

4

4^e trimestre

2005

47^e année

' Information ' et ' formation ', ce sont là, plus que jamais, deux mots clefs de notre époque et deux exigences auxquelles la Revue belge de sécurité sociale veut souscrire en publiant des articles de haut niveau consacrés aux aspects juridiques, économiques, sociologiques ... de la protection sociale, tout à la fois matière de connaissance et de réflexion pour le lecteur.

Cette politique entend s'inscrire dans le cadre de l'Union européenne. Chaque numéro comporte, donc, une rubrique dédiée à cette fin.

La Revue paraît chaque trimestre en deux versions : l'une française et l'autre néerlandaise. La Revue peut être consultée sur internet :

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

' Informeren ' en ' aanleren ' zijn meer dan ooit twee sleutelwoorden van onze tijd. Het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid wil daartoe bijdragen door kwaliteitsvolle artikelen te publiceren over juridische, economische, sociologische, ... aspecten van de sociale bescherming, die de lezer enig inzicht bijbrengen en hem tevens tot nadenken kunnen aanzetten. Deze lijn wordt ook doorgetrokken naar het domein van de Europese Unie : elk nummer bevat een vaste Europese rubriek.

Het Tijdschrift verschijnt ieder trimester in twee versies : de ene in het Nederlands, de andere in het Frans. Het Tijdschrift kan ook worden geraadpleegd op het internet :

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

Service public fédéral Sécurité sociale
Rue de la Vierge noire 3c – B-1000 Bruxelles

ISSN : 0035-0834

R e v u e
SECURITE SOCIALE

R e v u e b e l g e d e

SECURITE SOCIALE

4

4^e trimestre

2005

47^e année



.be

ISSN 0035-0834

Les travaux signés ou reproduits sous le couvert d'une indication de source dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion du Service public fédéral Sécurité sociale.

SOMMAIRE

POLITIQUE D'EMPLOI

ALLEGEMENT DES COTISATIONS PATRONALES A LA SECURITE SOCIALE : POURQUOI, POUR QUI ET COMMENT ?	583
--	-----

BART COCKX, HENRI SNEESENS et BRUNO VAN DER LINDEN

L'IMPACT BUDGETAIRE DE L'ENGAGEMENT DE DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION	599
--	-----

OLIVIER GREGOIRE et ALEXIS PLATTEAU

ACTIVATION DE L'EMPLOI. PREMIER BILAN DE LA SITUATION RELATIVE A LA NOUVELLE LOI GENERALE SUR L'AIDE SOCIALE AUX PAYS-BAS	633
--	-----

ANDREA KRAAN, ELLEKE DAVIDSE, JORIEN SOETHOUT et BOB VAN WAVEREN

LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

IMPACT DES CHOIX DE SOCIETE SUR LA DYNAMIQUE DE LA PAUVRETE	663
--	-----

REMBERT DE BLANDER et IDES NICAISE

FORUM

POSITION LOUVANISTE RELATIVE A LA SECURITE SOCIALE ET A LA PROBLEMATIQUE DES FINS DE CARRIERE

POSITION LOUVANISTE RELATIVE A LA SECURITE SOCIALE ET A LA PROBLEMATIQUE DES FINS DE CARRIERE	701
--	-----

JOS BERGHMAN, DANNY PIETERS, ERIK SCHOKKAERT et PAUL SCHOUKENS

EST-ELLE ENCORE SOCIALE ET SECURISANTE ? REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE	707
--	-----

BEA CANTILLON

LES DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

LE "RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION NATIONAL INCLUSION 2003-2005 ET SES PERSPECTIVES POUR 2005-2006" : QUEL CONTENU POUR QUELS ENJEUX ?	727
--	-----

LE SERVICE PUBLIC DE PROGRAMMATION INTEGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE
LA PAUVRETE ET ECONOMIE SOCIALE

ABSTRACTS

POLITIQUE D'EMPLOI

ALLEGEMENT DES COTISATIONS PATRONALES A LA SECURITE SOCIALE : POURQUOI, POUR QUI ET COMMENT ?	583
L'IMPACT BUDGETAIRE DE L'ENGAGEMENT DE DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION	599
ACTIVATION DE L'EMPLOI. PREMIER BILAN DE LA SITUATION RELATIVE A LA NOUVELLE LOI GENERALE SUR L'AIDE SOCIALE AUX PAYS-BAS	633

ALLEGEMENT DES COTISATIONS PATRONALES A LA SECURITE SOCIALE : POURQUOI, POUR QUI ET COMMENT ? (1)

PAR **BART COCKX***, **HENRI SNEESSENS*** et **BRUNO VAN DER LINDEN****

* Département des Sciences Economiques – Institut de Recherches Economiques et Sociales,
Université catholique de Louvain

** Fonds National de la Recherche Scientifique

1. INTRODUCTION

Depuis plus de 25 ans, la Belgique connaît un chômage persistant, avec de fortes différences cependant selon les sous-régions et selon les catégories socio-professionnelles. Selon l'Enquête européenne sur les forces de travail de l'année 2004, le taux d'emploi parmi les travailleurs de 25 à 64 ans titulaires au plus d'un diplôme du secondaire inférieur s'élève à 49,4 % en Belgique, contre 53,7 % en moyenne chez nos voisins (Pays-Bas, Allemagne et France) (2). Pour les niveaux d'études plus élevés, on n'observe guère d'écart de performance.

Pour stimuler l'emploi de travailleurs moins qualifiés, la Belgique a progressivement mis en place une panoplie de mesures incitatives. Un allègement forfaitaire des cotisations sociales patronales existait pour les ouvriers déjà à partir de 1981. Des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires sont introduits à partir de 1993. S'y ajoutent depuis 2000 des réductions de cotisations personnelles pour les travailleurs à bas salaires. Cet arsenal est progressivement complété par des mesures fiscales. A ces dispositifs s'ajoutent, depuis longtemps déjà, divers modes de subvention en cas d'embauches de travailleurs appartenant à divers groupes-cibles.

Le lecteur ne trouvera pas ici un inventaire détaillé des mesures existantes (3) mais plutôt une réflexion sur la rationalité et les effets des principaux dispositifs évoqués à l'instant. L'accent est mis sur les allègements de cotisations sociales mais nous évoquons aussi d'autres dispositifs qui sont, potentiellement au moins, des compléments ou des substituts à ces allègements.

(1) Cette contribution a été présentée lors des XIXèmes Journées d'études juridiques Jean Dabin les 15 -17 décembre 2005 à Louvain-la-Neuve. Elle s'appuie sur les recherches menées dans le cadre du contrat SO/10/073 avec la Politique scientifique fédérale, que nous remercions ici.

(2) Calculs : Conseil Central de l'Economie. Depuis 2001, ce taux progresse en Belgique, en France et aux Pays-Bas alors qu'il régresse en Allemagne.

(3) Le lecteur intéressé consultera l'inventaire des mesures réalisé par le Conseil supérieur de l'Emploi. Ce dernier est disponible sur <http://meta.fgov.be/pa/fraff.htm?..../pi/fri00.htm&1>

Pour nous, le critère de réussite ultime est le « bien-être collectif », ce qui signifie que l'emploi n'est pas une fin en soi et qu'il faut notamment tenir compte du niveau de revenu généré par l'emploi et de sa répartition.

Nous commençons par un bref état des lieux des mesures prises en matières d'allègement du coût du travail. Puis, nous rappelons quelques réalités statistiques et résumons très brièvement notre diagnostic des causes du sous-emploi des moins qualifiés en Belgique. Ensuite, nous abordons les résultats d'évaluations (belges et internationales) des effets de politiques économiques mises en place. Nous concluons par un ensemble de recommandations concernant la contribution des allègements de cotisations sociales à la résolution des problèmes rencontrés par les peu qualifiés sur le marché du travail en Belgique et dans ses régions.

2. ETAT DES LIEUX

Les mesures d'allègement du coût du travail sont fréquemment modifiées. Le tableau 1 résume de façon sommaire l'importance et l'évolution des diverses mesures d'allègement du coût du travail.

TABLEAU 1 : MESURES DE REDUCTION DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES ET PERSONNELLES (MILLIONS D'EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
- Maribel + bas salaires							
+ réductions structurelles	2329,1	2701,9	2773,5	2828,6	3245,8	3613,5	3645,7
- Plans emplois*	227,8	236,9	236,0	261,0	498,0	507,1	513,8
- Redistribution du travail e. a.	40,4	37,2	28,2	23,7	49,4	74,6	74,9
- Maribel social	312,4	450,9	470,0	524,0	561,5	639,0	639,0
- Activation des allocations de chômage**	54,5	60,3	71,6	108,5	114,5	128,4	134,7
- Subside au travail de nuit et en équipe	0,0	0,0	0,0	0,0	40,2	82,0	84,9
- Chèques-services	0,0	0,0	0,0	4,1	95,0	235,0	322,0
Total en faveur des employeurs	2964,2	3487,2	3579,2	3749,8	4604,3	5279,6	5415,1
Réductions des cotisations personnelles	92,9	102,6	92,8	204,1	193,8	261,4	326,7

*Emplois-Tremplins, Plan-plus 1/2/3, Emplois avantages et services (jusqu'en 2004), emplois Plan Activa (depuis 2002).

**Emplois Services (jusqu'en 2004) et Plan Activa (depuis 2002).

Source : Conseil central de l'Economie (2004).

Sous l'intitulé « Maribel + bas salaires + réductions structurelles », on retrouve les mesures « inconditionnelles » de réduction des charges patronales. Elles peuvent être caractérisées ainsi car elles sont octroyées sans condition d'embauche (le stock des travailleurs occupés est donc aussi concerné) ni limitation de durée. Les autres mesures sont, avec des nuances, fonction du nombre de recrutements et limitées dans le temps (la subvention disparaît après une certaine période d'occupation du travailleur). Les « réductions personnelles » sont des allègements de cotisations sociales personnelles accordées aux travailleurs à bas salaire. Les allègements « inconditionnels » représentent la plus grande part des dépenses. Leur importance relative est maximale en 2000 (78 % du montant total des réductions). Par la suite, la croissance plus forte des dépenses « conditionnelles » et l'introduction des allègements de cotisations personnelles réduisent la part des dépenses inconditionnelles (70 % en 2004). Les allègements « inconditionnels » ont, dans le passé, été réservés aux ouvriers (programme Maribel) et aux travailleurs à bas salaires. Depuis 1999, ces deux dispositifs ont fusionné pour devenir les « mesures structurelles ». Cette fusion a introduit une séquence d'ajustements réglementaires. Dans le cadre d'un effort de rationalisation des divers mécanismes d'allègements de cotisations sociales, une réforme assez importante a vu le jour en 2004.

Quelques ordres de grandeur permettent de situer l'effort. En 2004, le PIB de notre pays s'est élevé à 283,47 milliards d'euros. Cette année-là, la somme totale des allègements de cotisations sociales patronales représentait donc 1,6% du PIB. A titre de comparaison, selon les Perspectives de l'Emploi de l'OCDE parues en 2005, la Belgique dépensait 0,75% du PIB pour le financement des préretraites et 3,75 % du PIB pour l'ensemble des politiques du marché du travail en 2003 (les mesures inconditionnelles d'allègement n'entrant pas en ligne de compte dans le calcul de l'OCDE).

En dépit d'un effort de simplification, les dispositifs actuels des allègements de cotisations sociales patronales et personnelles sont bien trop nombreux que pour être présentés ici. On va donc se limiter aux réductions structurelles dont on a vu l'importance relative au tableau 1. En outre, nous ne traiterons pas ici des travailleurs entrant en considération pour le « Maribel social » ni des travailleurs occupés dans une entreprise de travail adapté. La législation précise la notion de salaire et la couverture sectorielle. En résumé, le calcul de l'allègement tient compte de la masse salariale trimestrielle brute (4). Le dispositif concerne le secteur privé.

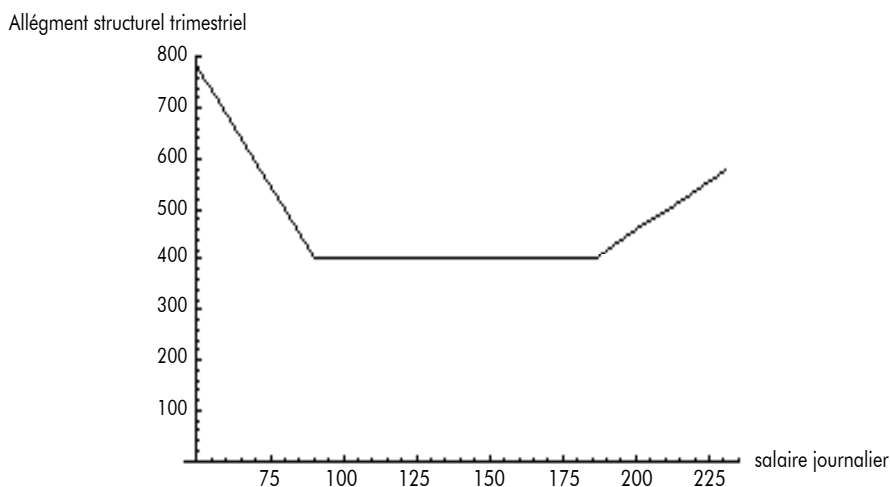
Pour les prestations incomplètes (occupation une partie du trimestre, travail à temps partiel), on calcule la fraction du trimestre durant laquelle du travail a été presté chez un même employeur. Si cette fraction totale est inférieure à 0,275,

(4) À l'exception des indemnités payées lors d'une interruption irrégulière du contrat de travail et des indemnités pour les heures qui ne constituent pas du temps de travail. Plus de détails sur : https://www.socialsecurity.be/portail/instructions/idmfa/2005_02_f.nsf?OpenDatabase&Start=1&Count=300&Expand=4.2

aucune baisse de charge n'est octroyée durant le trimestre considéré (5). Sous une fraction de 0,8, la réduction de charge est le produit de trois termes : (i) le montant forfaitaire applicable à un travailleur occupé durant un trimestre complet, (ii) la fraction au cours du trimestre considéré et (iii) un facteur égal à 1,25. Au-delà d'une fraction de 0,8, l'allègement de charges égale le montant forfaitaire applicable à un travailleur occupé durant un trimestre complet.

La figure 1 illustre l'évolution de l'allègement structurel en fonction du salaire journalier en 2005. Le profil est en forme de « U évasé » : l'allègement est majoré pour les plus bas et pour les plus hauts salaires. La figure 2 concentre l'attention sur les plus bas salaires. Elle superpose au graphe précédent la distribution estimée des emplois (en équivalent temps plein) concernés par ces allègements.

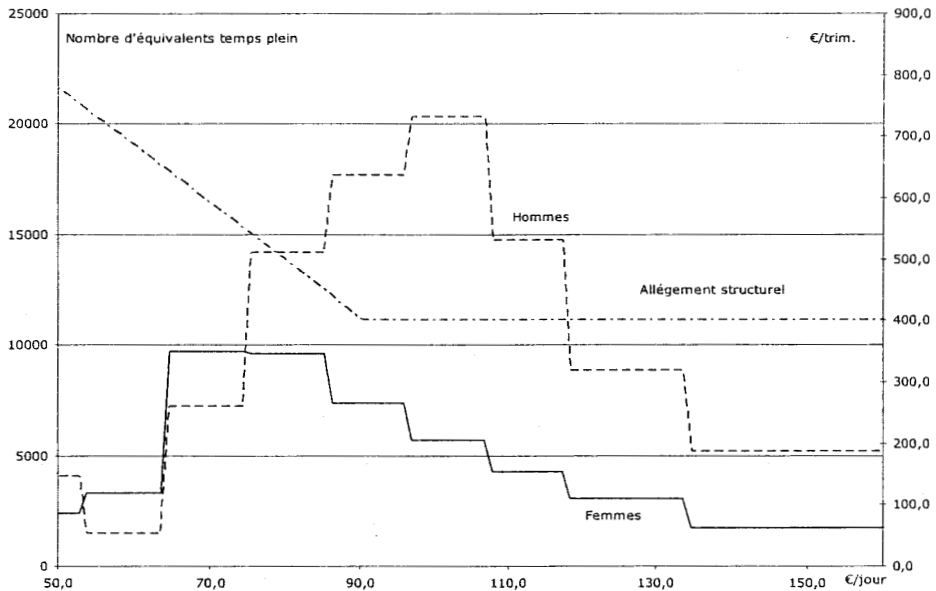
FIGURE 1 : PROFIL DES ALLEGEMENTS STRUCTURELS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES (EUR/TRIMESTRE) EN FONCTION DU SALAIRE JOURNALIER (EUR/JOUR) : CAS DE TRAVAILLEURS A TEMPS PLEIN EN 2005



Source : réglementations sur le site web de l'ONSS et calculs propres

(5) La limite inférieure de 0,275 est supprimée depuis le 1^{er} avril 2004 pour les travailleurs occupés sous un contrat de travail au moins à mi-temps, c'est-à-dire lorsque le nombre moyen d'heures de prestation par semaine du travailleur s'élève au moins à la moitié du nombre moyen d'heures par semaine du travailleur de référence.

FIGURE 2 : MONTANT DE L'ALLEGEMENT STRUCTUREL TRIMESTRIEL DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES ET REPARTITION MOYENNE DES NOMBRES D'EQUIVALENTS TEMPS PLEIN SALARIES PAR TRANCHES DE SALAIRES JOURNALIERS, EXTRAPOLEE A L'ANNEE 2005 (6)



Tous secteurs hormis l'agriculture, la chasse, la sylviculture, la pêche, l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale, les Services collectifs, sociaux et personnels et les divers.

Source : ONSS brochures beige (les quatre trimestres de 2003), Calculs propres.

La figure 2 nous indique que le renforcement de l'allègement sur les bas salaires cesse aux alentours d'un salaire brut de 90 EUR/jour (1950 EUR/mois). Pour les secteurs considérés, cette majoration concerne en 2005 environ 25% de l'emploi masculin et 50% de l'emploi féminin, en équivalents temps plein. Exprimées en nombre de postes de travail, ces proportions deviennent respectivement 28 et 55%.

(6) Faute d'information plus précise, on a supposé que l'emploi est distribué uniformément au sein de chaque intervalle de salaire distingué par l'ONSS. Pour le premier intervalle (« < 50 »), on suppose que le support de la distribution commence au RMMM à 18 ans au 1er juin 2003 (45 EUR/jour). Le fait qu'en 2003, les tableaux de l'ONSS ne ventilent pas les salaires supérieurs à 150 EUR/jour nous empêche d'analyser plus finement cette partie de la distribution (l'axe d'abscisse de la figure 2 est dès lors tronqué). Ensuite, toujours faute de mieux, on applique un taux de croissance de 7,7% à chacun des salaires (les salaires bruts belges auraient augmenté de 6,6% en 2003-2004 ; pour les 6 premiers mois de l'année 2005, on a supposé une hausse nominale des salaires bruts de 1,1%). Quant à l'emploi salarié privé, selon l'étude de conjoncture de l'IRES de juin 2005, il aurait diminué de 17300 unités en 2003, augmenté de 9500 unités en 2004 et il est prévu une hausse de 11300 unités en 2005. On assisterait donc à une hausse globale minimale par rapport à la moyenne de 2003, que nous négligerons. On a donc supposé que l'emploi salarié est au même niveau qu'en moyenne 2003 et que sa distribution n'a pas évolué (toujours faute de mieux). On obtient alors la distribution de 2005.

3. QUELQUES FAITS ET ELEMENTS DE DIAGNOSTIC

3.1. QUELQUES FAITS

Dans les trois régions du pays, le taux de chômage relatif des personnes diplômées de l'enseignement primaire ou secondaire inférieur est entre deux et demi et quatre fois plus important que celui des personnes titulaires d'un diplôme post-secondaire (avec une exception en Région flamande dans le cas des hommes diplômés du niveau secondaire inférieur, où le ratio est de 2) (7). Cette position relative défavorable des peu scolarisés est déjà ancienne (voir par exemple, Sneessens et Shadman, 2000).

La population ayant un emploi (salarié ou non) et dont le diplôme est au plus celui du secondaire inférieur dépasse le million de personnes en Belgique. En part de la population totale en emploi, ceci représente 25%. Cette part est aussi celle observée en Flandres. A Bruxelles, elle est plus faible (23%) et en Région wallonne quelque peu supérieure (27%). De ce point de vue, les différences entre régions sont donc fort limitées.

La part des diplômés inférieurs ou égaux au secondaire inférieur dans l'emploi (salarié ou non) est, comme on s'y attend, plus forte parmi les plus de 44 ans. Elle y varie en effet de 35 à 40% selon l'âge. Parmi les 15-24 ans, cette part demeure néanmoins substantielle (22%).

3.2. ELEMENTS DE DIAGNOSTIC

Une description des faits, même complète et détaillée, ne produit pas un diagnostic des causes. Le travail de diagnostic s'appuie sur les faits mais il est nettement plus complexe. Une synthèse du diagnostic est présentée dans Cockx et al. (2003). Nous y concluons à l'importance conjointe de plusieurs mécanismes, en particulier (i) une évolution de la demande de travail (ou encore de l'offre d'emploi) défavorable aux peu qualifiés, consécutive aux changements technologiques et organisationnels au sein des entreprises ; (ii) des phénomènes d'éviction des moins qualifiés par les plus qualifiés (la difficulté de trouver un emploi pousse des travailleurs à accepter des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés) ; (iii) les mécanismes de formation des salaires et (iv) les incitations à la recherche d'emploi.

4. EVALUATIONS

Le nombre de travailleurs qui ont bénéficié d'une politique de relance de l'emploi ou les montants investis dans de telles politiques ne permettent pas de mesurer leur impact réel sur l'emploi. L'observation de l'évolution historique de l'emploi ne suffit

(7) Ce trait commun aux trois régions ne doit pas faire perdre de vue les écarts de niveaux de chômage entre régions. Des différences régionales se marquent en outre quant à la position relative des femmes.

pas davantage. Ces observations doivent être complétées par une analyse approfondie et rigoureuse des liens de cause à effet. Nous nous limitons ici aux analyses de nature économique.

4.1. **LES DISPOSITIFS VISANT A REDUIRE DE MANIERE PERMANENTE LE COUT DU TRAVAIL**

La sensibilité (appelée encore l'élasticité) de l'emploi au coût du travail fait l'objet d'études depuis de nombreuses années. Elle varie fort selon que l'on se situe au niveau de la firme, du secteur ou de l'économie entière. Elle varie aussi fortement selon que l'on regarde le travailleur moyen ou des sous-groupes. Lorsqu'on prend en compte les effets du coût du travail sur le volume de l'activité économique, une élasticité de l'emploi au coût du travail proche de -1 apparaît raisonnable pour les moins qualifiés (Cahuc, 2002). Autrement dit, toutes choses égales par ailleurs (progrès technique, taux d'intérêt, prix des inputs intermédiaires, etc.), une hausse d'1 % du coût du travail réduit donc à terme leur emploi d'environ 1 %. L'élasticité est en général moins forte pour les travailleurs plus qualifiés, pour lesquels il est plus difficile de trouver des substituts dans le processus de production.

Le coût salarial est affecté par les modalités de formation des salaires. Il est aussi influencé par la (para)fiscalité. De manière automatique d'abord : si on relève la taxation (les cotisations sociales) à salaire net donné, on gonfle automatiquement le coût salarial. Au-delà de cet effet de court terme, les changements dans le niveau de la (para)fiscalité influencent la négociation salariale. A long terme (notre perspective), ces changements se reportent sur les salaires nets et/ou sur les coûts salariaux. La distinction juridique entre cotisations sociales personnelles et patronales, pertinente à court terme, n'a pas de signification économique à long terme. A priori, le report peut être partagé ou entièrement à charge (au bénéfice) d'un des protagonistes (l'employeur ou ses travailleurs).

Les cotisations sociales sont a priori très différentes de l'impôt sur le revenu si les travailleurs et leurs représentants perçoivent ces cotisations comme une prime d'assurance ouvrant des droits face à divers risques. Dans ce dernier cas, les économistes prédisent que les cotisations sociales seront au bout du compte entièrement payées par les travailleurs (une hausse de cotisation étant totalement compensée par une baisse de (croissance du) salaire net). Pour que ceci se vérifie, il faut qu'il y ait un lien étroit entre cotisations sociales et allocations perçues. En pratique, ce lien n'est pas étroit (du fait notamment de mécanismes redistributifs au sein de la sécurité sociale). On considère donc le plus souvent que les cotisations sociales ont bien des similitudes avec un impôt. En ce sens, on peut traiter les prélèvements obligatoires sans distinguer leurs diverses composantes.

La littérature économique conclut que différents facteurs affectent la part d'un allègement de cotisations patronales qui est à long terme absorbée sous forme de salaire net : les élasticités de la demande et de l'offre de travail au salaire, la négociation salariale et la relation entre le niveau des allocations de chômage et les salaires, la forme précise prise par l'allègement de cotisations patronales.

Un ensemble récent d'évaluations pour la Belgique (Cockx et al., 2005) conduit aux conclusions suivantes :

- les allègements structurels de cotisations patronales et personnelles (ciblés sur une population jeune défavorisée) freinent fortement la destruction d'emplois et la transition de l'emploi salarié vers le chômage;
- un ciblage « étroit » au niveau des salaires minima est un élément-clé pour assurer le succès en termes d'emploi d'une politique de réductions structurelles de charges sociales;
- dès que le ciblage se fait moins étroit et couvre l'ensemble des travailleurs aux revenus les plus faibles (la taille de ces groupes correspond, en termes de niveau de scolarité, aux travailleurs avec diplôme primaire ou secondaire inférieur parmi les salariés), les effets sur l'emploi sont fortement réduits parce que (i) la réduction des charges par travailleur (à budget global donné) devient plus faible et (ii) les effets induits sur le salaire négocié deviennent plus forts (une part non négligeable de la subvention est absorbée par des hausses de salaires nets chez les travailleurs non soumis au salaire minimum) ;
- une réduction ciblée sur les travailleurs les plus qualifiés (salaires élevés) a un effet négatif sur l'emploi ; parce que ce segment du marché du travail connaît des taux de chômage beaucoup plus faibles, l'effet de la subvention est à terme absorbé par des hausses de salaires nets ; de plus, la relance de la demande de travail se heurte à des contraintes d'offre, qui allongent les délais d'embauche et augmentent fortement les coûts de recrutement ;
- un allègement forfaitaire apparaît plus efficace sur le plan de la création d'emplois qu'un allègement proportionnel ;
- sous certaines conditions ayant notamment trait au ciblage et à l'ampleur des phénomènes d'éviction, les allègements de cotisations sociales patronales sur les travailleurs (très) peu qualifiés peuvent s'auto-financer à moyen/long terme ;
- on ne devrait pas concevoir ou réformer ces politiques sans rechercher une cohérence d'ensemble. Il importe de prendre en compte les interactions entre les allègements de cotisations patronales et les institutions qui gouvernent la formation des salaires, assurent contre le risque de chômage ou développent des mesures actives à toute son importance (pour plus de précisions, voir Cockx et al. 2005). La réussite des politiques mises en œuvre requiert une coopération approfondie entre institutions fédérales et entre celles-ci et les entités communautaires et régionales.

4.2. EFFETS DES SUBVENTIONS TEMPORAIRES A L'EMBAUCHE

Une des causes du chômage est le niveau trop faible de productivité des demandeurs d'emploi par comparaison au coût salarial. Une subvention permet de réduire ce coût sans réduire le salaire net. Cette réduction ne doit pas nécessairement être maintenue au même niveau tout au long de la période d'occupation. Si le travailleur augmente progressivement sa productivité par un apprentissage sur le tas, la subvention devient progressivement inutile et devient une perte sèche : (8) le travailleur maintiendrait son emploi même en l'absence de la subvention (Orszag et Snower, 2003). Cependant, il est maintenant bien établi que la progression des salaires, et donc - avec des nuances - celle de la productivité est lente parmi les travailleurs peu qualifiés (Blundell et Meghir, 2002, p. 23). Si la subvention est temporaire, il est donc probable que le gain de productivité ne compense pas l'augmentation du coût salarial au moment où le subside disparaît. Dans ce cas, on peut craindre que le travailleur soit licencié aux alentours de la date d'expiration de la subvention ou, si celle-ci décroît avec la durée d'occupation, lorsque la subvention devient trop faible.

Le chômage n'est toutefois pas un phénomène statique. On peut imaginer qu'un travailleur qualifié qui perdrait son emploi lors d'une récession s'enlise graduellement dans le chômage et ne parvienne plus à en sortir, lorsque le chômage induit une perte de savoir-faire et des habitudes de travail et/ou un processus de discrimination « statistique » des employeurs vis-à-vis des chômeurs de longue durée. Dans une telle situation, une subvention du coût du travail, ciblée sur les chômeurs de longue durée, accorde une opportunité d'embauche et permettra ainsi de renverser le processus d'enlèvement. La subvention ne devrait pas se prolonger longtemps. Elle pourra s'annuler après que les habitudes de travail et les qualifications ont été remises à niveau et que la véritable productivité du travailleur est connue de l'employeur.

L'évidence empirique (par exemple, Cockx et Dejemeppe, 2005) suggère néanmoins que la persistance du chômage n'est pas due essentiellement à un tel phénomène d'enlèvement dans le chômage de longue durée. En conséquence, une intensification des subventions temporaires à l'embauche ne saurait pas être la solution au chômage structurel. Ceci n'empêche pas que des subventions temporaires puissent compléter des politiques structurelles en particulier si l'enlèvement est plus aigu pour certains groupes spécifiques, comme c'est notamment le cas pour les jeunes (Cockx et al. 2005).

Cockx et al., 2004 et le chapitre 2 de Cockx et al. (2005) ont approfondi sur la période 1998-2001 l'évaluation d'une formule d'allègements de cotisations sociales patronales octroyée en cas d'embauche de chômeurs de longue durée. Cette analyse a porté sur un échantillon de jeunes sans expérience professionnelle préalable et

(8) Dans la mesure où une augmentation de la productivité se reflète en une augmentation suffisante du salaire, une subvention structurelle ciblée sur les travailleurs à bas salaire devient en pratique « temporaire » et évite ainsi cette perte sèche.

indemnisés par l'ONEM sur base des études accomplies. La mesure étudiée, le Plan Avantage à l'Embauche (PAE), octroyait une baisse substantielle de cotisations patronales durant le trimestre d'embauche et les huit suivants. L'importance de l'allègement décroissait après un an. L'ampleur de l'allègement croissait avec la durée d'inoccupation précédant le recrutement.

Les conclusions principales de ces études sont :

- le PAE a permis d'accélérer l'insertion de pratiquement tous ses bénéficiaires : 98% des hommes et 97% des femmes. Par « une accélération de l'insertion », il faut entendre une réduction du temps nécessaire au passage du chômage indemnisé à un « emploi régulier » (c'est-à-dire un emploi indépendant ou un emploi salarié pour lequel l'employeur ne bénéficie pas d'une subvention temporaire à l'embauche fédérale). L'accélération se mesure par rapport à un cas de figure où le même jeune demeure inoccupé et en recherche d'offres d'emploi régulier uniquement. L'accélération médiane (9) s'élève à 9 (7) mois pour les hommes (les femmes) ;
- la transition vers un emploi régulier est particulièrement spectaculaire pour les travailleurs - 28% seulement de l'échantillon de bénéficiaires - dont l'employeur bénéficie de l'allègement jusqu'à la fin de la période d'octroi. Il est probable que le passage vers l'emploi régulier se serait également réalisé si l'allègement avait pris fin plus tôt. Pour la population considérée, les moyens financiers de la collectivité auraient donc été alloués plus efficacement si la période de subvention avait été plus brève ;
- des résultats synthétisés jusqu'ici, il ressort qu'un jeune travailleur a accéléré son insertion en emploi régulier s'il a accepté une offre d'emploi subsidiée (dans le cadre du PAE). Ces résultats ne tiennent toutefois pas compte de la substitution des emplois subsidiés aux emplois réguliers. Or, en présence de substitution, le taux d'arrivée d'offres d'emploi régulier eut été plus élevé et, par conséquent, l'impact sur l'insertion plus faible. Sous l'hypothèse la plus pessimiste qui soit, à savoir que tout emploi subventionné par le PAE prend la place d'un emploi régulier, l'impact médian du PAE sur l'insertion en emploi régulier est beaucoup plus faible, mais il reste significativement plus grand que zéro ;
- Cockx et al. (2004) se sont interrogés sur l'effet du PAE non plus sur la transition du chômage vers l'emploi mais sur la durée du passage en emploi une fois qu'on en occupe un. Tant que l'allègement est octroyé, le passage par le PAE a aussi un effet positif sur la durée passée en emploi. Par la suite, lorsque l'allègement de cotisation s'interrompt, on assiste à une hausse sensible et significative de la probabilité de quitter l'emploi pour le « non emploi » (chômage ou inactivité). Cette hausse n'est toutefois sensible et significative que chez les hommes. L'effet initial, favorable à l'allongement de la durée d'emploi, domine toutefois et ceci pour la grande majorité des bénéficiaires du PAE.

(9) Pour la moitié des bénéficiaires du PAE, l'accélération est plus faible que l'accélération médiane ; pour l'autre elle est plus élevée.

Les effets positifs sur la réinsertion et négatifs sur la durée d'emploi régulier coexistent donc. Ceci suggère l'existence de deux publics parmi ces jeunes. D'une part, il y a ceux qui sont chômeurs de longue durée par manque d'opportunités d'embauche. Le PAE leur donne cette opportunité. Ils se révèlent grâce à cela aptes à exercer un emploi et s'insèrent ainsi dans l'emploi régulier. C'est l'effet dominant. D'autre part, il y a des jeunes chômeurs de longue durée pour qui cette expérience d'occupation subventionnée ne suffit pas à pérenniser l'emploi.

Les conclusions n'impliquent pas que le PAE ait nécessairement créé plus d'emplois dans l'économie : l'insertion accélérée des bénéficiaires peut se réaliser aux dépens d'autres travailleurs non éligibles au PAE (par exemple, des chômeurs de courte durée). L'opportunité d'agir de la sorte dépend de jugements de valeur en termes de (re)distribution des chances d'accès à l'emploi.

Le dispositif en place de nos jours n'est plus le PAE. Il réduit cependant aussi de manière temporaire le coût du travail à l'embauche de chômeurs de longue durée. Les principales différences sont (i) le caractère forfaitaire de l'allègement de cotisations, (ii) les modifications de la durée d'octroi de cet allègement (plus courte entre un et deux ans de chômage, plus longue au-delà de trois ans) et (iii) la possibilité de cumuler ces allègements avec les allègements structurels et de les compléter dans certains cas par une « allocation de travail » financé par l'ONEM. Ainsi, le montant de l'allègement peut dépasser celui qui était accordé dans le cadre du PAE.

Nos résultats ont mis en évidence qu'un raccourcissement de la période d'attribution pourrait renforcer l'efficacité du PAE, tout au moins s'il s'agit du volet adressé aux chômeurs ayant une durée d'inoccupation de 12 à 24 mois. Le nouveau dispositif a précisément été modifié dans le sens souhaité : la période d'attribution de ce groupe a été réduite de 24 à 12 mois.

4.3. DISPOSITIFS LUTTANT CONTRE LES TRAPPES A CHOMAGE

Si la trappe à chômage était la cause principale du chômage structurel des peu qualifiés, on pourrait argumenter qu'une stimulation de l'offre de travail de ce segment de travailleurs aurait plus d'impact qu'un renforcement de la demande. Une telle stimulation s'effectuerait par exemple via le « bonus crédit d'emploi ». Des études récentes (10) sur l'effet des crédits d'impôts au profit des personnes à faible revenu aux Etats-Unis (« Earned Income Tax Credit » ou « EITC ») et au Royaume-Uni (« Working Families Tax Credit ») aboutissent toutefois à des conclusions mitigées. D'une part, ces dispositifs ont effectivement permis d'augmenter le taux d'activité de personnes célibataires et des couples dont les deux membres sont inactifs. A l'inverse, ils ont diminué la participation des personnes dont le conjoint travaille et diminué la durée de travail de personnes qui ainsi réduisent leur revenu afin de

(10) Voir Cahuc (2001) pour une synthèse.

bénéficiaire de l'avantage du crédit d'impôt. Cahuc (2001) argumente que les contextes institutionnels différents des pays anglo-saxons et de l'Europe continentale ne permettent pas de transposer ces résultats. Le niveau du salaire minimum et la protection sociale étant plus généreux en Europe continentale, l'emploi d'une grande proportion des travailleurs faiblement qualifiés y est contraint par manque de demande de travail à ce niveau de salaire. Un accroissement de l'offre ne pourrait qu'exacerber le chômage de ce groupe.

On pourrait évidemment argumenter que le chômage élevé en Europe continental est in fine causé par cette protection sociale généreuse. Bien que nous estimions que l'efficacité de l'assurance-chômage puisse être améliorée par un réaménagement du profil des indemnités et/ou par un renforcement du suivi de la recherche des chômeurs (11) et que l'intensité de la recherche d'emploi a des effets induits sur la création d'emplois vacants, nous ne pensons pas que le chômage structurel puisse baisser de manière appréciable sans une baisse significative du niveau moyen de l'indemnité. Puisqu'une telle politique risque d'augmenter sensiblement le taux de pauvreté, elle n'est pas, selon nous, une option à prendre en considération.

5. CONCLUSION

Sur base de cette analyse, nous estimons que les allègements de cotisations sociales peuvent contribuer à la solution du problème de sous-emploi des moins qualifiés.

Il s'agit, selon nous, de suivre les principes suivants :

- il y a lieu de changer le profil des allègements structurels de cotisations en concentrant ceux-ci sur les bas revenus. Les allègements seraient maximaux au niveau du revenu minimum moyen mensuel garanti. Ils décroîtraient ensuite jusqu'à tendre vers zéro au-delà d'un salaire seuil. Comme la notion de bas salaire n'est pas la même selon l'âge de la personne, nous recommandons de faire varier ce seuil de manière progressive en fonction de l'âge du travailleur. Nous avons indiqué que des allègements de cotisations sociales ciblés sur les travailleurs payés au minimum légal peuvent à terme s'auto-financer. Le renoncement au coûteux allègement forfaitaire octroyé à tous les salariés et à l'allègement croissant avec le salaire des travailleurs à haute rémunération dégagerait une marge financière fort importante permettant le financement à court terme du renforcement de l'allègement sur les bas salaires ;
- complémentairement à ces allègements structurels réformés, des subventions à l'embauche de personnes sans emploi se justifient pour les groupes dont les chances de recrutement s'amenuisent avec l'allongement de la durée d'inoccupation. Tel est le cas pour les jeunes par exemple. Mais il y a lieu d'être extrêmement vigilant dans la définition des groupes éligibles de manière à éviter autant que possible les effets pervers sur les populations non éligibles et cependant semblables. Par

(11) Ceci n'implique pas que nous soutenons sans réserve tout aspect du nouveau dispositif de suivi de chômeurs instauré depuis le premier juillet 2004. Une évaluation de ce système n'est toutefois pas l'objet de ce papier.

exemple, si on cible sur les jeunes, la subvention devrait baisser graduellement avec l'âge. Il est difficile d'être plus précis : il importe d'évaluer rigoureusement les subventions à l'embauche mises en place en 2004.

Diverses critiques circulent par rapport à ce type de réforme visant à stimuler l'offre d'emplois peu rémunérés et par rapport à l'objectif lui-même. Nous les exposons brièvement et formulons une réponse à ces critiques. Celle-ci permet au passage de lever toute ambiguïté sur un point : à aucun moment, nous ne considérons que les allégements ciblés sur les travailleurs à bas salaires sont le remède unique ou une condition suffisante pour éradiquer durablement les problèmes socio-économiques de ces populations.

a) « Il manque de candidats effectifs pour de tels emplois ». Il est vrai que des emplois vacants assez peu qualifiés demeurent à tout moment non pourvus. Avant d'incriminer les conditions salariales de tout travail faiblement qualifié, il y a lieu de prendre en compte d'autres facteurs susceptibles d'expliquer ce phénomène. Par exemple, les postes de travail non pourvus sont souvent spécifiques au sens où ils sont associés à des conditions de travail précaires : horaires irréguliers ou longs, travail dangereux ou de nuit, etc. En l'absence de compensation monétaire ou non monétaire de ces conditions précaires dans ces emplois spécifiques, il est compréhensible que les travailleurs ne les acceptent pas. Par ailleurs, d'autres éléments peuvent expliquer la présence d'offres d'emploi peu qualifié non satisfaites : information imparfaite sur les offres et les candidats, discriminations à l'embauche, offre inappropriée de crèches et de garderies scolaires, problèmes de mobilité, etc. Agir sur l'ensemble de ces facteurs suppose des services de placement performants, publics et privés, des incitations appropriées à l'égard des demandeurs d'emploi, une lutte efficace contre les comportements discriminatoires et des investissements et une recherche d'efficacité accrue dans les services concernés (garde d'enfants, mobilité).

b) « On cherche à créer des emplois au bas de l'échelle des rémunérations où la mobilité salariale est faible ». Il faut se demander si l'alternative d'un chômage long est préférable compte tenu de la productivité des personnes concernées. Le qualificatif « préférable » doit être compris sous l'angle de l'individu concerné et de son entourage immédiat mais aussi de la collectivité (qui subit une perte de production de biens et services, finance le paiement des allocations et qui doit compenser les pertes de recettes fiscales et les autres coûts sociaux liés au chômage). Il n'y a pas à notre connaissance en Belgique d'étude sérieuse traitant de la mobilité salariale des travailleurs à faibles revenus. La littérature internationale confirme que la persistance du phénomène est forte, même après correction du caractère endogène de la position initiale. Il est clair que plusieurs politiques non abordées dans cette contribution pourraient jouer ici un rôle potentiellement important. Il s'agit par exemple de la formation continuée et de la reconnaissance des compétences correspondantes dans les grilles salariales.

c) « Les allègements de cotisations sociales servent à financer des hausses de salaires nets ». C'est dans une certaine mesure inévitable et cela peut au passage atténuer les deux premières critiques. Dans les professions, secteurs ou régions où les contraintes de disponibilité de main d'œuvre apparaissent plus aigus, des hausses raisonnables de salaire net sont une réponse saine visant à stimuler l'offre de main d'œuvre. Cela dit, le contrôle de la « norme salariale » (les guillemets s'imposent vu l'évolution du dispositif depuis sa mise en place en 1996) ne peut se satisfaire d'une mesure de la croissance du coût salarial moyen. Il faut se pencher aussi sur l'évolution de la distribution des salaires bruts.

d) « La stimulation d'emplois pour les peu qualifiés est une sortie vers le bas et une course-poursuite sans espoir avec les pays à bas salaires ». Nous sommes bien conscients de la nécessité d'améliorer les performances de nos systèmes scolaires et de formation continuée afin d'élever le niveau des qualifications compris dans un sens large. Nous estimons néanmoins qu'il y a une réelle urgence à offrir une insertion professionnelle aux populations qui ont déjà quitté le système scolaire ou qui le quitteront demain encore avec une productivité faible compte tenu des évolutions économiques et technologiques rapides que nous connaissons. La combinaison de ces actions (et d'autres réformes) peut faire espérer qu'il ne s'agit pas d'une course-poursuite vaine.

BIBLIOGRAPHIE

Blundell, R. et Meghir, C., Active Labour Market Policy versus Employment Tax Credits: lessons from recent UK reforms , *IFAU discussion paper*, 1-2002.

Cahuc, P., *Baisser les charges sociales : jusqu'où et comment ?*, Centre d'Observation d'Economie, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Document n° 59, 2002. Paru également dans la *Revue française d'Economie*, 17, janvier 2003.

Cahuc, P., *a Prime pour l'Emploi à la lumière des expériences étrangères*, Centre d'Observation d'Economie, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Document n° 56, 2001.

Cockx, B. et Dejemeppe, M., Duration dependence in the exit rate out of unemployment in Belgium. Is it true or spurious?, *The Journal of Applied Econometrics*, 20, pp. 1-23, 2005.

Cockx, B., Göbel, Ch., Van der Linden, B., Masuy, B. et Robin, S., *Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail : une évaluation*, Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent, 2004.

Cockx, B., Sneessens, H. et Van der Linden, B., Allégements de charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer, *Regards économiques*, 15, IRES, U.C.L., octobre. <http://regards.ires.ucl.ac.be/>, 2003.

Cockx, B., Sneessens, H. et Van der Linden, B., *Evaluations micro et macroéconomique des allégements de la (para)fiscalité en Belgique*, Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent, 2005.

Conseil central de l'Economie, *Rapport technique du secrétariat sur les marges disponibles pour l'évolution du coût salarial*, 4 novembre 2004, Bruxelles.

OCDE, *Perspectives de l'Emploi*, OCDE, Paris, 2005.

Orszag, J.M. et Snower, D., Designing employment subsidies, *Labour Economics*, 10(5), pp. 557-572, 2003.

Sneessens, H. et Shadman, F., Analyse macro-économique des effets de réductions ciblées des charges sociales, *Revue belge de sécurité sociale*, pp. 613-630, 2000.

TABLE DES MATIERES

ALLEGEMENT DES COTISATIONS PATRONALES A LA SECURITE SOCIALE : POURQUOI, POUR QUI ET COMMENT ?

1. INTRODUCTION	583
2. ETAT DES LIEUX	584
3. QUELQUES FAITS ET ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	588
3.1. QUELQUES FAITS	588
3.2. ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	588
4. EVALUATIONS	588
4.1. LES DISPOSITIFS VISANT A REDUIRE DE MANIERE PERMANENTE LE COUT DU TRAVAIL	589
4.2. EFFETS DES SUBVENTIONS TEMPORAIRES A L'EMBAUCHE	591
4.3. DISPOSITIFS LUTTANT CONTRE LES TRAPPES A CHOMAGE	593
5. CONCLUSION	594
BIBLIOGRAPHIE	597

L'IMPACT BUDGETAIRE DE L'ENGAGEMENT DE DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION (1)

PAR **OLIVIER GREGOIRE*** et **ALEXIS PLATTEAU****

* économiste, Chercheur associé, Centre d'économie sociale, Université de Liège

** économiste, Chercheur, CERISIS, Université Catholique de Louvain

1. INTRODUCTION

Les pouvoirs publics ont pris pleinement conscience dans les années nonante de l'importance de favoriser la mise à l'emploi de groupes fragilisés sur le marché du travail. Dans le champ de l'économie sociale, à côté des entreprises de travail adapté principalement destinées à des personnes handicapées et des entreprises de formation par le travail axées avant tout sur la formation des personnes faiblement qualifiées, la Région wallonne a donc soutenu le développement d'entreprises d'insertion. Ces entreprises d'insertion ont comme finalité la création d'emplois visant la réinsertion sociale et professionnelle de personnes exclues des circuits traditionnels de l'emploi. Pour remplir cette mission, elles reçoivent des subsides de la Région wallonne pour chaque personne en difficulté engagée. Ces subsides ont la particularité d'être dégressifs et limités dans le temps. Les personnes en difficulté doivent donc être capables d'atteindre après quatre ans un degré de productivité permettant à l'entreprise de rester concurrentielle sur le marché sur lequel elle opère (construction, recyclage, service de proximité, etc.).

L'objectif de cet article est de présenter le calcul de l'impact budgétaire pour les finances publiques de l'engagement de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer (DEPP) (2) au sein d'entreprises d'insertion agréées par la Région wallonne (Décret du 16 juillet 1998 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées).

(1) Article réalisé dans le cadre du contrat de recherches "Economie sociale, intégration sociale et développement durable", financé par les Services Scientifiques, Techniques et Culturels - juin 2005. Les auteurs remercient les Professeurs Marthe Nyssens et Jacques Defourny pour leurs commentaires.

(2) Par DEPP, il faut entendre tout demandeur d'emploi qui, au moment de son engagement, est inscrit comme demandeur d'emploi au FOREM depuis vingt-quatre mois au moins; il ne peut être titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et, au cours des douze derniers mois, ne peut avoir bénéficié d'un enseignement de plein exercice ni travaillé plus de cent cinquante heures comme salarié ou plus d'un trimestre comme travailleur indépendant.

Selon la définition proposée dans la suite du texte, l'impact budgétaire net est la différence pour les pouvoirs publics entre les dépenses et les recettes liées à deux situations distinctes. Nous réalisons cette analyse dans un premier temps sans tenir compte de l'effet de perte sèche (3). Notre intention est donc de comparer en termes budgétaires une situation dans laquelle une personne est DEPP par rapport à celle où elle travaille pour une entreprise d'insertion (EI). Toutefois, la mesure de l'effet de perte sèche réalisée dans le cadre de la recherche « économie sociale, intégration sociale et développement durable » financée par les SSTC nous apprend que 30% des travailleurs auraient trouvé un emploi sans passer par une entreprise d'insertion, en moyenne 2 ans après la date d'entrée de processus d'insertion. Par conséquent, nous tiendrons compte de cette donnée dans un deuxième temps pour affiner la mesure de l'impact budgétaire net. Ainsi, pour 30% des travailleurs, il ne s'agira pas de comparer une situation d'emploi en EI avec un statut de DEPP mais bien avec une situation d'emploi dans une entreprise « classique ».

Une telle démarche s'inscrit donc dans la perspective d'une analyse coûts-bénéfices. Autrement dit, nous étudions non seulement les coûts engendrés par la mission des EI – la création d'emplois – mais également les bénéfices qu'elles génèrent pour le budget public. Précisons dès à présent que seuls les coûts et les bénéfices pour les finances publiques sont abordés. Les effets psychosociaux ou humains, par nature difficilement ou non quantifiables, ne sont pas pris en considération. C'est, selon nous, la limite la plus importante de ce genre d'exercice. Il est évident que les effets de la création d'emploi pour les DEPP ne se résument pas en termes de coûts ou de bénéfices pour les pouvoirs publics. Tous les aspects liés à la reconnaissance sociale, au mieux-être des personnes, etc., ainsi que ceux relatifs à la diminution des fractures sociales entre différents groupes et à la diminution de la délinquance mériteraient également une évaluation approfondie.

Les données relatives aux DEPP proviennent d'une enquête réalisée entre mars 2003 et mai 2003 sur 10 entreprises d'insertion (4) et des dossiers administratifs de la Direction générale de l'économie et de l'emploi du Ministère de la Région wallonne. Les données utilisées pour déterminer l'effet de perte sèche sont également issues d'enquêtes réalisées auprès des travailleurs en insertion entre février 2003 et juin 2003.

