

PRATIQUE DE L'INCLUSION ACTIVE : EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION CE DE 2008 EN BELGIQUE

PAR | **WOUTER SCHEPERS et IDES NICAISE**

HIVA, KU Leuven, Faculteit Psychologische en Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven

PREFACE

Le 3 octobre 2008, la Commission européenne a publié une Recommandation sur 'l'inclusion active' après de longues années de préparation soignée et de négociations. Une telle 'ingérence' de la Commission dans le domaine de la protection sociale était en effet source de controverse. Le texte reflète également un compromis politique où les régimes de revenu minimum garanti – ou plutôt 'aide adéquate aux revenus' – étaient couplés à l'insertion sur le marché de l'emploi (un champ de compétences 'sûr' pour la Commission) et à l'accès à des prestations de services de qualité.

Bien qu'en soi, la Recommandation ne revête pas de caractère obligatoire, elle a fini par devenir progressivement un vaste cadre communautaire de références auquel peut être confrontée la politique nationale de lutte contre la pauvreté des Etats membres.

En 2012, le Réseau des Experts Indépendants en matière d'Inclusion sociale (qui établit régulièrement des rapports pour la Commission européenne sur la politique menée dans les Etats membres) a reçu comme mission l'établissement d'un bilan de l'application de la Recommandation dans chaque Etat membre. Cet article est une version légèrement adaptée du rapport établi pour la Belgique (en anglais), récemment publié¹. Le rapport de synthèse européen (Frazer et Marlier, 2013) livre une image globale de l'application dans tous les Etats membres.

(1) La parution tardive (simultanée pour tous les Etats membres) explique pourquoi dans le texte, nous renvoyons régulièrement au programme de réforme national (PRN) de 2012 alors qu'entre temps avait déjà été rentré un nouveau PRN.

1. UNE STRATEGIE INTEGREE

Une enquête sur la situation belge des indicateurs d'Europe 2020 portant sur la pauvreté et l'exclusion sociale démontre que notre pays obtient des résultats relativement bons. Le pourcentage de personnes qui courent un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) en Belgique (20,8 %) est plus bas que la moyenne de l'UE (23,4 %).

Ce score général 'modéré' peut s'expliquer par (a) la part moindre de Belges qui courent un risque de pauvreté (AROP) après les transferts sociaux (14,6 %) en comparaison avec la moyenne de l'UE27 (16,4 %) ; et (b) le nombre de Belges qui vivent dans des conditions matérielles de privation grave (SMD- 5,9 % en comparaison avec 8,1 % de l'UE27). D'autre part, le score belge relatif à l'indicateur de faible intensité de travail (LWI) avec un pourcentage de 12,6 % pour la catégorie d'âge 0-59 était parmi les plus élevés de l'UE27 (10,0 %).

Bien que les indicateurs ci-dessus fournissent une image moyenne fidèle de la situation belge en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, il convient de souligner les grandes différences entre les Régions. Le tableau ci-après illustre le contraste criant entre la Flandre, la Wallonie et surtout la Région de Bruxelles-Capitale (RBC).

TABLEAU 1 : RISQUE DE PAUVRETE OU D'EXCLUSION SOCIALE PAR REGION (EN %)

	Flandre	Wallonie	RBC
AROPE	14,7	25,6	40,2
AROP	10,4	17,8	28,3
LWI ²	5,9	14,0	19,3
SMD	1,6	8,6	21,7

Source : UE-SILC 2010, SPF Sécurité sociale.

Cet aperçu de la situation belge, y compris des grandes divergences régionales, facilitera la compréhension des choix politiques des autorités fédérales et régionales.

1.1. UN CONCEPT POLITIQUE ENGLOBANT

Une analyse des documents politiques fédéraux qui ont été présentés entre 2008 et 2010 nous enseigne qu'une stratégie intégrée en termes d'inclusion active faisait défaut. Bien que le Plan d'Action National et les mesures régionales reflètent certains

(2) Pourcentage par rapport à la population totale.

aspects de la stratégie d'inclusion active, la formulation opérationnelle ne témoignait pas assez d'une stratégie intégrée. Étant donné que la Recommandation de la Commission européenne sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail est relativement neuve, ceci n'est guère une surprise.

Jusqu'à ce jour, le cadre politique de l'autorité fédérale est signé du paradigme du «making-work-pay» (poursuite du cap par des sanctions et des stimulants financiers). Ceci a mené à une prédominance des stratégies axées sur l'incitation des chômeurs à trouver un emploi, en attachant moins d'attention à la qualité du travail et à la participation à la société de ceux qui ne peuvent travailler.

Malgré cette vision générale déséquilibrée, la consultation des derniers documents politiques fédéraux indique que l'inclusion active est en train de gagner en importance. Dans le Programme de Réforme National (PRN) de 2011, la Belgique qualifiait l'inclusion active comme l'une des trois priorités dans le domaine de l'inclusion sociale. Pendant la préparation du PRN de 2012, certains sous-objectifs spécifiques chiffrés ont été largement discutés pour chacune de ces priorités. L'idée a finalement été abandonnée par crainte de sanctions futures (éventuelles) de l'UE si les sous-objectifs n'étaient pas atteints. Par ailleurs, l'inclusion active a également été reprise comme objectif principal dans la note politique de la Secrétaire d'État responsable de la coordination de la politique de lutte contre la pauvreté en 2012. Le Rapport Social National (RSN) de 2012 consacrait un chapitre entier à l'approche stratégique globale avec un système de sécurité sociale efficace et effectif, une augmentation du niveau d'emploi et le transfert de domaines politiques suite à la sixième réforme de l'État comme priorités principales. Ce chapitre considérait aussi les trois piliers de la stratégie de l'inclusion active dans une perspective de renforcement réciproque plutôt que comme des domaines indépendants comme c'était le cas auparavant. Le dernier accord gouvernemental où figurent les mesures politiques du gouvernement fédéral jusqu'aux prochaines élections de 2014, mentionne que le gouvernement établira comme priorité une politique axée sur l'intégration sociale active des citoyens et les protégera de l'exclusion sociale. Par ailleurs, il indique que les citoyens qui échouent dans leur activation sociale à la suite d'un trop grand écart par rapport au marché du travail peuvent faire appel à l'aide des Centres publics d'action sociale (CPAS) pour participer à des activités utiles qui augmentent leur participation à la société.

Les constats ci-dessus illustrent la nouveauté du développement d'une stratégie intégrée pour l'inclusion active des personnes exclues du marché de l'emploi. Par conséquent, il reste encore beaucoup à entreprendre pour parvenir à une approche intégrée des trois piliers de l'inclusion active : aide adéquate au revenu, marchés du travail inclusifs et accès à des services de qualité.

Assurer un équilibre entre les trois piliers de l'inclusion active n'est pas seulement un défi permanent pour les autorités fédérales. A la suite de la sixième réforme de l'Etat, les entités fédérées (Régions et Communautés) deviendront notamment compétentes pour la quasi-totalité de tous ces domaines. D'importants pans de la politique de l'emploi (contrôle de la disponibilité des chômeurs, mesures ciblées et aides à l'emploi), la politique du logement et les soins de santé seront prochainement transférés aux Régions et aux Communautés. De ce fait, ces entités pourront jouer un plus grand rôle en vue d'une approche intégrée de l'inclusion sociale.

Le PRN de 2012 mentionne que la Flandre est en train de développer un cadre politique intégré *W² – werk en welzijn* (travail et bien-être) – qui se focalise également sur les personnes qui ne peuvent pas participer au marché de l'emploi. Ceci mènera en fin de compte à un ancrage de la collaboration entre les domaines politiques Economie sociale et Bien-être, avec en perspective l'optimisation de la participation au marché du travail et l'attention portée à d'autres besoins. Le programme de réforme flamand Europe 2020 prévoit une stratégie intégrée avec des mesures en vue d'une aide sociale plus accessible ainsi que des mesures en faveur de la santé et du bien-être, de l'emploi, d'un revenu adéquat, etc. Par ailleurs, ce programme comprend également des projets visant à créer des parcours d'insertion intégrés supplémentaires pour l'activation des demandeurs d'emploi confrontés à des problèmes de pauvreté (Sannen et al., 2011). En Wallonie, une attention toute particulière est consacrée à l'aide à des catégories déterminées de chômeurs, en particulier ceux qui sont le plus éloignés du marché de l'emploi. Le Plan Marshall 2 wallon se focalise sur l'enseignement et la formation, en particulier par l'apprentissage sur le tas, y compris les parcours multidimensionnels pour les groupes les plus vulnérables. Cette approche a pour but de mettre en état les demandeurs d'emploi de résoudre tous les problèmes relatifs aux activités liées à la recherche d'un emploi. Ce travail sur mesure comporte des services qui ont trait aux trois piliers de l'approche par inclusion active (Gouvernement wallon, 2009). Par ailleurs, les subsides à l'emploi pour les personnes qui ont droit à l'aide sociale ont été augmentés en 2012, alors que d'autres mesures pour les demandeurs d'emploi pauvres restent maintenues, en particulier le réseau de travailleurs sociaux qui accompagnent les demandeurs d'emploi (Peña-Casas et Nicaise, 2012). Le Plan d'action bruxellois de Lutte contre la pauvreté pour la période de 2009-2013 comporte 34 objectifs stratégiques concrets et fixe un cadre ambitieux qui doit permettre de lutter contre toutes les formes de pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Sous ce rapport, il est essentiel que chaque citoyen puisse prendre part à la vie sociétale et économique dans des conditions qui contribuent tout autant au bien-être individuel qu'au bien-être de la société dans son ensemble. Ainsi, le plan politique traduit une approche globale avec des objectifs stratégiques qui font partie des trois piliers de l'inclusion active. Ces objectifs vont de l'augmentation des revenus les plus bas, en passant par l'emploi – avec une attention particulière pour les groupes vulnérables – jusqu'à une offre stratégique de logements sociaux (Observatoire de la Santé et du Bien-être de Bruxelles-Capitale, 2010).

