



Belgique 2005

Yuri Kazepov

avec l'assistance de Stefania Sabatinelli

***Le Droit à l'intégration sociale* dans le contexte européen**



Rapport de synthèse

au nom de



Commission Européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances





Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	12
2. Le développement européen de politiques de revenu minimum	14
2.1. Pourquoi les systèmes d'aide sociale deviennent-ils de plus en plus importants en Europe?	14
2.2. Quelles sont les caractéristiques des systèmes européens de sécurité sociale dans lesquels sont enracinées les politiques d'aide sociale ?	14
2.3. L'impact des changements et le développement des politiques d'activation	17
3. Principaux aspects du "Droit à l'intégration sociale" belge (DIS)	22
3.1. Les principales caractéristiques du DIS belge.....	22
3.2. Les dimensions de la mise en œuvre	29
3.3. Le DIS : une vue d'ensemble quantitative	32
4. Pertinence et potentiel de transfert dans d'autres contextes nationaux	37
4.1. Individualisation des droits.....	38
4.2. Activation et contractualisation	39
4.3. Ciblage en fonction de l'âge.....	42
4.4. Le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux	44
4.5. Coordination et mise en réseau	45
4.6. Différences territoriales et inégalités locales	46
4.7. Evaluation et suivi	47
5. Conclusions et enseignements tirés.....	49
Annexe	51
Références	55
Liste d'acronymes	60



Résumé

Politiques d'activation en Europe

Au cours des trois dernières décennies, l'aggravation du chômage, la persistance de celui de longue durée et l'affaiblissement des liens familiaux ont entraîné un accroissement de la vulnérabilité sociale, avec comme résultat une augmentation du nombre de demandeurs d'aide sociale. La pression croissante sur les structures de l'Etat providence a provoqué un mouvement de profonde réforme au cours des années ,90. Les dépenses globales ne se sont pas encore modifiées en conséquence, mais les dispositifs d'aide sociale, soumis à de sévères examens de ressources, deviennent de plus en plus importants.

Le fait que le chômage est devenu une des principales causes de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale depuis le milieu des années ,80 et se consolidant durant les années ,90 – période où les systèmes de protection sociale subissent des mesures de réduction des dépenses et reçoivent très peu de soutien politique – attise le débat autour de la dépendance de la protection sociale et des moyens de l'empêcher (mettant l'accent principalement sur les pièges de la pauvreté et de l'emploi). Ne plus être passif est le nouveau discours, traversant toute l'Europe depuis la Scandinavie jusqu'aux pays du Sud.

L'activation est devenue le terme magique pour répondre à la dépendance et atteindre, par la même occasion, deux objectifs:

- a) *Réduire le nombre de personnes sur le marché du travail*, réduisant ainsi les dépenses publiques en matière d'aide sociale et de chômage;
- b) *Permettre aux personnes sans travail de se prendre en charge* en améliorant leurs conditions de vie et en augmentant leurs chances par des mesures d'accompagnement *ad hoc*.

Nous formulons l'hypothèse qu'en matière d'aide sociale et d'activation, les pays européens subissent un profond processus de changement caractérisé par une dépendance convergente ambivalente. Cela signifie que certaines institutions et certains discours (relatifs, p.ex., à la contractualisation, l'activation, la conditionnalité,...) dans le domaine des politiques sociales de lutte contre la pauvreté, voient leurs chemins converger. Cette convergence, toutefois, se produit dans le cadre des structures de l'Etat providence, résultant en une différenciation accrue à la fois entre les pays et entre les niveaux territoriaux sous-nationaux.



Les débats récents, notamment au sujet des ultimes filets de sécurité dans le système de classification, s'orientent vers l'existence de cinq systèmes européens de sécurité sociale, caractérisés par un équilibre différent entre les principales agences chargées de l'octroi de l'aide, c.-à-d. des ressources pour les individus en situation de besoin.

- 1) Le *Système libéral de sécurité sociale*, où le marché est le principal mécanisme de régulation et d'intégration (en Europe: le Royaume-Uni);
- 2) le *Système social-démocrate*, où la protection par l'Etat est omniprésente et universelle, remplaçant à la fois les responsabilités de la famille et du marché (les pays scandinaves);
- 3) le *Système corporatiste*, où les régimes publics de sécurité sociale reproduisent le statut socio-économique que les familles atteignent sur le marché de l'emploi, la réciprocité étant la forme la plus importante d'allocation des ressources et la famille étant largement soutenue par des mesures et des services publics (les pays européens continentaux);
- 4) le *Système familial*, où la famille est surchargée de responsabilités, sans grand soutien public (les pays sud européens);
- 5) le *Modèle de transition*, où les directions des réformes post-communistes ne sont ni évidentes, ni homogènes (les pays de l'Europe centrale et orientale).

Le DIS belge

Comme les autres pays du Système corporatiste, la Belgique témoigne de relativement bonnes performances en matière de sécurité sociale. Plus précisément, la Belgique a une longue tradition d'une garantie de revenu minimum. Le *Minimex* fut introduit en 1974 en tant que mesure de soutien financier visant à garantir à chaque citoyen des conditions de vie correspondant aux besoins de la dignité humaine. Afin de pouvoir prétendre au *Minimex*, les citoyens devaient prouver que leurs ressources se situaient au-dessous d'un certain seuil et qu'ils étaient disponibles sur le marché de l'emploi.

Les CPAS (*Centres publics d'action sociale*) furent créés en 1976 et l'Aide sociale introduite, avec de multiples moyens d'intervention: a) allocations financières; b) services de soutien (guidance sociale, etc.); c) soutien en nature (bons alimentaires, etc.).



En 1993, la loi *Programme d'urgence* pour une société plus solidaire introduisit dans le cadre du *Minimex* un virage marqué vers le bien-être actif. La mise en œuvre des programmes d'activation fut confiée aux CPAS locaux.

La législation sur le *Droit à l'intégration sociale (DIS)* passée en 2002 prend la même orientation puisqu'elle contient explicitement une combinaison de soutien financier et de services favorisant l'emploi et l'intégration sociale. Cela représente un pas vers des politiques d'activation développées non seulement dans les politiques de l'emploi, mais aussi dans les dispositifs de revenu minimum.

Plus particulièrement, la loi sur le DIS vise à :

- prévenir la dépendance à long terme des transferts de revenus;
- prévenir les pièges de la pauvreté et du chômage;
- augmenter la durabilité du système de protection sociale;
- promouvoir la participation des citoyens.

Comme le *Minimex*, le DIS est une mesure universelle de dernier recours : chaque personne a droit à l'intégration sociale, même si le CPAS peut l'obliger à se tourner vers sa famille.

Des ressources financières importantes ont été consacrées à la législation DIS. Les niveaux de base des prestations financières ont été augmentés et de nouvelles augmentations sont prévues avant la fin de la législature. En outre, les CPAS reçoivent une subvention de l'Etat pour chaque personne bénéficiaire de soutien financier, afin d'éviter les restrictions budgétaires qui limiteraient leur action.

Des projets d'insertion individualisés sont prévus pour accompagner les prestations en espèces. Si le bénéficiaire est jugé capable de travailler et prêt à accepter un véritable emploi, le CPAS développera – avec le bénéficiaire – une stratégie de recherche d'emploi. Autrement, un projet d'insertion éducatif ou social peut être organisé. L'emploi doit correspondre autant que possible aux capacités et aux souhaits des bénéficiaires. Les emplois peuvent être trouvés dans le secteur marchand, au CPAS ou dans la municipalité, qui peuvent agir en tant qu'employeurs directs, ou encore dans le secteur non-marchand.

Des sanctions sont prévues si les bénéficiaires font de fausses déclarations ou omettent des informations sur leurs revenus ou sur d'autres critères qui affec-



tent leur droit au DIS ou encore s'ils ne respectent pas le contrat sans raison valable. Toutefois, il est difficile d'évaluer le degré de pouvoir discrétionnaire que peuvent exercer les assistants sociaux.

Améliorations et questions cruciales

Considérant l'exclusion sociale comme un phénomène multidimensionnel, la mise en œuvre des politiques d'intégration sociale requiert généralement la participation de différents acteurs institutionnels et non institutionnels. En Belgique, le tableau est plus complexe encore vu sa structure fédérale, car les compétences en matière de formation et d'intervention sur le marché de l'emploi pour les chômeurs ont été largement régionalisées.

Au niveau local, les principaux acteurs impliqués dans les projets d'intégration par le travail sont : les CPAS; les agences publiques pour l'emploi; d'autres organismes publics; les agences du troisième secteur; les agences de la santé; les firmes commerciales. Des relations efficaces entre les agences locales d'aide sociale et les autres organismes concernés sont cruciales permettant, d'une part, des contrôles plus stricts et donc une application plus équilibrée des mesures, et, d'autre part, une procédure plus fluide et donc moins coûteuse. Des procédures officielles de coopération doivent être convenues aux niveaux institutionnels supérieurs et explicitement prévues dans les règlements officiels; dans le cas contraire, il est laissé à chaque assistant social la capacité individuelle d'établir les contacts utiles.

En comparaison avec les autres pays (notamment les pays de l'Europe du Sud et de l'Est), les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les acteurs locaux participent largement à l'évaluation et au débat sur les mesures en matière de revenu minimum en Belgique. Tous les rapports d'évaluation sont publics et facilement accessibles à tous, alors que souvent de tels documents sont considérés comme confidentiels, du moins dans un premier temps, car ils sont vus comme des moyens d'ajustements internes plutôt que comme des contributions au développement général des connaissances et de la sensibilisation. Ceci risque cependant d'accroître les différences existantes dans les possibilités d'accès à l'information à cause de la discrimination observable entre les citoyens en matière d'accès aux technologies de l'information.

Le DIS a réaffirmé une nette différenciation en matière d'âge déjà présente dans la législation de 1993. Pour les jeunes de moins de 25 ans et les étudiants,



l'activation est à la fois un devoir et un droit, avec un calendrier de mise en œuvre plus serré: un projet concret d'insertion sur le marché du travail doit être signé endéans les trois mois de l'ouverture du dossier du bénéficiaire.

Les informations disponibles confirment qu'il y a davantage de projets d'intégration qui concernent des bénéficiaires de moins de 25 ans que dans tous les autres groupes d'âge. Même s'il existe un large consensus et des données fondées quant à la nécessité de se concentrer sur l'intégration sociale et professionnelle des plus jeunes en général, la présence d'une limite d'âge est discutable. Nombre de travailleurs sociaux la jugent artificielle, car elle empêche d'évaluer les ressources et les capacités de chacun des bénéficiaires et discrimine entre les bénéficiaires en fonction de leurs chances d'être (re-) placés sur le marché de l'emploi plutôt qu'a priori en fonction de leur âge.

Un autre résultat du processus de fédéralisation subi par la Belgique ces dernières décennies est l'importance des différences territoriales observées dans la mise en œuvre du DIS. Ceci n'est pas une surprise étant donné le caractère local de l'application des politiques d'aide sociale et d'activation, qui est à l'origine de différences territoriales clairement reconnaissables, même dans des pays où le cadre national des politiques sociales est plus solide, tels que les pays scandinaves, ou là où le rôle de l'État central est plus visible, comme en France.

Le problème principal a trait à la question de l'égalité entre les citoyens: si les réponses apportées en matière de protection sociale diffèrent sensiblement selon le contexte local du besoin, alors les citoyens d'un même pays sont confrontés à des opportunités différentes et jouissent, en pratique, de droits différents selon l'endroit où ils vivent.

Transférabilité

Il n'est jamais aisé d'importer une bonne pratique de l'étranger. Il s'agit d'un processus dans le cadre duquel la pratique sera non seulement analysée à la lumière des conditions initiales et de la dépendance des orientations du passé, mais aussi par une mise en œuvre et une gestion créative, puisqu'il faudra adapter la nouvelle pratique au contexte spécifique, le résultat sera donc différent du résultat escompté.

Dans le cadre du débat au sein de l'Union européenne, il est essentiel d'aborder sept questions pertinentes liées à la mise en œuvre du DIS.



1) Individualisation des droits

A en croire l'évaluation par les pairs, le processus d'individualisation des droits favorisé par la mise en oeuvre du DIS doit être évalué de façon positive. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la reconnaissance des droits individuels (au moins dans le cas de couples sans enfants à charge) qui permet de développer un projet individuel avec chaque membre de la famille en vue d'acquérir une autonomie individuelle. En outre, il permet de faire la différence entre les membres de la famille qui respectent les exigences du projet et ceux qui ne les respectent pas. Il devient alors possible de sanctionner éventuellement un membre de la famille sans nécessairement en punir un/des autre(s).

Néanmoins, le processus d'individualisation peut également empêcher de considérer le ménage comme un tout, ce qui s'impose lorsqu'on veut réaliser une intervention sociale intégrée et cohérente.

2) Activation et contractualisation

La discussion d'évaluation par les Pairs montre un certain consensus autour de l'idée selon laquelle l'aide sociale devrait être en principe inconditionnelle. Cependant, les budgets serrés, n'en autorisant pas l'application, il est raisonnable d'exiger que les demandeurs travaillent. S'il n'y a pas suffisamment d'emplois (adéquats) sur le marché du travail, l'intégration sociale devrait englober les études ou le travail bénévole. De façon générale, l'activation devrait être considérée comme faisant partie de l'intégration sociale, permettant ainsi de combiner un travail rémunéré et l'aide. Dans ce sens, il est particulièrement intéressant de constater la reconnaissance juridique du DIS belge, l'accent placé sur l'intégration sociale et les mesures d'accompagnement, avec une loi unique sur l'intégration sociale et l'intégration au marché de l'emploi, et une base juridique pour le travail auprès des collectivités.

Il se peut que la conditionnalité soit un moyen pour les autorités de gérer les cas de fraude, mais il ne faut pas saper la dignité humaine. Dans les discussions, le principe d'« opportunité » a été préféré à celui de conditionnalité.

En ce qui concerne la tension entre la responsabilité individuelle et la conjoncture structurelle, et le fait que la réussite de l'activation dépend également de la santé économique du marché de l'emploi, les participants ont souligné que les employeurs devraient aussi jouer un rôle en offrant davantage de places et



de meilleure qualité. Ils ont également mis en lumière des différences entre les employeurs privés et les organisations sans but lucratif, qui semblent être plus sensibles à l'engagement social.

Un accord a pu être dégagé sur le fait que le contrat d'intégration devrait être négocié en profondeur et qu'il devrait être dynamique, évalué régulièrement et amendé au fur et à mesure que les individus gravissent les échelons de « l'échelle de l'intégration ». Les participants se sont montrés en faveur d'un équilibre entre les droits et les obligations, ainsi qu'en faveur d'un contrôle de la qualité de la performance des assistants sociaux.

3) Ciblage en fonction de l'âge

Le ciblage des jeunes a été un sujet controversé lors du débat de l'évaluation par les Pairs. Certains participants avaient le sentiment que la distinction entre les catégories d'âge n'était pas pertinente, et que les solutions devaient porter sur les problèmes des citoyens et non pas sur leur âge. Le ciblage a émergé en tant que solution au problème de la pénurie des ressources. D'autres encore ont fait référence aux émeutes qui ont eu lieu simultanément dans quelques villes françaises afin de souligner l'opportunité de cibler en fonction de l'âge.

