation sur le plan du contenu du FEI et où le cabinet compétent est resté en retrait, pour le volet francophone, des concertations confidentielles ont eu lieu entre les cabinets et l'administration (*politics*) n'est pas intervenue. Etant donné l'attention politique relativement limitée pour l'intégration de la Belgique francophone, notamment en Région wallonne, et la politique décentralisée, ce contraste est remarquable (cf. 4.2.3 -4.2.4).²³

Afin d'expliquer la différence dans le processus décisionnel entre le volet flamand et le volet francophone, il convient de s'arrêter sur les priorités politiques (*policy*) postulées par les acteurs politiques flamands et francophones. Le tableau suivant donne un aperçu de la relation entre les priorités générales du FEI telles que développées par la Commission et les priorités politiques spécifiques telles que définies par les autorités belges concernées dans le plan pluriannuel FEI 2007-2013.²⁴

La principale préoccupation du volet francophone est l'offre linguistique en Belgique francophone, tant en ce qui concerne les services de traduction et d'interprétation que l'offre de formations linguistiques, ainsi qu'une différenciation de cette offre de services vers le public cible de primo-arrivants (*policy*). La création du secteur linguistique a notamment été très mal coordonnée et n'a pas débouché sur la professionnalisation nécessaire. Les cabinets francophones ont donc décidé d'utiliser le FEI comme un moyen stratégique pour cartographier le secteur linguistique depuis un point de vue central et le réorganiser en vue d'offrir un service de qualité. Parallèlement, on a tenu compte dans cette réorganisation des besoins spécifiques des primo-arrivants. L'inspiration des priorités politiques du volet francophone a des racines endogènes, mais le timing est dû aux moyens du FEI qui fonctionnent comme un « catalyseur » exogène. Puisque le FEI ne finance que des projets orientés vers les ressortissants de pays tiers, les cabinets francophones reprennent systématiquement pour la première fois les préoccupations des primo-arrivants dans leur politique. Les priorités ne marquent pas une rupture fondamentale avec l'ancienne politique; elles tentent plutôt d'optimiser l'héritage diffus du passé. Il existait déjà toutes sortes d'initiatives sous-régionales et locales disséminées qui soutenaient les primo-arrivants mais il n'était pas question d'une politique pour les primo-arrivants (cf. 4.2.4). En ce qui concerne le processus décisionnel, le contenu du FEI indique cependant une affirmation inhabituelle du niveau politique francophone (*politics*). Nous retrouvons cette affirmation dans la déclaration gouvernementale de la Région wallonne 2009-2014. C'était la première fois que l'on faisait explicitement référence dans une déclaration gouvernementale aux primo-arrivants en tant que public cible spécifique dans une politique d'intégration. Un parcours d'intégration « modulé » devait plus précisément leur

être proposé. Ce point renvoie aux différents modules spécialisés, comme un module linguistique ou un module de formation pouvant être proposé au nouvel-arrivant à son arrivée en Belgique francophone. La structuration de l'offre de services réalisée avec les moyens du FEI devrait contribuer à la concrétisation des parcours d'intégration modulaires.

Tableau 1 – Aperçu des priorités générales du FEI et les priorités politiques spécifiques (policy) du plan pluriannuel « belge » 2007-2013.

	Fédéral	Flamand	Francophone
Priorité 1 La facilitation du développement et de l'application des procédures d'autorisation pertinentes pour le processus d'intégration des ressortissants de pays tiers, et les soutenir.	-1. Développer les bonnes pratiques en matière de formation et d'orientation des primo-arrivants qui sont accompagnés par un CPAS d'une grande ville pour optimiser le succès des parcours d'activation.	-2. Mise au point de la relation entre le parcours d'insertion primaire et secondaire avec l'accent sur l'apprentissage linguistique et l'emploi (formation professionnelle) = Parcours linguistiques intégrés -3. Projets pilotes dans la lignée des « Managers de diversité »	-5. Améliorer l'accessibilité des prestations de deuxième ligne des services de traduction et d'interprétation. -6. Créer une orientation sociale des primo-arrivants dans la Communauté germanophone.
Priorité 2 Le développement et l'exécution du processus d'intégration des primo-arrivants originaires de pays tiers ainsi que l'évaluation de la politique.	Pas de projets	-4. Traitement des données de la Banque-Carrefour Intégration et carte d'intégration pour aboutir à de bonnes pratiques.	-7. Avoir un cadre de référence pour l'accueil des primo-arrivants au profit d'une politique cohérente et transparente.
Priorité 3 Augmenter la capacité des Etats membres à développer, exécuter, contrôler et évaluer des politiques et des mesures pour l'intégration des ressortissants de pays tiers.	Pas de projets	Pas de projets	-8. Créer un système de référence pour le français en tant que seconde langue et diffusion des aides pédagogiques. -9. Développer les moyens de sensibilisation pour la communication interculturelle des fonctionnaires.

Si les priorités politiques du volet francophone de la structure FEI essayaient de travailler avec l'offre de services existante, la principale préoccupation de la Flandre était de faire concorder les structures existantes via les parcours linguistiques intégrés, comme l'offre linguistique et l'offre en matière d'intégration professionnelle (*policy*). Les autres priorités, telles que reprises dans le volet flamand du plan pluriannuel (cf. tableau 1), étaient plutôt considérées comme accessoires. Suite à une surestimation des budgets pour les parcours intégrés pendant l'exercice budgétaire commun 2007-2008, il restait de l'argent pour l'exercice 2009.

Entre-temps, le cabinet de l'Intégration a changé de couleur suite aux élections de juin 2009 et le nouveau ministre « nationaliste » Geert Bourgeois (NV-A) allait se définir par le soutien du FEI. Au lieu d'allouer les nouveaux moyens libérés aux autres priorités du plan pluriannuel, on a opté pour l'adaptation du plan aux priorités du nouveau ministre. La note politique Intégration 2009-2014 a inspiré le développement de concept et de matériel en matière de coachs d'intégration et l'intégration dans le pays d'origine. Contrairement aux parcours linguistiques intégrés, ces initiatives n'ont pas pris forme via la participation des parties prenantes centrales, mais elles découlaient directement de la vision politique du nouveau ministre (*politics*). Bien que le nouveau ministre ne soit pas revenu sur la décision en matière de « parcours linguistiques intégrés » de l'ancienne législature, il a repris le rôle de pionnier de l'administration en vue de la réalisation de son propre agenda politique. Cela a débouché sur de nouvelles propositions qui ne peuvent pas être simplement ramenées à une optimisation des structures existantes de la politique d'intégration.

5.2 Les Points de contact nationaux en matière d'intégration

Comme l'indique la description de la politique d'intégration européenne, les Points de contact nationaux en matière d'intégration représentent l'un des plus anciens instruments politiques européens souples en matière d'intégration (cf. 3.3). Depuis 2003, le CECLR fédéral agit en tant que représentant belge dans le réseau des Points de contact nationaux en matière d'intégration (*polity*) (cf. 4.1.1). Avant chaque réunion du réseau, l'agenda est communiqué à tous les acteurs politiques concernés par la politique d'intégration en Belgique²⁵ et ils sont invités à accompagner le mandat du CECLR. En principe, on travaille par roulement, mais dans la pratique, ce sont surtout l'administration flamande (Agence pour l'administration interne, Département Intégration) et le CECLR qui assistent aux réunions du réseau.

La raison de la participation inégale des différentes autorités concernées est tout d'abord de nature organisationnelle (*politics*). Ce n'est qu'au sein de l'administration flamande qu'une figure centrale dont le paquet de tâches reprend le suivi du réseau de PCNI a été désignée. Dans la partie francophone de Bruxelles et en Région wallonne, le CECLR entretient pour ainsi dire des contacts exclusifs avec les cabinets. Le suivi par une administration, en comparaison avec celui assuré par un cabinet, garantit une assiduité durable. La structure organisationnelle exprime en partie la seconde différence, à savoir la perception de la valeur ajoutée des PCNI pour la propre politique d'intégration (*policy*). Pour la Flandre construisant la nation (Adam, 2010), les PCNI représentent un moyen important de renforcer les contacts bilatéraux, pour l'afflux d'informations et de bonnes pratiques et pour la diffusion de sa propre politique. La note politique flamande sur l'Intégration 2009-2014 confirme la propension au profilage flamande au niveau européen: « En ce qui concerne l'Europe, je souhaite perpétuer la participation ac-

tive aux NCPI. Grâce à ce réseau, la politique flamande est enrichie des connaissances de bonnes pratiques et de bonne politique d'autres pays, et la politique flamande est mieux connue en Europe, entre autres via le « site Web européen sur l'Intégration (...) ». » En Région wallonne, l'importance des PCNI est par contre confrontée au pouvoir législatif (limité) du « Comité sur la Migration » du Conseil de l'Europe. Puisque les PCNI ne peuvent en principe pas faire de recommandations contraignantes, l'attention passe au Conseil de l'Europe. Le fait que les recommandations du Conseil peuvent avoir un impact sur la politique d'intégration wallonne est démontré par la reprise du concept de « *co-development* » dans le débat politique wallon. Ce concept provient d'une recommandation du Conseil de l'Europe (Rec(2007)10) et a trouvé sa place dans la politique d'intégration wallonne. Outre la plus-value perçue du Conseil en comparaison avec les PCNI, une certaine « confusion d'intérêts » doit également être soulignée: le Directeur de l'administration wallonne « Direction de l'Action sociale et des Immigrés », qui est compétent pour la politique d'intégration, est également président du 'Comité sur la Migration' du Conseil de l'Europe.

En raison de la participation inégale et limitée au réseau des PCNI, le CECLR a utilisé son double mandat en 2008 pour, lors d'un séminaire appelé « Pas de deux »,²⁶ introduire d'une part la politique d'intégration européenne à grande échelle en Flandre et en Belgique francophone et d'autre part encourager le dialogue entre les autorités belges concernées. L'exigence de la Commission visant à n'avoir qu'un seul point de contact national par Etat membre crée donc une opportunité pour l'adoption d'une attitude d'apprentissage intra-nationale. Puisque le CECLR ne dispose d'aucune identité politique ou communautaire en tant qu'institution publique indépendante, il forme via son double mandat un terrain neutre pour l'orientation politique trans-institutionnelle, par exemple sous le signe d'une prise d'opinion belge par rapport à la politique d'intégration européenne ou en ce qui concerne les initiatives en matière de politique d'intégration lors de la présidence belge de l'Union européenne.