1.2. UNE IMPLEMENTATION INTEGREE

Malgré la présence relativement discrète d'une stratégie globale intégrée pour l'inclusion active de personnes qui sont exclues du marché du travail dans les documents politiques, une autre image apparaît lorsque l'on observe les actions concrètes aux différents niveaux politiques.

Dans le Plan d'action flamand 'Lutte contre la pauvreté', le niveau politique local est explicitement reconnu comme pivot d'une politique locale inclusive et intégrée de lutte contre la pauvreté (Gouvernement flamand, 2010). Les autorités wallonnes donnent également un rôle important au niveau politique local pour ce qui est de l'amélioration de l'accès aux droits de base liés à l'approche par l'inclusion active. Les actions figurant dans le Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie (2009-2013) visent l'amélioration de l'intégration sociétale et professionnelle, l'accès au logement et aux soins de santé et la stimulation de la participation sociétale, intergénérationnelle et culturelle pour renforcer la cohésion sociale dans 147 communes wallonnes (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, 2008). Dans le Programme de réforme, la RBC se focalise aussi sur les communes et quartiers et couple la solution de problèmes sociétaux à la politique d'insertion professionnelle et à celle de l'emploi.

Les lignes ci-dessus confirment le rôle central des autorités locales et des CPAS en ce qui concerne le pourvoi en services axés sur une approche effective des problèmes multidimensionnels de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Comme il avait été mentionné dans le rapport thématique sur les revenus minimums (Cincinnati et Nicaise, 2009), les CPAS sont compétents pour l'attribution de prestations d'aide par la fourniture de deux formes d'aide, plus précisément l'allocation d'intégration et l'emploi. Outre ces mesures axées sur l'assurance du droit à l'intégration dans la société (DIS), les CPAS peuvent aussi intervenir dans bien d'autres domaines dans le cadre du droit à l'aide sociale (DAS). Ainsi, un CPAS peut accorder une aide financière additionnelle et/ou des services parmi lesquels l'accompagnement social, la fourniture de repas chauds, d'un toit, de soins à domicile, de services de proximité, de cours pour parents, d'un soutien scolaire, de sport, de projets culturels, etc. Cependant, les procédures varient d'un centre à l'autre et ne sont pas toujours standardisées au sein des divers centres alors que d'autres procédures et interventions financières le sont (plus ou moins).

Bref, les CPAS sont (avec d'autres services sociaux) responsables de l'octroi des trois piliers de la stratégie d'inclusion active : protection du revenu (par l'allocation d'intégration), intégration sur le marché du travail (par l'emploi et les parcours individualisés) et accès à des services de qualité. Par conséquent, l'on peut affirmer que l'implémentation concrète de l'inclusion active se fait bien sentir sur ses trois piliers.

Outre la mise en œuvre intégrée au niveau local, notons encore des initiatives pour une approche intégrée à des échelons politiques plus élevés. Comme mentionné ci-avant, la sixième réforme de l'Etat mènera à un transfert important de compétences étroitement liées aux piliers de la stratégie d'inclusion active du niveau fédéral vers les entités fédérées. Parmi celles-ci, citons entre autres les politiques de l'emploi pour groupes cibles, le logement, les soins de santé et les allocations familiales. Le but essentiel de cette décentralisation est d'homogénéiser les paquets de compétences au niveau des Régions et des Communautés ce qui favorise l'effectivité de la politique. On s'attend à ce que la décentralisation (future) des mesures d'activation du marché de l'emploi mène à une politique mieux adaptée au contexte régional différent en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie. Le transfert de compétences aux Régions permettra p. ex. de mieux harmoniser les réductions de cotisations de sécurité sociale des groupes cibles avec les réalités du marché du travail. D'autre part, cela signifie aussi que l'orientation politique flamande plus conservatrice peut entraîner des mesures plus strictes en Flandre. Toutefois, les implications de cette réforme doivent encore être vérifiées, sûrement pour ce qui concerne les transferts budgétaires du fédéral vers les Régions (Peña-Casas et Nicaise, 2012).

1.3. COORDINATION POLITIQUE VERTICALE

Les compétences relatives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont partagées entre les entités fédérales et fédérées. Les Communautés et les Régions assumeront la responsabilité des principaux leviers pour contrer la pauvreté, surtout après le nouveau transfert des compétences sociales du niveau fédéral à la suite de la nouvelle réforme de l'Etat. C'est pour cette raison que les autorités ont développé une méthode ouverte de coordination interne entre les différents niveaux : le plan fédéral de lutte contre la pauvreté (actualisé en 2012), le Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2010-2014, le rapport bisannuel sur la pauvreté bruxellois et le plan wallon de cohésion sociale 2009-2013 soutiendront la mise en œuvre des objectifs d'inclusion sociale du PRN.

La Conférence Interministérielle (permanente) pour l'Intégration dans la Société qui réunit tous les échelons politiques, a été élargie par la création de cinq groupes de travail thématiques (sans-abri, fossé numérique, surendettement, intégration des Roms, logement) et du groupe permanent de travail pauvreté, responsable de la coordination des politiques entre le fédéral et les entités fédérées. Au niveau inter-fédéral, les rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté, les précarités et l'exclusion sociale (en bref Service de lutte contre la pauvreté) – institué conjointement par le Gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés – restent (en tant qu'instrument dans la lutte contre la pauvreté, l'insécurité d'existence et l'exclusion sociale) une source importante d'inspiration pour les développements politiques futurs. Ces rapports formulent des recommandations politiques sur la base d'un dialogue permanent entre associations de pauvres et autres acteurs.

Afin d'assurer la compatibilité entre le niveau national et le niveau européen, le Groupe de travail Actions du Plan d'Action National pour l'Inclusion sociale (PAN/Incl) a été rebaptisé Plate-forme belge contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale Europe 2020 par analogie avec la Plate-forme européenne contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale.

Il faut cependant reconnaître que l'intention de la Belgique de poursuivre la production de Plans d'Action Nationaux (intégrés) bisannuels ou trisannuels n'est pas encore acquise à ce jour.

1.4. PARTICIPATION ACTIVE D'ACTEURS COMPETENTS

Comme mentionné plus haut, le Service de lutte contre la pauvreté peut être considéré comme le créneau le plus important de participation de tous les acteurs compétents de la politique relative à la lutte contre la pauvreté et donc aussi de la politique d'inclusion active. Le service produit des analyses et des recommandations destinées aux décideurs politiques en Belgique sur la base d'un dialogue entre associations qui représentent les pauvres, CPAS, syndicats, experts de différents secteurs, administrations, etc.

Pour ce qui concerne le PRN et le RSN en particulier, l'on consulte les partenaires sociaux et les acteurs sociaux de terrain par des structures spécifiques aux niveaux national et subnational. La Plate-forme belge contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale rassemble tous les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté dans le contexte belge: représentants d'administrations nationales et subnationales, acteurs de terrain de l'action sociale, partenaires sociaux et universitaires. En parallèle, le Service de lutte contre la pauvreté rédige depuis la fin des années 1990 un rapport bisannuel sur la pauvreté solidement ancré dans un processus consultatif (Peña-Casas et Nicaise, 2012).

Dans le Plan fédéral de Lutte contre la pauvreté, la nécessité d'un dialogue avec les associations et les institutions, capables de rapporter les besoins et les préoccupations des personnes qui vivent dans la pauvreté est omniprésente. Le besoin de soutenir structurellement les associations où les pauvres prennent la parole est explicitement mentionné. Ceci se passe aussi déjà au niveau régional, où sont reconnus et soutenus structurellement (SPF Intégration sociale, 2008) le Réseau flamand d'associations où les pauvres prennent la parole, le Réseau wallon pour la Lutte contre la pauvreté et le Forum bruxellois de Lutte contre la pauvreté.

Dans le dernier Plan d'Action National pour l'Inclusion Sociale (pour la période de 2008 à 2010), l'engagement de médiateurs de terrain supplémentaires entre les personnes en situation de pauvreté et l'administration au sein des services publics était

une des priorités. Le nouveau gouvernement fédéral a rappelé l'importance de cette expertise et renforcé ses engagements: les médiateurs de terrain ont une fonction de signal des besoins des personnes précarisées; contribuent à une communication ciblée; et examinent les notes politiques et la réglementation quant à leur lisibilité et leur efficacité pour les pauvres. La Flandre recourt déjà à de tels médiateurs dans plusieurs services publics dans les sphères de l'emploi et du bien-être (De Block, 2012).

De ce qui précède, l'on peut conclure qu'il existe divers outils de participation bien ancrés, pouvant être utilisés par des acteurs compétents afin d'influencer la prise de décision en matière d'inclusion active. Cependant, le RSN de 2012 mentionnait qu'une consultation des groupements d'intérêts n'était pas possible du fait de la parution tardive des directives pour le rapport et de la nécessité d'harmoniser le RSN et le PRN. Néanmoins, il mentionnait explicitement la participation des groupements d'intérêts dans les parties consacrées à la réforme des pensions et aux réformes de santé.