Le calcul de l'impact budgétaire de l'engagement d'une personne DEPP au sein d'une EI ne peut être entamé sans une délimitation du champ d'investigation. Ainsi, dans la première section, nous exposons la méthodologie utilisée et les différentes hypothèses à poser pour la suite de l'étude. Ensuite, nous étudions les coûts et les bénéfices liés aux situations dans lesquelles la personne est DEPP. Dans la troisième section, nous entrons dans le cœur de l'analyse de l'impact budgétaire. Les coûts et

(3) L'effet de perte sèche mesure le pourcentage de travailleurs en entreprise d'insertion qui auraient de toute manière trouvé un autre emploi en l'absence de ces entreprises.

(4) Quarante-deux entreprises sociales d'insertion étaient en activité au moment de l'enquête.

les bénéfiques pour les finances publiques liés à la situation « travailleur en entreprise d'insertion » y sont examinés. Dans la quatrième section, nous assemblons les résultats obtenus dans des tableaux récapitulatifs, selon l'hypothèse qu'il n'y a pas d'effet de perte sèche. Les principaux résultats, toujours selon cette hypothèse, sont alors analysés et interprétés dans la cinquième section. Enfin, nous introduisons l'influence de l'effet de perte sèche sur l'impact budgétaire net réel dans la sixième section.

2. CADRE D'ANALYSE

2.1. METHODOLOGIE

La méthodologie utilisée dans la suite se base largement sur celle développée par Jadoul (2000) dans son évaluation du coût pour les pouvoirs publics du financement des services de proximité par les politiques actives d'emploi (5). Le cadre particulier des entreprises d'insertion a néanmoins nécessité des ajustements par rapport à ce schéma de base.

Dans l'introduction, nous avons défini l'impact budgétaire comme la différence pour les pouvoirs publics entre les recettes et les dépenses liées à deux situations distinctes. Dans la première situation, la personne est demandeuse d'emploi particulièrement difficile à placer. Dans la seconde situation, elle occupe un poste de travail rémunéré dans une entreprise d'insertion. En d'autres mots, l'impact budgétaire est la différence au niveau du besoin net de financement des pouvoirs publics entre deux situations différentes. Si l'impact est positif, on parle de bénéfice budgétaire. S'il est négatif, on parle de coût budgétaire.

ENCADRE 1:

Impact budgétaire de l'embauche d'un DEPP dans une EI =
 $(CSS_{ei} - CSS_{depp}) + (Impôt_{ei} - Impôt_{depp}) - (Social_{ei} - Social_{depp}) - (TVA_{ei} - TVA_{depp}) - Subsidés$ avec :

- « DEPP » = situation de demandeur d'emploi particulièrement difficile à placer et « EI » = situation de travail en entreprise d'insertion;
- $(CSS_{ei} - CSS_{depp})$ = variation des recettes parafiscales consécutives à l'embauche d'un DEPP dans une entreprise d'insertion (cotisations de sécurité sociale, ...);
- $(Impôt_{ei} - Impôt_{depp})$ = variation des recettes fiscales consécutives à l'embauche d'un DEPP dans une entreprise d'insertion;
- $(Social_{ei} - Social_{depp})$ = variation des dépenses sociales consécutives à l'embauche d'un DEPP dans une entreprise d'insertion;
- $(TVA_{ei} - TVA_{depp})$ = variations dans les recettes de TVA;
- Subsidés = subsides consacrés à l'emploi dans les EI.

(5) Nous nous sommes également inspirés des travaux de Festjens et al. (1997) et Bresseleers et al. (2004) sur le coût budgétaire d'un chômeur, et de l'étude de Dusart et Gregoire (2003) sur le calcul de l'impact budgétaire de l'engagement de personnes handicapées dans les entreprises de travail adapté en Région wallonne.

Cette définition contient l'ensemble des variations des recettes parafiscales (cotisations de sécurité sociale personnelles et patronales), des recettes fiscales (impôt sur les personnes physiques, impôt indirect, impôt des sociétés), des recettes de TVA et des dépenses sociales (allocations de chômage, de minimex, ...). Le tableau suivant reprend ces différents éléments.

TABLEAU 1 : IMPACT BUDGETAIRE DE L'EMBAUCHE D'UN DEMANDEUR D'EMPLOI DANS UNE ENTREPRISE D'INSERTION

Situation	(EI)	(DEPP)	(EI)-(DEPP)
Bénéfices	CSS _{ei} Impôts _{ei} TVA _{ei}	CSS _{depp} Impôts _{depp} TVA _{depp}	+ (CSS _{ei} - CSS _{depp}) + (Impôts _{ei} - Impôts _{depp}) + (TVA _{ei} - TVA _{depp})
Coûts	Social _{ei} Subsides	Social _{depp}	+ (Social _{ei} - Social _{depp}) + Subsides
Bénéfices - Coûts	+ CSS _{ei} + Impôts _{ei} + TVA _{ei} - Social _{ei} - Subsides	+ CSS _{depp} + Impôts _{depp} + TVA _{depp} - Social _{depp}	+ (CSS_{ei} - CSS_{depp}) + Impôts_{ei} - Impôts_{depp} + (TVA_{ei} - TVA_{depp}) - (Social_{ei} - Social_{depp}) - Subsides
	solde net de financement en (EI)	solde net de financement en (DEPP)	----- Impact budgétaire de l'embauche d'un DEPP dans une EI

Source : JADOUL (2000, p. 15).

2.2. HYPOTHESES

Soulignons dès à présent que notre analyse de l'impact budgétaire d'un demandeur d'emploi particulièrement difficile à placer dans une entreprise d'insertion décrite ci-dessus souffre de certaines limites :

Premièrement, l'analyse est statique, or les subsides sont dégressifs et limités dans le temps (4 années par travailleur) (6). Ce choix est motivé par le fait que le but des entreprises d'insertion est majoritairement de conserver les travailleurs dans l'entreprise. L'emploi proposé n'est donc pas un « emploi SAS ». A ce propos, une étude du CIRIEC (2003, p. 15) montre que pour la majorité des entreprises d'insertion (29 EI

(6) Le mode de subventionnement des entreprises d'insertion est expliqué dans la section 4.

sur 42), l'objectif prioritaire est la création d'emplois stables pour les DEPP. Selon ce même rapport (p. 109), le taux de rotation des DEPP est faible voire nul dans la moitié des EI. Cependant, considérer l'analyse comme statique biaise évidemment les résultats en défaveur du présent car, à partir de la cinquième année suivant l'engagement, les travailleurs sont complètement à charge de l'entreprise d'insertion. Pour éliminer une partie de ce biais, nous avons additionné tous les subsides octroyés pour les DEPP, et ensuite, nous avons divisé ce montant par le nombre de DEPP travaillant dans l'entreprise (qu'ils soient subventionnés ou non). Nous obtenons donc un montant moyen mensuel de subventionnement par travailleur. Ce montant sera évidemment variable dans le futur. Si les EI procèdent à de nombreux engagements, la subvention moyenne par travailleur augmentera probablement. Au contraire, si les EI maintiennent le nombre actuel de travailleurs, les subsides diminueront fortement au fil des ans. Signalons qu'un subside est néanmoins stable à travers le temps, à savoir celui octroyé pour le poste de l'accompagnateur social.

En second lieu, pour des raisons évidentes de délimitation de l'analyse, les conséquences macroéconomiques des investissements des EI restent en dehors du cadre de notre étude. Les dépenses connexes liées à l'inactivité professionnelle ou à l'embauche des demandeurs d'emploi en EI n'interviennent pas non plus dans la détermination du coût budgétaire (frais de fonctionnement des parastataux sociaux ou d'autres organismes tels que l'AWIPH, l'ONEM, les CPAS, etc.). D'une part, ces dépenses sont difficilement estimables. D'autre part, nous posons l'hypothèse que l'impact budgétaire est à ce sujet nul : le traitement du dossier d'une personne DEPP par l'une ou l'autre de ces institutions est ici supposé identique.

Troisièmement, afin d'homogénéiser les calculs et les résultats, tous les chiffres utilisés dans notre travail se rapportent à l'année 2001. Celle-ci est l'année la plus récente pour laquelle nous disposons de l'ensemble des données nécessaires aux calculs. Des modifications mineures sont intervenues depuis en ce qui concerne, entre autres, les montants des allocations sociales (chômage, minimex, ...) et les rémunérations moyennes dans les EI. Nous ne tenons pas compte de ces changements dans la suite du texte.

En quatrième lieu, nous formulons une hypothèse pour la prise en compte de l'effet de perte sèche. En effet, selon les calculs présentés dans la suite de l'analyse, 30% des travailleurs en EI auraient de toute manière trouvé un emploi en moyenne 2 ans après la date de référence choisie pour évaluer l'effet de perte sèche. Toutefois, rien n'indique que ces travailleurs auraient retrouvé un emploi non subsidié. Pour 30% des travailleurs, admettre que les subsides constituent une perte pour les pouvoirs publics constitue donc une vision trop pessimiste de la réalité. Cependant, considérer que ces travailleurs n'auraient en aucun cas retrouvé un emploi non subventionné aboutirait à une vision beaucoup trop optimiste. Le véritable impact budgétaire se situe donc entre ces deux résultats. Nous avons en outre fait l'hypothèse que ces 30% se répartissent de manière équitable entre les différentes catégories de DEPP considérées (voir la section 3.2).

Cinquièmement, le calcul de l'impôt est ici quelque peu simplifié. En raison des données disponibles, la seule exonération d'impôts retenue est l'exonération de base (5.350 EUR pour un isolé et 4.240 EUR pour chaque conjoint en l'an 2001). Les exonérations pour enfants à charge ainsi que les autres exonérations liées à des situations familiales particulières ne sont pas incluses dans l'analyse. La réduction d'impôts pour revenu de remplacement est la seule réduction dont il est tenu compte. Les compléments d'impôts tels que les additionnels communaux ou la contribution complémentaire de crise ne sont pas non plus pris en compte.

3. DEMANDEUR D'EMPLOI PARTICULIEREMENT DIFFICILE A PLACER

3.1. DEFINITION

Dans cette étude, nous nous concentrons sur l'impact budgétaire pour les pouvoirs publics de l'engagement de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer (DEPP) dans les entreprises d'insertion. Ce public-cible (les DEPP) est une des raisons de l'existence des EI. En effet, une des conditions d'agrément des entreprises d'insertion stipule que ces dernières doivent s'engager à compter parmi les personnes engagées dans les liens d'un contrat de travail des demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer.

Par DEPP, il faut entendre tout demandeur d'emploi qui, au moment de son engagement, est inscrit comme demandeur d'emploi au FOREM depuis vingt-quatre mois au moins; il ne peut être titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et, au cours des douze derniers mois, ne peut avoir bénéficié d'un enseignement de plein exercice ni travaillé plus de cent cinquante heures comme salarié ou plus d'un trimestre comme travailleur indépendant (7).

(7) La notion de DEPP est définie dans le Décret du 16 juillet 1998 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées. Est assimilée à un demandeur d'emploi particulièrement difficile à placer : 1° toute personne qui, au moment de son engagement, est inscrite comme demandeur d'emploi au FOREM et bénéficie du minimum de moyens d'existence ou de l'aide sociale des centres publics d'aide sociale; 2° toute personne ayant été occupée au moins pendant un mois, durant les six mois précédant son engagement, dans le cadre des articles 60, § 7, et 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale; 3° toute personne inscrite auprès de l'AWIPH et inscrite comme demandeur d'emploi au FOREM qui, au cours des six mois précédant son engagement, n'a pas travaillé plus de cent cinquante heures comme salarié ou durant plus d'un trimestre comme travailleur indépendant; 4° toute personne inscrite auprès de l'AWIPH dont l'occupation dans une entreprise de travail adapté a pris fin dans les six mois précédant son engagement; 5° toute personne ayant terminé, au cours des six mois précédant son engagement, une formation au sein d'une entreprise de formation par le travail reconnue par la Région wallonne; 6° toute personne ayant été, au cours des six mois précédant son engagement, dans les liens d'un contrat d'apprentissage industriel et inscrite comme demandeuse d'emploi au FOREM.

3.2. SITUATION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DEPP AVANT DE TRAVAILLER EN ENTREPRISES D'INSERTION

Afin d'établir l'impact budgétaire de l'embauche d'un DEPP en entreprise d'insertion, nous devons connaître sa situation socioprofessionnelle (chômeur, etc.) avant l'engagement.

Sur base d'enquêtes menées en février, mars et avril 2003 auprès de responsables de dix entreprises d'insertion et en recoupant les informations obtenues avec les données administratives sur les DEPP de la Direction générale de l'économie et de l'emploi (DGEE) de la Région wallonne, nous obtenons que 46% des DEPP étaient chômeurs de longue durée avant l'entrée dans une EI. Les autres situations sont présentées dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 2 : SITUATION PRINCIPALE DES TRAVAILLEURS AVANT EMBAUCHE EN EI

Chômeurs de longue durée	46%
Bénéficiaires du minimex	31,50%
Stagiaires en entreprises de formation par le travail (EFT)	12,50%
Bénéficiaires d'allocations pour personnes handicapées	5%
Travailleurs en entreprises de travail adapté (ETA)	5%

Source : enquêtes et données administratives DGEE

Les DEPP sont bénéficiaires soit des allocations de chômage, soit du minimex, soit de l'allocation de remplacement de revenus pour personnes handicapées. Nous envisageons également les cas où ils sont engagés dans une entreprise de travail adapté (ETA) et lorsqu'ils sont sans revenu mais bénéficiant d'une prime en tant que stagiaire EFT. Nous postulons par commodité que les DEPP ne combinent pas deux situations distinctes (par exemple, ils ne sont pas simultanément bénéficiaires du minimex et stagiaire EFT).

Avant d'examiner plus en détails ces différents cas de figure, il faut envisager la situation familiale des DEPP (cohabitant avec ou sans charge de famille, isolé) car les montants octroyés aux chômeurs, aux minimexés et aux bénéficiaires d'allocations de remplacement de revenus varient en fonction de celle-ci. Les données disponibles collectées lors de l'enquête auprès de 10 EI indiquent que 33% des DEPP étaient cohabitants avec charge de famille, 36% étaient des personnes isolées et 30% étaient cohabitants sans charge de famille. Par souci de simplification, nous déterminons que les DEPP se répartissent équitablement en trois catégories : un tiers de cohabitants avec charge de famille, un tiers de personnes isolées et un tiers de cohabitants sans charge de famille.

3.2.1. Bénéficiaire des allocations de chômage

Parmi les DEPP, 46% étaient bénéficiaires d'allocations de chômage avant leur embauche par une entreprise d'insertion.

Pour déterminer l'impact budgétaire lié à cette situation, nous prenons en considération uniquement le montant minimum d'allocations de chômage. Ce choix se justifie aisément par le fait que, dans les cas où les DEPP travaillaient avant de s'inscrire comme chômeur complet indemnisé, ils occupaient généralement des emplois peu rémunérés (vu leur faible qualification). Ainsi, cette hypothèse nous permet de ne pas considérer la durée du chômage, étant donné que pour les montants minimaux, il n'y a pas de différence entre la 1^{ère} année et les années suivantes. De plus, nous ne tenons pas compte des allocations de chômage avec complément d'ancienneté pour les travailleurs âgés de 50 ans et plus. Signalons enfin que tout travailleur handicapé a droit à des allocations de chômage sous les mêmes conditions et modalités qu'un chômeur ordinaire s'il répond aux conditions générales (8).

Selon les hypothèses formulées ci-dessus et sur base des montants en vigueur en 2001, nous retenons les données suivantes pour les allocations de chômage (par mois) : 826,54 EUR pour un cohabitant avec charge de famille, 625,56 EUR pour un isolé et 459,94 EUR pour un cohabitant sans charge de famille. Le paiement des allocations de chômage est considéré comme un coût pour l'Etat fédéral. Le coût mensuel moyen est donc de 637,35 EUR (9).

En outre, les allocations de chômage sont considérées comme des revenus. Elles sont donc imposables. Nous obtenons les montants d'imposition suivants pour l'année 2001 :

(8) Voir le Guide de la Personne Handicapée du SPF Sécurité sociale. Pour répondre aux conditions générales, il faut entre autres prouver, dans le cas d'un travail effectué précédemment en Belgique, un certain nombre de jours salariés au cours d'une certaine période précédant immédiatement la demande d'allocation de chômage.

(9) Ce montant est obtenu en considérant qu'il y a 1/3 de cohabitant avec charges de famille, 1/3 de cohabitant sans charge de famille et 1/3 de personnes isolées.

TABLEAU 3 : CALCUL DE L'IMPOT ANNUEL – BENEFICIAIRE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE

Statut	Revenu annuel	Quotité exemptée ¹	Base imposable	Impôt dû annuellement ²	Montant de base de la réduction d'impôt ³
	A	B	C = A - B	D = C * 25%	E
Chômeur isolé	7.506,72	5.350	2.156,72	539,18	1.550
Chômeur cohabitant avec charge de famille	9.918,48	4.240	5.678,48	1.419,62	1.810
Chômeur cohabitant sans charge de famille	5.519,28	4.240	1.279,28	319,82	1.810

¹ L'exonération de base est de 5.350 EUR pour un isolé et de 4.240 EUR pour chaque conjoint (Memento fiscal 2002).

² Les barèmes progressifs de l'impôt pour l'année 2001 utilisés dans l'analyse proviennent du Memento fiscal 2002.

³ Les allocations de chômage et autres indemnités octroyés en compensation d'une perte totale ou partielle de revenus de l'activité professionnelle bénéficient d'une réduction d'impôt (réduction d'impôt pour les revenus de remplacement). Pour l'année 2001 (exercice d'imposition 2002) les montants de base de réduction d'impôt pour les allocations ordinaires de chômage sont de 1.550 EUR pour un isolé et de 1.810 EUR pour les personnes considérées comme conjoint (Memento fiscal 2002).

Par conséquent, compte tenu des hypothèses faites ci-dessus, les chômeurs ne paient pas l'impôt car les montants de base de la réduction d'impôt sont supérieurs à l'impôt dû annuellement. Le gain en termes d'impôts pour l'Etat fédéral est donc ici nul.

3.2.2. Bénéficiaire du minimex

Le minimex est une prestation sociale garantissant un revenu minimal aux personnes dont les ressources sont insuffisantes ou nulles (10). Selon nos données, 31,50% des DEPP bénéficiaient de cette prestation sociale avant de travailler dans une EI. Sur base des données officielles, les montants mensuels du minimex retenus au 1 juillet 2001 sont de 733,63 EUR pour un cohabitant avec charge de famille, de 550,22 EUR pour un isolé et de 366,82 EUR pour un cohabitant sans charge de famille. Le coût mensuel moyen est donc de 550,22 EUR. Ils sont à charge de l'Etat fédéral. Les rentrées financières sont nulles pour l'Etat fédéral lorsqu'une personne perçoit le minimex car ces revenus ne sont pas soumis à l'impôt des personnes physiques.

(10) Etant donné que notre étude porte sur l'année 2001, nous ne prenons pas en considération les mesures intervenues dans le cadre de la loi sur le revenu d'intégration (loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale).

3.2.3. Personne handicapée : l'allocation de remplacement de revenus

Cette allocation vise à remplacer ou à compléter le revenu de la personne handicapée qui est incapable, en raison de son handicap, d'acquies un revenu suffisant. Elle est accordée à la personne qui, suite à son handicap, voit sa capacité de gain réduite à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail (à l'exclusion de l'emploi protégé) (11).

Nous supposons que les DEPP qui bénéficient de cette allocation n'ont pas d'autres revenus. Par conséquent, un cohabitant avec charge de famille perçoit mensuellement dans ce cas un montant de 748,32 EUR, un isolé reçoit lui 561,24 EUR, et un handicapé cohabitant sans charge de famille 374,19 EUR. Ces montants sont des coûts pour l'Etat fédéral. Le coût moyen mensuel est donc de 561,25 EUR. Par ailleurs, les personnes handicapées qui perçoivent des allocations de remplacement de revenus bénéficient d'une réduction d'impôt (12). Etant donné que les montants de la réduction d'impôt dépassent l'impôt dû, elles ne payent pas d'impôts.

TABLEAU 4 : CALCUL DE L'IMPOT ANNUEL - BENEFICIAIRE DES ALLOCATIONS DE REMPLACEMENT DE REVENUS

Statut	Revenu annuel	Quotité exemptée	Base imposable	Impôt dû annuellement	Montant de base de la réduction d'impôt
	A	B	$C = A - B$	$D = C * 25\%$	E
Chômeur isolé	6.734,80	5.350	1.384,80	346,2	1.550
Chômeur cohabitant avec charge de famille	8.979,82	4.240	4.739,82	1.184,96	1.810
Chômeur cohabitant sans charge de famille	4.490,27	4.240	250,27	62,57	1.810

(11) Le Guide de la Personne Handicapée énonce les conditions générales d'obtention de cette allocation. Parmi celles-ci retenons que la personne handicapée doit être âgée de 21 ans au minimum, de nationalité belge et être domiciliée en Belgique. Nous ne prenons pas ici en compte les allocations aux personnes handicapées octroyées dans le cadre de la loi du 27 juin 1969 pour les allocations ayant pris cours avant le 1er janvier 1975 et celles accordées entre le 31/12/1974 et le 01/07/1987. Nous considérons uniquement celles relevant de la loi du 27/02/1987 relative aux allocations aux handicapés.

(12) Mémento fiscal (2002, p. 36). Pour l'année 2001 (exercice d'imposition 2002) les montants de base de réduction d'impôt pour les autres revenus de remplacement sont de 1.550 EUR pour un isolé et de 1.810 EUR pour les personnes considérées comme conjoint.

3.2.4. Emploi dans une entreprise de travail adapté

Certains DEPP travaillaient en ETA avant de rejoindre une entreprise d'insertion. Dans Dusart et Grégoire (2003, p. 97), le salaire brut mensuel moyen par travailleur handicapé équivalent temps plein (ETP) dans les ETA a été calculé pour l'année 2000 ainsi que les différents bénéfices pour les pouvoirs publics liés à cette situation. Le salaire brut moyen était de 1.098,68 EUR en l'an 2000 (13). Les bénéfices pour les pouvoirs publics liés à cette situation sont repris dans le tableau suivant :

TABLEAU 5 : BENEFICES POUR LES POUVOIRS PUBLICS DANS LE CAS ETA

	Chef de famille	Isolé	Cohabitant	Moyenne
CSS patronales	294	294	294	294
CSS personnelles	153	153	153	153
Impôts	177	150	177	168
Total	624	597	624	615

Source : Dusart et Grégoire (2003).

Le bénéfice moyen pour les pouvoirs publics est donc de 615 EUR par mois. Dans le tableau suivant, nous reprenons les coûts pour les pouvoirs publics :

TABLEAU 6 : COUTS POUR LES POUVOIRS PUBLICS DANS LE CAS ETA

	Chef de famille	Isolé	Cohabitant	Moyenne
Subsides AWIPH	830	830	830	830
Autres subventions	66	66	66	66
Réduction ONSS	268	268	268	268
Total	1.164	1.164	1.164	1.164

Source : Dusart et Grégoire (2003)

Le coût moyen pour les pouvoirs publics est de 1.164 EUR.

(13) Les données portent sur l'année 2000. Etant donné que ces données sont les seules dont nous disposons sur ce sujet, nous les utilisons dans notre analyse.

3.2.5. Sans revenu mais bénéficiaire de la prime « EFT »

La prime horaire pour un stagiaire en entreprise de formation par le travail (EFT) est de 1 EUR brut de l'heure. Selon les données collectées lors des enquêtes, les stagiaires EFT percevaient mensuellement 168 EUR (14) avant leur entrée dans une entreprise d'insertion.

Les bénéfices pour les pouvoirs publics liés à cette situation sont nuls vu la faiblesse des revenus des stagiaires EFT. Les coûts consistent uniquement en la prime EFT, c'est-à-dire 168 EUR par mois.

3.3. LES IMPOTS INDIRECTS

L'examen des différentes situations socioprofessionnelles réalisé ci-dessus nous enseigne que les gains pour les pouvoirs publics sont limités. En fait, l'impôt indirect constitue l'unique bénéfice pour les pouvoirs publics lié à ces situations. On fait l'hypothèse que le taux de consommation est de 100% pour les personnes qui reçoivent des revenus de remplacement. Pour celles qui perçoivent des revenus de leur travail (par exemple dans les ETA), le taux de consommation est de 83,4%. Le taux d'imposition retenu est de 18,7% (15).

TABLEAU 7 : LE CALCUL DE L'IMPOT INDIRECT

Situations	Statut familial	Revenus	Taux de consommation	Impôts indirects (18,7%)
Allocations de chômage	Chef de famille	826,54	100%	154,56
	Cohabitant	459,94	100%	86,01
	Isolé	625,56	100%	116,98
Minimex	Chef de famille	733,63	100%	137,19
	Cohabitant	366,82	100%	68,60
	Isolé	550,22	100%	102,89
Allocation pour personnes handicapées	Chef de famille	748,32	100%	139,94
	Cohabitant	374,19	100%	69,97
	Isolé	561,24	100%	104,95
ETA	Chef de famille	778,06	83,4%	121,35
	Cohabitant	778,06	83,4%	121,35
	Isolé	804,71	83,4%	125,50
EFT	Tous	168	100%	31,41

(14) Nous obtenons ce nombre en multipliant 1 EUR par le nombre d'heures moyennes prestées par mois (168).

(15) Voir Festjens et al. (1997).

Afin de simplifier les résultats, nous établissons une moyenne pour les trois situations familiales. Par conséquent, dans la situation « bénéficiaires des allocations de chômage », les impôts indirects s'élèvent à 119,18 EUR. Pour les situations « minimex », « allocations pour personnes handicapées », ETA et EFT, ils sont respectivement de 102,89 EUR; de 104,95 EUR; de 122,73 EUR et de 31,41 EUR.

4. TRAVAILLEUR EN ENTREPRISE D'INSERTION

4.1. CARACTERISTIQUES DE L'EMPLOI EN ENTREPRISE D'INSERTION

Cette sous-section a pour objectif de préciser la rémunération moyenne des travailleurs DEPP dans les EI (16) afin de calculer les niveaux d'impôts et de cotisations sociales personnelles et patronales.

4.1.1. Le nombre d'heures de travail par travailleur DEPP en équivalent temps plein

Pour déterminer le salaire mensuel des travailleurs DEPP en équivalent temps plein, nous quantifions le nombre d'heures de travail mensuelles rémunérées par les entreprises d'insertion pour les travailleurs DEPP. Ce nombre d'heures de travail sera utilisé plus loin comme base de calcul pour la mesure des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt.

A raison de 38 heures légales par semaine dans la majorité des EI et de 52 semaines de travail par an, nous obtenons le nombre maximal d'heures de travail possibles annuellement, soit 1976 heures (52x38).

Il faut à présent déduire les heures non rémunérées. Parmi celles-ci, figurent les heures de chômage technique et une partie des heures d'absentéisme (17). Le taux d'absentéisme se divise en 5 catégories : les maladies de courte durée, les maladies de longue durée, les accidents de travail, les absences injustifiées et les absences justifiées. Les heures d'absence pour cause de maladies de longue durée et d'absences injustifiées, ainsi que les heures de chômage ne sont pas rémunérées.

Sur base des informations recueillies auprès des entreprises enquêtées, le taux moyen d'absences (maladies, accidents de travail et absences justifiées et injustifiées) est de 13%. Nous considérons au regard d'une étude précédente (Dusart et Grégoire, 2003, p. 96) que les maladies de courte durée, les accidents de travail et les absences justifiées représentent 50% du total des absences. Dès lors, si nous

(16) Par rémunération, on entend le salaire brut majoré de la cotisation patronale due, en ce compris les cotisations pour les vacances annuelles. Par salaire, on entend le salaire brut.

(17) Dans les statistiques, tous les pourcentages expriment des rapports en journées de travail. Nous gardons ces mêmes pourcentages, mais nous les appliquons aux heures de travail.

comptabilisons ces dernières, et que nous les déduisons du nombre maximal d'heures de travail possibles annuellement, nous obtenons le nombre d'heures rémunérées annuellement (18).

De ce fait, le nombre d'heures de travail rémunérées par mois est de 155 heures (1860/12). On considère que les heures de vacances annuelles sont également rémunérées de la même façon car elles sont payées via un organisme de paiement par les cotisations patronales destinées aux vacances annuelles.

4.1.2. La politique salariale en EI

A partir des données des enquêtes réalisées auprès des dirigeants d'entreprises d'insertion et des minima en vigueur en 2001 dans différentes commissions paritaires, nous avons calculé un salaire brut moyen de 8,88 EUR par heure pour les travailleurs dans les entreprises d'insertion.

La plupart des travailleurs des EI sont sous statut ouvrier. Toutefois, certains travailleurs des EI sont sous statut employé. Etant donné qu'il s'agit d'une minorité, nous considérons dans la suite que tous les travailleurs en insertion sont ouvriers.

TABLEAU 8 : SALAIRE BRUT MENSUEL MOYEN PAR TRAVAILLEUR DEPP

Salaire horaire moyen	Nombres d'heures de travail annuelles par travailleur DEPP en ETP	Nombre d'heures de travail mensuelles par travailleur DEPP en ETP	Salaire brut mensuel moyen par travailleur DEPP en ETP
8,88 EUR	1.860	155	1.376,40 EUR

Compte tenu des hypothèses mentionnées ci-dessus, le salaire brut mensuel est donc de 1.376,40 EUR en 2001. Ce résultat est très important car il nous permet de déterminer les gains pour les pouvoirs publics en termes de cotisations de sécurité sociale et d'impôts.

4.2. LES BENEFICES POUR LES POUVOIRS PUBLICS

L'activité des entreprises d'insertion, et plus précisément la mise au travail de DEPP dans ces structures, génère des gains pour les pouvoirs publics. Nous examinons à présent les six bénéfices possibles, à savoir les cotisations de sécurité sociale personnelles, les cotisations de sécurité sociale patronales, l'impôt sur le revenu, l'impôt indirect sur la consommation, la TVA et l'impôt des sociétés.

(18) Détails des calculs :

1) Proportion d'heures non rémunérées : $50\% \cdot 13\% = 6,25\%$.

2) Proportion d'heures rémunérées : $1976 - 0.0625 \cdot X = X \Rightarrow X = 1976 / 1.0625 = 1860$.

4.2.1. Cotisations de sécurité sociale personnelles simples et sur le double pécule de vacances

Les travailleurs DEPP des EI sont tenus de payer des cotisations de sécurité sociale (CSS) personnelles de 13,07 % sur leur salaire brut majoré de 8 %. Ceci résulte du fait qu'ils reçoivent leur pécule de vacances non pas de leur employeur, mais de l'Office National des Vacances Annuelles ou d'une autre caisse de paiement de vacances.

Par conséquent, ils ne perçoivent pas de rémunération de la part de leur employeur pour leurs journées de vacances légales (pécule simple de vacances). Aussi, en majorant la base de calcul de 8 %, les cotisations personnelles et patronales dues sur le pécule simple de vacances sont payées indirectement, en même temps que la rémunération ordinaire.

Dans notre étude, nous ne majorons pas de 8% le salaire brut des travailleurs ouvriers handicapés car tous nos résultats sont exprimés en mois. Nous considérons que les douze mois de l'année sont identiques. Nous émettons donc l'hypothèse que les EI ne cotisent pas auprès de l'ONVA ou d'une autre caisse de vacances, mais qu'elles paient le pécule directement à l'ouvrier (19).

a) CSS personnelles simples

Dans le tableau suivant, nous chiffrons, à partir du salaire mensuel brut moyen calculé plus haut, les cotisations personnelles de sécurité sociale des travailleurs DEPP.

TABLEAU 9 : CALCUL DES CSS PERSONNELLES DES TRAVAILLEURS DEPP

Salaire brut mensuel moyen	CSS personnelles (13,07 %) mensuelles	Salaire mensuel imposable
1.376,40	159,1	1.217,30

Nous reportons dans les tableaux récapitulatifs de la section suivante le gain mensuel de 159,1 EUR par travailleur pour l'Etat fédéral.

b) CSS personnelles sur le double pécule de vacances

Le pécule de vacances légales se compose d'un simple pécule de vacances correspondant au salaire pour maximum quatre semaines de vacances et d'un double pécule de vacances pour ces quatre semaines de vacances.

(19) La cotisation totale pour les vacances annuelles s'élève en l'an 2001 à 16,27%, dont 6% seulement sont réclamés trimestriellement. Les autres 10,07%, calculés sur 108% de la rémunération annuelle, sont payables dans le courant du mois d'avril de l'année suivant.

On considère que le simple pécule est payé directement par l'employeur à titre de rémunérations ordinaires. Les cotisations personnelles de sécurité sociale sont dès lors déjà calculées sur le simple pécule de vacances. Concentrons-nous par conséquent sur celle du double pécule de vacances :

TABLEAU 10 : CALCUL DES COTISATIONS PERSONNELLES DE SECURITE SOCIALE SUR LE DOUBLE PECULE DE VACANCES

Rémunération annuelle de base	11*1.376,40 = 15.140,40
A 108%	16.351,63
Pécule de vacances brut (15,38%)	2.514,88
Retenue sur le double pécule (13,07%) ¹	145,32
Retenue de solidarité (1%)	25,15
Pécule de vacances imposable	2.344,41
Double pécule de vacances imposable ²	1.031,54

¹ La retenue est de 13,07% sur le double pécule de vacances (qui représente 6,8% des rémunérations de base à 108%).

² Le double pécule de vacances représente 6,8% des rémunérations de base. Le pécule total équivaut à 15,38% de ces rémunérations. Par conséquent, le double pécule compte pour 44% dans l'entièreté du pécule.

Source : ONVA

Nous divisons la retenue sur le double pécule de vacances par douze afin d'obtenir le montant en mois. Ce montant de 12,11 EUR est payé à l'Etat fédéral. Nous ajoutons ce résultat aux 159,1 EUR obtenus dans le point précédent avant de les reporter dans les tableaux récapitulatifs. Ainsi, le montant total des cotisations personnelles de sécurité sociale est de 171,21 EUR.

4.2.2. Cotisations de sécurité sociale patronales

L'embauche de travailleurs DEPP dans les EI est soumise au paiement de cotisations patronales de sécurité sociale. Cependant, il existe une mesure de réduction de cotisations faveur des entreprises d'insertion et sociétés à finalité sociale (appelée mesure NAF 173) qui engagent des demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer (20). L'avantage consiste en l'exemption d'un certain pourcentage de cotisations patronales relatives aux régimes suivants : la pension de retraite et de survie, l'assurance maladie-invalidité, le chômage, les allocations familiales, le fonds des maladies professionnelles, le fonds des accidents de travail, la modération salariale,

(20) La définition de DEPP diffère légèrement de celle en vigueur dans le décret de 1998. Par commodité, nous postulons que tous les DEPP « entreprises d'insertion » entrent dans le cadre de la mesure NAF 173.

la cotisation spéciale concernant le chômage. De plus, l'exonération est dégressive : 100% la première année qui suit l'engagement, 75% la seconde année, 50% la troisième année et 25% la quatrième année. Le tableau suivant propose le calcul du taux de cotisations patronales dues par les travailleurs DEPP des EI.

TABLEAU 11 : TAUX DE COTISATIONS PATRONALES DE SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS MANUELS DEPP EN EQUIVALENT TEMPS PLEIN (ETP) EN L'AN 2001

COTISATIONS PATRONALES DE SECURITE SOCIALE	TAUX
Pensions	8,86%
Indemnités	2,35%
Soins de santé	3,80%
Allocations de chômage	1,46%
Allocations familiales	7,00%
Accidents du travail	0,30%
Maladies professionnelles	1,10%
Cotisations de base	24,87%
Congé-éducation payé	0,04%
Cotisation de base destinée au Fonds de fermeture d'entreprises	0,14%
Cotisation spéciale destinée au Fonds de fermeture d'entreprises ¹	0,16%
Sous total	25,21%
Modération salariale	5,67 + 5,67 des cotisations patronales dues = 7,1%
Accueil des enfants	0,05%
Accompagnement des chômeurs	0,10%
Total du montant des cotisations patronales dues²	32,46%
Total du montant des cotisations non exonérées	0,51%

¹ La cotisation spéciale destinée au Fonds de fermeture d'entreprises s'élevait, en l'an 2001, à 0,16%.

² Par simplification, nous ne tenons pas compte des cotisations dues à l'ONSS pour le fonds de sécurité d'existence et de la cotisation spéciale concernant le régime du chômage. Cette cotisation de 1,60% n'est due que par les employeurs qui, au 30 juin de l'année précédente, occupaient au moins 10 travailleurs. Les EI occupent en majorité moins de 10 travailleurs.

Source : ONSS

A partir de ce résultat, nous trouvons les recettes pour l'Etat fédéral liées à la perception des CSS patronales.

TABLEAU 12 : CALCUL DES CSS PATRONALES DES TRAVAILLEURS DEPP EN ETP

Salaires brut mensuel moyen	CSS Patronales (32,46%)	CSS patronales non exonérées (0,51%)
1.376,40	446,78	7,02

Les cotisations patronales de sécurité sociale pour chaque travailleur DEPP en ETP sont donc mensuellement de 446,78 EUR (21).

4.2.3. Impôt sur les personnes physiques

Les travailleurs du groupe cible sont redevables de l'impôt des personnes physiques sur leurs revenus salariaux. Nous présentons dans les tableaux suivants les calculs de l'impôt en fonction du statut familial.

TABLEAU 13 : CALCUL DE L'IMPOT POUR UN TRAVAILLEUR DEPP EN ETP, ISOLE

Salaire mensuel brut imposable	Salaire annuel brut imposable ¹	Quotité exemptée	Base imposable	Taux marginal d'imposition ²	Impôt du annuel-ment	Impôt du mensuelle-ment
A	B = 12*A	C	D = B - C	E	F = D * E	G = F / 12
1.217,30	15.639,14	5.350	10.289,14	40%	2.916,16	243,01

¹ Ce montant inclut le double pécule de vacances imposable de 1.031,54 EUR.

² Nous appliquons un taux d'imposition de 25% sur les premiers 6.570 EUR, un taux d'imposition de 30% sur les 2.140 EUR suivants et 40% sur les 1.579,14 restants.

TABLEAU 14 : CALCUL DE L'IMPOT POUR UN TRAVAILLEUR DEPP EN ETP, COHABITANT

Salaire mensuel brut imposable	Salaire annuel brut imposable ¹	Quotité exemptée	Base imposable	Taux marginal d'imposition ²	Impôt du annuel-ment	Impôt du mensuelle-ment
A	B = 12*A	C	D = B - C	E	F = D * E	G = F / 12
1.217,30	15.639,14	4.240	11.399,14	40%	3.360,16	280,01

¹ Ce montant inclut le double pécule de vacances imposable de 1.031,54 EUR.

² Nous appliquons un taux d'imposition de 25% sur les premiers 6.570 EUR, un taux d'imposition de 30% sur les 2.140 EUR suivants et 40% sur les 2.689,14 EUR restants.

Les bénéfiques pour l'Etat fédéral en termes d'impôt des personnes physiques sont mensuellement de 243,01 EUR pour une personne isolée et de 280,01 EUR pour les personnes conjointes. En moyenne, en tenant compte de la répartition entre les différentes situations familiales, nous obtenons donc 267,68 EUR.

(21) Les réductions structurelles de charges sociales interviendront dans la partie sur les coûts.

4.2.4. L'impôt indirect perçu sur la consommation

Lorsque les DEPP travaillent en entreprise d'insertion, ils rapportent en impôts indirects 148,10 EUR aux pouvoirs publics. Nous reportons les résultats directement dans les tableaux récapitulatifs.

TABLEAU 15 : LE CALCUL DE L'IMPOT INDIRECT

EI	Chef de famille	937,29	83,4%	146,17
	Cohabitant	937,29	83,4%	146,17
	Isolé	974,29	83,4%	151,95

4.2.5. La TVA

Selon nos calculs, nous obtenons un gain annuel en TVA de 138,57 EUR par travailleur, soit 11,55 EUR mensuellement. Pour obtenir ces montants, nous avons comparé les montants de TVA sur le chiffre d'affaires (rubrique 70 du plan comptable minimum normalisé - PLCM) et celui sur les achats et les services et biens divers (rubriques 60 et 61 du PCMN). Précisons que certains postes de la rubrique 61 ne sont pas soumis à la TVA (loyer, timbres,...) mais interviennent néanmoins dans nos calculs. L'apport en TVA peut donc être légèrement sous-estimé.

4.2.6. Impôt des sociétés

Sur base des bilans des entreprises d'insertion que nous avons visitées, nous déterminons que l'apport en impôts des sociétés est de 349,68 EUR par an par travailleur DEPP, soit mensuellement 29,14 EUR.

4.3. LES COÛTS POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Parmi les coûts pour les pouvoirs publics liés à l'activité des entreprises d'insertion, nous incluons les différents subsides ainsi que les réductions structurelles de charges sociales patronales.

4.3.1. Subsides

Le décret relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées prévoit une subvention en vue de soutenir le démarrage de l'activité et une prime pour l'engagement de chaque travailleur qui, lors de sa mise au travail, est considéré comme DEPP (22). Pour le chef d'entreprise, elle est fixée à 18.593 EUR la première année, à 12.395 EUR la seconde année et à 6.198 EUR la troisième

(22) Pour une description des différentes subventions, nous invitons le lecteur à consulter le décret du 16 juillet 1998 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées. La subvention pour le poste d'accompagnateur social introduite en 2002 n'est pas comprise dans nos calculs.

année. Par travailleur considéré comme DEPP engagé à plein temps, la prime équivaut à 4.958 EUR la première année d'occupation, à 3.719 EUR la deuxième année, à 2.479 EUR la troisième et à 1.240 EUR durant la quatrième année d'occupation. Elles sont toutes payées par la Région wallonne.

Le caractère dégressif des subventions octroyées au chef d'entreprise et aux DEPP rend difficile le calcul d'un subside moyen mensuel. Afin de trouver le résultat le plus précis possible, nous avons choisi d'additionner toutes les primes mentionnées ci-dessus car nous considérons que la subvention pour le démarrage (qui se matérialise sous la forme d'une prime dégressive compensant le salaire du dirigeant de l'entreprise) est à répartir entre les DEPP. Ensuite, nous avons divisé le montant global des primes par le nombre de DEPP en équivalent temps plein. Sur base des données administratives et des enquêtes, nous obtenons alors un montant de 450,09 EUR de subventions moyennes mensuelles par travailleur DEPP de la Région wallonne.

Il est essentiel de souligner que cette méthode de calcul souffre de certaines imperfections. En effet, le dispositif des entreprises d'insertion est relativement récent et, lors de notre récolte de données, beaucoup d'entreprises étaient dans une phase de démarrage avec une forte croissance de l'emploi. Près de 80% des primes étaient octroyées à des DEPP qui travaillaient dans l'entreprise depuis moins de deux ans. Il en résulte un montant moyen de primes élevé. Il sera intéressant d'observer les politiques d'engagement des dirigeants des entreprises d'insertion dans le futur : certains choisiront probablement d'avoir un turn-over élevé afin de bénéficier en continu des primes, d'autres préféreront une intégration à long terme de leurs travailleurs avec une politique de recrutement plutôt défensive. Le montant moyen mensuel de primes pourra varier fortement en fonction du choix de politique de recrutement des entrepreneurs et du nombre de création d'EI dans les prochaines années.

Signalons enfin que nous n'avons pas pris en compte les autres subventions (SINE, ACTIVA, AWIPH) car il est difficile de savoir si elles sont destinées aux DEPP ou à d'autres travailleurs n'ayant pas le statut de DEPP qui travaillent en EI.

4.3.2. Réduction structurelle de charges sociales

Les EI bénéficient d'une réduction de CSS patronales au titre de la réduction de cotisations en faveur des entreprises d'insertion et sociétés à finalité sociale (NAF 173). Nous avons calculé le taux moyen d'exonération de cotisations patronales par travailleur DEPP pour l'année 2001. Ce taux est de 77%.

TABLEAU 16 : CALCUL DU MONTANT MENSUEL DE LA REDUCTION DE CHARGES SOCIALES POUR LES TRAVAILLEURS DEPP EN ETP

Salaire brut mensuel	Cotisations patronales dues par mois	Cotisations patronales pouvant être exonérées par mois	Taux moyen de réduction des charges patronales par mois	Réduction de charges sociales par mois
1.376,40	446,78	439,76	77%	338,62

La réduction de charges sociales s'élève par travailleur DEPP à 338,62 EUR par mois.

5. LES RESULTATS DU CALCUL DE L'IMPACT BUDGETAIRE

En se basant sur le tableau 1 de la section 1, nous appliquons ce cadre général aux entreprises d'insertion, selon l'hypothèse que l'effet de perte sèche est nul :

TABLEAU 17 : IMPACT BUDGETAIRE DE L'EMBAUCHE D'UN DEMANDEUR D'EMPLOI DANS UNE ENTREPRISE D'INSERTION

Situation	EI	DEPP
Bénéfices	CSS personnelles et patronales Impôts directs et indirects TVA Impôt des sociétés	Impôts
Coûts	Subsides des pouvoirs publics Réduction ONSS patronales	Revenus de remplacement (allocations de chômage, minimex, etc.).

5.1. RESULTATS PAR SITUATION

5.1.1. Bénéficiaire des allocations de chômage (en EUR)

TABLEAU 18 : IMPACT BUDGETAIRE DE L'EMBAUCHE DANS UNE EI D'UN BENEFICIAIRE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE

BENEFICIAIRE DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE		EI	DEPP
Bénéfices	1. CSS personnelles	171,21	0
	2. CSS patronales	446,78	0
	3. IPP	267,68	0
	4. Impôt indirect	148,1	119,18
	5. TVA	11,55	0
	6. ISOC	29,14	0
	Total	1.074,46	119,18
Coûts	1. Subsidés	450,09	0
	2. Réd. ONSS	338,62	0
	3. Allocations de chômage		637,35
	Total	788,71	637,35
	Bénéfices - Coûts	285,75	-518,17
	Impact net = EI - DEPP		803,92

5.1.2. Bénéficiaire du Minimex (en EUR)

TABLEAU 19 : IMPACT BUDGETAIRE DE L'EMBAUCHE DANS UNE EI D'UN BENEFICIAIRE DES ALLOCATIONS DE MINIMEX

BENEFICIAIRE DES ALLOCATIONS DE MINIMEX		EI	DEPP
Bénéfices	1. PCSS personnelles	171,21	0
	2. PCSS patronales	446,78	0
	3. IPP	267,68	0
	4. Impôt indirect	148,1	102,89
	5. TVA	11,55	0
	6. ISOC	29,14	0
	Total	1.074,46	102,89
Coûts	1. Subsidés	450,09	0
	2. Réd. ONSS	338,62	0
	3. Allocations de minimex		550,22
	Total	788,71	550,22
	Bénéfices - Coûts	285,75	-447,33
Impact net = EI - DEPP		733,08	

5.1.3. Bénéficiaires des allocations de remplacement de revenus (en EUR)

TABLEAU 20 : IMPACT BUDGETAIRE DE L'EMBAUCHE DANS UNE EI D'UN BENEFICIAIRE DES ALLOCATIONS DE REMPLACEMENT DE REVENUS

BENEFICIAIRE DES ALLOC. POUR PERS. HAND.		EI	DEPP
Bénéfices	1. CSS personnelles	171,21	0
	2. CSS patronales	446,78	0
	3. IPP	267,68	0
	4. Impôt indirect	148,1	104,95
	5. TVA	11,55	0
	6. ISOC	29,14	0
	Total	1.074,46	104,95
Coûts	1. Subsidés	450,09	0
	2. Réd. ONSS	338,62	0
	3. Allocations de remplacement de revenu		561,25
	Total	788,71	561,25
	Bénéfices – Coûts	285,75	-456,3
Impact net = EI – DEPP			742,05

5.1.4. Emploi dans une entreprise de travail adapté (en EUR)

TABLEAU 21 : IMPACT BUDGETAIRE DE L'EMBAUCHE DANS UNE EI D'UN TRAVAILLEUR D'UNE ETA

EMPLOI DANS UNE ETA		EI	DEPP
Bénéfices	1. CSS personnelles	171,21	153
	2. CSS patronales	446,78	294
	3. IPP	267,68	122,73
	4. Impôt indirect	148,1	104,95
	5. TVA	11,55	185,01
	6. ISOC	29,14	0
	Total	1.074,46	859,69
Coûts	1. Subsidés	450,09	896
	2. Réd. ONSS	338,62	268
	Total	788,71	1.164
	Bénéfices – Coûts	285,75	-304,31
	Impact net = EI – DEPP		

5.1.5. Sans revenu mais bénéficiaire de la prime EFT (en EUR)

TABLEAU 22 : IMPACT BUDGETAIRE DE L'EMBAUCHE DANS UNE EI D'UN BENEFICIAIRE DE LA PRIME EFT

FORMATION EN EFT		EI	DEPP
Bénéfices	1. PCSS personnelles	171,21	0
	2. CSS patronales	446,78	0
	3. IPP	267,68	0
	4. Impôt indirect	148,1	31,41
	5. TVA	11,55	0
	6. ISOC	29,14	0
	Total	1.074,46	31,41
Coûts	1. Subsidés	450,09	0
	2. Réd. ONSS	338,62	0
	Total	788,71	168
	Bénéfices – Coûts	285,75	-136,59
	Impact net = EI – DEPP		422,34

5.2. RESULTATS PAR POUVOIR SUBSIDIANT

TABLEAU 23 : RESULTATS POUR LES POUVOIRS PUBLICS (EN EUR)

Situation avant engagement en EI	ETAT FEDERAL	REGION WALLONNE
Bénéficiaire des allocations de chômage	1.254,01	- 450,09
Bénéficiaire du Minimex en Euros	1.183,17	- 450,09
Bénéficiaires des allocations de remplacement de revenus	1.192,14	- 450,09
Emploi dans une entreprise de travail adapté	144,15	445,91
Sans revenu mais bénéficiaire de la prime EFT	704,43	-282,09

6. L'ENGAGEMENT DEPP DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION : BENEFICE OU COUT MONETAIRE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ?

Les tableaux de résultats de la section précédente montrent clairement que les pouvoirs publics sont globalement bénéficiaires de l'engagement des DEPP dans les entreprises d'insertion en 2001 (si l'effet de perte sèche est nul). En effet, en fonction de la situation des DEPP avant l'embauche dans une entreprise d'insertion, les gains pour les pouvoirs publics varient mensuellement entre 422,34 EUR et 803,92 EUR par DEPP engagé. Autrement dit, sur base annuelle, les bénéfices se situent entre 5.068,08 EUR et 9.647,04 EUR par personne DEPP engagée dans une entreprise d'insertion.