L'entrée dans l'âge adulte est un moment clé pour rompre le cercle vicieux de la dépendance de l'aide sociale et de la transmission de la pauvreté aux jeunes enfants. Cependant, détourner des ressources déjà faibles pourrait entraîner un risque de marginalisation accrue dans d'autres groupes. Un consensus plus prononcé s'est dégagé en faveur du soutien accordé aux jeunes gens, bien que cela ne signifie pas pour autant de réduire les droits pour les autres groupes.

4) Le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux

Le pouvoir discrétionnaire dont disposent les travailleurs sociaux à différents niveaux est une question difficile à aborder dans une comparaison : par exemple, leur pouvoir de décider ou d'influencer les décisions concernant le soutien à apporter à leurs clients débouche sur des différences importantes dans l'application de la loi. Car, que les systèmes soient peu ou bien formalisés, les degrés de discrétion des assistants sociaux dans leurs activités sont relativement élevés. La différence réside dans la décision prise et l'impact qu'elle aura sur le demandeur.



La séparation des questions administratives (liées aux prestations financières) du travail social stricto sensu, comme c'est le cas dans de nombreux pays de l'Europe continentale, peut être une aide non négligeable. Une autre différence de taille réside dans le fait, qu'en Belgique, les bénéficiaires ont la possibilité d'avoir recours aux tribunaux s'ils ont le sentiment d'avoir été traités injustement.

5) Coordination et mise en réseau

Selon le débat d'évaluation par les Pairs, les services devraient être intégrés, holistiques et flexibles, de façon à fournir des réponses rapides et adéquates aux nouveaux clients. Pour y parvenir, les différents organes engagés dans cette intégration (emploi, sécurité sociale) devraient collaborer. Dans ce sens, le CPAS belge offre un bon exemple de guichet unique aux autres pays.

6) Différences territoriales et inégalités locales

La question de l'égalité des citoyens constitue la pierre d'achoppement principale dans les débats : si les réponses de la sécurité sociale sont grandement fonction du contexte local d'où proviennent les besoins sociaux, les citoyens d'un même pays sont exposés à des opportunités différentes et en pratique bénéficient de droits différents selon leur lieu de résidence.

Le risque couru dans ces cas de différenciations territoriales trop importantes est que ce sont exactement ces régions locales qui ont le plus besoin d'aide sociale et de programmes d'activation qui bénéficient des ressources les plus faibles pour les mettre en œuvre. Le débat d'évaluation par les Pairs a souligné que certains territoires non seulement disposent de davantage de ressources que d'autres en raison du tissu socio-économique local ou de l'offre d'emploi, mais certains leaders politiques se montrent également plus dynamiques que d'autres. Il arrive parfois que les services publics eux-mêmes doivent être activés. La législation nationale belge permet de fixer des normes minimum pour le DIS, mais l'activation est cependant orientée vers les opportunités et les besoins locaux ; ainsi, des mesures correctives ont été proposées afin de réduire le degré de variabilité territoriale de la mise en œuvre et afin de la contrebalancer avec l'importance de la flexibilité et créativité locale en adaptant les mesures d'activation aux besoins locaux ainsi qu'aux ressources.



7) *Evaluation et suivi*

Le débat d'évaluation par les Pairs a mis l'accent sur l'importance d'un suivi régulier et d'une évaluation des politiques d'activation, en utilisant des indicateurs standards comparables qui n'ont pas uniquement trait à l'emploi. Cette évaluation permettrait également d'ajuster les disparités locales. Bien qu'il n'y ait pas de méthode unique adéquate permettant d'évaluer les programmes d'intégration sociale, la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement observée en Belgique est un bon exemple pour les autres pays qui souhaitent rendre l'évaluation et le suivi réalisable.

Conclusions

En réalité, les politiques d'activation ne sont pas uniquement une stratégie permettant de retirer les citoyens du système d'allocations, elles représentent également un engagement important des sociétés européennes envers les moins favorisés, afin de les responsabiliser pour qu'ils deviennent des citoyens à part entière. Ce qui est cohérent avec le respect de la dignité humaine rappelée dans la Charte européenne des Droits Fondamentaux.

Les discussions au cours de l'évaluation par les Pairs ont mis le doigt sur une série de questions cruciales qui méritent d'être considérées:

1. l'intégration sociale doit être un droit permanent et universel;
2. les contrats doivent être des outils dans la relation entre les services et le client au lieu d'être simplement un moyen de contrôle ou de sanction ;
3. l'activation doit être considérée comme un parcours complexe (intégration sociale, formation, etc.) plutôt qu'un simple placement ;
4. le travail doit être considéré en tant qu'expérience significative au lieu d'être perçu comme une contrainte et une punition;
5. une approche multidimensionnelle doit être envisagée et des services de type guichet unique développés ;
6. les causes de non accès aux politiques sociales doivent être comprises et abordées de manière explicite;
7. la coordination entre les différents services constitue un des éléments clés des pratiques réussies;
8. les législations nationales doivent éviter une trop grande variabilité territoriale sans pour autant freiner les politiques d'insertion locale liées au contexte;
9. le suivi et l'évaluation doivent devenir des composantes permanentes de l'évaluation du résultat.



1. Introduction

Le présent document constitue le rapport de synthèse du processus d'évaluation par les pairs en Belgique. Il cherche à situer la politique du DIS dans un contexte comparatif européen.

Les politiques de lutte contre la pauvreté, notamment les mesures d'aide sociale, prennent de plus en plus d'importance dans tous les pays européens. Presque partout, le nombre de bénéficiaires a augmenté, surtout au cours de la première moitié des années ,80 et dans les grandes villes. Ensuite, ce sont les politiques d'activation qui se sont développées. Que ce soit dans les grandes déclarations ou en pratique, ces politiques sont considérées, depuis le milieu des années ,90, comme la meilleure solution possible pour faire face aux contraintes budgétaires et aux attitudes passives et pour que les personnes dans le besoin puissent se prendre en charge au niveau local.

Malgré les nombreux éléments communs de cette tendance à la convergence, des différences subsistent entre les pays européens. Ceci est principalement dû au fait que la conception globale des différents systèmes de sécurité sociale au niveau national comporte des principes régulateurs qui étendent leur influence jusqu'au niveau local et aux dispositifs d'aide sociale et aux programmes d'activation.

Nous formulons l'hypothèse qu'en matière d'aide sociale et d'activation, les pays européens subissent un profond processus de changement caractérisé par une dépendance convergente ambivalente. Cela signifie que certaines institutions et certains discours (relatifs, p.ex., à la contractualisation, l'activation, la conditionnalité,...) dans le domaine des politiques sociales de lutte contre la pauvreté, voient leurs chemins converger. Cette convergence, toutefois, se produit dans le cadre des structures de l'Etat providence, résultant en une différenciation accrue à la fois entre les pays et entre les niveaux territoriaux sous-nationaux.

Dans le cadre de cette analyse, nous nous poserons les questions suivantes:

- 1) Pourquoi les dispositifs d'aide sociale prennent-ils de plus en plus d'importance en Europe, notamment ceux assortis de mesures d'activation?
- 2) Quelles sont, en général, les principales caractéristiques des systèmes de sécurité sociale dans lesquels les politiques d'aide sociale sont enracinées?



- 3) Plus spécifiquement, quelles sont les caractéristiques du DIS belge, à utiliser dans une perspective de comparaison?
- 4) Quel est l'impact des changements intervenus en Belgique et quelles sont les questions cruciales qui se posent?
- 5) Que pouvons-nous apprendre de la comparaison?

Notre objectif est de situer les politiques belges dans une perspective internationale en en soulignant le pour et le contre. En outre, nous cherchons à clarifier le processus par lequel les institutions traduisent la vulnérabilité et le risque social en des conditions socialement définies de besoins dans les pays européens et dans les modèles respectifs de bien-être.

Une annexe reprend des données utiles pour situer la politique dans le contexte européen. Toutes ces parties ont été développées après la réunion d'évaluation par les pairs les 7-8 novembre 2005 à Bruxelles et en fonction des discussions et du feedback reçu de la part des représentants des pays.



2. Le développement européen de politiques de revenu minimum

2.1. Pourquoi les systèmes d'aide sociale deviennent-ils de plus en plus importants en Europe ?

Les systèmes d'aide sociale prennent de l'importance dans tous les pays européens. Il existe des tendances communes qui ont amplifié la vulnérabilité économique et sociale. Soulignons notamment les tendances suivantes:

- a) l'augmentation du chômage après les années ,70, le développement d'emplois flexibles et atypiques, ainsi que la persistance du chômage, notamment de longue durée, dans plusieurs pays. Ceci amena nombre de chômeurs à recourir aux dispositifs de l'aide sociale lorsque leurs allocations basées sur le système d'assurance se sont arrêtées.
- b) l'affaiblissement des liens familiaux (p.ex. augmentation du nombre de divorces, de séparations, de ménages d'une personne et de familles monoparentales). Ceci réduit la capacité de pouvoir compter sur les relations pour développer des stratégies d'affrontement des difficultés économiques.

Ces deux changements sont plus aigus dans les villes qu'en milieu rural et représentent par conséquent des défis pour les dispositifs nationaux et locaux d'aide sociale. Les risques se répartissent différemment selon les pays et les régions, notamment à cause des structures différentes en matière de sécurité sociale, mais la vulnérabilité globale s'est incontestablement amplifiée.

2.2. Quelles sont les caractéristiques des systèmes européens de sécurité sociale dans lesquels sont enracinées les politiques d'aide sociale ?

Les défis décrits ci-dessus auxquels les systèmes nationaux et régionaux (locaux) de sécurité sociale doivent faire face sont, dans une certaine mesure, similaires. Toutefois, leur héritage institutionnel rend le tableau plus complexe. Les débats récents, notamment au sujet des ultimes filets de sécurité comme indicateurs dans leur système de classification, s'orientent vers l'existence de cinq systèmes européens de sécurité sociale. Ceux-ci se caractérisent par un équilibre différent entre les principales agences chargées de l'octroi de l'aide, c.-à-d. des ressources pour les individus en situation de besoin (p.ex. Etat, Famille et Marché). Les interventions de l'Etat (ou leur absence) jouent un rôle



majeur car elles définissent le rôle des autres agences et des instruments disponibles dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les cinq systèmes sont:

- 1) *Le Système libéral de sécurité sociale.* Ici, la protection sociale par l'Etat est envisagée de manière relativement résiduelle et n'intervient que lorsque le marché et la famille ont échoué dans l'allocation de ressources. Le marché est, cependant, le mécanisme régulateur et intégrateur dominant dans une société fortement individualisée et compétitive. Le principal exemple de ce modèle est représenté par les Etats-Unis. Parmi les pays européens, le Royaume-Uni est celui qui se rapproche le plus de ce modèle, même si des différences significatives indiquent qu'il s'agit d'une variante plus centrée sur l'Etat, à cause de l'héritage de l'Etat providence façon Beveridge et, en comparaison avec les Etats-Unis, de services sociaux bien développés. Cependant, la pauvreté (surtout urbaine) et les inégalités se situent parmi les plus élevées d'Europe. L'Assistance sociale est une mesure universelle, mais est assortie de sévères examens de ressources.
- 2) *Le Système social-démocrate.* Ici la protection sociale étatique est omniprésente et remplace à la fois les responsabilités de la famille et du marché. Les mesures sont universelles, s'adressant à tous les citoyens, en fonction de leurs besoins. Le système prévoit une vaste gamme de services et de transferts financiers. L'Etat providence est l'organisme principal et la redistribution est la forme la plus importante des allocations de ressources. Tous les pays scandinaves appartiennent à ce modèle, même si, au cours des dernières décennies, certains régimes secondaires basés sur l'assurance ont été introduits. La dépendance du marché, la pauvreté et l'inégalité y sont les plus bas de l'UE. Dans ce système, l'assistance sociale est de loin la plus généreuse (surtout au Danemark; voir tableau A.1. en annexe). Les bénéficiaires ont droit à un certain nombre d'allocations complémentaires (allocations de logement, allocations familiales et pour les enfants), qui, dans la plupart des cas, les maintiennent au-dessus du seuil de pauvreté.
- 3) *Le Système corporatiste.* Dans ce système, la protection sociale étatique est conçue d'une manière méritocratique, les régimes reproduisant le statut socio-économique que les familles atteignent sur le marché du travail grâce à la situation du/des soutien(s) de famille. La réciprocité est la plus importante forme d'intégration et d'allocation de ressources. La Famille est



le corps social le plus important et est, de manière cohérente, fortement soutenue par des prestations spécifiques ciblées, en nature et en espèces, de l'Etat (subsidiarité active). L'aide sociale est encore un droit manifeste, mais la famille en est la bénéficiaire, plutôt que l'individu. Les niveaux d'aide sont plus bas, mais encore généreux¹. La dépendance du marché est plus élevée que dans le modèle social-démocrate, mais inférieure à celle du modèle libéral. L'Allemagne (avec l'Autriche et la France) est l'exemple de ce système de protection sociale, qui trouve ses origines dans les réformes bismarckiennes de la seconde moitié du 19^{ème} siècle. Les dispositions spécifiques en espèces et en nature peuvent varier au niveau des Länder et, à nouveau, les mesures d'activation diffèrent considérablement, tout en restant dans un cadre de droits garantis.

- 4) *Le Système familial*. Ici, la protection sociale étatique est conçue de manière méritocratique et fragmentée, comme le modèle corporatiste, mais le système est moins généreux et peu équilibré quant aux prestations en nature et en espèces. Beaucoup moins de ressources sont octroyées aux politiques familiales (subsidiarité passive) et à d'autres régimes contributaires ou avec évaluation des moyens. En conséquence, la famille est surchargée de responsabilités en matière de prise en charge sociale sans ou avec peu de ressources en provenance de l'Etat. Tous les pays européens du Sud (I, ES, PT, GR) témoignent de fortes variations locales. Les politiques sont très segmentées et ciblent des catégories spécifiques. La dépendance du marché est plus importante que dans les autres modèles et ressemble à celle du modèle libéral, sauf que les familles réduisent mieux cette dépendance (moins de divorces, moins de ménages à une personne, etc.). En ce qui concerne les dispositifs d'aide sociale, le système familial de protection est celui qui pose le plus de problèmes. Le niveau des prestations est nettement plus bas et les droits formels ne garantissent pas des paiements effectifs. Les différences locales et le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux sont plus importants à cause des contraintes budgétaires. Les réformes récentes en Espagne et au Portugal, ainsi que le RMI expérimental italien, s'orientent vers une modernisation convergente de l'aide sociale dans les pays du Sud, avec aussi l'introduction d'éléments d'activation; toutefois, la mesure italienne a été retirée et les dispositifs portugais n'offrent qu'une couverture garantie très réduite.