2. L'IMPACT ET L'EFFICACITE DES MESURES DANS LES TROIS PILIERS

Comme signalé dans la section ci-dessus, les CPAS jouent un rôle prédominant dans la fourniture de services qui se rapportent aux trois piliers de l'inclusion active. Dans la loi sur les CPAS³, l'Etat belge s'engage à assurer une existence digne. Toutefois, la mise en oeuvre de ce droit n'est pas toujours très transparente. A la suite de cette interprétation vague du concept 'existence digne', les CPAS disposent souvent de beaucoup de latitude quant à la fourniture des services de base. Le degré de régulation dépend étroitement du type d'aide qui est accordée.

Les CPAS n'ont que peu de compétences discrétionnaires en matière d'intégration sociale (c.-à-d. l'allocation d'intégration et/ou l'emploi) du fait de l'existence d'un cadre législatif uniforme. Dans le domaine de l'aide sociale par contre, l'on peut constater une diversité énorme. En soi, ce n'est pas mauvais. Par exemple, cette compétence discrétionnaire garantit aux CPAS le pouvoir d'accorder leur appui selon les conditions et besoins sociaux spécifiques. L'absence d'un cadre réglementaire a pour effet que dans certains cas, il est difficile de pouvoir émettre une appréciation générale de l'aide accordée par les CPAS.

2.1. SOUTIEN ADEQUAT DU REVENU

Dans cette partie, l'on examinera si les règlements belges en faveur des revenus minimums sont suffisants pour garantir une existence digne. Concrètement, l'on va décrire dans quelle mesure les moyens sont adéquats, s'ils sont liés à l'activation et si un stimulant au travail est conservé.

(3) Loi organique du 8 juillet 1976 relative aux Centres publics d'action sociale (CPAS).

2.1.1. Adéquation des moyens

Pour obtenir une image complète des règlements belges sur les revenus minimums, il y a lieu d'opérer une distinction formelle entre le droit à une intégration sociale (DIS) et le droit à l'aide sociale (DAS). Bien que ces règlements soient liés entre eux, ils peuvent néanmoins être considérés comme des règlements distincts. Pour l'essentiel, le DIS se limite à deux formes d'aide, à savoir l'emploi et l'allocation d'intégration (=revenu minimum garanti), tandis que le DAS comprend plusieurs formes de soutien. Pour les ménages qui entrent en ligne de compte pour le DIS, le DAS peut porter sur une aide additionnelle, mais même ceux qui n'ont pas droit à 'l'intégration sociale' ont également droit à l'aide sociale. Celle-ci peut consister en une aide financière qui équivaut à l'allocation d'intégration ou à une aide en nature.

Comme commenté dans le rapport thématique sur les règlements des revenus minimums, le revenu minimum obtenu par le droit à l'intégration sociale est avant tout un droit résiduel. Par exemple, les conditions d'octroi exigent qu'il faut d'abord avoir épuisé tous les autres droits à d'autres avantages sociaux. Lorsqu'il s'avère que le demandeur dispose de suffisamment de moyens, il n'aura pas droit à l'allocation d'intégration. Néanmoins, il est possible de combiner une allocation de chômage ou un autre avantage social avec l'allocation d'intégration (Cincinnati et Nicaise, 2009).

Bien que l'allocation d'intégration ne soit pas le seul règlement de revenu minimum, il s'agit de la seule allocation financière structurelle prévue par le DIS. Comme il ressort du tableau 2, il ne subsiste aucun doute que l'allocation d'intégration soit insuffisante pour extraire les ayants droit de la pauvreté. Des études démontrent que le degré de sous-protection dépend de la composition du ménage. Ainsi, le fossé entre l'allocation d'intégration et le seuil de pauvreté européen est bien plus petit pour les isolés que pour les couples avec enfants (Van Mechelen et al., 2008). Le tableau indique que c'est aussi clairement le cas pour la période de 2008 à 2010.

TABLEAU 2 : L'ALLOCATION D'INTEGRATION ET LE SEUIL DE PAUVRETE EUROPEEN (EUR/MOIS)

	Isolé			2 adultes avec 2 enfants		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Allocation d'intégration	712	726	740	949	968	987
Seuil de pauvreté UE	899	966	973	1888	2028	2044
Fossé en %	20,8	24,8	23,9	49,7	52,2	51,7

Source : SILC UE, <http://www.mi-is.be>.

Les chiffres ci-dessus demandent à être éclaircis, surtout pour ce qui concerne les familles se composant de deux adultes et de deux enfants. Comme signalé plus tôt, l'allocation d'intégration n'est pas la seule forme d'aide financière octroyée par les CPAS. Les allocations familiales garanties pour ménages avec enfants ne sont qu'un exemple de mesures supplémentaires en plus de l'allocation d'intégration. Bien que cette aide financière supplémentaire augmente sensiblement les moyens des ménages, le montant combiné reste en dessous du seuil de pauvreté. A long terme, le but est de relever jusqu'à hauteur du seuil de pauvreté les prestations de sécurité sociale et les aides sociales les plus basses. Selon le PRN de 2012, par ailleurs, les prestations pour travailleurs et indépendants seraient augmentées dans le cadre de l'attribution de l'enveloppe sociale pour la période de 2011 à 2012 (498 millions pour les travailleurs et 72 millions pour les indépendants en 2012).

Outre le fait que les régimes de revenu minimum n'atteignent pas le seuil de pauvreté, d'autres problèmes importants se font encore jour. Contrairement à la couverture quasi universelle par le DIS et le DAS en théorie, il y a manifestement un manque de couverture dans la réalité. Il y a plusieurs raisons à la non-couverture de ménages dont les revenus se situent en deçà du seuil des revenus minimums. Ces motifs vont de l'accès refusé du fait de limitations légales, en passant par la résistance envers le système social jusqu'à des barrières psychosociales telles qu'un sentiment de honte. Le plus souvent, cette absence de revendication de l'allocation est la suite d'une combinaison de différents facteurs (Frazer et al., 2010).

Par ailleurs, le PRN souligne le rôle positif d'un haut niveau de protection sociale dans l'adoucissement des effets sociaux et de mise en œuvre négatifs de la crise économique et dans le soutien de l'économie. Cependant, outre la mention de ce principe, la référence au caractère adéquat de la protection sociale est plutôt rare dans le PRN. Toutefois, les autorités fédérales ont décidé de maintenir l'indexation automatique des salaires et des allocations afin de sauvegarder le pouvoir d'achat. Malgré la diminution de 40 % des moyens attribués pour relever les prestations en 2013-2014, un certain nombre de prestations, p. ex. les minima sociaux (surtout les pensions minimales des travailleurs et des indépendants) seront majorées.

D'autre part, depuis le 1^{er} juillet 2012, de sévères économies ont été réalisées dans les allocations de chômage (voir section 2.1.2.). Bien que les autorités belges se soient engagées à exécuter une appréciation systématique ex ante des effets de la politique menée sur la pauvreté, l'impact net de ces mesures n'a pas été évalué. Tenant compte du risque de pauvreté élevé pour les sans-emploi (30 % avant la mise en œuvre des nouvelles mesures) et de la tendance défavorable du chômage (de longue durée), l'on peut s'attendre à ce que la pauvreté générale continue à augmenter à court terme.

2.1.2. Moyens liés à l'activation

Les régimes belges sur les revenus minimums font partie d'un cadre légal plus large connu sous le nom de 'droit à l'intégration sociale', entré en vigueur depuis la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale. Cette loi a remplacé la loi sur le 'minimum d'existence' de 1974. La nouvelle loi a formalisé en tant que tel le glissement paradigmatique vers une approche plus émancipatrice des régimes de revenus minimums, davantage axée sur l'État-providence actif. La dernière déclaration gouvernementale fédérale a ajouté à l'agenda (à long terme, jusqu'en 2020) une majoration graduelle des prestations en direction du seuil de pauvreté de l'UE.

A court terme, en partie sous la pression des partis libéraux et des recommandations spécifiques aux États du Conseil à la Belgique, le gouvernement a cependant décidé de baisser les allocations pour les chômeurs de longue durée jusqu'au niveau (environ) du revenu minimum au lieu de les relever jusqu'au seuil de pauvreté. Cette érosion implicite du seuil de pauvreté officiel n'est pas une surprise lorsque l'on réfléchit au fait que la politique belge en matière de protection sociale est particulièrement influencée par le paradigme du «making-work-pay», en plus d'un agenda des prestations sociales diminuées.

La dégressivité renforcée des allocations pour chômeurs de longue durée implique qu'en fonction de l'historique de travail et de la composition du ménage, elles retomberont après maximum 48 mois au niveau d'une allocation forfaitaire légèrement supérieure à l'aide sociale. Une autre mesure du même ordre, qui exercera probablement aussi un grand impact, est l'allocation de chômage pour les jeunes déscolarisés: l'allocation d'attente. Avec comme objectif de stimuler 'l'intégration dans le marché de l'emploi', la période d'attente est transformée en une 'période d'insertion'. Le temps d'attente entre la fin des études et le droit à une allocation de chômage est allongé et passe de neuf à douze mois. En outre, les conditions relatives aux efforts continus pour trouver du travail deviendront plus strictes (Peña-Casas et Nicaise, 2012).