6. Conclusion: comment les instruments de 'soft law' ont-ils un impact

Malgré le développement d'instruments européens relatifs à l'intégration en matière d'intégration, la politique d'intégration en Belgique n'est pas devenue une politique « européenne ». Conformément à notre première hypothèse, nous pouvons constater sur la base de la comparaison empirique du tableau 2 que différents « modèles » de politique d'intégration agissent de leur propre manière avec l'instrumentation politique européenne. Cela s'exprime entre autres par différentes positions vis-à-vis de divers instruments politiques, comme le FEI et les PCNI. Conformément à notre seconde hypothèse, nous pouvons donc en conclure que différents modèles agissent non seulement différemment avec les instruments

politiques européens, mais aussi que leur comportement par rapport à différents types d'instruments est aussi différent. La question restante porte sur les facteurs intervenants expliquant les différences constatées entre la Région wallonne et la Communauté flamande. Pour expliquer ces différences, nous allons utiliser les trois cadres de recherche « épistémologiques » du cadre théorique (cf. tableau 2).

Tableau 2 – Aperçu de l'européanisation de la politique (*policy*), du processus politique (*politics*) et de la construction institutionnelle (*polity*) en fonction de l'Instrument financier et de l'Instrument de Coordination en Belgique.

	Instrument financier Fonds Européen d'Intégration		Coordination et échange Points de contact nationaux en matière d'intégration	
Polity	Coordination administrative (évt. renforcement de la compétence fédérale)		Représentant fédéral neutre Puissance comportement d'apprentissage intranational	
Policy	<i>Flandre</i>	<i>Belgique francophone</i>	<i>Flandre</i>	<i>Région wallonne</i>
	– Projets intégrés pour l'optimisation de la politique	– Renforcement et accélération des processus endogènes en matière d'offre linguistique et pour les primo-arrivants	– Renforcement contacts bilatéraux, diffusion propre politique et processus d'apprentissage	– Implication limitée par évaluation avec Conseil de l'Europe
	– Réalisation d'une note politique nouveau ministre			
Politics	– Initiative administration	– Affirmation cabinets	– Initiative administration	– Mauvais suivi des cabinets

En ce qui concerne le FEI, le niveau de développement de la politique d'intégration a défini l'usage du fonds (*HI*). Puisque la Flandre disposait déjà d'une politique d'intégration et d'insertion (cf. 4.2.5), on pouvait travailler sur l'optimisation de cette politique. Bien qu'en Flandre la politique ait généralement pris forme grâce aux cabinets, le FEI a incité l'administration à prendre l'initiative (*RI*). Cela ne pouvait se faire que par les moyens relativement limités du FEI et l'état de développement clairement défini de la politique d'intégration flamande. En ce qui concerne la Région wallonne, le volet francophone du FEI a par contre offert aux cabinets l'opportunité d'intégrer la structure dans la politique existante (*HI*). Puisque les moyens européens ont été mis à disposition à un moment où les cabinets ont pris conscience de la nécessité d'assouplir la politique d'intégration, entre autres en fonction du groupe cible des primo-arrivants, une impulsion pouvait être donnée à la modification de la structure d'intérêts décentralisée (cf. 4.2.4) (*RI*). Le *timing* du FEI (*HI*) semble donc, tant en Région wallonne que dans la Communauté flamande, avoir entraîné des glissements dans les structures d'intérêts institutionnalisées (*RI*).

Le cas des PCNI illustre qu'il faut faire un choix entre les instruments de coordination et d'échange concurrents s'il n'y a pas assez de ressources humaines pour suivre les deux options (*RI*). Ce choix se traduit dans la structure organisationnelle des administrations et la répartition des compétences entre les cabinets et leur administration. La socialisation et la prise de connaissance de

nouvelles normes et valeurs sont donc influencées par les choix en ce qui concerne l'utilisation optimale des moyens disponibles (*RI & SI*). Ces choix ne sont souvent pas purement rationnels et sont influencés par des relations dépendant du sentier (*HI*). Les liens durables existant entre la Région wallonne et le Conseil de l'Europe expliquent donc en partie la préférence wallonne. De plus, la participation aux instruments de coordination et d'échange n'est pas nécessairement exclusivement dictée par un souci d'obtention de nouvelles informations. Dans le cas de la Flandre, la participation aux PCNI est également une manière de présenter sa propre politique dans le cadre d'un projet de formation de nation (Adam, 2010).

Bien que la politique d'intégration en Belgique ne soit pas devenue européenne par l'instrumentation européenne, nous pouvons affirmer qu'il y a eu des amorces subtiles pour arriver à une politique d'intégration plus « belge ». Tout d'abord, le CECLR a pu donner forme d'une nouvelle manière à sa fonction de coordination grâce au mandat en tant que point de contact national. Ensuite, une partie du budget FEI a été complétée au niveau fédéral, bien que les compétences en matière d'intégration se situent au sens strict au niveau des entités fédérées. Par conséquent, les infrastructures de bien-être générales, notamment le fonctionnement des CPAS, ont été adaptées aux besoins spécifiques d'un groupe cible de ressortissants de pays tiers toujours plus grand (cf. 4.1.2). L'influence européenne semble ainsi renforcer le pouvoir et l'importance du niveau fédéral belge en matière de politique d'intégration en Belgique.

Jusqu'à ce jour, la politique d'intégration directe reste la principale préoccupation de la Commission de la Communauté française, la Région wallonne et la Communauté flamande. Ce chapitre démontre que leurs différentes positions de départ ont des causes endogènes historiques (*HI*). Suite à la nature souple de la majeure partie de l'instrumentation politique européenne en matière d'intégration, aucune convergence '*top-down*' n'est attendue. Bien que les initiatives européennes ne soient pas à l'origine de changements dans la politique d'intégration des entités fédérées, elles modifient la structure des opportunités pour les acteurs politiques. Selon leur bonne volonté à rester ouverts aux bonnes pratiques (*SI*), au timing de l'initiative (*HI*) et à la plus-value perçue de la politique européenne en matière d'intégration (*RI*), les acteurs politiques s'approprient les différents instruments politiques d'une autre manière pour modifier ou poursuivre la politique des entités fédérées. Puisque les compétences d'intégration européennes sont explicitement reprises dans le Traité de Lisbonne, il est d'autant plus important, lors de l'étude de l'évolution de la politique d'intégration (sous-)nationale, de ne pas négliger les efforts européens.

NOTES

1. Dans la terminologie de Börzel et Risse (2003), ce chapitre se limite à la phase de 'download' de l'eupéanisation.

2. Généralement, dans la littérature, le terme « modèles » de politique d'intégration renvoie exclusivement à des « cadres politiques » idéaux typiques qui forment la base cognitive et normative de la politique. Dans ce chapitre, une signification plus large est accordée au concept. On entend par « modèle » toute la constellation de politics, polity et policy en matière de politique d'intégration. Ce contenu global est conforme au contenu tolérant du concept d'institution de l'Institutionnalisme historique.
3. Selon Knill et Lenschow (2005), les autorités européennes utilisent trois stratégies de « gouvernance » différentes (Compliance, Competition et Communication) devant influencer la politique ainsi que les institutions dans les Etats membres. Dans chaque stratégie de gouvernance, un certain instrument politique peut être utilisé pour arriver à une influence: Compliance-Législatif; Competition-Financier; Communication & Echange de coordination. Le risque d'un changement interne dans la politique d'intégration et le risque respectif de convergence entre les différents systèmes (sous-)nationaux dépendent de la structure de gouvernance et de l'instrument politique utilisé.
4. Puisque le FEI approche la Belgique francophone dans sa totalité (cf. note xviii) et ne se concentre pas séparément sur la région wallonne, on fera référence à la Belgique francophone lorsque l'on parlera du FEI.
5. Il est intéressant de noter que la politique d'intégration explicite au niveau européen se limite aux ressortissants de pays tiers. Tout cela avait un rapport avec le fait que la nouvelle Direction générale des Affaires intérieures et de la Justice a reçu la responsabilité de l'intégration des ressortissants de pays tiers et qu'elle ne peut invoquer juridiquement que l'art. 63 pour justifier ses initiatives. C'est pourquoi la DG Justice et Affaires intérieures entre souvent en conflit avec la DG Affaires sociales et Emploi, qui vise un groupe cible plus large. Cette dernière vise à favoriser la cohésion sociale et veut donc aussi s'adresser aux immigrés de seconde et troisième génération qui ont entre-temps été naturalisés.
6. Le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds européen pour le Retour, le Fonds européen pour les Frontières extérieures et le Fonds Européen d'Intégration.
7. Cour d'Arbitrage, n°54/96, 3 octobre 1996, M.B. du 10 octobre 1996.
8. L'article 2 § 2 de la Loi du 15 décembre 1993 (M.B. du 19 février 1993, tel que modifiés jusqu'au 10 mai 2007, M.B. du 30 mai 2007) statue ainsi que ... « *le Centre a également pour mission ...de développer la concertation et le dialogue avec tous les acteurs privés et publics concernés par les politiques d'accueil et d'intégration des immigrés* ».
9. Le débat sur la suppression de la condition de nationalité pour avoir droit au minimum de moyens d'existence revient au rapport final du CRPI en 1993 (CRPI, 1997, p.59). Pendant les années '90, le CRPI allait lancer des propositions répétées sur la suppression de la condition de nationalité suite à l'importance du minimum de revenus d'existence pour l'intégration des immigrés.
10. Il faut pour cela renvoyer au « Plan d'action 2005-2007 pour valoriser la Diversité » visant une politique de personnel diverse au niveau des autorités fédérales. Dans ce plan d'action, la diversité est assez large, on y renvoie à l'emploi des hommes et des femmes, des personnes handicapées et des personnes d'origine étrangère.
11. Depuis la reconnaissance officielle des Services d'accompagnement pour l'animation socioculturelle des immigrés et du Comité de concertation général pour l'animation socioculturelle de l'immigration (VOCOM), la politique d'intégration flamande est plus structurée que la politique de la Communauté française. L'inspiration pour cette structure a été tirée des Pays-Bas.
12. Nous entendons par cadre politique « multiculturaliste interventionniste » la vision politique dans laquelle la reconnaissance publique de la diversité est considérée comme positive pour la promotion de l'intégration des immigrants et la cohésion sociale d'une société diversifiée, et dans laquelle l'Etat est supposé jouer un rôle actif dans la reconnaissance et le soutien de cette diversité (Adam, 2010: 101-102). Dans un « cadre politique multiculturaliste de laissez-faire », la diversité culturelle est également considérée comme étant positive et elle n'est pas vue comme un obstacle à la cohésion sociale. Toutefois, dans cette option, l'Etat n'est pas supposé soutenir la diversité ethnique (Adam, 2010: 102-

103; Castles, 1995; Rex, 1997). Les mesures publiques restent principalement limitées à la valorisation de la diversité culturelle dans les documents publics, la reconnaissance de l'existence de minorités ethniques et non pas la répression, mais la valorisation des initiatives organisées par et pour les minorités ethniques.