1 Certaines données présentées dans les tableaux en annexe peuvent donner l'impression que l'Autriche est plus généreuse que l'Allemagne, mais les données autrichiennes se réfèrent à des niveaux maximum d'aide sociale, rarement accordés, tandis qu'en Allemagne, on se réfère au minimum garanti. Des prestations exceptionnelles (qui varient beaucoup selon les dispositions locales) complètent souvent ces niveaux.



- 5) *Le Modèle de transition* n'est pas encore un modèle consolidé ayant des caractéristiques claires. A la base, il s'agissait d'un modèle avec une distribution assez homogène des revenus et, dans la plupart des cas, une présence d'inégalités inférieure à la moyenne. Mais, à la fois les conditions engendrant la vulnérabilité et le cadre institutionnel amené à les contrer, ont subi des changements spectaculaires depuis 1989. Les profondes modifications structurelles de l'économie ont entraîné des réductions brusques suivies d'augmentations importantes du PNB. Les réformes mises en œuvre au cours de la dernière décennie pour accompagner ces changements et contrecarrer leur impact négatif potentiel, ont des conséquences ambivalentes. Un pays comme la Pologne accorde un rôle plus important à la régulation par le marché, tandis qu'un autre tel la Slovénie investit davantage dans la coordination des politiques sociales et de marché. Toutefois, ces réformes ne porteront leurs fruits qu'au cours des années à venir. Les premiers signaux arrivent de la meilleure (p.ex. la Slovénie, la République tchèque) ou de la moins bonne (p.ex. la Slovaquie) capacité des politiques de transfert à réduire significativement les risques de pauvreté.

Les cinq modèles décrits présentent un degré assez élevé de cohérence (voir données tab. 1 en annexe) avec les configurations qu'offrent les politiques d'aide sociale et d'activation dans les différents dispositifs de protection sociale (tant au niveau local qu'au niveau national). Ces différences renforcent le scénario fortement morcelé qui émerge au niveau local en ce qui concerne les politiques d'activation.

2.3. L'impact des changements et le développement des politiques d'activation

Les changements globaux brièvement mentionnés ci-dessus (§2.1.) entraînent une pression croissante sur les structures de l'Etat providence et un mouvement de profonde réforme au cours des années ,90. Les dépenses globales ne se sont pas encore modifiées en conséquence, mais les dispositifs d'aide sociale, soumis à de plus sévères examens de ressources, deviennent de plus en plus importants. Le fait que le chômage est devenu une des principales causes de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale depuis le milieu des années ,80 et se consolidant durant les années ,90 – période où les systèmes de protection sociale subissaient (et subissent encore) des mesures de réduction de dépenses et recevaient très peu de soutien politique – attisa le débat autour



de la dépendance de la protection sociale et des moyens de l'éviter (mettant l'accent principalement sur les pièges de la pauvreté et de l'emploi). Ne plus être passif est devenu le nouveau discours, traversant toute l'Europe depuis les villes scandinaves jusqu'à celles du Sud. (Lødemel et Trickey, 2001; Heikkila et Keskitalo, 2001; Nicaise et Groenez, 2004; Vranken, 2004).

L'activation est devenue le terme magique pour répondre à la dépendance et atteindre, par la même occasion, deux objectifs:

- a) Réduire le nombre de personnes sur le marché du travail, réduisant ainsi les dépenses publiques en matière d'aide sociale et de chômage;
- b) Permettre aux personnes sans travail de se prendre en charge en améliorant leurs conditions de vie et en augmentant leurs chances par des mesures d'accompagnement ad hoc.

La réalisation de ces objectifs varie considérablement d'un système de sécurité sociale à l'autre et dépend de la couleur politique des municipalités, ainsi que des contraintes budgétaires. Dans tous les cas, cependant, l'activation modifie la relation entre les bénéficiaires et l'administration publique, augmentant les devoirs des demandeurs et – seulement dans certains cas positifs – leur accordant aussi plus de droits². En fait, nous pouvons soutenir que les différences entre les modèles de bien-être s'appliquent également aux mesures d'activation, même si le tableau qui se dessine est plus fragmenté et hétérogène si l'on considère les différents niveaux territoriaux (voir § 3.1.5.).

Les formes institutionnelles principales à travers lesquelles ces objectifs ont été poursuivis sont plus ou moins liées à la toute première réforme en cette matière: le *Revenu Minimum d'Insertion (RMI)*, qui fut introduit en France en

2 Pour légitimer les politiques d'activation, on a développé – en fonction de leurs différents objectifs - plusieurs discours qui coexistent dans le débat public de chaque pays (pour une vue d'ensemble, voir aussi Vranken, 2004). D'une part, les politiques d'activation sont présentées comme une nécessité en vue de limiter les coûts financiers et sociaux des mesures inefficaces et passives de lutte contre le chômage, et ce, à un moment de crise fiscale imposant des réductions dans les dépenses publiques. Les contraintes budgétaires dues à l'Union monétaire de l'UE sont également des arguments efficaces utilisés dans cette rhétorique. L'accent y est mis sur les devoirs des bénéficiaires (notamment le devoir de travailler et de se prendre en charge): les citoyens qui reçoivent une aide publique doivent restituer quelque chose. D'autre part, on souligne la fonction fondamentale du travail dans le développement de la personnalité des gens, ainsi que pour leur inclusion et leur intégration sociales. Selon un tel discours, l'accès à des programmes d'activation est un droit dont les personnes sans emploi devraient pouvoir se prévaloir devant l'administration publique, comme une clé d'entrée ou de retour sur le marché de l'emploi, évitant ainsi de basculer dans la pauvreté. L'accent y est mis sur les droits (de travailler, mais aussi de consommer : les citoyens ont le droit d'être protégés de la pauvreté par l'Etat et ce, en fonction de leurs besoins et non en fonction de leur empressement à s'activer).



1988. A la base même de cette réforme, il y eut deux changements importants qui – selon plusieurs chercheurs (Guibentif et Bouget, 1997; CERC, 2005) – ont amené une modification majeure du paradigme:

- 1) la contractualisation de la relation entre la municipalité et le demandeur;
- 2) la nature activante des mesures d'accompagnement.

Toutes les réformes suivantes (p.ex. en Espagne, au Portugal et, dans la phase de test, en Italie, et aussi en Allemagne et dans la pays scandinaves) ont suivi ce modèle d'institutionnalisation. Néanmoins, les particularités, selon lesquelles ces réformes ont été mises en œuvre et traduites en des cadres réglementaires spécifiques, ont un impact assez différent dans les divers pays européens. L'apprentissage mutuel (voir § 4.3) et la reproduction institutionnelle sont toujours filtrés par le cadre national en place et, plus important encore, par les interactions que les nouvelles mesures développent avec le système général de protection sociale.

- 1) *Dans le modèle libéral*, au cours des années ,80 et au début des années ,90, les gouvernements conservateurs de l'époque ont fortement insisté sur le ,workfare' (activation obligatoire). Les gouvernements actuels ont développé ces programmes, les adaptant très étroitement aux besoins des différentes catégories à risque (c.-à-d. des programmes de réforme *New Deal* pour les jeunes (18-24 ans), les chômeurs de longue durée, les mères seules,...etc.), mais l'élément obligatoire semble demeurer, différenciant de plus en plus les villes britanniques entre elles.
- 2) *Le modèle social-démocrate* possède la plus longue tradition de politiques actives en matière d'emploi. Durant la dernière décennie, des éléments d'activation ont aussi été introduits dans l'aide sociale (qui était résiduelle dans le système général de sécurité sociale jusqu'aux années ,90), afin de stimuler l'employabilité des allocataires et de maîtriser les dépenses sociales très élevées. L'introduction d'un élément de conditionnalité soulève la question d'un éventuel changement dans le modèle social nordique. Toutefois, ce changement s'est accompagné de plans d'activation plus individualisés, avec des spécificités prononcées de prise en charge personnelle. A nouveau, les différences locales apparaissent comme des éléments importants.
- 3) *Le modèle conservateur/corporatiste* – auquel appartient la Belgique – a suivi une tendance similaire aux pays du modèle social-démocrate, même



si, à l'origine, la tradition des politiques d'activation était beaucoup moins développée. Au cours de la seconde moitié des années ,90, les mesures deviennent de plus en plus formelles, avec un mélange équilibré d'éléments de sanction et de prise en charge personnelle. Cela donne lieu à de très grandes différences locales et met souvent les administrations locales sous forte pression financière (p.ex. en Allemagne). En Belgique, en 1993, une réforme importante introduisit des éléments spécifiques d'activation dans le système existant du *Minimex*, entamant ainsi le processus qui conduisit à la nouvelle législation sur le DIS de 2002, qui lie explicitement aide sociale et activation.

- 4) *Dans le modèle familial*, qui se caractérisait jusqu'à présent par des politiques sociales fragmentées et très ciblées, des exemples de mesures de dernier recours (Portugal, Espagne) ont été, pour la première fois, introduits récemment. Ils présentent des éléments d'activation innovants, qui ressemblent aux dispositions contractuelles du RMI français. Les Autonomies espagnoles, par exemple, ont introduit des programmes régionaux de *Renta Minima de Insercion* entre 1989 et 1995 (Ferrera, 2005). Malgré de grandes différences inter- et intra-régionales (voir § 3.1.5.), ces programmes ont comblé les lacunes du système espagnol d'aide sociale. Au Portugal, la législation de 1996 fit de même (Capucha, 2005). L'Italie expérimenta une mesure similaire au cours de la période 1998-2002, mais ne l'a jamais institutionnalisée et se retrouve à la traîne de l'UE des 15, comme seul pays, avec la Grèce, à ne pas avoir de dispositif national de dernier recours (Matsaganis et al., 2005).
- 5) *Dans le modèle transitionnel*, les formules ne sont pas encore claires et nous en savons assez peu. Même les Plans d'Action nationaux d'Inclusion sociale des pays d'Europe centrale et orientale ne fournissent pas un tableau adéquat des réformes et tiennent un discours assez vague. On a l'impression que l'aide sociale ne constitue pas la première priorité par rapport aux grandes réformes structurelles et que, dans ce scénario modifié, les anciens systèmes continuent à exister en partie. Les taux de remplacement sont comparativement réduits et les mesures s'adressent encore à des groupes spécifiques plutôt qu'à l'ensemble de la population à risque (p.ex. dans certains pays, les Roms ou les familles avec enfants, etc.).



Dans l'analyse effectuée jusqu'à présent, nous pouvons observer des tendances communes à tous les pays européens vers l'institutionnalisation de l'aide sociale là où celle-ci faisait défaut, ainsi que l'introduction d'examens plus sévères des ressources et un mouvement vers des mesures d'activation. Toutefois, ces tendances communes sont simultanément filtrées par les spécificités nationales, l'héritage historique et la dépendance des orientations du passé. C'est dans ce cadre global que nous avons à analyser le *Droit belge à l'Intégration sociale*, qui est une bonne référence pour illustrer les changements qui ont eu lieu.



3. Principaux aspects du “Droit à l’intégration sociale” belge (DIS)

3.1. Les principales caractéristiques du DIS belge

La législation sur le *Droit à l’intégration sociale (DIS)*, adoptée le 26 mai 2002 et d’application à partir du 1er octobre 2002, contient explicitement une combinaison de soutien financier et de services d’intégration professionnelle et sociale. Elle représente une étape vers des mesures d’activation développées non seulement au sein des politiques en faveur de l’emploi, mais aussi dans celles relatives au revenu minimum. Dans la présente section, nous synthétisons les raisons pour lesquelles une telle politique est développée, la situation de départ par rapport à laquelle celle-ci est mesurée et les problèmes qu’elle cherche à résoudre dans un cadre comparatif international.

3.1.1. Historique du DIS

La Belgique possède une longue tradition de garantie d’un minimum de ressources. En 1974, on introduisit la législation sur le *Minimex*, une mesure de soutien financier visant à garantir à chaque citoyen des conditions de vie conformes à la dignité humaine. Pour avoir droit au *Minimex*, les citoyens devaient prouver que leurs ressources se situaient au-dessous d’un certain seuil et qu’ils étaient disponibles sur le marché de l’emploi.

En 1976, on créa les CPAS (*Centres publics d’action sociale*) et on introduisit l’Aide sociale, accompagnée d’une série de moyens d’intervention: a) allocation financière³; b) des services de soutien (orientation sociale, conseil, etc.); c) aide en nature (bons alimentaires, etc.).

En 1993, la loi *Programme d’urgence pour une société plus solidaire* introduisit dans le cadre du *Minimex* un virage marqué vers le bien-être actif. La mise en œuvre des programmes d’activation fut confiée aux CPAS locaux, qui géraient déjà le *Minimex*. On introduisit une première distinction par âge: l’activation devint obligatoire pour les demandeurs de moins de 25 ans. L’idée d’un « contrat social » fut empruntée à certaines ONG belges actives en matière d’intégration sociale et qui utilisaient des contrats sociaux pour impliquer les bénéficiaires sur la voie de l’intégration.

3 Créant une certaine confusion, le terme Aide sociale est souvent utilisé aussi en référence à cette allocation financière.



Le bien-fondé du *Minimex* fut mis en question par les conséquences de la conjoncture négative qui frappa les pays européens au début de l'an 2000. Plus particulièrement, l'augmentation du chômage (également de longue durée) en Belgique jeta le doute sur l'efficacité des services existants pour favoriser l'emploi et sur la durabilité financière de la mesure relative au revenu minimum, en attirant l'attention sur les éventuels pièges de pauvreté.

3.1.2. Les raisons du changement

A la fin des années ,90, l'« Etat social actif » devint un objectif politique explicite et fut la bannière de la coalition vert-violette qui arriva au pouvoir en Belgique en 1999, après une longue période de coalitions démocrates-chrétiennes/socialistes.

Cette priorité était cohérente avec la Stratégie de Lisbonne de l'UE (2000) visant à réaliser une économie qui devait être dynamique, compétitive, fondée sur la connaissance, favorisant une croissance durable, avec plus et de meilleurs emplois et une plus grande cohésion sociale.

Quatre secteurs à problème demandaient l'attention des décideurs politiques: a) le chômage de longue durée; b) l'exclusion sociale des jeunes; c) l'exclusion des migrants; d) l'accès inégal à l'enseignement.

- a) *Le chômage de longue durée*: une longue période de chômage représente un problème social car les recherches ont montré que plus longtemps des personnes restent en dehors du marché du travail, plus difficile est leur réinsertion, avec toutes les conséquences en termes de perte d'autonomie et en termes de dépendance.
- b) *L'exclusion sociale des jeunes*: la proportion relative des personnes de moins de 25 ans par rapport au total des bénéficiaires du revenu minimum est en augmentation (de 12% à 26% entre 1990 et 1999; voir tableau A.2. en annexe). Le fait qu'un nombre significatif de citoyens se trouve en situation de longue dépendance de l'aide publique au début de leur vie d'adulte est inquiétant, à cause des conséquences qu'une telle socialisation peut avoir sur leur vie future et en termes de gaspillage de ressources humaines.
- c) *L'exclusion de migrants enregistrés* de certains dispositifs d'aide sociale, tels que des allocations de revenu minimum, représentait une discrimination



flagrante qui devait céder la place à une orientation universelle et inclusive, en vue de renforcer le processus de leur intégration sociale.