Bien que la littérature sur les effets stimulants des prestations diminuées ne mentionne aucun effet substantiel sur les chances d'emploi, les mesures évoquées plus haut sont présentées comme des mesures d'activation. Par ailleurs, les autorités belges n'ont prêté aucune attention à l'impact sur la pauvreté. La dégressivité renforcée des allocations pour chômeurs de longue durée aura d'importantes conséquences financières pour les bénéficiaires d'allocations. Pour un chômeur isolé de longue durée, ces mesures d'économie peuvent signifier une perte annuelle de 2.337 EUR. Ceci correspond à une baisse du pouvoir d'achat de 17,5 % ce qui résulte en un revenu total inférieur de 12,5 % au seuil de pauvreté européen. La perte pour un chef de ménage (sans autre revenu) peut s'élever à 1.778 EUR par an, soit une perte de pouvoir d'achat de 11,9 %. Ceci correspond à un niveau de revenus inférieur

de 31,5 % par rapport au seuil européen (Serroyen, 22.03.2012). La combinaison d'une conditionnalité plus stricte avec la décision de diminuer les moyens pour relever les allocations en 2013-2014 semble mener à une érosion de la norme minimale pour les prestations sociales en direction du niveau de l'aide sociale en lieu et place d'une réévaluation en direction du seuil de pauvreté européen.

2.1.3. Maintien des stimulants pour l'emploi

Le gouvernement fédéral a l'intention de continuer à stimuler l'activation. En concertation avec les entités fédérées et en collaboration avec les autorités locales, plusieurs initiatives ont ainsi été lancées pour rendre plus attrayante la recherche d'un emploi pour les bénéficiaires d'allocations. Citons comme exemples, le bonus de travail⁴ et le maintien d'allocations familiales majorées dans le cas de certains contrats de travail de durée déterminée.

Une autre mesure importante spécifiquement axée sur la transition plus fluide de l'allocation d'intégration vers un travail (à temps partiel) est ce que l'on pourrait appeler l'exonération d'intégration socioprofessionnelle (ISP). Dans le calcul des prestations d'aide ou de l'allocation d'intégration, le revenu provenant du travail ou de la prime de formation professionnelle est partiellement exonéré. Concrètement, cela signifie que le revenu net obtenu par le travail ou par une formation professionnelle peut être déduit des moyens du client pour un certain montant forfaitaire. Le montant de l'exonération, fixé par la loi s'élève à 229,95 EUR par mois depuis février 2012. En tant que telle, l'exonération ISP peut être considérée comme une partie de l'allocation d'intégration et, en conséquence, est exonérée d'impôts.

Un inconvénient important de l'exonération ISP réside dans le caractère forfaitaire de la mesure. Dès que ce montant fixe a été atteint, il n'y a plus d'effet supplémentaire d'un revenu de travail supérieur sur le revenu total du ménage. La condition pour l'obtention du montant forfaitaire s'avère déjà réalisée à partir d'un emploi de moins de 20 % rémunéré au salaire minimal. La conséquence est que les ayants droit à l'allocation d'intégration ne retirent pas d'avantage financier quand ils acceptent un emploi de 60 % de travail comparé à un emploi de seulement 20 % de travail. Un deuxième problème est que l'actuelle exonération ISP ne peut être utilisée qu'une fois. Cette limitation pourrait en arriver à décourager certains de continuer à travailler dès le moment où l'avantage de l'exonération ISP est supprimé. Un troisième problème réside dans l'utilisation relativement restreinte de l'exonération ISP par les CPAS. Ceci peut s'expliquer du fait que les CPAS se focalisent sur l'emploi à temps plein dans leur quête d'un travail pour les clients. Lorsque les rentrées du travail sont supérieures à l'allocation d'intégration, l'exonération ISP perd son utilité.

(4) Diminution des cotisations de sécurité sociale ciblant les travailleurs peu qualifiés.

De surcroît, l'exonération s'accompagne souvent de calculs complexes. Ceci entraîne une importante charge administrative pour les CPAS. Une dernière critique porte sur l'application de ce dispositif, qui concerne uniquement les ayants droit qui commencent à travailler ou à suivre une formation professionnelle après une période de dépendance complète à l'aide sociale. Du fait de la complexité, du caractère conditionnel et de l'impact limité, il n'est pas dès lors étonnant que certains travailleurs sociaux – voire, des CPAS tout entiers – n'informent pas leur clientèle sur le droit à l'exonération ISP. Par exemple, il n'y a au total que 1,5 % de tous les ayants droit à un revenu minimum qui recourent à cette mesure (Bogaerts et al., 2012).

Tenant compte de ces manquements, les autorités fédérales ont décidé de réformer le système afin de stimuler l'accès au travail et d'encourager des durées de travail plus longues. Les règles seront assouplies en vue d'inciter des partenariats entre les Centres publics d'action sociale, les services de l'emploi régionaux et les autres parties afin de pouvoir offrir ainsi un accompagnement intégré vers le travail.

2.2. MARCHES DE L'EMPLOI INCLUSIFS

En décembre 2008, les autorités fédérales ont avalisé le Plan de redressement qui, ensuite, a été approuvé par les entités fédérées et a servi de point de départ au développement de leurs propres plans à long terme. Ceux-ci comportent trois piliers : un plan d'investissement, un plan de gouvernance et un plan de mise au travail (Schockaert et Nicaise, 2010). Le but principal du plan de mise au travail belge visait à adoucir l'impact de la crise. Le maintien du travail, certes jugé crucial, n'a pas toujours été réalisable. Cette situation postcrise précaire a confirmé la nécessité d'une stratégie globale susceptible d'offrir des stimuli effectifs pour commencer un emploi, pour reprendre le travail ou simplement pour y rester.

Une part de cette stratégie de mise au travail visait des mesures destinées à améliorer l'accès à l'emploi de certains groupes courant un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (jeunes, travailleurs âgés, chômeurs (de longue durée), migrants, handicapés). Les 'écarts' restants jusqu'aux chiffres cibles de 2020 pris en ligne de compte pour le degré d'activité exigent réellement de tels efforts : par exemple, les écarts s'élèvent à 5,6 % pour le chiffre général d'emploi, 7,5 % pour les femmes, 12,7 % pour les travailleurs âgés et 11,9 % pour les migrants.

Les mesures fédérales qui sont annoncées dans le PRN adoptent généralement la forme de subsides au coût salarial pour les employeurs en vue de stimuler la création d'emplois pour des groupes spécifiques (Peña-Casas et Nicaise, 2012). Une autre initiative récente consistait en la préparation d'un plan d'action stratégique axé sur l'intégration des Roms. Pour favoriser leur intégration socioéconomique, la Conférence Interministérielle pour l'Intégration Sociale a créé un groupe de travail réservé aux Roms, 2012).

A l'échelon régional, l'activation des travailleurs âgés a été renforcée. La Flandre et la Communauté germanophone ont augmenté sur mesure leurs investissements dans l'accompagnement et les parcours d'intégration. L'autre Région a fait confiance à des mesures prises dans le cadre des programmes du FSE (Peña-Casas et Nicaise, 2012).

2.2.1. Investissements dans le capital humain

Vu l'impact positif de l'enseignement sur la position ultérieure sur le marché de l'emploi, les Communautés sont en train de réformer en profondeur le secondaire et l'enseignement supérieur en vue de favoriser l'égalité des chances et de faciliter la transition de l'enseignement vers l'emploi. Ceci se produit entre autres en misant sur un meilleur accompagnement pour l'emploi et en nouant des partenariats avec des entreprises. En plus, toutes les Communautés ont développé une politique spécifique visant à lutter contre le décrochage scolaire.

TABEAU 3 : EVOLUTION DES INTERRUPTIONS PREMATUREES DE SCOLARITE⁵ EN BELGIQUE (EN %)

	2008	2009	2010	2011
Flandre	8,6	8,6	9,6	9,6
Wallonie	15,2	13,8	13,7	14,7
Bruxelles	19,9	15,6	18,4	18,9
Belgique	12,0	11,1	11,9	12,3

Source : <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/formation/interruptions/>.

Le tableau 3 livre un aperçu du nombre de décrocheurs scolaires précoces par Région pour la période de 2008-2011. Il est clair que ces chiffres diffèrent énormément entre les Régions. Alors qu'en 2011, en Flandre, la part des décrocheurs scolaires précoces n'était 'que' de 9,6 %, le chiffre dans la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) est quasiment le double. Le chiffre structurellement élevé à Bruxelles a incité le gouvernement de la RBC à soutenir 318 projets locaux, ce qui devrait mener au retour de 22.000 décrocheurs scolaires précoces vers les bancs de l'école. Ces initiatives locales sont coordonnées par le Programme de prévention de l'absentéisme scolaire qui incite les écoles à développer des stratégies propres contre les interruptions prématurées de scolarité (Brussel Deze Week, 19.11.2009). Ceci accroît l'implication du personnel scolaire et donne lieu à une possibilité de trouver une solution sur me-

(5) Le pourcentage de personnes dans la catégorie 18-24 ans qui n'ont pas obtenu de diplôme dans l'enseignement secondaire et qui ont mis un terme à toutes les activités scolaires.

sure pour les écoles spécifiques. En Flandre, dans le cadre de l'accord sur la carrière, le groupe de décrocheurs scolaires précoces a été considéré comme l'un des groupes prioritaires pour une offre d'emploi et de formation ciblée en vue de couvrir, grâce à des formations, les besoins des professions en manque de main-d'œuvre. De plus, la Flandre a introduit un nouveau plan d'action contre l'absentéisme scolaire et les écarts de conduite à l'école. Dans la Fédération Wallonie-Bruxelles, l'enseignement professionnel est réformé, en particulier par l'introduction d'un système modulaire. Par ailleurs, la formule du contrat d'apprentissage est modifiée par l'introduction d'un contrat d'apprentissage uniforme pour tous les jeunes enregistrés dans le cadre de l'apprentissage et du travail à temps partiel soumis à l'obligation scolaire.

Les enfants des ménages à faible statut socioéconomique courent un grand risque d'échec scolaire (Holter, 2008). Par conséquent, l'approche du problème du décrochage scolaire précoce exerce un effet favorable sur les enfants en situation de précarité à court terme (l'obtention d'un diplôme) et à long terme (casser la spirale infernale de la pauvreté). Malgré cela, les chiffres du tableau 3 démontrent que les initiatives des entités fédérées n'ont encore exercé qu'un impact insuffisant au cours de ces dernières années.