TABLEAU 24 : OCCUPATION DES TRAVAILLEURS AVANT EMBAUCHE EN EI

Situation socioprofessionnelle	Répartition	Impact budgétaire
Chômeurs de longue durée	46%	803,92
Bénéficiaires du minimex	31,50%	733,08
Stagiaires en entreprises de formation par le travail (EFT)	12,50%	422,34
Bénéficiaires d'allocations pour personnes handicapées	5%	742,05
Travailleurs en entreprises de travail adapté (ETA)	5%	590,06

A partir des répartitions entre les différentes situations socioprofessionnelles avant engagement dans une EI, nous obtenons un gain mensuel moyen pondéré de 720,12 EUR toutes catégories de travailleurs confondus.

Ces résultats positifs pour les finances publiques ne doivent pas occulter le fait que l'Etat fédéral, via le non-paiement des allocations de chômage, de minimex, etc. et via les gains supplémentaires en termes de cotisations de sécurité sociale et d'impôts, est largement bénéficiaire de la mise au travail de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer au sein des entreprises d'insertion. En effet, les gains pour l'Etat fédéral varient entre 144,15 EUR et 1.254,01 EUR. En reprenant les données du tableau 23, nous obtenons un gain moyen de 1.104,41 EUR mensuellement par DEPP.

La Région wallonne, quant à elle, doit contribuer mensuellement par le paiement de subventions entre 282,09 EUR et 450,09 EUR pour chaque DEPP en entreprise d'insertion n'ayant pas antérieurement travaillé en ETA. Dans le cas de ces derniers, le gain pour la région wallonne s'élève en 2001 à 445,91 EUR. Cela s'explique essentiellement par le fait que les subsides sont plus importants pour des postes de travail en entreprise de travail adapté qu'en entreprise d'insertion. La perte moyenne pour la Région wallonne s'élève à 384,29 EUR.

A ce propos, il est intéressant de comparer les impacts budgétaires des différentes entreprises sociales d'insertion en Belgique : entreprise d'insertion (EI), entreprise de travail adapté (ETA), entreprise de formation par le travail (EFT), sociale werkplaatsen (SW).

TABLEAU 25 : COMPARAISON DE L'IMPACT BUDGETAIRE ENTRE EI, EFT, ETA ET SW (EN EUR)

Type d'entreprise sociale d'insertion	EI	EFT	SW	ETA
Cas le plus négatif	+422	-1.492	-641	-181
Cas le plus positif	+804	-1.492	-487	+234

Sources : Pinxteren (2001) et Dusart et Grégoire (2003)? Tous les montants sont mensuels.

Cette comparaison montre clairement que les EI constituent un dispositif d'insertion beaucoup plus avantageux pour les finances publiques que les autres types d'entreprises sociales d'insertion. Cependant, cette comparaison doit être soumise à deux réserves importantes. D'une part, les finalités (et les publics-cibles) de ces types d'entreprises sociales d'insertion sont diverses. D'autre part, les études de ces différents impacts, même si elles ont respecté la même méthodologie, n'ont pas pris en compte exactement les mêmes bénéfices et les mêmes coûts.

7. INTEGRATION DE L'EFFET DE PERTE SECHE : UNE MISE EN PERSPECTIVE DES RESULTATS

Les résultats de la section 5 se basaient sur l'hypothèse que l'effet de perte sèche était nul, c'est-à-dire qu'aucun travailleur en EI n'aurait retrouvé un emploi dans une autre entreprise. Bien entendu, cette hypothèse ne correspond pas à la réalité.

Dans le rapport final consacré à la recherche « économie sociale, intégration sociale et développement durable » financée par les SSTC (voir supra) nous avons mesuré l'effet de perte sèche réel des EI. Si on ajoute à cet effet le taux brut de réinsertion (égal à 80% en moyenne deux ans après l'entrée en EI, en considérant les travailleurs toujours en EI et ceux qui sont à l'emploi dans une autre entreprise), nous obtenons l'effet net du passage en EI, c'est-à-dire la part des travailleurs en insertion qui sont à l'emploi au début 2003 grâce à l'EI alors qu'ils n'auraient pas été en mesure de s'insérer sur le marché du travail. Celui-ci est égal à 50% (80%-30%).

Pour appréhender ces effets, nous avons privilégié la méthode du matching, dont le principe est le suivant : à partir d'une base de données reprenant les individus n'ayant pas participé à la politique étudiée, nous isolons les individus les plus proches de ceux qui ont bénéficié de la politique, la mise en évidence de ces individus se faisant grâce aux variables à notre disposition. Ensuite, nous comparons la trajectoire des individus ainsi sélectionnés avec celle des sujets d'observation.

La base de données utilisée pour constituer le groupe contrôle nous a été fournie par le FOREM (23) tandis que les données concernant les travailleurs en insertion viennent de données d'enquête traitant des travailleurs entrés entre 2000 et 2002 dans l'EI. Nous connaissons la trajectoire de ces travailleurs depuis leur entrée jusqu'au premier semestre de l'année 2003. Cependant, un problème s'est posé à nous. Etant donné que les travailleurs observés sont entrés dans l'EI à n'importe quelle date comprise entre 2000 et 2002, nous aurions dû demander au FOREM une base de données par travailleur reprenant l'ensemble des demandeurs d'emploi le jour de son entrée. Cela n'était évidemment pas raisonnable. Nous avons dès lors choisi de traiter des données trimestrielles, qui semblaient constituer le meilleur arbitrage entre la qualité des données et la faisabilité du travail.

Les variables que nous avons retenues pour procéder au matching sont les suivantes : l'âge, le sexe, le niveau de diplôme, la durée de l'expérience professionnelle, la nationalité et le statut avant l'entrée (chômage, revenu d'intégration ou sans statut) ainsi que son ancienneté (plus ou moins d'un an). Cette méthode nous a permis de retenir en moyenne 15 « individus-pairs » par sujet de l'étude. Cependant, nous sommes confrontés à des biais de différents types dans le cas qui nous occupe.

ENCADRE 2 : LES BIAIS D'ECHANTILLONNAGE DANS LA PROCEDURE DE MATCHING

Premièrement, l'utilisation de données trimestrielles implique que les individus du groupe contrôle qui auraient retrouvé un emploi entre la date d'entrée du sujet observé et la fin du trimestre en question ne sont pas considérés. Par exemple, si un travailleur est entré dans l'EI le 30 novembre, nous avons été obligés de considérer les individus de la base de données du FOREM qui étaient inactifs au 31 décembre. Ainsi, un individu-pair qui aurait trouvé un emploi le 15 décembre n'a pas pu être pris en compte. Un individu de la base de données du FOREM inactif au 31 décembre pourrait aussi être inscrit au chômage après le 30 novembre, ce qui signifie qu'il n'aurait théoriquement pas dû être considéré. La conséquence de ce problème est une sous-estimation de l'effet de perte sèche. Cependant, nous pensons que des données trimestrielles sont suffisamment fines et que ce biais est par conséquent relativement faible.

Deuxièmement, il est possible que les individus du groupe contrôle soient eux-mêmes entrés en EI durant la période considérée. Cela a pour conséquence de surestimer l'effet de perte-sèche. Cependant, ayant considéré un nombre suffisant d'« individus-pairs », nous pensons que ces cas doivent être probablement noyés dans la masse, d'autant plus que l'ensemble des EI n'engagent pas de nombreux travailleurs.

(23) Base de données reprenant la trajectoire professionnelle et les caractéristiques socio-économiques de base de l'ensemble des individus inscrits comme demandeurs d'emploi en Région wallonne.

Troisièmement, le FOREM ne connaît pas avec certitude le parcours de certains individus. En effet, une partie des demandeurs d'emploi qui retrouvent un travail ne préviennent pas le FOREM. Par conséquent, cette institution sait uniquement que ces personnes ont arrêté de pointer. Il est toutefois raisonnable de penser, et c'est l'hypothèse que nous avons faite, que la majorité des individus qui sont restés au minimum 4 mois sans pointer ont retrouvé un emploi. Pour les personnes ayant arrêté de pointer pendant une période inférieure à 4 mois (cas rencontrés assez rarement lors de notre traitement), nous avons considéré qu'ils n'avaient pas retrouvé un travail. Bien entendu, il est possible que certaines personnes aient été mal classées du fait de ces hypothèses. Toutefois, celles-ci semblent raisonnables et ne devraient pas biaiser trop fortement nos résultats (si biais il y a, nous supposons qu'il irait plutôt dans le sens d'une surestimation de l'effet de perte sèche).

Quatrièmement, nous sommes confrontés à un biais de sélection, dont nous n'avons pas été en mesure de tenir compte. En effet, il est évident que d'autres variables que les six prises en considération influencent l'accès aux EI ainsi que la trajectoire des personnes. De nombreuses variables sont disponibles pour le groupe participant (comme la présence de problèmes sociaux ou mentaux, la filière d'arrivée qui peut refléter le degré de motivation des personnes, etc.) mais non observables pour le groupe contrôle. Ainsi, certains individus aux caractéristiques observables favorables peuvent être de facto difficiles à insérer du fait de certains problèmes sociaux qui sont quant à eux inobservables. Ne pas en tenir compte a bien entendu pour effet de surestimer l'effet de perte sèche. De plus, la motivation n'a pas pu être observée. Étant donné qu'elle est probablement plus importante chez les individus décidant d'entamer un parcours de réinsertion en EI, nous pouvons penser que ne pas la mesurer sous-estime l'effet de perte sèche. Par conséquent, le sens du biais de sélection est indéterminé.

En conclusion, nous faisons face à quatre types de biais : le premier allant dans le sens d'une sous-estimation, le deuxième d'une surestimation et les deux derniers allant dans un sens incertain. Nous pensons raisonnable de penser que ces biais ne sont pas trop importants et qu'il est probable qu'ils aient tendance à se neutraliser pour une grande part.

En pratique, nous avons obtenu un effet de perte sèche de 30% en moyenne deux ans après l'entrée (24), ce qui signifie que plus de deux travailleurs sur trois engagés par une EI entre 2000 et 2002 n'auraient pas retrouvé un emploi au premier semestre de l'année 2003. En outre, considérant un taux brut de réinsertion égal à 80%, nous obtenons qu'un travailleur sur deux était à l'emploi en moyenne deux ans après son entrée en EI alors qu'il aurait été inactif à ce moment sans l'existence de ces EI.

(24) Ce taux est valable que l'on considère l'ensemble des travailleurs en EI ou uniquement ceux qui étaient encore présents dans l'EI en moyenne deux ans après leur entrée

Pour les 30% de travailleurs représentant la perte sèche (25), les pouvoirs publics font face à un coût supplémentaire de 788,71 EUR (450,09 EUR pour la Région wallonne et 338,71 EUR pour l'Etat fédéral). En effet, alors que leurs recettes sont similaires que le travailleur soit embauché avec ou sans subsides, les pouvoirs publics « gaspillent » le montant des subsides et des exonérations de cotisations patronales lorsque ceux-ci n'auraient pas été une condition sine qua non à l'embauche du travailleur.

TABLEAU 26 : SITUATION SUPPLEMENTAIRE : DEPP AU TRAVAIL SANS LES SUBSIDES

		El	Au travail
Bénéfices	1. CSS personnelles	171,21	171,21
	2. CSS patronales	446,78	446,78
	3. IPP	267,68	267,68
	4. Impôt indirect	148,1	148,1
	5. TVA	11,55	11,55
	6. ISOC	29,14	29,14
	Total	1.074,46	1.074,46
Coûts	1. Subsides	450,09	0
	2. Réd. ONSS	338,62	0
	Total	788,71	0
	Bénéfices – Coûts	285,75	1.074,46
	Impact net = El – DEPP		- 788,71

Par conséquent, le bénéfice attendu par travailleur pour les pouvoirs publics s'en trouve réduit. En effet, les pouvoirs publics ne font plus un bénéfice moyen de 720,12 EUR que pour 70% des DEPP. Dans les 30% restants, ils font face à une perte attendue de 788,71 EUR. En conclusion, le bénéfice attendu pour les pouvoirs publics n'est plus que de 267,47 EUR.

TABLEAU 27 : IMPACT BUDGETAIRE DIRECT PAR EMBAUCHE POUR LES POUVOIRS PUBLICS SI L'ON CONSIDERE UN EFFET DE PERTE SECHE EGAL A 30%

A l'emploi en El	DEPP au travail sans subsides	Total
0,70 * 720,12 = 504,08	0,30 * -788,71 = -236,61	504,08 – 236,61 = 267,47

(25) En faisant l'hypothèse que ces travailleurs auraient travaillé pour le même salaire et aux mêmes conditions que dans l'El, ce qui paraît raisonnable étant donné que leurs qualifications restent les mêmes.

Toutefois, faire l'hypothèse d'un effet de perte sèche de 30% constitue probablement une vision trop pessimiste de la réalité. En effet, comme on l'a souligné plus haut, cet effet a pour but de montrer quel pourcentage de travailleurs auraient de toute manière retrouvé un emploi en dehors de l'EI. Or, il se pourrait qu'une partie non négligeable de ces 30% auraient retrouvé un emploi subsidié (ailleurs qu'en EI). La réalité se situe donc entre les deux résultats présentés (267,47 et 720,12 EUR). Les données à notre disposition ne nous permettent malheureusement pas d'être plus précis.

Enfin, le tableau suivant montre que l'effet de perte sèche est surtout néfaste, par rapport à une situation où celui-ci serait nul, pour les finances fédérales. En effet, l'Etat n'avait pas besoin de supporter le coût de réduction de cotisations patronales pour bénéficier de rentrées fiscales supplémentaires.

TABLEAU 28 : IMPACT BUDGETAIRE DIRECT PAR EMBAUCHE POUR L'ETAT FEDERAL ET LA REGION WALLONNE SELON LA SITUATION DES DEPP AVANT EMBAUCHE EN EI SI L'ON CONSIDERE UN EFFET DE PERTE SECHE EGAL A 30%

Situation avant engagement	ETAT FEDERAL	REGION WALLONNE	BENEFICE TOTAL
Bénéficiaire des allocations de chômage	776,22	-450,09	326,13
Bénéficiaire du Minimex en Euros	726,63	-450,09	276,54
Bénéficiaires des allocations de remplacement de revenus	732,91	-450,09	282,82
Emploi dans une entreprise de travail adapté	-0,68	177,11	176,43
Sans revenu mais bénéficiaire de la prime EFT	391,52	-332,49	59,03
Bénéfice (ou coût) moyen	671,50	-404,03	267,47

8. CONCLUSION

La mesure de l'impact budgétaire de l'engagement de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer dans les entreprises d'insertion démontre un bénéfice important pour les pouvoirs publics, et ce quelle que soit l'hypothèse utilisée concernant l'effet de perte sèche (entre 0 et 30%). Cette étude peut donc rassurer les sceptiques quant au coût de cette politique. Contrairement au sentiment généralement répandu parmi les contribuables, il s'avère qu'ils ne doivent donc pas supporter le poids de la mise au travail en entreprises d'insertion de personnes défavorisées. Bien entendu, nous n'avons pas pu considérer l'ensemble des effets macroéconomiques de ces entreprises. Nous pouvons toutefois affirmer que la Région wallonne est largement contributive, au bénéfice de l'Etat fédéral. Ainsi on pourrait imaginer de nouveaux transferts compensatoires de l'Etat fédéral vers les Régions pour favoriser plus encore ce type de politique.

En outre, cette étude est centrée uniquement sur l'impact financier pour les pouvoirs publics de l'activité des entreprises d'insertion. D'autres résultats de la même recherche (voir supra) démontrent que les entreprises d'insertion comportent de nombreux autres avantages, aussi bien pour les travailleurs (augmentation de leurs compétences, de leur intégration sociale, de leurs ressources financières, etc.) que pour la société en général via les objectifs de production sociale des entreprises d'insertion (recyclage, services de proximité, etc.).

BIBLIOGRAPHIE

Borzaga, C., Gui, B., et Povinelli, F., Le rôle des entreprises d'insertion sur le marché du travail : L'éclairage d'une analyse économique, in Defourny, J., Favreau, L. et Laville, J.-L. (eds), *Insertion et nouvelle économie sociale : un bilan international*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998.

, V., Fasquelle, N., K., L., M., B. et, P., Coût budgétaire d'un chômeur de 1987 à 2002, Bureau fédéral du Plan, *Planning Paper*, n° 96, Bruxelles, 2004.

Dusart, P. et Grégoire, O., *Etude des implications de la transformation des asbl en sociétés à finalité sociale dans le secteur des entreprises de travail adapté*, Rapport de recherche, Centre d'économie Sociale, ULg, Liège, 2003.

CIRIEC, *L'économie sociale d'insertion*, Rapport de recherche, Liège, 2003.

D'addio, C. et Pinxteren, A., Entreprises de formation par le travail et ateliers sociaux : une analyse de classification des publics cibles en terme de caractéristiques individuelles et de taux d'insertion, *Revue belge de sécurité sociale*, Bruxelles, 2002.

Davister, C., Defourny, J. et Grégoire, O., Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union européenne : un aperçu général, *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (RECMA)*, Paris, 2004.

Defourny, J., L'émergence du concept d'entreprise sociale, *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruxelles, 2004.

Erhel, C., Gautte, J., Gazier, B. and Morel, S., Job Opportunities for the Hard-to-place, in Schmid, G., O'Reilly, J. and Schomann, K., (ed.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cambridge, 1996.

Festjens, M.-J., Lambrecht, M., Masure, L., Saintrain, M. et Schuttringer, S., Coût budgétaire d'un chômeur de 1983 à 1997, Bureau fédéral du Plan, *Planning Paper*, n° 79, Bruxelles, 1997.

Grégoire, O., Profils nationaux des entreprises sociales d'insertion : Belgique, *EMES Working Papers*, Liège, 2003.

Grégoire, O., Pluralité de parties prenantes et d'objectifs dans les entreprises sociales d'insertion, *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruxelles, 2004.

Jadoul, B., Le financement des services de proximité par les politiques actives d'emploi; une évaluation du coût pour les pouvoirs publics, *Les cahiers du CERISIS*, 2000/13, CERISIS-Hainaut, UCL, Charleroi, 2000.

Lefevre, C., Insertion et qualité de vie : une approche multidimensionnelle, in Lienard, G. (ed.), *L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Mardaga, Sprimont, 2001.

Lemaître, A., *Les entreprises sociales d'insertion par le travail en Région wallonne face à l'institutionnalisation : quels effets sur leurs objectifs et leurs ressources ?*, éditions Luc Pire, à paraître.

Ministère fédéral des Finances, *Mémento fiscal*, Service d'étude et de documentation, Bruxelles, 2002.

Nyssens, M. et Grégoire, O., Les entreprises sociales d'insertion par l'économie en Belgique : tendances et enjeux, *EMES Working Papers*, PE.03, Liège, 2002.

Office National des Vacances Annuelles, *Les vacances annuelles des travailleurs salariés*, Bruxelles, 2002.

Pinxteren, A., *Crise de l'emploi, politiques actives et économie sociale d'insertion*, Mémoire, Département des Sciences économiques, UCL, Louvain-la-Neuve, 2001.

Platteau, A. et Nyssens, M., Profils et trajectoires des travailleurs dans les entreprises sociales d'insertion, *Reflets et perspectives de la vie économique*, Bruxelles, 2004.

Service public fédéral Sécurité sociale, Direction générale de la Politique des Personnes handicapées, *Guide la personne handicapée*, sur le site Internet : <http://handicap.gov.be/fr/citoyens/publications/guide/intro.htm>

TABLE DES MATIERES

L'IMPACT BUDGETAIRE DE L'ENGAGEMENT DE DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION

1. INTRODUCTION	599
2. CADRE D'ANALYSE	601
2.1. METHODOLOGIE	601
2.2. HYPOTHESES	602
3. DEMANDEUR D'EMPLOI PARTICULIEREMENT DIFFICILE A PLACER	604
3.1. DEFINITION	604
3.2. SITUATION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DEPP AVANT DE TRAVAILLER EN ENTREPRISE D'INSERTION	605
3.3. LES IMPOTS INDIRECTS	610
4. TRAVAILLEURS EN ENTREPRISE D'INSERTION	611
4.1. CARACTERISTIQUES DE L'EMPLOI EN ENTREPRISE D'INSERTION.	611
4.2. LES BENEFICES POUR LES POUVOIRS PUBLICS	612
4.3. LES COUTS POUR LES POUVOIRS PUBLICS	617
5. LES RESULTATS DU CALCUL DE L'IMPACT BUDGETAIRE	619
5.1. RESULTATS PAR SITUATION	620
5.2. RESULTATS PAR POUVOIR SUBSIDIANT	622
6. L'ENGAGEMENT DEPP DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION : BENEFICE OU COUT MONETAIRE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ?	622
7. INTEGRATION DE L'EFFET DE PERTE SECHE : UNE MISE EN PERSPECTIVE DES RESULTATS	624
8. CONCLUSION	628
BIBLIOGRAPHIE	630

ACTIVATION A L'EMPLOI. PREMIER BILAN DE LA SITUATION RELATIVE A LA NOUVELLE LOI GENERALE SUR L'AIDE SOCIALE AUX PAYS-BAS

PAR **ANDREA KRAAN, ELLEKE DAVIDSE, JORIEN SOETHOUT et BOB VAN WAVEREN***

1. INTRODUCTION

Depuis le 1er janvier 2004, le système de l'aide sociale des Pays-Bas a connu des modifications substantielles. La Loi générale sur l'aide sociale (Algemene bijstandswet, ci-après l'Abw) a été remplacée par la Loi sur le travail et l'assistance (Wet werk en bijstand, ci-après la WWB). La principale spécificité de cette modification est que l'entière responsabilité du financement et de la mise en œuvre de la législation relative à l'aide sociale est transférée aux communes. Cette modification de la loi est suivie d'une enquête d'évaluation, qui a livré entre-temps ses premiers résultats quant au fonctionnement de ce nouveau système.

Dans le présent article, nous fournissons une description de l'histoire de la politique de l'aide sociale aux Pays-Bas, y compris de la modification du système réalisée grâce à la WWB. Nous approfondirons ensuite les résultats de l'enquête réalisée par le bureau d'études Regioplan Beleidsonderzoek (Regioplan 2005) pour le compte du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. Les résultats de cette enquête sont parfois complétés par des données quantitatives récentes provenant de l'Office central de la statistique aux Pays-Bas (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS). Dans un souci de clarté, une liste d'abréviations est fournie à la fin du présent document.

2. LOCALISATION

La nouvelle loi a été dictée par l'idée selon laquelle l'assistance devait être orientée davantage vers les personnes qui en dépendent réellement. La base assurant les prestations et les moyens financiers de cette assistance a été maintenue. Par ailleurs, ce fondement s'applique non seulement à l'assistance, mais également à l'ensemble

* Les deux premiers auteurs collaborent au sein de la Direction Emploi et Assistance du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi aux Pays-Bas. Les deux derniers sont respectivement chercheur et responsable de projet auprès du bureau d'études Regioplan Beleidsonderzoek, ayant fourni l'enquête d'évaluation abordée dans le présent article.

du système de la sécurité sociale aux Pays-Bas. Tout comme à d'autres niveaux de la sécurité sociale, l'objectif principal de la WWB est le suivant : 'Le travail prime sur l'indemnité'. Dans cette optique, tout citoyen des Pays-Bas est censé pouvoir assurer lui-même sa propre subsistance. S'il n'est pas en mesure de la faire et qu'aucun autre dispositif n'est prévu à cet effet, les autorités ont pour tâche d'aider ces personnes à chercher un emploi et à leur apporter un soutien financier aussi longtemps que le travail ne leur permet pas de vivre de manière indépendante. La WWB constitue ainsi un dispositif de protection au sein du système de la sécurité sociale pour lequel n'entrent en ligne de compte que les personnes ne disposant d'aucun revenu ou d'un revenu insuffisant provenant d'une (autre) indemnisation, sans emploi et/ou ne disposant pas de moyens suffisants ou ne vivant pas avec un partenaire ou avec des parents disposant de revenus suffisants. Les autres aspects importants du système néerlandais de sécurité sociale figurent dans trois lois. Le risque de chômage après un emploi est couvert par la Loi sur les allocations de chômage (Werkloosheidswet, ci-après WW), les personnes en incapacité de travail peuvent faire appel à la Loi sur l'emploi et les revenus selon la capacité de travailler (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, ci-après WIA) (1) et les personnes âgées de plus de 65 ans peuvent, en principe, prétendre à une allocation basée sur la Loi néerlandaise sur l'assurance vieillesse généralisée (Algemene Ouderdomswet, ci-après AOW).

Cinq % des ménages néerlandais (et donc pas des individus) bénéficient d'une allocation d'assistance. En guise d'introduction à la situation des Pays-Bas, le tableau 1 présente des chiffres clés relatifs aux allocations octroyées aux bénéficiaires de l'assistance, avec un demandeur principal âgé de moins de 65 ans, fin septembre 2005. Ces chiffres révèlent que les allocations d'assistance sont notamment octroyées aux isolés (57 %) et aux parents isolés (27 %). Ces ménages sont sur-représentés dans l'assistance sociale étant donné que le pourcentage d'isolés et de parents isolés par rapport à *tous* les ménages néerlandais s'élève respectivement à 34 % et à 6 %. La répartition entre les différentes catégories d'âge est relativement égale, à l'exception des jeunes de moins de 25 ans et des personnes âgées de plus de 60 ans. Vingt pour cent des allocations sont octroyées pendant une durée inférieure à un an, mais 80 % des ménages assistés sont par ailleurs dépendants de l'aide pendant une période d'un an ou plus.

(1) La loi antérieure à la WIA était la WAO (Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering - loi relative à l'assurance pour incapacité de travail)

TABLEAU 1 : CHIFFRES CLES RELATIFS AU NOMBRE D'ALLOCATIONS D'ASSISTANCE DES PERSONNES VIVANT DANS LEUR PROPRE LOGEMENT ET AGEES DE MOINS DE 65 ANS, A LA FIN DU 3E TRIMESTRE 2005

Age	Nombre	Pourcentage
Moins de 20 ans	3.775	1%
20 à 25 ans	25.625	8%
25 à 30 ans	31.975	10%
30 à 35 ans	38.765	12%
35 à 40 ans	44.065	13%
40 à 45 ans	44.950	14%
45 à 50 ans	40.290	12%
50 à 55 ans	35.695	11%
55 à 60 ans	35.680	11%
60 à 65 ans	30.255	9%
Total	331.075	100%

Source: CBS

Statut	Nombre	Pourcentage
Isolé	187.740	57%
Parent isolé	90.420	27%
Couple (marié)	52.105	16%
Autres	820	0%
Total	331.085	100%

Source: CBS

Durée assistance générale	Nombre	Pourcentage
< 1 an	66.485	20%
= > 1 an	264.600	80%
Total	331.085	100%

Source: CBS

3. HISTORIQUE

En 1993, la Commission d'enquête au sujet de l'application de la loi générale sur l'aide sociale (ABW), sous la direction du professeur Van der Zwan, a conclu que la mise en œuvre de la loi générale sur l'aide sociale se caractérisait par des 'manquements inacceptables'. La 'norme' était absente et, pour la majorité des allocations octroyées, il était impossible d'en établir le bien-fondé. Toutefois, l'exécution au

niveau communal n'était pas la seule à présenter des manquements graves. Le contrôle par le ministère était également insuffisant. Enfin, la commission d'enquête a abouti à la conclusion selon laquelle des critiques pouvaient également être adressées au législateur : la loi était trop détaillée et posait de trop nombreuses exigences (Onderzoekscommissie toepassing ABW, 1993 – *Commission d'enquête sur l'application de l'ABW, 1993*).

Outre ces appréciations relatives à (l'exécution de) la loi, la Commission Van der Zwan a constaté l'existence d'une fraude aux allocations à grande échelle et que de nombreuses personnes bénéficiaient indûment d'une allocation. La Commission a constaté implicitement que trop peu d'attention était accordée aux possibilités de faciliter la sortie de l'aide sociale (terminologie actuelle, non de l'époque).

La WWB représente la conclusion logique d'un développement amorcé grâce à cette Commission. Elle a ainsi plaidé pour un renforcement de l'intervention des communes permettant d'accroître la qualité de la mise en œuvre de la loi. En effet, parmi les autorités, les communes sont les entités les plus proches du citoyen. Cette accentuation du rôle communal a inversé la tendance par rapport à la période commençant en 1972 au cours de laquelle l'Etat s'attribuait toujours plus de compétences afin de rationaliser et de maîtriser l'exécution de la loi sur l'aide sociale. En outre, la vision globale de la sécurité sociale était encore dominée par l'idée selon laquelle l'égalité des droits (élément crucial de la conception de la sécurité sociale à l'époque) ne pouvait être atteinte qu'au moyen de règles strictes, établies et contrôlées de manière centralisée.

L'enquête portant sur l'application de la loi sur l'aide sociale a entraîné une modification radicale de la proposition de loi antérieure et prônant une toute nouvelle loi sur l'aide sociale (Abw - loi générale sur l'aide sociale). Dans cette loi, entrée en vigueur le 1er janvier 1996, les possibilités de faciliter la sortie de l'aide sociale occupaient une position plus centrale et une attention particulière était consacrée à la prévention et à la lutte contre la fraude. En outre, la notion de *poortwachterfunctie* (fonction de 'portier') a fait son apparition : il a été jugé crucial de prévenir au maximum l'entrée des personnes dans le régime de l'assistance, étant donné qu'il est ainsi possible d'éviter une relation de dépendance entre les autorités et le client empêchant de ce fait l'activation et la réinsertion du client.

Peu de temps déjà après l'instauration de la nouvelle Abw, le débat était lancé quant à savoir si, à la suite de l'actualisation et des modifications des dispositions de la loi, il n'y avait pas lieu de modifier également la relation financière existant entre l'Etat et les communes. Le mode de financement des allocations d'assistance ne prévoyait toujours pas d'incitant à une exécution effective et efficace de la part des communes. A la suite de ce débat, les communes se sont vu octroyer, à partir de 2001, un budget correspondant à 25 % des frais d'allocations afin de les confronter plus

directement aux retombées financières de l'application de l'Abw. L'on espérait ainsi que les communes seraient incitées davantage que par le passé à assurer une meilleure exécution de l'Abw. En effet, une réduction du volume de l'aide octroyée se traduit par un avantage financier pour les communes.

Bien que l'évaluation de l'Abw, intitulée 'Lijnen naar de Toekomst' (Orientations pour l'avenir) (Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 2000), n'ait pas abouti à des conclusions négatives, le débat portant sur une décentralisation financière plus approfondie de l'Abw demeurait d'actualité. Cette situation a conduit en 2002 à la budgétisation complète de l'assistance, prévue dans l'Accord stratégique (accord gouvernemental entre les trois partis de la coalition au sein du cabinet Balkenende-1). Ce cabinet avait décidé, en outre, peu après son entrée en fonction, d'opérer une simplification approfondie de la loi sur l'assistance (2). La Loi sur le travail et l'assistance (WWB), entrée en vigueur le 1er janvier 2004, en a été le résultat.

4. MODIFICATION DU SYSTEME - LOI SUR LE TRAVAIL ET L'ASSISTANCE

La WWB visait à opérer une modification du système. Cette modification a pour but de s'approcher davantage de l'objectif *Le travail prime sur l'indemnité*. Pour atteindre cet objectif, l'Etat et les communes disposent d'une série d'instruments, que nous exposerons plus en détail ci-après.

4.1. INSTRUMENTATION DE L'ETAT

L'instrumentation des autorités peut être résumée par les concepts de décentralisation, dérégulation et réduction de l'obligation de rapports. En outre, d'autres instruments sont instaurés afin de soutenir les communes lors de la mise en œuvre de la WWB (facilitation).

4.1.1. Décentralisation de la responsabilité budgétaire

La WWB implique une décentralisation de la responsabilité financière en ce qui concerne l'assistance. Comme il a déjà été précisé, à partir du 1er janvier 2001, les communes ont bénéficié d'un budget de 25 % des dépenses en allocations. La WWB a augmenté ce pourcentage à 100. Le financement est réparti sur deux budgets : la partie relative aux revenus (partie R), destinée à l'octroi des allocations, et la partie relative au travail (partie T), destinée à toutes les activités de réinsertion.

(2) Y compris la Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) (Loi relative à la réinsertion des demandeurs d'emploi) qui y est étroitement liée et le Besluit Instroom/Doorstroom-banen (Arrêté premiers emplois/emplois de transition).

Le montant total du budget national pour la partie R (macrobudget) fait l'objet d'une estimation annuelle, au mois de septembre précédent l'année budgétaire (estimation provisoire). L'estimation du montant destiné à l'assistance dans le budget du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi sert ici de base pour l'année budgétaire suivante. Cette estimation est mise au point avec le Bureau central du plan. Les éléments suivants sont alors analysés :

- données actuelles relatives à la croissance réelle des dépenses d'assistance à ce moment ;
- prévisions économiques basées sur les projections macroéconomiques (PME) pour l'année budgétaire à venir ;
- effets escomptés de la politique amendée.

Au mois de septembre de l'année budgétaire proprement dite, le budget estimé est établi définitivement. Un ajustement de l'estimation provisoire peut dès lors s'avérer nécessaire. Pour la fixation du budget définitif, une estimation actualisée des dépenses d'assistance au cours de l'année budgétaire est réalisée sur la base des données les plus récentes au sujet des composantes budgétaires citées.

L'incitant financier pour la partie R prend forme grâce à l'utilisation d'un 'modèle de répartition objectif' répartissant le macrobudget sur la base d'un certain nombre de paramètres objectifs (nombre d'allochtones, nombre de personnes peu qualifiées, etc.) entre les communes. Les communes peuvent conserver le surplus de la partie R. Suite au nouveau système, les communes dont les prestations sont inférieures à la moyenne conservent en moyenne moins de moyens financiers ou sont même confrontées à un déficit budgétaire. Si leurs prestations sont supérieures à la moyenne, elles ont généralement un excédent financier et peuvent décider elles-mêmes de l'utilisation de celui-ci. En d'autres termes, cette loi vise à récompenser les communes pour leurs bonnes prestations et de pénaliser les communes dont les prestations sont médiocres.

Ce système de répartition objectif s'applique pour le moment uniquement aux grandes communes (> 60.000 habitants). Les communes plus petites (< 40.000 habitants) se voient encore octroyer leur budget sur la base de 'l'ancien système', soit proportionnellement à leur participation aux dépenses d'assistance quelques années auparavant (quotité de frais historique). Pour les communes dont le nombre d'habitants se situe entre 40.000 et 60.000, le budget se base sur une combinaison des deux systèmes de financement.

Le macrobudget pour la partie T est établi par l'Etat. La partie T regroupe les différents fonds liés aux coûts des programmes de travail subsidié et pour le financement des parcours de réinsertion. Les 'anciens' régimes nationaux relatifs au travail subsidié (WIW et Besluit I/D-banen) ont ainsi été abandonnés. La partie T est basée sur une répartition du budget en fonction des besoins. Les communes dont la mission de réinsertion est plus lourde bénéficient d'un budget plus élevé que les communes dont cette tâche est moins exigeante. Les critères de répartition sont entre autres le nombre de bénéficiaires de l'assistance, l'ampleur de la population active

très qualifiée, la disparité quantitative entre la demande et l'offre d'emploi et le montant des dépenses pour allocations WW. Récemment, le Secrétaire d'Etat aux Affaires sociales et à l'Emploi s'est engagé envers le Parlement à déterminer si le modèle de répartition de la partie T tient suffisamment compte des personnes confrontés à une problématique complexe.

A la différence de la partie R, les fonds de la partie T sont 'affectés' ; en d'autres termes, ils ne peuvent être utilisés que dans le cadre des efforts de réinsertion (dont le travail subsidié). Tout surplus présent dans la partie T ne peut dès lors pas être utilisé à d'autres fins, comme le paiement d'allocations, par exemple. Ce surplus ne peut pas non plus être ajouté aux ressources générales de la commune. L'éventuel surplus de la partie T peut, en majeure partie, être 'reporté' à l'année suivante.

4.1.2. **Décentralisation de la responsabilité politique et dérégulation**

Parallèlement à l'augmentation de la responsabilité financière des communes, leur liberté d'élaboration de leur politique s'est également accrue. De nombreuses prescriptions centrales ont été supprimées. Toutes les communes sont tenues d'élaborer elles-mêmes leur politique et de l'intégrer dans des règlements. La suppression du Règlement relatif aux prescriptions d'exécution administratives (Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften (RAU)) constitue la modification la plus substantielle. Ce règlement fixait notamment des prescriptions liées aux délais dans lesquels les enquêtes de légitimité devaient être effectuées auprès des clients. Ces prescriptions ont influencé de manière considérable la nature et l'ampleur des activités des services sociaux. Par ailleurs, certaines obligations dans l'Abw sont devenues des compétences (sanctions, recouvrement).

Parallèlement, la marge de manœuvre des communes a été limitée dans certains domaines d'activité. Ainsi, il n'est dorénavant plus possible de fournir une assistance de groupe (catégorielle) spécifique (à quelques exceptions près) étant donné qu'au niveau local, aucune politique de revenus ne peut être menée ; cette compétence est réservée aux autorités nationales. En ce qui concerne la politique d'activation, les dispenses de l'obligation d'emploi selon la catégorie ne sont plus autorisées (comme auparavant pour les parents isolés ayant de jeunes enfants et les personnes âgées de 57,5 ans et plus). Toutefois, une assistance spécifique individuelle et des dispenses individuelles (sur mesure) sont encore possibles comme auparavant.

4.1.3. **Réduction de l'obligation de rapports**

Un autre moyen important mis en œuvre lors de l'entrée en vigueur de la WWB par l'Etat est la réduction de l'obligation de rapports. Etant donné qu'à l'heure actuelle, les communes assument l'entière responsabilité de l'exécution de la WWB, elles doivent fournir moins d'informations au Ministre et à la Tweede Kamer (Chambre des députés). Les communes doivent ainsi pouvoir réduire leurs charges administratives, de sorte qu'elles pourront mieux se concentrer sur la l'assistance proprement dite.

Le Rapport d'exécution (VODU) (3) que les communes soumettent annuellement à l'Etat a déjà été simplifié en 2004. En 2005, les I/D-monitor, WIW-statistiek et Monitor Scholing en Activering (Mosa) ont été regroupés dans la Statistiek Reïntegratie Gemeenten (SRG). Ces statistiques contiennent un nombre de variables sensiblement inférieur aux anciennes statistiques réunies. Depuis 2005, la Bijstandsuitkeringstatistiek (statistiques relatives aux allocations d'assistance) soumise au CBS a également été simplifiée. Les communes fournissent aussi des renseignements liés aux Statistiques relatives à la fraude à l'assistance et aux Statistiques sur les bénéficiaires d'assistance. Dans ce domaine également, moins de rapports ont dû être soumis, quoique dans une moindre mesure. Outre le VODU et les différentes statistiques, des enquêtes individuelles menées ou demandées par le ministère sont également considérées comme faisant partie des charges administratives que l'Etat impose aux communes. Il s'agit également de limiter les charges découlant de ces enquêtes.

En contrepartie de la réduction de l'obligation de rapports à soumettre à l'Etat, l'échevin et le conseil communal peuvent avoir besoin, dans le cadre de la dualisation, d'un nombre plus important d'informations qu'avant 2004. En effet, la loi sur la dualisation de l'administration communale est entrée en vigueur en 2002. Ce dualisme a entraîné certaines modifications dans les rapports entre le conseil, le collège des Bourgmestre et Echevins (B&W), le greffe et l'organisation administrative. Le fondement de l'opération de dualisation a été la scission du conseil et du collège, qui s'est notamment concrétisée par la séparation des fonctions de conseiller et d'échevin. Cette séparation de fonctions signifie que le conseil se charge principalement de l'élaboration du cadre et du contrôle, alors que le collège est principalement responsable de l'exécution de la politique. Cette fonction d'élaboration du cadre assumée par le conseil est renforcée par l'intégration de compétences réglementaires et budgétaires dans la loi communale. Le rôle de contrôle a également été renforcé : chaque conseiller dispose ainsi du droit de poser des questions et de proposer des amendements et le conseil peut ordonner une enquête au sujet de la politique menée par le collège ou le bourgmestre (droit d'enquête). De nouveaux instruments permettant de fixer le cadre des activités ont été instaurés tels que le budget-programmes, la fonction de chambre des comptes et des règlements liés à la politique financière, à la gestion financière et à l'organisation financière. La WWB constitue la première loi importante appliquée par les communes et instaurée après la dualisation. En vertu de cette loi, les conseils communaux appliquent pour la première fois leur fonction d'élaboration du cadre et de contrôle.

(3) Les communes sont tenues de soumettre au Ministre d'abord un VODU provisoire, deux mois après la fin de l'année. En raison de son caractère provisoire, aucune déclaration comptable ou avis du conseil communal n'est requis. Le VODU définitif est soumis ultérieurement (en septembre de l'année suivant l'année sur laquelle porte le rapport) et doit être accompagné d'une déclaration comptable et d'un avis du Conseil. Dans le suite du texte, aucune distinction ne sera faite entre le rapport provisoire et le rapport définitif. Nous nous limitons à l'appellation 'VODU'.

4.1.4. Facilitation

Pour soutenir les communes lors de la mise en œuvre et l'application de la nouvelle loi, le ministère et les organisations sectorielles ont mis à disposition diverses facilités. Le ministère a mis en place un support à la mise en œuvre de la WWB proposant de nombreuses facilités. Il s'agit notamment d'une assistance et de lettres d'informations sur la WWB. Le guichet communal et le numéro de téléphone de ce guichet permettent aux communes de poser des questions au ministère. Des équipes régionales ont été créées, des journées communales ont été organisées, des réunions sur le financement et des ateliers ont notamment été consacrés à l'organisation et à la sous-traitance de parcours de réinsertion.

Les organisations sectorielles telles que l'Association des communes néerlandaises (VNG - Vereniging van Nederlandse Gemeenten) et l'Association des directeurs des services sociaux (Divosa) ont également fourni une assistance et des documents à titre d'exemple et organisé des réunions.

4.2. INSTRUMENTATION DES COMMUNES

Les communes disposent de trois instruments leur permettant de mieux concrétiser l'objectif 'Le travail prime sur l'indemnité' : l'activation, l'aide aux revenus et la vigilance.

4.2.1. Activation

Afin d'accroître la sortie de l'aide sociale, les communes peuvent organiser des parcours. Une distinction est opérée entre les parcours d'activation axés sur le marché de l'emploi, basés sur le principe que le client peut réintégrer le marché du travail, et les parcours d'activation sociale visant d'autres formes de participation sociale. Eventuellement, l'activation sociale peut (finalement) elle aussi conduire à la réinsertion sur le marché du travail. L'emploi subsidié fait également partie de la panoplie d'instruments d'activation des communes.

Les parcours visent avant tout à favoriser la sortie de l'aide sociale. En outre, ils peuvent également avoir pour objectif de limiter 'à l'entrée' l'accès à l'assistance. Le principe selon lequel les clients sont tenus de suivre un parcours en contrepartie de leur allocation est susceptible de limiter cet accès.

4.2.2. Aide aux revenus

L'aide aux revenus proposée par les communes consiste en premier lieu à intervenir dans les frais d'entretien des personnes incapables d'assurer leur propre subsistance et qui ne peuvent prétendre à une prestation comme une bourse d'études, par exemple. Le montant de l'intervention dans les frais d'entretien est soumis à des normes nationales. Les communes ont la liberté d'adapter quelque peu l'importance de cette aide au moyen de suppléments ou de réductions.

En complément à l'intervention dans les frais d'entretien, la commune peut octroyer une assistance particulière et individuelle minimale pour les frais inévitables liés à des circonstances spécifiques. La commune doit déterminer si une prestation existante ne peut être octroyée ou si la personne dispose de moyens personnels suffisants (examen de la capacité financière).

Lorsque des clients de la WWB perçoivent une allocation d'assistance depuis au moins cinq ans déjà sans avoir travaillé au cours de cette période et par ailleurs sans aucune perspective d'emploi, ils peuvent prétendre au supplément dit de longue durée.

4.2.3. Vigilance

Tant la limitation de l'accès à l'assistance que la stimulation de la sortie de l'aide sociale peuvent être obtenues grâce à une certaine vigilance. Par ailleurs, lorsque, grâce à cette vigilance, des allocations ne sont octroyées qu'aux personnes qui y ont effectivement droit, l'assise sociale de la WWB en tant que garantie de revenus s'en trouve renforcée.

L'entrée en vigueur de la WWB a également entraîné des modifications en ce qui concerne la vigilance. Alors que du temps de l'Abw, des vérifications de légitimité devaient encore être périodiques selon la RAU, depuis la WWB, les communes ont la liberté d'effectuer des contrôles à leur guise, le plus effectivement et efficacement possible. En d'autres termes, elles peuvent opter pour des contrôles basés sur des indicateurs ou pour des contrôles basés sur des profils de risques.

Les communes ont également une plus grande marge de manœuvre pour prendre des mesures. Les communes disposent d'une liberté accrue en ce qui concerne l'ampleur et la durée d'une mesure (sous la forme d'une diminution de l'allocation). Des mesures peuvent également être imposées pour un nombre plus élevé de comportements (par ex. agression).

La WWB poursuit également la philosophie d'une vigilance de qualité instaurée à l'époque de l'Abw. La vigilance de qualité signifie une application cohérente tant des instruments préventifs que des instruments répressifs. Un système de stimulation permet aux communes d'appliquer cette philosophie dans leur commune grâce à une contribution de l'Etat.

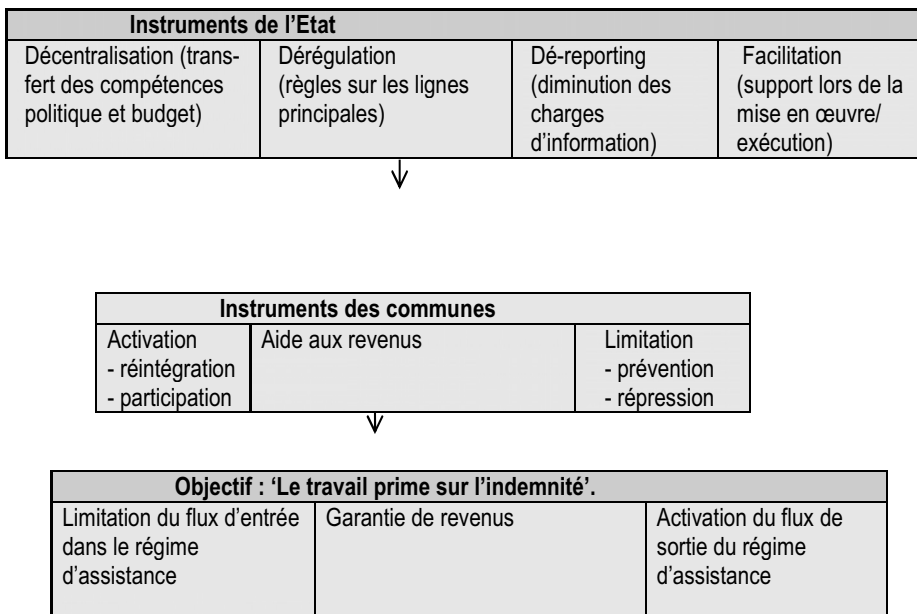
5. PROGRAMME D'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LE TRAVAIL ET L'ASSISTANCE

La WWB est évaluée afin de pouvoir apprécier si la modification du système exposée ci-dessus est efficace dans la pratique. Au cours de la période 2004-2007, une série d'enquêtes seront menées à ce sujet. L'enquête décrite au point 6 est la première de cette série et consiste en une étude qualitative réalisée parmi les communes en tant qu'acteurs de l'application de la loi.

L'obligation d'évaluation figure à l'article 84 de la WWB, qui prévoit que le Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi envoie, en 2007, un rapport aux Etats généraux relatif à l'efficacité et aux effets de cette loi dans la pratique. Les modalités de cette évaluation sont décrites en détail dans le Plan d'Approche de l'évaluation de la WWB (Plan van Aanpak Evaluatie WWB) 2004-2007 (Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi 2005). Ce plan comporte un certain nombre de sous-projets constituant la base de l'évaluation finale de 2007. Ce plan prévoit notamment une analyse quantitative annuelle des développements liés à la WWB, une analyse des règlements instaurés par les communes (quelles en sont les similitudes et les différences constatées ?), des analyses causales (dans quelle mesure les effets constatés doivent-ils être imputés à la WWB et dans quelle mesure doivent-ils être attribués à d'autres facteurs ?) et une enquête parmi les bénéficiaires de l'assistance. L'enquête qualitative actuelle sera répétée en 2006/2007 afin de pouvoir déterminer la mesure dans laquelle les communes ont éventuellement changé d'avis au sujet de la WWB.

Le schéma suivant (figure 1) sert de base à l'évaluation, dans lequel les éléments de la partie précédente sont intégrés.

FIGURE 1 : SCHEMA MODIFICATION SYSTEME WWB



L'efficacité de la WWB est évaluée selon la mesure dans laquelle elle atteint l'objectif principal 'Le travail prime sur l'indemnité', à la suite de la modification du système national et de l'utilisation d'instruments au niveau communal. Par rapport à la

situation hors WWB, l'on peut s'attendre à une réduction significative de l'accès au régime d'assistance et à une augmentation de la sortie de celui-ci, avec maintien de la fonction de garantie de revenus.

6. PREMIERE EVALUATION DU PRODUIT : ENQUETE QUALITATIVE REALISEE PAR REGIOPLAN

Les premiers résultats de l'évaluation ont été publiés récemment. Il s'agit des résultats d'une enquête qualitative menée auprès de différentes communes, réalisée pour le compte du Ministère par le bureau d'études Regioplan.

L'enquête examine l'hypothèse politique suivante :

- il y a une modification du système (WWB) perçue également comme telle par les communes ;
- cette modification du système entraîne les adaptations prévues (dans la loi) de l'attitude des communes ;
- ces adaptations au niveau de l'attitude débouchent sur les résultats prévus dans la loi.

Cette hypothèse politique a été développée au moyen de trois questions, à savoir :

- décentralisation, réduction de l'obligation de rapports, dérégulation et facilitation. Comment les communes perçoivent-elles ces modifications du système ?
- comment ces modifications du système sont-elles 'concrétisées', en d'autres termes, par une adaptation de la politique (activation, aide aux revenus et vigilance), de l'application ou de l'organisation ?
- dans quelle mesure la modification du système contribue-t-elle à la réalisation de l'objectif de la WWB (objectif principal 'le travail prime sur l'indemnité' ; objectifs dérivés : limitation de l'accès au régime, maintien de la fonction de garantie de revenus, accroissement de la sortie du régime) ?