13. Nous entendons par un cadre politique universaliste ou assimilationniste de laissez-faire la vision politique dans laquelle, sans l'exprimer explicitement, une certaine forme d'homogénéité culturelle est estimée nécessaire pour une meilleure participation socio-économique et politique des immigrés et pour favoriser la cohésion sociale dans une société variée d'un point de vue culturel. Les défenseurs d'une telle vision pensent toutefois que cette conformité culturelle est un processus qui s'accomplira dans la société sans qu'il doive être explicitement promu par l'Etat. L'assimilationnisme de laissez-faire est *colour-blind*. Nous sommes convaincus qu'une certaine forme de conformité culturelle sera atteinte si l'on ne développe pas de politique sociale spécifique visant des groupes cibles car cela raviverait justement les différences. Les règles générales sont considérées comme neutres et la politique sociale générale est vue comme la meilleure garantie pour l'intégration socio-économique des immigrés et de leur descendance. Un cadre de réflexion assimilationniste interventionniste considère par contre qu'il revient à l'Etat de promouvoir activement l'homogénéité culturelle par une politique explicite orientée sur la promotion de la culture majoritaire (langue commune, valeurs et normes communes, histoire commune) (Adam, 2010: 100-101).
14. M.B. du 3 mars 1996.
15. Décret relatif à la politique flamande d'intégration civique du 28 février 2003 (M.B. du 8 mai 2003).
16. Malgré les renseignements précoces sur la création du FEI, les autorités concernées n'ont encore réalisé aucune préparation sur le plan du contenu. Cela peut en partie être attribué au timing de la création. Le 'timescape national' (Bulmer, 2009) se trouvait déjà dans une phase d'exécution avancée des programmes politiques de la législature 2004-2009.
17. La conférence interministérielle « Intégration dans la société » fait suite à la décision du comité de concertation du 15 décembre 2004 des précédentes conférences interministérielles en matière d'intégration sociale, d'interculturalité et d'égalité des chances. C'est le ministre compétent pour l'intégration sociale et l'égalité des chances qui peut convoquer la conférence interministérielle pour un thème spécifique.
18. Accord protocolaire du 14 novembre 2007 conclu entre l'Etat fédéral, la Communauté française, la Communauté flamande, la Région wallonne et la Commission Communautaire française en ce qui concerne le Fonds européen pour l'intégration des immigrés.
19. Il est question ici d'un volet francophone au lieu d'un volet wallon car tant la Région wallonne que la Commission Communautaire française sont concernées par ce volet. Au sens strict, il devrait être question d'un volet francophone et germanophone puisque les initiatives de la Communauté germanophone sont reprises dans le volet francophone.
20. Cette task-force se compose de l'autorité responsable, à savoir le SPP IS, les éléments du FSE, en tant qu'autorités déléguées, et les cabinets compétents dans la Communauté flamande, la Région wallonne et la Commission Communautaire française et de la Communauté germanophone.
21. Pour la partie francophone, cela implique une coordination avec la Région wallonne, la Commission Communautaire française et la Communauté germanophone. Pour la partie flamande, il s'agit uniquement du cabinet compétent de la Communauté flamande.
22. Présents et invités: VOKA, Cyntra, UNIZO, FGTB, CGSLB, CSC, VDAB, SERV (commission diversité), Onthaalbureau Gent (bureau d'accueil Gand), Onthaalbureau Antwerpen (bureau d'accueil Anvers), département Enseignement, Vlaams Minderhedencentrum (Centre des minorités flamand), Forum des minorités.
23. Ce contraste se traduit non seulement dans la définition de priorités du FEI, mais aussi dans le suivi des projets et l'annonce d'appels à projets. En Flandre, un comité de contrôle composé de deux représentants de l'agence FSE, d'un représentant de l'administration Intégration, d'un représentant du cabinet Intégration, d'un représentant du département

Enseignement, d'un représentant du Centre flamand des minorités et d'un représentant du Forum des minorités a été créé. Officiellement, ce comité émet un avis sur la ligne du volet flamand du FEI, tandis que le ministre de l'Intégration prend la décision finale. Généralement, le ministre compétent suit l'avis du Comité de Contrôle. Une structure analogue manque en Belgique francophone. L'administration ainsi que d'autres organisations sont entièrement tenues à l'écart de la définition de la ligne du FEI.

24. Avec le lancement du fonds, les différents États membres européens ont dû développer des plans pluriannuels sur la base des objectifs généraux du fonds. Le point de départ des objectifs est la définition européenne de l'intégration, telle qu'utilisée dans les « Principes de base communs pour l'intégration ». Les objectifs tels que formulés dans la disposition du Conseil (2007/435/CE) sont composés de quatre parties. La quatrième priorité qui n'est pas reprise dans le tableau est la suivante: « promouvoir l'échange d'informations, les meilleures pratiques et la coopération dans les États membres et entre ceux-ci afin de développer, mettre en œuvre, contrôler et évaluer les politiques et les mesures d'intégration des ressortissants de pays tiers ». Parmi les quatre objectifs du FEI, trois au moins doivent être poursuivis. La Commission avance les deux premiers objectifs en tant qu'objectifs obligatoires. Le programme pluriannuel belge 2007-2013 a opté pour la reprise des trois premiers objectifs. Ces trois objectifs n'ont toutefois pas été poursuivis dans la même mesure par toutes les autorités compétentes. Cela est uniquement dû à la répartition des compétences en matière d'intégration en Belgique.
25. Plus précisément, l'invitation est adressée au cabinet fédéral Milquet (Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des Chances, chargée de la politique de migration et d'asile), au cabinet flamand et à l'administration Bourgeois (Ministre flamand de la Fonction publique, des Affaires intérieures, de l'Intégration, du Tourisme et de la Périphérie flamande), au cabinet wallon et à l'administration Tillieux (Ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances), au cabinet bruxellois et à l'administration Piqué (Membre du Collège de la Commission Communautaire française chargé de la cohésion sociale) et à la Commission de la Communauté flamande.
26. Ce séminaire a eu lieu les 26 et 27 novembre 2008. Le sous-titre bilingue du séminaire était le suivant: « Gedeelde visie op integratie in België? Politiques d'intégration en Belgique: quelles évolutions? ». Ce titre illustre l'initiative du CECLR visant à promouvoir l'échange de politique.

Bibliographie

- Aarts, L., De Jong, P., Van Der Veen, R. e.a. (1996), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat. Naar nieuwe verhoudingen tussen staat, markt en burger*. Amsterdam: Boom.
- Adam, I., Ben Mohammed, N., Kagné, B., e.a. (2002), *Histoires sans-papiers*. Bruxelles: Vista.
- Adam, I. (2010), *Au-delà des modèles nationaux d'intégration? Analyse des politiques d'intégration des personnes issues de l'intégration des entités fédérées belges*. Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles: Département de Science Politique.
- Anand, P., Santos, C., e.a. (2009), in: Basu, K. & Kanbur, R., *The Measurement of Capabilities. Arguments for a Better World: Essays in Honor of Amartya Sen*. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, I. (2008), *Europeanization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield publishers.
- Baeten, R. (2007), Zorg op de Europese markt, *Alert*, 2007, 11-26.
- Baeten, R. (2009), Sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang, in: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. e.a. (red.) *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europees niveau*, Leuven/Den Haag: Acco, 125-146.
- Beckers M., Verschraegen G., Berghman J. (2007), Europa als leerplatform? De rol van de EU in het Belgische activeringsbeleid. In: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49(4): 1-22.
- Béland, D. (1997), La fin du welfare state. De la guerre contre la pauvreté à la guerre contre les pauvres, *Esprit*, 65(232): 38-58.
- Ben-Arieh, A. (2000), Beyond welfare: measuring and monitoring the state of children – new trends and domains, *Social Indicators Research*, 52 (3): 235-257.
- Berghman, J. (1980), Poverty and inequality in Belgium, in: George, V. en Lawson, R. (eds.), *Poverty and inequality in common market countries*. London: Routledge & Kegan, 61-92.
- Berghman, J. (1999), Basic concepts on social security in Europe. In: Greve, B., & Pieters, D. (eds.), *Social security in an interdisciplinary perspective*, Antwerpen: Maklu, 13-32.
- Bernard, N. (2000), La pauvreté écartelée entre deux temporalités (apparemment) contradictoires, in: Gerard, P., Ost, F. en Vande Kerchove, M., *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 845.
- Bernard, N. (2001), *L'effectivité du droit constitutionnel au logement*, Rev. b. dr. const., 155.
- Bernard, N. (2002), Repenser le droit au logement. Brussel: Bruylant.
- Bernard, N. (2006), Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail, in: *Le bail de résidence principale*. Bruxelles: La Charte.
- Bernard, N. (2009), Le droit au logement en Belgique: entre déclaration(s) et effectivité, in: Verdussen, M. (ed.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*. Bruxelles: Bruylant, 383.
- Beyers, J. & Bursens, P. (2006), *Europa is geen buitenland. Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*. Leuven: ACCO.
- Blankenburg, E. (1995), *Mobilisierung des Rechts*. Berlin: Springer.
- Bonvin, J.P. (2008), Activation policies, new modes of governance and the issue responsibility, *Social policy and society*, 7(3): 367-377.
- Booth, C. (1989), *Life and labour of the people in London*. London: Macmillan.