Outre la focalisation sur les interruptions prématurées de scolarité, les plans régionaux d'insertion socioprofessionnelle soulignent également l'augmentation de la mobilité sur le marché de l'emploi par des réorientations et une amélioration des qualifications. La Région wallonne se focalise principalement sur la validation des compétences techniques et linguistiques, l'amélioration de l'accès à l'enseignement et à la formation pour chacun et sur des cours de langue spécifiques en vue de faciliter la mobilité régionale de l'emploi. Par analogie avec la stratégie wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale met également l'accent sur les formations linguistiques en augmentant le budget des chèques-langue. La Flandre, par contre renforce la capacité de l'apprentissage tout au long de la vie, surtout en misant davantage sur les compétences clés et sur l'accompagnement de carrière. De plus, les groupes vulnérables comme les travailleurs âgés ou les personnes ayant des limitations fonctionnelles sont traités en priorité (Schockaert et Nicaise, 2010).

2.2.2. Mesures d'insertion socioprofessionnelle

L'objectif principal du plan de mise au travail visait à adoucir l'impact immédiat de la crise en sauvant le maximum d'emplois. Avec cet objectif en tête, l'encouragement de la diminution temporaire de la durée du travail et du chômage temporaire a été prolongé. Lorsqu'une perte d'emploi ne peut être évitée, le plan prévoit un accompagnement immédiat et intensif afin de réintégrer le plus rapidement possible le chômeur dans le marché du travail. Par ailleurs, des mesures sont prises pour mettre le marché de l'emploi en concordance avec les principes de la 'flexicurité' (Schockaert et Nicaise, 2010).

A la lumière d'un nouveau plan de redressement, le Ministre fédéral de l'Emploi a lancé l'idée de créer environ dix mille places de stage rémunéré. Le Ministre espère ainsi aider les jeunes chômeurs à acquérir une expérience de travail (temporaire) (Byttebier, 18.06.2012). Un stage rémunéré peut s'avérer avantageux pour des chômeurs qui se retrouvent sans travail pendant une courte période, mais des questions peuvent se poser quant à l'effectivité de telles mesures pour les plus vulnérables parmi le groupe de sans-emploi. Ce dernier groupe requiert notamment une approche plus personnalisée.

Comment déjà mentionné ci-dessus, les CPAS peuvent jouer un rôle important dans l'offre d'aide intégrale et taillée sur mesure, axée sur une approche effective des diverses causes de pauvreté et d'exclusion sociale. Les programmes de mise au travail visant à faciliter la transition vers le travail font partie intégrante de cette stratégie. Selon l'article 60, §7 de la loi sur les CPAS, le centre lui-même peut intervenir comme employeur ou médiateur avec un partenaire extérieur pour engager l'intéressé. Dans les deux cas, l'emploi est subsidié par les autorités fédérales. De telles initiatives ont pour but de réintégrer dans le marché du travail les personnes exclues et de les rétablir dans leurs droits sociaux. Le problème avec l'article 60 est cependant que la subvention échoit aussitôt que l'individu est rétabli dans son droit à une allocation de chômage. Ceci implique que dès ce moment, la majorité des bénéficiaires se retrouvent une nouvelle fois au chômage. L'article 61 de la loi sur les CPAS envisage à cet égard de faciliter une transition vers le marché du travail régulier après une période d'emploi auprès du CPAS (Frazer et al., 2010). Les CPAS peuvent également intervenir dans d'autres programmes importants de mise au travail et conclure des partenariats avec le service pour l'emploi régional et/ou d'autres partenaires accrédités. Une évaluation de ces dispositifs indique que quasiment la moitié (49,6 %) des individus activés reste employée après la fin du programme d'activation (avec une légère variation entre les différents programmes). Ceci indique que les programmes atteignent largement leur but. Néanmoins, la situation des bénéficiaires reste précaire. Par exemple, à peine 26,8 % disposent d'un contrat à durée indéterminée après une année d'activation. Le besoin durable d'un accompagnement intensif est un deuxième problème rencontré (Tempera et Agence Alter, 2006).

Outre les mesures axées sur la réintégration dans le marché régulier de l'emploi, les autorités fédérales accordent aussi un rôle important à l'économie sociale. L'octroi de subsides à des projets innovateurs dans ce secteur, p. ex. un projet qui a augmenté le pouvoir d'achat des personnes pauvres (notamment par des achats groupés) est une nouvelle initiative dans ce domaine. En 2011, 57 organisations et entreprises ont reçu une aide financière pour de tels nouveaux projets (De Block, 2012).

2.2.3. Stimulants financiers dans le système fiscal et dans le système des prestations

En liaison avec les stimulants financiers pour rester au travail, le PRN de 2012 introduit une mesure visant à alléger la pression fiscale sur les catégories de bas revenus et de revenus moyens en augmentant le revenu exonéré d'impôt de 200 EUR par an.

Les mesures qui sont proposées pour encourager l'emploi d'une part et les conditions plus strictes pour les prestations sociales d'autre part indiquent clairement que les autorités fédérales se focalisent sur l'emploi et sur l'évitement des pièges à l'emploi. Toutefois, le revers de la médaille est que la situation de revenu de ceux qui ne peuvent pas travailler risque de s'éroder encore davantage (Van Lancker et Pintelon, 2012).

Bien que les Recommandations de la Commission européenne incitent la Belgique à réformer ses procédures de formation des salaires et ses régimes de salaires, tant le système de l'indexation automatique des salaires que le processus des négociations salariales collectives ont été conservés. L'indexation salariale a été maintenue à cause du rôle important que joue le mécanisme en matière du maintien du pouvoir d'achat des travailleurs et de l'adoucissement de l'impact de la crise. C'est un point positif pour la lutte contre la pauvreté des travailleurs, voire plus puisque le mécanisme d'indexation concerne également les allocations minimales (Peña-Casas et Nicaise, 2012). D'autre part, les partisans d'une suspension (provisoire) du mécanisme d'indexation argumentent que l'indexation automatique des salaires entraîne un désavantage de compétitivité par rapport aux pays voisins. Un rapport de la Banque Nationale de Belgique (BNB) a estimé que le handicap salarial de notre pays était de 3,9 % en 2011 (Banque Nationale de Belgique, 2012). De plus, une étude récente a démontré que les effets de l'augmentation du coût salarial exercent un impact négatif sur la création d'emplois dans notre pays. Sauter une augmentation salariale de 2 % (à la suite de l'indexation salariale) peut aboutir à un gain de 32.000 emplois entre 2012 et 2015. Cela signifie que de cette manière, il est possible d'éviter une hausse de 0,3 point de pourcentage du chômage. Pour cette raison, certains se disent partisans d'une réforme du mécanisme d'indexation en partant du fait que le travail est une arme importante dans la lutte contre la pauvreté. Ce faisant, l'on fait cependant abstraction de l'impact direct de la mesure sur les ménages à bas revenu (Konings et al., 2012).

2.3. ACCES A DES SERVICES DE QUALITE

L'accès à des services de qualité et abordables n'a été évoqué que brièvement dans le PRN de 2012. Malgré l'attention assez limitée accordée à des services de qualité dans le texte, l'engagement d'accélérer partout où c'est possible une attribution automatique des droits sociaux (énergie, eau, communication, transports publics, etc.) est essentiel à la lumière de la stratégie d'inclusion active. Le point positif, c'est que le gouvernement fédéral a explicitement réaffirmé cette volonté. Cette promesse

figurait déjà depuis plusieurs années dans les plans fédéraux et régionaux de lutte contre la pauvreté, sans progrès notoire en direction d'une réalisation effective de l'attribution automatique de droits sociaux. Il y a lieu d'attendre pour voir si le gouvernement actuel respectera cet engagement. Le traitement limité de l'accès à des services de qualité par le gouvernement fédéral est dans un certain sens logique étant donné que beaucoup de services (soins de santé, logement, enseignement, garde d'enfants, etc.) font partie des compétences des Régions et des Communautés. Ces entités fédérées réalisent actuellement des réformes ambitieuses afin d'améliorer l'accès à ces services et leur qualité.

Comme déjà mentionné ci-dessus, les CPAS jouent un rôle important dans la fourniture d'une multitude de services. Dans les lignes qui suivent, tous les services offerts par les pouvoirs publics ne seront ni commentés ni détaillés. En lieu et place, les composantes qui sont essentielles dans le cadre de la politique d'inclusion active seront mises en lumière. Étant donné que les services relatifs à l'emploi et à la formation ont déjà été commentés dans la section précédente, ils ne seront plus discutés ici.

2.3.1. Aide au logement et logement social

Principalement à la suite de l'accès limité des systèmes légaux d'allocations de logement, les CPAS interviennent dans ce domaine et ceci de différentes manières : en premier lieu, la plupart d'entre eux disposent d'un patrimoine propre. Par ailleurs, les centres offrent des services d'aide en cas d'expulsion judiciaire afin d'éviter une véritable expulsion. En troisième lieu, les CPAS peuvent subsidier le loyer ou les garanties locatives, ce qui est considéré comme un puissant instrument pour supprimer les obstacles au marché locatif privé. Enfin, les CPAS peuvent aussi aider les sans-abri en leur accordant une allocation lors de leur entrée dans un logement (Schockaert et Nicaise, 2010).