L'enquête de Regioplan a été menée dans 24 communes, répartie selon différents critères (classe de taille de la commune, région, déficit/excédent financier sur la partie R, rapidité de la mise en œuvre de la WWB). Les 24 communes couvrent ensemble 43 % de la population nationale bénéficiant du régime d'aide sociale. Afin de comprendre les différents aspects au niveau des communes, des entretiens ont été menés avec divers acteurs : le président ou un conseiller de la commission du conseil des affaires sociales, l'échevin des affaires sociales, la direction du service social, le contrôleur (du service) ou un collaborateur du service administratif et un certain nombre d'exécutants (conseillers, case managers).

7. ANALYSE DES RESULTATS

7.1. MODIFICATION DU SYSTEME NATIONAL

Lorsque l'on évalue la modification du système national et la mesure dans laquelle elle contribue à la réalisation de l'objectif 'le travail prime sur l'indemnité', l'on constate directement que les communes considèrent cette modification du système comme un changement positif. Les responsabilités se situent f au niveau où les communes l'estiment elles aussi nécessaire. Le nouveau système incite les communes à agir sur les dépenses de l'assistance et ce le plus efficacement possible. La nouvelle loi s'avère également être un bon incitant permettant une réalisation effective (accélérée) des changements déjà prévus depuis un certain temps. Il convient toutefois de distinguer ici différents types de communes. En outre, les communes rencontrent certains problèmes, que nous aborderons ultérieurement.

7.1.1. L'essence de la loi

L'enquête révèle que les communes perçoivent la quintessence de la loi telle qu'elle a été prévue. La modification du système semble ainsi avoir été mise en œuvre de manière effective. La quasi-totalité des personnes interrogées décrivent l'essence de la loi comme suit :

- décentralisation des responsabilités et des compétences vers la commune, y compris le fait d'assumer 100 % du risque financier et une plus grande liberté de prise de mesures ;
- l'assistance en tant que prestation temporaire : l'accent est mis sur l'accompagnement vers l'emploi, sous la devise 'le travail prime sur l'indemnité' et sur la stimulation de l'indépendance et de l'autonomie du client ;
- maîtrise des dépenses : par un contrôle d'accès, une politique de vigilance ferme et une politique d'activation forte.

7.1.2. Décentralisation de la responsabilité budgétaire

Les communes estiment que la décentralisation des responsabilités politiques et budgétaires constitue un choix judicieux. En effet, les communes sont le plus à même de définir la politique la mieux adaptée à leur situation locale. Le fait que la commune en assume elle-même les conséquences financières est tout à fait logique et constitue un stimulant. Un échevin (commune de plus de 60.000 habitants) le formule comme suit : « *Le nouveau système est satisfaisant. Si les ennuis m'incombent, je veux avoir aussi mon mot à dire. Si, lors de mes permanences, les personnes se plaignent de la politique nationale, je ne peux que les écouter. S'il s'agit de la politique locale, je suis alors à même d'agir concrètement.* »

Ce sont principalement les communes dont le budget WWB a été établi au moyen du modèle de répartition objectif qui ressentent directement l'incitant de la responsabilité budgétaire. Les communes de petite taille également assument l'entière

responsabilité financière, mais leur budget est établi sur la base de données historiques. En d'autres termes, elles sont moins incitées à maîtriser les dépenses. En effet, les bonis et déficits éventuels sont ressentis pendant maximum trois ans, étant donné que le budget est établi annuellement, sur la base du nombre réel d'allocataires dans le passé (trois ans auparavant). Les communes de petite taille doivent cependant veiller elles aussi à être au même niveau que l'accroissement des dépenses au niveau national. Cette augmentation nationale détermine, en effet, l'importance du budget global et la tranche de ce budget allouée aux petites communes. Certaines personnes interrogées des petites communes se sentent néanmoins peu stimulées, car elles estiment que les efforts n'auront de toute façon aucun effet sur leur budget au cours des prochaines années.

Les communes qui se sentent stimulées, traduisent ces mesures dans une politique nouvelle et énergique. Il convient de distinguer ici les communes présentant un excédent dans la partie revenus et les communes confrontées à un déficit. Les communes présentant un déficit opèrent plus souvent des choix révélant clairement que les communes mettent en oeuvre les moyens disponibles de telle façon qu'elles obtiennent (en tout cas à court terme) le meilleur résultat possible. Elles indiquent que le déficit constitue un moyen de 'faire pression' pour l'instauration de nouvelles mesures, même si cette pratique est peu admissible pour certains groupes au sein du conseil. Les communes présentant un excédent indiquent plus souvent envisager une adaptation des mesures. Toutefois, elles ne perçoivent pas la nécessité de changement à court terme telle qu'elle est ressentie par les communes en déficit.

Quelle que soit la situation d'excédent ou de déficit dans la partie revenus, la partie travail ne semble (vraiment) pas toujours être exploitée entièrement. Les communes l'expliquent par le système de justification budgétaire. L'Etat règle les dépenses sur la base d'un système de caisse, alors que les communes se basent sur un système de recettes et de débours. En d'autres termes, la sous-utilisation apparente des moyens financiers se révèle en réalité moins importante, étant donné que les engagements de paiement pris vis-à-vis des entreprises de réinsertion ne sont pas encore visibles dans la justification de caisse à la fin de l'année budgétaire.

Les communes expriment des critiques sur certains aspects du système de financement de la WWB. La quasi-totalité des communes formulent des critiques sur un ou plusieurs points, mais ce sont principalement les communes en déficit qui se font le plus entendre.

Une des critiques majeures concerne la faisabilité du modèle de répartition objectif de la partie R. Par rapport à la situation antérieure, ce modèle a entraîné une répartition des ressources disponibles pour l'assistance. Ces effets de la répartition sont perçus comme étant insuffisamment associés aux efforts des communes. On estime que la politique active menée au cours des dernières années devrait engendrer des dépenses d'assistance relativement faibles et dès lors un effet de répartition positif. Les communes, notamment les communes déficitaires, ne retrouvent pas ces effets

dans les résultats du modèle de répartition objectif. Les communes indiquent également que des comportements adéquats par le passé ne sont pas récompensés, mais au contraire pénalisés. Il est question du principe de l'avance inhibitrice.

Pour cet élément de critique, la remarque factuelle suivante peut être formulée : les communes ayant obtenu de bons résultats dans le passé se sentent sanctionnées pour leur politique active. Cette critique est compréhensible pour des communes de petite taille. En effet, leurs ressources leur sont attribuées sur la base de coûts historiques. Toutefois, pour les communes recevant leurs ressources sur la base de caractéristiques objectives, la situation est tout autre. Une commune qui, depuis des années déjà, mène une politique d'activation, devrait avoir moins de bénéficiaires de l'assistance que prévu sur la base de ses caractéristiques objectives, et devrait être définie comme une commune avantagée. Les communes ont franchement l'impression que tel n'est pas toujours le cas, ou n'est du moins pas perçu comme tel, un sentiment exprimé concrètement par la 'faisabilité du modèle de répartition'.

D'autres remarques critiques concernent les points suivants :

- la part importante octroyée aux grandes communes dans le budget annuel global pour l'assistance (macrobudget) ;
- les ajustements permanents du modèle de répartition, par ailleurs souvent à l'instigation des communes elles-mêmes ;
- la date (tardive) de fixation du budget définitif, entre autres en raison de la nécessité d'utiliser les chiffres les plus actuels possibles ;
- la pérennité de l'incitant. A ce sujet, un contrôleur souligne : « *En principe, la WWB est une bonne loi, mais les récompenses prévues pour les bons résultats ne sont qu'illusion. D'un point de vue macroéconomique, c'est très ingénieux. La commune ne tire bénéfice des efforts consentis que pendant un an, l'Etat de manière structurelle.* »

7.1.3. Décentralisation de la responsabilité politique et dérégulation

La principale modification que les communes perçoivent comme une conséquence de la dérégulation est la suppression du Règlement relatif aux prescriptions d'exécution administratives (RAU). Nombre de communes ont supprimé le réexamen périodique de légitimité. Cette obligation figurant dans la loi sur l'aide sociale était perçue comme un véritable fardeau, qui ne produisait de surcroît que très peu de résultats. Voici l'avis d'un manager à ce sujet : « *Pour 99,9 % des réexamens, aucun résultat choquant n'a été découvert. En d'autres termes, nous avons consenti des efforts considérables, mais les résultats sont vraiment médiocres.* » Pour pouvoir contrôler malgré tout la légitimité de l'octroi des allocations, la grande majorité des communes optent pour une vigilance de qualité. La suppression des charges administratives des contrôles de légitimité a permis de développer et de mener une nouvelle politique. Les nouvelles compétences, imposées auparavant comme des obliga-

tions, dégagent également une certaine marge de manœuvre. Les communes peuvent ainsi choisir de ne plus procéder à une récupération, ou de le faire que lorsque le montant indu dépasse un certain seuil.

Avec la liberté accrue d'établir les règles de manière autonome, la nécessité financière ne s'avère pas être le seul incitant pour mener une nouvelle politique. La taille de la commune joue également un rôle à ce niveau. Les grandes communes sont à même de formuler et de mettre en oeuvre de nouvelles politiques. Les communes de plus petite taille poursuivent, à quelques exceptions près, leur politique antérieure. En guise d'explication, elles citent leur capacité plus restreinte (en formation) en vue de développer des nouvelles politiques, leur taille limitée qui fait que les nouveautés initiées par elles ne sont pas rentables rapidement, et la possibilité supposée plus limitée d'influer sur leur politique. Certaines petites communes ont également le sentiment de procéder déjà de manière adéquate et n'attendent dès lors qu'une faible valeur ajoutée de la nouvelle politique.

Les communes sont satisfaites des possibilités plus étendues dont elles disposent. La plupart des communes émettent néanmoins des critiques relatives à la réglementation (et à ses modifications). Il s'agit par exemple des règles d'organisation et de sous-traitance (4) des parcours de réinsertion. Des critiques virulentes sont également émises au sujet de la suppression de la possibilité de mener une politique catégorielle en matière d'assistance spéciale ou de la suppression des obligations en matière de travail (cf. partie 7.2).

7.1.4. Réduction de l'obligation de rapports

La quasi-totalité des communes ressentent la réduction de l'obligation de rapports principalement dans les nouvelles statistiques de réinsertion SRG (Statistiek Reïntegratie Gemeenten). Les informations relatives au parcours qui doivent être fournies à cet effet contiennent beaucoup moins d'éléments que ce qui existait avant les SRG. Le Rapport d'exécution (VODU) plus succinct est également perçu comme un allègement des charges administratives. La norme plus stricte en vertu de laquelle les absences de légitimité ne peuvent être supérieures à 1 % (au lieu de 5 % précédemment) entraîne toutefois une charge administrative supplémentaire.

De manière générale, les communes estiment qu'il y a un transfert de l'Etat aux communes en ce qui concerne la fourniture d'informations. La demande d'informations a changé au sein des communes. Le service social et le collège ont davantage besoin d'informations de pilotage et de gestion. Le conseil communal demande lui aussi davantage d'informations en raison de l'instauration du système dual. Depuis lors, le

(4) Entre-temps, les règlements relatifs à l'organisation ont été abrogés avec effet rétroactif au 1er janvier 2005, pour autant qu'il ne s'agisse pas de règles de l'UE. Il est prévu de supprimer les règlements relatifs à la sous-traitance au 1er janvier 2006.

conseil est effectivement responsable de la définition des lignes directrices et du contrôle de l'exécution. La mesure dans laquelle le conseil est intéressé par la WWB est liée à la situation financière de la commune. En cas de déficit (éventuel), l'attention est plus importante que lorsque la commune présente un excédent. Dans nombre de communes, le conseil s'interroge encore quant à sa nouvelle tâche. L'administration joue souvent un rôle informatif important à l'égard du conseil. A ce sujet, tant des conseillers que des personnes interrogées au sein des services sociaux estiment que l'administration joue un rôle (trop) important dans la définition des orientations politiques. En ce qui concerne le cadre de contrôle également, les conseils communaux ne parviennent pas encore à indiquer clairement quelles informations ils estiment importantes. Un manager (commune de plus de 60.000 habitants) affirme ce qui suit au sujet de la collaboration entre l'administration et le conseil : *« Nous devons vraiment les guider pas à pas . »*

7.1.5. Facilitation

Le Ministère et les organisations sectorielles offrent aux communes des facilités afin de les soutenir lors de la mise en œuvre et de l'exécution de la WWB. De manière générale, les communes ont une opinion positive au sujet du soutien proposé. En raison de la concurrence survenue entre les communes, il est utile de savoir quelles sont les tâches des autres. Cette information est possible grâce aux facilités mises à disposition. Toutefois, les communes estiment que les chiffres relatifs aux dépenses et les résultats en ce qui concerne l'accès à et la sortie de l'aide sociale des autres communes sont mis tardivement à leur disposition. Afin d'avoir des meilleures prestations par rapport aux évolutions nationales, les communes souhaitent obtenir un aperçu actualisé de la situation nationale. Les réponses fournies aux questions posées sur les sites Web destinés à cet effet ne suscitent également pas l'enthousiasme général. Les réponses sont tardives et ne sont pas adaptées à la situation locale. Un certain nombre de personnes interrogées soulignent dès lors l'absence de contact personnel avec le conseiller de l'Etat de l'ancienne Direction de contrôle du ministère. Ce conseiller était souvent disposé à une concertation et était bien au fait de la situation de la commune.

7.2. MISE EN ŒUVRE LOCALE

Sur la base des trois instruments des communes, nous indiquerons la manière dont les communes ont appliqué ces instruments depuis l'entrée en vigueur de la WWB. Nous en analysons également les éventuelles conséquences sur le plan de la collaboration avec des parties externes dans le domaine de la sécurité sociale et pour l'organisation et l'exécution interne au sein des communes.

Lorsque nous décrivons les modifications politiques introduites dans les communes, nous indiquerons les effets que les communes en perçoivent ou en attendent. En ce qui concerne la majeure partie des effets cités, il est à signaler qu'il n'est pas (encore) possible de mesurer réellement les effets. D'une part, la période entre l'en-

trée en vigueur de la loi, l'adaptation de la politique et la réalisation de l'enquête est trop courte. D'autre part, les communes ne sont pas toujours à même de fournir un aperçu univoque des conséquences de leurs modifications politiques : ces conséquences doivent-elles être imputées aux modifications politiques ou à d'autres facteurs ?

Pour fournir malgré tout un aperçu des résultats obtenus sans doute grâce à la nouvelle loi, nous exposerons au point 7.3 un certain nombre de développements qui ont été mesurés par le CBS au niveau national.

7.2.1. Activation

Une évolution importante qui se dégage dans le domaine de l'activation est le glissement des parcours de longue durée pour le plus grand nombre de clients vers des parcours les plus courts possibles destinés aux personnes plus 'prometteuses'. Les parcours sont par exemple du type Work First. Les modalités précises de ce concept diffèrent d'une commune à l'autre, mais les demandeurs d'une allocation sont fondamentalement orientés directement vers un emploi (à temps partiel) (quels qu'en soient le niveau et la durée). Cette attitude est perçue quasi unanimement comme un instrument efficace permettant de limiter le l'accès à l'aide sociale et de favoriser la réinsertion. Les parcours de formation de longue durée ne sont quasiment plus organisés. Le manager d'un service social dans une commune comptant plus de 60.000 habitants perçoit le glissement dans le processus d'activation comme suit :

« Chaque commune fera un écrémage, si elle est intelligente. Des profits importants peuvent être enregistrés à présent en privilégiant les groupes prometteurs. Si ces personnes peuvent sortir du régime de l'assistance, ce sera tout bénéfice pour la partie R. L'attention n'est portée sur l'activation sociale qu'après deux ans, lorsque l'accès sera bien fermé et que tous les personnes prometteuses auront disparu de l'effectif existant. »

En raison de l'abrogation de la WIW et de 'l'arrêté I/D', de nombreuses communes s'attèlent à remodeler l'ancien travail subsidié. Le premier objectif consiste à opérer la transition vers un travail régulier, bien que des types temporaires d'emploi subsidié soient proposés également, notamment au moyen de subsides des coûts salariaux. Des 'emplois de sauvetage' sont prévus pour les clients n'ayant aucune chance de sortir du régime et de s'intégrer sur le marché de l'emploi. Les communes financent généralement ces emplois par d'autres moyens que ceux prévus par WWB en matière d'emploi, grâce, par exemple, à des moyens financiers de l'assistance ou un excédent de la partie R.

Les communes procèdent à l'activation sociale de trois manières. Certaines communes optent sciemment pour la solution qui consiste à ne plus appliquer aucune activation sociale ; d'autres communes souhaitent procéder à l'activation sociale mais n'y parviennent pas dans la pratique et d'autres communes qui souhaitent initi-

er l'activation sociale et qui y réussissent. Le choix de ne plus avoir recours à l'activation sociale ou l'impossibilité d'y avoir recours est lié, dans la pratique, à un manque de moyens (budgétaires ou organisationnels).

Un autre élément neuf dans de nombreuses communes, mais qui bénéficie d'une grande attention, est l'approche des employeurs sur le marché de l'emploi local. Les communes sont parfaitement conscientes du fait qu'il convient d'analyser attentivement la demande sur le marché de l'emploi et que l'offre de main d'œuvre doit être la plus adéquate possible.

Dans de nombreuses communes, les instruments décrits ci-dessus ont été instaurés récemment. Les résultats cités par les communes sont souvent ceux de projets pilotes menés à petite échelle (à l'exception de la suppression progressive du travail subsidié). Toutefois, les premiers résultats sont à ce point encourageants (en ce qui concerne la limitation de l'accès à, et la sortie, du moins temporaire, de l'aide sociale), que les projets pilotes ont été pérennisés .

La suppression de la possibilité d'octroyer des dispenses catégorielles d'obligations en matière de travail est perçue par les communes comme une contrainte. Bien que certaines personnes interrogées estiment qu'il convient de procéder dans certaines catégories à une analyse individuelle afin de connaître leurs chances d'accéder au marché de l'emploi, on ne s'attend pas, notamment pour le groupe des allocataires plus âgés, à ce qu'ils réintègrent le marché de l'emploi à la suite d'une évaluation individuelle.

7.2.2. Aide aux revenus

En ce qui concerne l'assistance spéciale, la WWB a supprimé la possibilité d'octroi de cette forme d'assistance par groupe (catégorie). Selon les communes, le service social a dès lors dû faire face à une charge de travail supplémentaire et il est moins fait appel à l'assistance spéciale. La plupart des communes estiment qu'il s'agit là d'une évolution non souhaitable.

Une nouveauté dans la politique des minima sociaux est le supplément de longue durée. De nombreuses communes critiquent le fait que cette aide n'inciterait pas les clients à chercher un emploi car le droit à ce supplément est menacé par tout revenu du travail, aussi faible soit-il (5). Autre élément nouveau : la possibilité de fournir aux clients une assistance en nature. En outre, les communes peuvent assumer l'accompagnement budgétaire du client. L'enquête révèle qu'aucune assistance en nature n'est quasiment fournie. Les communes soulignent néanmoins que

(5) Entre-temps, le Secrétaire d'Etat aux Affaires sociales et à l'Emploi a annoncé au Parlement un amendement de la loi afin de répondre à cette critique. Cette modification vise à permettre au collège des bourgmestre et échevins de déroger aux dispositions en la matière de la WWB lorsque les revenus du travail sont perçus pendant une période à ce point courte et/ou s'élèvent à un montant à ce point faible qu'il ne peut pas être affirmé raisonnablement que l'intéressé a des perspectives d'emploi.

le nombre de demandes d'accompagnement budgétaire et de conseils budgétaires augmentent (considérablement). Elles expliquent cette augmentation par la dégradation de la conjoncture économique.

L'enquête ne révèle pas clairement si le droit à l'assistance est éventuellement menacé. Cette menace pourrait résulter d'une politique de vigilance plus stricte à l'accès. Il s'agit sans aucun doute d'un point d'attention des communes et quelques communes (6) examinent cet aspect d'une manière indépendante. Néanmoins, la présente enquête n'a révélé aucun point de référence permettant d'affirmer s'il s'agit ou non d'un problème majeur.

7.2.3. **Vigilance**

La plupart des communes indiquent qu'elles font preuve de davantage de vigilance dans l'exécution pratique de la loi. Des nouveaux modes de contrôle ont été instaurés principalement pour l'accès, mais également pour les allocations en cours. Les visites à domicile sont plus fréquentes ; dans certaines communes, une demande d'allocation est même toujours suivie d'une visite à domicile. En outre, les communes utilisent des profils de risques.

En contrôlant strictement l'accès, certaines communes ont réussi à réduire le nombre de demandes débouchant sur l'octroi d'une allocation. L'action préventive du Work First a expressément été soulignée ici. Le fait qu'un travail soit exigé en contrepartie d'une allocation décourage certains clients potentiels d'introduire une demande. Certaines communes hésitent à attribuer la réussite de la limitation de l'accès uniquement à leur politique. Elles soulignent qu'il existe des facteurs sur lesquels les communes ne peuvent pratiquement pas influencer, et qui peuvent également contribuer aux résultats.

La quasi-totalité des communes voient davantage d'effets à court terme de cette vigilance et escomptent davantage d'effets à long terme de cette vigilance que de la réinsertion.

7.2.4. **Collaboration avec des parties externes**

Lors de la mise en œuvre de leur politique, les communes estiment qu'il est problématique de dépendre partiellement de tiers, tels que le Centrum voor Werk en Inkomen (CWI - Centre pour l'emploi et les revenus) qui exerce le contrôle d'accès lors des premiers contacts avec le client ou le Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV - Organisme de gestion des assurances pour travailleurs

(6) L'on sait qu'au moins une des communes ayant participé à l'enquête examine elle-même si le droit à l'aide à la subsistance est menacé. Outre cette commune, d'autres communes n'ayant pas participé à l'enquête ont elles aussi à examiné cet aspect.

salariés) responsable notamment de la réinsertion des personnes bénéficiaires des lois WW et WIA/WAO et susceptibles de bénéficier de la WWB après un certain temps. Lors de la collaboration avec le CWI et le UWV, les communes ont perçu les conséquences du fait que ces institutions dirigées au niveau central n'ont pas la responsabilité financière que les communes assument.

La collaboration avec les Sociale Werkvoorzieningbedrijven (entreprises de travail social - SW) est généralement satisfaisante.

Au niveau de la collaboration avec les entreprises de réinsertion, le principal point d'insatisfaction concerne les résultats (et le fait de pouvoir en prendre connaissance). Il est à signaler que les attentes des communes par rapport aux résultats des entreprises de réinsertion sont certainement excessives. Il est remarquable de constater que le WWB Monitor, une récente enquête menée parmi 191 communes (Centrum voor Arbeid en Beleid - Centre de travail et de politique - 2005) révèle que deux tiers des communes estiment que l'offre des entreprises de réinsertion correspond à la demande de la commune. Cette enquête révèle que certaines communes ne sont pas satisfaites des résultats, mais bien des services offerts par ces entreprises.

7.2.5. Organisation et application communales

La quasi-totalité des communes soulignent une attitude plus rationnelle au sein de l'organisation et par rapport au client. Dans la plupart des communes, l'information de pilotage a été améliorée afin d'avoir une meilleure idée des résultats obtenus grâce aux efforts consentis. Si l'on observe la mesure dans laquelle les communes réussissent à transposer l'incitant de l'Etat sur le terrain, il s'avère que les exécutants soutiennent généralement les objectifs prévus dans la loi. Ils sont dès lors motivés à atteindre les objectifs. Avec l'entrée en vigueur de la WWB, les rapports entre les communes ont changé et l'on parle de '*concurrence effrénée*' pour obtenir une part du gâteau. Pour pouvoir fonctionner le plus efficacement possible, les petites communes recherchent une collaboration avec d'autres communes, de manière à pouvoir bénéficier d'économies d'échelle.

7.3. EVOLUTION DE L'ASSISTANCE SELON LE CBS

Dans quelle mesure les objectifs secondaires de la WWB (garantie de revenus, limitation de l'accès à et stimulation de la sortie de l'aide sociale) ont-ils ainsi pu être atteints ? Nous présentons ici les premières impressions dans ce domaine au moyen des chiffres du CBS (7).

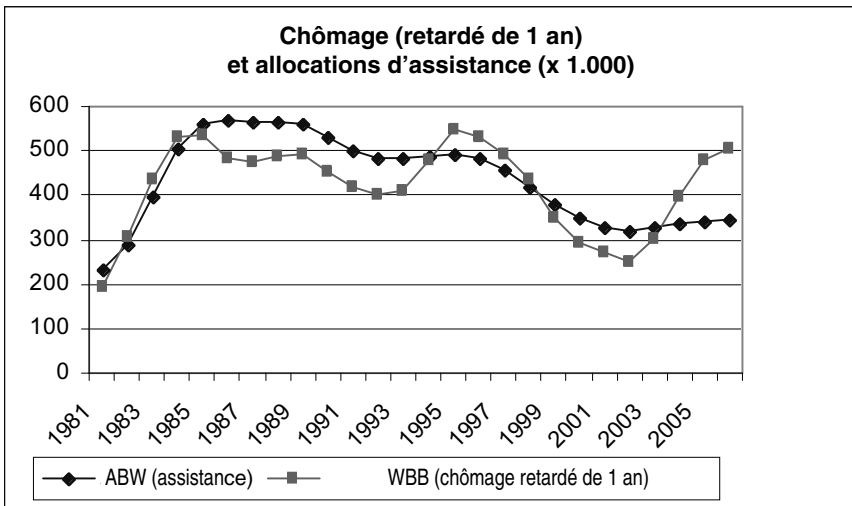
(7) Cette analyse ne faisait pas partie de l'enquête d'évaluation telle que menée par Regioplan.

7.3.1. Garantie de revenus

En ce qui concerne le nombre de ménages bénéficiant de l'assistance, les chiffres du CBS révèlent que fin 2003, 336.000 ménages de personnes âgées de moins de 65 ans bénéficiaient d'une allocation d'assistance. Fin 2004, ce chiffre atteignait 339.000. Les chiffres provisoires de 2005 font dans le sens d'une diminution de ce chiffre à 331.000 au mois de septembre 2005.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a enregistré une croissance plus faible en 2004 que celle prévue sur la base de l'évolution conjoncturelle. L'on sait que le volume de l'assistance suit avec un certain retard le développement de la population active au chômage (WBB - werkloze beroepsbevolking). L'on s'attendait dès lors à un développement considérable du volume de l'assistance après l'importante augmentation du chômage enregistrée à partir de 2002. Cette attente ne s'est pas réalisée, comme à le montre la figure 2. Après une augmentation du chômage de 50.000 unités en 2002, de 94.000 en 2003 et de 83.000 en 2004, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'assistance demeure limitée. Une explication plausible de cette évolution disproportionnée est que l'entrée en vigueur de la WWB a contribué à une limitation du volume de l'assistance.

FIGURE 2 : CHOMAGE (RETARDE DE 1 AN (8)) ET ALLOCATIONS D'ASSISTANCE



Source : ministère des Affaires sociales et de l'Emploi sur la base des chiffres du CBS

(8) Dans le graphique, les chiffres du chômage se rapportent dès lors à l'année de référence spécifiée (t) -1.

7.3.2. Limitation de l'accès à l'aide sociale

Les chiffres du CBS révèlent qu'en 2004, le nombre de nouveaux bénéficiaires s'élevait à 109.580 contre 110.200 en 2003 (9) (tableau 2). La diminution de l'accès est donc limitée, mais l'on peut affirmer ici également que, sans la WWB, le nombre de nouveaux bénéficiaires aurait sans doute connu une évolution plus négative que celle que l'on déduire des chiffres du tableau 2, en raison de la conjoncture défavorable. L'analyse causale prévue (cf. point 5) doit fournir sous peu davantage de réponses définitives en la matière.

TABLEAU 2 : FLUX D'ENTREE DANS LE SYSTEME DES ALLOCATIONS DES PERSONNES VIVANT DANS LEUR PROPRE LOGEMENT BENEFICIANT D'UNE ASSISTANCE PERIODIQUE GENERALE, 2003 ET 2004

Age	2003	2004	différence 2004-2003	% différence
Moins de 25 ans	29830	29860	30	0%
25 à 35 ans	34380	33620	-760	-2%
35 à 45 ans	26160	25660	-500	-2%
45 à 55 ans	14090	14350	260	2%
55 à 65 ans	5840	6090	250	4%
Total	110290	109580	-710	-1%

Source: CBS

7.3.3. Stimulation de la sortie de l'aide sociale

Les chiffres du CBS révèlent qu'en 2004, le flux de sortie a été plus élevé qu'en 2003 : 105.070 en 2004 contre 93.200 en 2003. Le tableau 3 illustre une augmentation du flux de sortie notamment auprès des jeunes de moins de 25 ans. Signalons également le fait que le flux de sortie dans la catégorie d'âge 55-65 ans augmente, de sorte que celui-ci suit raisonnablement l'augmentation générale du flux de sortie.

Le fait que de nombreux jeunes âgés de moins de 25 ans sortent du régime d'assistance est conforme aux constatations de l'enquête de Regioplan. Celle-ci révélait que les efforts étaient concentrés sur les personnes 'prometteuses' et que pour les différentes formes de Work First mises en oeuvre par les communes, une attention particulière était souvent consacrée au groupe cible des 'jeunes'. La quasi-totalité des communes estiment qu'il est important de les activer le plus rapidement possible, par exemple au moyen d'un stage à l'issue duquel ils pourront rapidement décrocher un emploi.

(9) Il s'agit de personnes vivant dans leur propre logement et âgées de moins de 65 ans. Valable également pour les chiffres CBS suivants.

TABLEAU 3 : FLUX DE SORTIE DU SYSTEME DES ALLOCATIONS DES PERSONNES VIVANT DANS LEUR PROPRE LOGEMENT BENEFICIAINT D'UNE ASSISTANCE PERIODIQUE GENERALE, 2003 ET 2004

Age	2003	2004	différence 2004-2003	% différence
Moins de 25 ans	19930	23730	3800	19%
25 à 35 ans	27410	31220	3810	14%
35 à 45 ans	23120	25090	1970	9%
45 à 55 ans	12480	13900	1420	11%
55 à 65 ans	10260	11130	870	8%
Total	93200	105070	11870	13%

Source: CBS

8. CONCLUSION

Nous énumérons ci-après quelques conclusions basées sur la problématique de cette enquête.

Décentralisation, réduction de l'obligation de rapports, dérégulation et facilitation. Comment les communes perçoivent-elles ces modifications du système ?

Les communes ont une opinion positive au sujet de ces modifications. De l'avis général, les responsabilités sont attribuées de manière adéquate : aux communes. Le système les incite à agir sur les dépenses de l'assistance et leur offre la possibilité de mieux appliquer la loi sur l'aide sociale et d'accorder une plus grande attention à l'objectif 'le travail prime sur l'indemnité'. L'essence de la loi a dès lors été clairement comprise par les communes. Toutefois, les principales critiques visent le système de financement. Certaines de ces critiques sont fondées. D'autres disparaîtront lorsque les communes seront mieux au fait des détails du système et auront acquis une plus grande expérience en la matière.

Comment les communes traduisent-elles concrètement ces modifications du système, en d'autres termes, en adaptant leur politique de mise en œuvre (activation, aide aux revenus et vigilance) ou leur organisation ?

Les communes ont traduit concrètement la modification du système en ce qui concerne l'activation et la vigilance. L'on peut conclure ainsi que l'élément stimulateur d'une adaptation politique à court terme est perçu principalement dans les communes confrontées à un déficit financier. Les communes qui disposent d'un excédent (important) font moins souvent preuve d'une 'mentalité mercantile' que les communes confrontées à un déficit. Elles développent, certes, une nouvelle politique, mais sont moins mises sous pression quant à sa mise en œuvre que les communes en déficit. En outre, la loi semble difficilement applicable pour les petites communes. Elles avouent ne pas disposer de la taille leur permettant de développer et de mettre en œuvre une nouvelle politique avec succès. Certaines petites com-

munes recherchent dès lors une collaboration intercommunale. Cette collaboration peut toutefois causer de nouveaux problèmes épineux, par exemple d'un point de vue administratif, ou en ce qui concerne la répartition des budgets.

Dans quelle mesure la modification du système contribue-t-elle à la réalisation de l'objectif de la WWB (objectif principal 'le travail prime sur l'indemnité' ; objectifs dérivés : limitation du flux d'entrée, maintien de la fonction de garantie de revenus, accroissement du flux de sortie) ?

Les communes ont apparemment des difficultés à justifier (dès à présent) la mesure dans laquelle elles ont atteint les objectifs fixés par la politique. Quant aux résultats nationaux du CBS, la stimulation du flux de sortie contribue à atteindre l'objectif 'le travail prime sur l'indemnité'. Lorsque l'on considère la garantie de revenus pour les personnes (encore) incapables d'assurer leur subsistance sur le marché de l'emploi, cette enquête ne permet pas d'établir clairement si la fonction de garantie des revenus est menacée par la politique renforcée.

Le bilan définitif du fonctionnement de la WWB ne pourra être dressé qu'en 2007, lors de l'évaluation finale. Entre-temps, les communes et le Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi devront encore faire face à un certain nombre de défis, à savoir :

- la garantie de la pérennité de l'incitatif financier ;
- le renforcement des liens avec les employeurs ;
- investir non seulement pour les personnes 'prometteuses' mais également pour les personnes plus défavorisées.

En 2007, nous serons à même d'évaluer dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints.

(Traduction)

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

ABW	Algemene Bijstandswet (1965-1995) (Loi générale sur l'aide sociale)
Abw	Algemene bijstandswet (1996-2003) (Loi générale sur l'aide sociale)
AOW	Algemene Ouderdomswet (Loi sur l'assurance vieillesse généralisée)
Besluit I/D-banen	Besluit Instroom/Doorstroom-banen (Arrêté premiers emplois/ emplois de transition) (abrogé)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek (Office central de la statistique)
College van B&W	College van Burgemeester en Wethouders (Collège des Bourgmestre et Echevins)
CPB	Centraal Planbureau (Bureau central du plan)
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen (Centre pour l'Emploi et les Revenus)
Divosa	Vereniging van directeuren Sociale Diensten (Association de directeurs des services sociaux)
I-Deel	Inkomensdeel (partie Revenus, partie R)
MEV	Macro-economische Verkenning (Projections macroéconomiques, PME)
RAU	Regeling Administratieve Uitvoeringsvoorschriften (Règlement relatif aux prescriptions d'exécution administratives)
SRG	Statistiek Reïntegratie Gemeenten (statistiques de réinsertion des communes)
SW	Sociale Werkvoorziening (entreprises de travail social)
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi)
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Organisme de gestion des assurances pour travailleurs salariés)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Association des communes néerlandaises)
VODU	Verslag over de Uitvoering (Rapport d'exécution)
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (abrogée le 1-1-2006) (Loi relative à l'assurance incapacité de travail)
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Loi sur l'emploi et les revenus selon la capacité de travailler)
WBB	Werkloze beroepsbevolking (Population active au chômage)
W-deel	Werk-deel (partie Travail)
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden (abrogée) (Loi relative à la réinsertion des demandeurs d'emploi)
WW	Werkloosheidswet (Loi sur le chômage)
WWB	Wet werk en bijstand (depuis 2004) (Loi sur le travail et l'assistance).

BIBLIOGRAPHIE

Centrum voor Arbeid en Beleid, *WWB monitor*, consultation des membres en mai 2005, pour le compte de Divosa, Groningen, mai 2005.

Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, *Lijnen naar de toekomst, Evaluatie Algemene bijstandswet 1996-1999*, enquête réalisée pour le compte du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, La Haye, février 2000.

Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, *Plan van Aanpak Evaluatie WWB 2004-2007*, La Haye, juin 2004.

Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, *Plan van Aanpak Evaluatie WWB 2004-2007, nader uitgewerkt*, La Haye, avril 2005.

Commission d'enquête pour l'application de l'ABW, *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van de bijstand*, La Haye, VUGA, 1993.

Regioplan, *Het recht op bijstand. De mazen van het vangnet*. Pour le compte de la Commission d'enquête pour l'application de l'ABW, La Haye, VUGA, 1993.

Regioplan, *Gemeenten en de WWB I: Geprikkeld tot werken*, enquête réalisée pour le compte du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, juin 2005.

TABLE DES MATIÈRES

INCITATION A L'EMPLOI. PREMIER BILAN DE LA SITUATION RELATIVE A LA NOUVELLE LOI GENERALE SUR L'AIDE SOCIALE AUX PAYS-BAS

1. INTRODUCTION	633
2. LOCALISATION	633
3. HISTORIQUE	635
4. MODIFICATION DU SYSTEME - LOI SUR LE TRAVAIL ET L'ASSISTANCE	637
4.1. INSTRUMENTATION DE L'ETAT	637
4.2. INSTRUMENTATION DES COMMUNES	641
5. PROGRAMME D'EVALUATION DE LA LOI SUR LE TRAVAIL ET L'ASSISTANCE	642
6. PREMIERE EVALUATION DU PRODUIT : ENQUETE QUALITATIVE PAR REGIOPLAN	644
7. ANALYSE DES RESULTATS	645
7.1. MODIFICATION DU SYSTEME NATIONAL	645
7.2. MISE EN ŒUVRE LOCALE	649
7.3. EVOLUTIONS DE L'ASSISTANCE SELON LE CBS	653
8. CONCLUSION	656
LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES	658
BIBLIOGRAPHIE	659

LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

IMPACT DES CHOIX DE SOCIETE SUR LA DYNAMIQUE DE LA PAUVRETE 663 |

IMPACT DES CHOIX DE SOCIÉTÉ SUR LA DYNAMIQUE DE LA PAUVRETÉ

PAR REMBERT DE BLANDER* et IDES NICAISE**

Hoger Instituut voor de Arbeid, Université catholique de Louvain

1. INTRODUCTION

Dans le présent article (1), nous analysons, sur la base de données empiriques (Étude Panel des Ménages belges, appelée PSBH), certains processus d'inclusion et d'exclusion sociales, à la croisée entre l'enseignement, le marché de l'emploi et la protection sociale en Belgique. Nous joignons ici deux traditions établies dans l'étude économétrique de la pauvreté. D'une part, nous considérons la dynamique de la pauvreté, en utilisant un modèle de Markov de premier ordre (cf. Boskin et Nold (1975) et McCall (1971) pour des applications antérieures, Cappellari et Jenkins (2002) pour un exemple plus récent). D'autre part, nous utilisons la technique de la *micro-simulation* pour évaluer les effets des différentes mesures gouvernementales (cf. Orcutt (1957) pour une première incursion dans cette technique, Merz (1991) pour un aperçu historique et Atkinson, e.a. (2002), par exemple, pour une application plus récente).

Par 'pauvreté structurelle', nous n'entendons pas uniquement la pauvreté persistante, mais faisons également référence à des processus structurels qui agissent sur la pauvreté (à court ou à long terme) : l'enseignement, la politique relative à la protection sociale et l'intégration par le travail. Les 'choix de société' renvoient à leur tour au mécanisme dans lequel l'on intervient au premier chef pour lutter contre la pauvreté. 'L'Etat assurantiel' ou 'l'Etat-providence' postule la sécurité sociale comme principal instrument; 'l'Etat social actif' attribue à l'emploi un rôle clé comme moyen d'acquisition de revenus ainsi que d'épanouissement personnel; la 'société de la connaissance' traduit l'intégration sociale principalement en termes d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Nous évaluons l'impact des trois stratégies de base citées en simulant des exemples concrets de mesures, reliés à chacun des trois paradigmes. Dans le cadre de la présente étude, nous nous bornerons, par la force des choses, à quelques scénarios simples, avançant une série d'hypothèses simplificatrices. L'objectif ne consiste pas à établir des simulations détaillées, mais d'indiquer les 'tendances' quant à l'efficacité de chaque stratégie de base.

(1) Recherche effectuée dans le cadre du programme 'Cohésion sociale' de la Politique scientifique fédérale belge.

La suite du présent document est répartie en trois sections. La section suivante évalue un modèle décrivant les processus de mobilité d'entrée dans et de sortie de la pauvreté. Ces évaluations nous permettent de simuler à la section trois l'effet de différents 'choix de société' sur la probabilité de se retrouver sous la barre du minimum de moyens d'existence. Enfin, la section quatre présente les conclusions de cette étude.

2. ANALYSE DE LA MOBILITE 'D'ENTREE' ET DE 'SORTIE' DE LA PAUVRETE

2.1. CADRE CONCEPTUEL ET METHODE D'EVALUATION

2.1.1. Mobilité 'd'entrée' et de 'sortie' de la pauvreté

Une récente enquête relative au revenu minimum (Nicaise e.a., 2001) a donné lieu au développement d'un modèle permettant de décrire la dynamique de la pauvreté sous un angle 'institutionnel' plutôt que sur la base de limites conventionnelles du revenu. Ce modèle établissait une distinction entre cinq statuts de protection sociale. Dans la présente, nous réduisons ce modèle à trois statuts, dont les deux premiers correspondent à la catégorie 'pauvreté' :

- sous-protection : le revenu familial est inférieur au revenu minimum garanti. Il y a lieu de noter que l'on peut se retrouver dans cette situation même lorsque la personne concernée travaille ou bénéficie d'un autre revenu ;
- aide sociale : le revenu est complété pour atteindre le niveau du revenu minimum garanti (2);
- non-pauvreté : le revenu familial est supérieur au seuil de l'aide sociale, grâce aux revenus professionnels, aux allocations de sécurité sociale ou à d'autres sources de revenus. Sur le plan individuel, les revenus peuvent continuer à être trop faibles, mais au niveau du ménage, ils peuvent être suffisants, si l'on part du principe que les revenus sont répartis équitablement parmi les membres du ménage.

Le groupe des 'pauvres' peut être transposé dans ce modèle, comme les personnes qui, à une certaine période, vivent à un niveau égal ou inférieur au seuil de l'aide sociale. Au cours de la période 1993-95, 11 à 12 % de la population s'était déjà retrouvée dans cette situation (9 à 10 % de la population d'âge actif).

A cet égard, nous soulignons qu'en définissant des situations de pauvreté, nous utilisons le seuil légal de revenus, le revenu d'intégration (anciennement, le minimum de moyens d'existence), un seuil souvent considéré comme 'sous-estimé' dans les enquêtes. Dans le cadre de notre étude toutefois, ce seuil légal est important pour deux raisons. D'une part, il a des implications sur les droits à une protection

(2) Le revenu minimum garanti (actuellement revenu d'intégration) ou la garantie de revenus aux personnes âgées ou une intervention pour les personnes moins valides.

minimale et aux services connexes. En effet, nombre de mécanismes légaux et institutionnels peuvent faire office de déclencheurs favorisant la mobilité d'entrée dans ou de sortie de la pauvreté. D'autre part, la différence entre sous-protection et aide sociale s'estompe lorsque nous considérons un seuil de pauvreté plus élevé.

En deuxième instance, la mobilité entre ces statuts est importante. La mobilité est représentée schématiquement au tableau 1 (3).

TABLEAU 1 : CADRE CONCEPTUEL POUR L'ANALYSE DE LA MOBILITÉ ENTRE DIFFÉRENTS STATUTS DE PROTECTION SOCIALE

De / à ⇔ ↓	Sous-protection	Aide sociale	Non-pauvreté
Sous-protection	statu quo	intégration	intégration
Aide sociale	exclusion	statu quo	intégration
Non-pauvreté	exclusion	exclusion	statu quo

Lorsqu'un individu ou un ménage 'escalade' pour passer d'un statut inférieur à un statut supérieur, nous parlons d'intégration ou d'inclusion. À l'inverse, nous qualifions 'd'exclusion' la régression vers un statut inférieur. Le degré d'intégration et respectivement d'exclusion dans un statut spécifique peut être exprimé de manière chiffrée en mesurant la probabilité d'un individu d'escalader ou de régresser au cours de l'année. Ces probabilités varient en fonction des caractéristiques de l'individu, mais également de l'environnement économique et institutionnel. En effet, le degré d'intégration et d'exclusion est à la fois fonction de la situation économique générale (récession contre croissance) et, en (grande) partie, des choix de société liés aux processus institutionnalisés d'intégration ou d'exclusion dans différents statuts de protection sociale. Il est ainsi évident que l'exclusion de l'emploi vers une situation d'aide sociale ou de sous-protection est relativement faible en Belgique grâce à un système de sécurité sociale satisfaisant (Nicaise e.a., 2001). En outre, il est évident qu'un système d'enseignement égalitaire est à même de prévenir de nombreuses situations d'exclusion.

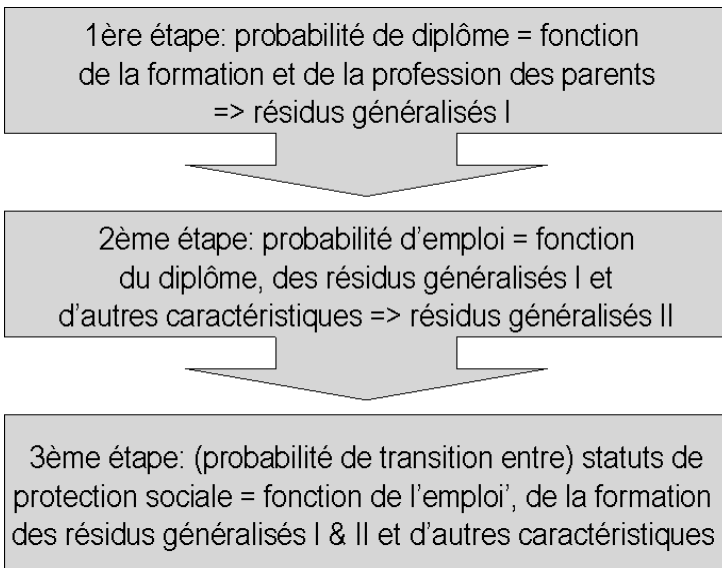
Il convient de noter que nos analyses s'appliquent uniquement à la population active, en d'autres termes, à des individus faisant partie de la catégorie d'âge des 18-65 ans qui n'étudient plus à temps plein et qui ne sont pas encore (pré)pensionnés. Au sein de cette population active, nous avons puisé un échantillon de 5.380 individus pour lesquels nous disposons d'informations mensuelles relatives à leur situation sur le plan professionnel et des revenus au cours de la période 1993-1997.

(3) Étant donné que les enfants et les pensionnés ne sont concernés que par certains statuts, nous ne prendrons pas ces groupes en considération jusqu'à nouvel ordre et nous limiterons provisoirement l'analyse aux personnes d'âge actif.

2.1.2. Estimation en trois étapes

Une deuxième modification constatée par rapport à notre enquête précédente se traduit par un perfectionnement de l'analyse des facteurs déterminants de la mobilité. Le modèle inclut non seulement davantage de variables, mais apporte également des corrections sur le plan de l'endogénéité des variables clés 'emploi' et 'formation' par le biais d'une procédure d'estimation en trois étapes. En effet, la corrélation possible entre les facteurs déterminants non observés de la pauvreté et les variables clés peut donner lieu à une sur- ou sous-estimation de l'effet de ces derniers sur les probabilités d'inclusion ou d'exclusion. Par exemple, l'on peut s'attendre à ce que l'activation systématique de tous les allocataires sociaux n'exerce pas le même effet que la 'recherche d'emploi', même pour des personnes affichant le même profil sur le plan de l'âge, du sexe, du niveau de formation, etc. En effet, les allocataires sociaux peuvent souffrir de 'handicaps' supplémentaires (non observés) (ex. : compétences sociales plus faibles) de sorte qu'ils ne peuvent pas obtenir des jobs de qualité et de durée similaires. De même, la qualification des jeunes qui ne décrochent pas (en cas de politique constante) un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, peut exercer plus ou moins d'effet sur leurs probabilités d'emploi que pour d'autres jeunes. Par exemple, l'on peut se demander si ces jeunes ont subi à la maison, au cours de leur jeunesse, davantage de stress financier que d'autres, ce pourquoi ils ont accédé au marché de l'emploi de manière précoce. Cette expérience peut à ce point influencer leur comportement sur le marché de l'emploi que, diplômés, ils décrocheront un emploi plus rapidement que d'autres. Nombre d'hypothèses peuvent être avancées quant aux déformations possibles des coefficients, dans les deux sens.

FIGURE 1 : PRESENTATION SCHEMATIQUE DE L'ESTIMATION EN TROIS ETAPES



En vue d'évaluer les effets de ces variables cachées, nous procéderons comme suit : dans un premier temps, l'étude évalue la probabilité individuelle d'atteindre différents niveaux d'enseignement par le biais des caractéristiques de formation et professionnelles des deux parents. Ensuite, nous procédons à l'évaluation des résidus généralisés (Gouriéroux e.a., 1987). Il s'agit de la valeur conditionnelle prévue des termes d'erreur, eu égard au résultat et aux covariances. L'intégration de cette valeur en tant que variable supplémentaire dans une évaluation des probabilités d'emploi (2ème étape) supprime la corrélation possible entre le niveau de formation et le terme d'erreur dans l'équation décrivant la probabilité d'activité économique, et fournit dès lors des estimateurs non biaisés (cf. également Heckman (1976, 1978) dénommée 'approche par fonction de contrôle', cf. également Dubin et McFadden (1984)). Dans l'exemple ci-dessus, l'effet de la variable cachée 'stress financier' s'exprimera dans les résidus généralisés de l'évaluation de la première étape : les jeunes issus de ménages où le stress financier est plus important, décrocheront - à origine sociale identique - moins souvent un diplôme que ce que la régression prévoit. Ces résidus sont inclus dans les estimations des deuxième et troisième étapes.

Dans un deuxième temps, l'étude évalue les probabilités d'emploi en fonction de la situation, au moyen de deux équations de type logit. La première concerne les travailleurs de la période précédente, la deuxième les chômeurs. Cette deuxième étape fournit également des résidus généralisés. Ces derniers sont à leur tour (et pour des raisons analogues) intégrés, avec les résidus généralisés de l'équation de la formation, au modèle explicatif de la pauvreté.

La troisième étape consiste en une évaluation dynamique des trois situations de pauvreté, en d'autres termes, en fonction de la situation vécue au cours de la période précédente. Par souci d'exhaustivité, nous mentionnons également que pour ces deux évaluations réalisées en fonction de la situation précédente (en matière d'emploi et de pauvreté), nous avons corrigé de manière identique l'endogénéité de la répartition initiale (non reflétée dans la figure 1). En outre, il convient de noter que les résidus généralisés ne constituent pas des 'variables' observées, mais estimées. L'intégration de ces variables indépendantes générées dans tout modèle d'évaluation nous contraint d'adapter les erreurs standard rapportées (pour de plus amples informations techniques, cf. De Blander et Nicaise (2005)).

Cette procédure nous permet d'identifier les effets nets du niveau de formation et de l'emploi sur les transitions de la pauvreté. La section 2 ci-après aborde les modèles évalués ainsi que les résultats.