- Börzel, T., (2005), Europeanization: How the European Union interacts with its Member States, in: Bulmer, S., Lequesne, C. (eds.), *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 45-69.
- Börzel, T. & Risse, T. (2007), Conceptualizing the domestic impact of Europe, in: Graziano, P. & Vink, M.P. (2007), *Europeanization. New research agendas*. New York: Palgrave Macmillan, 57-80.
- Bourdieu, P. (1993), *La misère du monde*. Paris: Seuil.
- Bouverne-De Bie, M. & van Ewijk H. (ed.) (2008), *Sociaal werk in Vlaanderen en Nederland: een begrippenkader*. Mechelen: Kluwer.
- Bradshaw, J. (1993), Rediscovering budget standard. The European Face of Social Security, in: Berghman, J. & Cantillon, B. *Essays in Honour of Herman Deleeck*. Avebury: Aldershot, 60-76.
- Bradshaw, J., Hoelscher, P., Richardson, D. (2006), An index of child well-being in the European Union, *Social Indicators Research*, 80 (1): 133-177.
- Brooks-Gunn, J. & Duncan, G. (1997), The effects of poverty on children, *The Future of Children*, 7(2): 55-71.
- Brunner, E. (1997), Socioeconomic determinants of health: stress and the biology of inequality, *BMJ*, 314(7092): 1472-6.
- Bulmer, S. (2003), Theorizing Europeanization, in Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (2003), *The politics of Europeanization*. Oxford: University Press, 46-70.
- Bulmer, S. (2009), Politics in time meets the politics of time, *Journal of European Public Policy*, 2(16): 307-324.
- Bursens, P. & Dierckx, D. (2009), De onzichtbare hand van Europa, in: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., e.a. (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven: Acco, 147-158.
- Campaert, G., Dierckx, D., Vranken, J. (2010), *Armoedebaremeter 2010*. Decenniumdoelen 2017. Brussel: Decenniumdoelen 2017.
- Cantillon, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans.
- Caporaso, J., Tarrow, S. (2009), Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets. In: *International Organization*, 63: 593-620.
- Carpentier S. (2005), *Het (potentiële) gebruik van indicatoren in de Belgische Nationale Actieplannen Sociale Insluiting*, CSB-Universiteit Antwerpen, Antwerpen.
- Carrera, S. (2009), *In search of the perfect citizen: the intersection between immigration, integration and nationality in the European Union*. Doctoraatsthesis aan de Rechtenfaculteit, Universiteit van Maastricht.
- Castles, S. (1995), How Nation-States respond to immigration and ethnic diversity, *New Community*, 21(3): 293-308.
- Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI)/Centre Régional d'Appui à la cohésion sociale (CRAcs) (2007), *Rapport annuel sur l'application du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale*. Bruxelles: COCOF.
- Cherenti, R. (2008), *Le panier de la ménagère... pauvre. Partie I: Etude quantitative*, Fédération des C.P.A.S., U.V.C.W., Namur, Août 2008.
- Cherenti R. (2010), *Mesure anthropométrique de l'homme le plus pauvre de Wallonie*, Fédération des C.P.A.S., U.V.C.W., Namur, Janvier 2010.
- Commission on Social Determinants of Health (2008), *Closing the gap in a generation. Health equity through action on the social determinants of health*. Final Report of the CSDH. Genève: World Health Organization.
- Courard, P. (2009), *Algemene Beleidsnota Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie*, Brussel, 130.
- Cowles, M.G., Caporaso, J. & Risse, T. (2001), *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*. New York: Cornell University Press.

- Dahlgren, G. & Whitehead, M. (1993), *Tackling inequalities in health: what can we learn from what has been tried?* Working paper prepared for the King's Fund International Seminar on Tackling Inequalities in Health, September 1993, Ditchley Park, Oxfordshire. London: King's Fund.
- Dahlgren, G. & Whitehead, M. (2006), *Levelling up (part 2): A discussion paper on European strategies for tackling social inequities in health*. Copenhagen: World Health Organization.
- Dalrymple, T. (2001), *Life at the Bottom: The Worldview That Makes the Underclass*.
- De Boyser, K. (2007), Armoede, sociale ongelijkheid en gezondheid in cijfers, in: Vranken, J., Campaert, G., e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2007*. Leuven: Acco, 153-166.
- De Boyser, K. (2008), Armoede en deprivatie in de rand van de arbeidsmarkt, in: Vranken, J., Campaert, G., e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2008*. Leuven/Voorburg: Acco, 167-178.
- De Boyser, K. (2009), Armoede en deprivatie tijdens de eerste levensjaren: ontbrekende schakel in het armoedeverhaal? In: Vranken, J., Campaert, G., e.a. (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven: Acco, 253-262.
- De Boyser, K., Linchet, S., e.a. (2010), *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak-en thuislozen*. Eindrapport, Brussel, POD-MI.
- De Foucauld, J.P., & Piveteau, D. (1995), *Une société enquête de sens*. Paris: Jacob.
- De Mey, R. (2008), *Organisatie en ontwikkeling van de sociale economie. Onderzoeksdeel 1: Ontstaan, geschiedenis en dynamiek van de sociale economie*. Antwerpen: Steunpunt WSE.
- De Swaan, A. (1988), *In Care of the State; Health care, education and welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York/Cambridge: Oxford U.P./Polity Press.
- De Vos, I. (2006), *Allemaal beestjes. Mortaliteit en morbiditeit in Vlaanderen, 18de-20ste eeuw*. Gent: Academia Press.
- Deacon, A. (1997), Learning from the US? The influence of American ideas upon 'New Labour' thinking on welfare reform, *Policy and Politics*, 28(1): 5-18.
- Deleecq, H., Huybrechts J. & Cantillon, B. (1983), *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven*. Antwerpen: Kluwer.
- Delizée, J.M. (2005), *Federaal Plan Armoedebestrijding*. Brussel: POD Maatschappelijke integratie. Beschikbaar via http://www.delizee.belgium.be/files/plan_nl_web.pdf (geraadpleegd op 05/05/2010).
- Delizée, J.M. (2008), *Federaal Plan Armoedebestrijding*, Brussel, 58p.
- Delruelle, E. & Torfs, R. (2005), *Eindverslag Commissie Interculturele Dialoog*. Brussel: Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.
- Demarest, S., Drieskens, S., Gisle, L., e.a. (2004), Health Interview Survey, Belgium, Van der Heyden J., *Health Interview Survey Interactive Analysis*. Brussel: Afdeling Epidemiologie, Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid. Beschikbaar via <http://www.iph.fgov.be/epidemio/hisia/index.htm> (Analyses uitgevoerd op 05/05/2010).
- Deveugele, M., Derese, A., De Maesschalck, S., e.a. (2005), Teaching communication skills to medical students, a challenge in the curriculum?, In: *Patient education and counseling*, 58(3): 265-70.
- Dewilde, C. (2003), A Life-Course Perspective on Social Exclusion and Poverty. *British Journal of Sociology*, 54(1): 109-128.
- Dewilde, C., Raeymaeckers, P. (2008), *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*. Leuven: Acco.
- Diderichsen, F., Evans, T., & Whitehead, M. (2001). The social basis of disparities in health. In: Evans, T., Whitehead, M., e.a. (Eds.), *Challenging inequities in health – from ethics to action*. New York: Oxford University Press.

- Dierckx, D. (2007), *Tussen Armoedebeleid en Beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*. Leuven: Acco.
- Dierckx, D., Van Herck, N. (2010), *Impact study on the European Meetings of People Experiencing Poverty*, EAPN, Brussels (to be published).
- Direction Générale statistique et information économique, 23 mars 2010, Les chiffres de la pauvreté. Principaux résultats de l'enquête EU-SILC 2008, S.P.F. Economie (<http://statbel.fgov.be>).
- Ditch, J., Barnes, H. e.a. (1998), *A Synthesis of National Family Policies 1996*. York: European Observatory on National Family Policies (European Commission).
- Donzelot, J., Jailliet, M.C. (1997), Europe, Etats-Unis: convergences et divergences des politiques d'insertion. *Esprit*, 65(232): 70-89.
- Driesen, C., Franssen, G., Gibens S., e.a. (2006), *Naar een performante rechtshulp. Een rechtsvergelijkende en rechtssociologische studie*. Gent: Larcier.
- Driessens, K. (2003), *Armoede en hulpverlening. Omgaan met isolement en afhankelijkheid*. Gent: Academia Press.
- Duhaime, G. (2003), *La vie à crédit, Consommation et crise*. Canada: PUL.
- Duncan, G. & Brooks-Gunn, J. (1997), *Consequences of growing up poor*. New York: Russell Sage Foundation.
- Duncan, G. & Brooks-Gunn, J. (2000), Family poverty, welfare reform, and child development, *Child Development*, (71): 1, 188-196.
- Duncan, G., Yeung, J.W., Brooks-Gunn, J., e.a. (1998), How much does childhood poverty affect the life chances of children? *American Sociological Review*, (63): 3, 406-423.
- Durlacher, G. (1973), Armoede: een poging tot analyse. *Mens en Onderneming* 27(1): 45-65.
- Ebbinghaus, B., & Hassel, A. (1999), The role of tripartite concertation in the reform of the welfare state, *Transfer*, 12(1-2): 64-81.
- Edgar, B. (2009), *European review of statistics on homelessness*, European housing research Ltd. December 2009.
- Erhel, C., Mandin, L., e.a. (2005). The Leverage Effect. The Open Method of Coordination in France, in: Zeitlin, J., Pochet, P. (eds.), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. P.I.E. Brussel: Peter Lang, 217-247.
- Eriksson, J., Forsen, T., Tuomilehto, e.a. (1999), Catch-up growth in childhood and death from coronary heart disease: longitudinal study, *BMJ*, 318(7181): 427-31.
- Esping-Andersen, G., Sarasa, S. (2002), The generational conflict reconsidered, *Journal of European Social Policy*, 12(1): 5-21.
- Eurostat (2010), *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*, Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- EU – The Social Protection Committee (2008), *Child Poverty and Well Being in the EU. Current status and way forward*, European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Falkner, G. (1998), *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London/New York: Routledge.
- Fall, M. et Verger, D. (2005), Pauvreté relative et conditions de vie en France, in: *Economie et Statistiques*, Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), France, 383: 91-107.
- Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (2003), *The politics of Europeanization*. Oxford: University Press.
- Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Fierens, J. (1994), L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?, *D.Q.M.*, 3(9).