Outre leurs interventions par le biais de dépenses uniques ou relativement modérées, les CPAS ont aussi leur mot à dire sur les critères d'attribution, les autres conditions à remplir et la hauteur des prestations. Toutefois, dans différentes communes, la marge pour les interventions des CPAS est grande. Alors que certains CPAS couvrent entièrement les frais du loyer dans certains cas déterminés, d'autres n'allouent qu'une faible intervention de 20 à 30 EUR dans un scénario similaire. Cette compétence largement discrétionnaire permet aux CPAS d'octroyer une aide sur mesure, mais crée parfois des problèmes en matière d'égalité de traitement comme décrit dans la Recommandation de la Commission européenne sur l'Inclusion active. C'est pourquoi la création d'un système d'aides au logement au niveau fédéral ou régional exercerait un impact favorable sur l'uniformité entre les services octroyés par les différents CPAS (Van Mechelen et Bogaerts, 2008).

Outre l'approche locale des sans-abri, le gouvernement fédéral prépare aussi un accord de coopération spécifique avec les entités fédérées. Cet accord définira la mission et les responsabilités de chaque niveau politique en vue d'arriver à une politique intégrée. En Wallonie a été organisée en 2012 une concertation entre services publics et partenaires privés. En Flandre, l'attribution prioritaire des logements sociaux aux sans-abri est examinée et adaptée en cas de besoin (Peña-Casas et Nicaise, 2012).

2.3.2. Garde d'enfants

Même si l'accueil des enfants est souvent un facteur crucial quant à la participation des femmes au marché de l'emploi, la demande de telles structures dépasse encore et toujours l'offre. Le manque de places disponibles contraint un grand nombre de femmes à demander un congé parental ou à travailler à temps partiel. Ces deux décisions exercent un impact négatif sur le revenu acquis (Maron et al., 2008). En Belgique, la garde d'enfants est caractérisée par une qualité inégale des services dispensés, des différences dans la formation et dans la rémunération du personnel et des différences dans l'encadrement. Par ailleurs, le type d'accueil diffère aussi selon les Communautés.

L'offre de garde formelle des enfants est insuffisante pour répondre à la demande, d'où environ un tiers des enfants sont accueillis dans le secteur informel qui n'offre pas de garanties de qualité. De plus, on relève d'énormes différences entre la Communauté flamande et la Fédération Wallonie-Bruxelles, en plus des importantes divergences au sein des Régions elles-mêmes. Malgré l'engagement politique de créer des places supplémentaires, le manque de places semble être de nature structurelle. Ceci est (en partie) dû aux restrictions des dépenses publiques du fait que la Belgique doit satisfaire aux critères de stabilité en ce qui concerne la dette publique. Outre les différences (sub)régionales dans l'accueil des enfants, le recours aux garderies dépend aussi du type de ménage. Une enquête pour 'Kind en Gezin' démontre que le recours régulier à une garde d'enfants en Flandre est moindre chez les minorités ethniques, les ménages en deçà du seuil de pauvreté et les ménages monoparentaux (Meulders et al., 2008).

2.3.3. Soins de santé et soins de longue durée

Dans le RSN de 2012, la Belgique obtient des scores assez bons dans les statistiques relatives à la santé. Dans l'enquête Eurobaromètre, les soins de santé belges remportent le score de satisfaction le plus élevé d'Europe. Une étude récente de l'OCDE indique par ailleurs que le degré de couverture des soins de santé belges est quasi universel et que notre pays ne connaît pas d'inégalités sociales majeures pour ce qui est de la consultation des médecins généralistes (OCDE, 2011). Toutefois, il convient d'attirer l'attention sur la persistance de différences sociales significatives dans l'état de santé des individus.

Malgré les résultats honorables en matière des soins de santé en Belgique, une politique est menée au fil des ans afin d'améliorer sans relâche la qualité, la durabilité et l'accessibilité des soins de santé. Par exemple, de grands efforts sont réalisés pour améliorer l'accessibilité financière des soins de santé : dans ce cadre, une des dernières réalisations est le développement ultérieur du 'maximum à facturer' qui protège les familles lorsque le total des coûts des soins dépasse un certain montant. De surcroît, les autorités fédérales travaillent à un accès accéléré et simplifié au statut OMNIO, qui donne aux économiquement plus faibles le droit à un remboursement plus élevé des frais assurés des soins de santé. A ce jour, le statut OMNIO est uniquement accordé sur demande et après une procédure spécifique. Ceci a pour résultat que seulement 1 sur 7 ayants droit profite effectivement de ce statut. Ceci signifie par ailleurs que l'utilisation de l'actuel statut OMNIO comme base pour d'autres avantages peut avoir un effet discriminatoire parce que les citoyens bien informés ont de meilleures chances d'y accéder (Réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole, 2009).

De récentes initiatives régionales se focalisent principalement sur la garantie de l'accessibilité financière des soins de longue durée, plus particulièrement pour les personnes âgées. Les nouvelles mesures sont axées sur un élargissement des services pour les courts séjours, les aides à domicile et les soins personnels, les soins au sein de la famille et les soins temporaires. Alors que la Région wallonne a amélioré le soutien financier pour les aides à la famille et aux personnes âgées, la Communauté flamande a poursuivi le développement de l'assurance-soins flamande (une assurance complémentaire pour les soins de santé non médicaux).

En principe, tant les mesures fédérales que régionales renforcent l'accessibilité financière des soins (de santé) pour les groupes vulnérables. Toutefois aucun détail n'est fourni quant à la mise en œuvre effective. A la lumière des mesures d'économie, on a décidé par ailleurs de limiter les dépenses des soins de santé afin de garantir l'équilibre financier dans cette branche. La norme de croissance a été fixée à 2 % en 2013 et à 3 % en 2014 (au lieu des 4 % initialement prévus). Par conséquent, une incertitude subsiste : dans quelle mesure les différentes initiatives du gouvernement seront-elles effectivement mises en œuvre ?

Tout comme pour la plupart des autres services, un rôle clé est imparti aux CPAS quant à l'accessibilité aux soins de santé. Quiconque séjourne légalement en Belgique et se trouve dans l'impossibilité de payer les frais médicaux peut compter sur une aide médicale. Cette aide concerne un vaste arsenal de coûts de soins de santé tels que frais médicaux, frais pharmaceutiques et frais hospitaliers. Etant donné que l'aide médicale fait partie du DAS, les CPAS ont une compétence discrétionnaire pour organiser une aide sur mesure (Frazer, 2010).

2.3.4. Accès aux services de réseau

En 2011, les prix de l'énergie ont augmenté de 17 %. Cette majoration des tarifs était considérablement plus importante par rapport aux pays voisins où l'on a noté une hausse de 10 %. En guise de réponse, le gouvernement fédéral avait décidé de geler les prix de l'énergie entre avril 2012 et la fin de cette même année. Le gouvernement espérait que cela mènerait à des prix du gaz et de l'électricité moins élevés pour le consommateur (ce qui s'est avéré).

L'accès à l'énergie est une grande préoccupation pour les CPAS. Pour des aides spécifiques dans ce domaine, l'on peut recourir au Fonds social du chauffage et au fonds social de l'énergie (Fonds social du gaz et de l'électricité). Grâce au fonds de chauffage, les CPAS peuvent intervenir dans les frais de chauffage des ayants droit. Le Fonds social de l'énergie est un fonds de solidarité fédéral qui finance entre autres les initiatives particulières des CPAS. L'Association flamande des villes et communes (VVSG – organisation chapeautant les CPAS flamands), voit deux problèmes dans ce contexte. En premier lieu, la VVSG est partisane de la création d'un fonds unique de l'énergie parce que la dispersion actuelle des subsides fédéraux sur les différents fonds rend plus ardue une délivrance efficace. En deuxième lieu, l'organisation demande une réorientation de l'aide gouvernementale dans le sens d'une plus grande prévention et d'un meilleur accompagnement (VVSG, 2008).

Dans le cadre de la protection des consommateurs, le gouvernement privilégie la limitation des coûts énergétiques, tandis que le niveau régional a défini des tarifs spéciaux en faveur des groupes les plus vulnérables. L'obligation du service public flamand et le règlement kWh ont été évalués. Le coût de l'eau potable restera financièrement abordable. La Région de Bruxelles-Capitale et la Flandre prévoient un accompagnement d'énergie sociale. En outre, à Bruxelles, une allocation supplémentaire est envisagée pour l'énergie pour les groupes vulnérables. En Wallonie, les décrets relatifs au gaz et à l'électricité ont été adaptés afin de mieux protéger les consommateurs et d'améliorer les mesures de protection sociale (élargissement de la catégorie des consommateurs dans le besoin, meilleur accompagnement pour ces personnes, transfert automatique par des administrateurs des réseaux de distribution, afin que les clients puissent faire usage des tarifs sociaux, et amélioration des procédures pour les mauvais payeurs).

Si toutes les mesures envisagées aux différents niveaux politiques sont prises en considération, l'on peut postuler que le marché belge de l'énergie est très complexe. Une simplification par une harmonisation des procédures et catégories qui donnent droit à une protection ou à l'aide sociale est nécessaire pour réaliser un minimum d'égalité de traitement entre les ménages qui sont confrontés à une précarité énergétique (Huybrechts et al., 2011).

3. FINANCEMENT

3.1. MOYENS NATIONAUX

Du fait de l'absence d'une stratégie de l'inclusion active intégrée, on ne dispose pas d'un aperçu détaillé des moyens attribués à chaque pilier. Cela ne signifie toutefois pas que les budgets fédéraux et régionaux ne puissent être liés à certaines composantes de la stratégie d'inclusion active.