2.2. EVALUATIONS AUXILIAIRES

2.2.1. Formation

La première équation évalue, comme déjà dit précédemment, les probabilités d'un individu de décrocher certains diplômes. Le niveau de diplôme atteint, réparti en trois niveaux (maximum enseignement secondaire inférieur, secondaire supérieur et supérieur) a été évalué sur la base d'un modèle logit ordonné.

TABLEAU 2 : RESULTATS DE L'EVALUATION DU NIVEAU DE FORMATION ATTEINT

	Coeff.	Err. Std.	P> z
Variable dummy du sexe (1 femme / 0 homme)	0,0924	0,0542	0,088
Catholiques	0,1848	0,0743	0,013
Nés en Belgique	0,0445	0,0943	0,637
Nés en 1939-49	0,6921	0,1073	0,000
Nés en 1950-59	0,8175	0,1009	0,000
Nés en 1960-69	1,1071	0,1034	0,000
Nés en 1970-79	0,8418	0,1238	0,000
Père sans profession	-0,0811	0,3049	0,790
Père ouvrier	-0,5581	0,0892	0,000
Père employé	0,4188	0,1094	0,000
Père indépendant / paysan	0,0410	0,1124	0,715
Père cadre	0,4668	0,1193	0,000
Mère sans profession	-0,1891	0,0929	0,042
Mère ouvrière	-0,3895	0,1325	0,003
Mère employée	-0,2036	0,1337	0,128
Mère indépendante / paysanne	-0,3321	0,1292	0,010
Mère cadre	-0,3941	0,2631	0,134
Père sans formation	-0,1508	0,1473	0,306
Père avec diplôme secondaire inférieur ou moins	0,2329	0,1111	0,036
Père avec diplôme secondaire supérieur	0,7412	0,1231	0,000
Père avec diplôme de l'enseignement supérieur	1,2373	0,1340	0,000
Mère sans formation	-0,6437	0,1414	0,000
Mère avec diplôme secondaire inférieur ou moins	0,1195	0,1116	0,284
Mère avec diplôme secondaire supérieur	0,6733	0,1278	0,000
Mère avec diplôme de l'enseignement supérieur	0,8638	0,1466	0,000
intercepte 1	0,4262	0,1576	
intercepte 2	2,0818	0,1608	
Nombre d'individus	5380		
χ^2_{25}	1348,53		0,000

Le tableau 2 nous permet d'établir les constatations suivantes : les femmes, les catholiques et les personnes issues de cohortes de naissance (4) plus jeunes ont davantage de chances d'atteindre un niveau de formation supérieur. L'origine sociale (mesurée au moyen du statut professionnel et du niveau de formation des deux parents) exerce également l'influence positive prévue sur le niveau de formation des enfants. Le fait d'être né en Belgique exerce – après prise en compte des autres facteurs déterminants – un effet statistiquement négligeable sur le niveau de formation atteint. Pour les décennies de naissance et les catégories professionnelles et de formation des parents, des tests relatifs au taux de probabilité 'par groupe de variables dummy' sont réalisés. Ces tests sont illustrés au tableau 3.

TABLEAU 3 : TESTS RELATIFS AU TAUX DE PROBABILITÉ 'PAR GROUPE DE VARIABLES DUMMY' DANS L'ÉQUATION 'NIVEAU DE FORMATION'

	χ^2	df	p
Décennie de naissance	123.4462	4	0.000
Profession père	139.5040	5	0.000
Profession mère	12.1002	5	0.033
Formation père	136.5826	4	0.000
Formation mère	120.5392	4	0.000

L'hypothèse selon laquelle la profession de la mère exerce une influence positive sur le niveau de formation peut être réfutée lorsque nous utilisons le niveau de signifiante 1 %, mais pas avec un niveau de 5 %. Les autres niveaux sont significatifs à raison de 1 %.

2.2.2. Probabilité d'emploi

Le degré d'activité autodéclaré (représenté par une variable dummy travail – non-travail) a été évalué de manière 'dynamique'. Les opportunités d'emploi ont fait l'objet d'une évaluation distincte, selon que l'individu travaillait ou non au cours de la période antérieure. Ce modèle dynamique sera utilisé lors de la simulation des effets de mesures d'activation et de formation sur la pauvreté et les transitions liées à la pauvreté. En effet, nous présumons des effets de persistance de ces mesures, tant sur le marché de l'emploi que dans les dynamiques d'exclusion et d'inclusion.

Nous évaluons les probabilités d'emploi de manière conditionnelle, selon l'existence ou non d'un emploi au cours de la période précédente, à l'aide d'un modèle logit et de caractéristiques personnelles et des ménages, de variables géographiques et d'indicateurs macro-économiques (5).

(4) Le coefficient de la cohorte de naissances 1970-1979 a sans doute été sous-estimé étant donné que certains jeunes sont encore en train d'étudier pendant la période d'observation.

(5) La probabilité (statique) d'emploi dans le premier mois a également été évaluée (cf. De Blander en Nicaise (2005) pour les résultats et l'analyse).

Les effets de la plupart des variables indépendantes sont tels que prévus. Plus le niveau de formation est élevé, plus les probabilités de décrocher ou de conserver un emploi sont élevées. Il convient de noter ici qu'un diplôme de l'enseignement supérieur accroît principalement les chances d'accéder au marché de l'emploi. Les jeunes ont davantage de chances de (re)trouver un emploi, mais également de devenir chômeurs. En d'autres termes : le chômage des jeunes est plus volatile, alors que l'inactivité à un âge plus avancé est plus persistante. Dans les villes, le chômage est également plus volatile que dans les zones rurales.

TABLEAU 4 : RESULTATS DE L'EVALUATION DYNAMIQUE DES PROBABILITES D'EMPLOI

Emploi mois précédent	inactif			actif				
	Coef.	Corr.	Std. Err.	P> z	Coef.	Corr.	Std. Err.	P> z
Secondaire supérieur	0.5066		0.0992	0.000	0.4583		0.0987	0.000
Enseignement supérieur	1.3334		0.1573	0.000	0.7014		0.1500	0.000
Age <25	3.7765		0.2085	0.000	-0.3954		0.1461	0.007
Age 25-34	3.8249		0.2005	0.000	1.0907		0.1403	0.000
Age 35-44	3.4096		0.2012	0.000	1.6700		0.1405	0.000
Age 45-54	2.2956		0.2076	0.000	1.4916		0.1431	0.000
Variable dummy du sexe (1 femme/0 homme)	-0.7343		0.0681	0.000	-0.9813		0.0573	0.000
Cohabitants	0.2052		0.0749	0.006	0.4328		0.0621	0.000
Taille du ménage	-0.0373		0.0348	0.285	-0.1398		0.0281	0.000
Nombre d'enfants < 12 ans	-0.2113		0.0462	0.000	0.0095		0.0393	0.809
Nombre d'enfants 12-16 ans	-0.2814		0.0885	0.001	-0.1530		0.0754	0.042
Situation de santé précaire	0.2415		0.0367	0.000	-0.3118		0.0382	0.000
Citoyen UE non belge	-0.2684		0.1416	0.058	-0.3493		0.1345	0.009
Citoyen hors UE	-1.1684		0.2156	0.000	-0.4311		0.1867	0.021
Citadin	0.1481		0.0636	0.020	-0.1611		0.0564	0.004
Région bruxelloise	-0.2369		0.1114	0.033	-0.0880		0.0901	0.329
Région wallonne	-0.2178		0.0625	0.000	-0.2538		0.0568	0.000
Croissance économique	-0.0590		0.0363	0.104	0.0258		0.0353	0.465
Chômage	0.1548		0.1591	0.330	-0.1737		0.1390	0.211
Correction endogénéité formation	-0.0232		0.0398	0.561	-0.0305		0.0394	0.439
Correction endogénéité emploi période initiale	0.3870		0.0484	0.000	0.4910		0.0613	0.000
Terme constant	-7.0087		1.4495	0.000	6.0135		1.2635	0.000
Nombre d'observations	69442				152933			
χ^2_{21}	2225.46			0.000	2928.97			0.000

Les femmes et les personnes issues de familles plus nombreuses et/ou ayant plusieurs enfants ou se trouvant dans une situation de santé précaire ont moins de chances de décrocher un emploi. Les cohabitants, en revanche, ont davantage de chances de décrocher un emploi. Les chances plus faibles d'activité des citoyens UE non belges (par rapport aux Belges) s'expliquent principalement par leurs chances légèrement plus réduites de conserver leur emploi. Les probabilités d'emploi plus réduites des personnes d'origine non européenne résultent principalement de leurs probabilités plus réduites de décrocher un emploi une fois qu'elles se retrouvent au chômage. Pourtant, en ce qui concerne les minorités ethniques sur le marché de l'emploi, les chances inégales à la conservation d'un emploi et l'intégration (trouver un emploi) méritent d'être prises en considération dans la même mesure.

Une dernière constatation importante est que les termes de corrections relatifs à l'enseignement n'influencent aucunement les transitions. Les probabilités d'emploi initiales inexplicables exercent toutefois un effet positif sur les chances conditionnelles ultérieures de trouver un emploi (6). Il est dès lors question d'un effet de sélection non négligeable. Outre cette sélectivité, il est également question de la persistance des chances d'emploi : un test du taux de probabilité réfute l'hypothèse nulle d'un modèle statique.

2.3. EVALUATION DES PROBABILITÉS DE TRANSITION DANS LA PAUVRETÉ (7)

Dans la présente section, nous abordons les probabilités d'aboutir dans l'une des trois situations, en fonction de la situation de la période précédente. La situation de pauvreté (ou de protection sociale) est représentée par une variable catégorielle à trois valeurs (non ordonnée). La valeur 0 représente la situation de non-pauvreté (situation de base ou de référence), la valeur 1 représente la situation de sous-protection et la valeur 2 renvoie au revenu minimum.

2.3.1. Probabilités d'entrée dans la pauvreté (probabilités d'exclusion)

Une première constatation surprenante ressortissant du tableau 5 est que le fait de travailler ou non – *ceteris paribus* – n'exerce aucune influence significative sur les probabilités de se retrouver dans un régime d'assistance. Les probabilités de passage d'une situation de non-pauvreté à une situation de sous-protection diminuent toutefois sensiblement lorsque l'on exerce un emploi. Les indépendants courent quant à eux des risques accrus de se retrouver en situation de sous-protection. Le risque d'exclusion est inversement proportionnel au niveau de formation.

Les probabilités de se retrouver dans les deux situations de pauvreté diminuent avec l'âge pour augmenter de nouveau auprès des 45-54 ans. Il y a lieu de noter qu'il s'agit ici d'une probabilité relative par rapport à la catégorie de base des 55-64 ans et que notre échantillon ne contenait que des personnes non pensionnées. Les jeunes

(6) Ce fait marque également la présence d'une composante spécifique à l'individu dans les termes d'erreur. L'efficacité des estimations pourrait éventuellement être augmentée en utilisant des estimateurs de panel, à condition de poser les hypothèses nécessaires.

(7) Cf. également De Blander et Nicaise (2005) pour les résultats des évaluations statiques au cours de la période initiale.

constituent néanmoins le groupe à risque le plus important : ils aboutissent plus souvent au CPAS, mais également plus souvent dans une situation de sous-protection. Des mesures de protection spécifiques par rapport à ce groupe cible sont dès lors vivement recommandées.

Les femmes et les ménages ayant de jeunes enfants risquent fortement d'aboutir dans une situation de sous-protection, alors qu'une famille plus nombreuse réduit ce risque. La cohabitation diminue le risque de pauvreté alors que la présence d'enfants plus âgés l'augmente. Les citadins, les Bruxellois et les Wallons quant à eux courent plus de risques de se retrouver dans le régime du revenu minimum.

TABLEAU 5 : EVALUATION DES RISQUES DE SOUS-PROTECTION RESP. DE REVENU MINIMUM, A PARTIR DE LA SITUATION DE 'NON-PAUVRETE'

De la non-pauvreté	A la sous-protection			Au revenu minimum			
	Coéf.	Corr. Std. Err.	P> z	Coéf.	Corr. Std.Err.	P> z	
Emploi		-1.1015	0.1796	0.000	-0.3233	0.3368	0.337
Secondaire supérieur		-0.2749	0.1815	0.130	-1.4547	0.4490	0.001
Enseignement supérieur		-0.6826	0.3094	0.027	-2.6427	0.7155	0.000
Indépendant		1.4407	0.1676	0.000	-1.4834	1.0328	0.151
Age <25		0.9936	0.2503	0.000	1.7335	0.6017	0.004
Age 25-34		0.7677	0.2239	0.001	0.9862	0.5460	0.071
Age 35-44		0.2994	0.2156	0.165	0.8589	0.5077	0.091
Age 45-54		0.3053	0.2008	0.128	1.1961	0.4683	0.011
Variable dummy du sexe (1 femme/0 homme)		0.1951	0.1118	0.081	0.3111	0.2314	0.179
Cohabitants		-0.5229	0.1172	0.000	-0.8804	0.2578	0.001
Taille du ménage		-0.4502	0.0759	0.000	-0.1549	0.1131	0.171
Nombre d'enfants < 12 ans		0.2260	0.0924	0.014	0.2131	0.1431	0.137
Nombre d'enfants 12-16 ans		0.5921	0.1487	0.000	0.5276	0.2393	0.027
Situation de santé précaire		0.0751	0.0626	0.230	0.2953	0.1095	0.007
Citoyen UE non belge		0.1414	0.2298	0.538	0.3154	0.3937	0.423
Citoyen hors UE		0.2084	0.2712	0.442	0.5502	0.4136	0.183
Citadin		-0.1556	0.1044	0.136	0.6734	0.2233	0.003
Région bruxelloise		-0.6159	0.1858	0.001	0.8051	0.3176	0.011
Région wallonne		0.0072	0.1055	0.945	0.5811	0.2535	0.022
Croissance économique		0.0326	0.0433	0.452	0.1496	0.0945	0.113
Chômage		0.4513	0.1760	0.010	0.4836	0.3708	0.192
Correction endogénéité formation		0.0986	0.0813	0.225	0.1791	0.1865	0.337
Correction endogénéité emploi (init.)		-0.0869	0.0556	0.118	-0.0616	0.1100	0.576
Correction endogénéité emploi		-0.4955	0.0419	0.000	-0.2617	0.1816	0.150
Correction endogénéité sous- protection (init.)		0.3944	0.0441	0.000	0.0441	0.1150	0.702
Correction endogénéité revenu minimum (init.)		0.2182	0.0760	0.004	0.5059	0.1490	0.001
Terme constant		-9.1036	1.6233	0.000	-13.0496	3.4675	0.000
Nombre d'observations		216076					
χ^2_{50}		1273.18		0.000			

Les paramètres des termes de correction de l'endogénéité de la formation et de l'emploi initial ne sont pas significatifs. L'hétérogénéité non observée des chances d'emploi actuelles exerce néanmoins une influence favorable sur les risques de pauvreté. Si, en dépit de ses caractéristiques observées, l'on décroche/conservé un emploi, les probabilités de se retrouver en situation de sous-protection sont également plus réduites. Enfin, les termes de correction de l'endogénéité des situations de pauvreté initiale indiquent qu'un risque accru de pauvreté initiale augmente la probabilité de retomber ultérieurement dans la pauvreté.

2.3.2. Probabilités de transition à partir d'une situation de sous-protection

Le tableau 6 montre l'influence des facteurs déterminants des probabilités de transition à partir d'une situation de sous-protection. Le fait d'être actif réduit tant les risques de demeurer dans une situation de sous-protection pendant une longue période que les probabilités de transition vers une situation de revenu minimum. En d'autres termes, l'emploi reste effectivement un tremplin possible pour sortir de la pauvreté. La formation diminue également de manière notable les risques de rester dans une situation de sous-protection. La sous-protection est en revanche relativement plus persistante parmi les indépendants. La cohabitation et la taille du ménage augmentent les chances de sortie de la pauvreté, alors que le nombre d'enfants les diminue. Un état de santé précaire augmente les risques de transition d'une situation de sous-protection à une situation de revenu minimum.

Si le niveau de formation est plus élevé que prévu (sur la base des facteurs déterminants observés relatifs au niveau de formation), ce dernier exerce une moindre influence sur le risque de pauvreté : la formation et son résidu généralisé présentent des signes contraires. Le fait d'exercer un emploi et son résidu généralisé présentent, au contraire, des signes identiques : les personnes ayant trouvé un emploi 'malgré les prévisions' ont également davantage de chances d'échapper à la pauvreté. Enfin, si les personnes se trouvaient initialement dans une situation de sous-protection, cette situation constitue un frein permanent les empêchant d'échapper à la sous-protection.

La colonne relative aux probabilités de transition d'une situation de sous-protection vers une situation de revenu minimum doit être considérée avec la prudence d'usage, étant donné qu'elle se base sur des milliers d'observations, débouchant pourtant sur seulement 24 transitions effectives. Les personnes se trouvant en situation de sous-protection ont seulement 0,53 % de chances de se retrouver, le mois qui suit, en régime d'assistance.

TABLEAU 6 : EVALUATION DES PROBABILITES DE TRANSITION VERS UNE SITUATION DE SOUS-PROTECTION RESP. REVENU MINIMUM, CALCULEE A PARTIR DE LA SITUATION DE SOUS-PROTECTION

	Coef.	Corr. Std. Err.	P> z	Coef.	Corr. Std. Err.	P> z
De sous-protection...	à la sous-protection			au revenu minimum		
Emploi	-0.7817	0.1705	0.000	-1.8124	0.7628	0.018
Secondaire supérieur	-0.2540	0.2319	0.273	-0.2045	0.7349	0.781
Enseignement supérieur	-0.9230	0.4014	0.021	-1.5419	1.3996	0.271
Indépendant	1.5282	0.1749	0.000	0.3162	1.3140	0.810
Variable dummy du sexe (1 femme/0 homme)	0.0948	0.1111	0.393	0.6137	0.5714	0.283
Cohabitants	-0.2114	0.1271	0.096	-1.5415	0.6967	0.027
Taille du ménage	-0.1092	0.0540	0.043	-1.7022	0.5763	0.003
Nombre d'enfants < 12 ans	0.0682	0.0819	0.405	2.0163	0.8038	0.012
Nombre d'enfants 12-16 ans	0.5725	0.1804	0.002	2.5879	0.5473	0.000
Situation de santé précaire	0.0083	0.0659	0.900	0.4244	0.2511	0.091
Citoyen hors UE	0.2135	0.2507	0.394	-1.2078	1.4321	0.399
Citadin	-0.2031	0.1230	0.099	0.3718	0.5684	0.513
Région bruxelloise	0.3268	0.1998	0.102	-0.7844	0.9231	0.395
Région wallonne	0.1488	0.1187	0.210	-0.1937	0.4833	0.689
Croissance économique	-0.1463	0.0531	0.006	-0.3802	0.4616	0.410
Chômage	0.0187	0.2060	0.928	1.2859	1.8486	0.487
Correction endogénéité formation	0.2062	0.1114	0.064	-0.2044	0.2718	0.452
Correction endogénéité emploi (init.)	-0.0192	0.0471	0.683	0.0171	0.1971	0.931
Correction endogénéité emploi	-0.4631	0.0906	0.000	-0.0258	0.2096	0.902
Correction endogénéité sous- protection (init)	0.0550	0.0329	0.094	0.0404	0.1525	0.791
Correction endogénéité revenu minimum (init)	0.0753	0.0685	0.272	-0.0146	0.2209	0.947
Terme constant	2.6787	1.9033	0.159	-12.3578	17.0562	0.469
Nombre d'observations	4596					
χ^2_{42}	712.59		0.000			

2.3.3. Probabilités de sortie du régime de revenu minimum (exclusion accrue contre inclusion)

Comme dans le paragraphe précédent, la probabilité de passage d'un régime d'assistance à une situation de sous-protection ne se présente quasiment jamais au tableau 7. Il n'y figure que 12 fois, ce qui correspond à une probabilité de 0,71 %. C'est donc principalement la probabilité d'une persistance dans un régime d'assistance (contre la probabilité d'intégration) qui mérite notre attention.

Avoir un emploi, un diplôme de l'enseignement supérieur ou cohabiter sont des facteurs qui réduisent les risques de persistance du régime de revenu minimum.

Ces risques augmentent avec la taille du ménage et le nombre de jeunes enfants.

L'exercice d'un emploi et son résidu généralisé présentent, ici également, des signes identiques. De même, une situation initiale de sous-protection ou de revenu minimum diminue les chances de sortir de la pauvreté.

TABEAU 7 : EVALUATION DES RISQUES DE TRANSITION DU RÉGIME D'ASSISTANCE

	Coef.	Std. Err.	P> z	Coef.	Std. Err.	P> z
De revenu minimum	à la sous-protection			au revenu minimum		
Emploi	1.0342	1.3064	0.429	-0.8780	0.3679	0.017
Secondaire supérieur	0.3080	1.6194	0.849	-0.4266	0.4362	0.328
Enseignement supérieur	-2.0154	2.2135	0.363	-1.3658	0.7674	0.075
Variable dummy du sexe (1 femme/0 homme)	-0.1556	0.8118	0.848	-0.3913	0.2771	0.158
Cohabitants	-0.9151	1.5123	0.545	-0.9942	0.2515	0.000
Taille du ménage	-1.0780	0.9879	0.275	0.3051	0.1607	0.058
Nombre d'enfants < 12 ans	0.7464	1.0758	0.488	-0.2281	0.2198	0.299
Nombre d'enfants 12-16 ans	1.4485	1.0238	0.157	0.7064	0.3480	0.042
Situation de santé précaire	0.1887	0.4186	0.652	0.1842	0.1425	0.196
Citoyen hors UE	0.5938	2.1755	0.785	0.7429	0.5487	0.176
Citadin	0.4543	0.8566	0.596	-0.2625	0.2929	0.370
Région bruxelloise	-0.2361	1.7224	0.891	0.1962	0.4855	0.686
Région wallonne	-0.9390	0.9126	0.303	0.1111	0.3030	0.714
Croissance économique	0.2841	0.3467	0.413	-0.1432	0.1226	0.243
Chômage	-1.7234	1.2064	0.153	-0.9188	0.4832	0.057
Correction endogénéité formation	0.1015	0.5449	0.852	0.1076	0.1887	0.568
Correction endogénéité emploi (init.)	-0.7033	0.4855	0.147	-0.0946	0.1243	0.447
Correction endogénéité emploi protection (init.)	-0.8030	0.2151	0.000	-0.5761	0.1133	0.000
Correction endogénéité revenu minimum (init.)	0.7683	0.4549	0.091	0.3826	0.2206	0.083
Terme constant	-0.3439	0.3288	0.296	0.1966	0.0847	0.020
Nombre d'observations	15.0182	11.1717	0.179	10.4613	4.4097	0.018
	1703					
χ^2_{40}	558.63		0.000			

2.4. CONCLUSION

Nous disposons à présent de tous les éléments de base pour notre modèle de simulation : équations relatives au niveau de formation atteint, emploi initial et statut initial sur le plan de la pauvreté, et équations décrivant, par individu, les probabilités de transition entre emploi et non-emploi et entre les trois situations de protection sociale. Les évaluations présentent une qualité satisfaisante, une constatation qui sera confirmée encore au chapitre suivant. Les corrections pour l'endogénéité de la formation et de l'emploi ne sont pas toujours nécessaires, mais s'avèrent parfois utiles afin d'obtenir des estimateurs non biaisés des variables clés.

Le modèle nous permet de comprendre les liens causaux directs et indirects entre les facteurs de risque et les revenus sur le plan de la pauvreté :

- l'origine sociale (exprimée par le niveau de formation et la profession des parents) détermine fortement les chances de formation des individus et joue ainsi un rôle fondamental quant aux risques de pauvreté. Un niveau de formation supérieur se traduit tant par des chances d'emploi plus élevées que par des revenus plus élevés après contrôle de l'emploi;
- sexe : les femmes atteignent, certes, des niveaux de formation plus élevés que les hommes, mais perdent cet avantage sur le marché de l'emploi en raison d'opportunités d'emploi plus réduites;
- âge : les jeunes arrivent sur le marché de l'emploi de plus en plus qualifiés, mais sont confrontés alors à davantage de turbulences (risques plus élevés d'entrée et de sortie) et même après contrôle de l'emploi, le jeune âge entraîne des risques supplémentaires de pauvreté, vraisemblablement en raison des faibles revenus et allocations des jeunes. Ces constatations suggèrent que même le fait de bénéficier d'un meilleur niveau de formation ne protège pas entièrement les jeunes de la pauvreté;
- composition du ménage : les adultes isolés décrochent moins aisément un emploi, mais ils sont également vulnérables sur d'autres plans relatifs à la pauvreté (ex.: dépenses fixes relativement élevées par rapport à leurs revenus). La présence de jeunes enfants au sein du ménage freine l'emploi et pèse, indépendamment de ce fait, également plus lourd sur le budget familial, occasionnant ainsi un double risque de pauvreté;
- nationalité : une nationalité étrangère (principalement hors UE) réduit les chances de décrocher un emploi et augmente les risques de perdre son emploi. En outre, après contrôle de l'emploi, le fait d'être d'une nationalité étrangère va de pair avec des revenus plus faibles. Enfin, les étrangers sont protégés par le filet ultime du revenu d'intégration ; le risque de sous-protection de ce groupe augmente dès lors davantage;
- santé : ce facteur influence principalement les probabilités d'emploi, mais exerce une influence directe plus réduite sur le risque de pauvreté. Seule la probabilité d'entrer dans le système du revenu d'intégration est (ceteris paribus) beaucoup plus importante chez les personnes dont l'état de santé est précaire;
- lieu de résidence : les citadins entrent et sortent davantage dans le statut 'emploi' et aboutissent plus aisément dans les CPAS, mais, par ailleurs, il n'a pas été clairement établi que ces personnes couraient davantage de risques de pauvreté que les

ménages situés dans les zones rurales. Par ailleurs, l'on constate une différence régionale significative sur le plan de la protection assurée par le revenu d'intégration : les Flamands (après contrôle de leurs chances d'emploi) aboutissent plus aisément à un niveau inférieur au revenu d'intégration que les Bruxellois et les Wallons et moins aisément à un niveau égal à ce revenu. Cette constatation pose la question de savoir si les Flamands sont moins enclins à avoir recours au CPAS ou si les CPAS flamands sont plus stricts quant à l'application de la loi.

Il ne peut pas être déduit de ce qui précède que les risques de pauvreté sont déterminés uniquement par les caractéristiques des individus ou des ménages. Il s'agit généralement de caractéristiques augmentant la vulnérabilité des individus face à la pauvreté. La section suivante se focalise sur les institutions sociales et les pistes politiques susceptibles de contribuer dans une mesure plus ou moins grande à l'apparition de l'exclusion ou favorisant l'inclusion sociale : le revenu minimum garanti, la politique de l'emploi, l'enseignement, etc. Dans ce modèle, nous avons également tenu compte de deux facteurs de l'environnement macro-économiques, à savoir la croissance économique et le chômage. Les effets de ces facteurs sont pour le moins ambigus. Un niveau de chômage plus élevé au niveau macro-économique augmente les risques d'aboutir dans une situation de sous-protection et réduit les chances d'en sortir. L'insignifiance des effets sur l'utilisation du revenu d'intégration laisse supposer que nombre de bénéficiaires potentiels attendent pendant encore une certaine période, après avoir perdu leurs revenus professionnels, avant de s'adresser au CPAS ou, en d'autres termes, que la protection du revenu d'intégration intervient encore trop lentement sur les flux de la conjoncture économique.

3. SIMULATION DE TROIS STRATÉGIES DE BASE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

3.1. SCENARIOS

Chaque choix de société ou stratégie utilisée pour lutter contre la pauvreté structurelle exercera un effet différent sur les processus d'inclusion et d'exclusion, en d'autres termes, sur les probabilités de transition entre les différents statuts de protection sociale (sous-protection, revenu minimum et non-pauvreté). Ces effets sont simulés dans le présent chapitre pour trois stratégies de base possibles permettant de lutter contre la pauvreté structurelle :

- une optimisation de la protection minimale, soit une meilleure garantie d'accès au minimum d'existence pour toute personne se trouvant dans une situation de sous-protection;
- l'activation (tant des personnes sous-protégées que des bénéficiaires du revenu d'intégration) : une forme temporaire d'emploi est proposée;
- la réduction du nombre de personnes non qualifiées : veiller à ce qu'un maximum de personnes décroche un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

Ci-après, nous décrivons d'abord brièvement la manière dont chaque stratégie est appliquée à nos données.

3.1.1. Protection minimale garantie

Le premier scénario prévoit des mesures destinées à éponger les pertes financières de toute personne appartenant à la catégorie des 'sous-protégés' d'âge actif. Une étude antérieure (Groenez et Nicaise, 2002) a permis de constater que nombre de bénéficiaires potentiels du revenu minimum ne bénéficiaient pas, en réalité, de l'aide sociale. Nous partons actuellement de l'hypothèse que tous ces ménages seraient couverts par le revenu d'intégration grâce à une intervention gouvernementale coordonnée. La Déclaration de Nice, fixant les objectifs de la méthode ouverte de coordination européenne sur le plan de l'inclusion sociale, renvoie expressément à la 'garantie que toute personne dispose des moyens nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine' (objectif 1.2a). Le Plan d'action national belge pour l'inclusion sociale (2003-2005) ne mentionne pas explicitement une meilleure couverture par le revenu d'intégration. Les autorités fédérales ont, cependant, déjà adopté dans le Programme Printemps 2000 un certain nombre de mesures visant à augmenter les allocations les plus faibles de la sécurité sociale jusqu'à un niveau supérieur au revenu d'intégration. Dans le PAN 2003-2005, certaines des mesures programmées abondent dans le même sens. Par exemple, la Région bruxelloise prévoit de diffuser une brochure visant à mieux informer les bénéficiaires potentiels. Au niveau fédéral, la demande d'allocations familiales garanties est réglée automatiquement pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration ; les sans-abri dont les revenus sont approximativement équivalents ou inférieurs au revenu d'intégration se voient octroyer une aide supplémentaire de (re)logement. Entre-temps, le SPF Intégration sociale a lancé un projet pilote visant à permettre à certains CPAS de chercher activement des bénéficiaires potentiels.

3.1.2. Activation

Une deuxième stratégie consiste à s'attaquer au problème de la pauvreté grâce à l'activation du groupe cible. Cette approche constitue sans aucun doute le fil conducteur des récentes politiques de la pauvreté européenne et belge. Dans les 'objectifs de Nice', l'accès à l'emploi occupe une position centrale, avant même le droit à des revenus dignes. Dans le Programme Printemps déjà mentionné plus haut et mis en place par les autorités belges, l'ambition consistait à augmenter de 50 % le flux annuel de bénéficiaires du revenu minimum accédant à une situation d'emploi. Entre janvier 1999 et janvier 2004, le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration 'activés' a même quasiment triplé. C'est principalement la situation des jeunes qui a changé en raison de l'introduction de la loi sur le revenu d'intégration : trois quarts des jeunes bénéficiaires du revenu d'intégration sont actuellement engagés dans un projet d'intégration individuel (qui, bien entendu, ne correspond pas nécessairement à un emploi).

Le scénario que nous avons simulé prévoit que toute personne bénéficiant, en janvier 1993, du régime de sous-protection ou du minimum d'existence et étant au chômage accède à une forme d'emploi pendant 1 an. L'on pourrait s'attendre à ce que, grâce à l'acquisition de revenus professionnels, l'exclusion sociale puisse être

enrayée à court terme. En outre, l'expérience professionnelle exerce un effet de levier et offre davantage de chances sur le marché de l'emploi une fois l'activation terminée. Cet effet à plus long terme est simulé au moyen d'une version dynamique de l'équation 'probabilité d'emploi' (où l'opportunité du mois $t+1$ est déterminée également par l'emploi du mois t).

3.1.3. Réduction du nombre de personnes non qualifiées

Une troisième stratégie de base prévoit de nouveaux investissements dans la participation à la formation. L'objectif consiste à réduire le flux de personnes non qualifiées de l'enseignement secondaire ou à prévoir un recyclage pour les personnes se trouvant dans une situation de pauvreté. Le raisonnement selon lequel un diplôme accroît les chances d'accéder au marché de l'emploi et réduit les risques de se trouver (de nouveau) dans une situation de pauvreté sous-tend cette stratégie. Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination européenne, tant sur le plan de l'emploi que sur celui de l'inclusion sociale et de l'enseignement, les États membres se sont engagés à réduire de moitié d'ici 2010, le flux de personnes non qualifiées de l'enseignement. En d'autres termes, l'objectif consiste à fournir à un maximum de jeunes une qualification de base au niveau de l'enseignement secondaire supérieur. Il convient de reconnaître que le PAN belge ne prévoit que peu d'instruments puissants permettant d'atteindre cet objectif : réduction des frais scolaires, expériences de modulation de l'enseignement technique et professionnel et un nombre limité de projets de lutte contre l'absentéisme et l'échec scolaire.

Dans nos simulations, nous analysons l'impact potentiel (tant préventif que curatif) des qualifications (de base) plus élevées des groupes à risque. En première instance, cette stratégie peut être appliquée (préventivement) aux jeunes ; en deuxième instance, l'on peut s'imaginer que l'octroi d'une aide soit relié (de manière curative) à un retour vers l'enseignement pour les personnes n'ayant pas encore décroché un diplôme de l'enseignement secondaire (le célèbre principe du 'learnfare', qui est déjà appliqué çà et là dans les pays scandinaves).

3.2. MÉTHODE DE SIMULATION DES EFFETS

Les évaluations obtenues dans la section 2 permettent à présent de dresser, pour chaque individu et à tout moment, le modèle de transition M_{it} représenté symboliquement dans le tableau 1. Lorsque nous définissons le vecteur de situation T_{it} comme le vecteur de probabilité qu'un individu i se trouve au moment t dans l'une des trois situations, nous pouvons établir le lien de récursivité entre les vecteurs de situation de l'individu i :

$$T_{i;t+1} = M_{it} \times T_{it} . \quad (2.1)$$

Cette récursivité nous permet de calculer, à partir d'un vecteur de départ donné T_{i1} , une chronologie des vecteurs de situation $(T_{i1}, T_{i2}, \dots, T_{it})$. Une mesure de lutte contre la pauvreté donnera lieu à une autre matrice de transition M'_{it} et à une autre chronologie des vecteurs de situation $(T'_{i1}, T'_{i2}, \dots, T'_{it})$.

Afin d'évaluer l'effet des différentes options de lutte contre la pauvreté, nous procéderons systématiquement comme suit :

- un sous-échantillon initial D_1 est identifié, où D_1 se compose des individus de notre échantillon qui, au 1er janvier 1993, satisfont aux conditions leur permettant de bénéficier de cette mesure ;
- pour chacun de ces individus, la chronologie est calculée tant en incluant qu'en excluant la mesure, aussi longtemps qu'ils figurent dans l'échantillon ;
- à chaque date s les vecteurs de situation moyens \bar{T}_s (sans la mesure) et \bar{T}'_s (avec la mesure) sont calculés pour l'ensemble des individus encore présents à cette date dans l'échantillon (D_s) ;
- l'effet net de la mesure est obtenu en comparant la chronologie du vecteur de situation moyen (simulé) sans la mesure $(\bar{T}_{i1}, \bar{T}_{i2}, \dots, \bar{T}_{it})$ à la chronologie du vecteur de situation moyen avec la mesure $(\bar{T}'_{i1}, \bar{T}'_{i2}, \dots, \bar{T}'_{it})$.

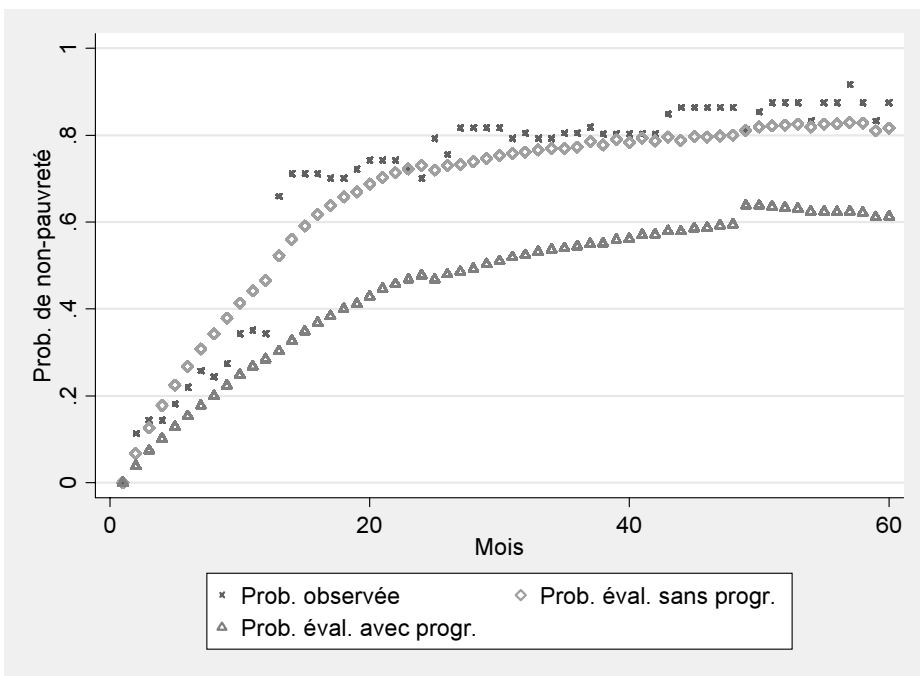
La méthode susmentionnée présente les avantages suivants :

- en comparant la chronologie du vecteur de situation moyen simulé sans la mesure $(\bar{T}_{i1}, \bar{T}_{i2}, \dots, \bar{T}_{it})$ aux proportions réellement observées d'individus se trouvant dans chacune de ces trois situations, nous obtenons directement un aperçu du degré de fiabilité des matrices de transition évaluées ;
- en 're-simulant' le passé, nous ne devons pas générer des séries chronologiques fictives de covariantes pour un individu 'moyen' susceptible d'être concerné par la mesure ;
- si notre échantillon est représentatif, la méthode susmentionnée permet d'obtenir l'effet moyen d'une mesure, si celle-ci avait été en vigueur le 1er janvier 1993. Cette méthode présente l'inconvénient d'aboutir à des conclusions conditionnelles par rapport à la conjoncture de la période 1993-1997 ;
- si nous partons de l'hypothèse que les caractéristiques individuelles du groupe cible visé par une mesure demeurent stables dans le temps, nous pouvons utiliser D_1 afin de simuler les chronologies futures avec et sans la mesure, en utilisant les projections pour les variables macro-économiques.

3.3. PREMIÈRE STRATÉGIE : 'PROTECTION MINIMALE GARANTIE'

Une première stratégie dont nous mesurons les conséquences est le degré de couverture plus élevé du revenu minimum garanti (ou revenu d'intégration). Nous analysons ici la situation qui pourrait se produire si le système du revenu d'intégration était élargi ou, en d'autres termes, si le degré de couverture était ramené à 100 %. Toute personne qui, en janvier 1993, s'avérait être sous-protégée, se verrait octroyer, dans notre simulation, le revenu minimum. Dans notre échantillon, il s'agit de 170 personnes sous-protégées en janvier 1993. Une intégration dans le système du revenu d'intégration déboucherait vraisemblablement sur une modification des probabilités de transition également pour les personnes concernées : nous supposons que les probabilités de sortie de la pauvreté du groupe des 'sous-protégés' deviennent identiques aux probabilités de sortie du régime de revenu d'intégration (à profil égal).

FIGURE 2 : STRATÉGIE 'PROTECTION MINIMALE GARANTIE' : COMPARAISON DES PROBABILITÉS OBSERVÉES DE NON-PAUVRETÉ AUX PROBABILITÉS ÉVALUÉES AVEC ET SANS LA MESURE



A titre de validation du modèle de simulation, nous comparons avant tout pour ce sous-échantillon de la figure 2, la chronologie réelle à la chronologie simulée 'sans programme' sur la base du modèle évalué au chapitre précédent. La courbe représentée par des croix indique la probabilité observée de se retrouver au-dessus

du seuil de pauvreté, alors que la courbe représentée par des carrés indique, pour le même groupe, la probabilité évaluée, sur la base du modèle de simulation sans intervention des autorités. 'Par définition', la probabilité de non-pauvreté se situait au niveau 0 en janvier 1993 (étant donné qu'il s'agissait de personnes sous-protégées). Nous observons tout d'abord que les valeurs prédites s'approchent fortement des valeurs observées, confirmant ainsi la validité du modèle utilisé. Parallèlement, l'on constate que le 'flux de sortie spontané' de la pauvreté est assez élevé : normalement, après 5 ans, quelque quatre cinquièmes des 'sous-protégés' ont réussi à sortir de cette situation (bien que nous ne sachions pas à quel niveau au-dessus du seuil de la pauvreté ils se situent finalement). L'objectif de la politique gouvernementale doit consister en trois points : (a) *accélérer* le flux de sortie de ce groupe, (b) amener les 20 % restants également au-dessus du seuil de pauvreté et (c) prévenir que de nouvelles personnes entrent dans la pauvreté.

Quelles seraient les conséquences si toutes les personnes (ménages) de notre sous-échantillon étaient couvertes par le revenu d'intégration ? Cette approche est évidemment purement curative : elle ne prévient pas que des personnes entrent dans la pauvreté, mais souligne néanmoins la gravité de la situation de pauvreté chez les personnes qui y entrent. L'influence sur la probabilité de sortie est analysée plus en détail dans la partie ci-après.

A priori, aucune conclusion ne peut être dégagée quant à savoir si la probabilité de sortie de la pauvreté est supérieure ou inférieure auprès des bénéficiaires d'un revenu d'intégration par rapport aux personnes sous-protégées. Bénéficiaire d'un revenu minimum pourrait agir tant positivement que négativement sur ces probabilités de transition. En effet, d'une part, les allocataires du revenu d'intégration bénéficient d'un accompagnement, tant sur le plan personnel que sur le plan de l'intégration professionnelle. D'autre part, le revenu d'intégration comporte un possible 'effet de piège de la pauvreté' décourageant les personnes à accepter un emploi à temps partiel ou faiblement rémunéré. La figure 2 illustre la courbe des probabilités de non-pauvreté 'après l'introduction d'une protection minimale garantie' représentée par la courbe des triangles. Nous observons ainsi que le deuxième effet est dominant. Au lieu de 80 %, cette mesure n'a permis de faire émerger de la pauvreté que 60 % du groupe cible après cinq ans. En d'autres termes, l'octroi du revenu minimum augmente de quelque 20 % la probabilité de retomber dans une situation de pauvreté après cinq ans.

Le tableau 8 représente différemment l'impact sur la pauvreté de la mesure étudiée. Si nous connaissons l'impact sur les probabilités d'entrée et de sortie, nous pouvons calculer assez aisément des paramètres 'de stabilité' (steady state) (8). La stabilité représente 'l'équilibre à long terme' des chiffres de la pauvreté, où les flux d'entrée et de sortie se neutralisent en termes absolus. Les individus continuent à entrer et à

(8) Il est bien connu, par exemple, que dans la situation de stabilité, la probabilité moyenne p_k dans une situation k équivaut à $i_k / (o_k - i_k)$.

sortir de la pauvreté, mais les probabilités d'un niveau agrégé demeurent constantes. Bien que cette stabilité ne soit peut-être jamais atteinte, elle indique au moins les tendances possibles de l'impact de la politique à long terme.

La première colonne du tableau 8 nous révèle que dans une situation stable, en l'absence de nouvelle mesure, 3,15 % de la population active en Belgique vit chaque mois au niveau ou en dessous du seuil du revenu d'intégration. La majorité de ces personnes (2,2 %) vit même dans une situation de sous-protection. La durée moyenne d'une période de pauvreté s'élève à quelque 8 mois (cette période étant légèrement plus longue avec un revenu d'intégration et plus courte sans revenu d'intégration). Ces chiffres moyens de durée sont néanmoins trompeurs, étant donné que les personnes entrant dans la pauvreté ne représentent qu'une fraction de la population totale. Si nous observons un instant le sous-échantillon se trouvant dans une situation de 'sous-protection' au cours du mois initial (toujours sans nouvelle mesure - cf. colonne 2), nous observons que près de 80 % de cet échantillon sera devenu non-pauvre en situation de stabilité. La durée moyenne prévue d'une période de sous-protection s'élève pour ce groupe à 13,3 mois ; dans le régime du revenu d'intégration, cette période est trois fois plus longue, à savoir 37 mois, ce qui laisse de nouveau supposer que le revenu d'intégration comporte un effet de piège de la pauvreté.

TABLEAU 8 : IMPACT D'UNE PROTECTION MINIMALE GARANTIE EN 'SITUATION STABLE'

	Echantillon total	Sous-échantillon sous-protégé en janvier 1993	Sous-échantillon après mesure
Probabilité de non-pauvreté en situation stable (%)	96.85	79.34	63.44
Probabilités de sous-protection	2.22	15.75	0.0
Probabilités de revenu minimum	0.93	4.91	36.56
Durée moyenne de la non-pauvreté (mois)	1117	116.9	116.9
Durée moyenne de la sous-protection	7.43	13.31	0.0
Durée moyenne du revenu minimum	8.42	37.35	77.81
Durée médiane de la non-pauvreté	774.6	81.74	81.74
Durée médiane de la sous-protection	6.18	10.11	0.0
Durée médiane du revenu minimum	7.90	27.18	54.80

L'introduction d'une protection minimale plus large renforce clairement la dépendance du groupe cible, comme illustré à la colonne 3 du tableau 8. Dans une situation stable, 37 % du sous-échantillon est pauvre, soit 16 % de plus que sans la

mesure. Ces 37 % représentent, certes, des personnes connaissant une privation moyenne moindre que sans intervention, mais la durée moyenne de leur situation de pauvreté s'est accrue (jusqu'à plus de 6 ans).

Cette constatation semble assez paradoxale : une meilleure protection minimale augmenterait, en effet, les risques de pauvreté (et/ou sa durée) ! Bien entendu, nous n'estimons pas que cette stratégie pourrait exercer un effet inverse, étant donné que la mesure soulage indéniablement la pauvreté. En outre, une protection minimale plus élargie est plus que souhaitable, ne fut-ce que pour des raisons sociales et éthiques. Cette simulation met toutefois en garde sur le caractère purement curatif de cette approche, qui ne comporte pas nécessairement un tremplin permettant de sortir de la pauvreté. En d'autres termes, l'effet de 'soulagement de la pauvreté' demeure limité au court terme et comporte même un certain danger du fait que, à plus long terme, davantage de personnes tombent dans le 'piège de la pauvreté' tendu par le revenu d'intégration.

Même cette conclusion est relative, étant donné qu'elle se base sur des données des années nonante, lorsque le lien entre la protection minimale et l'activation n'était pas encore aussi étroit. Il est possible que les effets pervers du piège de la pauvreté soient moins marqués en 2005. Des analyses d'évaluation devront être menées à cet effet.

3.4. DEUXIEME STRATEGIE : ACTIVATION

'L'Etat-providence actif' attribue à l'emploi un rôle clé comme moyen d'acquisition de revenus et d'épanouissement personnel. Nous rendons ce principe opérationnel en supposant que toute personne sous-protégée ou se trouvant sous le régime de l'assistance en janvier 1993, se voit proposer un emploi pour un an. En faisant passer la variable 'emploi' de 0 à 1, nous considérons implicitement que toutes les personnes concernées acceptent l'emploi proposé ou qu'elles y sont contraintes. Dans notre échantillon, il s'agit de 160 personnes.

Il y a lieu de noter que les vecteurs de situation (de protection sociale) ont été calculés ici de manière légèrement différente que ne le désigne le lien de récursivité 2.1. Les effets ultérieurs à la période d'activation ont été modélisés de la manière la plus réaliste possible en évaluant les probabilités d'emploi également sur la base d'un modèle dynamique. A l'instar des vecteurs de situation, nous pouvons calculer le vecteur W_{it} , contenant la probabilité d'emploi $W_{it,1}$ et de chômage $W_{it,0}$ d'un individu i au moment t , comme suit :

$$W_{i,t+1} = N_{it} \times W_{it}.$$

Ces probabilités sont illustrées à la figure 3. Les vecteurs de situation sont à présent calculés comme

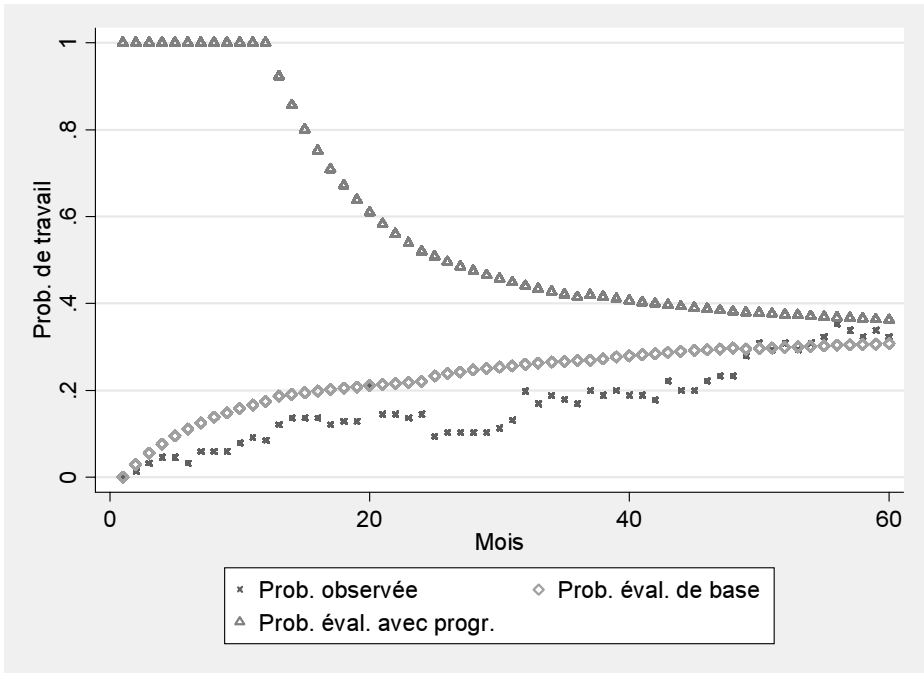
$$T''_{i;t+1} = P_{it} \times T''_{it} ,$$

où la matrice de transition P_{it} est calculée comme

$$P_{it} = M_{it}(w = 1) \cdot W_{it;1} + M_{it}(w = 0) \cdot W_{it;0} .$$

Nous calculons la matrice de transition M_{it} (cf. supra) deux fois : une fois en supposant que l'individu i dispose d'un emploi ($M_{it}(w = 1)$) et une fois en supposant qu'il est au chômage ($M_{it}(w = 0)$). La matrice de transition réelle est alors obtenue comme une moyenne des deux, pondérée avec leurs probabilités respectives.