- Fierens, J. (2002), *La dignité humaine comme concept juridique*, J.T., 577.
- Francq, B., Loopmans, M., Pierart, J., e.a. (2008), *Une politique pour une ville durable. 25 recommandations*, Rapport d'évaluation de la Politique des Grandes villes, Bruxelles, 101.
- Francq, B. (2008), Irrésolution des politiques publiques en Belgique: des pauvres aux sans-abri, in: Pichon, P., Francq, B., Firdion, J.-M., e.a. (2008), *SDF, sans-abri, itinérant. Oser la comparaison*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- Fredman, S. (2006), Transformation or dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space. In: *European Law Journal*, 12(1): 41-60.
- Fripont, I., Heylen, V., Bollens, J., e.a. (2002), *Integratie via uitzendarbeid. Evaluatie van het instrument 'invoeginterim' voor OCMW-cliënten*. Leuven: HIVA.
- Funck, H. (1996), Le droit à l'aide sociale dans la Constitution: quelle incidence sur le droit de l'aide sociale?, *Droit communal*, 266.
- Garapon, A. (1996), *Le gardien des promesses*. Paris: Odile Jacob.
- Ghysels J. & Debacker M. (2007), *Zorgen voor kinderen in Vlaanderen: een dagelijkse evenwichtsoefening?*, Leuven/Voorburg: Acco.
- Goeman, H. (2008), *Past, Present and Future of EU Migrant Integration Policy*. Paper presented at the Fourth ECPR Conference on European Politics, ECPR, 25-27 September 2008, Riga.
- Goldman, N. (2001), Social inequalities in health. Disentangling the underlying mechanisms, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 954: 118-39.
- Gordon, D., Nandy, S., Pantazis, C., e.a. (2003a), *Child poverty in the developing world*. Bristol: Policy Press.
- Gordon, D., Nandy, S., Pantazis, C., e.a. (2003b), *The distribution of child poverty in the developing world*. Bristol, UK: Centre for International Poverty Research.
- Govaert K. & Buysse B. (2004), *Enquête naar het gebruik van buitenschoolse opvang voor kinderen tussen drie en twaalf jaar*, Kind & Gezin, Brussel.
- Graziano, P. & Vink, M.P. (2007), *Europeanization. New research agendas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Griffiths, J. & Weijers H. (ed.) (2005), *Sociale werking van het recht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Groenez, S., Nicaise, I., e.a. (2009), De ongelijke weg door het onderwijs. In: Vanderleyden, L., Callens, e.a. (2009), *De Sociale Staat van Vlaanderen*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 33-67.
- Groupe de Recherche Quart Monde – Université, Ed. (1999). *Le croisement des savoirs: quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*. Paris, Les Editions Quart Monde. Gevolgd door Congres 6 mei 1999, Parijs.
- Hachez, I. (2008), *Le principe de 'standstill' dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*. Bruxelles: Bruylant.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996), Political science and the three new institutionalisms, *Political Studies*, 5(44): 936-957.
- Hasenfeld, Y. & Handler, J. (1991), *The moral construction of poverty. Welfare reform in America*. Newbury Park: Sage.
- Haveman, R. & Wolfe, B. (1995), The determinants of children's attainments: a review of methods and findings, *Journal of Economic Literature*, 33(4): 1829-1878.
- Healey, P. (1998), *Institutionalist theory, social exclusion and governance*.
- Hemmingsson, T., Lundberg, I., Diderichsen, F. e.a. (1998), Explanations in social class differences in alcoholism among young men, *Social Science & Medicine*, 47(10): 1399-1405.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001), *Multi-level governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield publishers.

- Höpner, M. and Schäfer, A. (2010), *Polanyi in Brussels? Integration through Law and the Three Dimensions of European Economic and Social Integration*, Paper prepared for the Council of Europe, Montreal, April 2010.
- Hubeau, B. (1995), De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische Grondwet: over de maximalisten en de minimalisten, in: Vranken, J., Campaert, G., e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1995*. Leuven: Acco, 155-165.
- Hubeau, B. & De Lange, R. (ed.) (1995), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*. Antwerpen: Maklu.
- Hubeau, B. (1996), *Het recht op behoorlijke huisvesting (art. 23 Grondwet) en het privaatrecht*, note sous J.P. Ixelles, 6 mars 1995, R.G.D.C., 300.
- Hubeau, B. (1997), Arm recht? Over de kansrijke relatie tussen recht en armoede, in: Hubeau, B. (1997), *Arm recht? Kansarmoede en recht*. Antwerpen: Maklu/Garant, 27-90.
- Hubeau, B. (1998) *Le droit à un logement décent dans l'article 23 de la Constitution: vers une première jurisprudence prudente?*, Act. jur. baux, 50.
- Hubeau, B. (2000), Armoede(beleid) en recht in de sociale rechtsstaat, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 63-95.
- Hubeau, B. (2003), De sociale grondrechten na een decennium: hefboom of toekomstdroom in de uitsluiting van sociale uitsluiting, in: Vranken, J., Campaert, G., e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven: Acco, 369-383.
- Hubeau, B. (2009), Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in de (juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor welzijnsgebruikers, in: Vranken, J., *Naar het middelpunt van de marge*. Leuven: Acco, 93-104.
- Hubeau, B. (2010), Het grond- en pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar, in: Vranken, J., Campaert, G., e.a. (eds.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2010*. Antwerpen: Intersentia.
- Huyse, L. & Sabbe, H. (1997), *De mensen van het recht*. Leuven: Acco.
- Huysmans, J. (2000), The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, 5(38): 751-777.
- Hvinden, B. (1999), Social Activation: a Nordic perspective, in: European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions (1999), *Linking welfare and work*, Dublin: European Foundation, 27-42.
- Improvement and Development Agency (I&DeA) (2010), *The social determinants of health*. Beschikbaar op <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=13380799#contents-1> (geraadpleegd op 10/05/2010).
- Katzenstein, P. (1985), *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kenna, P. (2005), *Housing Rights and Human Rights*, Brussel: Feantsa.
- Kenna, P. (2006), *Le logement dans les outils de droit international*. Lyon: Mario Mella.
- Kilpatrick, C. (2006), New EU Employment Governance and Constitutionalism, in: de Búrca, G. and Scott, J. (eds.), *New Governance and Constitutionalism in the EU and the US*. Oxford: Hart Publishing.
- Kinable, H. (2007), *Bevraging van Vlaamse leerlingen in het kader van een drugbeleid op School*. Brussel: Vereniging voor Alcohol- en Drugproblemen.
- Kind & Gezin (2009), *Jaarverslag 2009*. Brussel: Kind & Gezin.
- Kingdon, J. (1995, 1st edition 1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Knill, C. & Lenschow, A. (2005), Compliance, competition and communication: different approaches of European governance and their impact on national institutions, *Journal of Common Market Studies*, 3(43): 583-606.
- Koning Boudewijnstichting (1995), *Algemeen verslag over de armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

- Koning Boudewijnstichting (2007), *Beleidsaanbevelingen. Ongelijkheid in gezondheid. Aanbevelingen van de werkgroep « Ongelijkheid in gezondheid »* van de Koning Boudewijnstichting voor alle overheden in België. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Koning Boudewijnstichting (2009), *De SONG-lens: eindrapport*. Onuitgegeven onderzoeksrapport. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Laderichi, C.R., Saith, R. & Stewart, F. (2003), Does it matter what we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches, *Oxford Development Studies*, (31): 3, 243-274.
- Lambert, P. (2001), *Le droit de l'homme à un logement décent*, Revue trimestrielle de Droits de l'Homme, 47.
- Lammertijn, F. (1979), *Meer kansen voor kansarmen. Een sociologisch onderzoek naar de welzijnszorg in Vlaanderen*, Zele: D.A.P. Reinaert Uitgaven.
- Lammertyn, F. (1996), De activerende verzorgingsstaat. Sociaal integratiecontract en OCMW. *OCMW-visies*, 11(7): 67-73.
- Lampaert, F. (1983), *Voorstellen voor een beleid tegen armoede en bestaansonzekerheid in België. Een verslag aan de Koning Boudewijnstichting*. Brussel: Koning Boudewijnstichting, 173.
- Leibfried, S., Pierson, P., (eds.) (1995), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Leibfried, S. (2000), National Welfare States, European Integration and Globalization: A Perspective for the Next Century, In: *Social Policy & Administration*, 34(1): 44-63.
- Loosveldt, G. & Van Buggenhout, B. (eds.) (2000), *Cliëntgerichte perspectieven in de welzijnszorg*. Leuven: Garant.
- Luyten, D., Lammertyn, F. (1990), *De Welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap, Voorzieningen en overheidsbeleid. Monografie 2: Het (kans-)armoedebeleid*. KULeuven, 210.
- Mackenbach, J. (2005), Genetics and health inequalities: hypotheses and controverses. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59: 268-273.
- Mackenbach, J. (2006), *Health inequalities: Europe in Profile*. An independent expert report commissioned by the UK presidency of the EU. London: Department of Health.
- McLaren, D., Cottray, O., Taylor, M., e.a. (1999), *The geographic relation between household income and polluting factories*, Research report. London: Friends of the Earth Trust. Beschikbaar via http://www.foe.co.uk/resource/reports/income_pollution.html (geraadpleegd op 05/05/2010).
- Madanipour, G., Cars & Allen, J. (1998), in: *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*. London: Jessica Kingsley, 53-74.
- Maes L. & Vereecken C. (2006), *Jongeren en gezondheid: voeding 2006*. Gent: Vakgroep Maatschappelijke gezondheidskunde. Beschikbaar via <http://www.jongeren-en-gezondheid.ugent.be/rapport2006.html> (geraadpleegd op 05/05/2010).
- Majone, G. (2005), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Marmot, M., Allen, J., Goldblatt, P., e.a. (2010), *Fair society, healthy lives: a strategic review of health inequalities in England Post-2010*. London: University College London.
- Marx, I., Van Mechelen, N. (2009), Naar Europese normen inzake minimumbescherming: obstakels en uitdagingen, in: Vranken, J., Campaert, G., (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Marx, I., Verbist, G. (2008), Combating in-work poverty in Europe: the policy options assessed, in: Andress, H.-J., Lohmanns, H., (eds.), *The working poor in Europe: Employment, poverty and globalisation*. London: Edward Elgar.
- Mead, L. (1997b), Welfare employment, in: Mead, L.(red.), *The new paternalism. Supervisory approaches to poverty*, 39-88. Washington DC: Brookings Institution.
- Mehrotra & Delamonica (2002), Public spending for children: an empirical note, *Journal of International Development*, 14(8): 1105-1116.