Plus haut, nous avons déjà mentionné que les CPAS sont compétents pour le versement des revenus minimums et la promotion de l'intégration sociale par deux formes d'aide : l'allocation d'intégration et les mesures de mise au travail (DIS). En plus, les centres peuvent intervenir dans une grande variété d'autres domaines par le droit à l'aide sociale (DAS). Bien que les autorités fédérales remboursent un montant fixe de l'aide, les CPAS conservent la responsabilité en matière de paiement aux bénéficiaires.

Le tableau 4 livre un aperçu du total des coûts et du coût annuel moyen par bénéficiaire du DIS et du DAS entre 2008 et 2010. A l'exception du budget DAS, en 2009, il est clair que le coût total tant pour le DIS que pour le DAS a graduellement augmenté au fil des ans. Le coût moyen annuel par bénéficiaire du DIS a également augmenté. Le demandeur moyen du DAS a reçu moins d'aide financière en 2009 par rapport à l'année précédente. En 2010, le montant annuel moyen du DAS s'est à nouveau accru, mais pas assez pour atteindre le niveau de 2008 (Direction générale Politique Sociale, 2012).

Malgré la tendance à la hausse des budgets DIS et DAS, il faut tenir compte que l'écart entre l'allocation d'intégration et les mesures de soutien supplémentaires d'une part et le seuil de pauvreté européen d'autre part reste excessivement grand (cf. section 2.1.1.).

TABLEAU 4 : TOTAL DES DEPENSES ET COUT ANNUEL MOYEN POUR LE DIS ET LE DAS

	DIS			DAS		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Coût annuel moyen (en EUR par tête)	5.537	5.571	5.872	9.291	7.368	8.217
Dépense totale (en 1000 euros)	511.267	560.406	618.820	294.698	240.714	308.612

Source : SPF Sécurité sociale <http://www.socialsecurity.fgov.be/>.

Outre l'intérêt des CPAS à dispenser des moyens adéquats, les centres peuvent également chercher à activer *socialement* leur clientèle. Dans ce contexte, l'activation sociale est synonyme d'augmenter la participation à la société et de contrer l'exclusion sociale en entreprenant des activités utiles, allant des projets de formation à des activités d'accueil de jour en passant par des activités socioculturelles. Pour le financement de l'activation sociale, le CPAS peut faire appel à divers moyens. L'activation sociale est pratiquée par 94,6% des centres. Le recours à des moyens fédéraux diffère selon les Régions. Alors que 87,4% des centres flamands et 100 % des centres bruxellois peuvent compter sur un appui financier fédéral, ce n'est le cas que de 67,9 % des CPAS wallons (Van Dooren et al., 2012). En sus des moyens nationaux, les CPAS peuvent encore se tourner vers le Fonds Social Européen (cf. section 3.2.).

Par ailleurs il convient de rappeler qu'un grand nombre d'initiatives privées sont prises par des organisations du terrain social, avec ou sans subsides gouvernementaux.

3.2. LE RECOURS AUX FONDS STRUCTURELS DE L'UE

Les documents politiques des autorités fédérales accordent une attention toute particulière à l'activation sociale et professionnelle des personnes très éloignées du marché de l'emploi. Ceci est en ligne avec la stratégie Europe 2020. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement se réfère explicitement au Fonds Social Européen (FSE) au titre d'important instrument financier en raison de la focalisation sur l'accompagnement intensif des personnes exclues de la société d'une part et sur les actions axées sur l'aide aux groupes les plus vulnérables (par exemple, les jeunes, les monoparents et les immigrés) d'autre part.

Le Programme Opérationnel (PO) du FSE avec l'objectif 'Capacité concurrentielle régionale et Emploi du Gouvernement fédéral 2007-2013' est bâti sur deux piliers : un pilier 'intégration sociale' et un pilier 'emploi'. L'actuel PO est né d'une collaboration entre le SPF Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale et le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Le budget FSE pour le programme fédéral 2007-2013 se chiffre à 45.064.810 EUR dont 38.305.088 EUR sont dévolus au pilier 'Intégration sociale' et 6.759.722 EUR au pilier 'Emploi'.

Le PO se focalise sur trois axes, dont deux sont d'une importance particulière dans le cadre de l'approche par inclusion active :

- axe 1 : la stimulation de parcours d'activation sociale et professionnelle ;
- axe 2 : la planification de carrière et l'encouragement de la diversité au travail.

L'accent de l'axe 1 se retrouve dans les interventions spécifiques et taillées sur mesure en faveur des groupes de la clientèle des CPAS pour lesquels les mesures d'activation

régulières semblent être moins efficaces. C'est notamment le cas pour les jeunes âgés de 18 à 25 ans, pour les monoparents, pour les personnes d'origine étrangère et pour les personnes âgées de plus de 45 ans. L'axe 2 se focalise surtout sur les actions structurelles relatives à la diversité au travail et à la lutte contre la discrimination. Ceci comprend des projets tels que des campagnes de conscientisation en vue de maintenir les travailleurs âgés au travail et le projet des 'médiateurs de terrain'.

TABLEAU 5 : NOMBRE DE PROJETS AGREES PAR LE FSE

	2008	2009	2010	2011
Axe 1	66	64	54	71
Axe 2	7	3	3	3

Source : <http://www.mi-is.be/>.

Le tableau 5 donne un aperçu du nombre de projets approuvés par le FSE pour les deux axes entre 2008 et 2011. Au premier coup d'œil, il apparaît que les projets d'activation (axe 1) sont très fortement représentés par rapport au nombre très réduit de projets ciblant la diversité (axe 2). Par ailleurs, les autorités fédérales ont exprimé le souhait de simplifier l'accès aux fonds UE en assouplissant les critères de sélection des projets d'activation. Ceci confirme une fois de plus la préférence gouvernementale de se focaliser sur l'activation en tant que telle des personnes (De Block, 2012).

4. SUIVI ET EVALUATION

Pendant la dernière décennie, il y a eu des efforts importants en vue de stimuler la construction d'indicateurs de protection sociale et d'inclusion sociale en Belgique. Un grand nombre d'initiatives ont été prises pour développer des instruments et des indicateurs afin d'assurer le suivi des différents aspects de la protection sociale. Entre-temps, le SPF Sécurité Sociale a étendu la portée des indicateurs à d'autres domaines politiques tels que le revenu minimum, le recours à des données administratives pour assurer le suivi des pensions, l'apprentissage tout au long de la vie, les services de santé, la politique du logement, etc. Par exemple, le rapport 'Indicateurs de la Protection Sociale en Belgique' fournit des informations sur les indicateurs des trois piliers de l'inclusion active. Néanmoins, les indicateurs sont traités indépendamment les uns des autres d'où l'impact collectif sur l'intégration sociale et économique des personnes précarisées favorisées vient à s'exprimer moins clairement (DG Etudes et Stratégies, 2009). Un autre défi est de trouver une manière permettant de rationaliser les instruments de suivi existants (y compris le baromètre interfédéral de la pauvreté, le set d'indicateurs du PAN/Incl, le baromètre de la pauvreté des objectifs de la Décennie 2017, etc.).

Le groupe de travail mentionné plus haut 'Actions' du Plan d'action national d'Inclusion Sociale (à présent converti en Plateforme belge de lutte contre la pauvreté) est le créneau principal pour la participation des différents acteurs (comme le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, les autorités locales, les partenaires sociaux et les ONG). Le groupe s'est réuni dix fois pour un suivi thématique des mesures figurant dans le Plan d'action depuis 2008. En outre, les autorités fédérales s'efforcent d'institutionnaliser les acquis du projet pilote 'médiateurs de terrain' qui intègre l'expérience personnelle de la pauvreté dans ses services publics. La Plateforme travaille en étroite collaboration avec le groupe de travail 'Indicateurs', qui se focalise sur l'actualisation annuelle, l'interprétation et le développement ultérieur du set d'indicateurs (Service Politique de Lutte contre la pauvreté, 2008).

Le PRN de 2012 reflète un traitement équilibré des objectifs Europe 2020, y compris l'objectif de diminuer d'au moins 380.000 unités d'ici à 2020 le nombre de personnes qui courent un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Il restitue également le degré de la mise en œuvre du PRN de l'année précédente. Malgré cela fait défaut un aperçu intégré des trois piliers de l'inclusion active. Une fois encore, les piliers sur l'accès à des services adéquats et au revenu minimum ont été éclipsés par l'attention portée sur l'activation en vue d'un emploi. Dans le RSN de 2012, l'évaluation des différents piliers de l'inclusion active est assez limitée, à l'exception d'un aperçu des indicateurs pertinents de l'inclusion active dans les annexes techniques.

Outre les documents politiques fédéraux, les entités fédérées disposent également d'instruments pour assurer le suivi des mesures d'inclusion active. Avant chaque législature, la Flandre développe le 'Plan flamand de lutte contre la pauvreté'. Deux ans après son entrée en vigueur, ce plan est évalué et le cas échéant adapté. L'administration flamande réalise en plus un rapport annuel sur les progrès réalisés, une analyse des développements sociaux pertinents et un aperçu des nouvelles initiatives à l'intérieur de chaque domaine politique (Gouvernement flamand, 2010). Dans le 'Rapport sur la cohésion sociale', la Région wallonne décrit les progrès réalisés dans l'accès effectif aux droits fondamentaux. En sus d'un inventaire des mesures concrètes, le document comporte une partie statistique avec la définition des indicateurs relatifs aux droits fondamentaux: droit à une vie digne, santé, logement approprié, travail et développement culturel et social. Des fiches d'aperçu montrent le degré de réalisation de chaque droit fondamental (Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, 2007). Le Rapport annuel sur la pauvreté de la Région de Bruxelles-Capitale comprend les indicateurs actualisés chaque année du Baromètre du bien-être. Le rapport contient des données de base sur la situation socioéconomique de la population et des indicateurs de pauvreté. Les indicateurs dans différents domaines tels que le revenu, l'emploi et le logement livrent un aperçu détaillé de l'évolution de la pauvreté. Les observations du baromètre ont été utilisées pour éclairer les nombreux défis de la lutte contre la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale (Observatoire de la Santé et du Bien-être de Bruxelles-Capitale, 2011).