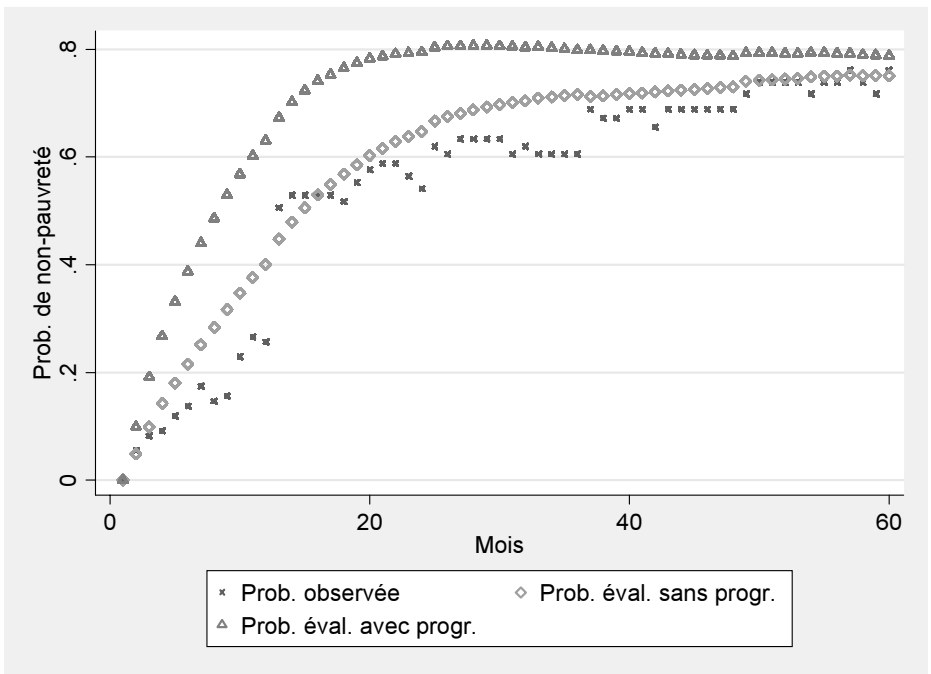
FIGURE 3 : PROBABILITES D'EMPLOI AVEC ET SANS ACTIVATION (POUR LES PERSONNES PAUVRES ET SANS EMPLOI EN JANVIER 1993 – MODELE DYNAMIQUE)



La probabilité d'emploi est représentée à la figure 3. Quatre ans après la fin du programme d'activation, il reste encore une probabilité d'emploi supérieure de 5,5 % par rapport à une situation n'incluant aucun programme d'activation. Parmi les personnes ayant déjà acquis une expérience professionnelle, plus de 60 % se retrouveront, à terme, de nouveau sans emploi, une constatation plausible eu égard à la vulnérabilité du groupe cible.

Quel est l'impact sur la pauvreté ? Etant donné que cet impact est nettement fonction de la qualité et de l'opportunité de l'expérience professionnelle proposée, il est difficile de prévoir un degré de qualité objectif dans les simulations. En utilisant la variable dummy 'employé', nous supposons implicitement que l'emploi proposé correspond à un emploi moyen d'une personne présentant les mêmes caractéristiques (seule la durée est fixée ici à 12 mois). En d'autres termes, l'effet sur la position socio-économique de l'individu est, quelle que soit la nature de l'emploi proposé, assimilé à l'effet moyen d'un emploi moyen (à temps partiel ou à temps plein, à rémunération importante ou faible) qui serait accepté par cette personne (volontairement). L'avantage de cette manière de procéder est l'utilisation d'une image réaliste d'un emploi 'réalisable'.

FIGURE 4 : STRATEGIE 'ACTIVATION' : COMPARAISON DES PROBABILITES OBSERVEES DE NON-PAUVRETE AUX PROBABILITES PREVUES AVEC ET SANS MESURE D'ACTIVATION



Dans la figure 4, nous constatons tout d'abord que, une fois de plus, notre modèle se rapproche considérablement des probabilités de non-pauvreté (comparer la courbe des croix et celle des carrés).

L'effet direct de l'activation (illustré par la courbe de triangles) est énorme : l'emploi accroit immédiatement et de manière substantielle les chances de sortir de la pauvreté. Après douze mois, la différence entre la probabilité de non-pauvreté avec et sans mesure d'activation est maximale : approximativement 23 % des personnes concernées ont réussi, en termes nets, à sortir de la pauvreté grâce au programme d'activation. A partir du treizième mois, toutefois, cet effet diminue pour deux raisons :

- l'effet de la mesure a quasi atteint son plafond, alors que la probabilité de sortie de la pauvreté, même sans activation, a continué à augmenter (ce dernier est qualifié dans la littérature 'd'effet deadweight' ou 'perte sèche') ;
- la période d'activation s'achève. A la figure 3, nous avons pu observer qu'à plus long terme, plus de 60 % du groupe cible tombait de nouveau dans la pauvreté (du moins en supposant que la qualité de l'offre d'activation correspond à la qualité moyenne des emplois exercés généralement par ce groupe cible).

L'effet net de l'activation diminue de moitié en vingt mois pour atteindre, 4 ans après la fin de la période d'activation, encore seulement 3,7 % de différence (de probabilités de non-pauvreté). Les effets d'un programme d'activation temporaire s'avèrent dès lors, hélas, à leur tour temporaires.

TABLEAU 9 : IMPACT DE L'ACTIVATION EN SITUATION STABLE

	Echantillon total	Sous-échantillon sous-protégé en janvier 1993	Sous-échantillon après mesure
Probabilité de non-pauvreté en situation stable (%)	96.85	73.47	77.90
Probabilité de sous-protection	2.22	14.25	11.38
Probabilité de revenu minimum	0.93	12.28	10.73
Durée moyenne de la non-pauvreté (mois)	1117	107.4	134.8
Durée moyenne de la sous-protection	7.43	12.30	9.48
Durée moyenne du revenu minimum	8.42	45.87	38.04
Durée médiane de la non-pauvreté	774.6	75.09	94.08
Durée médiane de la sous-protection	6.18	9.42	7.50
Durée médiane du revenu minimum	7.90	34.22	28.36

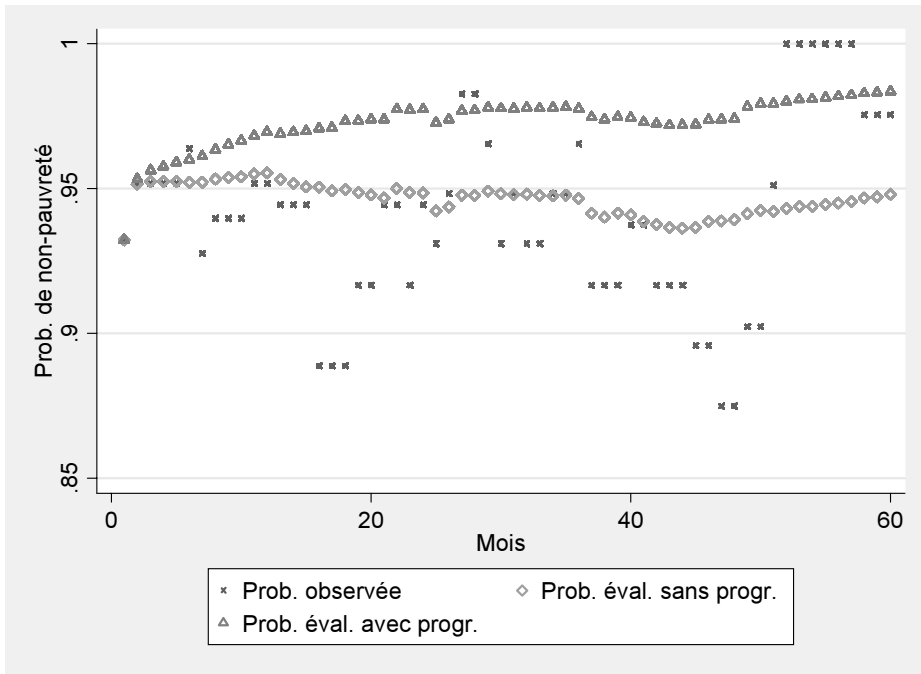
L'impact limité de la politique d'activation sur la pauvreté à long terme est illustré au tableau 9 : pour le groupe cible, le degré de pauvreté diminue pour passer de 26,5 à 22,1 %. Le point positif se traduit principalement par une réduction de la durée moyenne des périodes de pauvreté.

3.5. TROISIEME STRATEGIE : QUALIFICATION DE BASE

Le dernier paradigme dans la lutte contre la pauvreté est celui de la 'société de la connaissance' où l'intégration sociale se traduit principalement en termes d'enseignement et d'apprentissage tout au long de la vie. Nous traduisons ce paradigme de manière pratique par un programme où toute personne non diplômée de l'enseignement secondaire supérieur est encouragée à encore décrocher ce diplôme. Nous distinguons ici deux variantes : (a) la variante jeunes, appliquée à l'ensemble des jeunes âgés de moins de 25 ans et (b) la variante 'learnfare', appliquée à l'ensemble des pauvres non qualifiés âgés de maximum 50 ans.

Dans la première variante, le groupe cible se compose exclusivement de jeunes (pauvres ou non) et nous partons de l'hypothèse selon laquelle toute personne âgée de moins de 25 ans qui, selon les informations du PSBH, n'a pas encore décroché son diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, le décroche avant le 1er janvier 1993, grâce à la mesure gouvernementale. Il s'agit ici de 192 individus de notre échantillon. Parmi eux, 179 (93,23 %) se situent au-delà du seuil de pauvreté, 4 (2,08 %) se trouvent en situation de sous-protection et 9 (4,69 %) bénéficient du revenu d'intégration. Le fait qu'aussi peu de jeunes non qualifiés vivent dans la pauvreté semble surprenant, mais peut probablement s'expliquer par le fait que nombre d'entre eux vivent encore chez leurs parents. En d'autres termes l'affirmation selon laquelle les jeunes quittant l'école sans aucune qualification sont prédestinés à aboutir dans la pauvreté, doit être relativisée. Le 'capital social' de ces jeunes influence considérablement leur situation, à commencer par la protection que leur famille est à même de leur offrir. Toutefois, étant donné que nous couvrons une période de cinq ans, le modèle tient malgré tout compte, implicitement, de la période suivant le départ du domicile parental. Malgré tout, un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur entraîne encore une réduction des risques de pauvreté. En outre, les courbes 'avec' et 'sans' la mesure continuent à diverger même après cinq ans, révélant ainsi l'existence d'effets durables.

FIGURE 5 : STRATÉGIE 'QUALIFICATION DE BASE' (VARIANTE JEUNES) : COMPARAISON DES PROBABILITÉS OBSERVÉES DE NON-PAUVRETÉ AUX PROBABILITÉS PRÉVUES AVEC ET SANS MESURE DE FORMATION



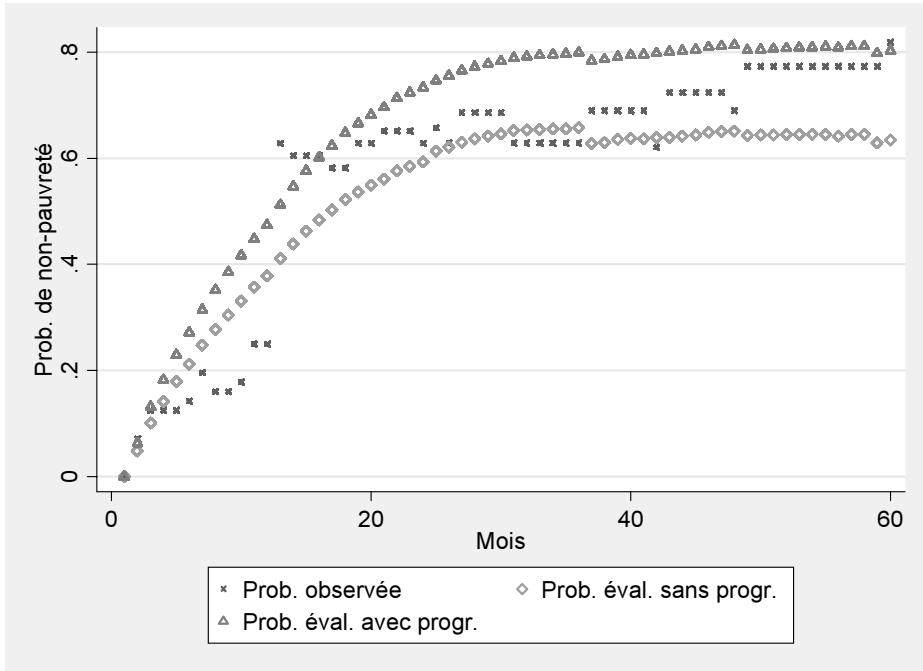
L'impact de ce scénario sur la pauvreté durable est chiffré au tableau 10. Il apparaît de nouveau que, a priori, les risques de pauvreté parmi les jeunes non qualifiés sont limités (8,1 %). Décrocher un diplôme supplémentaire permet de réduire davantage les risques de pauvreté qui passent ainsi de 8,1 à 3,2 %. En outre, nous savons que l'investissement consenti dans la formation comporte une protection (préventive) tout au long de la vie, une donnée qui ne s'appliquait pas aux deux scénarios précédents.

TABLEAU 10 : IMPACT DU SCENARIO 'QUALIFICATION DE BASE' (VARIANTE JEUNES) EN SITUATION STABLE

	Echantillon total	Sous-échantillon sous-protégé en janvier 1993	Sous-échantillon après mesure
Probabilité de non-pauvreté dans une situation stable (%)	96.85	91.88	96.80
Probabilité de sous-protection	2.22	3.28	2.07
Probabilité de revenu minimum	0.93	4.84	1.13
Durée moyenne de la non-pauvreté (mois)	1117	348	725
Durée moyenne de la sous-protection	7.43	6.90	5.23
Durée moyenne du revenu minimum	8.42	17.99	10.69
Durée médiane de la non-pauvreté	775	242	503
Durée médiane de la sous-protection	6.18	5.8	4.80
Durée médiane du revenu minimum	7.90	13.67	9.37

La deuxième variante du scénario 'qualification de base' vise un groupe d'âge plus vaste, mais se concentre par ailleurs sur les personnes vivant à un niveau équivalent ou inférieur au revenu d'intégration. Les effets de cette variante sont simulés en attribuant un diplôme à toutes les personnes âgées de moins de 50 ans sous-protégées ou sous le régime de l'assistance et sans diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. Il s'agit ici de 67 personnes interrogées dans notre échantillon.

La figure 6 illustre de nouveau l'effet à long terme de la formation. La probabilité de non-pauvreté augmente ainsi de quelque 17 %. Il en va de même pour le long terme. C'est principalement la durée moyenne de la dépendance au revenu d'intégration qui diminue sensiblement : la personne non qualifiée est, en moyenne, soumise plus longtemps au revenu minimum garanti (plus de cinq ans). Un diplôme de l'enseignement secondaire réduit cette durée de quelque 28 mois.

FIGURE 6 : STRATÉGIE 'QUALIFICATION DE BASE' (VARIANTE LEARNFARE)**TABLEAU 11** : IMPACT DE LA QUALIFICATION DE BASE (VARIANTE LEARNFARE) EN SITUATION STABLE

	Echantillon total	Sous-échantillon sous-protégé en janvier 1993	Sous-échantillon après mesure
Probabilité de non-pauvreté dans une situation stable (%)	96.85	63.90	80.89
Probabilités de sous-protection	2.22	14.41	10.80
Probabilité de revenu minimum	0.93	21.70	8.31
Durée moyenne de la non-pauvreté (mois)	1117	67	123
Durée moyenne de la sous-protection	7.43	12.85	9.96
Durée moyenne du revenu minimum	8.42	64.77	38
Durée médiane de la non-pauvreté	775	48	86
Durée médiane de la sous-protection	6.18	9.75	7.80
Durée médiane du revenu minimum	7.90	46.18	28.40

Le lecteur s'attendait peut-être à un effet encore plus important. En effet, il convient d'ajouter que même la formation ne constitue manifestement pas une panacée contre la pauvreté. Nous ne devons pas oublier que la pauvreté résulte généralement d'un cumul de facteurs liés à la formation, à l'emploi, à la santé, à la culture, aux relations familiales, etc. En d'autres termes, le fait d'être qualifié n'ôtera pas miraculeusement d'autres obstacles permettant de sortir de la pauvreté. En outre, la faisabilité proprement dite de cette stratégie n'est pas évidente non plus : elle exigera des efforts considérables en vue de rendre l'enseignement plus efficace et plus attrayant pour un groupe cible percevant actuellement de manière très négative le monde scolaire.

3.6. COÛTS ET AVANTAGES SOCIAUX

Dans une dernière étape, notre étude aborde les implications économiques des trois stratégies sélectionnées de lutte contre la pauvreté, notamment leurs coûts et avantages pour les autorités et pour la société dans son ensemble.

La protection minimale garantie conduit (aux prix courants pratiqués entre 1993 et 1997) à un surcoût budgétaire de 3.570 € par individu en 5 ans. Ce surcoût en soi n'engendre pas nécessairement un effet négatif sur le bien-être social (peut-être même au contraire) s'il s'agit d'une simple redistribution des riches vers les pauvres. Toutefois, comme nous avons pu l'observer, ce scénario comporte un effet de piège de la pauvreté freinant la participation à la vie active du groupe cible et réduisant la création de bien-être à terme. Le bilan global entre les coûts et les avantages de cette stratégie pour la communauté dans son ensemble s'avérera dès lors probablement plutôt négatif à long terme.

La deuxième stratégie, une offre d'activation pendant une période d'un an, coûte aux autorités un montant moyen évalué entre 9.800 et 13.200 € par an de surcoûts directs. Ce coût s'explique partiellement par l'accompagnement intensif et les primes de productivité et de formation octroyées par les autorités aux entreprises et institutions participantes. Différentes enquêtes (Vleugels et al., 1998 ; Nicaise, 2002 ; Rubbrecht et al., 2004) nous permettent néanmoins de déduire que les programmes d'activation de qualité débouchent à terme sur un avantage social net grâce au gain d'emploi net, même lorsque ce dernier est limité.

La troisième stratégie, à savoir la promotion des qualifications de base pour l'ensemble des jeunes, respectivement les pauvres, peut être considérée comme un investissement dans le capital humain, qui s'avère être de loin le plus coûteux. L'ensemble des dépenses publiques directes s'élèvent à elles seules à minimum 7.000 € par étudiant par an dans l'enseignement secondaire supérieur, les coûts privés directs s'élevaient en 2000 à quelque 800 à 1000 € par élève par an (Fripont et al., 2001). Les coûts d'opportunité (revenus professionnels perdus) sont certainement encore plus élevés, bien que la probabilité d'emploi des personnes non qualifiées soit limitée. Il convient de multiplier tous ces coûts par le nombre d'années

d'études supplémentaires nécessaires pour que le groupe cible concerné décroche un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. Il est dès lors probable que cette stratégie soit beaucoup plus coûteuse que l'activation. Toutefois, la littérature indique que cet investissement engendre à terme généralement un avantage net pour la communauté (Nicaise, 1996 ; Bollens, 2004), bien que nous ne puissions pas avancer des chiffres précis à ce sujet.

3.7. IMPLICATIONS POLITIQUES

Lors de l'évaluation des stratégies et des mesures simulées, il convient de prendre en considération les limitations des données du PSBH. Nous estimons néanmoins pouvoir conclure que notre modèle fournit des évaluations utiles et sensées de différents scénarios possibles de lutte contre la pauvreté.

Les simulations nous permettent d'aboutir aux conclusions suivantes :

- une protection minimale plus large peut, il est vrai, combler le fossé de pauvreté, mais menace, à terme, de contribuer à une augmentation du nombre de pauvres en raison de l'effet piège de la pauvreté inclus dans le régime d'aide sociale. Il est dès lors prudent de combiner cette approche à d'autres mesures afin de favoriser la sortie du régime d'aide sociale. L'activation croissante des bénéficiaires d'un revenu d'intégration depuis le lancement du Programme Printemps (2000) et l'introduction de la loi sur l'intégration sociale (2002) répondent d'ores et déjà à ce principe ;
- l'activation exerce, il est vrai, des effets nets très positifs à court terme, mais dans nos simulations, ces effets retombent après 5 ans à maximum $\frac{1}{4}$ de leur niveau initial. La durabilité des effets dépend évidemment en grande mesure de la qualité du programme d'activation et de la mesure dans laquelle cette transition peut être réalisée à l'issue de ces programmes. Les résultats des mesures existantes (telles que l'article 60 §7 de la loi sur les CPAS) sont, à notre connaissance, encore loin d'être optimaux ;
- le fait d'assurer des qualifications de base entraîne les effets les plus durables. Surtout quand cette stratégie est focalisée sur des individus vivant dans la pauvreté, l'impact sera substantiel et durable (9). Cette approche s'avère probablement la plus avantageuse également sur le plan du bilan des coûts et avantages sociaux.

Il convient d'aborder avec prudence les chiffres lors de la comparaison de ces trois stratégies de base : en effet, le groupe cible est défini différemment dans chaque cas. Dans la stratégie 'protection minimale plus large', il s'agit uniquement du sous-groupe des 'sous-protégés' ; dans la stratégie 'activation', il s'agit du groupe de tous les pauvres sans emploi ; enfin, dans la dernière stratégie, il s'agit de jeunes (non qualifiés) ou de pauvres (non qualifiés) âgés de -50 ans. Afin de pouvoir comparer malgré tout l'impact relatif des trois stratégies, le tableau 12 indique les effets nets pondérés et ramenés à un dénominateur commun à savoir le sous-échantillon initial des pauvres (en janvier 1993). Chaque chiffre du tableau 12 reflète les glissements

(9) Abstraction faite de la faisabilité et de la rentabilité de cette approche.

qui se sont produits dans la situation d'équilibre à long terme (steady state), par rapport à ce groupe initial. Par exemple, ce tableau nous permet de déduire qu'à long terme et avec la stratégie 1 (protection minimale garantie), le nombre net de pauvres augmentera de 3,94 % ; il s'agit ici du solde d'une diminution du nombre de sous-protégés (-3,90 % des pauvres initiaux) et d'une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (+7,84 %).

TABLEAU 12 : IMPACT NET DES TROIS STRATEGIES SIMULEES SUR LA PAUVRETE DANS LA SITUATION STABLE, PAR RAPPORT AU NOMBRE INITIAL DE PAUVRES

	Pauvreté	Sous-protection	Revenu d'intégration
Stratégie 1 : protection minimale garantie	+3.94%	-3.90%	+7.84%
Stratégie 2 : activation	-3.14%	-2.03%	-1.10%
Stratégie 3a : qualification de base des jeunes	-1.22%	-0.14%	-1.08%
Stratégie 3b : qualification de base des pauvres	-5.11%	-1.09%	-4.03%

La comparaison des stratégies nous apprend que la stratégie 1 exerce (quasi par définition) les effets les plus importants sur la pauvreté extrême (sous-protection), alors que la stratégie 3b est la plus efficace pour réduire la pauvreté de manière générale.

4. CONCLUSION GENERALE

Dans le présent article, nous avons élaboré un modèle de simulation dynamique évaluant les effets à court et à long terme des choix politiques sur le phénomène de la pauvreté. Ce modèle est un modèle Markovien conjoint de l'emploi et de la pauvreté, tenant compte de l'endogénéité des conditions initiales. L'endogénéité des niveaux d'enseignement atteints a également été prise en compte.

Trois stratégies de lutte contre la pauvreté ont également été évaluées : une protection minimale garantie grâce au revenu d'intégration (cf. Etat-providence), un programme d'activation (Etat social actif) et, enfin, la politique favorisant des qualifications de base auprès de certains groupes cibles (société de la connaissance). Alors que la première stratégie augmente les risques de pauvreté à terme (10), la deuxième exerce un effet puissant, mais plutôt temporaire, alors que la dernière débouche sur un effet moyen, mais persistant.

(10) L'effet positif de cette stratégie est que personne ne 'passe à travers les mailles du filet'.

Cette dernière constatation mérite d'être mise en exergue : la formation réduit la pauvreté à long terme davantage que l'activation. Pourtant, l'évaluation du Plan d'action national pour l'inclusion sociale révèle que le PAN met beaucoup plus l'accent sur l'activation : la moitié des mesures concerne l'emploi, contre seulement un dixième axé sur l'enseignement et l'apprentissage tout au long de la vie. En outre, les mesures relatives à l'éducation sont plus fragmentées et s'attaquent moins à la source des problèmes (Nicaise, 2005). En d'autres termes, il nous paraît prudent de développer, dans le prochain PAN, le thème de l'enseignement et de l'apprentissage tout au long de la vie de manière plus détaillée.

Quoi qu'il en soit, l'impact net des trois stratégies semble, à première vue, limité. Cette impression est liée au critère utilisé (différence entre le risque de pauvreté à long terme et le nombre total de pauvres initiaux). Il existe effectivement une 'perte sèche' (deadweight effect) significative : nombre de personnes échappent (heureusement !) à long terme à la pauvreté, même sans mesures supplémentaires. Si nous ne prenons pas en considération cette 'perte sèche', l'effet net des trois stratégies paraîtrait beaucoup plus important, mais le rapport d'efficacité relative entre les stratégies ne serait pas modifié. Par ailleurs, le terme 'deadweight' (perte sèche) est légèrement trompeur : la sortie de la pauvreté ne se déroule évidemment pas 'tout simplement' ; elle est favorisée au moins partiellement par un ensemble de mesures existantes visant à prévenir et à lutter contre la pauvreté.

Il convient de noter que notre modèle de simulation, moyennant les adaptations nécessaires, peut encore être utilisé pour de nombreuses autres applications, telles que l'étude des effets d'une intervention sur le marché de l'emploi, dans la sécurité sociale, la politique familiale, la politique culturelle, etc.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Atkinson, A. B., Bourguignon, F., O'Donoghue, C., Sutherland, H. et Utili, F., Microsimulation of Social Policy in the European Union: Case Study of a European Minimum Pension, dans *Economica*, 69 (274), pp. 229-243, 2002.

Bollens J., *De kosten & baten van deelname aan arbeidsmarktgerelateerde opleiding vanuit het perspectief van de deelnemer*, HIVA, Louvain, 2004.

Boskin, M.J. et Nold, F. C., A Markov Model of the Turnover in Aid to Families with Dependent Children dans le *Journal of Human Resources*, 10 (4), pp. 476-481, 1975.

Cappellari, L. et Jenkins, S. P., Who Stays Poor ? Who Becomes Poor ? Evidence from the British Household Panel Survey, dans le *Economic Journal*, 112 (478), pp. C60-C67, 2002.

De Blander, R. et Nicaise, I. (avec la collaboration de Van den Broeck, G.), *Maatschappelijke keuzen, structurele armoede en sociale kost*, Louvain, HIVA, 2005.

Dubin, J.A. et McFadden, D. L., An Econometric Analysis of Residential Electric Appliance Holdings and Consumption, dans *Econometrica*, 52 (2), pp. 345-362, 1984.

Ilse Fripont, Joost Bollens, Hilde De Vos, Jean-Pierre Verhaeghe, *Studiekosten in het secundair onderwijs*, Louvain, HIVA, 2000.

Gouriéroux, C., Monfort, A., Renault, E., Trognon, A., Generalised Residuals, dans le *Journal of Econometrics*, 34 (1-2), pp. 5-32, 1987.

Groenez S. et Nicaise I., *Traps and Springboards in European Minimum Income Systems: the Belgian Case*, Louvain, HIVA, 2002.

Heckman J. J., The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models dans *Annals of Economic and Social Measurement*, 5 (4), pp. 475-492, 1976.

Heckman J. J., Dummy Endogenous Variables in a Simultaneous Equation System, dans *Econometrica*, 46 (6), pp. 931-959, 1978.

McCall, J.J., A Markovian Model of Income Dynamics, dans le *Journal of the American Statistical Association*, 66 (335), pp. 439-447, 1971.

Merz, J., Microsimulation - a Survey of Principles, Developments and Applications, dans le *International Journal of Forecasting*, 7, pp. 77-104, 1991.

Nicaise I., *Poverty and human capital*, PhD dissertation, Département Sciences économiques, Louvain, 1996.

Nicaise I. (ed.), *Traps and Springboards in European Minimum Income Systems : a Comparison between Belgium, Denmark, Greece and the UK*, Louvain, HIVA, 2001.

Nicaise I., Giving fish or teaching to fish ? A cost-benefit analysis of Belgian employment-training projects for minimum income recipients, dans *Public Finance and Management*, 2 (2), 22 p., 2002.

Nicaise I., Groenez S., Adelman L., Roberts S. et Middleton S., *Gaps, Traps and Springboards in European Minimum Income Systems*, Louvain, HIVA / Loughborough, CRSP, 2004.

Nicaise I., *The Belgian National Action Plan for Social Inclusion in 2005. Evaluation of the NAP implementation report*, Louvain: HIVA / Commission européenne : DG Emploi et Affaires sociales, 2005.

Orcutt, G. H., A New Type of Socio-Economic System, dans *Review of Economics and Statistics*, 39 (2), pp. 116-123, 1957.

Rubbrecht I., Matheus N., D'Addio A. et Nicaise I., *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen: effecten en maatschappelijk rendement op lange termijn*, HIVA, Louvain, 2005.

Vleugels I., Ergo T., Bollens J., Heylen F. et Nicaise I., *Leven na de dop, een onderzoek naar de haalbaarheid en effectiviteit van opleidings- en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen in Vlaanderen*, HIVA, Louvain, 224 p., 1998

TABLE DES MATIERES

IMPACT DES CHOIX DE SOCIETE SUR LA DYNAMIQUE DE LA PAUVRETE

1. INTRODUCTION	663
2. ANALYSE DE LA MOBILITE 'D'ENTREE' ET DE 'SORTIE' DE LA PAUVRETE	664
2.1. CADRE CONCEPTUEL ET METHODE D'EVALUATION	664
2.2. EVALUATIONS AUXILIAIRES	668
2.3. EVALUATION DES PROBABILITES DE TRANSITION DANS LA PAUVRETE	671
2.4. CONCLUSION	676
3. SIMULATION DE TROIS STRATEGIES DE BASE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	677
3.1. SCENARIOS	677
3.2. METHODE DE SIMULATION DES EFFETS.	679
3.3. PREMIERE STRATEGIE : 'PROTECTION MINIMALE PLUS LARGE'	681
3.4. DEUXIEME STRATEGIE : ACTIVATION	684
3.5. TROISIEME STRATEGIE : QUALIFICATION MINIMALE	688
3.6. COUTS ET AVANTAGES SOCIAUX	692
3.7. IMPLICATIONS POLITIQUES	693
4. CONCLUSION GENERALE	694
BIBLIOGRAPHIE	700

FORUM
POSITION LOUVANISTE RELATIVE A LA
SECURITE SOCIALE
ET LA PROBLEMATIQUE DES FINS
DE CARRIERE

**POSITION LOUVANISTE RELATIVE A LA SECURITE SOCIALE ET A LA
PROBLEMATIQUE DES FINS DE CARRIERE**

701 |

**EST-ELLE ENCORE SOCIALE ET SECURISANTE ?
REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE**

707 |

POSITION LOUVANISTE RELATIVE A LA SECURITE SOCIALE ET A LA PROBLEMATIQUE DES FINS DE CARRIERE

La communauté universitaire de la K.U.Leuven est de plus en plus consciente de sa responsabilité sociale. Rien d'étonnant dès lors que nombre de collègues nous encouragent à proposer une alternative dans le débat sur les fins de carrière. En tant que chercheurs dans le domaine de la sécurité sociale dans différents aspects, nous souhaitons offrir aujourd'hui à tous les collègues l'occasion de partager les idées clés d'une approche novatrice de cette problématique tellement importante pour notre société.

L'objectif de la sécurité sociale est et doit rester double :

- constituer un rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- maintenir autant que possible le niveau de vie des personnes âgées, des personnes en incapacité de travail et des chômeurs.

Ces deux objectifs revêtent une importance égale et sont étroitement liés.

Plus que jamais, il s'agit de privilégier la prévention. Si, en dépit de cette prévention, les personnes subissent une perte de revenus ou une atteinte à leur santé, il convient de rétablir la situation à son état antérieur; et c'est uniquement dans l'hypothèse où un rétablissement de la situation s'avérerait impossible que la prestation de la sécurité sociale doit entrer en ligne de compte. A la lumière de ce raisonnement, la sécurité sociale devra toujours privilégier la participation et la réintégration au marché de l'emploi.

Pour ce qui est de son contenu également, le système doit toujours être élaboré de manière logique et équitable. Les modifications doivent être claires, mais être le plus souvent introduites de manière progressive.

Les propositions que nous formulons ci-après suivent trois idées de base :

- la transparence;
- la volonté de travailler;
- la légitimité.

Nous présentons ci-après une première concrétisation de chacune de ces idées de base. Ensuite, nous regroupons ces trois principes dans nos idées sur la problématique des pensions.

1. TRANSPARENCE

Le système doit retrouver sa transparence et sa logique de base compréhensible pour le citoyen. Ce n'est que de cette manière que l'on peut espérer que le système de solidarité soit toujours soutenu par la population.

Le système de la sécurité sociale doit également être suffisamment simple pour permettre aux personnes de bonne foi de se conformer aux obligations qu'il impose. Il convient ainsi de permettre aux employeurs et aux travailleurs de respectivement mettre au travail et de travailler de manière très simple. Les indépendants quant à eux doivent, eux aussi, pouvoir se conformer à leurs obligations de manière simple et aisée.

Sur le plan du financement de la sécurité sociale également, nous devons résolument veiller à une transparence accrue.

Les allocations familiales et l'assurance soins de santé peuvent être financées par le budget général et des cotisations sociales spécifiques prélevées sur l'ensemble du revenu imposable.

Quant aux autres régimes – soit les assurances sociales contre la perte de revenus (pensions, indemnités d'incapacité de travail, accidents de travail et maladies professionnelles, pour autant qu'il s'agisse d'un remplacement des revenus) – nous sommes partisans d'une couverture complète par des cotisations.

Complémentairement au mode de financement des régimes généraux relatifs aux allocations familiales et à l'assurance soins de santé, il convient d'analyser le niveau politique auquel ces mesures doivent être agencées.

Faut-il encore souligner que la transparence ne peut être obtenue que si les données de base de la sécurité sociale sont disponibles ? La création d'un centre de connaissances de la sécurité sociale contenant des fichiers de données accessibles et adéquats ne serait certainement pas un luxe.

2. VOLONTE DE TRAVAILLER

La pierre angulaire de notre système de sécurité sociale et, en réalité, de l'ensemble de notre société, demeure la responsabilité qu'incombe à chacun d'entre nous de répondre à ses besoins par le travail et ce en fonction de ses possibilités. La société peut exceptionnellement exempter certaines personnes de l'obligation d'acquiescer des revenus par le travail si ces personnes se rendent autrement utiles par leur travail (ex. : prise en charge de petits enfants ou de membres de la famille malades).

Toute personne étant en bonne santé, ni trop jeune, ni trop âgée, doit être disposée à travailler.

En vertu de cette obligation, les différentes possibilités d'interruption de la carrière doivent être limitées à des situations bien spécifiques et se baser toujours sur le fait que, dans tous les cas, une allocation ne peut être octroyée qu'aux personnes qui s'impliquent d'une manière ou d'une autre au cours de l'interruption de leur carrière (c'est dire que la volonté de travailler au sens large constitue, ici également, une exigence).

Sur un marché de l'emploi flexible, les employeurs doivent pouvoir procéder plus aisément au recrutement et au licenciement de travailleurs. Pour éviter qu'une telle situation n'entraîne un démantèlement de la protection sociale, nous proposons une harmonisation de la réglementation actuelle en matière de législation du travail relative aux délais et aux indemnités de préavis pour les ouvriers et les employés, à un niveau correspondant plutôt à celui des ouvriers. Toutefois, pour les personnes licenciées, le volet financier doit demeurer pratiquement identique grâce à une augmentation des allocations de chômage au cours de la première période d'inactivité (à moduler en fonction du nombre d'années de carrière). Il est songé ici à un pourcentage de 75 %, par exemple, du salaire antérieur non plafonné. Ces bénéficiaires d'allocations seront alors des chômeurs à part entière et seront donc soumis, en tant que tels, à toutes les obligations afférentes (acceptation d'un emploi adapté, mesures d'activation, etc.). A la fin d'un contrat de travail individuel, la compensation financière continue ainsi d'exister – et est même améliorée – mais, parallèlement, un retour rapide sur le marché de l'emploi constituerait l'objectif principal.

Par ailleurs, il est envisageable d'octroyer, pour la période correspondant à leur délai de préavis, un supplément de revenus à ces chômeurs bénéficiant d'une indemnité, qui acceptent un emploi moins rémunéré que celui servant de base pour le calcul de leur indemnité de chômage.

3. LEGITIMITE

Il ne suffit pas de viser la transparence et de mettre l'accent sur la volonté de travailler; la population doit également pouvoir considérer les régimes de la sécurité sociale comme étant intrinsèquement équitables. Ces régimes doivent être démocratiquement légitimes.

A la lumière de cette approche, il convient de viser dans les assurances sociales une équivalence accrue entre les cotisations et les indemnités. Dès lors, il y a lieu de supprimer les plafonds des indemnités, même si la proportionnalité des indemnités peut être atténuée de manière progressive.

Un traitement fiscal identique doit être mis en place, tant pour les revenus que pour les prestations de remplacement de revenu. C'est la raison pour laquelle toutes les allocations de remplacement de revenus seront soumises à une fiscalité sur les revenus identique à celle appliquée aux revenus du travail qu'elles remplacent. Des cotisations de sécurité sociale (pour d'autres secteurs) sont également prélevées sur les allocations. Toutefois, ces cotisations contribuent à leur tour à la constitution de droits de la sécurité sociale, en matière de pensions, par exemple.

Aucun système de sécurité sociale ne peut survivre que s'il est soutenu par la société. Le système doit dès lors demeurer transparent et équitable et les 'free riders' doivent être éliminés. La lutte contre la fraude sociale représente dès lors une priorité absolue sur le plan social. Il doit être clairement établi que l'honnêteté paie et que la fraude n'est pas uniquement pénalisée, mais également traquée de manière active et efficace.

La lutte contre toute forme de travail au noir ou au gris doit bénéficier des ressources nécessaires afin de pouvoir opérer de manière efficace et non anecdotique. Une jonction des différents services d'inspection, une augmentation sensible du nombre d'inspecteurs sociaux réellement disponibles et des moyens dont ils disposent, peuvent contribuer de manière significative à la réalisation de cet objectif. En outre, il doit être clairement établi qu'aucune dérogation au système de solidarité n'est possible : le fait d'affirmer ne pas souhaiter faire appel à la sécurité sociale n'exempte pas de l'obligation sociale d'y contribuer de manière idoine.

4. ET LES PENSIONS...

L'élaboration d'un régime des pensions transparent et donc compréhensible pour tous les intéressés, (re)plaçant l'emploi dans la position centrale qui est la sienne et qui est considérée comme légitime, constitue sans aucun doute le principal défi que nous devons relever. Relever ce défi suppose la mise en œuvre d'actions autres qu'un simple rafistolage des différents volets consistant, par exemple, en une amélioration des conditions ou l'introduction d'une prime çà et là. Nos pensions doivent être repensées. Sur la base des trois idées principales que nous venons de décrire brièvement, nous aboutissons à la proposition suivante, que nous souhaitons élaborer et chiffrer plus en détail.

En ce qui concerne les pensions de vieillesse, nous sommes partisans d'un règlement 35-40/65 : les personnes ayant payé une cotisation pendant un certain nombre d'années sur un revenu professionnel équivalent, par exemple, à au moins le salaire minimum, ont droit à la pension (nouveau type de 'prépension' ou d'anticipation), quel que soit leur âge. L'on songe ici à 35-40 ans de carrière avec paiement de cotisations ; le nombre exact d'années exigées pourrait par ailleurs varier en fonction des données objectives telles que l'espérance de vie établie par catégorie professionnelle.

Chaque personne bénéficiera d'une pension de vieillesse au plus tard à l'âge de 65 ans. Les départs anticipés à la retraite sont possibles, moyennant toutefois une diminution correspondante, correcte et actuarielle de la pension. Après 65 ans, il est possible de travailler tout en bénéficiant de la pension de vieillesse. Dans ce cas, le travail est soumis aux mêmes conditions (fiscales et parafiscales) que celles auxquelles sont soumis les autres travailleurs actifs, bien que les cotisations payées ne confèrent aucun droit de pension supplémentaire.

Nous sommes partisans d'un maintien de la répartition, quoiqu'il soit tenu compte, lors du calcul de la pension, des cotisations payées antérieurement et de l'évolution du pouvoir d'achat de la population active. Il convient d'établir ici des règles claires et transparentes portant sur le mode de répartition futur du poids du vieillissement de la population entre la population active et les pensionnés.

Toutes ces mesures permettent également une constitution de capital au sein du système de répartition, permettant notamment de mieux faire face aux problèmes démographiques à venir.

Complémentairement, il est également possible de viser une équité accrue dans la constitution de la pension au sein du ménage. Les cotisations versées par chacun des membres mariés ou cohabitants (que ces derniers cohabitent de façon légale ou selon leur propre déclaration) sont créditées comme étant systématiquement prélevées pour la moitié sur les revenus professionnels propres et pour l'autre moitié sur les revenus du partenaire. C'est ainsi que la pension du ménage et partiellement aussi la pension de survie deviennent progressivement superflues. Il est préférable de prévoir une allocation d'adaptation unique en cas de décès du partenaire (ex. : identique à celle perçue actuellement en cas de remariage).

Les incitants fiscaux en faveur des régimes complémentaires de pension doivent se limiter aux régimes préconisant, de manière collective ou individuelle, une couverture sociale du risque de vieillesse. Dans ce sens, l'attention se portera avant tout sur les régimes sociaux du deuxième pilier. Les avantages fiscaux octroyés doivent également correspondre aux revenus sur lesquels des cotisations sont payées dans le premier pilier.

(Traduction)

Prof. Jos BERGHMAN

Prof. Danny PIETERS

Prof. Erik SCHOKKAERT

Prof. Paul SCHOUKENS

K.U.Leuven, décembre 2005

Noms des professeurs de la K.U. Leuven souscrivant à ce point de vue en date du 1er janvier :

C. Aerts, J. Baert, G.L. Ballon, J. Berghman, R. Bernet, J. Billiet, J. Binon, M. Boes, M. Bruynooghe, M.-R. Christiaens, G. Claassens, P. Coppin, W. Daenen, S. Deckers, J. De Tavernier, K. De Witte, T. D'haen, K. Dierickx, P. Donceel, L. Draye, E. Engelbrecht, J. Fransaer, J. Geuns, J. Goethals, J. Goossens, R. Gosselink, H. Grietens, H. Heidbüchel, D. Heremans, H. Heynen, J. Jaeken, M.C. Janssens, S. Kesenne, P.R. Koninckx, R. Laermans, E. Lamberts, L. Lauwers, L. Leijssen, J. Leman, G. Loosveldt,

R. Masschelein, G. Matthijs, J. Menten, W.J. Mortier, I. Nicaise, M. Nguyen, H. Nys, S. Parmentier, D. Pieters, W. Pintens, H. Ramon, B. Raymaekers, R. Schepers, E. Schokkaert, D. Schols, P. Schoukens, E. Schrevens, L. Sels, F. Spieksma, F. Spinnewyn, W. Stalmans, N. Standaert, K. Stappaerts, A. Stesmans, M. Storme, B. Topal, W. Van Assche, J. Van Assche, L. Vandekerckhove, S. Vanderschueren, K. Van der Stighelen, A. Vandavelde, J. Vandewalle, W. Vanduffel, J. Van Humbeeck, F. Vanistendael, L. Van Molle, P. Van Rompuy, J. Vansteenkiste, A. Verbeke, J. Verhoeven, J. Vermeesch, F. Volckaert, T. Zeyen.

EST-ELLE ENCORE SOCIALE ET SECURISANTE ? REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE *

PAR **BEA CANTILLON**

Directrice Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

Nous ne parvenons pas à mettre en place un système de sécurité sociale durable et socialement efficace. Pourtant, la sécurité sociale a connu des adaptations permanentes au cours des décennies passées. Ces évolutions ont eu lieu de manière incrémentielle, sans grands chocs, et dès lors de manière généralement imperceptible. En considérant l'ensemble cumulatif, nous pouvons affirmer qu'il s'agit de changements significatifs qui ont modifié de manière fondamentale, non pas les institutions, mais plutôt le fonctionnement factuel de notre sécurité sociale, initialement inspirée du modèle bismarckien : le lien entre les cotisations et les prestations est devenu plus flou, les allocataires sociaux ont été 'activés', les acteurs 'responsabilisés', de nouveaux risques sociaux ont été reconnus et couverts, les charges grevant le travail ont été réduites de manière substantielle et les principaux pièges de dépendance ont été supprimés.

En dépit de toutes ces évolutions, la sécurité sociale est plus que jamais 'saturée' (Cantillon, 1992). Il est impossible de maintenir le niveau de protection parce qu'un nombre beaucoup trop élevé de personnes ont (encore toujours) recours au système. L'écart entre les revenus du travail et les prestations sociales est de plus en plus marqué, alors que les dépenses des patients pour leurs soins de santé et celles des parents pour le coût lié à l'éducation de leurs enfants ont augmenté. Les taux de remplacement ont chuté de manière significative et le lieu des prestations minimales au bien-être a régressé. La sécurité sociale n'offre dès lors qu'une 'sécurité' toujours plus réduite. Bien que de nombreuses mailles du filet de protection aient été obturées et que le potentiel de solidarité du système ait sans aucun doute augmenté, la sécurité sociale est progressivement devenue aussi moins 'sociale'. Les prestations minimales se situent en dessous du seuil de pauvreté

* Avec nos remerciements les plus sincères à Hendrik Larmuseau et à Ive Marx pour leurs précieux commentaires et à Stijn Rottiers pour le mode de présentation des graphiques et des tableaux.

et la sécurité sociale est à l'heure actuelle moins efficace dans la lutte contre la pauvreté qu'il y a deux décennies. Malgré toutes les réductions de charges salariales et les 'activations', le degré de dépendance des prestations sociales est resté très élevé. En d'autres mots : les résultats en ce qui concerne les trois grands objectifs de la sécurité sociale – la garantie d'un revenu minimum suffisant, le maintien, dans une certaine mesure, du niveau de vie acquis et la lutte contre les risques sociaux – sont décevants.

Quelles ont été les erreurs commises et quelles sont les adaptations nécessaires ? Tout débat judicieux au sujet de la réforme de la sécurité sociale doit avoir ces deux questions comme fondement.

1. LA POLITIQUE

Retraçons avant tout brièvement et de manière illustrative (et donc non exhaustive) les principaux changements intervenus dans la sécurité sociale.

En ce qui concerne les cotisations, les rémunérations ont été dé plafonnées et, ultérieurement, les charges grevant (principalement) les faibles rémunérations ont été réduites progressivement mais considérablement. Les prélèvements entièrement proportionnels à l'origine sont ainsi devenus partiellement progressifs. Les réductions des charges s'élevaient à 5.514.396 milliers d'euros pour l'année budgétaire 2006, de sorte que le taux de cotisation implicite est actuellement de plus de 10 % inférieur aux taux de cotisations nominaux. Cette réduction des charges a été compensée de fait (et non pas de manière structurelle) par une proportion croissante des prélèvements sur la consommation en tant que source de financement de la sécurité sociale (à partir de 2006, le financement alternatif a été quelque peu élargi à raison de 15 % des recettes du précompte mobilier, soit 387.000 milliers d'euros).

En ce qui concerne les prestations, la protection a été élargie dans plusieurs branches, afin de colmater les brèches autant que possible dans un système professionnel. Dans le secteur des soins de santé, la protection a été (quasiment) généralisée dans les faits, surtout maintenant que les principales catégories de travailleurs indépendants qui ne sont pas encore assurés pour les petits risques sont presque intégrés dans le système. La 'trimestrialisation' a permis une stabilisation du droit aux allocations familiales et grâce au droit annuel minimum, la pension minimale a été étendue aux travailleurs et travailleuses qui ont des carrières incomplètes.

Cette 'universalisation' de la protection s'est accompagnée d'une sélectivité accrue au bénéfice des plus vulnérables : dans le secteur des soins de santé, grâce au maximum à facturer (l'ancienne franchise sociale et fiscale); pour les allocations familiales, par l'instauration de suppléments considérables en faveur des allocataires sociaux de longue durée; dans le secteur des pensions, grâce aux augmentations successives des pensions minimales les plus anciennes et dans les autres secteurs par le renforcement de la modulation familiale des revenus de remplacement.

Les nouveaux risques sociaux apparus à partir des années 1970, suite à l'arrivée des femmes sur le marché de l'emploi, ont été incorporés progressivement dans le système, notamment par l'instauration de l'interruption de carrière et, ultérieurement, du crédit-temps, par l'extension de fait des périodes assimilées dans la constitution des pensions, par le traitement avantageux du travail à temps partiel dans les différentes branches de la sécurité sociale. Les nouveaux besoins en matière de soins pour personnes âgées dépendantes ont été couverts, en Flandre, par une nouvelle 'assurance dépendance' et, à l'échelon fédéral, par des augmentations considérables des allocations pour l'aide aux personnes âgées.

Les allocataires sociaux ont été 'activés', en partie par la conversion des prestations en subsides du travail (ALE, emplois-services, plans Plus, etc.), en partie en proposant à un nombre toujours croissant de chômeurs et de bénéficiaires du revenu d'intégration des formations professionnelles et des parcours d'accompagnement, en partie par une multiplication des contrôles relatifs à la disposition au travail, débouchant sur un nombre plus élevé de sanctions. Les principaux pièges de dépendance ont été supprimés, principalement grâce à des diminutions des charges sur les (plus) bas salaires (Conseil supérieur de l'Emploi, 2005). Afin d'augmenter notamment l'âge auquel le travailleur quitte le marché de l'emploi, l'âge de la retraite pour les femmes a été augmenté de 5 ans et la condition de carrière pour pouvoir prendre une retraite anticipée est passée à 35 ans. L'âge de la prépension a été quelque peu augmenté (de 56 à 58 ans), tandis que diverses formules ont vu le jour, visant à encourager une cessation d'emploi à temps partiel plutôt qu' à temps plein.

Les résultats de l'ensemble de ces interventions sont décevants, tant sur le plan de l'emploi qu'au niveau de la protection sociale.