- d) D'importants *accès inégaux à l'enseignement*, à la fois entre zones géographiques et entre écoles au niveau local, exigeaient des mesures visant à empêcher ces disparités de devenir des parcours menant à la pauvreté (2001-2003 PAN belge).

3.1.3. Les objectifs et les groupes cibles de la politique du DIS

Le DIS cherche à développer une stratégie multidimensionnelle pour lutter contre l'exclusion sociale et prévenir la montée d'autres problèmes sociaux au sein des ménages touchés par la pauvreté et/ou le chômage. Ces objectifs sont partagés par la plupart des réformes des dispositifs d'aide sociale mis en œuvre en Europe depuis la fin des années ,90.

Plus spécifiquement, la législation relative au DIS vise à :

- éviter la dépendance de longue durée de transferts de ressources;
- prévenir les pièges relatifs à la pauvreté et à l'emploi;
- accroître la durabilité du système de protection sociale et permettre des économies significatives pour le budget public, grâce notamment à la prévention d'autres problèmes sociaux;
- encourager la participation des citoyens.

Ces objectifs sont ambitieux et il faut du temps pour évaluer pleinement dans quelle mesure ils sont rencontrés par la nouvelle législation.

Comme le Minimex, le DIS est une mesure universelle de dernier recours : chaque personne⁴ dispose du droit à l'intégration sociale, mais les CPAS peuvent les obliger à s'adresser à leur famille (parents ou enfants). Toutefois, le DIS introduit une étape supplémentaire vers l'individualisation des droits sociaux: alors que dans le Minimex, le couple était considéré comme un tout, avec le DIS, chaque partenaire marié ou cohabitant possède un droit individuel à l'aide sociale.

4 Chaque adulte habitant effectivement en Belgique et qui a) possède la nationalité belge; b) est un ressortissant de l'UE; c) est un migrant étranger enregistré dans les registres de la population, un apatride ou un réfugié. Les jeunes sont considérés comme des adultes s'ils sont mariés, ont des enfants à charge ou sont des jeunes femmes enceintes.



A ce point de vue, un changement important fut introduit dans la définition des catégories de bénéficiaires suite à un arrêt de la *Cour d'Arbitrage*⁵. En conséquence, actuellement, les couples avec enfants sont à nouveau traités comme un tout et le droit du chef de ménage couvre également les droits du partenaire⁶. Le tableau 1 montre les nouvelles catégories de bénéficiaires et le niveau annuel et mensuel du revenu d'insertion. Les bénéficiaires reçoivent la différence entre leur revenu et le seuil.

Tableau 1. Niveaux d'allocations DIS pour les différentes nouvelles catégories de bénéficiaires (¤).

<i>Catégorie de bénéficiaire</i>	<i>Nouvelle catégorie de bénéficiaire</i>	<i>Montant annuel de base 2002</i>	<i>Montant annuel 2005</i>	<i>Montant mensuel 2005</i>
Personne cohabitante ⁷	Personne habitant avec au moins une personne (non à charge)	4.400	5.004,83	417,07
Personne seule	Personne vivant seule	6.600	7.507,25	625,60
Personne avec famille à charge	Personne vivant avec des enfants < 18 ou un partenaire de vie	8.800	10.009,67	834,14

Source: http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

Le point critique de cette formulation est que le niveau de l'allocation ne diffère pas selon le *nombre* de personnes à charge, aspect qui était contesté également dans la législation sur le *Minimex*. En conséquence, un couple sans enfant reçoit la même allocation qu'un parent seul ou un couple avec un ou

5 Dans la première version de la loi (2002), les couples avec ou sans enfants étaient financièrement traités de la même manière, c.-à-d. ils recevaient le même montant en argent. D'une certaine façon, cela représentait un pas en arrière dans le processus d'individualisation des droits, en renforçant le rôle de la famille et du principe de subsidiarité, qui caractérise les autres pays du modèle corporatiste (Julémont, 2005). La disposition fut sanctionnée par la Cour d'Arbitrage en janvier 2004 pour des raisons de discrimination. En réponse, une nouvelle réglementation fut introduite. A présent, les ménages avec enfants sont classés de manière identique, que les parents soient seuls ou vivant en couple (voir tableau 1) (Circulaire 14/12/2004).

6 En outre, le changement est plus formel que substantiel. Prenons le cas d'un couple avec deux enfants. Dans la première version de la législation sur le DIS, chacun des parents aurait droit à un montant annuel de base de 4400€, c.-à-d. que le ménage aurait droit à une allocation globale de base de 8800¤ par an. Dans la nouvelle version de la loi, un des membres adultes du ménage a droit au montant annuel de 8800¤ (catégorie „personne avec famille à charge“, voir tableau 1), et son droit couvre celui de son partenaire également.

7 Chaque personne cohabitante dans le ménage possède un droit individuel à l'allocation d'intégration sociale.



plusieurs enfants à charge. A la différence de ce qui se passe dans d'autres pays, la présence d'enfants est prise en compte grâce à des allocations familiales généreuses auxquelles ont droit les allocataires sociaux. Ceci pourrait bien constituer une décision stratégique pertinente en termes de légitimité des dépenses sociales au bénéfice de groupes au seuil de la pauvreté. Les allocations familiales proviennent d'une autre ligne budgétaire et ne contribuent donc pas à l'augmentation des dépenses d'aide sociale, évitant par là de compromettre le soutien public du DIS.

Enfin, le DIS réaffirme la nette différenciation selon l'âge que l'on trouvait déjà présente dans la loi de 1993. Pour les jeunes de moins de 25 ans et les étudiants, l'activation est à la fois un droit et un devoir, avec un calendrier d'application plus serré: un projet concret de réinsertion sur le marché du travail doit être signé endéans les trois mois de l'ouverture du dossier du bénéficiaire.

3.1.4. Les ressources humaines et financières

D'évidence, la mise en oeuvre de la loi se fait au niveau local. Elle est confiée à la structure locale de base de l'aide sociale en Belgique, le CPAS, créé en 1976 pour appliquer le *Minimex* et l'*Aide sociale* au niveau municipal. Il est intéressant de noter qu'en 2004, son nom fut changé de Centre public d'Aide sociale en Centre public d'Action sociale, glissement sémantique qui souligne le mouvement vers une plus grande notion d'activation dans les politiques sociales.

La loi de 1976 ne définit aucun critère en ce qui concerne le nombre d'allocataires par travailleur social, ni de budget spécifique pour les dépenses de personnel. Par conséquent, en pratique, il existe d'importantes différences entre les CPAS qui investissent dans du personnel et ceux qui surchargent celui-ci en leur distribuant de nouveaux dossiers. Cela a des conséquences évidentes sur la qualité du travail social. Dès lors, la législation de 2002 sur le DIS vise à faire un premier pas en direction d'un traitement officiel des dépenses en personnel.

A cet effet, les CPAS reçoivent un montant forfaitaire (278 € en 2005) pour chaque nouveau dossier ouvert, pour couvrir les frais fixes nécessaires au traitement du dossier, à la réalisation des premières étapes de la prise en charge et à l'initialisation du projet d'intégration. Toutefois, l'opinion générale des CPAS sur ce type de financement n'est pas entièrement favorable (Ernst & Young, 2004).



Comme promis par le gouvernement, les niveaux de base des allocations ont été augmentés de 4% en 2002 et une nouvelle majoration de 10% est prévue avant la fin de la législature. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des bénéficiaires du revenu minimum DIS et de les maintenir au plus près d'un niveau correspondant à la dignité humaine.

Les CPAS reçoivent une subvention de l'Etat pour chaque bénéficiaire d'un soutien financier DIS. Cette subvention équivaut à 50% de l'allocation. Elle est portée à 60% dans les cas où le CPAS doit se charger de plus de 500 allocataires DIS et à 65% s'il y en a plus de 1000. Les Centres reçoivent également une subvention de l'Etat pour chaque bénéficiaire engagé dans un projet d'emploi (100% du revenu d'intégration), et pour chaque bénéficiaire dont ils prennent en charge les frais de formation ou d'éducation (couvrant la totalité des frais d'éducation).

Ce système de financement protège les possibilités d'action des CPAS, en évitant ainsi les contraintes budgétaires qui limiteraient l'accès aux mesures d'aide. Ce problème se rencontre en effet dans des pays comme les pays de l'Europe méridionale ou de l'Est, où le budget annuel est alloué une fois pour toutes et les travailleurs sociaux doivent „l'utiliser au mieux“. Dans l'exemple belge, par contre, la charge financière est divisée entre l'Etat – qui prend en charge au moins la moitié du coût de l'intervention – et les niveaux régional et local qui financent le reste (Lamaitre, 2005).

3.1.5. Les différences régionales

Une question importante porte sur les différences territoriales. Suite au processus de fédéralisation entamé par la Belgique au cours de la dernière décennie, le débat actuel sur la réforme de la sécurité sociale oscille entre deux options :

- la sécurité sociale doit être absolument régionalisée de façon à éviter des transferts économiques implicites d'une région à une autre. Cela rendra la gestion plus efficace et mieux adaptée aux besoins spécifiques locaux;
- la sécurité sociale ne doit plus être régionalisée davantage, car les régions les moins nanties deviendront encore plus pauvres et les différences locales ne respectent pas le principe de l'égalité des droits.

En réalité, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens, la Belgique est caractérisée par des différences régionales importantes dans le niveau de développement économique. Plus particulièrement, la Wallonie est moins



nantie et présente un taux de chômage et des taux de pauvreté plus élevés qu'en Flandre. Par conséquent, la Flandre dépense plus en sécurité sociale et reçoit moins en terme de subsides. Il en va de même pour l'Italie (avec le Mezzogiorno moins riche) et l'Allemagne (avec les Länder de l'Est).

La sécurité sociale demeure en Belgique un domaine réglementé au niveau fédéral. Néanmoins, son application est locale et les services prestés aux individus tels que l'orientation, la formation, la médiation peuvent être très diversifiés. La variabilité locale touche plus spécifiquement les domaines suivants :

- la preuve que le bénéficiaire se trouve en situation de besoin;
- l'obligation du bénéficiaire de collaborer avec le CPAS;
- la disponibilité du bénéficiaire à travailler;
- le statut d'étudiant du bénéficiaire;
- la suprématie de la solidarité familiale sur la solidarité sociale.

Dans tous ces cas, la jurisprudence flamande semble interpréter la loi de façon plus stricte qu'en Wallonie, surtout par rapport aux responsabilités familiales et individuelles. En réalité, les tribunaux néerlandophones ont généralement tendance à :

- demander aux bénéficiaires de prouver qu'ils disposent de ressources insuffisantes;
- sanctionner davantage le manque de collaboration des bénéficiaires, en approuvant largement les décisions des CPAS de suspendre partiellement et temporairement les allocations ;
- demander au bénéficiaire de prouver qu'il est disponible et prêt à travailler;
- ne pas considérer l'intégration dans un cycle scolaire comme condition suffisante pour être exempté de la disponibilité à travailler.

Par contre, une partie de la jurisprudence wallonne a tendance à considérer que, bien que la solidarité familiale prime sur la solidarité collective, c'est toujours la société qui assume la responsabilité de maintenir les relations familiales et sociales solides (ibidem).

Ainsi, la région la plus riche et la plus dynamique s'avère être également la plus stricte du point de vue de l'application des sanctions.



3.2. *Les dimensions de la mise en œuvre*

3.2.1. **Les projets individualisés**

Afin d'évaluer son éligibilité, le CPAS prévoit une enquête préliminaire auprès de la famille et sur les conditions (économiques et sociales) personnelles du demandeur et ouvre un dossier administratif pour chacun des allocataires. Si le bénéficiaire est reconnu capable de travailler et est prêt à accepter un véritable emploi, le CPAS développera, avec le candidat, une stratégie de recherche d'emploi. Celui-ci doit correspondre aux capacités du bénéficiaire et, autant que possible, à ses souhaits. Les emplois peuvent être trouvés dans le secteur commercial privé, au CPAS même ou dans la municipalité, qui agissent alors en tant qu'employeurs directs, ou encore dans le secteur non-marchand. Les bénéficiaires signeront un véritable contrat de travail et recevront au moins le salaire minimum.

En ce qui concerne les demandeurs de moins de 25 ans, la recherche d'un emploi approprié ou l'élaboration d'un projet individualisé est obligatoire et doit être effectuée endéans les trois mois suivant la demande. Si les allocataires ne respectent pas les dispositions reprises dans le projet individualisé, le versement du soutien financier peut être temporairement et/ou partiellement suspendu sur base d'une évaluation discrétionnaire de la part des assistants sociaux.

Dans tous les cas où les bénéficiaires sont dans l'incapacité de travailler, le CPAS doit préparer, avec eux, un projet professionnel individualisé. Un tel projet reprend explicitement les étapes de l'intégration professionnelle et les bénéficiaires ont le droit de participer à l'élaboration du projet et à la définition de son contenu. Par ces aspects, les mesures belges semblent plus proches des politiques d'activation danoises, où la co-définition du processus d'intégration revêt une importance majeure, que des dispositifs britanniques (Barbier, 2001). Le processus peut prévoir des formations, des stages, des périodes de travail protégé dans des organisations sociales, etc. Le CPAS couvre les frais de formation et, au cours de cette période, les bénéficiaires touchent un revenu d'intégration (voir tableau 1). Ils peuvent également avoir droit à une aide supplémentaire.

Les jeunes n'ayant pas achevé leur scolarisation obligatoire ou qui n'ont pas obtenu les compétences professionnelles suffisantes pour accéder au marché de l'emploi, peuvent préparer, avec le CPAS, un projet d'intégration individua-



lisé visant à décrocher un diplôme de fin de scolarité obligatoire, une formation professionnelle ou, pour les étudiants ayant abandonné leurs études, un diplôme universitaire.

Le CPAS vérifie si la famille d'origine est en mesure de contribuer aux frais d'éducation ou si la personne en question peut obtenir une bourse d'études, sinon les bénéficiaires ont droit au revenu d'intégration, sujet à une évaluation par le CPAS (voir § 3.1.5. et tableau 1).

3.2.2. Sanctions

Des sanctions sont prévues si les bénéficiaires font de fausses déclarations ou omettent des informations sur leurs revenus ou sur d'autres critères qui affecteraient leur droit au DIS. Le paiement du revenu d'intégration peut être partiellement ou totalement suspendu pour une période maximale de 6 mois (12 mois en cas de fraude).

Des sanctions sont également prévues au cas où l'allocataire ne respecterait pas les dispositions du contrat, sans raison valable. Sur base des informations transmises par les assistants sociaux, le Conseil municipal a le pouvoir discrétionnaire de décider de la suspension partielle ou totale du versement du revenu d'intégration pendant un mois maximum ou pendant trois mois en cas de récidive dans la même année.