- Merton, R.K. (1968), The Matthew Effect in Science, *Science*, 159: 56-63.
- Merton, R. K. (1968), *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.
- Meynen, A. (1997), Afsluiting en insluiting. Facetten van lokale migrantenpolitiek in Brussel, in: Deslé, E., Meynen, K. (e.a.), *Migrantenpolitiek in Brussel*. Brussel: VUB press.
- Milward, A. (1992), *The Rescue of the European Nation-state*. London: Routledge.
- Moore, K.A., Vandivere, S., Atienza, A., e.a. (2008), Developing a monitoring system for indicators in middle childhood: identifying measures, *Child Indicators Research*, 1 (2): 129-155.
- Morissens A., Nicaise I. & Ory G. (2007), *Belgium. Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. A Study of National Policies*, HIVA-KULeuven, Leuven.
- Morrens, B., Keune, H. & Loots, I. (2008), *Sociale ongelijkheid en humane biomonitoring. Literatuurstudie over de invloed van sociaal-economische factoren in verband met milieu & gezondheid*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Muenning, P. (2008), Health Selection vs. Causation in the Income Gradient: What can we learn from Graphical Trends?, *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, 19: 574-579.
- Murray, C. (1984), *Losing ground: American Social Policy 1950-1980*, New-York: Basic Books.
- Nationaal Instituut voor de Statistiek (2008), *Mathematische demografie. Sterftetafels*. Brussel: Algemene directie statistiek en economische informatie.
- Nicaise I. & Groenez S. (2002), Het gewaarborgd minimuminkomen: vangnet, valkuil of springplank?, in J. Vranken, K. De Boyser, D. Geldof & G. Van Menxel (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002*, Leuven/Leusden: Acco, 147-160.
- Notredame, L. (1998), Het OCMW op de drempel van de 21ste eeuw, in: Vranken, J. (red.), *20 jaar OCMW's. Naar een actualisatie van een maatschappijproject*. Leuven: Acco, 43-61.
- Nuyens, Y. (2010), Twee gezondheidsregio's? Eén sociale gezondheidskloof, *De Huisarts*, 960: 12-13.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2007), *Le Crédit scoring*, Charleroi.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2009), *La consommation et le crédits aux particuliers*, Rapport général 2008, Charleroi.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement (2009), *Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne*, Rapport d'évaluation 2008, Charleroi.
- Office de la Naissance et de l' Enfance (2008), *Rapport annuel 2008*. Brussel: Office de la Naissance et de l' Enfance.
- Onkelinx, L. (1993), *Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving*. Brussel: Ministerie voor Sociale Integratie.
- Orianne, P. (1992), *Mythe ou réalité des droits économiques, sociaux et culturels, Présence du droit public et des droits de l'homme*. Mélanges offerts à Jacques Velu. Bruxelles: Bruylant, t. III, 1871.
- Paugam, S., (eds.) (1996), *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.
- Peeters, L., Van Dijk, L., Wawwailer, C., e.a. (2007), *Bepalen van normen voor kwaliteitsvol maatschappelijk werk*, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie.
- Peeters, B. & Willems, S. (2009), Ziek maakt arm: overheidsinspanningen voor de aanpak van sociale selectiemechanismen in ziekte en gezondheid, in: Vranken, J. (eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2009*. Leuven: Acco.
- Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M. e.a. (2005), *Citizenship in European cities: immigrants, local politics and integration policies*. Aldershot: Ashgate Publishing limited.
- Piessens, A. (2008), *De grammatica van het welzijnswerk*. Gent: Academia Press.
- Piore M. (1979), *Birds of Passage. Migrant Labour and Industrial Societies*, London. New York and London: Cambridge University Press.

- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid (2010), *Evaluatie van het pilootproject 'Ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting binnen de federale overheidsdiensten'*. Brussel: POD maatschappelijke integratie, armoedebestrijding, sociale economie en grootstedenbeleid.
- Pope, C., Burnett, R., Thun, M., e.a. (2002), Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-Term Exposure to Fine Particulate Air Pollution, *Journal of the American Medical Association*, 287(6): 1132-1141.
- Radaelli, C.M. & Pasquier, R. (2007), Conceptual issues, in: Graziano, P. & Vink, M.P. (2007), *Europeanization. New research agendas*. New York: Palgrave Macmillan, 35-56.
- Raes K. & Coene, G. (2009), Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid, *Welzijnsgids*, Mechelen: Kluwer.
- Raeymaeckers, P., Goedemé, T. (2008), Multidimensionele armoede in de Oost-Europese EU-lidstaten, in: Dewilde, C., Raeymaeckers, P., (eds.), *Multidimensionele armoede in Europa. Individuele en institutionele determinanten*. Leuven/Voorburg: Acco, 151-177.
- Raeymaeckers, P., Dierckx, D. (2009), Op zoek naar duurzame activering: een longitudinale analyse van activeringstrajecten in de Belgische OCMW's, in: Vranken, J, e.a. (2009), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*. Leuven: ACCO, 163-180.
- Raeymaeckers, P., Nisen, L., Dierckx, D., e.a. (2009), *Activering binnen de Belgische OCMW's: op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Ravillion, M. (1994), *Poverty comparisons*. Harwood Academic Publishers.
- Rea A. (2001), *Jeunes immigrés dans la cité*. Bruxelles: Labor.
- Redmond, G. (2008), Child poverty and child rights: edging towards a definition, *Journal of Children and Poverty*, 14 (1): 63-82.
- Rein, M. & Schön, D. (1994), *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Ricoeur, P. (1991), *Lectures I, Autour du politique*. Paris: Seuil.
- Rieger, E., Leibfried, S. (2003), *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity Press.
- Rigaux, F. (1988), *Droit international et droits de l'homme*, J.T., 700.p
- Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) (2007a), *Het stelsel van de gewaarborgde gezinsbijslag. Focus 2007-2*, Brussel: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.
- RIZIV, Dienst voor administratieve controle, Directie controle en beheer van toegankelijkheidsgegevens en archivering van gegevens (2008), *Statistieken van de sociaal verzekerden*. Brussel: RIZIV. Beschikbaar via <http://www.riziv.fgov.be/information/nl/statistics/people/2008/pdf/statisticspeople2008all.pdf> (geraadpleegd op 05/05/2010).
- RIZIV (2010), website <http://www.riziv.fgov.be/citizen/nl/medical-cost/general/omnio/faq.htm#111> Veel gestelde vragen, OMNIO. (geraadpleegd op 05/05/2010).
- Robeyns, I. (2003), *The capability approach: an interdisciplinary introduction*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Roelen, K., Gassmann, F. & Neubourg, C. D. (2009a), The importance of choice and definition for the measurement of child poverty, the case of Vietnam. *Child Indicators Research*, 2 (3): 245-263.
- Roelen, K., Gassmann, F., Neubourg, C. d. (2009b), Child poverty in Vietnam – providing insights using a country-specific and multidimensional model. *Social Indicators Research*, DOI: 10.1007/s11205-009-9522-x.
- Roelen, K. (2010), Child poverty – What's in a word? in Vandenhoe, W., Vranken, J. & De Boyser, K. (eds.), *Why care? Childeren's rights and child poverty*. Antwerpen: Intersentia, 113-130.
- Room, G., Berghman, J., e.a., Eds. (1991), *National policies to combat social exclusion. First Annual Report of the European Community Observatory*. Bath: Centre for Research in European Social and Employment Policy.