Le taux d'occupation en Belgique a, certes, progressé pour atteindre 60,4 % en 2004. Cette augmentation ne suffit cependant pas pour atteindre le niveau moyen des pays voisins (66,7 %) ou de l'UE (63 %) (Rapport du Conseil supérieur de l'Emploi, 2005). Les mesures politiques ont probablement contribué à une croissance davantage génératrice d'emplois, mais cette croissance demeure plus réduite que celle des pays UE plus performants. La croissance de la population active ayant été plus importante que le nombre d'emplois, le taux de dépendance a continué à augmenter. Bien que des chiffres récents permettant une comparaison fassent défaut, il y a lieu de croire qu'actuellement (comme en 1999 déjà), le taux de dépendance dans les pays de l'OCDE est le plus élevé en Belgique. Le tableau 3 (voir plus loin dans le texte) montre que la part d'inactifs dans la population est au moins de 25% supérieure à celle des autres pays européens du peloton de tête.

Le recours important aux prestations sociales peut, en théorie, être compensé soit par des dépenses plus élevées, soit par des prestations moyennes moins élevées. Bien que le niveau global des dépenses sociales ne soit pas supérieur à la moyenne des pays UE riches (voir plus loin, tableau 3), l'augmentation des dépenses ne con-

stitué plus une option depuis déjà des décennies. En effet, la Belgique connaît la plus forte pression fiscale et parafiscale en Europe : les données de l'OCDE de 2004 montrent que la pression fiscale et parafiscale reste, tant pour les faibles rémunérations que pour les rémunérations moyennes et élevées, la plus forte de l'UE-15, en dépit de toutes les réductions de charges (OCDE, 2005).

Dans ce contexte, pour maintenir les dépenses sous contrôle et pour ne pas perdre la lutte contre les pièges à l'emploi, il a fallu réduire impérativement le niveau des prestations : grâce à l'indexation automatique, les prestations ont suivi l'évolution des prix, mais pas la croissance du bien-être général. Les prestations d'assistance minimales ont dès lors connu une érosion du bien-être de 10 % et plus (Cantillon, et al., 2004); le niveau relatif de bien-être des allocations de chômage minimales est actuellement 20 % inférieur à celui de 1975; depuis 1970, la liaison des allocations familiales au bien-être a diminué de 40 % (Cantillon, et al., 2006), tandis que l'intervention personnelle dans les frais des soins de santé a augmenté pour atteindre la proportion élevée – selon les normes internationales – de 20 % (Schokkaert, et al., 2004). Des statistiques administratives révèlent que nous ne sommes pas non plus parvenus à aligner les pensions les plus anciennes sur les nouvelles pensions alors que, de manière générale, les taux de remplacement pour les pensions du premier pilier ont diminué de manière significative (Rapport stratégique national des pensions, 2005).

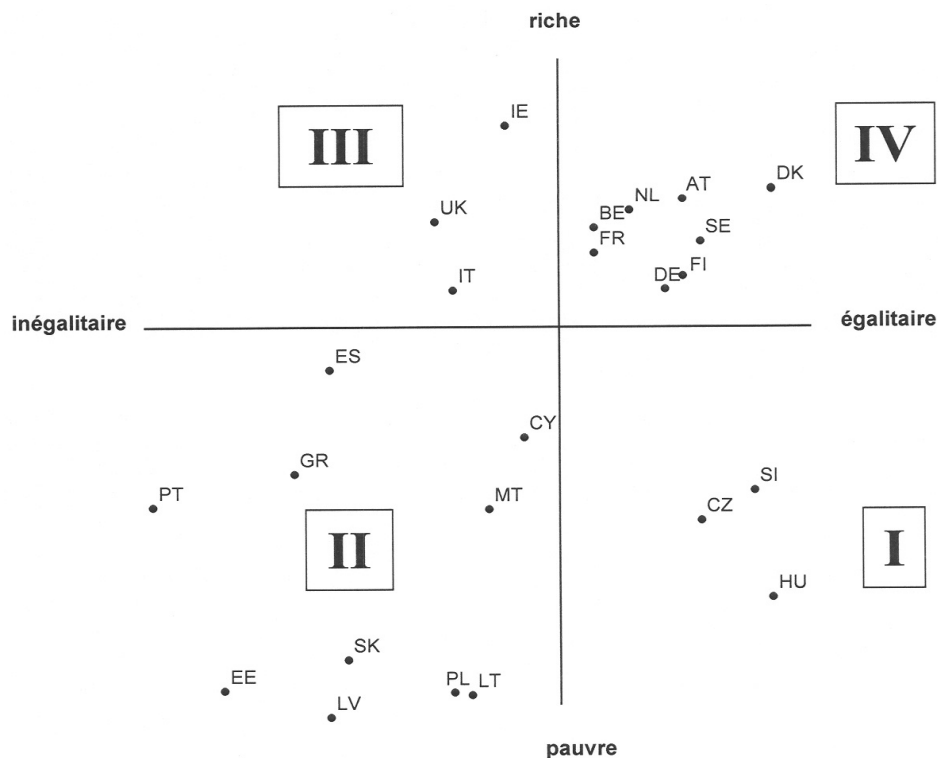
Dans le régime des pensions et des soins de santé, cette pression à la baisse exercée sur le niveau de protection a donné lieu au développement des 'deuxième' et 'troisième' piliers : le Rapport stratégique national des pensions de 2005 révèle que quelque 48 % des travailleurs actifs se constituent une pension du deuxième pilier, alors que selon l'Enquête de santé, le degré de couverture de l'assurance hospitalisation atteint presque 63 %.

2. LES RESULTATS : LA POSITION SOCIALE DE LA BELGIQUE EN EUROPE

Les indicateurs sociaux élaborés pour tous les Etats membres dans le cadre du processus européen d'inclusion sociale montrent que les conséquences de tous ces développements sont inquiétantes pour la position sociale de la Belgique en Europe.

Lorsque nous répartissons les 25 Etats membres en 4 clusters sur la base de 2 dimensions 'pauvres contre riches' et 'répartition égalitaire contre répartition inégalitaire du bien-être' (cf. figure 1), la Belgique et ses Régions font partie du cluster des pays riches et égalitaires, avec un PIB supérieur à la moyenne, des dépenses sociales supérieures à la moyenne et une inégalité de revenus et une pauvreté inférieures à la moyenne.

FIGURE 1 : QUATRE CLUSTERS D'ETATS MEMBRES EUROPEENS SUR LA BASE DE DEUX DIMENSIONS



Cette figure constitue une représentation graphique des 25 Etats membres de l'UE sur la base de deux variables: PIB/tête d'habitant en parités de pouvoir d'achat (Pauvres contre Riches) et ratio S80/S20 (Inégalitaire contre Egalitaire).

Source: Cantillon, Marx, Rottiers et Van Rie (2006).

Dans ce cluster, la Belgique occupe toutefois (souvent avec la France) le bas du classement pour de nombreux indicateurs relatifs à l'emploi et à la pauvreté. Le score de la Belgique quant aux indicateurs du marché de l'emploi européen est négatif depuis de nombreuses années déjà : par rapport au score moyen des 9 pays du peloton de tête, la Belgique (la Wallonie, Bruxelles et parfois aussi la Flandre) occupe le bas du classement pour les volets emploi (pour les hommes et les femmes en général, ainsi que pour les personnes âgées), chômage (surtout le chômage de longue durée et chez les jeunes et les personnes peu qualifiées) et personnes vivant au sein de familles au chômage (cf. Tableau 1). Sauf en ce qui concerne le taux de chômage des jeunes ménages, la Belgique a un score négatif pour tous les 12 'indica-

teurs de travail'. Comme il est de notoriété publique, les différences sont importantes entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Pour les indicateurs d'emploi et de chômage, les scores sont fréquemment neutres en Flandre, tandis qu'ils sont toujours négatifs à très négatifs en Wallonie.

TABLEAU 1 : LA BELGIQUE ET SES REGIONS COMPAREES AU PELOTON DE TETE DES ETATS MEMBRES EUROPEENS : LES INDICATEURS DU MARCHE DU TRAVAIL *

	BE	VL	WL	BR	DK	DE	FR	LU	NL	AT	FI	SE
Taux d'emploi	--	=	--	--	++	=	-	-	+	=	=	+
Taux d'emploi femmes	-	=	--	--	++	=	=	--	=	=	=	+
Taux d'emploi hommes	-	=	--	--	++	=	-	=	++	=	-	=
Taux d'emploi femmes âgées	-	-	-	=	+	=	=	-	=	-	+	++
Taux d'emploi hommes âgés	-	-	-	=	++	=	-	-	=	-	=	++
Chômage de longue durée femmes	+	:	:	:	-	++	+	=	=	=	=	-
Taux de chômage jeunes (16-24)	+	=	++	++	--	=	+	=	--	-	+	=
Taux de chômage jeunes femmes	+	=	++	++	--	=	+	+	-	-	=	=
Taux de chômage jeunes hommes	=	=	++	++	-	=	+	=	-	-	+	=
Adultes dans ménage sans emploi	++	=	++	++	=	=	=	--	-	-	=	=
Enfants vivant dans un ménage sans emploi	++	=	++	++	=	+	=	--	=	=	=	:
Age moyen de cessation d'emploi	-	:	:	:	=	=	-	-	+	+	=	++
Productivité /personne occupée (parités de pouvoir d'achat)	+	:	:	:	-	-	=	+	=	=	=	=

* Les chiffres nationaux (ou régionaux) sont comparés à la moyenne pondérée du peloton de tête de l'UE-9, à savoir la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède. '+' est un score z supérieur à 0,675. '-' est un score z inférieur à -0,675. Un ++ ou -- est attribué pour un score z respectivement supérieur à 1,282 et inférieur à -1,282. '=' signifie 'autour de la moyenne' (un score z entre -0,675 et 0,675). Les scores z sont nécessaires pour avoir un critère significatif permettant de signaler un écart par rapport à la moyenne. Dans une répartition normale, 50% des cas se situent dans la catégorie '=', et chaque fois 10% des cas dans les catégories '++' et '--'.

Source: Cantillon, Marx, Rottiers et Van Rie (2006).

Les mauvais scores de la Belgique en ce qui concerne le marché du travail sont connus depuis longtemps. Notre conscience collective n'a pas encore assimilé le fait que la Belgique enregistre également des résultats relativement médiocres pour les indicateurs relatifs à la répartition et à la pauvreté. Le risque global de pauvreté ainsi que l'écart de pauvreté sont en Belgique supérieurs à la moyenne des pays en tête de peloton. Les scores pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles sont encore plus divergents qu'en ce qui concerne les indicateurs de travail. Alors que la Flandre affiche des scores plus ou moins positifs pour les indicateurs généraux d'inégalité et de pauvreté, la position relative de la Wallonie et de Bruxelles est négative par rapport aux pays en tête de peloton. En Wallonie, le risque de pauvreté, la pauvreté de longue durée et l'inégalité des revenus sont significativement plus élevés que ceux des autres pays européens en tête de peloton.

Si l'on procède à une répartition en catégories sociales, nous constatons qu'une tendance se dégage très clairement : la pauvreté en Belgique (Flandre et Wallonie) est concentrée parmi les allocataires sociaux, plus que dans les autres pays du peloton de tête. Les ménages dont les revenus se composent principalement d'une prestation sociale ainsi que les pensionnés et les personnes âgées de plus de 65 ans affichent dans le tableau 2 un double 'plus'; en d'autres termes, le risque relatif de pauvreté pour ces ménages est en Belgique beaucoup plus élevé qu'ailleurs dans le peloton de tête européen. Pour les personnes occupées, la Belgique, la Flandre et la Wallonie enregistrent par contre des scores comparativement bons. Par rapport aux autres pays du peloton de tête, nous prenons donc bien soin de ceux qui travaillent; la protection des pensionnés laisse en revanche clairement à désirer.

TABLEAU 2 : LA BELGIQUE ET SES REGIONS COMPAREES AU PELOTON DE TETE DES ETATS MEMBRES EUROPEENS : LES INDICATEURS DE PAUVRETE*

	BE	VL	WL	BR	DK	DE	FR	LU	NL	AT	FI	SE
Risque de pauvreté		+	-	++	:	-	++	+	-	=	=	--
Risque de pauvreté de longue durée	=	=	++	:	=	=	++	++	--	=	=	:
Ecart de pauvreté	+	++	=	:	=	++	=	=	:	=	--	=
Ratio S80/S20	=	=	+	:	-	++	+	=	=	=	-	--
Coefficient de Gini	=	=	=	:	-	+	+	=	=	=	=	--
	++	:	:	:	-	--	++	++	++	+	-	:
Personnes au travail												
Ménage principalement revenu de travail	-	:	:	:	-	=	++	++	=	=	-	=
Travailleur salarié	=	=	=	:	--	=	+	++	:	=	=	=
Travailleur indépendant	=	=	-	:	=	-	+	--	:	+	-	+
Allocataires												
Ménage principalement revenu de prestations	++	:	:	:	+	=	=	-	-	=	+	-
Chômeurs	-	--	=	:	=	++	=	++	+	=	=	-
65+	++	+	++	:	-	-	-	--	--	=	=	=
Isolé 65+	=	=	=	:	=	=	=	--	--	+	++	=
Pensionné	+	+	+	:	+	=	=	--	--	=	=	=

Les chiffres nationaux sont comparés à la moyenne du peloton de tête de l'UE-9, à savoir la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède. '+' est un score z supérieur à 0,675. '-' est un score z inférieur à -0,675. Un ++ ou -- est attribué pour un score z respectivement supérieur à 1,282 et inférieur à -1,282. '=' signifie 'autour de la moyenne' (un score z entre -0,675 et 0,675). Les scores z sont nécessaires pour avoir un critère significatif permettant de signaler un écart par rapport à la moyenne. Dans une répartition normale, 50% des cas se situent dans la catégorie '=', et chaque fois 10% des cas dans les catégories '++' et '--'.

Source: Cantillon, Marx, Rottiers et Van Rie (2006).

Au bas du tableau 3, les prestations d'assistance nettes sont comparées au revenu net d'une personne au travail gagnant une rémunération moyenne (APW). Ce sont des indicateurs de la générosité des prestations d'assistance. On y retrouve des signes négatifs pour la Belgique et même deux fois un double 'moins' (cf. tableau 3). Cela signifie que la protection minimale dans l'Etat providence belge est relativement plus basse que partout ailleurs dans le peloton de tête européen. Les taux de remplacement pour le chômage et les pensions se situent également en dessous de la moyenne des pays du peloton de tête (à l'exception de certaines allocations pour les chômeurs de longue durée).

TABLEAU 3 : LA BELGIQUE COMPAREE AU PELOTON DE TETE DES ETATS MEMBRES EUROPEENS : DEPENSES SOCIALES, GENEROSITE ET DEPENDANCE SOCIALE*

	BE	VL	WL	BR	DK	DE	FR	LU	NL	AT	FI	SE
Dépenses sociales et leur effet réducteur de la pauvreté												
Dépenses sociales (%PIB)												
Eurostat	=	:	:	:	=	=	+	--	=	=	-	+
Réduction de la pauvreté moyennant des transferts (pension incluse)	=	-	++	:	=	--	=	-	-	=	=	+
Réduction de la pauvreté moyennant des transferts (hors pension)	=	-	++	:	++	-	=	--	-	=	+	+
Par secteur de dépense (% PIB)												
Pensions (de survie)	=	:	:	:	=	=	=	--	=	++	-	=
Maladie	=	:	:	:	-	+	+	--	=	=	-	+
Handicaps	=	:	:	:	+	-	--	=	=	=	+	++
Chômage	++	:	:	:	+	=	=	--	-	-	=	=
Logement	-	:	:	:	+	=	++	-	=	-	=	+
Exclusion sociale	-	:	:	:	+	=	-	=	++	-	=	=
Taux de remplacement aide sociale												
Isolé (%APW)	--	:	:	:	-	=	=	+	+	=	=	=
Couple 2 enfants (%APW)	--	:	:	:	=	-	=	++	=	+	=	=
Isolé (50% seuil de pauvreté)	-	:	:	:	=	++	-	:	+	=	=	=
Couple 2 enfants (50% seuil de pauvreté)	=	:	:	:	+	++	-	:	-	=	=	--

Les chiffres nationaux sont comparés à la moyenne du groupe de tête de l'UE-9, à savoir la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède. '+' est un score z supérieur à 0,675. '-' est un score z inférieur à -0,675. Un ++ ou -- est attribué pour un score z respectivement supérieur à 1,282 et inférieur à -1,282. '=' signifie 'autour de la moyenne' (un score z entre -0,675 et 0,675). Les scores z sont nécessaires pour avoir un critère significatif permettant de signaler un écart par rapport à la moyenne. Dans une répartition normale, 50% des cas se situent dans la catégorie '=', et chaque fois 10% des cas dans les catégories '++' et '-!'.

Source: Cantillon, Marx, Rotti

La situation était jadis bien différente. Dans une étude réalisée pour l'OCDE au cours de la deuxième moitié des années 1980, nous avons montré que la Belgique pouvait encore se mesurer, en ce qui concerne les indicateurs de pauvreté, à des pays tels que le Danemark, la Finlande et la Suède. En France, en Allemagne et aux Pays-Bas, le niveau de pauvreté était à l'époque largement supérieur à celui de la Belgique. La sécurité sociale belge était alors plus performante dans la lutte contre la pauvreté

qu'au Danemark, en Allemagne, en Finlande, en France, aux Pays-Bas et en Norvège (Cantillon et Marx, 1997). Cette situation favorable a commencé à basculer au cours des années 1990. Dans une étude de 1997, nous étions arrivés à la conclusion suivante : 'Des études comparatives internationales portant quasiment toutes sur le début des années 1990 concluent unanimement que la pauvreté en Belgique était parmi les plus faibles au monde. Ces études nous apprennent, en outre, que notre sécurité sociale est parmi les plus efficaces de l'OCDE ... Ces constatations demeurent également valables pour 1997 ... Des signes font toutefois craindre que l'Etat providence belge aura des difficultés à faire face aux tendances économiques et sociales qui renforcent l'inégalité' (Cantillon et al., 1999).

A présent, 10 ans plus tard, les indicateurs européens confirment l'inquiétude exprimée à l'époque. La Belgique a dû abandonner sa position en tête de peloton et notre sécurité sociale tant vantée n'est plus citée en exemple.

3. QUELLES ERREURS ONT ÉTÉ COMMISES ?

L'inertie des systèmes de sécurité sociale de type bismarckien, comme le système belge (et également le système allemand et français), est souvent pointée du doigt. Nous avons néanmoins indiqué au début du présent article que des interventions majeures avaient eu lieu. Par l'activation, la responsabilisation, la diminution des charges, l'universalisation de la protection (avec une attention particulière et sélective pour les plus vulnérables) et la couverture de nouveaux risques sociaux, l'accent a incontestablement été mis sur les aspects adéquats. Toutefois, les réformes ont souvent été trop tardives, ont été soit trop prudentes soit trop radicales (et donc trop coûteuses) et ont été à maintes reprises réduites à néant ou affaiblies par des interventions en sens contraire. En raison du fédéralisme social encore très immature dans notre pays, il était par ailleurs impossible d'aligner la politique de la sécurité sociale sur la politique régionale relative à l'emploi et aux soins de santé, et inversement. Les visions différentes quant à la répartition optimale des compétences dans le domaine de la sécurité sociale des deux côtés de la frontière linguistique ont entraîné des augmentations de coûts irréflechies et ont freiné le processus de modernisation nécessaire.

Étant donné que le nombre beaucoup trop élevé d'allocataires sociaux et la maîtrise des dépenses dans le secteur des soins de santé constituent depuis déjà des décennies les deux principaux problèmes de notre sécurité sociale 'saturée', les politiques auraient dû se focaliser de manière cohérente sur l'augmentation des taux d'activité, sur la responsabilisation des acteurs dans le secteur des soins de santé (et ailleurs dans la sécurité sociale) et sur la maîtrise des coûts à tous les niveaux possibles. Ce processus a eu lieu, mais de manière insuffisamment vigoureuse et cohérente. Les exemples suivants illustrent cette situation.

L'accompagnement, le soutien et l'obligation imposée aux allocataires sociaux de chercher et de trouver un emploi ont été instaurés tardivement en Belgique et ne sont à l'heure actuelle qu'un pâle reflet de ce qui existe dans les pays scandinaves (et ailleurs). En ce qui concerne les travailleurs âgés, ce n'est que très récemment – par l'instauration du Pacte de solidarité entre les générations – qu'un virage prudent a été amorcé.

L'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes a été une intervention majeure visant à accroître le taux d'activité à un âge plus avancé. Toutefois, des mesures telles que la suppression de la pénalisation de 5 % par an en cas de retraite anticipée (qui sera complétée sous peu par un bonus de pension pour les personnes travaillant plus longtemps !) ou le crédit-temps ont ouvert la voie à un processus inverse et coûteux.

Les pièges à l'emploi ont été combattus avec succès, mais en payant néanmoins le prix fort. Les réductions de charges sur les bas revenus (qui visaient à accroître les avantages nets de l'acceptation d'un emploi) ont entraîné une baisse des revenus structurels de la sécurité sociale. Le système des titres-services contribue, certes, à orienter avec succès les personnes peu qualifiées vers le marché de l'emploi formel, mais il s'agit là d'un système fort coûteux. Bien qu'il faille tenir compte de retombées positives (moins de prestations sociales, plus de cotisations et d'impôts), la subvention publique annuelle moyenne de plus de 21.500 euros par travailleur est excessivement élevée (Banque nationale de Belgique, 2005).

De même, certaines réformes visant à couvrir de nouveaux risques sociaux sont exagérées. Tel a certainement été le cas du crédit-temps, un système pour lequel on n'a plus eu le courage de définir le 'risque' : contrairement à l'ancien système d'interruption de carrière, des allocations sont à présent octroyées quelle que soit la raison de l'interruption. Les incitants visant à encourager le travail à temps partiel relèvent également de la catégorie des mesures exagérées. Signalons encore le nouveau système de pensions complémentaires qui peut bénéficier d'un traitement fiscal extrêmement généreux du point de vue des normes européennes.

En matière de soins de santé, la politique était – à juste titre – axée sur la responsabilisation des différents acteurs. Les patients ont dû davantage assumer leur responsabilité, en augmentant les interventions personnelles. En ce qui concerne la responsabilisation des autres acteurs, le processus n'a été mis en place que de manière très timide.

Les tensions communautaires ont également débouché, ça et là, sur des augmentations de coûts irréflechies. Tel a été le cas, par exemple, pour les soins aux personnes âgées : en Flandre, une nouvelle assurance soins a été instaurée, alors qu'au niveau fédéral, les allocations d'aide aux personnes âgées ont été majorées simultanément de manière substantielle.

Nous devons nous préoccuper sérieusement de l'avenir de notre sécurité sociale. Le coût budgétaire du vieillissement de la population représentera en 2030 minimum 3,8 % du PIB (ce pourcentage sera très probablement encore plus élevé : le coût estimé du vieillissement augmente dans chacun des rapports du Comité d'études sur

le vieillissement). Sans une maîtrise rigoureuse des coûts et une croissance soutenue des taux d'activité, cette situation débouchera inévitablement sur des prestations encore plus faibles, sur une privatisation accrue des pensions (et dès lors sur des inégalités croissantes) et de l'assurance maladie et sur la poursuite du recul de l'universalité de l'assurance dans le cadre de la sécurité sociale. Sans le vouloir, nous évoluerons (encore davantage) non pas vers le modèle scandinave auquel la plupart des partis politiques tendent implicitement, mais vers un système anglo-saxon minimaliste de sécurité sociale.

Les allocations familiales illustrent cette évolution de manière frappante. Le 75^e anniversaire des allocations familiales a été l'occasion d'une réflexion sur l'avenir de celles-ci. En partant de la constatation selon laquelle les montants de base n'ont plus été adaptés à l'évolution du bien-être au cours des 18 dernières années - et des 26 dernières années en ce qui concerne le premier enfant -, il faut s'attendre, à politique inchangée, d'ici 2030, à une diminution supplémentaire de la liaison au bien-être des allocations familiales de quelque 30 points de pour cent. Les montants pour le premier enfant seront devenus - d'ici 30 ans - à ce point insignifiants que personne n'estimera encore raisonnable de les maintenir. Ces allocations seront supprimées et remplacées par un système d'assistance en fonction des revenus. La réalité aura alors remplacé - involontairement - la redistribution horizontale universelle des personnes sans enfant en faveur des familles avec enfants, par un système basé uniquement sur la lutte contre la pauvreté. Si les tendances actuelles se poursuivent, les autres branches de la sécurité sociale (pensions, soins de santé, chômage, incapacité de travail) continueront d'évoluer également dans le sens d'une faible protection minimale sélective, offrant peu de possibilités de garantir le niveau de vie acquis. Ces possibilités seront de plus en plus offertes par des assurances privées ou semi-privées, ce qui ne fera qu'accroître les inégalités. En outre, si la tendance des deux dernières décennies se maintient, la garantie d'un revenu minimum suffisant - l'objectif premier de la sécurité sociale - va continuer à s'éroder.

4. QUELLES ACTIONS FAUT-IL ENTREPRENDRE ?

Une sécurité sociale qui octroie un revenu minimum convenable tout en offrant une protection raisonnable du niveau de vie acquis lorsqu'un risque social se présente et en assurant la prévention et la couverture de ces risques, est supérieure à une sécurité sociale qui se limite à la lutte contre la pauvreté ou à un simple système d'assurance garantissant le niveau de vie acquis pour autant que des primes suffisantes (élevées) aient été payées. La sécurité sociale doit combattre les risques et offrir une 'sécurité de revenus' contre les risques de la vie, également aux personnes qui - quelle qu'en soit la raison - n'ont pas souscrit des assurances privées.

Une sécurité sociale adéquate d'un point de vue social tend simultanément vers ces trois objectifs. Une certaine hiérarchie doit néanmoins être respectée lorsqu'il apparaît que tous les objectifs ne peuvent effectivement être atteints simultanément.

L'objectif de 'premier ordre' est et demeure la garantie d'un revenu minimum adéquat. L'objectif de 'deuxième ordre' est la garantie du niveau de vie acquis. La sécurité sociale dispose d'un arsenal efficace d'instruments permettant de redistribuer les revenus selon des règles bien définies entre les personnes favorisées par les risques sociaux et celles qui ne le sont pas. La sécurité sociale est donc en premier lieu dotée d'instruments permettant de garantir des revenus lorsque des risques sociaux surviennent.

Cependant, la sécurité sociale peut et doit assumer aussi un rôle de soutien en ce qui concerne la prévention et l'élimination de risques sociaux. Cet objectif est toutefois accessoire par rapport aux objectifs de premier et de deuxième ordre précités. La sécurité sociale est en effet moins bien équipée pour prévenir et couvrir les risques. D'autres instruments politiques sont nécessaires dans ce but : une politique d'enseignement, une politique du marché du travail, une politique fiscale. De par sa nature, la sécurité sociale a donc comme objectif de premier ordre (et non pas accessoire) de garantir les revenus.

Toutefois, lorsque le nombre trop élevé de risques entrave la réalisation des objectifs de premier et de deuxième ordre, comme c'est le cas depuis un certain temps, il est nécessaire de se concentrer davantage sur la prévention et la couverture des risques en tant qu'objectif de troisième ordre, pour autant du moins que cette logique n'exerce aucune pression supplémentaire sur le niveau de la protection. Quoi qu'il en soit, la sécurité sociale ne peut pas être conçue de telle manière qu'elle devient elle-même une source de 'risques sociaux' et les 'risques sociaux' doivent être décrits et suivis de façon à ne pas être indéfiniment 'élastiques'.

La remise de la sécurité sociale sur les rails nécessite une politique courageuse et cohérente, axée sur l'accompagnement des allocataires sociaux vers le marché de l'emploi, sur la réorientation de la sécurité sociale vers ses missions principales, à savoir la protection contre les risques sociaux universellement reconnus, et sur la responsabilisation de tous les acteurs du système. L'instauration d'un cadre optimal au sein duquel la sécurité sociale doit fonctionner est tout aussi importante : un marché de l'emploi plus performant doit permettre la création d'emplois supplémentaires (plus particulièrement pour les travailleurs âgés, peu qualifiés et allochtones); une meilleure perception fiscale doit - pour une charge fiscale et parafiscale identique (ou inférieure) - générer davantage de recettes, une réduction accélérée de la dette publique doit rendre le coût lié au vieillissement de la population (plus) supportable, et un enseignement plus performant doit garantir le développement de tous les talents de nos jeunes.

Il ne me semble pas indiqué de se focaliser à présent sur des (vieilles) discussions institutionnelles, telles que la fiscalisation des allocations familiales et des soins de santé ou l'harmonisation des régimes de sécurité sociale pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants et les fonctionnaires. La sécurité sociale deviendrait, certes, plus transparente et plus cohérente, du moins à un macroniveau. Il faut veiller à atteindre cet objectif à terme. Cependant, les obstacles - pratiques et politiques - sont à ce point importants, qu'il vaut actuellement mieux de ne pas en faire une priorité politique. En effet, de telles réformes ne permettront

d'aboutir ni à une réduction substantielle du degré de dépendance, ni à une économie des coûts. Des allocations familiales pour le premier enfant d'un même montant dans le régime des travailleurs salariés et dans celui des travailleurs indépendants est, par exemple, très difficilement réalisable en raison des problèmes techniques et des coûts (élevés) (du moins jusqu'en 2012, lorsque la réduction de moitié des suppléments d'âge sera entièrement réalisée) (Cantillon et al., 2001). La fiscalisation des allocations familiales et des soins de santé se heurte quant à elle à la problématique communautaire et n'est par ailleurs pas indispensable dans la 'Gestion globale' de la sécurité sociale (où les cloisonnements entre les différentes branches ont été supprimés) pour transférer le financement du travail vers les moyens généraux.

Par contre, il faut prioritairement :

■ **définir plus rigoureusement les risques sociaux** - La sécurité sociale doit être à nouveau étalonnée : si l'on veut offrir une protection minimale et extraminimale, il est nécessaire de définir plus rigoureusement certains risques sociaux. Le crédit-temps doit par exemple servir à faciliter la combinaison travail, soins et formation continue. Ces allocations devraient dès lors être réservées à ce type de situations. Comme elles seront utilisées d'une manière plus limitée, il sera alors peut-être possible de les augmenter, de sorte que le crédit-temps devienne aussi une réelle option pour les familles monoparentales ou les familles à très faibles revenus. Il en va de même pour les prestations qui permettent un départ anticipé du marché du travail et les allocations de chômage : elles devraient être réservées à des risques clairement liés à soit une incapacité de travail (les professions dites 'lourdes') soit au chômage involontaire d'assurés qui sont effectivement disponibles sur le marché du travail.

■ **rendre la sécurité sociale plus favorable à l'emploi** - L'activation' des allocataires sociaux a été instaurée en Belgique également, mais la route est encore longue. Il reste encore des pièges de dépendance tenaces, la sécurité sociale est encore - plus que partout ailleurs dans les pays du peloton de tête européen - financée par des charges qui pèsent sur le facteur travail, et en ce qui concerne la réinsertion des chômeurs (de longue durée) sur le marché du travail, des efforts considérables doivent encore être fournis.

■ **responsabiliser les acteurs sociaux pour les coûts qu'ils génèrent (ou non)** - Par le passé, les assurés ont toujours été responsabilisés davantage, par des interventions personnelles plus élevées dans le secteur des soins de santé, au moyen de contrôles et de sanctions dans celui du chômage. Ce principe devrait à présent être appliqué également à d'autres acteurs, comme les employeurs (qui devraient assumer davantage la responsabilité du risque 'incapacité de travail' et 'départ anticipé'), les dispensateurs de soins (pour lesquels un premier pas a été fait par les profils médicaux) et les autres institutions d'exécution (la responsabilisation des caisses d'allocations familiales et la responsabilité financière des mutualités constituent ici quelques exemples à suivre). Les Communautés devraient également être responsabilisées en ce qui concerne les décisions politiques qui ont un impact

direct sur la sécurité sociale (comme par ex. concernant la durée des études, avec des conséquences sur les dépenses en allocations familiales, l'enseignement, avec effets sur le chômage, ou la prévention, avec des conséquences sur les soins de santé).

■ **intégrer la sécurité sociale dans un fédéralisme social adulte** - La sécurité sociale en tant qu'instrument de redistribution interpersonnelle devrait pouvoir rester fédérale. Mais cela suppose, premièrement, que les Régions soient financièrement responsabilisées pour les conséquences de leur politique au moyen p. ex. d'un système bonus-malus (cf. supra), deuxièmement, que pour toutes les matières communautaires qui influencent directement ou indirectement à la sécurité sociale fédérale, une concertation ait lieu entre les autorités compétentes et, troisièmement, que les Régions puissent utiliser - lorsqu'il est judicieux de le faire - certains instruments de la sécurité sociale - qui pourraient être mis à la disposition des Communautés selon une clé de répartition à convenir - conformément aux besoins de la Communauté. Compte tenu des très grandes différences socioéconomiques entre les Communautés et la diversité croissante des politiques en matière d'emploi, de soins et d'enseignement, il faut en tout cas une bien meilleure coordination entre les différents niveaux politiques. La 'méthode ouverte de coordination' éprouvée au niveau européen, permettant la formulation d'objectifs communs, la définition d'indicateurs visant à évaluer si les objectifs sont atteints et l'échange de stratégies politiques, peut être un exemple intéressant.

Il s'agit là de conditions préalables sans lesquelles il est impossible de lier les allocations minimales et maximales au bien-être, de mieux harmoniser les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires ou de maintenir un remboursement raisonnable des coûts des soins de santé. Des interventions structurelles au niveau de l'architecture de base du système de sécurité sociale ne sont pas vraiment nécessaires pour atteindre ces objectifs. Ainsi, nous n'avons pas besoin d'une grande réforme de la sécurité sociale, mais plutôt d'un plan politique stratégique cohérent et rigoureux, par lequel nous pouvons tendre vers une homogénéité dans l'ensemble du système constitué par les cotisations, les prestations et le dispositif d'exécution.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Atkinson, T., Cantillon, B., Nolan, B. et Marlier, E., *Taking forward the EU Social Inclusion Process*. An Independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, 2005.

Banque nationale de Belgique, Rapport annuel 2005 - tome 1, Bruxelles, 2005.

Bureau Fédéral du Plan, *Perspectives de la sécurité sociale 2000-2050 : Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions*, Bruxelles, 2002.

Cantillon, B., *De verzadigde sociale zekerheid*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, novembre, 31 p., 1992.

Cantillon, B., Marx, I. et Van den Bosch, K., The Challenge of Poverty and Social Exclusion, in OECD (ed.), *Towards 2000: The New Social Policy Agenda*, Paris, OCDE, 1997.

Cantillon, B., *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen, Pelckmans, 1999.

Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R. et Van den Bosch, K., Indicateurs sociaux 1976-1997, *Revue belge de sécurité sociale*, an. 41, n° 4, pp. 713-766, 1999.

Cantillon, B., *De sociale minima in de actieve welvaartsstaat. Over de eerste en tweede orde doelstellingen van de sociale zekerheid*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Anvers, décembre, 18 p., 2001.

Cantillon, B., Crop, M., De Cock, J., Deloof, E., Grinberg, G., Paeme, L., Perl, G., Van der Vorst, P. et Verstraeten, J., Vers une harmonisation de l'incapacité de travail, des soins de santé et des allocations familiales des indépendants et des travailleurs salariés. Rapport du groupe de travail Cantillon, *Revue belge de sécurité sociale*, an. 43, n° 2, pp. 307-342, 2001.

Cantillon, B., Marx, I. et Van den Bosch, K., *The puzzle of egalitarianism. About the relationships between employment, wage inequality, social expenditures and poverty*, Berichten / UFSIA, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid, décembre, 19 p. (+ résumé en néerlandais), 2002.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I. et Van den Bosch, K., *De evolutie van de bodembescherming in 15 Europese landen van 1992 tot 2001*, Berichten / UA, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, juillet, 2004.

Cantillon, B., Marx, I., Rottiers, S. et Van Rie, T., *Sociale situatie van België in Europa*, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2006 (à paraître).

Cantillon, B. et Goedemé, T., Les allocations familiales dans le régime des travailleurs : rétrospective sur l'avenir. Réflexions sur 75 années d'allocations familiales, *Revue belge de sécurité sociale*, 2006 (à paraître).

Carpentier, S., Cantillon, B., Lefebure, S., Rombaut, K., Van den Bosch, K. et Verbist, G., *Het (potentiële) gebruik van indicatoren in de Belgische Nationale Actieplannen Sociale Insluiting*, Onderzoeksrapport, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, octobre, 2005.

Commission des Affaires sociales, *Le vieillissement de la société : les défis en matière d'emploi et de financement de la sécurité sociale et des pensions*, Rapport pour la Commission des Affaires sociales, Bruxelles, 2004.

Conseil supérieur de l'Emploi, *Rapport 2005*, Bruxelles, 2005

Conseil supérieur des Finances, *Comité d'études sur le vieillissement - Rapport annuel*, Bruxelles 2005.

De Lathouwer, L. et Thirion, A., Werkloosheidsvallen in België: diagnose en beleidsopties, *Economisch en sociaal tijdschrift*, an. 54, n° 3, pp. 325-357, 2000.

Marx, I., *The Labour Demand Shift against the Less Skilled and Minimum Income Protection (De verminderde vraag naar laaggeschoolde arbeid en minimum inkomensbescherming)*, thèse de doctorat, Anvers, 281 p. (forthcoming, Amsterdam University Press), 2005.

OCED, *Panorama de la société: Indicateurs sociaux de l'OCDE*, 2005.

Rapport stratégique national des pensions de 2005.

Schokkaert, E., De Graeve, D., Van Camp, G., Van Ourti, T., Van de Voorde, C. 'Maximum à facturer et petits risques : répartition de la part personnelles dans les soins de santé en Belgique', *Revue belge de sécurité sociale*, 2: 221-246.

TABLE DES MATIÈRES

A QUEL POINT LA SECURITE SOCIALE EST-ELLE ENCORE SOCIALE ET SECURISANTE ?

REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE LA SECURITE SOCIALE EN BELGIQUE

1. LA POLITIQUE	708
2. LES RESULTATS : LA POSITION SOCIALE DE LA BELGIQUE EN EUROPE	710
3. QUELLES ERREURS ONT ETE COMMISES ?	716
4. QUELLES ACTIONS FAUT-IL ENTREPRENDRE ?	718
BIBLIOGRAPHIE	722

LES DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

**LE "RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION NATIONAL
INCLUSION 2003-2005 ET SES PERSPECTIVES POUR 2005-2006" :
QUEL CONTENU POUR QUELS ENJEUX ?**

727 |

LE « RAPPORT SUR LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION NATIONAL INCLUSION 2003-2005 ET SES PERSPECTIVES POUR 2005-2006 » : QUEL CONTENU POUR QUELS ENJEUX ?

PAR LE SERVICE PUBLIC DE PROGRAMMATION INTEGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET ECONOMIE SOCIALE

AVANT-PROPOS

L'article présenté ci-dessous commente le rapport sur la mise en œuvre du Plan d'Action National inclusion 2003-2005, celui-ci s'inscrit dans la stratégie sociale européenne.

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir basé sur la croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale.

La modernisation des systèmes de protection sociale et une coopération reposant sur la méthode ouverte de coordination pour favoriser l'intégration sociale devaient être les moyens d'accroître la cohésion sociale.

Le Conseil européen de décembre 2000 marque le départ de la stratégie européenne d'inclusion par l'adoption d'objectifs communs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (dits objectifs de Nice). En 2001, la stratégie relative aux pensions (garantir des retraites sûres et des régimes de retraite viables - Objectifs de Laeken) fut adoptée et le Conseil invita les Etats membres à étendre le champ des stratégies sociales à 'la santé' et aux 'soins de longue durée'.

Plutôt que de développer trois stratégies sociales ayant leur calendrier et leur méthodologie propre, le Conseil européen invita en mars 2003 à une rationalisation ('Streamlining') de celles-ci. Cette rationalisation devait conduire à un renforcement du processus social et à sa synchronisation avec les autres composantes de la stratégie de Lisbonne.

2005, dernière année avant la rationalisation, fut une année prolifique. Outre le rapport sur la mise en œuvre du PANIncl 2003-2005 et ses perspectives pour 2005-2006, deux autres rapports ont été produits par les Etats membres : l'un sur les pensions (2^{ème} rapport stratégique), l'autre sur la santé.

Parallèlement, tirant les leçons d'une évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen a décidé en mars 2005 de son recentrage sur les objectifs prioritaires de croissance et d'emploi et a invité les Etats membres à rentrer des programmes nationaux de réformes (PNR) répondant aux lignes directrices intégrées (*) approuvées en juin 2005.

La synchronisation recherchée par la rationalisation des processus sociaux devait dès lors tenir compte de cette nouvelle donnée.

Le Conseil de printemps 2006 devrait approuver les objectifs recentrés de la stratégie européenne de cohésion sociale. Ceux-ci sont au nombre de 12 et ont été construits dans la continuité des objectifs de Nice et de Laeken.

Ils comprennent trois objectifs globaux dont le premier réaffirme le nécessaire équilibre entre les objectifs sociaux (adéquation, accessibilité) et la nécessité de systèmes de protection sociale sains, efficaces et financièrement viables et le second assure le lien entre le processus social et la stratégie de Lisbonne recentrée.

Trois objectifs sont fixés pour chaque domaine (inclusion, pension, santé et soins de longue durée).

Les premiers rapports stratégiques sociaux devront être rendus par les Etats membres en septembre 2006.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale reste un objectif fondamental pour l'Europe.

La mobilisation qui s'est développée dans les Etats membres et au niveau européen autour du processus inclusion doit se poursuivre.

Il sera de la responsabilité des Etats membres de la maintenir.

L'Europe attend des Etats membres qu'ils fournissent dans ce domaine un chapitre d'une quinzaine de pages intégré dans le rapport social. Ce chapitre doit être stratégique, politique et comporter des engagements.

La rédaction d'un tel document ne sera possible en Belgique que par l'implication des acteurs nationaux, régionaux, locaux et des associations et des personnes expérimentant la pauvreté et l'exclusion.

(*) Les lignes directrices intégrées sont composées de deux parties : les lignes directrices emploi et les grandes orientations de politique économique.

Un condensé stratégique ne peut être possible que si un plan national et/ou des plans régionaux sont produits. L'occasion nous est donnée de construire une approche plus stratégique de la politique de lutte contre la pauvreté, ce défi doit être relevé. Des objectifs ambitieux doivent être fixés en tenant en compte de l'ensemble des plans, rapports et études dont nous disposons.

Elise WILLAME

Directrice générale et coordinateur Domaine Relations internationales, Service public fédéral Sécurité sociale

1. INTRODUCTION

Sous l'impulsion de la Commission Européenne, la Belgique a publié en 2001 son premier Plan d'Action National Inclusion, couvrant la période 2001-2003. Démarche peu habituelle pour un Etat fédéral, dans lequel les politiques d'inclusion sociale relèvent de plusieurs niveaux de pouvoir. Aboutir à ce Plan a donc nécessité de nombreuses concertations, et si la diversité des acteurs autour de la table a rendu l'exercice très complexe, elle l'a aussi rendu très enrichissant pour tous. Comme mis en avant dans une récente évaluation de la Méthode Ouverte de Coordination (1) - dont les PAN Inclusion sont un des outils -, la création de synergies transrégionales autour de la problématique de l'inclusion est sans doute la principale plus-value apportée par ce coup d'essai.

Celui-ci a été suivi, en 2003, par un deuxième Plan d'Action, portant sur la période 2003-2005. Mieux rodées, les structures et les collaborations mises en place dès 2001 ont permis la réalisation d'un deuxième Plan plus cohérent, sous-tendu par un débat constructif quant aux objectifs communs qui pouvaient être dégagés des programmes politiques des différentes autorités.

Une évaluation à mi-parcours a eu lieu le 15 février 2005, dans le cadre d'un colloque national intitulé "Voguons nous sur le bon cours ?", qui a réuni quelque 200 participants. Les conclusions générales furent qu'une plus grande cohérence doit être recherchée entre les différentes administrations et niveaux d'autorité pour parvenir à une politique plus efficace (2).

Pour des raisons de calendrier liées à l'élargissement de l'Union, le rythme biennal des plans est provisoirement modifié. C'est pourquoi le document que nous passons en revue dans les pages qui suivent ne s'intitule pas « PAN Inclusion belge 2005-2007 », mais bien « Rapport sur la mise en œuvre du Plan d'Action National Inclusion

(1) Réponse belge au questionnaire relatif à l'évaluation de la MOC, juillet 2005.

(2) Les notes des experts et les synthèses des discussions peuvent être retrouvées sur www.mi-is.be.

2003-2005 et ses perspectives pour 2005-2006 ». Conformément au schéma imposé par la Commission, les quatre premiers chapitres constituent la partie rapport, tandis que le cinquième et dernier peut être considéré comme le troisième PAN Inclusion de la Belgique.

2. LE CONTENU DU RAPPORT

Le premier chapitre présente l'évolution du contexte socio-économique dans lequel doivent prendre place les politiques d'inclusion, et des défis que ces dernières doivent tendre à relever. Le deuxième chapitre donne une évaluation globale des objectifs qui avaient été avancés dans le PAN Inclusion 2003-2005. Vient ensuite un troisième chapitre, qui fait état de la mise en oeuvre des actions et des mesures institutionnelles telles que prévues en 2003. Il s'agit de près de trois cents actions, touchant à tous les domaines de la vie. Le quatrième chapitre porte sur quelques bonnes pratiques que les autorités ont voulu mettre en avant en raison de leur originalité et de leur possible transposition dans d'autres régions d'Europe. Enfin, le cinquième chapitre dévoile les intentions politiques des différentes autorités pour la période 2005-2006, articulées autour des droits fondamentaux et des objectifs concrets qui doivent ouvrir la voie à l'éradication de la pauvreté dans notre pays.

2.1. LES TENDANCES OBSERVEES ET LES DEFIS A RELEVER

A travers quelques données quantitatives, le chapitre introductif du Rapport décrit le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures présentées plus loin. Ce chapitre s'appuie sur les travaux du groupe de travail "indicateurs" PAN Inclusion qui, sous la coordination du SPF Sécurité sociale (DG Politique sociale) gère et développe la série d'indicateurs, dont une partie – les indicateurs dits « de Laeken » – sont obligatoirement calculés dans tous les Etats Membres. La liste complète des indicateurs du PAN ainsi qu'une sélection des résultats (actualisation juin 2005) peut être consultée sur le site du SPP Intégration sociale (3).

Le cadre structurel dans lequel les besoins en lien avec la pauvreté et l'exclusion sociale doivent être situés est influencé par un certain nombre de tendances à long terme telles que l'évolution démographique (vieillesse), les modifications de la structure des ménages (rétrécissement des familles), des tendances culturelles (individualisation), les modifications structurelles dans l'économie et les changements rapides sur le marché du travail. La croissance du Produit Intérieur Brut a diminué de manière considérable en 2001 et 2002, pour ne reprendre légèrement que dans la seconde moitié de 2003. En juin 2005, les prévisions à court terme n'étaient pas particulièrement optimistes. La croissance de l'emploi (mesurée par l'indicateur structurel européen) est restée stable en 2002 et 2003. Le taux d'emploi s'est également stabilisé, tandis que le taux de chômage est remonté autour des 8% en 2004.

(3) www.mi-is.be.

Sur la base des derniers chiffres ECHP (4), on constatait qu'en 2001 13% des belges étaient confrontés au risque de pauvreté, ce qui veut dire qu'ils ne disposaient pas de 60% du revenu médian équivalent (9.295 EUR pour un isolé, 19.520 EUR pour un couple avec 2 enfants). 7% devaient faire face à un risque de pauvreté permanent, c'est-à-dire qu'ils avaient été en dessous du seuil pendant au moins trois des quatre années écoulées. Les données provisoires de l'enquête EU-SILC (5) semblent confirmer un certain nombre de constats pessimistes, tels qu'un risque de pauvreté accru pour les femmes, les plus âgés, les allocataires sociaux - dont les chômeurs -, les isolés et les familles monoparentales. Le pouvoir d'achat des personnes en âge actif vivant d'un revenu minimum (salaire minimum garanti ou allocation) est resté quasi constant du milieu des années 80 à la fin des années 90, la protection des revenus minimum étant restée inférieure à l'évolution du bien-être. Dans la période 2000-2003, cette évolution a été stoppée et les différents revenus minimaux ont été substantiellement augmentés. Des simulations montrent que les familles qui doivent vivre exclusivement du salaire minimum ont vu leur pouvoir d'achat augmenter de 12%. Les allocations minimales ont connu une augmentation de l'ordre de 5 à 6%.

Fin 2004, 4,2% de la population adulte était enregistrée dans la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque Nationale en raison d'un retard de remboursement, ce qui représente une légère diminution par rapport à 2003. Mais cette tendance à la baisse ne concerne que les personnes qui sont enregistrées pour un, deux ou trois termes de retard. Car le nombre de personnes enregistrées pour plus de 3 termes de retard a en revanche augmenté par rapport à 2003, et atteint en 2004 10% des personnes enregistrées. Par ailleurs, le nombre de dossiers de règlement collectif de dettes est passé de 7.164 en 2002 à 9.295 en 2004.

Le risque de tomber dans la pauvreté et l'exclusion sociale est clairement plus élevé pour les non travailleurs que pour les travailleurs. En 2001, environ un tiers des chômeurs (32%) faisaient partie d'un ménage en risque de pauvreté, contre seulement 4% des travailleurs. Le chômage, de longue durée surtout, est de ce point de vue particulièrement problématique. Observée à long terme, la croissance économique et la croissance de l'emploi de la seconde moitié des années 90 ont eu un impact important sur la réduction du chômage de longue durée. Entre 1995 et 2001, le taux de chômage de longue durée est passé de 5,8 à 3,2 % pour remonter à 3,7% en 2003 (1,7 % en Flandre, 5,3% en Wallonie et 7% à Bruxelles). 4% des femmes étaient concernées, contre 3,4% des hommes. Cependant, les chômeurs de plus d'un an, qui représentaient 60% des chômeurs en 1995, ne représentaient plus en 2003 que 46% des chômeurs. Les chômeurs de plus de 2 ans, eux, représentaient 3,9% des chômeurs en 1998 et 2,3% des chômeurs en 2003. Par ailleurs, le taux d'emploi des personnes n'ayant pas la nationalité d'un des Etats membres de l'Europe des 15 était en 2003 inférieur de 27,9 points à celui des ressortissants belges et

(4) European Community Households Panel.