Comme nous le verrons plus loin, il est assez difficile d'évaluer le degré de pouvoir discrétionnaire dans le chef des assistants sociaux et donc de la différence de traitement des cas entre les divers structures, territoires ou catégories concernés.

3.2.3. Acteurs locaux et méthodes de coordination

Considérant l'exclusion sociale comme un phénomène multidimensionnel, la mise en œuvre des politiques d'intégration sociale requiert généralement la participation de différents acteurs institutionnels et non institutionnels. En Belgique, le tableau est plus complexe encore vu sa structure fédérale, car les compétences en matière de formation et d'intervention sur le marché de l'emploi pour les chômeurs ont été largement régionalisées.



Au niveau local, les principaux acteurs intervenant dans les projets d'intégration professionnelle sont : a) les CPAS; b) les agences publiques pour l'emploi; c) les organisations du troisième secteur.

a) Les CPAS sont les principaux acteurs de la mise en œuvre du DIS. La gestion du personnel, y compris l'évaluation du nombre de travailleurs sociaux nécessaires, est décentralisée. Par conséquent, il peut y avoir de grandes disparités dans l'organisation du travail administratif. Les CPAS peuvent également participer en tant qu'employeurs directs des allocataires, en vue de leur offrir une opportunité dans un travail social ou un emploi protégé (Lamaitre, 2005).

b) Les agences publiques pour l'emploi sont organisées sur base régionale. Leurs agences locales servent de médiatrices entre les chômeurs et les employeurs, et organisent des activités de conseil et de formation. Au cours des dernières années, certains de leurs programmes d'activation à l'intention des chômeurs sont également devenus accessibles aux bénéficiaires de l'aide sociale.

c) Les organisations du troisième secteur participent aux projets d'intégration DIS en fournissant aux bénéficiaires soit une expérience de travail protégé sur le marché secondaire de l'emploi, soit un véritable emploi rémunéré. Ces deux formes de contributions s'adressent à des bénéficiaires distincts, présentant des antécédents et des compétences différents. Certaines organisations sociales assurent les deux formes de contrat, tandis que d'autres sont plus spécialisées.

Il n'existe pas de cadre légal pour la coordination de ces acteurs locaux ou autres participant à la mise en œuvre du DIS. On observe, par conséquent, une grande variabilité dans les types de relations qu'ils établissent, allant du simple échange d'informations jusqu'à un véritable travail en réseau sur les cas concrets des bénéficiaires, avec une méthodologie partagée et une coordination des différentes étapes. De telles différences dépendent fortement des traditions locales de coopération, du rôle des travailleurs sociaux et médiateurs individuels et de la disponibilité des ressources venant en soutien aux initiatives de coordination (Ditch et Roberts, 2002).

Les CPAS doivent collaborer étroitement avec les services locaux pour l'emploi (VDAB, FOREM, ORBEM, BGDA), mais ils rencontrent souvent des difficultés dans leurs relations avec eux. D'une part, les CPAS redoutent d'apparaître comme les néophytes sur la scène de l'insertion dans le marché de l'emploi et,



d'autre part, les travailleurs sociaux craignent que les services pour l'emploi ne pourront pas être motivés à œuvrer en faveur de l'insertion des bénéficiaires du DIS, car ceux-ci sont perçus comme étant les personnes les plus difficiles à placer sur le marché du travail (Ernst & Young, 2004).

Récemment, des initiatives ont été prises pour améliorer la coordination dans les projets d'intégration professionnelle. Des plates-formes consultatives ont été mises en place au niveau local. En outre, les CPAS ont été autorisés à confier certaines activités à des opérateurs extérieurs et à gérer d'autres activités en partenariat avec d'autres acteurs locaux. Enfin, en Flandre, 130 „boutiques de l'emploi“ communes ont été créées par les CPAS, les agences régionales pour l'emploi et les organisations du troisième secteur, pour présenter ensemble leurs activités en matière d'intégration professionnelle. Les résultats en termes de meilleure coordination ne sont pas encore très clairs.

Les entreprises commerciales privées participent aux projets d'intégration les plus ambitieux des CPAS, c.-à-d. l'insertion des bénéficiaires sur le „véritable“ marché du travail, grâce à un emploi non protégé garantissant leur indépendance financière et démontrant leur capacité de faire face à leurs tâches journalières.

Les municipalités participent également activement à la mise en œuvre concrète des projets d'intégration grâce aux possibilités de travail offertes aux allocataires DIS auprès d'autres bureaux, agences ou secteurs municipaux, car les CPAS ne peuvent absorber l'ensemble de la demande d'emplois rémunérés de ces allocataires.

Les agences de la santé participent aussi, afin d'assurer les meilleures conditions de vie possible, et pour évaluer la capacité de travailler et donc la possibilité d'entrer sur le marché du travail.

3.3. Le DIS : une vue d'ensemble quantitative

Depuis 1975, le nombre de bénéficiaires du revenu minimum est en augmentation régulière. Seule, une réduction a été constatée en 1999 et, depuis 2003, la progression a repris. Toutefois, la comparaison directe est difficile, car les catégories d'allocataires ont changé quelques fois depuis 2002 (voir § 3.1.5). La région de Bruxelles est celle qui connaît l'augmentation la plus forte; la



part des bénéficiaires du revenu minimum y a progressé de 8,3 par 1000 habitants en 1993 à 19,2 en 2004, alors qu'au niveau fédéral, l'augmentation était inférieure à 3 par 1000 habitants (tableau 2). Il y a là une logique, car, en général, les grandes zones urbaines ont tendance à concentrer les situations de pauvreté et d'exclusion sociale (Mingione, 1996).

Tableau 2: Incidence des bénéficiaires du revenu minimum par 1.000 habitants dans les différentes Régions belges (1993-2004).

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>	<i>Belgique</i>
1993	3.8	7.9	8.3	5.6
1999	5.0	11.9	15.1	8.2
2004	4.3	11.1	19.2	8.0

Source: http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

L'analyse des bénéficiaires par catégorie et par genre montre que les personnes seules représentent plus de la moitié de tous les allocataires du *Minimex* ou du DIS entre 1994 et 2003. C'est seulement depuis 2004 qu'elles témoignent d'un léger recul. On observe une prépondérance de mères seules parmi les femmes bénéficiaires et une majorité d'hommes seuls parmi les hommes. Ceci confirme que la séparation et le divorce ou la monoparentalité représentent un risque important d'appauvrissement, notamment lorsqu'il y a de jeunes enfants.

Etant donné les spécificités de la législation sur le DIS, il est intéressant d'analyser l'âge des bénéficiaires. Comme montré dans le tableau A.4., au niveau fédéral, 23% des bénéficiaires sont des personnes âgées de 18 à 24 ans. Ce nombre atteint plus de 25% en Wallonie. La proportion des allocataires de moins de 30 ans s'est réduite en 2001-2002, mais elle a à nouveau augmenté ces dernières années.

L'analyse par nationalité montre qu'en 2003, plus de 20% des bénéficiaires sont des étrangers, pour la plupart des migrants non UE, des réfugiés et des apatrides, qui se concentrent à Bruxelles. En 2003, près de 30% des bénéficiaires ont seulement reçu une allocation partielle, qui peut n'être que légèrement inférieure à l'allocation complète, en fonction du revenu de départ dont dispose le ménage. Les allocations familiales ne sont pas comptabilisées dans le revenu disponible du ménage et n'affectent donc pas le montant de l'allocation octroyée. Il est aussi intéressant de noter que 18% des bénéficiaires ont également perçu des allocations de chômage.



Un système de contrôle a été mis en place en l'an 2000, basé sur 60 CPAS représentatifs. Le tableau 3 présente des données sur l'évolution des bénéficiaires de mesures d'activation, tenant compte du fait qu'en 2002 le *Minimex* a été transformé en *DIS*.

L'article 60 §7 de la législation établissant les CPAS prévoit le placement du bénéficiaire dans une ONG, ou dans un bureau ou une agence municipale ou intercommunale. L'article 61 prévoit le placement des bénéficiaires dans une entreprise commerciale privée. Le terme „activation“ se réfère à des programmes de formation et de requalification. Comme on peut le voir dans le tableau 3, depuis la fin des années ,90, le nombre de bénéficiaires participant à l'un ou l'autre programme d'intégration s'est régulièrement développé et a plus que doublé en valeur absolue. Cette augmentation est plus importante dans les petits CPAS que dans les grands ou moyens (Ernst & Young, 2004). Nous pouvons donc supposer que la législation DIS a encouragé et aidé les petites structures à investir en activation, davantage qu'elles ne le pouvaient auparavant. L'analyse territoriale démontre que la Région bruxelloise enregistre l'augmentation la plus importante de bénéficiaires „activés“ (ibidem).

Néanmoins, globalement, les bénéficiaires de programmes d'intégration représentent encore une minorité parmi tous les allocataires du revenu minimum, progressant de 5% en 1999 à 13% en 2004. En outre, malgré l'augmentation des programmes d'« activation », le placement dans des bureaux publics ou des ONG (article 60 §7) demeure absolument prépondérant, avec 85,2% de tous les projets d'intégration réalisés. Ces chiffres sont cohérents avec les résultats repris pour 2003 dans le rapport d'évaluation d'Ernst & Young (2004), qui mena une enquête auprès d'un échantillon de CPAS. L'indépendance à long terme est un objectif majeur dont la réalisation se fait prioritairement sur le marché du travail, exigeant plus de relations avec les acteurs du secteur privé (voir aussi § 3.1.4). De plus, la grande majorité de ces projets est réalisée directement au sein des CPAS. Ceci peut être l'indication d'une bonne capacité des CPAS à absorber la demande d'une expérience de travail, mais peut tout aussi bien signifier une moins bonne capacité de créer des opportunités d'emplois en coordination avec les autres opérateurs locaux. Toutefois, le chiffre très faible se référant à l'article 61 doit être partiellement compensé par le Plan Activa, qui est un programme d'expérience professionnelle introduit en 2002 et inclus ici dans les données en matière d'« activation ».

**Tableau 3: Bénéficiaires de programmes d'intégration par type d'intégration 1999-2004 (V.A.)**

Année	1999		2002		2004	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Art 60 §7	4.495	92,3	7.821	82,6	10.820	85,2
Art 61	116	2,4	304	3,2	170	1,3
Activation	257	5,3	1.348	14,2	1.711	13,5
Tot. bénéficiaires de projets d'intégration	4.868	100,0	9.473	100,0	12.701	100,0
Tot. bénéficiaires	83.521		69.882		82.786	
% bénéficiaires de projets d'intégration	5,8		13,6		15,3	

Source: calculs propres sur http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

Les résultats d'Ernst & Young montrent une croissance de près de 35% du nombre de projets individualisés pour les bénéficiaires du revenu minimum entre 2002 et 2003, première année de la mise en œuvre de la législation sur le DIS. En cohérence avec les dispositions de la loi en matière d'âge, la grande majorité (85% en 2002) des projets individuels concerne des bénéficiaires de moins de 25 ans. En outre, les projets pour les plus de 25 ans ont diminué au cours de la première année de 15 à 12%. Ceci pourrait indiquer que les adultes risquent d'être négligés du point de vue des ressources consacrées à l'activation. Parmi les moins de 25 ans, plus de la moitié participent à un „Projet Etudiant“, ce qui confirme l'importance accordée à la maximisation du capital humain.

Les résultats de l'évaluation indiquent une augmentation du nombre de bénéficiaires qui sont renvoyés auprès de membres responsables de leur famille ainsi qu'une récupération par les CPAS des ressources versées. A contrario, il y a une diminution des sanctions prises à l'encontre des bénéficiaires. Mais ces données sont insuffisantes pour permettre l'analyse des raisons de cette diminution, à part le fait (confirmé par l'étude qualitative) que les CPAS semblent s'efforcer d'appliquer strictement la loi d'un point de vue administratif, ne versant les allocations qu'en l'absence d'autres ressources, y compris la famille élargie (Ernst & Young, 2004).

Il n'est pas encore évident quel sera l'effet de cette loi sur le nombre de bénéficiaires réussissant à entrer sur le „véritable“ marché de l'emploi. Des données antérieures relatives à la seconde moitié des années ,90 (Groenez et Nicaise, 2002) constituent un bon point de départ pour l'analyse. Tout d'abord, chaque



année, un tiers des bénéficiaires du revenu minimum passe à la sécurité sociale, trouve du travail ou obtient d'autres sources de revenus. Manifestement, ce sont les groupes les plus forts qui ont le plus de chances de prendre cette direction, c.-à-d. les hommes belges ayant une formation supérieure et une bonne santé. Plus spécifiquement, les hommes parviennent à s'intégrer grâce au travail, tandis que les femmes y parviennent plutôt par le mariage et, en sens contraire, elles risquent de tomber dans l'exclusion après une séparation. En finale, les femmes quittent plus souvent les mesures de soutien à cause de la suspension des allocations que grâce à leur entrée sur le marché du travail (ibidem).

La même étude nous apprend aussi que, dans le système belge d'aide sociale, qui est généreux et souple, il y a tout de même un problème d'accès aux dispositifs, principalement à cause du manque de demandes d'aide : les bénéficiaires potentiels ne sollicitent pas de soutien parce qu'ils ont peur, ont honte et/ou manquent d'informations (ibidem). Malheureusement, nous ne savons pas si et dans quelle mesure la nouvelle loi sur le DIS améliore la situation. Néanmoins, les signes émanant des recherches qualitatives ne sont pas totalement réconfortants en ce qui concerne le degré d'information sur la nouvelle loi (Ernst & Young, 2004).



4. Pertinence et potentiel de transfert dans d'autres contextes nationaux

Importer de bonnes pratiques de l'étranger s'avère toujours compliqué. Elles seront filtrées non seulement à la lumière des situations initiales et de la dépendance des orientations du passé, mais aussi par la mise en œuvre et la gestion créative, puisqu'il faudra adapter la nouvelle pratique au contexte spécifique, ce qui pourrait conduire à un résultat différent de celui escompté. En outre, traiter de manière similaire différents contextes pourrait donner lieu à de nouvelles inégalités, puisqu'il ne serait ni juste ni efficace d'apporter des réponses semblables à des besoins sociaux différents.

L'évaluation par les pairs a mis l'accent sur le fait que cette prise de conscience ne peut pas nous empêcher de chercher des caractéristiques qui pourraient s'avérer utiles pour l'apprentissage mutuel qui émane des analyses comparatives. La Commission européenne et le Comité de Protection Sociale offrent d'autres opportunités d'échanger des informations, par exemple par le biais de l'évaluation du contenu et de la mise en œuvre des Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAC/Incl).