- Room, G., e.a. (1992), *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion. Second Annual Report*. Brussels: Directorate general For Employment, Social Affairs and Industrial relations, Commission of the European Communities.
- Rosanvallón, P. (1995), *La nouvelle question sociale*. Repenser l'Etat-Providence. Paris: Seuil.
- Rosenow, K. (2009), The Europeanisation of Integration Policies. *International Migration*, 1(47): 133-157.
- Rowntree, B. S. (1902), *The Poverty Line. Poverty. A Study of Town Life*. London, Edinburgh, Dublin & New York: Thomas Nelson & Sons, 117-151.
- Sacco M. & Rea A. (2006), *Le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés. Etat des lieux en Belgique francophone*, Recherche à la demande du ministre de la fonction publique, de l'intégration sociale, de la politique des grandes villes et de l'égalité des chances, Bruxelles: GERME-Université libre de Bruxelles.
- Saunders, P. (2004), *Towards a credible poverty framework: from income poverty to deprivation*. SPRC Discussion Paper No. 131. Sydney: SPRC.
- Scharpf, F. (1996), Negative and Positive Integration in the political economy of the European Welfare States, in: Marks, G.F., Scharpf, P.C. e.a. (eds.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 15-39.
- Scharpf, F. (2002), The European Social Model. Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645-670.
- Scharpf, F. (2009), *The Double Asymmetry of European Integration. Or: Why the EU cannot be a Social Market Economy*, MPIFG Working Paper 2009/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schokkaert, E., Guillaume, J., Lecluyse, A., e.a. (2008), *Evaluatie van de effecten van de maximumfactuur op de consumptie en financiële toegankelijkheid van gezondheidszorg*. KCE-rapport 80A. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg.
- Schuyt, C.J.M. (2005), *Recht en samenleving*. Assen: Van Gorcum, 1983.
- Sen, A., Ed. (1999), *Development as Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sirven, N. (2007), De la pauvreté à la vulnérabilité: évolutions conceptuelles et méthodologiques, in: CEPALC (2005), *Monde en développement: Vulnérabilité, pauvreté et stratégies de survie*, Paris: De Boeck, 140: 9-14.
- Spinnewijn, F., Van Dijk, L. (2009), Naar een doelmatig beleid ter bestrijding van thuisloosheid, in: Vranken, J., Campaert, G., (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Stadsbestuur Gent (2000), *Bestuursakkoord 2000-2006*. Gent: Stad Gent.
- Stalford, H.K. & Drywood, E. (2009), Coming of age? Children's rights in the European Union, *Common Market Law Review*, 46: 143-172.
- Steenkens, K., Degraeve, F., Sannen, L., e.a. (2007), *Leven (z)onder leefloon*. Leuven: HIVA.
- Steenkens, K. e.a. (2008), *W²: Werk – Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*, Leuven: HIVA.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, b. e. s. u. (2007), *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Verslag – december 2007*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, b. e. s. u. (2009), *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, b. e. s. u. (2009b), *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 2: Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*.
- Storms, B., Van den Bosch, K., e.a. (2009), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*. Leuven: Acco.

- Sudre, F. (1989), *Droit international et européen des droits de l'homme*. Paris: P.U.F.
- Thorbecke, E. (2008), Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues, in: N. Kakwani & J. Silber (eds.), *The many dimensions of poverty*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thys, R., De Raedemaeker, W., e.a. (2004), *Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?* Leuven/Voorburg: Acco.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Townsend, P. & Davidson, N. (1982), *Inequalities in Health. The Black Report*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Trubek, D. & Trubek, L. (2005), Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the role of the Open Method for Co-ordination. *European Law Journal*, 3(11): 343-364.
- UNICEF (2006), *Understanding child poverty in south-eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, Innocenti Social Monitor 2006*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Van De Geuchte, I., Maulet, N., Willems, S., e.a. (2007), *Belgische initiatieven om de ongelijkheid in gezondheid te verkleinen, 1995-2006*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Van den Bosch, K., Storms, B., e.a. (2009), Armoedegrenzen voor Europa, in: Vranken, J., Campaert, G., (eds.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*. Leuven: Acco.
- Vandenbroeck M. & Van Nuffel K. (2006), *Cartografie van de Brusselse Nederlandstalige kinderopvang. Onderzoek naar de in- en uitstroom van de kinderdagopvang*, Vakgroep Sociale Agogiek Ugent/VGC, Gent/Brussel.
- Van Der Heyden, J., Gisle, L., Demarest, S., e.a. (2010), *Gezondheidsenquête België, 2008. Rapport I – Gezondheidstoestand*. Operationele Directie Volksgezondheid en surveillance. Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid.
- Vandivere, S. & McPhee, C. (2008), Methods for tabulating indices of child well-being and context: an illustration and comparison of performance in 13 American states, *Child Indicators Research*, 1 (3): 251-290.
- Van Hoof, J., & Van Ruyssveldt, J. (1996), *Sociologie en de moderne samenleving*. Boom: Open Universiteit.
- Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V., e.a. (2010), *Programma Samenleving en Toekomst. Eindverslag deel 'Synthese van het onderzoek'*. Brussel: Federaal Wetenschapsbeleid. Beschikbaar via http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA15samenv_nl.pdf (geraadpleegd op 15/05/2010).
- Van Robaey, B. & Dierckx, D. (2004), Een 'tableau vivant' van armoedeverenigingen, in: Vranken, J., De Boyser, K., Dierckx, D., *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2004*. Leuven/Voorburg: Acco, 341-356.
- Van Robaey, B., Dierckx, D. et al. (2005), *(G)een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid*. Actuele Problemen met betrekking tot de Sociale Cohesie. Gent: Academia Press, 205.
- Vandenbempt, K. & Demeyer B. (2003), *Beroepsprofiel. Ervaringsdeskundige in de armoede en sociale uitsluiting*. Leuven: KULeuven, HIVA, 48.
- Vandenhole, W. (2009), Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?, in: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D., e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*. Leuven: Acco, 235-247.
- Vandenhole, W., Vranken, J. & De Boyser, K., eds. (2010), *Why Care? Children's rights and child poverty*. Antwerpen: Intersentia.
- Vandercammen, M. & Deckmyn, T. (2010), *Documentatiemap Roken*. Brussel: OIVO.
- Vandergucht, G. (1986), Is 'nieuwe' armoede wel zo nieuw? Een kritische vraagstelling naar de inhoudswaarde van het aspect 'nieuw' in het begrip 'nieuwe armoede', *Tijdschrift voor*

- Sociale Wetenschappen*, 2: 102-122.
- Vanhee L., Demeyer B. & Corveleyn J. (2004), *De bijzondere kracht van het gewone? Over steungezinnen en andere vormen van georganiseerde nabijheid*, Leuven: Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen-K.U.Leuven, intern onderzoeksrapport.
- Vanhercke, B. (2009) Hoezo, ver van ons bed? In: J. Vranken, G. Campaert, D. Dierckx e.a. (red.), *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Leuven/Den Haag: Acco, 79-102.
- Vanhercke, B., Campaert, G. (2009), Activerende Sociale Insluiting via het Europees Sociaal Fonds, in: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx D. e.a. (red.) *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, 65-78. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vanhercke, B., Verschraegen, G., Reyniers, P., e.a. (2010), *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociale*. Rapport final du projet de recherche ETOS.be. Bruxelles: Politique Scientifique Fédérale.
- Vanpée K., Sannen L. & Hedeboew G. (2000), *Kinderopvang in Vlaanderen, Gebruik, keuze van de opvangvorm en evaluatie door de ouders*, Leuven: HIVA-K.U.Leuven.
- Velluti, S. (2007), What European Union Strategy for Integrating Migrants? The role of OMC soft law mechanisms in the development of an EU immigration policy, *European Journal of Migration and Law*, 9: 53-82.
- Verschraegen, G., Vanhercke, B., Verpoorten, R. (2011), The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms, In: *Journal of European Social Policy* (Forthcoming).
- Verschueren, H. (2009) Het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie: ook voor mensen met een laag inkomen? In: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx D. e.a. (red.) *Arm Europa. Over armoede en armoedebestrijding op het Europese niveau*, Leuven/Den Haag: Acco, 49-64.
- Verzelen W., *Sociaal Werk. In- en uitzichten*, Antwerpen: Garant.
- Visser, J., (2005), The OMC as a selective amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe, in: Zeitlin, J. en Pochet, P. (eds.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategies and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 173-216.
- Vranken, J. (1977), *Armoede in de welvaartstaat: een poging tot historische en structurele plaatsing* (2 delen). Doctoraatsverhandeling Politieke en Sociale Wetenschappen, Antwerpen: Universitaire Instelling Antwerpen, 482.
- Vranken, J. (1991), Armoedebeleid en -actie tijdens de jaren tachtig. In: Vranken, J. & Geldof, D., *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1991*. Leuven: Acco, 95-127.
- Vranken, J., Geldof, D. (1992), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 1991*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., e.a. (1997), Sociale uitsluiting: deel van een kwartet. In Vranken, J., Geldof, D. & Van Menxel, G. (1997), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1997*. Leuven/Amersfoort: Acco, 303-320.
- Vranken, J. (1998), *Social Exclusion: One Player in a Quartet*. Paper prepared for the Panel on Poverty Research, World Congress of Sociology, Montreal, 14.
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (1999), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1999*. Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2001), Unravelling the social strands of poverty: differentiation, fragmentation, inequality, and exclusion, in: Andersen, H. T., & Van Kempen R., *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Aldershot: Ashgate, 71-90.
- Vranken, J. & De Boyser, K. (2003), Inleiding, Armoede tussen wereld en leefwereld, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2003*. Leuven/Leusden: Acco, 27-46.