5. RECOMMANDATIONS

- Actions prioritaires relatives à une stratégie de l'inclusion active intégrée :
 - intégrez l'expérience et l'expertise des CPAS au développement d'une stratégie d'inclusion active au niveau national ;
 - implémentez des appréciations ex ante systématiques de l'impact des réformes sur la pauvreté dans le domaine social et le domaine de la mise au travail.

- Actions prioritaires relatives à une aide adéquate aux revenus (premier pilier) :
 - augmentez la norme minimale pour les prestations sociales en direction du niveau du seuil de pauvreté européen (au lieu de poursuivre l'érosion) ;
 - augmentez l'intervention financière du gouvernement fédéral dans l'allocation d'intégration afin de neutraliser les différences en moyens financiers entre les communes.

- Actions prioritaires relatives aux marchés du travail inclusifs (deuxième pilier) :
 - stimulez la participation des personnes très éloignées du marché du travail en soutenant l'économie sociale comme porte d'accès à l'inclusion sociale et à l'intégration ;
 - introduisez des mesures complémentaires pour toucher ceux qui disposent des revenus les plus bas plutôt que se focaliser sur des résultats à court terme.

- Actions prioritaires relatives à l'accès à des services de qualité (troisième pilier) :
 - implémentez l'attribution automatique de droits basés sur le statut de sécurité sociale d'une personne ;
 - renforcez le système des allocations de logement afin d'augmenter l'uniformité des services offerts par les CPAS.

- Actions au niveau de l'UE afin de ponctuer la mise en œuvre de la Recommandation :
 - spécifiez le travail qui doit être fait dans un programme pluriannuel détaillé ou une feuille de route.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Banque Nationale de Belgique, *Indexation en Belgique : ampleur, nature, conséquences pour l'économie et alternatives possibles*, Banque Nationale de Belgique, Bruxelles, 55 p., 2012.

Bogaerts, K., Darquenne, R., De Vil, G., Van Camp, G. et Van Mechelen, N., *De sociaalprofessioneleintegratievrijstelling in de berekening van het leefloon: knelpunten en denkpistes met het oog op hervorming*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 155 p., 2012.

Brussel Deze Week, Brussel wil 22.000 vroegtijdige schoolverlaters weer in de klas, *Brussel Nieuws*, 19.11.2009, <http://www.brusselnieuws.be/artikel/brussel-wil-22000-vroegtijdige-schoolverlaters-weer-de-klas/>.

Byttebier, M., Stages voor 10.000 jongeren, *De Standaard*, 18.06.2012, http://www.standaard.be/artikel/detail.aspx?artikelid=DMF20120617_00188653.

Cincinnati S. et Nicaise I., *Bestaansminimumregelingen: overzicht en beoordeling – een onderzoek naar nationale beleidsmaatregelen: België*, Commission européenne – DG Emploi et Affaires Sociales, Bruxelles, 31 p., 2009.

De Block, M., *Algemene beleidsnota: Maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en Sociale Economie*, Chambre des représentants, Bruxelles, 56 p., 2012.

DG Strategy and Research, *Indicators of social protection in Belgium*, SPF Sécurité sociale, Bruxelles, 76 p., 2009.

Direction générale Politique sociale, *Vade-Mecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique : période 2006-2012*, Service public fédéral Sécurité sociale, Bruxelles, 412 p., 2012, http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/vademecum/2012/vademecum_2012_fr.pdf.

Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, *Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie 2009-2013*, Parlement wallon, Namur, 2008, http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id_rubrique=173.

Direction interdépartementale de la Cohésion sociale, *Rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne*, Gouvernement wallon, Namur, 2007, http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id_rubrique=15.

Frazer, H. et Marlier, E., *Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion : A study of national policies*, DG Emploi et Affaires Sociales et Inclusion, Bruxelles, 92 p., 2013.

Frazer, H., Marlier, E. et Nicaise, I., *A social inclusion roadmap for Europe 2020*, Garant, Anvers/ Apeldoorn, 212 p., 2010.

Gouvernement wallon, *Plan Marshall 2.Vert*, Gouvernement wallon, Namur, 63 p., 2009, <http://planmarshall2vert.wallonie.be>.

Groupe de travail intergouvernemental sur les Roms, *Stratégie nationale d'intégration des Roms*, Service public fédéral Intégration Sociale, Bruxelles, 52 p., 2012.

Holter, N., *Oorzaken van voortijdig schoolverlaten*, Nederlands Jeugdinstituut, Utrecht, 6 p., 2008.

Huybrechs, F., Meyer, S. et Vranken, J., *Energiearmoede in België*, Centrum OASeS – Université d'Anvers, Anvers, 189 p., 2011, <http://www.mi-is.be/be-de/node/67141>.

Konings, J., van Aarle, B. et Vandeweyer M., *De impact van de automatische loonindexering op de koopkracht en werkgelegenheid*, Vlaams Instituut voor Economie et Samenleving, Louvain, 37 p., 2012.

Maron, L. et Meulders, D., *Having a child : a penalty or bonus for mother's and father's employment in Europe ?*, DULBEA-Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 36 p., 2008.

Meulders, D. et O'Dorchai, S., *Childcare in Belgium*, Département d'économie appliquée – U.L.B, Bruxelles, 40 p., 2008.

Observatoire de la Santé et du Bien-être de Bruxelles-Capitale, *Welzijnsbarometer : Brussels armoederapport 2011*, Commission communautaire commune, Bruxelles, 80 p., 2011.

Observatoire de la Santé et du Bien-être de Bruxelles-Capitale, *Brussels actieplan armoedebestrijding*, Commission communautaire commune, Bruxelles, 145 p., 2010.

OCDE, *Help Wanted ? Providing and Paying for Long-Term Care*, Paris, 2011, www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted.

Peña-Casas, R. et Nicaise, I., *Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 21 p., 2012.

SPF Intégration Sociale, *Federaal Plan Armoedebestrijding*, Bruxelles, 60 p., 2008, http://www.armoedebestrijding.be/publications/Fed_Plan_armoedebestrijding_0905.pdf.

Sannen, L., Castermans, S., Van Regenmortel, T. et Lamberts, M., *Duurzame tewerkstelling van mensen in armoede*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 180 p., 2011.

Schockaert, I. et Nicaise, I., *The fight against in-work poverty and labour market segmentation*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 24 p., 2010.

Serroyen, C., De verpaupering van de langdurig werklozen, *De redactie*, 22.03.2012, <http://opinie.deredactie.be/2012/03/22/de-verpaupering-van-de-langdurig-werklozen>.

Service Politique de la pauvreté, *Plan d'Action National Inclusion sociale 2008-2010*, SPF Intégration Sociale, Bruxelles, 44 p., 2008, <http://www.mi-is.be/be-nl/doc/armoedebeleid/nationaal-actieplan-sociale-insluiting-2008-2010>.

Tempera et Agence Alter, *Activeringsmaatregelen en de arbeidsmarkt. Hoe vergaat het rechthebbenden op maatschappelijke integratie na een activeringstraject ?*, SPF Intégration Sociale, Bruxelles, 71 p., 2006, <http://www.mi-is.be>.

Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L. et Franssen, A., *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid: een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de OCMW's*, HIVA-K.U.Leuven, Louvain, 210 p., 2012.

Van Lancker, W. et Pintelon, O., Hoe sociaal wordt de regering Di Rupo I ?, *Samenleving en politiek*, 19(1), pp. 23-31, 2012, <http://webhost.ua.ac.be/csb/index.php?q=node/3112>.

Van Mechelen, N. et Bogaerts, K., *Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's*, Centre de Politique Sociale, Université d'Anvers, Anvers, 21 p., 2008.

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, *Reactie van de VVSG op NAPincl 2008-2011*, 2008, <http://www.vvsg.be>.

Vlaamse Overheid, *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, Vlaamse Overheid, Bruxelles, 92 p., 2010, <http://www4.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/VAPA2010-2014.pdf>.

Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, *Wie heeft nood aan een vrijetijds- of kansenas ?*, Bruxelles, 6 p., 2009, <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be>.

TABLE DES MATIERES

PRATIQUE DE L'INCLUSION ACTIVE : EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION CE DE 2008 EN BELGIQUE

PREFACE	135
1. UNE STRATEGIE INTEGREE	136
1.1. UN CONCEPT POLITIQUE ENGLOBANT.....	136
1.2. UNE IMPLEMENTATION INTEGREE	139
1.3. COORDINATION POLITIQUE VERTICALE	140
1.4. PARTICIPATION ACTIVE D'ACTEURS COMPETENTS	141
2. L'IMPACT ET L'EFFICACITE DES MESURES DANS LES TROIS PILIERS	142
2.1. SOUTIEN ADEQUAT DU REVENU	142
2.2. MARCHES DE L'EMPLOI INCLUSIFS	147
2.3. ACCES DES SERVICES DE QUALITE.....	151
3. FINANCEMENT	156
3.1. MOYENS NATIONAUX	156
3.2. LE RECOURS AUX FONDS STRUCTURELS DE L'UE	157
4. SUIVI ET EVALUATION	158
5. RECOMMANDATIONS	160
BIBLIOGRAPHIE	161