Notre analyse comparative et la discussion de l'évaluation par les pairs ont confirmé à quel point il est essentiel de réaliser des évaluations avec circonspection. Les pays appartenant au groupe du modèle de sécurité sociale universelle ont tendance à souligner les causes structurelles de l'exclusion sociale, et socialiser le risque ainsi que les conséquences d'être socialement exclu, par le recours à des politiques de prévention, des taux de remplacement généreux et de larges mesures d'activation centrées sur l'autonomisation des bénéficiaires. Les pays appartenant au groupe néo-libéral (anglo-saxon) ont plutôt tendance à mettre l'accent sur les responsabilités individuelles et les présenter comme la cause des problèmes sociaux. Dans ce cas, le principe de l'activation est plus proche de l'interprétation du « workfare » (ou travail forcé), et les devoirs des bénéficiaires sont généralement davantage mis en exergue que leurs droits. Dans les pays appartenant au groupe conservateur, tels que la Belgique, un certain équilibre ressort entre l'autonomisation et le workfare. Néanmoins, en raison de l'application du DIS, la Belgique semble s'orienter, du moins en partie, vers des caractéristiques universalistes.



Dans les pays mettant l'accent sur les familles (Sud de l'Europe), où les politiques sociales sont particulièrement faibles, la famille assume principalement la responsabilité de subvenir aux besoins de ses membres en difficulté sur le plan social et financier. Pour terminer ce tour d'horizon, dans les pays appartenant au groupe que nous avons défini comme étant en transition, les développements actuels montrent des tendances hétérogènes allant dans la direction des quatre modèles existants.

Dans ce paragraphe, nous aborderons quelques points critiques dans sept domaines d'application de la loi du DIS, qui sont pertinents au niveau international :

- 1) l'individualisation des droits;
- 2) l'activation et la contractualisation;
- 3) ciblage en fonction de l'âge;
- 4) le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux;
- 5) coordination et mise en réseau;
- 6) différences territoriales et inégalités locales;
- 7) évaluation et suivi.

4.1. Individualisation des droits

Les débats de l'évaluation par les pairs semblent indiquer que le processus d'individualisation des droits favorisé par la mise en oeuvre du DIS doit être évalué de façon positive. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la reconnaissance des droits individuels (au moins dans le cas de couples sans enfants à charge) qui permet de développer un projet individuel avec chaque membre de la famille en vue d'acquérir une autonomie individuelle. En outre, il permet de faire la différence entre les membres de la famille qui respectent les exigences du projet et ceux qui ne les respectent pas. Il devient alors possible de sanctionner éventuellement un membre de la famille sans nécessairement en punir un/des autre(s).

Néanmoins, le processus d'individualisation accroît la charge administrative et par dessus tout, peut empêcher de considérer le ménage comme un tout et partant, de réaliser une intervention sociale intégrée et cohérente. Ce qui n'est pas sans poser problème puisque l'objectif est de tenir compte des causes et effets multi-dimensionnels de l'exclusion sociale d'une part, et la coordination des différentes étapes de l'intervention sociale d'autre part.



Force est d'admettre qu'en dépit des modifications introduites en 2004, le nombre d'enfants à charge n'est pas suffisamment pris en compte dans le DIS. Les difficultés économiques traversées pendant l'enfance affectent les chances de décrocher un diplôme et d'entrer sur le marché de l'emploi en possession des ressources nécessaires, ce qui, à son tour, réduit les chances d'atteindre l'indépendance économique à l'âge adulte. L'éradication de la pauvreté infantile constitue une étape clé dans la lutte contre la transmission de la pauvreté entre les générations et représente une des priorités de l'Union européenne visant une plus grande cohésion et concurrence au sein de la société européenne. Ainsi, tous les efforts doivent être consentis de façon à ce que les familles avec et sans enfants soient traitées sur un pied d'égalité du point de vue des allocations. Il faut encore vérifier si les allocations familiales constituent une manière adéquate de considérer la taille de la famille dans le cadre du DIS.

4.2. Activation et contractualisation

Les politiques d'activation ont été évaluées dans le cadre d'une étude internationale afin de cerner leurs principales caractéristiques et de répartir les pays selon un continuum idéal entre l'intégration sociale et le "workfare" (travail forcé). Cette ventilation des pays sur le continuum reflète les caractéristiques principales des différents Etats providence.

La réforme législative du DIS ainsi que sa mise en œuvre ont poussé la Belgique vers le système de l'activation. La réforme du DIS a plus particulièrement poussé le cas belge vers le groupe de l'intégration sociale et l'autonomisation, puisque la nouvelle législation prévoit une plus grande liberté de choix et une plus grande participation des bénéficiaires pendant leur parcours d'intégration, alors que les sanctions semblent être appliquées de façon plutôt souple. De cette manière, la mesure belge semble suivre l'orientation française du RMI, appelant à un plus grand partage de responsabilités entre l'individu et la société au sens large du terme, et plaçant l'accent, même au nom de la mesure, sur l'intégration sociale et les droits des citoyens.

La discussion d'évaluation par les Pairs montre un certain consensus autour de l'idée selon laquelle l'aide sociale devrait être en principe inconditionnelle. Cependant, les budgets serrés n'en autorisant pas l'application, il est raisonnable d'exiger que les demandeurs travaillent. S'il n'y a pas suffisamment d'emplois (adéquats) sur le marché du travail, l'intégration sociale devrait englober



les études ou le travail bénévole. De façon générale, l'activation devrait être considérée comme faisant partie de l'intégration sociale, permettant ainsi de combiner un travail rémunéré et l'aide. Dans ce sens, il est particulièrement intéressant de constater la reconnaissance juridique du DIS belge, l'accent placé sur l'intégration sociale et les mesures d'accompagnement, avec une loi unique sur l'intégration sociale et l'intégration sur le marché de l'emploi, et une base juridique pour le travail auprès des collectivités.

Il se peut que la conditionnalité soit un moyen pour les autorités de gérer les affaires de fraude, mais il ne faut pas saper la dignité humaine. Dans les discussions, le principe d'"opportunité" a été préféré à celui de conditionnalité. En ce qui concerne la tension entre la responsabilité individuelle et la conjoncture structurelle, et le fait que la réussite de l'activation dépend également de la santé économique du marché de l'emploi, les participants ont souligné que les employeurs devraient aussi jouer un rôle en offrant davantage de places et de meilleure qualité. Ils ont également mis en lumière des différences entre les employeurs privés et les organisations sans but lucratif, qui semblent être plus sensibles à l'engagement social.

Un accord a pu être dégagé sur le fait que le contrat d'intégration devrait être négocié en profondeur et qu'il devrait être dynamique, évalué régulièrement et amendé au fur et à mesure que les individus gravissent les échelons de « l'échelle de l'intégration ». Les participants se sont montrés en faveur d'un équilibre entre les droits et les obligations, ainsi qu'en faveur d'un contrôle de la qualité de la performance des assistants sociaux.

Quasiment tous les pays européens introduisent des éléments d'activation dans leurs programmes de revenus minimum, soit par le truchement de réformes additionnelles soit par la prise de nouvelles mesures.

Le Luxembourg présente un système relativement semblable au système belge, néanmoins, le contexte est différent en raison de la petite taille du pays et du faible niveau de chômage. Dans ce pays, le paiement du soutien social se fait en douceur et rapidement, mais en même temps, les sanctions sont plus strictes (et prévoit le retrait à 100% des allocations), et plus souvent appliquées.

Aux Pays-Bas, une loi a été récemment promulguée, introduisant des traits semblables à ceux du DIS, spécialement dans la promotion de la réinsertion des citoyens par le biais de la coordination des questions d'emploi et de sécurité sociale.



En ce qui concerne les nouveaux Etats membres, en Estonie, une nouvelle loi entrera en vigueur au début 2006, dont l'objectif explicite sera d'activer les chômeurs de longue durée. La Hongrie également, envisage une approche d'activation qui rassemblerait plusieurs mesures dans un seul système.

En Slovaquie, une réforme importante a vu le jour en 2003, établissant des programmes d'activation pour les personnes défavorisées souhaitant avoir accès aux allocations qui couvrent les besoins de base (foyer, vêtements et un repas par jour). Un soutien supplémentaire est octroyé pour le logement, les soins de santé, etc.) si les individus ne sont pas en mesure de travailler. Une recherche récente menée à bien par le Centre du Travail et des Etudes familiales a montré que 70% des demandeurs pourraient bénéficier des mesures d'activation en acceptant un emploi offert par les autorités locales ou en faisant du bénévolat. Cependant, les programmes d'activation tels qu'ils sont conçus actuellement (c'est-à-dire l'offre de petits emplois municipaux) ne semblent pas durables, car les bénéficiaires de ces programmes ont tendance à retourner aux allocations après plus ou moins six mois. La question est ici de savoir comment créer des emplois durables.

La prévention de l'exclusion sociale dépend également de la législation du travail dans un sens plus large, des politiques familiales qui aident les ménages à supporter les frais inhérents à l'éducation des enfants, ainsi que les politiques en matière de logement, puisque les frais de logement sont réputés être de plus en plus la cause d'exclusion sociale dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, même pour les foyers dans lesquels les membres travaillent (par exemple l'Italie, la France, la Belgique).

Ces politiques sont coûteuses, mais elles contiennent le potentiel d'assurer une prise en charge plus durable des bénéficiaires par eux-mêmes. Dans le traitement des multiples dimensions de l'exclusion sociale, les programmes d'activation, même articulés, ne suffisent pas. Pour les bénéficiaires qui doivent affronter des problèmes multidimensionnels, les modèles politiques qui privilégient l'aspect de développement social et humain semblent être plus appropriés et présentent une approche intégrée qui englobe la totalité des problèmes sociaux. Une approche centrée sur des formes plus sociales d'intégration, répond à deux besoins : a) Elle apporte la preuve que l'étape de l'activation a été suivie et remplie par le bénéficiaire. C'est également important par rapport à la gestion du contrat entre les CPAS et les bénéficiaires ; b) Elle enrichit les ressources personnelles que les bénéficiaires peuvent appliquer sur le marché du travail et,



plus largement, dans leur vie. Simultanément, cette approche accroît le capital humain de la société, conformément à la stratégie européenne de Lisbonne.

4.3. Ciblage en fonction de l'âge

Dans le cas belge du DIS, la nature obligatoire de l'activation apparaît clairement et uniquement dans le cas de jeunes bénéficiaires en-dessous de 25 ans. Pour les plus de 25 ans, le versement d'un revenu d'intégration peut (et non pas doit) être lié à un projet d'intégration. Les données disponibles confirment l'existence de bien plus de projets d'intégration impliquant des bénéficiaires de moins de 25 ans plutôt que d'autres groupes d'âge.

Le fait de concentrer toute l'attention sur les jeunes bénéficiaires a au moins deux avantages positifs. Premièrement, il empêche le jeune de tomber dans le chômage à long terme et la dépendance de l'aide sociale, en essayant d'interrompre la descente vers le chômage dès le début. Deuxièmement, les efforts et les ressources sont concentrés sur ce groupe de bénéficiaires, qui, a priori, a le plus de chances d'atteindre l'indépendance grâce à leur participation au marché du travail, et augmenter ainsi les chances de réussite des programmes d'insertion.

Bien qu'il existe un large consensus et de solides preuves pour étayer la nécessité de se concentrer sur l'insertion professionnelle et sociale des plus jeunes de manière générale, la limite d'âge reste discutable. Plusieurs travailleurs sociaux l'estiment artificielle car elle ne permet pas d'évaluer les ressources et capacités de chaque bénéficiaire individuel. D'autre part, cette approche risque d'écartier davantage d'adultes des opportunités d'insertion, soulevant ainsi la question de l'égalité des chances entre les catégories d'âge.

Ce dilemme est lié au ciblage en tant que tel et émerge des contraintes budgétaires qui caractérisent les politiques sociales en général. L'activation des bénéficiaires de l'aide sociale, aux nombreux problèmes, est plus compliquée et requiert davantage de temps que l'activation auprès des bénéficiaires d'allocations de chômage. Dès lors, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de programmes d'activation en l'absence d'investissements financiers publics conséquents pourrait réduire l'efficacité de l'activation. Dans ce cas, le résultat (non visé) est que les citoyens ayant moins de ressources personnelles et cumulant les causes d'exclusion sociale resteront à la traîne dans le processus de (ré)insertion et le sentiment de privation relative pourrait augmenter.



Le ciblage est donc un moyen de garantir au moins à certains bénéficiaires qu'un véritable accompagnement leur sera réservé au cours de leur parcours d'intégration sociale et professionnelle.

Le ciblage des jeunes a été un sujet controversé lors du débat d'évaluation par les Pairs. Certains participants avaient le sentiment que la distinction entre les catégories d'âge n'était pas pertinente, et que les solutions devaient porter sur les problèmes des citoyens et non pas sur leur âge. Le ciblage a émergé en tant que solution au problème de la pénurie des ressources. D'autres encore ont fait référence aux émeutes qui ont eu lieu simultanément dans quelques villes françaises afin de souligner l'opportunité de cibler sur l'âge.

L'entrée dans l'âge adulte est un moment clé pour rompre le cercle vicieux de la dépendance de l'aide sociale et de la transmission de la pauvreté aux jeunes enfants. Cependant, détourner des ressources déjà faibles pourrait entraîner un risque de marginalisation accrue dans d'autres groupes. Un consensus plus prononcé s'est dégagé en faveur du soutien accordé aux jeunes gens, bien que cela ne signifie pas pour autant de réduire les droits pour les autres groupes.

De manière générale, une mesure universelle voit se réduire son potentiel d'intervention si elle est corrigée par l'introduction de groupes cibles. Des groupes spécifiques concentrant des besoins sociaux ou cumulant différentes causes d'exclusion pourraient être mieux soutenus par l'application de programmes d'insertion ad hoc, mis en œuvre au niveau local (par exemple le cas suédois).

On observe également un ciblage en fonction de l'âge au Royaume-Uni qui dispose d'une mesure d'activation particulière (New Deal for Youth) à destination des jeunes sans-emploi.

D'autres pays abordent le problème de l'intégration des jeunes de manière complètement différente. Le Luxembourg, par exemple, a introduit un salaire minimum semblable au DIS en 1986, établissant le droit à l'assistance financière et le devoir d'être actif, mais dans ce cas, seules les personnes âgées de 25 à 60 ans ont droit à ce type d'allocations. Historiquement, l'Allemagne a réussi à éviter des taux de chômage élevés chez les jeunes, en développant un système d'apprentissage double et très efficace qui facilite la transition de l'école vers le marché de l'emploi. Par contre, dans les pays du sud de l'Europe, le chômage chez les jeunes n'est pas spécifiquement ciblé par les mesures d'activation, puisqu'ils sont souvent aidés par leur famille d'origine, plutôt que par des programmes d'aide sociale. Cette situation est particulièrement vraie en



Italie et en Grèce, pays dans lesquels l'aide sociale est quasiment inexistante. Dans ces cas, un tel mépris de la situation des jeunes les pousse à entrer dans l'âge adulte beaucoup plus tard, ce qui place les taux de natalité en Italie à un niveau inquiétant.