(5) European Union Statistics on Income and Living Conditions.

européens (18,4 points plus bas que le taux de l'ensemble de la population), et leur taux de chômage était plus élevé de 23,9 points (4,3 points de plus que le taux de l'ensemble de la population). La tendance va dans le même sens pour les personnes handicapées, les femmes, les jeunes et les plus âgés. De plus, différents indicateurs font état de disparités régionales en matière de taux d'emploi et de taux de chômage.

Bien que le fait d'avoir un emploi rémunéré limite fortement le risque de pauvreté, il ne constitue pas une garantie absolue. Comme mentionné plus haut, en 2001, 4% des travailleurs étaient confrontés au risque de pauvreté. 3% des salariés et 10% des indépendants. Le risque touche essentiellement les jeunes (8% des travailleurs de 18 à 24 ans), les travailleurs infra scolarisés (12% d'entre eux), et les travailleurs ayant des personnes à charge. Chez les salariés, un travail irrégulier augmente le risque : 8% de ceux qui n'ont pas travaillé toute l'année sont sous le seuil de risque de pauvreté, de même que 7% de ceux qui ont travaillé moins de 30 heures par semaine et 7% de ceux qui ont un contrat temporaire. Il va de soi que le montant du salaire joue également un grand rôle. En outre, la part des formes flexibles d'emploi dans le total des emplois a augmenté entre 1992 et 2002 (travail temporaire, à temps partiel, heures supplémentaires, horaire décalé).

En 2004, 13,2% des enfants (contre 10,8% en 2000), 13,7% des adultes (12,4% en 2000), 16% des hommes, 11,3% des femmes, 28% des enfants bruxellois, 18% des enfants wallons, 8% des enfants flamands, 24% des adultes bruxellois (en 2003), 18% des adultes wallons et 11% des adultes flamands vivaient dans un ménage sans emploi, alors que la moyenne européenne tournait autour des 10%.

L'offre de logements sociaux en Belgique reste significativement inférieure à celle de la plupart des Etats d'Europe de l'Ouest. Le rapport entre le nombre de logements sociaux (limité aux seules sociétés de logement social agréées par les trois sociétés régionales du logement) et le nombre de ménages privés atteignait 6,2% en 2003. Le coût du logement constitue de plus en plus une lourde charge pour les familles à revenu modeste. En 2001, 35% des locataires consacraient plus d'un tiers de leurs revenus au loyer.

Concernant les sans-abri, le Rapport fait état d'une recherche récente basée sur le nombre de sans-abri ayant demandé une aide spécifique en Flandre, laquelle donne une idée de l'évolution dans les caractéristiques de cette population entre 1982 et 2002. Il en ressort notamment que le sans-abrisme se féminise, un sans-abri sur trois étant une femme en 2002, contre 18% en 1982. Les problèmes relationnels et la violence intrafamiliale jouent un rôle important. 15% des sans-abri recensés en 2002 étaient de nationalité étrangère, contre 9% en 1982. L'extrême jeunesse de nombreux sans-abri est particulièrement frappante. La proportion d'entre eux qui ont déjà séjourné en institution d'aide spéciale à la jeunesse (50%) ou en institution psychiatrique (34%) a augmenté. Le niveau d'étude est très bas, un tiers n'ayant pas terminé l'enseignement fondamental, 10% ont suivi l'enseignement spécial.

Le risque de pauvreté diminue à mesure qu'augmente le niveau de formation. En 2001, le risque de pauvreté concernait 23% des personnes ayant atteint au maximum le niveau secondaire inférieur, mais seulement 4% des diplômés du supérieur.

En 1999, environ 15% des 18-24 ans avaient quitté les bancs de l'école sans le diplôme secondaire. En 2004, ce taux n'est plus « que » de 11,9% (15,6% des garçons et 8,3% des filles). On observe des disparités entre les régions : pour 2003, le taux était de 19,2% pour Bruxelles, 12,6% en Flandre et 16,3% en Wallonie. La situation est particulièrement préoccupante pour les étrangers non ressortissants de l'Europe des 15 : plus de 30% en 2004. Il est par contre clair que le niveau de formation augmente de génération en génération. En 2003, le taux d'abandon scolaire sans diplôme du secondaire supérieur était de 76% parmi les plus de 65 ans, contre 22% parmi les 25-34 ans.

En 2003-2004, la proportion des élèves de l'enseignement primaire accusant un retard de 2 ans ou plus était de 1,6% en Flandre et 2,6% en Communauté française. Dans l'enseignement secondaire, ces taux étaient respectivement de 6,6 et de 16,9%. La proportion d'élèves du primaire fréquentant l'enseignement spécial était de 6,3% en Flandre et de 4,6% en Communauté française. Au niveau secondaire, l'enseignement spécial est fréquenté par environ 3,8% des élèves. Des études montrent que les allochtones et les enfants de familles pauvres sont surreprésentés dans l'enseignement spécial.

Un nouvel indicateur européen commun basé sur l'enquête PISA de l'OCDE mesure le pourcentage d'élèves de 15 ans ayant obtenu le score le plus bas (niveau 1 sur une échelle qui en comporte 5) dans un test d'aptitude à la lecture. Obtenir le niveau 1 signifie pour l'élève concerné un sérieux problème dans l'accès à l'information écrite et à toute forme de processus d'apprentissage basé sur l'écrit, ce qui compromet sa formation et sa carrière. 12,4% des élèves flamands, 25,1% des francophones et 20,1% des germanophones ont obtenu ce niveau 1, soit une moyenne pour la Belgique de 17,8%, proche de la moyenne européenne. Un indicateur national complémentaire établit un lien entre ce score et le statut socio-économique de la famille de l'élève, estimé par le statut professionnel des parents. Les enfants dont les parents appartiennent au quartile supérieur obtiennent des scores nettement plus élevés que les enfants dont les parents appartiennent au quartile inférieur.

Enfin, pour ce qui est de la formation des adultes, 9,5% des belges de 25 à 64 ans ont pris part à une formation en 2004. Mais cela ne représente que 3% des infra-scolarisés, contre 13% des personnes ayant bénéficié d'une formation supérieure.

2.2. LE BILAN DU PAN INCLUSION 2003-2005

Le Rapport présente un tableau des efforts fournis, en relatant l'état d'avancement d'une série d'actions liées à des objectifs prioritaires pour l'inclusion sociale. Dans le Rapport, ces objectifs sont structurés autour de quatre grands thèmes :

- la promotion de la participation au processus de travail et de l'accès de tous à tous les moyens d'aide, droits, biens et services ;
- la prévention des risques d'exclusion ;
- la rencontre des besoins des plus vulnérables ;
- la mobilisation de tous les acteurs.

Concernant la participation au processus de travail, le rapport met en avant les progrès réalisés dans le secteur de l'économie sociale, notamment dans le cadre de l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral et les Communautés / Régions, ainsi que dans le cadre de la législation sur les titres service ou encore de la réforme du statut des agents contractuels subventionnés.

Le développement des politiques régionales de soutien aux demandeurs d'emploi est ensuite souligné. Cela va de l'ouverture de boutiques de l'emploi à l'octroi de chèques permis de conduire, en passant notamment par le jobcoaching, la formation en alternance ou des formations spécifiquement conçues pour des catégories de demandeurs d'emploi particulièrement vulnérables.

Dans les trois Régions, on constate que la lutte contre le chômage passe de plus en plus par le renforcement des synergies entre services pour l'emploi, services sociaux, organismes de formation et employeurs.

L'amélioration des possibilités de concilier vie professionnelle et vie privée apparaît également comme une priorité, dans le but essentiellement d'augmenter l'employabilité des femmes. Des efforts considérables ont notamment été consentis par les Communautés pour augmenter la capacité d'accueil des enfants.

La validation des compétences acquises en dehors des formations reconnues est également une avancée à retenir.

On retiendra également les mesures prises en matière de lutte contre la discrimination à l'embauche, notamment l'adoption de la loi du 25 février 2003 (6), et le renforcement des moyens du Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés. Les efforts menés en la matière au niveau régional, à Bruxelles surtout, sont également soulignés.

Pour ce qui est du renforcement de l'accès au logement, le Rapport cite, entre autres mesures, la mise en place en 2005 d'une task-force interministérielle visant une meilleure coordination des politiques de logement. Il souligne également les mesures fiscales visant à encourager la rénovation, notamment dans le cadre de la Politique des Grandes Villes.

(6) Loi tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Le Rapport aborde la question du renforcement de l'effectivité des droits au travers des mesures d'élargissement de l'aide juridique et de réduction du coût de la justice.

Dans le domaine de la participation de tous à la culture, au sport et aux loisirs, les principaux progrès repris dans le Rapport sont liés au subside fédéral octroyé aux centres publics d'action sociale pour encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs usagers, ainsi qu'aux initiatives des Communautés en matière de subvention d'associations locales, de chèques-culture, de soutien aux clubs sportifs dans une optique d'encouragement du sport pour tous, ou encore de renforcement des synergies entre opérateurs culturels et écoles.

Quant aux mesures citées dans une optique de prévention des risques d'exclusion par le renforcement de l'employabilité, elles visent essentiellement l'augmentation du nombre de personnes en possession d'un diplôme de l'enseignement secondaire par l'amélioration de l'accessibilité de l'enseignement. En Communauté française, il s'agit de la généralisation de la psychomotricité dans l'enseignement maternel, d'une nouvelle réglementation des écoles de devoirs, d'une réforme de l'enseignement spécial, ainsi que de mesures visant l'intégration d'enfants handicapés dans l'enseignement ordinaire. Côté flamand, l'accent a surtout été placé sur la corrélation enseignement - marché du travail, avec l'organisation de formations supplémentaires pour combattre les métiers pièges, la stimulation de toutes les formes de formation par le travail, la création de places de stage pour les élèves et pour les enseignants, l'organisation de parcours de rattrapage pour les jeunes qui n'ont pas la maturité suffisante, la promotion de l'enseignement technique et professionnel, L'augmentation de l'accès de tous à la société de l'information fait également partie de cette politique de renforcement de l'employabilité.

En matière de lutte contre le surendettement, le Rapport mentionne un projet de loi apportant un certain nombre de modifications dans la loi sur le règlement collectif des dettes, et un autre visant la procédure en règlement collectif de dettes, et dans lequel est prévue la possibilité pour le juge d'accorder une remise totale de dettes. Des initiatives préventives sont également citées, comme les écoles de consommateurs en Région wallonne.

Pour ce qui est de la promotion du maintien des personnes à domicile, le Rapport parle d'une nouvelle loi visant à stimuler fiscalement l'accueil dans la famille des ascendants ou collatéraux jusqu'au 2ème degré âgées d'au moins 65 ans, ainsi que d'un relèvement des plafonds de revenu dans le régime de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées devant faire face à une perte d'autonomie.

En matière de promotion de la santé de tous, le Rapport souligne la volonté du Gouvernement fédéral de mener une politique de santé globale et cohérente, plus accessible à toutes les catégories de la population et garantissant une meilleure qualité des soins de santé, en se concertant avec tous les acteurs concernés. La création d'un Centre fédéral d'Expertise des Soins de Santé, l'extension du « Maximum à

Facturer », l'élargissement des prestations remboursées et la promotion des soins de première ligne sont les principales mesures s'inscrivant dans cette politique. Plusieurs initiatives régionales complètent celles-ci, certaines ciblées sur des groupes cibles spécifiques (allochtones, malades mentaux, sans-abri, enfants en bas âge). Des actions préventives contre le cancer, la tuberculose ou d'autres maladies sont également soulignées.

En matière d'alphabétisation, on peut lire que les différentes autorités se mobilisent pour renforcer l'offre de cours d'alphabétisation et pour adapter celle-ci aux groupes les plus vulnérables.

Le Rapport cite également des avancées sur la voie de la diversification de l'offre en matière d'aide sociale et de promotion de la complémentarité entre les différents services d'aide. Il s'agit notamment de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, d'une nouvelle loi sur l'accueil des demandeurs d'asile, et du soutien de la Région wallonne aux Services d'Insertion Sociale et aux Relais Sociaux. Concernant en particulier la (ré-)intégration des sans-abri, le Rapport fait état d'une plus grande cohérence introduite au niveau des compétences fédérales, et du fait que la prime d'installation ait été étendue aux sans-abri à bas revenus n'emargeant pas nécessairement au CPAS. Au niveau régional, les mesures citées concernent essentiellement une amélioration des conditions de l'hébergement et du travail de resocialisation assuré autour de celui-ci.

Enfin, insistant sur la mobilisation de tous les acteurs, le Rapport rappelle le large débat de société mené dans le cadre des 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté, ainsi que la rencontre européenne des personnes vivant en pauvreté. Les démarches participatives développées en Région wallonne, dans le cadre du Plan Habitat Permanent ou encore des plans de prévention de proximité sont également évoquées, de même que l'implication de groupes de personnes vulnérables dans l'établissement du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, ou encore le groupe AGORA en Communauté française, lieu de dialogue entre des professionnels de l'aide à la jeunesse et des représentants d'associations partenaires du Rapport général sur la Pauvreté.

2.3. VERS UNE REFORME DES PROCESSUS D'ELABORATION ET DE SUIVI DES PLANS D'ACTION

Le Rapport rappelle que deux groupes de travail ont été mis sur pied pour assurer l'élaboration, le suivi et l'évaluation du PAN Inclusion au niveau administratif et impliquer les stakeholders dans ce processus :

- le groupe de travail "actions", coordonné par le SPP Intégration sociale, et qui réunit les personnes de liaison des administrations des Communautés et Régions et de l'autorité fédérale, les partenaires sociaux, les organisations chapeaux des associations où les pauvres prennent la parole, les administrations locales et le Service de Lutte contre la Pauvreté ;

- le groupe de travail “indicateurs”, coordonné par le SPF Sécurité sociale, et qui réunit les personnes de liaison des administrations des Communautés et Régions et de l'autorité fédérale pour les statistiques, les partenaires sociaux, les instituts de recherche des universités, les organisations chapeaux des associations où les pauvres prennent la parole, les administrations locales et le Service de Lutte contre la Pauvreté.

Ces deux groupes de travail font rapport à la Conférence interministérielle Intégration dans la société.

Suite aux discussions qui ont eu lieu lors du colloque du 15 février 2005, il a été décidé de rénover le groupe actions. Celui-ci a donc été élargi, et se consacre désormais plus à l'analyse thématique et à la réflexion sur les actions et aux résultats qui ressortent du suivi du PAN Inclusion. Concrètement, un groupe de travail “actions” sera organisé 3 à 4 fois par an. Un colloque national sera en outre organisé tous les deux ans.

2.4. LES BONNES PRATIQUES PRESENTÉES DANS LE RAPPORT

Le Rapport présente quelques réalisations particulièrement novatrices, offrant une approche originale d'un ou plusieurs domaines dans lequel un besoin d'inclusion sociale se fait sentir.

La bonne pratique proposée par le Gouvernement fédéral concerne la participation sociale et culturelle et l'épanouissement culturel et sportif des bénéficiaires de l'aide des CPAS. Cette participation est encouragée depuis 2003 par un subside fédéral offrant de nombreuses possibilités, permettant aux CPAS de diversifier leur champ d'action. Il ressort d'une évaluation que la mesure stimule les CPAS à agir en concertation avec d'autres acteurs locaux, qu'elle a une impulsion positive sur l'image tant des usagers que des travailleurs sociaux, et qu'elle aide les usagers à retrouver un sentiment d'estime de soi et à devenir plus entreprenants, y compris dans d'autres domaines.

Pour la Flandre, c'est la formation d'experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale qui a été retenue. Cette formation a permis à des personnes pauvres d'acquérir la vision, les attitudes et les compétences nécessaires pour assurer dans le cadre d'un emploi une fonction de « pont » entre le monde de la pauvreté et les organismes qui d'une manière ou d'une autre travaillent sur le terrain de la lutte contre la pauvreté.

La Région wallonne a quant à elle choisi de parler de son Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques. Adopté fin 2002, ce « Plan HP » vise à assurer la réinsertion socio-économique des personnes habitant dans un équipement à vocation touristique. La Phase 1, basée sur des conventions de partenariat entre la Région et 28 communes adhérentes, visait la réinsertion dans

un logement décent de près de 2000 habitants de camping ou autre équipement situé en zone inondable. La Phase 2, lancée en janvier 2005, consiste à revoir au cas par cas la situation des équipements hors campings et non situés en zone inondable, dans lesquels près de 6.000 résidents permanents ont été recensés, pour faire correspondre l'affectation de la zone à son occupation réelle. L'originalité et l'intérêt du Plan HP réside dans le fait qu'il est basé sur une implication de l'ensemble du Gouvernement régional de manière à apporter des réponses multisectorielles et intégrées, ainsi que sur une implication des communes concernées dans le cadre d'un partenariat public/associatif basé sur le dialogue et la concertation.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, la bonne pratique mise en avant concerne le soutien d'une cellule d'appui en matière de santé mentale et d'exclusion sociale. Le but est de renforcer les collaborations entre le secteur de l'aide sociale et celui de la santé mentale, en vue de proposer aux personnes sans-abri des réponses adaptées à la spécificité complexe de leur problématique. La concrétisation de ce projet a nécessité la mise sur pied d'une équipe mobile composée d'un psychiatre, d'un psychologue et d'un assistant social.

Pour sa part, la Communauté française a choisi de présenter son Programme d'action gouvernemental pour la promotion de l'égalité femmes-hommes, de l'interculturalité et de l'inclusion sociale. Les mesures énoncées visent principalement à renforcer la cohésion sociale et à lutter contre les inégalités et les discriminations qui entravent la jouissance effective, par l'ensemble des citoyens, des droits politiques, économiques, sociaux et culturels reconnus par les lois nationales et internationales. Ce Programme d'action a été établi à partir d'un état des lieux et des propositions élaborées par les différents Ministres. Pour chaque politique transversale, le Programme d'action propose une définition des objectifs et une série d'actions structurelles à mettre en œuvre à court et moyen termes. Chaque Ministère sera chargé du suivi régulier et de la mise en œuvre du Programme d'action au sein des différents services et de l'établissement d'un cadre pour l'identification et la valorisation budgétaire des trois axes transversaux dans l'ensemble des compétences de la Communauté française. Le Programme d'action sera renforcé au cours de la législature sur la base d'un suivi et d'une évaluation annuelle, à la fois technique et politique. Celle-ci sera organisée par la Ministre-Présidente avec l'appui du groupe intercabinet et du Ministère de la Communauté française. Le cahier des charges précis pour l'évaluation comprendra des indicateurs de mise en œuvre, des indicateurs d'incidence par rapport aux publics. Chaque Ministre réalisera un rapport annuel détaillé sur les actions menées dans le cadre de chacune de ses compétences et sur leur impact en matière d'égalité hommes-femmes, d'interculturalité et d'inclusion sociale. Une commission réunissant des experts extérieurs sur les trois thématiques sera constituée afin d'émettre chaque année un avis et des recommandations sur l'évaluation du Programme d'action. Une première évaluation du Programme d'action sera effectuée dans le courant du premier semestre 2006.

2.5. LE CHAPITRE ACTUALISATION, SYNTHÈSE DES EFFORTS PLANIFIÉS POUR STIMULER L'INCLUSION EN 2005-2006

Le cinquième et dernier chapitre du Rapport présente les grandes lignes des programmes que les différents niveaux de pouvoir entendent développer au cours de la période 2005-2006 pour stimuler l'inclusion des personnes défavorisées. Il s'agit tantôt de nouveaux projets, tantôt de développements nouveaux venant se greffer sur des mesures existantes. Dans un souci de clarté et de continuité, ce programme commun s'articule autour des mêmes objectifs que l'état des lieux présenté plus haut. Cela signifie aussi qu'il n'est pas exhaustif, loin de là. Il ne s'agit que d'une sélection opérée dans les programmes plus complets des différentes autorités, pour ne retenir que les mesures les plus pertinentes par rapport à des objectifs eux-mêmes choisis pour leur dimension nationale, c'est-à-dire pour le fait qu'ils soient à l'ordre du jour dans l'ensemble du pays. Il va de soi que ce Plan d'Action n'a de sens qu'en complément des nombreuses mesures et politiques structurelles développées par ailleurs par les autorités. A noter encore que chaque action retenue dans le Rapport fait l'objet d'une fiche détaillée qui peut être consultée sur *www.mi-is.be*. Prochainement, ces fiches pourront être mises à jour sur le site par les administrations qui assurent la mise en œuvre de la mesure concernée, ce qui permettra de faciliter le suivi du plan d'action et de pouvoir donner à tout moment un aperçu de son état d'avancement.

2.5.1. Promotion de la participation au processus de travail

Un des axes qui sera développé en la matière est la création d'emplois dans l'économie sociale, sur la base notamment du nouvel accord de coopération conclu pour la période 2005-2008. En Flandre, l'économie sociale sera principalement développée à l'aide de trois instruments: les entreprises ou départements d'insertion, les ateliers sociaux, et les services de proximité. En Région wallonne, l'économie sociale est soutenue par le Gouvernement par différents biais : les entreprises d'insertion, l'accès au micro-crédit pour les porteurs de projets, la sensibilisation des entreprises sur leur responsabilité sociétale, l'essaiage de couveuses d'entreprises et de coopératives d'activités pour permettre à des demandeurs d'emploi de créer leur activité en minimisant la prise de risques, ou encore la pérennisation des agences-conseils en économie sociale.

Des parcours d'insertion adaptés et intégrés constitueront un deuxième axe de promotion de l'emploi, que ce soit dans le cadre du nouveau régime de chômage ou par un soutien accru aux CPAS qui collaborent avec les offices publics pour l'emploi. Des dispositifs intégrés d'insertion sont également annoncés au niveau régional.

La conciliation travail / famille est également au programme, qu'il s'agisse d'une augmentation quantitative et qualitative de l'offre d'accueil des enfants, de la déductibilité fiscale des frais de garde ou d'une amélioration des régimes de congés pour motifs familiaux.

2.5.2. Promotion de l'accès au logement

Quatre champs d'action prioritaires ont été retenus, à commencer par l'augmentation de l'offre locative par le renforcement des moyens octroyés par le fédéral dans le cadre de sa politique des grandes villes, par la construction et la rénovation de logements sociaux, ou encore par la lutte contre les marchands de sommeil. Le second champ d'action vise l'adoption d'échelles de loyer indicatives dans le cadre de projets pilotes soutenus en exécution du Plan d'Action Logement. Le développement des agences immobilières sociales est le troisième champ d'action retenu, le quatrième étant la modernisation du système des allocations de déménagement et de loyer, en Flandre en tout cas.

2.5.3. Renforcement de l'effectivité et de l'accessibilité des droits

Pour ce qui est de l'accès à la justice, la Région wallonne veillera notamment à ce qu'un bureau d'aide aux justiciables soit accessible dans chaque arrondissement. De son côté, le Gouvernement de la Communauté française a adopté le programme d'action présenté ci-dessus dans les bonnes pratiques. Par ailleurs, en vue de renforcer l'effectivité du droit au logement pour les plus vulnérables, la Flandre annonce un soutien accru aux unions de locataires, ainsi que des mesures en matière de relogement des occupants de logements déclarés insalubres. En Région wallonne, la lutte contre les marchands de sommeil va être renforcée.

2.5.4. Augmentation de la participation de tous à la culture, au sport et aux loisirs

La Flandre prévoit la mise en place d'une solution structurelle (fonds de participation par exemple) pour le soutien de la participation culturelle des personnes qui vivent en pauvreté. Pour la période 2005-2009, la Flandre veut également affiner sa politique d'accès aux vacances. De son côté, la Communauté française poursuivra la politique entamée dans le sport comme vecteur d'intégration et d'égalité, en assurant un encadrement de qualité aux infrastructures placées dans les quartiers fragilisés pour y renforcer la cohésion sociale. Les synergies entre les politiques sportives et la politique de la jeunesse seront renforcées. Par ailleurs, la Communauté française soutiendra les pratiques d'expression et de création des jeunes.

2.5.5. Prévention des risques d'exclusion par le renforcement de l'employabilité

En la matière, les deux principaux axes qui seront développés au cours de la période 2005-2006 sont l'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur par le renforcement de l'accessibilité de l'enseignement, et l'augmentation de l'accès à la société de l'information. Pour ce qui est du premier de ces axes, on peut citer la volonté de la Communauté française de mettre en place la possibilité d'une remédiation immédiate, dès l'apparition des premiers signes de décrochage des élèves. Des étudiants universitaires, souvent issus de l'immigration, prendront place dans les classes des deuxième et troisième degrés du secondaire. Dans le deuxième axe, le Gouvernement fédéral invitera les Communautés à donner

vie au projet projet I-line relatif à l'accès des écoles, des hôpitaux et des bibliothèques à l'Internet grâce à la technologie de la large bande. Il mettra également en oeuvre son plan de lutte contre la fracture numérique. Un Plan d'Action en matière de technologies de l'information et de la communication existe également au niveau wallon. Son objectif est de toucher chaque année 20.000 demandeurs d'emploi infra-qualifiés. L'Agence wallonne pour les télécommunications a également développé un CD-rom destiné à accompagner le grand public lors de ses premiers pas dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

2.5.6. Lutte contre le surendettement

Le projet autorisant, en certains cas de surendettement, l'effacement de toutes les dettes, sera déposé au Parlement fédéral. Pour optimiser les possibilités des services agréés de médiation de dettes, un réservoir d'idées a été créé en Flandre en vue de développer une nouvelle approche. En Région wallonne, les écoles de consommateurs seront poursuivies et un système de crédit social à la consommation accompagné sera mis sur pied en vue d'aider les personnes défavorisées.

2.5.7. Promotion du maintien des personnes à domicile

Le fédéral va encourager l'hébergement par leurs enfants des bénéficiaires de la Garantie de Revenus aux Personnes Agées, en permettant un plus grand cumul entre les revenus des uns et des autres. De son côté, la Région wallonne va améliorer l'offre de services d'aide à domicile dans les zones les moins pourvues. Quant à la Flandre, elle a élaboré pour la période 2005-2009 un plan diversifié d'investissement dans le soutien préventif aux familles, axé sur l'augmentation de la capacité des parents dans la prise de leurs responsabilités (subsidiation d'équipes organisant des rencontres entre - futurs - parents de milieu défavorisé, nouvelles dispositions en matière d'aide éducative ambulatoire préventive, intégration d'experts en vécu de la pauvreté dans le soutien préventif aux familles, ...). La Flandre renforcera également le volet prévention dans l'aide spéciale à la jeunesse, par la mise en place d'une collaboration structurelle entre l'aide à la jeunesse et l'aide sociale et par l'implication active des jeunes et des parents dans le processus d'aide, entre autres par l'intégration des experts en vécu de la pauvreté. En Flandre toujours, on instaurera une facture maximale pour les frais non médicaux, tandis qu'on rendra les frais de transport vers les centres de jour plus abordables et que l'accompagnement des locataires de logements sociaux menacés d'expulsion sera renforcé.

2.5.8. Promotion de la santé de tous

Au niveau fédéral, le Gouvernement s'attaquera au problème du financement des hôpitaux. L'accès des enfants aux soins dentaires sera amélioré. Un 'plan national nutrition et santé' sera lancé avec le concours des Communautés. Des mesures seront entreprises concernant l'alcoolisme et le tabagisme, particulièrement à l'égard des jeunes. Au cours de la période 2005-2009, la Flandre intensifiera ses efforts

en matière de coordination des soins de santé préventifs : dépistage du cancer du sein, campagne d'information sur la dépression et le suicide en collaboration avec les organisations de pauvres, etc... Une action coordonnée sera menée à Bruxelles pour que les personnes sans titre de séjour légal puissent avoir accès à des soins de santé de qualité en bénéficiant d'un accueil et d'un service d'orientation professionnels dans le cadre de la législation existante et par une évaluation systématique de la mise en oeuvre de celle-ci. En Communauté française, six thèmes prioritaires seront définis et organisés en programmes opérationnels communautaires (POC) pour 2005-2006 : la prévention des maladies cardio-vasculaires, la prévention des cancers, la prévention du SIDA et des MST, la prévention de la tuberculose, la vaccination et la prévention des accidents domestiques. Le thème des assuétudes est également prioritaire, et la Communauté française s'est associée avec la Région wallonne pour réaliser un cadastre en la matière.

2.5.9. Alphabétisation

Par une approche supra départementale, le Gouvernement flamand veut entreprendre des actions visant à augmenter l'alphabétisme et la capacité en calcul : screening systématique du degré d'alphabétisation des demandeurs d'emploi, renforcement de l'offre en matière de langue, de mathématique et d'informatique dans les cursus existants d'enseignement et de formation, et sensibilisation des groupes cibles. Un accord de coopération relatif à l'alphabétisation des adultes a également été conclu entre la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française.

2.5.10. Diversification de l'offre en matière d'aide sociale et complémentarité des services

L'offre d'aide de première ligne à bas seuil pour adultes sera rendue plus abordable et plus équilibrée en Flandre et à Bruxelles. Un plan stratégique pour l'aide aux détenus va être progressivement mis en oeuvre en Flandre. La Région wallonne prendra des initiatives pour promouvoir la synergie entre les différents services sociaux publics et privés et les services sociaux des sociétés de logement social, tandis qu'un Plan d'Action intrafamilial wallon entrera en vigueur. La Région wallonne a par ailleurs conclu un accord avec le Centre de médiation des gens du voyage, en vue d'élaborer pour eux des solutions adaptées en concertation avec les administrations locales. La Région wallonne va également définir des normes pour la subside de logements communautaires pour habitants fragilisés, en particulier des isolés. Les premiers projets seront mis en oeuvre en 2007. Elle poursuit en outre le développement des relais sociaux urbains et intercommunaux en vue d'assurer la mise en réseau de l'ensemble des services publics et privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation de grande pauvreté. A Bruxelles, l'accueil de première ligne sera optimisé par une réorientation de la base légale des centres d'aide aux personnes. Les moyens des Centres d'Action Sociale Globale seront également renforcés, pour leur permettre de mieux intervenir dans certaines problématiques spé-

cifiques auxquelles ils sont confrontés : développement de services de proximité, cohabitation entre prostitutions et habitants dans certains quartiers, accueil des victimes de génocides, lutte contre l'homophobie, alphabétisation,

2.5.11.(Ré-)intégration des sans-abri

Le gouvernement fédéral libèrera des montants supplémentaires pour le logement des sans-abri, tandis qu'un point d'appui se situant à la croisée de la santé mentale et de l'aide sociale va être créé en Région bruxelloise pour pouvoir offrir une aide adaptée et complète aux sans-abri ayant des problèmes psychiques.

2.5.12.Mobilisation de tous les acteurs

Avec son décret sur la politique sociale locale, l'autorité flamande stimule une approche locale intégrée pour rendre accessibles les droits sociaux fondamentaux. La participation des jeunes et des parents a également été prévue dans le secteur de l'aide à la jeunesse. A Bruxelles, un point d'appui vient d'être mis en place pour évaluer la mise en oeuvre du décret sur la cohésion sociale, en collaboration avec les administrations locales et les ONG. Par ailleurs, les occupants des logements sociaux bruxellois vont être invités à se porter candidats et à voter pour le renouvellement des conseils des locataires. La participation est également encouragée par la Région wallonne, notamment dans le cadre du Plan HP et du PAN Inclusion lui-même.

3. CONCLUSIONS

Le Rapport sur la mise en oeuvre du PAN Inclusion 2003-2005 et ses perspectives pour 2005-2006 est, avec les deux premiers PAN Inclusion, un des rares documents donnant un aperçu intégré des politiques menées sur tous les fronts et par tous les niveaux de pouvoir pour combattre la pauvreté en Belgique. A ce titre, il constitue incontestablement un outil de référence essentiel pour toute personne désireuse de prendre connaissance de ces politiques sans devoir courir d'une administration à l'autre. Sans pour autant occulter les spécificités régionales, il met en avant la volonté commune qu'ont nos autorités de combattre les inégalités et de donner à tous les meilleures chances pour l'avenir. Mais la bonne volonté ne suffit pas. Atteindre un tel objectif requiert une mobilisation intensive de toutes les parties prenantes.

Une première réunion du groupe de travail actions réformé a eu lieu en novembre 2005, sur le thème du logement. La fertilité des échanges montre, si besoin en était, que la participation active de toutes les factions de la société civile, y compris des citoyens les plus défavorisés, enrichit considérablement le débat politique. Les idées qui ont émergé lors de cette rencontre ne manqueront pas d'alimenter utilement les propositions que les administrations soumettront à leurs autorités en vue du prochain Plan d'Action National. Celui-ci, prévu pour l'automne 2006, sera en réa-

lité intégré dans un « rapport stratégique » consacré non seulement à l'inclusion sociale, mais également aux pensions et à la santé. On y trouvera les mesures prévues dans ces domaines pour la période 2006-2008.

Reste à espérer que la Commission européenne continuera à soutenir cette démarche qui, initialement ressentie avant tout comme une charge de travail supplémentaire par les acteurs concernés, est aujourd'hui perçue par ceux-ci comme un moyen de renforcer mutuellement leurs pratiques dans un effort commun tourné vers l'éradication de la pauvreté.

TABLE DES MATIERES

LE « RAPPORT SUR LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION NATIONAL INCLUSION 2003-2005 ET SES PERSPECTIVES POUR 2005-2006 » : QUEL CONTENU POUR QUELS ENJEUX ?

1. INTRODUCTION	729
2. LE CONTENU DU RAPPORT	730
2.1. LES TENDANCES OBSERVEES ET LES DEFIS A RELEVER	730
2.2. LE BILAN DU PAN INCLUSION 2003-2005	734
2.3. VERS UNE REFORME DES PROCESSUS D'ELABORATION ET DE SUIVI DES PLANS D'ACTION	736
2.4. LES BONNES PRATIQUES PRESENTEES DANS LE RAPPORT	737
2.5. LE CHAPITRE ACTUALISATION, SYNTHESE DES EFFORTS PLANIFIES POUR STIMULER L'INCLUSION EN 2005-2006	739
3. CONCLUSIONS	743

ABSTRACTS

ABSTRACTS

“Allègement des cotisations patronales à la sécurité sociale : pourquoi, pour qui et comment ?”

par Bart Cockx, Henri Sneessens et Bruno Van der Linden

Les mesures (para)fiscales belges visant à alléger le coût du travail et à stimuler la recherche d'emploi sont nombreuses et variées (en termes de ciblage, de leur caractère temporaire ou non). Sous l'angle microéconomique, l'évaluation des auteurs se place du point de vue de l'insertion pour un demandeur d'emploi (sortie du chômage vers l'emploi, durée de celui-ci). Les allègements temporaires de cotisations patronales améliorent substantiellement la trajectoire de jeunes chômeurs de longue durée sans expérience professionnelle. Pour ce même public, les formes structurelles d'allègement des cotisations sociales personnelles et patronales sont un outil puissant pour réduire le risque de perte d'emploi et de retour en chômage. Sous l'angle macroéconomique, les chercheurs évaluent l'effet des allègements structurels de cotisations patronales sur les choix technologiques et les processus de création d'emplois en tenant compte de la négociation salariale, de l'hétérogénéité des qualifications sur le marché belge du travail, des choix technologiques et de l'existence d'autres politiques de marché du travail (assurance-chômage, politiques actives). Les résultats confirment l'importance, du point de vue de l'emploi et du bien-être, d'un ciblage sur les travailleurs peu qualifiés. Les phénomènes de déqualification atténuent les bienfaits de cette politique. Il importe aussi de concevoir conjointement ces allègements et les institutions du marché du travail.

“Reduction of employers' social security contributions: why, for whom and how?”

by Bart Cockx, Henri Sneessens and Bruno Van der Linden

In Belgium, there are numerous and various (para)fiscal measures to reduce the cost of employment and to stimulate employment (both in terms of target selection and of their temporary or permanent nature). From a microeconomic point of view, the authors look into the consequences of these measures on the integration of a job-seeker (going from unemployed to employed, duration of unemployment). The temporary reduction of employers' social security contributions substantially improves the trajectory of young long-term unemployed job-seekers without any professional experience. In the case of this same target group, the structural forms of reducing personal and employers' social security contributions are a powerful tool to reduce the risk of losing one's job and becoming unemployed again. From a macroeconomic point of view, the researchers evaluate the effect of the structural reduction of employers' social security contributions on technological choices and the process

of creating jobs, while taking into account wage negotiations, the heterogeneous character of qualifications on the Belgian job market, technological choices and the existence of other job market policies (unemployment insurance, active policies). The results confirm the importance, from the point of view of employment and well-being, of defining underqualified workers as a target group. The phenomenon of disqualification affects the positive impact of this policy negatively. It is also important to conceive these reductions and the job market institutions jointly.

*
* *

“L’impact budgétaire de l’engagement de demandeurs d’emploi dans les entreprises d’insertion”

par Olivier Grégoire et Alexis Platteau

Les entreprises d’insertion agréées par la Région wallonne ont comme finalité la création d’emplois visant la réinsertion sociale et professionnelle de personnes exclues des circuits traditionnels de l’emploi. Pour remplir cette mission, elles reçoivent des subsides pour chaque demandeur d’emploi particulièrement difficile à placer (DEPP). L’objectif de cet article est de présenter le calcul de l’impact budgétaire pour les finances publiques de l’engagement de DEPP au sein des entreprises d’insertion agréées par la Région wallonne. L’impact budgétaire net est la différence pour les pouvoirs publics (Etat fédéral et Région wallonne) entre les dépenses et les recettes liées à deux situations distinctes. Il s’agit donc de comparer d’un point de vue budgétaire les effets liés à une situation dans laquelle une personne est DEPP par rapport à celle où elle travaille pour une entreprise d’insertion (EI). Nos résultats, présentés dans un premier temps sans prendre en compte de l’effet de perte sèche, montrent que les bénéfices pour les pouvoirs publics de l’engagement de demandeurs d’emploi dans les entreprises d’insertion sont considérables. La prise en compte de l’effet de perte sèche - 30% selon nos calculs - permet d’affiner ces résultats et indique que les résultats seraient toujours très favorables pour ce dispositif d’insertion. Ces résultats positifs pour les finances publiques ne doivent pas occulter le fait que l’Etat fédéral est largement bénéficiaire de la mise au travail de DEPP au sein des entreprises d’insertion via le non-paiement des allocations de chômage, de minimex, etc.. et les gains supplémentaires en termes de cotisations de sécurité sociale et d’impôts. Par contre, la Région wallonne est fortement contributive car elle subventionne chaque DEPP travaillant en entreprise d’insertion.

“The budgetary impact of hiring jobseekers in social integration companies”

by *Olivier Grégoire and Alexis Platteau*

The objective of social integration companies that are certified by the Walloon Region is to create jobs that are aimed at reintegrating those individuals who are excluded from the traditional work circuits at social and professional level. In order to fulfil this mission, these companies are subsidised for every particularly hard-to-place job-seeker (known as a DEPP in French – abbreviation of a demandeur d’emploi particulièrement difficile à placer). The objective of this article is to present the calculation of the budgetary impact on public finances of hiring DEPPs in social integration companies that have been certified by the Walloon Region. The net budgetary impact is the difference between spending and income linked to two different situations for the public authorities (the Federal Government and the Walloon Region). The effects of a situation in which a person is particularly hard to place thus have to be compared with those of the situation in which a person works for a social integration company (SIC). The results, presented initially without taking into account the effect of dry loss, show that the government benefits hugely from social integration companies hiring jobseekers. When the effect of dry loss – 30% according to our calculations – is taken into account, the results can be fine-tuned and it appears that the results would still be extremely favourable for this type of insertion mechanism. These positive results for the public finances should not conceal the fact that the Federal Government largely benefits from the fact that these DEPPs are put to work in social integration companies: through the non-payment of unemployment benefits, the social integration income etc. and the supplementary benefits in terms of social security contributions and taxes. On the other hand, the Walloon Region is a big contributor as it subsidises every DEPP working in a social integration company.

*
* *

“Activation de l’emploi. Premier bilan de la situation relative à la nouvelle loi générale sur l’aide sociale aux Pays-Bas”

par *Andrea Kraan, Elleke Davidse, Jorien Soethout et Bob van Waveren*

Le 1er janvier 2004, la Loi sur le travail et l’assistance (*Wet werk en bijstand - WWB*) est entrée en vigueur aux Pays-Bas. L’introduction de cette loi a été dictée par l’idée selon laquelle l’assistance devait être orientée vers les personnes qui en dépendent réellement. La base assurant la fourniture et l’accessibilité du coût de cette assistance peut ainsi être maintenue. Cette loi vise notamment à limiter le flux d’entrée dans le régime de l’assistance et à favoriser le flux de sortie vers le marché de l’emploi en conservant la fonction de garantie de revenus. Pour atteindre cet objectif, les communes, en tant qu’exécutants de la loi, se sont vues octroyer une liberté politique et une responsabilité financière accrues.

Le présent article expose le nouveau système et décrit les premiers résultats de l'évaluation. Il s'agit des résultats d'une enquête qualitative menée parmi différentes communes, réalisée par le bureau d'enquête Regioplan pour le compte du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. Complémentairement, les chiffres du Bureau central des statistiques permettent d'avoir un premier aperçu des évolutions du volume, du flux d'entrée et de sortie depuis l'introduction de la nouvelle loi. De manière générale, les résultats de la première évaluation sont positifs, mais des points d'amélioration demeurent sans aucun doute présents.

“Stimulated to work. A first inventory of the state of affairs with regard to the new Act on Social Assistance in the Netherlands”

by Andrea Kraan, Elleke Davidse, Jorien Soethout and Bob van Waveren

On 1 January 2004, the Reformed Social Assistance Act (*Wet werk en bijstand - WWB*) was adopted in the Netherlands. This Act is partly inspired on the idea that social assistance should focus more on those who really depend on it. This way, its basis and its affordability can be maintained. The objective of the Act is to reduce the influx of people depending on social assistance and stimulate the efflux towards employment, while maintaining the income guarantee function. To reach this objective, the municipalities, who implement the law, have been given more authority and financial responsibility.

This article presents the new system and describes the first evaluation results. This is done on the basis of a qualitative study among municipalities done by Regioplan Policy Research on behalf of the Ministry of Social Affairs and Employment. In addition, the figures of the Central Bureau for Statistics give a first impression of the volume, influx and efflux developments since the Reformed Social Assistance Act.

For the main points, the results of the first evaluation are positive, but some points can definitively be improved.

*
* *

“Impact des choix de société sur la dynamique de la pauvreté”

par Rembert De Blander et Ides Nicaise

Dans le présent article, les auteurs étudient la dynamique de l'intégration et de l'exclusion sociale en Belgique au moyen de l'Etude Panel des Ménages belges. Ils évaluent un modèle (de Markov) dynamique rattachant diverses caractéristiques sociales, économiques et démographiques des individus à leur vulnérabilité et mobilité d'entrée dans ou de sortie de la pauvreté.

Les auteurs étudient ensuite l'impact de trois paradigmes successifs de l'Etat-providence intervenant dans cette dynamique de la pauvreté. 'L'Etat assurantiel' ou 'l'Etat

providence' postule la sécurité sociale comme principal instrument ; 'l'Etat-providence actif' confère à l'emploi un rôle clé favorisant l'intégration sociale ; la 'société de la connaissance' quant à elle traduit l'intégration sociale principalement en termes d'éducation et de formation tout au long de la vie. Dans leurs bases de données, les auteurs simulent des exemples de chaque approche.

Ces microsimulations leur permettent d'aboutir aux conclusions ci-après.

Une protection minimale plus large peut combler, bien entendu, le fossé entre pauvreté et non-pauvreté, mais contribue, à terme, à une augmentation du nombre de pauvres en raison de l'effet piège de la pauvreté inclus dans le régime d'aide sociale. Il est dès lors prudent de combiner cette approche à d'autres mesures afin de favoriser la sortie du régime d'aide sociale.

L'activation exerce des effets nets très positifs à court terme ; toutefois, après 5 ans, ces effets retombent à maximum $\frac{1}{4}$ de leur niveau initial.

Une stimulation des qualifications minimales permet d'obtenir les effets les plus durables. Lorsque cette stratégie se focalise sur des individus vivant dans la pauvreté, l'impact sera d'autant plus substantiel et durable.

Enfin, les auteurs fournissent également des informations au sujet des coûts et avantages sociaux possibles que les 'choix de société' considérés entraînent.

“The impact of social choices on poverty dynamics”

by Rembert De Blander and Ides Nicaise

In this article the authors study the dynamics of social integration and exclusion in Belgium on the basis of the Panel Study of Belgian Households. They calculate a dynamic (Markov) model that relates all types of social, economic and demographic characteristics of individuals to their fragility and mobility into and out of poverty.

They then study the impact of three successive paradigms of the welfare state, which influence this poverty dynamic. The 'insurance state' or 'welfare state' prioritises social security as its most important instrument; the 'active welfare state' focuses on labour as the key to social integration while the 'knowledge society' translates social integration in terms of education and life-long learning. Examples of each approach are simulated in the authors' database.

These micro-simulations enable them to draw the following conclusions:

A more balanced minimum protection will effectively help to close the poverty gap, but in the long term it will also increase the number of poor people, because of the poverty trap, which is inherent to social assistance. It is thus recommended to combine this approach with other measures in order to increase the outflow of people out of social assistance.

Activation has extremely favourable net effects in the short term, but after 5 years these are reduced to $\frac{1}{4}$ of their original level at the most.

Increasing the minimum qualifications results in the most sustainable effects. Especially when this strategy is concentrated on individuals that live in poverty, the impact will be substantial and durable.

Finally they also provide information about the possible social costs and benefits resulting from the contemplated 'social choices'.

*
* *

“Le « Rapport sur la mise en oeuvre du Plan d’Action National Inclusion 2003-2005 et ses perspectives pour 2005-2006 » : quel contenu pour quels enjeux ? ”

par le Service public de Programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale

Cet article présente le « Rapport sur la mise en oeuvre du Plan d’Action National Inclusion 2003-2005 et ses perspectives pour 2005-2006 », qui tient lieu de troisième PAN Inclusion belge. Après une description du contexte socio-économique dans lequel il s’inscrit, le Rapport fournit une évaluation globale des objectifs qui avaient été avancés dans le PAN Inclusion 2003-2005, structurés autour de quatre grands thèmes : (1) participation au processus de travail et accès de tous à tous les moyens d’aide, droits, biens et services, (2) prévention des risques d’exclusion, (3) rencontre des besoins des plus vulnérables et (4) mobilisation de tous les acteurs. L’article résume brièvement ce bilan, qui donne un aperçu des progrès réalisés à tous les niveaux en matière de participation au processus de travail, d’accès au logement ou à la justice, de participation culturelle et sportive, de prévention des risques d’exclusion par le renforcement de l’employabilité, de lutte contre le surendettement, de promotion de la santé, d’alphabétisation, d’aide sociale et, enfin, de mobilisation des acteurs, notamment dans le cadre même des plans d’action inclusion. Suit une présentation des bonnes pratiques que les autorités ont choisi de mettre en avant dans le Rapport, puis un résumé des actions prévues pour la période 2005-2006, présentées selon la même structure que le bilan 2003-2005. L’article se conclut par une brève évaluation de la plus-value apportée par les plans d’action inclusion, et suggère quelques pistes pour en augmenter l’efficacité.

“The “Report on the implementation of the National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005 and its perspectives for 2005-2006”: content and importance”

by the Federal Public Planning Service Social Integration, Combatting Poverty and Social Economy

This article presents the “Report on the Implementation of the National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005 and its perspectives for 2005-2006”, which serves as the third Belgian National Action Plan on Social Inclusion. After a description of the socio-economic context in which this document must be seen, the Report provides a global evaluation of the objectives put forward in the NAP Inclusion 2003-2005. This focused on 4 major themes: (1) participation in the work process and access to all aid measures, rights, goods and services for all, (2) prevention of the exclusion risks, (3) meeting the needs of the most vulnerable and (4) mobilisation all parties involved. The article briefly summarises the evaluation, which provides an overview of the progress made at all levels regarding participation in the work process, access to housing or justice, cultural and sports participation, prevention of the exclusion risks by enhancing employability, the fight against excess debt, health promotion, literacy, social aid and finally the mobilisation of all parties involved, especially in the context of the inclusion action plans. This is followed by a presentation of good practices, which the government wanted to highlight in this Report. Then an overview is given of the actions planned for the period 2005-2006, structured in the same way as the evaluation for 2003-2005. The article concludes with a short evaluation of the added value of these inclusion action plans and suggests a number of approaches to increase the efficacy of these plans.

PRIX

Le numéro

En Belgique6,50 EUR

A l'étranger7,50 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique19,00 EUR

A l'étranger 22,50 EUR

ISSN : 0035-0834

C.C.P. : 679-2005863-97

**Les auteurs sont priés d'adresser leurs
manuscrits à Hendrik Larmuseau, Directeur
général, Service public fédéral Sécurité sociale
Eurostation II
Place Victor Horta 40, bte 20
1060 - Bruxelles
e-mail : hendrik.larmuseau@minsoc.fed.be**

Les textes reçus sont soumis, pour avis, à des spécialistes en la matière.

Le texte intégral de la Revue peut être consulté sur internet :

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

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Jef VAN LANGENDONCK, professeur Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven);

Bea CANTILLON, professeur à l'Université Antwerpen (UA);
Gabrielle CLOTUCHE, professeur à l'Université Catholique de Louvain, conseiller à l'European Trade Union Confederation (ETUC);
Michel DISPERSYN, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);

Pierre PESTIEAU, professeur à l'Université de Liège, (U.Lg);

Bernd SCHULTE, professeur au Max Planck Institut München;

Pierre VAN DER VORST, professeur à l'Université Libre de Bruxelles (U.L.B.);

Willy VAN EECKHOUTTE, professeur à l'Université Gent (U.Gent);

Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (U.C.L.).

Durant la période de 1995 à 2004, la présidence a été assurée par les Commissaires royaux honoraires Roger DILLEMANS et Pierre VAN DER VORST.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;

Tom AUWERS, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;

Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale;

Frank ROBBEN, administrateur général, Banque-carrefour de la sécurité sociale;

COMITE DE REDACTION

PRESIDENT

Hendrik LARMUSEAU, directeur général, Service public fédéral Sécurité sociale.

MEMBRES

Frank VAN MASSENHOVE, président, Service public fédéral Sécurité sociale;

directeurs généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Tom AUWERS, Jan BERTELS, Marie-Claire DUBUISSON et Hubert MONSIEZ;

conseillers généraux au Service public fédéral Sécurité sociale: Michel EGGERMONT, Muriel RABAU et Daniel TRESEGNIÉ.

COLLABORATEURS PERMANENTS

Roland VAN LAERE, Françoise GOSSIAU, Jean-Paul HAMOIR et Guy RINGOOT.