- Vranken, J. (2004a), Algemene inleiding. Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar), in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2004*. Leuven: Acco, 25-52.
- Vranken, J. (2004b), Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe, in: Kazepov, Y., *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell Publishing, 255–276.
- Vranken, J. (2005a), Het OCMW: dertig jaren op weg naar een recht op maatschappelijke dienstverlening, in: Vranken, J., De Boyser, K. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2005*. Leuven/Voorbrug: Acco.
- Vranken, J. (2005b), *Etudier la pauvreté pour mieux comprendre la société?*, Chaire Francqui 21 février 2005. Antwerpen: UA, OASeS, 13.
- Vranken, J., De Boyser, K. (2005c), Inleiding. Het jaarboek in perspectief, in: Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2005*. Leuven: Acco, 25-40.
- Vranken, J. (2007) Armoede is niet gezond in Vranken, J., Campaert, G., De Boyser, K., Dierckx, D. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2007*, Leuven, Acco: 25-38.
- Vranken, J. (2009), 2010: het Europese jaar van de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting? Of van Armoede en Sociale Uitsluiting? in: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. e.a. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*. Leuven: Acco, 31-50.
- Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. e.a. (2009), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*. Leuven: Acco.
- Vranken, J. (2010), Perspectives on poverty and social inclusion: and what with the children? in: W. Vandenhoele, J. Vranken & K. De Boyser (eds.), *Children's rights and poverty*. Antwerp: Intersentia Publishing.
- Wacquant, L. (2006), *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Berchem: EPO.
- Walker, R. (1991), *Thinking about workfare: evidence from the USA*. London: HMSO.
- Walker, R. (1998), Does work work? *Journal of Social Policy*, 27 (4): 533-542.
- Wets, J. (2006), *Evaluatie van het impulsfonds voor het migrantenbeleid*, Onderzoek op vraag van de minister van Ambtenarenzaken, sociale integratie, grootstedenbeleid en gelijke kansen. Leuven: HIVA-KULeuven.
- White, H., Leavy, J., Masters, A. (2003), Comparative perspectives on child poverty: a review of poverty measures, *Journal of Human Development*, (4): 3, 379-396.
- Whitehead, M. (1998), Diffusion of ideas on social inequalities in health: a European perspective. *Milbank Quarterly*, 76(3): 469-492.
- Whitehead, M. & Dahlgren, G. (2006), *Levelling up (part 1): a discussion paper on concepts and principles for tackling social inequities in health*. Copenhagen: World Health Organization.
- Wilkinson, R. & Marmot, M. (2003), *Social determinants of health: the solid facts*. 2nd edition. Copenhagen: WHO-Regional office for Europe.
- Wilkinson, R. (2005), *The impact of inequality: how to make sick societies healthier*. London: Routledge.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009), *The Spirit Level*. London: Penguin Books.
- Willems, S., Vanobbergen, J., Martens, L. e.a. (2005), The independent impact of household and area based social determinants on early childhood caries (ECC): a cross-sectional study in inner city children, *Family and Community Health*, 28(2): 168-175.
- Willems, S. (2005), *The socio-economic gradient in health: a never-ending story. A descriptive and explorative study in Belgium*. Gent: Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg.
- Wolff, P. (2010), 17% of EU citizens were at-risk-of-poverty in 2008, *Statistics in focus*, september 2010.

- World Health Organisation Europe (2002), *The European Health Report 2002*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Wyckaert, S. (1999-2000), *Het 'standstill'-effect in de milieurechtspraak van de Raad van State*, A.J.T., 413.
- Wyckmans, J., Dierckx, D. (2009), *Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport*. Leuven/Den Haag: Acco.

Documents officiels belges

- Beleidsnota Inburgering 2009-2014 opgesteld in opdracht van Geert Bourgeois, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, Jaarverslag 1994, Op stap naar gelijkwaardigheid. Deel II Stand Van Zaken.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, Jaarverslag 1995, Op stap naar gelijkwaardigheid.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, Jaarverslag 1996, Op stap naar gelijkwaardigheid.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (2003), Tien jaar CGKR 1993-2003, Van Integratie naar Diversiteit.
- Decreet van 28 april 1998 inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden (B.S. 19.VI.1998)
- Federaal Wetenschapsbeleid BELSPO. (2010), Gezondheidskloof tussen sociale groepen neemt toe. Persbericht 04/05/2010. Beschikbaar via http://www.belspo.be/belspo/home/pers/20100504_nl.pdf (geraadpleegd op 10/05/2010).
- Federale Regering (2008), Regeerakkoord. Beschikbaar via <http://www.yvesleterme.be/sites/leterme/files/regeerakkoord.pdf> (geraadpleegd op 05/05/2010).
- Gouvernement Regionale Wallonne (2009), Déclaration de politique régionale Wallonne 2009-2014. Beschikbaar via http://www.lesoir.be/mediastore/_2009/juillet/du_11_au_20/Projet_de_declaration_de_politique_regionale_wallo.pdf (geraadpleegd op 05/05/2010).
- Ministère de la Région Wallonne, Division générale de l'Aménagement du territoire, du logement et du patrimoine, Division du logement, Namur, 2007. Enquête sur la qualité de l'habitat en Région wallonne 2006-2007, Etudes et documents, Logement n°5.
- Protocolakkoord gesloten tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie met betrekking tot het Europees Fonds voor de integratie van immigranten, Brussel, 14 november 2007.
- Vlaamse overheid (2010), website <http://www.zorgzoeker.be/index.aspx> Vlaamse overheid (geraadpleegd op 05/05/2010).
- Vlaamse Regering (2008), Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame, en een warme samenleving. Regeerakkoord. Beschikbaar via <http://www2.cdenv.be/regeerakkoord.pdf> (geraadpleegd op 05/05/2010).

Documents officiels européens

- Committee van Ministers van de Raad van Europa, Aanbeveling betreffende co-ontwikkeling en migranten betrokkenheid bij de ontwikkeling van hun land van herkomst, CM/Rec(2007) 10, 17 Juli 2007.

- Communautés européennes, Belgique, 2008 Vers une définition européenne opérationnelle commune du surendettement, Conclusions d'études politiques – 11.
- Europese Commissie, Actieprogramma voor Arbeidsmigranten en hun familie, COM(74) 2250, Brussel, 14 December 1974.
- Europese Commissie, Mededeling over een Open Coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid, COM(2001)387, Brussel, 11 Juni 2001.
- Europese Commissie, Mededeling over Immigratie, Integratie en Tewerkstelling, COM (2003) 336, Brussel, 3 Juni 2003.
- Europese Commissie, Mededeling tot vaststelling van een kaderprogramma voor solidariteit en beheer van migratiestromen voor de periode 2007-2013, COM (2005)123, Brussel, 6 April 2005.
- Europese Commissie, Mededeling: een gemeenschappelijke agenda voor integratie. Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie, COM(2005)389, Brussel, 1 September 2005.
- European Commission (2006), Communication, Towards an EU strategy on the rights of the child. COM (2006) 367 final.
- European Commission (2008), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A special place for children in EU external action. COM (2008) 55 final.
- European Commission (2009), Eurobarometer survey on poverty and social exclusion 2009.
- European Commission (2010), Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020. Brussels: EU.
- European Commission (2010), Eurostat, database on statistics http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database (geraadpleegd in 2010).
- European Council (2007), EU guidelines for the promotion and protection of the rights of the child.
- European Council (2009), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion.
- Europese Raad, Conclusies van het Finse Voorzitterschap, Tampere, 15 & 16 Oktober 1999.
- Europese Raad, Conclusies van het Griekse Voorzitterschap, Thessaloniki, 19 & 20 Juni 2003.
- Europese Raad, Beschikking van de Raad tot oprichting van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma « Solidariteit en beheer van migratiestromen », 2007/435/EG, Brussel, 25 Juni 2007.
- Programma van Den Haag: veiligheid, vrijheid en justitie versterken in de Europese Unie, Brussel, 13 December 2004.
- Raad Justitie, Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming, Persverslag, 14615/04, Brussel, 19 November 2004.
- Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, Brussel, 29 Juni 2000.
- Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor de gelijke behandeling in arbeid en beroep, Brussel, 27 November 2000.
- Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 22 September 2003.
- Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, 25 November 2003.



Informations personnelles

Ilke Adam est politologue. Elle travaille comme chercheuse post-doctorante à l'Institute for European Studies de la Vrije Universiteit Brussel (Unité de Recherche Migration et Diversité) et enseigne à l'Université Libre de Bruxelles.

Nicolas Bernard est associé à la faculté de droit des Facultés Universitaires Saint-Louis, où il dirige l'Institut de Recherches Interdisciplinaire sur Bruxelles.

Geert Campaert est économiste et chercheur au Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS) de l'Université Antwerpen.

Marie-Thérèse Casman est sociologue et dirige le PSBH (Panel Démographie Familiale) de l'Université de Liège.

Danielle Dierckx est sociologue, enseignante à la Faculté des Sciences Politiques et Sociales et dirige le Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS) de l'Université Antwerpen.

Romain Duvivier est économiste et chercheur à l'observatoire du Crédit et de l'Endettement.

Bernard Francq est sociologue de l'UCL (Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication) et travaille sur les politiques sociales et urbaines. Il est aussi actif dans IACCHOS (Institute of Analysis of Change in Contemporary and Historical Societies).

Hannelore Goeman est historienne et prépare actuellement un doctorat sur la formation et le développement du cadre de politique européen pour l'intégration des immigrés à l'Institute for European Studies de la Vrije Universiteit Brussel.

Koen Hermans est sociologue et chef de projet dans le domaine de recherche Pauvreté et Bien-être au LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek & consultancy de la KU Leuven. Il est également associé à un Master en travail social de la KU Leuven.

Bernard Hubeau est professeur ordinaire associé à la faculté de droit de l'Université Antwerpen et professeur extraordinaire à la Vrije Universiteit Brussel.

Didier Noël est coordinateur scientifique de l'OCE (Observatoire du Crédit et de l'Endettement).

Peter Raeymaeckers est sociologue et chercheur au Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS) de l'Universiteit Antwerpen.

An Van Haarlem est politologue et chercheuse au Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS) de l'Universiteit Antwerpen.

Nicolas Van Herck est sociologue et chercheur au Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS) de l'Universiteit Antwerpen.

Véronique Van Kerrebroeck est juriste à l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement. Juriste généraliste travaillant actuellement sur les matières de l'endettement et du droit de la consommation. Avocate durant quatre ans aux barreaux de Dinant et Charleroi, juriste d'entreprise et enseignante.

Nicolas van Puymbroeck est sociologue urbain et prépare actuellement un doctorat sur la politique d'intégration urbaine dans un contexte multi niveaux au Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS) de l'Universiteit Antwerpen.

Gert Verschraegen enseigne la sociologie théorique, culturelle et des connaissances au département Sociologie de l'Universiteit Antwerpen.

Jan Vranken est sociologue et professeur ordinaire émérite au Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion Sociale et la Ville (OASeS) de l'Universiteit Antwerpen.

Sara Willems est docteur assistante au groupe Médecine Généraliste et Soins de première ligne de l'Universiteit Gent. Elle est chargée de la coordination de la recherche sur les inégalités dans la santé.



Gedrukt en gebonden bij Acco, Leuven