4.4. Le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux

Les différences importantes dans l'application de la loi proviennent du pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux (leur pouvoir de décider ou d'influencer les décisions relatives à l'aide à apporter au bénéficiaire) à différents niveaux. Il est difficile d'aborder ce point dans le cadre d'une comparaison. Que les systèmes soient peu ou bien formalisés, les degrés de liberté (discrétion) des assistants sociaux dans leurs activités sont relativement élevés. La différence réside dans la décision prise et l'impact qu'elle aura sur le demandeur. Nous mentionnerons particulièrement deux étapes dans le processus d'intégration dans lequel le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux semble jouer un rôle important en Belgique :

- l'évaluation du niveau de réalisation du contrat d'intégration par les bénéficiaires, et partant, l'application de sanctions;
- le versement de "l'aide sociale" et/ou d'autres soutiens supplémentaires.

Dans ces étapes, le résultat de l'enquête personnelle et l'évaluation des travailleurs sociaux fait la différence et a un impact direct sur le type et le montant du soutien octroyé aux citoyens. Cette situation a été observée dans quasiment tous les pays de l'Union européenne, y compris les pays scandinaves, même si, dans ce cas, le pouvoir discrétionnaire est utilisé en faveur du demandeur et qu'il s'applique principalement aux mesures d'accompagnement et à la définition des parcours d'insertion (Ditch et Roberts, 2002).

Dans d'autres contextes encore - les pays du sud de l'Europe ainsi que certains pays de l'Est -, la discrétion joue un rôle crucial dans la définition du montant de l'allocation et la durée de perception. La séparation des questions administratives (liées aux prestations financières) du travail social au stricto sensu, comme c'est le cas dans de nombreux pays de l'Europe continentale, peut être une aide non négligeable. Une autre différence de taille réside dans le fait que les bénéficiaires ont la possibilité de former un recours auprès des tribunaux s'ils ont le sentiment d'avoir été traités injustement, comme en Belgique.



4.5. *Coordination et mise en réseau*

Selon le débat d'évaluation par les Pairs, les services doivent être intégrés, holistiques et flexibles, de façon à fournir des réponses rapides et adéquates aux nouveaux clients. Pour y parvenir, les différents organes engagés dans cette intégration (emploi, sécurité sociale) doivent collaborer. Dans ce sens, le CPAS belge offre un bon exemple de guichet unique aux autres pays.

Le DIS belge confirme que la coordination est essentielle dans la mise en œuvre des mesures d'activation, qui, par définition, impliquent des parties prenantes différentes, appartenant à différents secteurs (public, sans but lucratif ou non) et oeuvrant à différents niveaux institutionnels. Les modèles de coordination entre les acteurs locaux ne sont pas évidents. Ils dépendent fortement des traditions de coordination pré-existantes ainsi que des ressources disponibles dans des contextes spécifiques (ressources humaines, monétaires, relationnelles, informatives et normatives). L'exemple belge souligne particulièrement les difficultés de coordination aux trois étapes suivantes du processus d'activation :

1. *Réception de la demande et analyse des critères d'éligibilité* : lors de cette phase préliminaire, il est essentiel que des relations efficaces s'installent entre les agences locales d'aide sociale et les autres organes pertinents, de façon à permettre, d'une part, des contrôles plus stricts et donc une application plus juste des mesures et, d'autre part, une procédure plus souple et donc moins onéreuse. Des procédures officielles de coopération devraient être établies à des niveaux institutionnels plus élevés et expliquées plus clairement dans les règlements officiels, sans quoi, il est forcé de faire appel à la capacité individuelle de chaque assistant social d'établir des contacts utiles.
2. *Conception et identification des ressources pour les projets d'intégration individualisés*: au cours de cette phase centrale, il est fondamental que les agences d'aide sociale puissent compter sur l'expérience, les compétences et les services proposés par les services publics d'emploi sur le marché du travail, afin d'augmenter les chances d'intégration pour les bénéficiaires. En Belgique, de nombreux CPAS ont fait état de relations difficiles avec ces services. Les services publics d'emploi belges ne font pas la différence entre les bénéficiaires d'allocations de chômage et les bénéficiaires d'allocations sociales. Par conséquent, les bénéficiaires d'allocations sociales risquent d'essuyer des échecs et d'être ensuite étiquetés comme étant des



chômeurs « non plaçables », alors que de véritables efforts d'intégration pourraient se concentrer uniquement sur les bénéficiaires des allocations de chômage ainsi que sur les jeunes bénéficiaires du DIS. Ceci pourrait perpétuer la segmentation existante des citoyens qui se trouvent en dehors du marché du travail.

3. *Expériences professionnelles, réalisation professionnelle* : lors de cette phase finale, les agences d'aide sociale locales et les acteurs qui travaillent sur le marché de l'emploi doivent entretenir des relations plus fortes de manière à accroître leurs chances de succès.

4.6. *Différences territoriales et inégalités locales*

La question de l'égalité des citoyens constitue la pierre d'achoppement principale dans les débats : si les réponses de la sécurité sociale sont grandement fonction du contexte local d'où proviennent les besoins sociaux, les citoyens d'un même pays sont exposés à des opportunités différentes et en pratique bénéficient de droits différents selon leur lieu de résidence.

L'Autriche possède 9 législations provinciales différentes régissant l'aide sociale et manque d'approche générale. Des projets de réforme sont discutés, la première étape devrait être une loi d'harmonisation des mesures, alors que la deuxième devrait produire des normes minimales d'activation qui ne sont parfois qu'un moyen visant à décourager les citoyens de demander des allocations.

Dans les huit régions de Slovaquie, une base juridique commune régit l'aide sociale. En Hongrie, également, les gouvernements locaux gèrent les programmes d'aide sociale, dont les dispositions varient grandement entre les différentes régions, et il est particulièrement difficile d'appliquer les programmes d'activation dans les petits villages.

De même, en Roumanie, où l'activation est séparée du revenu minimum et organisée au niveau régional, les petites autorités locales n'ont pas la capacité d'offrir un large éventail de services ou d'organiser le travail communautaire. De plus, dans les zones rurales, il n'y a que très peu de possibilités de trouver un emploi régulier. Les demandeurs doivent entreprendre un travail communautaire afin de percevoir les paiements, mais ce travail n'est pas reconnu en tant que tel et ils perdent donc leurs droits à la pension. Les autorités locales ont le pouvoir de décider qui peut recevoir des allocations, mais la plupart des



petites communautés rurales manquent de capacité administrative pour mener à bien des enquêtes.

Le risque couru dans ces cas de différenciations territoriales trop importantes est que ce sont exactement ces régions locales qui ont le plus besoin d'aide sociale et de programmes d'activation qui bénéficient des ressources les plus faibles pour les mettre en œuvre. Le débat d'évaluation par les Pairs a souligné que certains territoires non seulement disposent de plus de ressources que d'autres en raison du tissu socio-économique local ou de l'offre d'emplois, mais certains leaders politiques se montrent également plus dynamiques que d'autres. Il arrive parfois que les services publics eux-mêmes doivent être activés. La législation nationale belge permet de fixer des normes minimum pour le DIS, mais l'activation est cependant orientée vers les opportunités et les besoins locaux ; ainsi, des mesures correctives ont été proposées afin de réduire le degré de variabilité territoriale de la mise en œuvre.

Les participants à la révision par les Pairs ont mis en exergue l'importance de la flexibilité locale et la créativité en adaptant les mesures d'activation aux besoins locaux ainsi qu'aux ressources. Les CPAS représentent des lieux dans lesquels les citoyens peuvent explorer leur rôle dans la société, et pas uniquement sur le marché de l'emploi.

4.7. Evaluation et suivi

Le débat d'évaluation par les Pairs a mis l'accent sur l'importance d'un suivi régulier et d'une évaluation des politiques d'activation, en utilisant des indicateurs standards comparables qui n'ont pas uniquement trait à l'emploi. Cette évaluation permettrait également d'ajuster les disparités locales. Bien qu'il n'y ait pas de méthode unique adéquate permettant d'évaluer les programmes d'intégration sociale, la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement observée en Belgique est un bon exemple pour les autres pays qui souhaitent rendre l'évaluation et le suivi réalisables.

Comparée à d'autres pays, la Belgique affiche un paysage positif dans les domaines de l'évaluation, du suivi et de la transparence. Les premiers résultats de l'évaluation permanente du DIS sont déjà disponibles, tant sur le plan statistique que qualitatif. De plus, la Crossroads Bank of Social Security rassemblera des informations et relancera la collaboration entre les autorités locales, qui seront à même de collecter des données sur la situation au niveau local *actuellement*,



rendant ainsi possible une évaluation actualisée des services ainsi que des réponses rapides en cas de besoin. La possibilité d'organiser des évaluations régionales par les Pairs est également abordée. Les CPAS pourraient comparer leurs expériences, et les spécificités territoriales pourraient être confrontées.

Qui plus est, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les parties prenantes locales, connaissent un bon niveau de participation dans les évaluations et débats sur les mesures de revenu minimum. Tous les rapports d'évaluation sont rendus publics et pleinement accessibles à tous, alors qu'en règle générale, ces documents sont considérés comme confidentiels, du moins dans un premier temps, comme ils sont perçus comme des instruments d'ajustements internes plutôt que comme des contributions à l'amélioration des connaissances et de la sensibilisation.



5. Conclusions et enseignements tirés

Le processus grâce auquel les institutions traduisent la vulnérabilité et le risque social en définitions sociales de l'état de besoin a été caractérisé dans la plupart des pays européens par la mise en œuvre de politiques d'activation. Ces politiques sont elles-mêmes caractérisées par un grand nombre d'aspects communs, reposant sur des accords contractuels et un mode d'élaboration commun.

En dépit de ces différences, tous les Etats européens ont néanmoins pris des mesures d'activation. En agissant de la sorte, ils ont mis le doigt sur le rôle important joué par les politiques publiques qui abordent la pauvreté et l'exclusion sociale. En réalité, les politiques d'activation ne sont pas uniquement une stratégie permettant de retirer les citoyens du système d'allocations, elles représentent également un engagement important des sociétés européennes envers les moins favorisés, afin de les responsabiliser pour qu'ils deviennent des citoyens à part entière. Ce qui est cohérent avec le respect de la dignité humaine rappelée dans la Charte européenne des Droits Fondamentaux.

Les discussions au cours de l'évaluation par les Pairs ont mis le doigt sur une série de questions cruciales qui méritent d'être considérées :

1. l'intégration sociale doit être un droit permanent et universel;
2. les contrats doivent être des outils dans la relation entre les services et le client au lieu d'être simplement un moyen de contrôle ou de sanction;
3. l'activation doit être considérée comme un parcours complexe (intégration sociale, formation, etc.) plutôt qu'un simple placement ;
4. le travail doit être considéré en tant qu'expérience significative au lieu d'être perçu comme une contrainte et une punition;
5. une approche multidimensionnelle doit être envisagée et des services de type guichet unique développés ;
6. les causes de non accès aux politiques sociales doivent être comprises et abordées de manière explicite;
7. la coordination entre les différents services constitue un des éléments clés des pratiques réussies;



8. les législations nationales doivent éviter une trop grande variabilité territoriale sans pour autant freiner les politiques d'insertion locale liées au contexte;
9. le suivi et l'évaluation doivent devenir des composantes permanentes de l'évaluation du résultat.

Tous les acteurs doivent être conscients du besoin d'intégrer ces questions dans les différents contextes, à la fois lors de l'élaboration des politiques ainsi que dans la mise en œuvre des pratiques potentielles.



Annexe

Table. A.1: Indicateurs socio-économiques et de dépenses sociales dans les pays européens sélectionnés.

2004	Univer- saliste	Conservateur		Familial	Néo- libéral	EU	
	DK	BE	GER	IT	UK	EU-15	EU-25
Population							
Indice vieillesse ¹	22,3	26,0	25,9	26,9	23,7	25,0	24,1
% population âgée > 65	14,9	17,1	18,0	19,2	17,1	17,0	16,5
Taux de fertilité ³	1,18	1,61	1,34	1,29	1,71	1,48	1,52
Naissances hors mariage ⁴	44,8	29,5	26,2	10,8	43,1	31,4	30,2
Divorces ⁵	2,8	3,0	2,5	0,7	2,7	2,0	2,0
Taux d'emploi⁶							
Hommes (15-64)	79,7	67,9	70,8	70,1	77,8	72,7	70,9
Femmes (15-64)	71,6	52,6	59,2	45,2	65,6	56,8	55,7
Jeunes (15-24)	8,4	19,8	15,1	23,6	12,1	16,6	18,6
% de contrats à durée déterminée*	9,5	8,7	12,6	11,8	6,0	13,6	13,7
Taux de chômage							
Hommes (15-64) ⁷	5,1	7,0	8,7	6,4	5,1	7,1	8,1
Femmes (15-64) ⁷	5,6	8,8	10,5	10,5	4,2	9,3	10,2
Jeunes (15-24) ⁷	8,2	19,8	15,1	23,6	12,1	16,6	18,6
De longue durée (15-64) ⁸	22,9	50,8	50,0	49,4	20,2	43,4	n.a
Dépenses en protection sociale							
Par habitant en PAN ¹⁰	8095,4	7131,0	7291,7	6266,3	7002,0	6270,0	6747,6
En % du PIB ¹¹	29,5	27,5	29,8	25,6	27,2	27,5	n.a
(2002) Sur les familles/enfants ¹²	13,4	8,5	10,7	3,9	6,7	8,0	n.a.
Retraites et pensions de survie ¹²	37,6	43,8	42,5	61,9	46,4	45,8	46,2
Politiques d'emploi ¹³	4,63	3,65	3,31	1,20	0,75	n.a	n.a
Politiques d'emploi actives ¹³	1,58	1,25	1,18	0,57	0,37	n.a	n.a
Chômeurs couverts ¹⁴	63,8	85,5	72,3	4,4	26,2	n.a	n.a
Pauvreté							
60% moyenne avant transferts ¹⁶	32	29	24	22 (2001)	26	24 (2001)	24 (2001)
60% moyenne après transferts ¹⁶	12	15	15	19 (2001)	18	16 (2001)	15 (2001)
Indice Gini	22	28	25	29	31	n.a	n.a
Compétitivité¹⁷							
Croissance – classement 2003	5	25	13	47	11	n.a	n.a
Entreprises - classement 2003	7	14	3	34	6	n.a	n.a



- 1 Indice vieillesse: les plus de 65 ans en pourcentage de la population active (15-64) (source: Eurostat 2003a).
- 2 Les enfants (0-14) vivant dans des familles mono-parentales en pourcentage de tous les enfants vivant dans des familles avec deux adultes (source : Eurostat 2005)
- 3 Valeurs estimées pour 2003. Source: Eurostat (2005) .
- 4 En tant que pourcentage de tous les enfants nés vivants. Valeurs estimées pour le DK, l'ALL, le RU, l'Ue des 15 et l'Ue des 25 (source: Eurostat 2005).
- 5 Pour 1000 personnes en 2002. Valeurs estimées pour l'IT, le RU, l'Ue des 15 et l'Ue des 25 (source: Eurostat 2005).
- 6 Source: Eurostat (2005) Personnes employées en pourcentage de la population totale, âgée de 15 à 64 ans, données de 2004.
- 7 Source: Eurostat (2005).
- 8 Chômeur de longue durée (12 mois ou plus) en pourcentage de tous les chômeurs statistiques Eurostat Labour Force 2004
- 9 source : Eurostat Labour force survey 2004
- 10 En PAN (Pouvoir d'achat normalisé) Valeurs estimées pour 2002 (source: Eurostat 2005).
- 11 Valeurs estimées pour 2001 source: Eurostat (2005) Year book 2004.
- 12 En pourcentage d'allocations sociales (source: Eurostat 2003b)
- 13 En pourcentage du PIB. Années: BE 2003, DK 2000, ALL 2002, IT 2002, OECD Employment outlook 2005
- 14 Chômeurs couverts par les allocations de chômage. Source: ECHP version 2001, les données font référence à 1998 (vague 5). Calculs de Carbone (2003).
- 15 Revenu minimum garanti (aide sociale et allocations/prestations pertinentes existantes) pour un parent plus un enfant âgé de deux ans et onze mois. Parité du pouvoir d'achat = PPP (Euro = 1). Situation au 31 Juillet 2001 (source: Bradshaw et Finch 2002).
- 16 Eurostat (2003a). Première année 1995, dernière année 2000.
- 17 Source: Forum économique mondial (2005). Le CGI (Competitiveness Growth Index - indice compétitivité croissance) et le BCI (Business Competitiveness Index - indice de compétitivité des entreprises) ont pour but de classer les pays sur base de facteurs favorisant la croissance et le commerce d'une économie. Ils sont basés sur un mélange d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs et sur une étude réalisée sur 7707 hauts dirigeants d'entreprises dans 101 pays. Le rapport, ainsi que l'ensemble des détails méthodologiques sont disponibles en ligne à l'adresse : www.weforum.org. Téléchargé : 15 septembre 2005.

Table A.2: Evolution de la répartition des bénéficiaires de revenus minimum (%)

<i>Age</i>	<i>1990</i>	<i>1999</i>
< 25	11,7	26,0
25-29	11,4	11,8
30-34	11,8	9,8
35-39	12,6	10,5
40-44	12,8	10,4
45-49	9,4	9,5
50-54	10,1	8,7
55-59	9,7	6,6
60-64	5,4	3,7
> 65	5,0	2,9
Total	100,0	100,0

Source: Ministère des Affaires sociales, cité dans Groenez et Nicaise, 2002.



Table A.3: Dépendance du revenu minimum sur une période de 3 ans par âge en 1996 (%).

<i>Période de dépendance</i>	<i>18-24 years</i>	<i>25+</i>	<i>All ages</i>
6 mois	19	11	13
7-12 mois	31	17	20
13-24 mois	30	22	24
25-35 mois	12	15	14
36 mois	8	36	29
Total	100 (N = 18,957)	100 (N = 54,583)	100 (N = 73,540)

Source: Ministère des Affaires sociales, cité dans Groenez et Nicaise, 2002.

Table A.4: Bénéficiaires du DIS par âge dans les différentes régions, 2003

	<i>Flandre</i>	<i>Wallonie</i>	<i>Bruxelles</i>	<i>Belgique</i>
0 - 17	0,08%	0,12%	0,04%	0,09%
18 - 19	4,18%	5,54%	2,72%	4,48%
20 - 24	17,28%	20,21%	16,99%	18,56%
25 - 29	8,87%	8,47%	13,34%	9,68%
30 - 34	8,30%	8,52%	12,44%	9,32%
35 - 39	9,68%	10,02%	11,99%	10,35%
40 - 44	10,67%	11,40%	10,78%	11,03%
45 - 49	9,36%	11,07%	8,53%	9,96%
50 - 54	9,29%	9,93%	7,62%	9,21%
55 - 59	10,00%	8,62%	6,93%	8,68%
60 - 64	8,08%	4,28%	4,97%	5,64%
65 - 69	2,29%	1,03%	1,78%	1,60%
70 +	1,93%	0,80%	1,87%	1,40%
TOT	100,01%	100,01%	100,00%	100,00%

Source: http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html



Table A.5: Indicateurs socio-économiques de base par région, 1990 et 2003

	<i>Revenus primaires des foyers par habitant (Belgique = 100)</i>	<i>Taux de chômage</i>
<i>Flandre</i>		
1990	105,1	9,7
2003	108,2	7,9
<i>Wallonie</i>		
1990	87,7	21,4
2003	85,7	19,9

Source: Van Gompel, 2004



Références

- Atkinson, T. Cantillon, B.; Marlier, E. & Nolan, B. (2005), *Taking forward the EU social inclusion process*. An independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Luxembourg.
- Barbier, J.C. (2001), *Welfare to work policies in Europe. The current challenges*, Arbeitspapier, <http://www.cee-recherche.fr>
- Bardone, L. & Guio, A. C. (2005), In-Work Poverty. New commonly agreed indicators at the EU level, Eurostat, Statistics in Focus, 5/2005.
- Boeri, T. (2003), *Social Policy: one for all?* Working Paper, heruntergeladen August 2005 unter: <http://www.cepremap.cnrs.fr/gatti/boeri.pdf>
- Cantillon, B. et al. (2003) *The evolution of minimum income protection in 15 European countries, 1992-2001*, mimeo.
- CERC – Conseil Emploi Revenus Cohésion Sociale (2004) *Les enfants pauvres en France*, rapport n. 4, Paris, www.cerc.gouv.fr.
- CERC (2005) *Les minima sociaux. Social minima*, Online-Informationsservice, <http://www.cerc.gouv.fr/sitedoc/minima/minimac3.html> heruntergeladen 12-09-05.
- Commission of the European Communities. 1997. *Modernizing and Improving Social Protection in the European Union*. Communication from the Commission, COM(97) 102 final.
- De Maesschalck & Verbist, (2005) *Interregional social transfers in Belgium: would further devolution lead to more inequality?* Papier vorgestellt auf der Fribourg ESPANET Konferenz 22-24/09/05.
- Dewilde, C. & Vranken, J. (2005), *Mesure multidimensionnelle de la Pauvreté au sein de l'Union Européenne:: une approche catégorielle*, in « Revue Belge de Sécurité Sociale » 1/2005, pp. 21-58.
- Ditch, J. (1999), The structure and dynamics of Social assistance in the European Union, in Heikkilä, M. (ed.), *Linking welfare and work*, European Foundation, Dublin, pp. 59-70.
- Ditch, J., et al. (1997). *Comparative Social Assistance. Localisation and Discretion*. Ashgate Publishing Ltd. Athenaeum Press, Ltd., Gateshead, Tyne & Wear.
- Ditch, J. (1999a). Full Circle: A Second Coming for Social Assistance? Teokessa (toim.) Clasen, J. *Comparative Social Policy. Concepts, theories and method*. Blackwell Publisher.



- Ditch, J. (1999b). *The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union. Linking Welfare and Work*. European Foundation, Dublin.
- Ditch, J. & Roberts, E. (2002) *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Eardly, T., Bradshaw, J., Ditch, J. & Whiteford, P. (1996a). *Social Assistance in OECD Countries: Volume I Synthesis Reports*. DSS 1274 Social Policy Research Unit, University of York.
- Eardly, T., Bradshaw, J., Ditch, J. & Whiteford, P. (1996b). *Social Assistance in OECD Countries: Volume II Country Reports*. DSS 1274 Social Policy Research Unit, University of York.
- Ernst and Young (2004), *Etude des effets de l'instauration de la loi concernant le droit a l'integration sociale*.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. University Press, Oxford.
- Ferrera, M. (1998), The Four Social Europes: between universalism and selectivity, in Rhodes, M. and Meny, Y. (eds.), *The Future of the European Welfare State: A New Social Contract?*, Macmillan, Basingstoke.
- Ferrera, M. (ed.) (2005), *Welfare State Reform in Southern Europe*, Routledge, London.
- Finn, D. (2000), Welfare to Work: the local dimension, *Journal of European Social Policy*, 10, pp. 43-57
- Geldof, D. (1999), *New Activation Policies: Promises and Risks. Linking Welfare and Work*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Groenez, S. & Nicaise, I. (2002) *Traps and springboards in European minimum income systems: the Belgian case*.
- Guibentif, P. & Bouget, D. (1997), *Minimum Income Policies in the European Union. União das Mutualidades Portuguesas*. HP, Estúdio Gráfico, Lisboa.
- Gullenstad, M. & Segalen, M. (eds.) (1997), *Family and Kinship in Europe*, Pinter, London.
- Hoelscher, P. (2004), *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*, Abschlussbericht, der Europäischen Kommission GD Beschäftigung vorgelegt.



- Leibfried, S. (1991), *Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community*, Bremen, CeS Arbeitspapier, 2/1991.
- Heikkilä, M. & Keskitalo, E. (eds.) (2001), *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*, Stakes, Helsinki.
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Julemont, Ghislaine (2005) *L'individualisation du droit à la sécurité sociale. Une réflexion sur les revendications des mouvements féminins*, in « Revue Belge de la Sécurité Sociale », n. 1 2005, Service Public Fédéral Sécurité Sociale, Bruxelles, S. 127-162.
- Kazepov, Y. (2000), *Italia, Europa: Il Reddito Minimo di Inserimento*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", numero monografico sulla riforma della legge assistenziale, nr. 20-22, S. 44-47.
- Kazepov, Y. (2001), The law and the poor: institutional support and economic need in Italy , in: Kjønstad, A. Robson, P. (eds.), *Poverty and the Law*, Hart Publishing. Oxford, S. 17-34.
- Kazepov, Y. (2003), Local Policies against Poverty. The role of Social Assistance and Activation Measures in Europe, in Henning, A.; Krause, H-U., Leinter, H. und Lübke, I. (Hrsg), *Im Dickicht der Städte*, IGfH-Eigenverlag, Frankfurt/M, S. 83-98.
- Kazepov, Y. (ed.) (2004) *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, Oxford.
- Kazepov, Y. & Garcia, M. (2002), Why some people are more on benefits than others? Ways into social assistance, in Saraceno C. (ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Polity press, Bristol/London, S. 127-172.
- Kazepov, Y. & Sabatinelli, S. (2001), *How Generous Social Assistance Schemes are. A Comparative Analysis of Benefit Levels in Europe*, Stakes Series, Helsinki
- Kazepov, Y. & Sabatinelli, S. (2002), *Integrated approaches to active welfare and employment policies in Italy*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.ie/publications/files/EF0269EN.pdf>
- Korpi, W. & Palme, J. (1998), The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, Vol 63: 661-687.



- Leibfried, S. (1992), Towards a European welfare state: on integrating poverty regimes in the European Community, in Ferge Z., Kolberg J.E., (ed), *Social policy in a changing Europe*, Boulder: Westview Press.
- Leisering, L. & Leibfried, S. (1999), *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lemaitre, S. (2005) *Les CPAS à l'épreuve de l'insertion socio-professionnelle*, in « Revue Belge de la Sécurité Sociale », n. 1 2005, Service Public Fédéral Sécurité Sociale, Bruxelles, S. 77-93.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (Eds.) (2001), *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. The Policy Press. University of Bristol.
- L'Horty, Y. (2005), *Que nous apprennent les bénéficiaires du RMI sur le gains du retour à l'emploi?* CEE, Rapport de Recherche
- Marlier, E. & Cohen Sahal, M. (2000), *Social benefits and their redistributive effect in the EU*, in "Statistics in Focus", Eurostat, 2/2000.
- Mingione, E. (ed.) (1996), *Urban poverty and the Underclass*, Blackwell, Oxford.
- Nicaise, I. (2002), *Giving Fish or teaching to fish? A cost-benefit analysis of Belgian employment-training projects for minimum income recipients*, "Public Finance and Management" 2 (2), S. 272-293.
- Nicaise, I. & Groenez, S. (2004), *The big holes in the net. Structural gaps in social protection and guaranteed minimum income systems in 13 EU countries*, Bericht an die GD Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und das Belgische Ministerium für soziale Integration.
- Nicaise, I. et al. (2004), *Policy at work. Local implementation of the Belgian National Action Plan for Social Inclusion*, Bericht der belgischen NRO-Experten an die EU-Kommission.
- OECD (1998a), *The battle against Exclusion. Social assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris.
- OECD (1998b), *The battle against Exclusion. Social assistance in Belgium, the Czech republic, the Netherlands and Norway*. Paris.
- OECD (1999), *The battle against Exclusion. Social assistance in Canada and Switzerland*. Paris.
- Palme, J. & Wennemo, T. (1998) *Swedish social security in the 1990s: reform and retrenchment*, The Cabinet Office and Ministries, Stockholm.
- Roche, M. & Annesley, C. (1998), *Comparative Social Inclusion Policy in Europe*. TSER Thematic Research Project, Report 1, Volume 1. Sheffield University.
- Saraceno, C. (ed.) (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Polity Press, Bristol.



- Serrano, A. (2002) *Are European activation policies converging?* Beitrag zur IREC-Konferenz, Aalborg, 28 August 2002.
- Smeesters et al, (2000) *Résumé Minimex*, mimeo
- Van Machelen, N. (2005) *The administration of social assistance schemes in Belgium, Denmark and the Netherlands*, Papier, vorgestellt auf der Fribourg ESPANET Konferenz 22-24/09/05.
- Veit-Wilson, J. (1998), *Setting adequacy standards. How governments define minimum incomes*. The Polity Press. Antony Rowe Ltd., Chippenham.
- Vranken, Jan (2004) *Pauvreté et exclusion sociale: un cadre conceptuel*, in « Revue Belge de Sécurité Sociale » 4/2004, pp. 749-762.

Sites web

S.P.P. Intégration Sociale

http://socialassistance.fgov.be/Fr/themes/Stats/Beleidsnota/RMI_3.html

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

www.eurofound.eu.int/

EUROSTAT

<http://epp.eurostat.cec.eu.int/>

OCDE

www.oecd.org

Revue Belge de sécurité sociale

<http://socialsecurity.fgov.be/bib/rbss.htm>

Lien important: www.mi-is.be

Il s'agit du site web du S.P.P. intégration sociale qui contient des informations très pertinentes sur les meilleures pratiques étudiées et présentées dans ce document. Les informations portent sur le cadre juridique de référence, les données produites jusqu'à présent ainsi que les études d'évaluation. Le site web est constamment mis à jour et reprend les nouvelles dispositions législatives. Les municipalités, les agences publiques et les acteurs locaux utilisent une partie protégée de ce site web comme interface afin d'échanger des informations.



Liste d'acronymes

CPAS	Centre Public d'Action Sociale – Nom français
OCMW	Centre public pour la sécurité sociale – Nom flamand
DIS	Droit à l'Intégration Sociale
FOREM	Office communautaire et régional de la FORMation et de l'EMPloi
Minimex	Minimum de moyen d'existence
ORBEM/BGDA	Office Régional Bruxellois de l'Emploi
PES	Service public d'emploi
RMI (France)	Revenu Minimum d'Insertion
RMI (Italy)	Reddito Minimo d'Inserimento
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding