SOMMAIRE

LE DINDON DE LA FARCE. ENQUETE SUR L'EFFICACITE DES PRESTATIONS FINANCIERES POUR LES ENFANTS A CHARGE	599
BERENICE STORMS ET KRISTEL BOGAERTS	
ALLOCATIONS FAMILIALES ET PAUVRETE : LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT PEUT-ELLE ROMPRE L'IMMOBILISME?	647
BEA CANTILLON, WIM VAN LANCKER, TIM GOEDEME, GERLINDE VERBIST, LINA SALANAUSKAITE ET VEERLE DE MAESSCHALCK	
ETUDIER AVEC UN REVENU D'INTEGRATION SOCIALE. "ETUDIER, MOTIF D'EQUITE, POUR S'AFFRANCHIR DE L'EXIGENCE DE DISPOSITION AU TRAVAIL" DE LA LOI CONCERNANT LE DROIT	
A L'INTEGRATION SOCIALE : EVALUATION DE 10 ANS D'EXISTENCE	677
MARJOLIJN DE WILDE ET KOEN HERMANS	,
DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE	
NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE. UN REGARD SOCIAL	713
BENJAMIN DESSY	
LES REVENUS MINIMUMS EN ESPAGNE : L'EXEMPLE DU PAYS BASQUE	749
EGUZKI URTEAGA	
DIGEST EUROPEEN - DIGEST INTERNATIONAL	785
OBSERVATOIRE SOCIAL FUROPEEN	

LE DINDON DE LA FARCE. ENQUETE SUR L'EFFICACITE DES PRESTATIONS FINANCIERES POUR LES ENFANTS A CHARGE

PAR BERENICE STORMS* et KRISTEL BOGAERTS**

- * chercheur postdoctoral du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen et chercheur en chef cebud Thomas More
- ** chercheur du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

INTRODUCTION

Dans notre pays, l'instrumentaire visant à soutenir financièrement les familles avec enfants se caractérise par une combinaison d'objectifs de redistribution verticale et horizontale. La répartition horizontale fait référence à l'effort réalisé pour soutenir financièrement les familles lorsqu'elles s'agrandissent d'un ou de plusieurs enfants, afin que leur niveau de vie n'ait pas (trop) à en souffrir. Partant de l'idée que les enfants sont essentiels pour la pérennité de la société, les parents ne sont pas les seuls à assumer les charges qui accompagnent leur éducation. Par ailleurs, le gouvernement vise une redistribution verticale en soutenant plus les enfants des familles financièrement faibles. Dans une note récente du CSB, Cantillon, Van Lancker, Goedemé, Verbist, et Salanauskaite (2012) ont regardé à la loupe l'évolution des allocations familiales et des interventions fiscales pour les enfants à charge. Ils ont constaté que se développait une constante érosion de ces mesures financières et de la solidarité horizontale entre ménages sans enfants et familles nombreuses. Ceci n'a été que partiellement compensé par une solidarité verticale, ce qui, selon les auteurs, peut expliquer partiellement la hausse de la pauvreté parmi les familles avec enfants.

Dans cet article, nous nous focalisons sur un aspect important tant de la solidarité horizontale que de la solidarité verticale. Plus précisément, nous examinons dans quelle mesure, les prestations pour enfants à charge sont suffisamment élevées pour compenser le coût minimal des enfants. Pour donner des chances égales à tous les enfants de passer une jeunesse en sécurité et de pouvoir participer pleinement à la société, il est important de couvrir au moins leur coût minimal. Surtout, quand par défaut d'un revenu suffisant, les parents ne sont pas en mesure de supporter eux-mêmes ces dépenses, il est indispensable que les autorités interviennent pour compenser le coût minimal des enfants. Dans le cas contraire, elles privent ces enfants de possibilités importantes d'échapper au transfert intergénérationnel de la pauvreté.

Lorsque nous parlons de coût minimal des enfants, nous ne pensons pas seulement aux frais pour assouvir principalement des besoins physiques, par exemple, les frais liés à l'alimentation, à l'habillement, à la santé et au logement, mais aussi aux coûts résultant de la réalisation des besoins plus immatériels. Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, il faut que quatre besoins psychosociaux soient remplis pour que tous les enfants puissent connaître une jeunesse en sûreté (OMS 1982). Ainsi, tous les enfants ont besoin en premier lieu d'amour et de sécurité. En outre, ils ressentent le besoin de se soumettre à de nouvelles expériences afin de se développer sur les plans cognitif, émotionnel et social. En troisième lieu, tous les enfants ont besoin d'encouragement, de reconnaissance et d'un feedback positif, cadrés à l'intérieur d'accords clairs. En quatrième lieu, tous les enfants devraient avoir la possibilité de pouvoir étendre graduellement leurs responsabilités.

Dans les deux premières sections, nous commentons la façon de mesurer le coût des enfants et en tirons les estimations pour notre pays. Dans le troisième point, nous zoomons sur les allocations familiales, sur les avantages fiscaux et les bourses d'étude comme principales interventions financières mises sur pied par les autorités pour compenser le coût minimal des enfants. Dans la quatrième section, nous comparons ce coût et ces frais entre eux. Nous aboutissons alors à un constat : ces interventions pour enfants à charge sont nettement insuffisantes pour couvrir le coût minimal. De ce fait, les ménages qui en sont réduits à une allocation de sécurité sociale minimale voient dans certains cas s'élargir considérablement l'écart entre leur propre revenu et le minimum indispensable pour pouvoir participer pleinement à la société.

1. COMMENT DETERMINER LE COUT DES ENFANTS ?

Mesurer ce que coûtent les enfants n'est pas une mince affaire. Pour commencer, il convient de se demander sur quels coûts l'on veut se prononcer. En effet, les enfants ne coûtent pas seulement de l'argent à leurs parents. La société aussi finance un grand nombre de biens et de services publics qui contribuent à veiller à ce qu'ils puissent grandir bien et en bonne santé, il suffit de penser aux soins postnatals, à la garde des enfants, à l'enseignement, aux organisations de jeunesse. Plus les pouvoirs publics prennent en charge des coûts, moins doivent payer les parents. Quand ci-dessous, nous parlons du coût matériel des enfants, nous ne visons pas les coûts inhérents à la société, mais nous nous limitons au coût indispensable pour les ménages. Ce faisant, nous pensons spontanément au coût direct par exemple pour l'alimentation, l'habillement ou les soins. Si le coût des enfants se limitait à ces aspects, il suffirait de faire une simple addition pour répondre à cette question. Ces dépenses individualisables ne représentent qu'une partie du coût auquel doivent consentir les parents. Outre cela, bien d'autres frais ne peuvent être entièrement attribués à la présence d'enfants. Ce sont ce qu'il est convenu d'appeler les coûts collectifs ou indivisibles. L'agrandissement d'une famille d'un ou de plusieurs enfants a également des implications sur les dépenses liées au logement, à savoir un loyer plus élevé pour une ou plusieurs chambres supplémentaires, ou les dépenses additionnelles pour le gaz, l'électricité ou l'eau. Enfin, l'on peut encore opérer une distinction entre coût direct et coût indirect des enfants. Les frais indirects, parfois qualifiés également de frais d'opportunité, représentent la perte de revenus lorsque les parents décident de réduire partiellement leur activité professionnelle en fonction de l'éducation de leur(s) enfant(s). Parmi les coûts indirects, il faut également compter les frais dits à long terme, par exemple la perte de droits à la pension du fait de la réduction de la durée de travail. Ci-dessous, nous prenons seulement en considération le coût direct, les frais d'opportunité n'étant pas pris en ligne de compte.

Une deuxième raison à la difficulté de mesurer le coût des enfants réside dans l'impossibilité de déterminer précisément l'impact des enfants sur le budget familial. Les frais directs liés à l'éducation des enfants dépendent en effet du revenu et du mode de vie des parents, du nombre d'enfants, de leur âge, des études suivies, et largement, de leur état de santé. En d'autres termes, il n'est pas judicieux de comparer les dépenses réelles des familles avec enfants avec celles des familles sans enfants et d'attribuer ensuite la différence au coût des enfants. En réalité, l'arrivée d'un enfant résultera souvent en un changement du modèle de consommation et sans doute aussi dans les préférences de consommation d'un ménage. Aussi, avec cet article, nous n'avons pas l'intention de nous prononcer sur les coûts des enfants, mais voulons nous limiter à mesurer le coût indispensable ou le coût minimal. Il s'agit des coûts qui sont essentiels et indissociablement liés à l'éducation de chaque enfant, indépendamment de la famille dans laquelle il est élevé.

Différentes méthodes sont utilisées dans la littérature pour établir le coût indispensable des enfants. Elles peuvent être distinguées en fonction de ce qu'elles tentent de mesurer : coût indirect ou coût direct des enfants. Toutes partent du constat que le coût indispensable ne peut être déduit sans plus des dépenses réelles des familles. Si l'on déduisait les dépenses nécessaires des dépenses familiales réelles, l'on entrerait dans un cercle vicieux. 'Ce qui est nécessaire' est déterminé par 'ce qui est'.

1.1. METHODE INDIRECTE

Pour les partisans de la méthode indirecte, il est quasiment impossible de déterminer directement le coût des enfants et d'en isoler la part dans les dépenses réelles. Aussi, ils contournent les discussions à ce propos et posent une autre question de départ : 'quel est le revenu supplémentaire nécessaire à même de garantir aux familles avec et sans enfants un même niveau de vie ?' Ils recherchent ensuite comment mesurer le niveau de vie des ménages de taille diverse. Ceci peut se faire de deux manières, à savoir de façon objective ou subjective.

La méthode objective suppose que les ménages ont un niveau de vie identique lorsqu'ils consacrent un même pourcentage de leur revenu à certains postes de dépense. La part de budget pour l'alimentation est souvent représentée comme une proxy-variable pour mesurer le niveau de vie des ménages. Le raisonnement se fait alors comme suit: parce que la nourriture est une dépense indispensable, une baisse de la part de l'alimentation dans le budget familial indique une augmentation du niveau de vie de la famille et l'arrivée d'une personne supplémentaire dans le ménage fait augmenter la part consacrée à l'alimentation. La baisse et l'augmentation de la part d'alimentation traduisent alors respectivement une hausse ou une baisse du niveau de vie des ménages. Ensuite, le coût des enfants est estimé en comparant le total des dépenses de familles avec et sans enfants pour les ménages ayant une part d'alimentation identique. Cette méthode est appelée la méthode Engel. La méthode Rorthbarth est similaire et compare le niveau de vie de ménages de tailles et de composition différentes au moyen de la part relative des dépenses concernant spécifiquement les adultes, par exemple les dépenses pour leur habillement.

La méthode subjective fait appel au jugement des familles elles-mêmes. Plus concrètement, l'on s'interroge dans les enquêtes sur le niveau de vie ressenti subjectivement en sondant la possibilité des ménages de joindre les deux bouts avec leur revenu actuel. Les ménages qui livrent une réponse similaire à cette question sont censés se situer au même niveau de vie.

L'inconvénient de ces méthodes dites indirectes de calcul du coût direct des enfants. est qu'elles partent de ce que les familles dépensent de fait, et donc implicitement des opinions des parents sur ce qu'ont besoin leurs enfants et de leurs possibilités pour les satisfaire. D'autre part, la validité de ces méthodes dépend de leurs hypothèses sur le niveau de vie identique (voir Thévenon, 2009). Par exemple, cette méthode suppose au départ que les ménages avec et sans enfants auraient les mêmes préférences sans tenir compte du fait qu'avoir des enfants peut être une source importante de bien-être. Une autre critique importante réside dans le fait que la mesure du niveau de vie à l'aide de la part des postes de dépenses spécifiques aux adultes, suppose qu'il n'y ait pas d'effets de substitution et que, par exemple, les parents, contraints ou non, dépensent moins dans des achats de vêtements, d'alimentation ou d'alcool lorsqu'il y a des enfants. Enfin, cette méthode repose très fortement sur une vision collective du management budgétaire et laisse de côté une manière plus individualiste pour les parents de dépenser leurs revenus. Il est également caractéristique pour ces méthodes que le coût est généralement exprimé sous forme de pourcentage du revenu, et non sous la forme d'un montant. Le coût absolu ne peut être dérivé que lorsqu'un revenu déterminé extérieur est défini comme un revenu de référence.

En 2009, Thévenon a réalisé un aperçu d'études européennes récentes sur les dépenses liées aux enfants selon cette méthode indirecte et est arrivé à la conclusion que le coût direct des enfants âgés de moins de 14 ans représente 20 à 30 % du total du budget du ménage des couples sans enfants.

1.2. METHODE DIRECTE: METHODE BUDGETAIRE

La méthode budgétaire est une deuxième méthode, directe, pour déterminer le coût nécessaire des enfants. Cette méthode calcule de manière directe ce qu'une famille doit dépenser au minimum pour que tous ses membres puissent participer pleinement à la société. La méthode part de l'idée d'un 'panier' de biens et de services indispensables avec leur prix coûtant. L'addition de ces montants résulte en un budget total (Bradshaw, 1993). Lorsque l'on calcule ces budgets pour différents types de ménages, l'on peut en déduire le coût nécessaire des enfants de deux façons (Oldfield, 1993). En premier lieu, en distinguant le budget nécessaire entre les ménages avec et sans enfants et, en deuxième lieu, par une méthode plus individualisée où l'on ne part pas des budgets ménagers, mais où l'on calcule uniquement le budget indispensable des enfants, indépendamment de la situation de leur famille.

Les budgets standardisés ont une longue tradition historique. Les premiers enquêteurs conçurent à la fin du dix-neuvième siècle des budgets standardisés de manière pragmatique, sans une très grande réflexion sur les principes de départ et sur le mode opératoire. Peut-être sans le vouloir, ils ont donné l'impression que ces budgets indiquaient de façon absolue de combien devait disposer une famille pour survivre. Dans les années '60 et '70, beaucoup de critiques furent émises sur ce caractère objectif et absolu, aussi les budgets standardisés connurent-ils un certain discrédit et deviennent obsolètes (Van den Bosch et Storms, 2009). Pendant ces vingt dernières années, les chercheurs ont renoué le fil. Pour signaler que la relativité est explicitement intégrée dès le début dans la réalisation des budgets standardisés modernes, l'on ne parle plus de budgets standardisés mais bien de budgets de référence (Storms, 2012b).

Contrairement aux méthodes précédentes, la question est de savoir quel est le revenu indispensable supplémentaire dont a besoin une famille pour pouvoir élever des enfants. Le revenu supplémentaire est déduit d'un panier de biens et de services nécessaires, et non l'inverse (Borgeraas et Brusdal, 2008). Du fait de son caractère concret, cette méthode ne se prête pas seulement de façon appropriée pour juger de l'adéquation de la politique des revenus en faveur des familles avec enfant, elle tend en outre des perches concrètes aux décideurs politiques en vue de la conduite d'une politique efficace (Storms et Bogaerts, 2012). L'inconvénient de la méthode budgétaire pour le calcul du coût minimal des enfants est qu'elle ne décrit pas toujours clairement quel niveau de vie est considéré comme un minimum (Hirsch, Sutton et Beckhelling, 2012, p. 18). En deuxième lieu, si lors de la constitution des paniers, l'on tient également compte des différences de comportement (p. ex. lorsque l'on

a prévu un plus gros budget pour les repas à l'extérieur pour les ménages sans enfants que pour les familles avec enfants), la différence dans les frais nécessaires entre ménages avec enfants et ménages sans ne fournit pas une bonne estimation du coût des enfants. Dans ce cas, l'on se tourne généralement vers la méthode individualisée pour calculer le coût des enfants (Mac Mahon, Weld et Thornton, 2012; Oldfield et Bradshaw, 2011). En troisième lieu, pour produire une estimation crédible du coût minimal des enfants sur la base de la méthode budgétaire, il est important de justifier au mieux les choix opérés. Les options difficilement justifiables qui sont prises de manière plutôt arbitraire, doivent être expressément explicitées. Ce n'est qu'ainsi que d'autres peuvent apprécier le bien-fondé des décisions prises. Enfin, l'état actuel de la science ne permet pas de comparer le coût estimé des enfants entre pays en s'appuyant sur la méthode budgétaire. A cet égard, les budgets de référence développés récemment diffèrent trop fortement sur le plan de la méthodologie utilisée, sur les points de départ et sur les critères utilisés (Storms, Goedemé et Van den Bosch, 2011).

Néanmoins, ces études nous apprennent qu'il n'est pas possible de se prononcer de manière absolue sur 'le' coût minimal des enfants. Selon, la méthode budgétaire, il est évident que ce coût varie fortement en fonction des caractéristiques des enfants (état de santé, âge et niveau d'éducation) et de leur environnement de vie (rang dans la famille, conditions de logement et de résidence et situation d'emploi des parents). Toutes les études s'accordent cependant sur un constat : les enfants exigent une part considérable du budget familial et, si on laisse hors de considération les frais de garde, ce coût augmente très fort avec l'âge. Secundo, la plupart des études sont également d'accord sur le fait que le deuxième enfant et les suivants coûtent moins cher que le premier. Toutefois, le degré de véracité dépend étroitement des hypothèses adoptées en rapport avec les gros postes de dépenses tels que le logement et les transports.

2. LE COUT DES ENFANTS EN BELGIQUE

Récemment, en Belgique, plusieurs études ont été publiées, lesquelles mettent en cartes le coût matériel des enfants. La Ligue des familles flamande (Coemans, 2005, 2012) et Bonsang, Casman, Gérin et Pestieau (2007) calculent le coût minimal des enfants en recourant à la méthode indirecte ; Storms et Van den Bosch (2009) utilisent la méthode budgétaire.

2.1. LE COUT MINIMAL DES ENFANTS SELON LA LIGUE DES FAMILLES

La Ligue des familles définit le coût minimal d'un enfant comme le revenu additionnel que doit gagner un ménage par enfant supplémentaire pour atteindre le même niveau de vie qu'un couple sans enfants doté du même revenu de base. Pour

déterminer le niveau de vie des ménages, la Ligue des familles flamande s'appuie sur une étude de Renard (1985), qui a utilisé divers postes de dépenses pour estimer le niveau de vie de ménages en déduisant ensuite le coût des enfants. Il a conclu que le coût des enfants âgés de 0 à 18 ans s'élève à un cinquième du revenu disponible total d'un couple sans enfants et ne dépend pas de la hauteur du revenu familial et du rang des enfants, mais augmente fortement et de manière linéaire avec l'âge de ces derniers. Dans l'étude de Renard, tous les frais des enfants ont été pris en considération, y compris le coût spécifique pour par exemple l'enseignement et la garde. La Ligue des familles (Coemans, 2012) a cependant porté ces derniers frais en déduction parce que d'après elle, il n'est pas possible de réaliser pour ceux-ci une estimation minimale. La hauteur des dépenses indispensables pour ces services, notamment, dépend étroitement des choix spécifiques qu'opèrent les enfants et leurs parents. Le coût minimal des enfants tel qu'il est calculé par la Ligue des familles comprend le coût du logement (y compris les frais de consommation), l'alimentation, l'habillement, les soins corporels et les soins de santé, ainsi que le coût du transport et de communication, de la culture, des loisirs et de l'épargne. Les frais spécifiques de l'enseignement, de la garde des enfants, mais aussi les frais médicaux exceptionnels, mieux vaut les fixer au cas par cas. Une deuxième adaptation que la Ligue des familles a apportée aux coefficients calculés par Renard concerne la continuation de la courbe linéaire des frais des enfants jusqu'à l'âge de 25 ans. Ceci était indispensable, parce que, depuis l'étude de Renard, l'âge où les jeunes quittent la maison familiale a fortement reculé: grosso modo 23,8 ans pour les femmes et 25,8 ans pour les hommes (Berthoud et Iacovou, 2002). Calculé ainsi, un ménage avec un enfant âgé de moins d'un an a besoin d'un revenu supplémentaire de 13 % pour obtenir un même niveau de vie qu'un couple sans enfants. Ce coût augmente de façon linéaire chaque année de 5,5 % pour s'établir à 30,04 % pour les enfants de 25 ans. Le coût moyen pondéré d'un enfant, sur tous les âges, s'élève selon la Ligue des familles à 21,7 %.

Comme revenu de base pour calculer le coût minimal des enfants, la Ligue des familles a opté pour le salaire minimum garanti net de 2004, indexé en 2012 d'un ménage à deux revenus où un parent travaille à temps plein et l'autre à temps partiel. Il s'élevait en mai 2012 à 2.092,71 EUR par mois. En appliquant les coefficients spécifiques à l'âge sur le revenu de référence calculé, l'on calcule ensuite le coût des enfants. Après classement en groupes d'âge selon les catégories qui s'appliquent pour l'attribution des allocations familiales, le coût s'élève à 311 EUR par mois pour les enfants de moins de six ans et augment ensuite de façon linéaire jusqu'à 591 EUR par mois pour les jeunes de 18 à 24 ans. Le coût moyen sur tous les âges s'élevait en 2012 à 454 EUR par mois par enfant.

TABLEAU 1: COUT MINIMAL D'UN ENFANT PAR GROUPE D'AGE SELON LA LIGUE DES FAMILLES

Age	Coût minimal par enfant
0 à 5 ans	311 EUR
6 à 11 ans	401 EUR
12 à 17 ans	492 EUR
18 à 24 ans	591 EUR
Moyenne pondérée	454 EUR

Source: Coemans (2012).

2.2. LE COUT MATERIEL DES ENFANTS SELON BONSANG, CASMAN, GERIN ET PESTIEAU

Bonsang, Casman, Gérin et Pestieau (2007, pp. 5-25) aussi estiment le coût des enfants en comparant le revenu des ménages avant un même niveau de vie et un nombre différent d'enfants. Pour mesurer le niveau de vie, ils utilisent deux méthodes d'estimation différentes, à savoir une méthode subjective et une estimation objective selon la méthode d'Engel. Les deux méthodes livrent des résultats comparables et évaluent le coût matériel des enfants à 25 % du revenu du ménage. Le coût évolue en fonction de l'âge de l'enfant. Les enfants âgés de moins de 11 ans sont quelque peu moins onéreux (20 % du revenu familial), tandis que les enfants plus âgés reviennent plus cher (30 % du revenu du ménage). L'effet du rang des enfants sur le coût dépend de la méthode d'estimation utilisée. Le modèle basé sur la méthode d'Engel conclut qu'il est impossible de discerner des avantages d'échelle. Les résultats, tels que déduits de la méthode subjective suggèrent un coût inférieur pour l'enfant de deuxième rang et un coût plus élevé à partir du troisième enfant. Les deux méthodes concluent par ailleurs que le coût des enfants est supérieur pour les familles à revenu limité et diminue lorsque le revenu augmente. Ainsi, les frais relatifs des jeunes enfants (0-11 ans) diminuent de 25 % à 15 % lorsque le revenu disponible annuel du ménage augmente de 20 000 EUR à 60 000 EUR, tandis que les frais relatifs pour les enfants plus âgés (12-17 ans) diminuent de respectivement 37,5 % à 22,5 %.

2.3. LE COUT DES ENFANTS SELON LA METHODE BUDGETAIRE NORMATIVE

Pour calculer le coût des enfants en Belgique, l'on peut également faire appel, outre les méthodes indirectes, aux méthodes directes et faire usage des budgets de référence développés depuis 2009 pour notre pays par les chercheurs de l'école supérieure Thomas More Campine et de l'Université d'Anvers (Storms, 2012a; Storms et Van den Bosch, 2009; Van Thielen et al., 2010). Au départ d'un cadre normatif général sur la participation à la société et sur les besoins universels, des experts ont traduit, en étroite collaboration avec les ménages qui doivent boucler leur budget avec un

revenu suffisant, mais néanmoins limité¹, en paniers concrets des biens et des services, y compris la durée de vie et les prix. Pour ce faire, ils se sont basés dans toute la mesure du possible sur des critères normatifs, à savoir les lois existantes, les recommandations et les directives. Ces budgets de référence livrent en quelque sorte une limite inférieure qui indique en dessous de quel revenu une participation pleine à notre société devient impossible à long terme. En d'autres termes, ils représentent un panier de biens et de services qui sont indispensables pour participer pleinement à la société pour les personnes qui se trouvent dans une situation relativement favorable (en bonne santé, bien informées, habitant dans un logement de bonne qualité loué à un prix médian).

Les budgets de référence développés par Storms et Van den Bosch sont en premier lieu des budgets normatifs. Ils ne prennent pas comme point de départ des modèles de style de vie et de comportement existants, mais bien les besoins essentiels des adultes et des enfants en vue de leur pleine participation à la société ainsi que les biens et services qui sont indispensables pour y arriver. Cela permet de définir la notion de 'pleine participation à la société' : 'la capacité d'accomplir de manière adéquate des rôles sociaux' (Storms, 2012b). Parce que les besoins essentiels ne diffèrent qu'à peine en fonction de la situation familiale des individus, il est possible de se prononcer plus ou moins clairement sur le coût des enfants, en opérant la différence entre le budget de référence pour un ménage avec un nombre déterminé d'enfants dans une catégorie d'âge donnée et le budget de référence d'un ménage avec autant d'adultes, mais sans enfants.

Cette méthode présente l'inconvénient de ne permettre que de se prononcer sur le coût minimal indispensable pour tous les enfants et de ne pas fournir d'informations sur le coût surminimal des enfants dont les parents réalisent un taux élevé de bien-être. Parce que les budgets de référence renvoient à un seuil sous lequel il est quasiment impossible de participer pleinement à la société, les frais pour les enfants qui en résultent constituent également une limite inférieure. Les enfants avec des besoins particuliers à la suite par exemple d'une maladie, d'un handicap ou de difficultés d'apprentissage ont besoin de plus.

Le tableau 2 reprend le coût minimal des enfants. Pour le calculer, nous avons d'abord réordonné les budgets de référence (qui étaient structurés selon les dix besoins intermédiaires qui doivent être remplis en vue de participer pleinement à la société) en catégories budgétaires concrètes auxquelles recourent les consommateurs, à savoir:

⁽¹⁾ Plus particulièrement, il s'agissait de couples avec enfants, avec un revenu disponible net pour le ménage tournant autour de 1700 EUR par mois. C'était alors le seuil de risque de pauvreté selon le seuil de pauvreté européen. Le seuil de pauvreté européen est une mesure de pauvreté statistique indirecte et objective qui se base sur la répartition des revenus dans chaque état membre européen, afin d'estimer le pourcentage de personnes qui vivent dans une famille dont le revenu de ménage est inférieur à 60 % du revenu de ménage équivalent médian dans un pays.

frais fixes, frais d'entretien et épargne. Comme le tableau permet de le lire, les frais dits d'entretien individualisables constituent la majorité du coût total. Au sein de ce groupe, l'alimentation, l'habillement et le poste 'loisirs et relations sociales' forment les principaux postes de dépenses. Les dépenses alimentaires concernent les dépenses supplémentaires minimales auxquelles doivent consentir les parents pour préparer des repas sains pour les enfants, qui mangent naturellement aussi à la marmite familiale. Dans les frais d'habillement, il s'agit du prix de vêtements neufs, achetés en majeure partie dans des magasins tels que Zeeman, Wibra et H&M, hormis les vêtements utilisés pour faire front à la pluie et au vent (imperméable, manteau d'hiver, chaussures). Sous 'loisirs et relations sociales, l'on ventile aussi les frais visant à assurer à l'enfant une 'enfance en sécurité'. Un prix a également été calculé pour les activités ci-après : la part des enfants dans le budget des vacances (vacances dans le pays d'une demi-semaine dans une caravane à la côte ou dans les Ardennes) ou des excursions familiales, le prix d'une carte de membre et frais auxiliaires pour pouvoir participer aux activités d'un mouvement de jeunesse, les jouets, l'argent de poche, les frais de l'enseignement, une pièce de théâtre ou une séance de cinéma tous les trois mois, les frais de baby-sitting lorsque les parents sortent un soir et le budget pour les enfants nécessaire pour faire la fête en famille (y compris une fête d'anniversaire). Au cas où les parents travailleraient à temps plein, les frais de garde représentent encore une très grande partie des frais d'entretien vitaux. Ici, nous avons calculé le coût brut (moins la déduction fiscale) pour la garde formelle des enfants dans un centre d'accueil de jour ou chez un parent d'accueil pour les enfants de moins de trois ans qui sont gardés à temps plein et dont les parents gagnent ensemble un revenu qui équivaut au triple du salaire minimum. Par ailleurs, nous avons également calculé le coût brut pour l'accueil extrascolaire des enfants scolarisés de trois à six ans en supposant qu'ils sont gardés à temps plein pendant les vacances (à l'exception de 20 jours) et à temps partiel pendant les jours d'école, plus précisément une heure avant le début des cours et une heure trente après l'école, plus le mercredi après-midi. Pour le calcul des frais d'enseignement, nous sommes partis de la facture maximale dans l'enseignement primaire et des frais réels liés à la filière soins aux personnes de l'enseignement secondaire tel qu'ils ont été calculés par Poesen-Vandeputte et Bollens (2008). Il convient de remarquer que la filière soins aux personnes n'est sûrement pas la plus onéreuse de l'enseignement secondaire mais représente plutôt un coût moyen. Des orientations d'études comme les filières paramédicales, alimentation, bois, mode et arts plastiques par exemple ont un coût supérieur de plus d'un tiers.

Avoir des enfants a aussi des implications financières pour les frais fixes, dits frais non individualisables. Ces frais concernent principalement le prix supplémentaire que les parents doivent payer lorsqu'ils louent un logement dans le secteur privé avec une ou plusieurs chambres en plus et les frais de consommation plus élevés d'eau, de gaz et d'électricité lors de l'agrandissement de la famille d'un ou plusieurs enfants. Ces frais doivent aussi être consentis par les parents propriétaires de leur habitation qui

remboursent un prêt hypothécaire. Pour les familles qui louent un logement social, il n'y a quasiment pas de frais de logement supplémentaires pour les enfants à charge parce que dans le calcul du prix de la location, on opère une correction pour charge d'enfants (par enfant à charge, 15 EUR sont déduits du prix de base du loyer).

Enfin, il reste encore les dépenses pour l'épargne. Ceux-ci concernent le budget minimal que les ménages devraient économiser chaque mois en vue de pouvoir remplacer des produits bruns. Ces frais ne peuvent être attribués que pour une partie limitée à la présence d'enfants.

2.3.1. Coût des enfants en fonction de leur âge

Il ressort du tableau 2 que le coût total des enfants dépend fortement de leur âge, qui au cas où aucun frais de garde ne devrait être payé, augmente au fur et à mesure qu'ils grandissent. Par exemple, le coût minimal des enfants jusqu'à trois ans est de 294 EUR par mois et celui des enfants jusqu'à 18 ans, de 567 EUR par mois. Les postes budgétaires étroitement liés à l'âge sont : l'alimentation, les loisirs, l'enseignement et la garde des enfants et dans une moindre mesure également le transport (surtout pour les adolescents et les étudiants de l'enseignement supérieur).

Cependant, les frais inhérents à l'âge des enfants n'augmentent pas graduellement lorsque les parents travaillent et que les enfants sont gardés dans des structures formelles de garderie. Ils adoptent alors plutôt la forme d'un U. Si on prend également en compte les gros frais d'études des étudiants en kot, comme sa location et les déplacements hebdomadaires de la maison au kot, les frais minimaux des étudiants de l'enseignement supérieur dépassent largement le coût minimal des plus jeunes enfants (pour un aperçu des frais d'études et des frais d'entretien vitaux des étudiants, voir cebud, 2012).

Si nous exprimons le coût des enfants sous forme de rapport au revenu indispensable des couples sans enfants (non actifs, locataires dans le secteur privé), le coût minimal des enfants de premier rang s'élève à 21 % pour les moins de trois ans (sans frais de garderie), à 23 % pour les enfants âgés de trois à 5 ans, à 30 % pour les écoliers de l'école primaire, à 41 % pour les adolescents et à 47 %, resp. 75 % pour les étudiants des hautes écoles, navetteurs ou en kot. Ces pourcentages sont en ligne avec le coût minimal estimé par Bonsang, Casman, Gérin et Pestieau, cités ci-dessus. Ils sont par ailleurs fort comparables aux résultats obtenus dans de récentes études anglaises où le coût des enfants a été déduit de budgets de référence consensuels. Ici, les chercheurs estiment le coût indispensable supplémentaire des enfants à 21 % pour les bébés, à 23 % pour les enfants de maternelle, à 28 % pour les enfants du primaire et à 37 % pour les enfants de l'enseignement secondaire (Hirsch et al., 2012).

TABLEAU 2: FRAIS INDISPENSABLES POUR LES ENFANTS DANS DIFFERENTES SITUATIONS FAMILIALES, TELS QUE DEDUITS DES BUDGETS DE REFERENCE², INDEXES POUR 2012

Total (%)		21	23	30	41	47	75	12	14		17	70		42	29
Total		294	323	420	295	651	1047	165	192		190	219		616	434
Total épargne		14	6	6	12	13	25	10	9		14	6		14	6
Electro + fauteuil et armoire		0	0	0	2	2	2	0	0		0	0		0	0
Gros entretien logement		3	3	3	3	3	3	-	-		3	3		3	3
Vélo			2	1	3	4	=	-	2		1	2		1	2
Entretien vêtements et rangement		_	-	-	-	-	-	-	-		1	-		-	_
Literie et accessoires		7	2	2	7	2	3	r~	2			2		_	2
Equiment de cuisine		-	-	2	2	2	9	0	0		1	-		-	-
Total dépenses fixes		117	117	117	611	611	611	3	E		13	13		117	117
Obligations citoyennes		2	2	2	2	2	2	0	0		2	2		2	2
Câble tv		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0		0	0
Frais Internet	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0		0	0
Cotisations, assurances maladie		3	3	3	3	3	3	3	3		3	3		3	3
Frais de consommation		70	70	70	70	20	20	0	0		70	70		70	70
Loyer/Hypothèque + frais		88	88	88	88	88	88	0	0		-16	-16		88	88
Banque et assurances		4	4	4	5	~	5	0	0		4	4		4	4
Total frais d'entretien vitaux		163	761	293	437	615	903	152	185		163	761		464	316
Enseignement et brut garderie (frais brut)		0	3	13	48	103	436	0	3		0	3		342	136
Transport		0	3	3	24	39	74	0	3		0	3		0	3
Loisirs, relations sociales		36	96	84	114	152	147	23	33		36	94		96	9,6
Vêtements et réparations des vêtements		50	50	61	7.2	51	51	90	90		92	92		90	20
Santé et soins		19	19	19	32	29	31	19	19		19	19		19	19
Entretien, réparations au logement		0	0	0	0	0	7	0	0		0	0		0	0
Alimentation		58	9/	114	145	145	182	85	9/		28	9/		28	9/
	Non-actifs, logement privé	Coût premier enfant - 3 ans	Coût premier enfant 3-5 ans	Coût premier enfant 6-11 ans	Coût premier enfant 12-17 ans	Coût premier enfant étudiant	Coût premier enfant kot étudiant	Coût deuxième enfant – 3 ans	Coût deuxième enfant 3-5 ans	Non actifs - logement social	Coût premier enfant - 3 ans	Coût premier enfant 3-5 ans	Travailleurs (deux salaires)	Coût premier enfant - 3 ans	Coût premier enfant 3-5 ans

⁽²⁾ Enfants dans ménages de deux parents, tous les membres de la famille jouissent d'une bonne santé. Les ménages louent dans le secteur du logement privé.

2.3.2. Coût des enfants selon leur rana

Le tableau 2 fait ressortir que le rang de l'enfant dans la famille est également déterminant pour le prix coûtant. Le coût moindre pour le deuxième enfant se situe principalement dans les frais fixes, du moins si les chambres à coucher sont partagées par des jeunes enfants ou par des enfants plus âgés du même sexe. Les frais d'entretien vital ne présentent pas vraiment d'importants avantages d'échelle. Ils se situent dans les postes 'loisirs et relations sociales'. Pour l'habillement, il n'y a pas d'avantage d'échelle parce que lors de l'établissement des budgets de référence, les chercheurs se sont basés sur l'achat de vêtements neufs (Storms et Van den Bosch, 2009, p. 131). Le coût des troisième et quatrième enfants sont comparables à celui respectivement du premier et du deuxième enfant.

2.3.3. Coût des enfants qui grandissent dans deux ménages

Aujourd'hui, tous les enfants ne grandissent pas dans un ménage biparental, loin de là. En cas de divorce, les enfants ne restent généralement pas à temps plein chez les deux parents, mais logent à tour de rôle ou à des moments fixes chez l'un ou chez l'autre. De ce fait, le coût des enfants dans le budget total du ménage est nécessairement inférieur que lorsque les enfants cohabitent à temps plein. Toutefois, lorsque l'on calcule le prix coûtant au niveau de l'enfant, les enfants qui grandissent dans deux ménages entraînent un surcoût considérable parce que différentes affaires doivent être acquises en double (particulièrement le coût du logement et de la mobilité peut avoir une forte incidence, ainsi que dans une moindre mesure les dépenses alimentaires, l'habillage et les 'loisirs et relations sociales'). Van Thielen et al. (2010, pp. 252-273) ont calculé ce que coûte l'accueil de l'enfant à temps partiel chez les deux parents dans le cadre d'un règlement parental puis l'ont comparé avec la situation où l'enfant grandit à temps plein chez un seul parent. Ils sont arrivés au constat que le coût augmente de 38 % (pour les enfants plus âgés) à 55 % (pour les plus jeunes) et s'élève encore avec 49 % (pour les enfants plus âgés) et 81 % (pour les enfants plus jeunes) lorsque, dans le cadre d'un règlement de visite, l'enfant réside en grande partie chez l'un des deux parents (p. ex., pendant la semaine et la moitié des jours de vacances).

2.4. COUT DES ENFANTS ET FACTEURS D'EQUIVALENCE

Les chiffres du tableau 2 confirment les résultats des études étrangères, à manier avec prudence avant de se prononcer de manière absolue sur le coût des enfants. Pour notre pays également, il s'avère que ces coûts sont susceptibles de varier fortement en fonction du rang, de l'âge, des conditions de logement et de la situation professionnelle des parents. Toutefois, il est d'usage général, p. ex. dans les études sur la pauvreté et sur l'inégalité des revenus, de travailler avec des pourcentages standard pour porter en ligne de compte le coût des enfants et des adultes lors de la comparaison du niveau de vie de ménages dont l'étendue et la composition diffèrent. Sous

ce rapport, l'échelle OCDE modifiée est une échelle d'équivalence souvent utilisée. Cette échelle suppose que le coût des enfants âgés de moins de 14 ans s'élève à 30% du prix coûtant d'un premier adulte dans le ménage, pour les enfants de 14 ans et plus, cette échelle compte un coût analogue à celui d'un deuxième adulte dans le ménage, à savoir 50 %³. Convertie au niveau d'un couple, cette échelle donne un surcoût de 20 % pour les enfants de moins de 14 ans et un surcoût de 33 % pour les enfants de quatorze ans et plus.

Nous basant sur les résultats ci-dessus, tels qu'obtenus tant par la méthode directe qu'indirecte, nous concluons qu'une estimation semblable en plus d'être trop grossière, sous-évalue dans quasiment tous les cas le coût des enfants. Ce constat est non seulement intéressant, mais a clairement des implications sur la manière de mesurer aujourd'hui la pauvreté dans notre pays et en Europe. Voici déjà quelque temps que des chercheurs ont signalé qu'il n'est pas correct d'appliquer une même échelle d'équivalence à tous les pays européens (voir p. ex. Atkinson et Micklewright, 1992 : Brandolini, 2007 : Förster, Jesuit et Smeeding, 2005 : Goedemé et Van Lancker, 2009). Dernièrement, des chercheurs anglais et belges ont démontré que c'était lourd de conséquences pour les résultats des enquêtes sur la pauvreté. Storms, Goedemé et Van den Bosch (2011) ont réalisé un exercice limité pour notre pays afin de mesurer la pauvreté sur la base des budgets de référence. Ce faisant, ils sont arrivés à la constatation que, malgré l'approche radicalement différente, globalement l'étendue de la pauvreté ne changeait que relativement peu. Par contre, ce qui change beaucoup, c'est la composition de la population vivant dans la pauvreté. Les chiffres de la pauvreté parmi les ménages avec enfants, tout particulièrement les ménages monoparentaux, restent confirmés. Pour les ménages sans enfants, surtout de personnes âgées, les chiffres baissent de manière significative. Le risque de pauvreté des seniors vient ainsi à se situer nettement plus bas que celui des jeunes de moins de 18 ans. En Angleterre (Hirsch et al., 2012), les chercheurs ont utilisé les échelles d'équivalence que généraient les budgets de référence pour calculer les revenus équivalents et ensuite en déduire le seuil de pauvreté de manière analogue au calcul du seuil de risque de pauvreté européen, plus précisément 60 % du revenu standardisé médian. Cet exercice a résulté en un risque de pauvreté croissant parmi les ménages avec enfants et des chiffres de pauvreté en baisse pour les retraités.

2.5. CONCLUSION PROVISOIRE

Mesurer le coût des enfants n'est pas simple. En plus, des études étrangères et nationales démontrent que l'on ne peut se prononcer de façon absolue sur le coût des enfants. Au contraire, le revenu minimal exigé pour permettre aux enfants de gran-

⁽³⁾ En divisant les revenus du ménage des familles comportant plusieurs personnes par des facteurs d'équivalence (p. ex. 1,5 dans le cas d'un couple, 1,3 dans le cas d'un monoparent avec un enfant de moins de trois ans), les revenus sont ainsi portés au niveau des personnes isolées et peuvent être comparés entre eux. .

dir sans soucis dépend étroitement de leur âge, de leur état de santé et de la filière scolaire suivie, mais encore de leurs conditions de logement et de vie, du rang qu'ils occupent dans leur famille et du statut d'emploi de leurs parents. Dans la littérature, diverses méthodes sont utilisées en vue de fixer les frais indispensables pour les enfants. Pour notre pays, la Ligue des familles flamande, Bonsang, Casman, Gérin et Pestieau ont récemment mesuré le coût des enfants via une méthode indirecte. Ils ont constaté qu'il faut un budget supplémentaire de 20 à 30 % pour couvrir le coût minimal des enfants. Ces chiffres correspondent aux calculs réalisés à l'étranger sur la base d'une comparaison des dépenses de fait des ménages de niveau de vie égal, mais de taille et de composition différentes.

La méthode directe aussi, qui ne part pas des débours de fait des ménages, mais déduit le coût minimal des enfants d'un panier de biens et de services indispensables, en arrive à des constatations similaires. Le coût minimal des enfants comme calculé pour notre pays sur la base de budgets de référence s'élève à 21 % pour les enfants de moins de trois ans n'exigeant aucun frais de garde. Il atteint jusqu'à 30 % pour les enfants de l'enseignement primaire. Les plus âgés sont encore plus onéreux. Par exemple, les adolescents dans l'enseignement secondaire, tenant compte du coût moyen en vigueur, coûtent au moins 41 %. Pour les étudiants de l'enseignement supérieur, le coût minimal augmente encore jusqu'à 47 % (étudiants navetteurs) et 75 % (pour les étudiants en kot).

Ces constats sont intéressants et démontrent que les échelles d'équivalence qui, aujourd'hui, sont souvent utilisées pour comparer entre elles le niveau de vie de familles de taille et de composition différentes, ne sont pas seulement trop grossières, mais encore sous-estiment dans quasiment tous les cas le coût des enfants. Les implications qui en découlent pour les résultats des enquêtes sur la pauvreté sous-évaluent systématiquement la part des enfants dans la population pauvre.

3. INTERVENTIONS PUBLIQUES POUR ENFANTS A CHARGE

3.1. INTRODUCTION

Ci-dessus, nous avons démontré que l'éducation d'un enfant s'accompagne d'implications financières importantes. Dans cette section, nous examinons comment les autorités interviennent directement aujourd'hui via les allocations familiales, les interventions fiscales pour enfants à charge et les bourses d'étude pour compenser (en partie) le coût des enfants. Nous commentons d'abord les caractéristiques générales, ensuite, nous regardons la hauteur des interventions et pour finir, nous montrons quelle a été leur évolution au fil des ans.

3.2. ALLOCATIONS FAMILIALES

En Belgique, tous les enfants touchent des allocations familiales via l'un des régimes existants dans ce domaine : celui des travailleurs salariés, des fonctionnaires, des indépendants ou les allocations familiales garanties. Grosso modo, chaque allocation familiale se compose de différentes parties, même si leurs spécifications varient entre les différents régimes. Ici, nous commentons le régime des travailleurs salariés sous lequel sont versées la majorité des allocations familiales. Les mêmes règles et montants s'appliquent également aux fonctionnaires. Primo, une allocation de base est attribuée à chaque enfant en fonction du rang qu'il occupe dans la famille (avec une faible base pour le 1er enfant et des montants qui sont en hausse selon que le rang de l'enfant augmente). Secundo, chaque enfant de 6 ans ou plus donne droit à un supplément d'âge qui est divisé en plusieurs catégories d'âge. Ceci peut encore être complété d'un supplément social pour chômeurs, invalides et retraités. Le supplément pour monoparent est une dernière composante. Ce supplément a été introduit en 2007 et encore développé en 2008. Cette extension accorde aux monoparents touchant un revenu limité (2.102,22 EUR brut par mois au 1er janvier 2011) un supplément identique au supplément social pour chômeurs. Le tableau 3 fournit un apercu des montants et des suppléments en vigueur depuis le 1er février 2012.

TABLEAU 3: ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LE REGIME DES TRAVAILLEURS SALARIES, MON-TANTS MENSUELS DEPUIS FEVRIER 2012***

		Rang de l'enfant	t .
	1 ^{er}	2 ^{ème}	^{3ème} et suivants
Allocation de base	88,51	163,77	244,52
Supplément social enfants d'invalide	96,94	27,93	4,90*/ 22,52**
Supplément social enfants de chômeurs de longue durée et de retraités	45,06	27,93	4,90*/ 22,52**
Supplément d'âge: 6 à 12 ans	15,42	30,75	
Supplément d'âge: 12 à 18 ans	23,48	46,98	
Supplément d'âge: plus 18 ans	27,06	59,74	
Supplément famille monoparentale	45,06	27,93	22,52
Revenu maximal monoparent	2.187	EUR/brut/mois	
Revenu maximal couple	2.261,74	EUR/brut/mois	

^{*} Supplément applicable aux chômeurs, invalides ou monoparents, isolés, retraités.

Source: ONAFTS (2012).

^{**} Supplément applicable aux chômeurs, invalides ou parents retraités d'un autre ménage.

^{***} le supplément annuel, la 'prime de rentrée scolaire', n'est pas repris dans ce tableau.

Si on les observe dans le temps, les échelles d'allocations familiales suivent depuis des dizaines d'années le rythme de l'augmentation du chiffre de l'index des prix à la consommation (Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, 2005). Les suppléments d'âge n'ont pas suivi le pouvoir d'achat. Pour les enfants de premier rang, le supplément d'âge a été fortement diminué à la fin des années '90. En comparaison avec le niveau de bien-être, les allocations familiales ont diminué de valeur. Les salaires des ouvriers et des employés ont augmenté plus vite, d'où les allocations familiales ne parviennent quasiment plus jamais à remplir leur mission initiale, à savoir compléter le salaire en guise de compensation pour les dépenses croissantes qu'entraîne l'éducation des enfants. De ce fait, le niveau de vie des familles avec enfants a baissé par rapport aux ménages sans enfants (Cantillon et al., 2012).

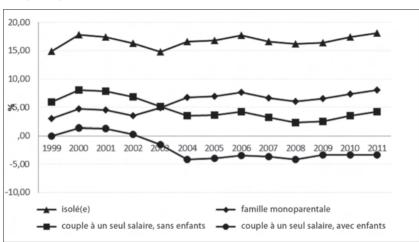
3.3. INTERVENTIONS FISCALES POUR ENFANTS A CHARGE

Via les impôts sur les personnes physiques, on tient compte de deux manières différentes du coût des enfants. En premier lieu, chaque contribuable de notre pays a droit à l'exonération d'impôt d'une partie de son revenu. Ce minimum non imposable est augmenté par enfant fiscalement à charge. L'exonération, plus faible, pour les premiers enfants se chiffre à 1.440 EUR. Pour les enfants d'un rang plus élevé, des exonérations chaque fois supérieures sont accordées : 2.280 EUR pour le 2ème enfant ; 4.610 EUR pour le 3ème et 5.150 EUR pour le 4ème et les suivants (montants d'application pour l'année d'imposition 2013, revenus de 2012). A l'instar des allocations familiales, les interventions fiscales pour enfants à charge n'ont pas, non plus, suivi l'accroissement du bien-être.

Depuis l'année d'imposition 2003 (revenus de 2002), on tient encore compte d'une autre façon du coût des enfants, spécifiquement ceux des familles à bas revenus. Parfois, leurs faibles revenus n'autorisent pas à retirer un avantage des sommes exonérées d'impôt pour leurs enfants. Depuis la dernière réforme fiscale, il est possible de convertir la partie non utilisée de ces montants exonérés pour enfants à charge en un crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge. Pour l'année imposable 2013, revenus de 2012, il s'élève au maximum à 420 EUR par enfant.

Le graphique ci-dessous montre, pour une sélection de ménages, l'évolution des charges fiscales pour les ménages dans lesquels une personne travaille au salaire minimum. Les couples avec deux enfants peuvent largement profiter de ce crédit d'impôt avec pour résultat un taux d'imposition négatif. Pour les familles monoparentales à bas revenu, cette mesure supplémentaire n'exerce aucun impact sur leurs charges fiscales et sur leur revenu net disponible. La somme des montants exonérés d'impôt d'un monoparent ne dépasse pas le revenu imposable, même pas pour les faibles revenus. Les familles monoparentales à bas revenu se voient accorder pleinement

l'avantage fiscal pour enfants via la réduction d'impôt sur les sommes exonérées d'impôt. En fait, elles voient, tout comme les autres isolés depuis 2003 encore augmenter leurs charges fiscales réelles. Ceci est dû au fait que ces familles ne peuvent pas profiter autant des sommes exonérées d'impôt plus élevées pour les contribuables à la suite de la mise sur un pied d'égalité des personnes isolées et des personnes mariées.



GRAPHIQUE 1: CHARGES FISCALES SUR TRAVAIL A TEMPS PLEIN AU SALAIRE MINIMUM 1999-2011(% PART)

Source: STASIM, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

Enfin, un dernier avantage fiscal se rapporte à la déduction des frais de garde de tous les enfants de moins de 12 ans. Depuis l'année imposable 2006, la garde d'enfants peut être entièrement déduite du revenu imposable, avec un maximum de 11,20 EUR par jour et par enfant âgé de moins de douze ans. A cet égard, la garde d'enfants est à comprendre au sens large. Les activités aussi (pas les cartes de membres!) d'associations de jeunesse subsidiées ou agréées entrent en ligne de compte pour cet abattement. Il s'agit ici tant d'initiatives pendant les vacances scolaires, les weekends, les jours de congé, les mercredis après-midi, que toutes les structures de garde avant et après les cours. Pour les enfants de moins de trois ans qui ne donnent lieu à peu ou aucun frais de garde parce que, par exemple, ils sont gardés à la maison, dans la famille ou chez des amis, l'abattement fiscal est augmenté (540 EUR par an). Il y a lieu d'observer que l'avantage fiscal des frais de garde des enfants est calculé aux tarifs fiscaux marginaux les plus élevés et que l'augmentation des sommes non imposables est calculée aux tarifs d'impôt marginaux les plus bas.

3.4. LES BOURSES D'ETUDE

Alors que les avantages fiscaux et les suppléments pour enfants visent en premier lieu à compenser (partiellement) les frais d'entretien vital des enfants, les suppléments scolaires et les bourses d'étude indemnisent les frais d'étude des enfants et des jeunes. La hauteur de l'intervention financière dans les frais scolaires et d'étude des enfants de maternelle jusqu'à l'enseignement supérieur dépend du revenu imposable commun et de la composition du ménage (la charge des personnes dans le ménage, exprimée en points de l'unité de vie, d'où différents points peuvent être attribués à une seule personne, p. ex. quelqu'un fiscalement à charge et qui a un handicap, compte pour 2 points).

Un revenu imposable commun qui ne dépasse pas un seuil minimal applicable donne droit à une prestation maximale. Un revenu supérieur au seuil maximal ne donne pas droit à une bourse d'étude. Ces seuils minimal et maximal du revenu imposable commun dépendent du nombre de points de l'unité de vie (voir le tableau 4). Entre le seuil de revenu minimum et maximum, le subside est dégressif et calculé sur la base de la formule suivante :

Montant du subside = ((seuil maximal - revenu) / (seuil maximal - seuil minimal)) x totalité du subside

TABLEAU 4: SEUILS MINIMAL ET MAXIMAL DU REVENU IMPOSABLE COMMUN POUR L'ATTRIBU-TION DES SUBSIDES SCOLAIRES ET DES BOURSES D'ETUDE, ANNEE SCOLAIRE 2012-2013

Nombre de points de l'unité de vie	Seuil maximal (EUR)	Seuil minimal (EUR)
0	16.118,07	7.312,27
1	23.804,71	13.214,53
2	29.822,44	15.280,34
3	34.626,61	17.018,21
4	39.835,31	18.067,53
5	46.257,66	19.105,94
6	50.606,65	20.144,27
7	52.932,90	21.182,62
8	55.259,11	22.220,98
9	57.635,85	23.259,35
10	60.164,35	24.297,71

Source : Ministère de l'enseignement de la Communauté flamande.

Depuis le début de 2000, le système des bourses a été trois fois profondément remodelé. Une première fois en 2001. Ici, l'introduction de la bourse joker (permettant aux étudiants n'avant pas réussi leur année de bisser en conservant leur droit à une bourse d'étude). l'élargissement du système de revenu présumé (lorsque le revenu avait diminué dans l'année où a été demandée la bourse, l'on pouvait provisoirement faire calculer la bourse sur la base de ce revenu en baisse), l'intervention pour les familles monoparentales et l'introduction d'un troisième niveau d'étude se rapportant au droit à une bourse d'étude, ont entraîné un élargissement considérable du nombre d'étudiants bénéficiaires. Un deuxième élargissement était lié à l'introduction du nouveau décret pour l'enseignement supérieur en 2004, plus précisément à l'augmentation réelle des seuils de revenus maximaux à partir de l'année académique 2004-2005. La troisième adaptation fondamentale a eu lieu en 2007 lorsqu'un nouveau décret a sérieusement modifié les bourses d'étude pour l'enseignement secondaire et a également donné vie à un système de bourses d'étude pour l'enseignement primaire. Dans le décret de 2007, les seuils de revenus pour l'enseignement secondaire et primaire ont été portés au même niveau que ceux pour l'enseignement supérieur. Le tableau ci-dessous fournit un apercu des subsides scolaires et des bourses d'étude en Flandre pour l'année scolaire 2012-2013.

TABLEAU 5: SUBSIDES SCOLAIRES ET BOURSES D'ETUDE ANNEE SCOLAIRE 2012-2013

Revenu	Bourse d'étude	Maternelle	Enseignement primaire	Enseignement secundaire*	Enseignement suupérieur, 60 points d'étude
Au-dessus du seuil maximal	Aucune	0	0	0	0
Egal au seuil maximal	Bourdse minimale	87,33 EUR	98,25 EUR	122,36 EUR	240,16 EUR
Entre seuil maximal et seuil minimal	Selon formule	87,33 EUR	Entre bourse minimale et bourse maximale	Entre bourse minimale et bourse maximale	Entre bourse minimale et bourse maximale
Pas plus haut que le seuil minimal	Bourse maximale	87,33 EUR	147,37 EUR	541,87 EUR	Etudiant en kot 3.716,60 EUR Etudiant sans kot 2.230,68 EUR
Dépasse de maximum 1/10 le seuil maximale	Bourse exceptionelle	87,33 EUR	196,49 EUR	685,22 EUR	Etudiant en kot 5.003,89 EUR Etudiant san kot 3.237,03 EUR

^{*} Ceci sont les montants pour le régime général, il existe également des régimes spécifiques pour les élèves mariés, les élèves du 4ème degré/EPS5 infirmier, élèves de 3ème année 3ème degré ETSec ou EPSec ou pour les élèves de l'enseignement à temps partiel.

Source : Ministère de l'enseignement de la Communauté flamande.

Si nous examinons les seuils de revenus dans une perspective chronologique, nous constatons que la hauteur des seuils de revenus minimaux, pour l'obtention d'une bourse d'étude maximale, a suivi la courbe de l'index. Sur toute la période 2000-2012, ils sont toutefois restés inchangés (voir graphique 2). Les seuils de revenus maximaux pour les familles avec plusieurs enfants aux études ont connu une forte hausse au cours de l'année académique 2000-2001, lors de l'introduction du nouveau décret sur les bourses d'étude et une légère augmentation en 2004-2005. Ensuite, ils restent également plus ou moins constants.

En comparaison avec le seuil de risque de pauvreté européen (60 % du revenu standardisé médian), la position des seuils de revenus minimal et maximal s'est détériorée. Le seuil de risque de pauvreté, qui a plus ou moins suivi l'évolution du salaire moyen pour les travailleurs occupés à temps plein, s'écarte lentement mais sûrement des seuils de revenus minimaux pour la bourse d'étude (maximale) et, ainsi, se rapproche des seuils de revenus maximaux.

59000
50000
45000
45000
35000
25000
25000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000
15000

GRAPHIQUE 2: EVOLUTION DES SEUILS DE REVENUS MINIMAL ET MAXIMAL POUR L'ATTRIBU-TION DE BOURSES D'ETUDE, EN PRIX DE 2012

Seuil de risque de pauvreté sur la base de l'UE-SILC, 60 % du revenu standardisé médian (rupture de la série en 2003).

Source : Ministère de l'enseignement de la Communauté flamande, AHOVOS.

3.5. CONCLUSION PROVISOIRE

Les allocations familiales et les avantages fiscaux pour enfants à charge sont des instruments que le gouvernement utilise déjà depuis longtemps pour intervenir dans les frais d'entretien vital des enfants. Sous l'angle de la lutte contre la pauvreté, les montants de base des allocations familiales ont été majorés pour les enfants handi-

capés et pour les enfants dont les parents ne sont pas financièrement solides. L'on mise aussi sur l'intervention dans le coût des enfants qui vivent dans des familles à faibles revenus via l'impôt des personnes physiques. Pour ces ménages, la partie non utilisée des sommes exonérées d'impôt pour enfants à charge est convertie en un crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge. Par ailleurs, les autorités compensent les frais de garde via les déductions fiscales pour les ménages avec de jeunes enfants. Un dernier transfert important des moyens financiers des pouvoirs publics en faveur des ménages moins nantis est concrétisé par les subsides scolaires et les bourses d'étude qui, en fonction du revenu imposable commun et de la composition du ménage, compensent le coût scolaire et des études des enfants depuis leur petite enfance jusqu'aux études supérieures. Ces dernières années, ces interventions ont suivi l'évolution du pouvoir d'achat. Par contre, en ce qui concerne le niveau de bien-être, on note un net recul.

4. L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DU REVENU POUR LES FAMILLES AVEC ENFANTS

Ci-dessus (section 2), nous avons décrit à quelle hauteur se situe le coût minimal des enfants dans notre pays. Dans la section 3, nous avons examiné comment le gouvernement intervient auprès des parents pour compenser financièrement le coût des enfants. Dans cette section enfin, nous juxtaposons les coûts et les allocations et nous nous prononçons sur le degré de compensation du coût minimal des enfants par les interventions publiques. A l'aide du modèle de simulation standard STASIM (pour plus d'informations, voir annexe 1), nous calculons les interventions nettes des autorités pour les familles avec respectivement un, deux et trois enfants. Nous les comparons ensuite pour les différents types de famille avec le coût minimal des enfants. Dans l'annexe 2, nous reprenons l'entièreté de la comparaison. Dans les tableaux 6 à 8, nous illustrons les principaux constats.

Les tableaux nous informent que les dispositifs des interventions sociales et fiscales ne sont pas à même de couvrir dans notre pays le coût minimal des enfants. Même en cas d'allocations familiales majorées pour les chômeurs de longue durée et les invalides. Du fait de la progressivité du rang des allocations familiales et des avantages fiscaux pour enfants à charge, le pourcentage de couverture augmente lorsque le nombre d'enfants du ménage s'accroît. Le pourcentage de couverture diminue cependant au fur et à mesure que les enfants grandissent. Ceci est dû au fait que les suppléments d'âge sont insuffisamment élevés pour compenser le surcoût d'enfants qui grandissent. Les familles à faibles revenus qui ont droit à une bourse d'étude pour leurs enfants fréquentant l'enseignement supérieur voient ainsi le coût de ceux-ci mieux couvert que celles qui n'ont pas droit à cet avantage. Toutefois, parce que les bourses d'étude maximales ne compensent pas entièrement les frais d'étude minimaux, le niveau de vie de ces ménages baisse lorsque leurs enfants de 18 ans décident de poursuivre leurs études.

Par ailleurs, nous constatons que le degré de couverture du coût minimal des enfants diffère chez les ménages mono- ou biparentaux. Primo, les monoparents non actifs sont moins bien lotis que les ménages à deux parents non actifs. Ceci est lié au fait que les interventions pour les enfants de parents isolés avec une allocation de chômage ou d'invalidité sont moins avantageuses que celles des couples non actifs. La cause doit en être recherchée dans la fiscalité. Les ménages dont le revenu consiste exclusivement en faibles revenus de remplacement (allocations de chômage, prestations de maladie et d'invalidité, mais aussi pensions) ne doivent pas payer d'impôt et, par conséquent, la majoration du montant non imposable pour enfants à charge n'a pas d'impact sur l'avantage fiscal réalisé en fin de compte. Les allocations familiales et les bourses d'étude ne diffèrent pa^{s4} pour les ménages non actifs à un ou deux parents⁵. Pour les ménages monoparentaux actifs, la situation est inversée. Pour eux, le coût minimal des enfants est souvent mieux couvert que pour les ménages à deux parents. Tant les allocations familiales majorées pour monoparents au revenu limité que la diminution des montants non imposables pour les familles monoparentales peuvent l'expliquer. Le fait que les interventions pour enfants à charge ne couvrent pas le coût minimal des enfants est problématique pour les revenus les plus bas. Il ressort en effet du graphique 3 qu'à cause de prestations minimales de sécurité sociale trop faibles pour permettre aux ménages sans enfants de participer dignement à la société, le fossé entre pauvres et riches s'agrandit à l'arrivée d'un enfant. Par exemple, l'écart entre ce qui est un minimum nécessaire et ce qui est obtenu en réalité pour les couples s'accroît de 25 % à 28 % à l'arrivée d'un enfant. Si, par la suite, la famille s'agrandit encore, le déficit continue à s'aggraver en termes relatifs parce que le coût des enfants est mieux couvert dans les rangs supérieurs. Toutefois, en termes absolus, le déficit continue à se creuser. Pour les adultes actifs, un salaire minimum suffit pour pouvoir participer pleinement à la société, du moins dans le cas où ils n'auraient pas besoin d'une voiture pour l'exercice de leur profession ou pour aller au travail et en revenir. Cependant, lorsque ces travailleurs à salaire minimum ont des enfants à charge, leur niveau de vie baisse jusqu'en dessous de la dignité humaine parce que le coût des enfants n'est pas couvert. Pour les couples actifs avec un enfant en bas âge par exemple, le déficit de revenu s'élève à 6,5 %.

⁽⁴⁾ A l'exception des allocations familiales pour enfants à partir du troisième rang, qui sont plus élevées pour les enfants qui grandissent, soit dans une famille monoparentale, soit dans un ménage à deux parents lorsque ceux-ci sont malades ou chômeurs.

⁽⁵⁾ En deuxième instance, il semble que les différences quant au degré de couverture peuvent également être attribuées au coût minimum plus élevé des enfants dans les familles monoparentales. Du moins, lorsque les enfants habitent à temps plein chez son monoparent (voir annexe 2). La question est cependant de savoir si ceci est réellement le cas voire si cela dépend de la méthode utilisée. Les différences se présentent notamment pour les frais comme l'eau, le gaz et l'électricité. Ces frais de consommation n'ont pas été, comme les autres paniers, fixés de manière normative. Pour leur calcul, nous sommes partis des dépenses réelles, notamment du prix médian qui est payé pour les logements de qualité et d'un certain volume (voir : Storms et Van den Bosch, 2009, p. 225-226). Ces coûts sont à peine différents entre isolés avec enfants et couples avec enfants, alors qu'ils se situent à un niveau plus bas chez les isolés que chez les couples sans enfants.

TABLEAU 6: DEGRE DE COUVERTURE DU COUT MINIMAL DES ENFANTS DANS LES FAMILLES A UN ENFANT PAR LES ALLOCATIONS FAMILIALES, LES AVANTAGES FISCAUX ET LES BOURSES D'ETUDE (POURCENTAGES DE COUVERTURE, 2012)

	< 3 ans	3-5 ans	6-11 ans	12-17 ans	18+ étudiant navetteur	18+ étudiant en kot
Familles monoparentales						
Chômeur	39	38	37	36	53	46
Invalide	54	52	48	44	09	50
Allocation d'intégration	49	46	44	41	57	48
Emploi salaire minimum	99	54	50	47	09	49
Emploi 2 x salaire minimum	46	46	40	29	26	17
Familles biparentales						
Chômeur	56	53	50	45	62	50
Invalide	74	74	09	53	69	55
Allocation d'intégration	56	57	48	44	62	50
Emploi, un seul salaire minimum	48	41	36	33	48	40
Emploi, un seul salaire 2 x salaire minimum	45	39	32	25	22	14
Emploi, deux salaires min. + 2 x salaire minimum	34	40	35	25	22	14

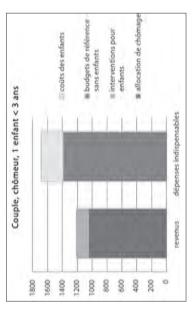
TABLEAU 7: DEGRE DE COUVERTURE DU COUT MINIMAL DES ENFANTS DANS LES FAMILLES A DEUX ENFANTS PAR LES ALLOCATIONS FAMILIALES, LES AVANTAGES FISCAUX ET LES BOURSES D'ETUDE (POURCENTAGES DE COUVERTURE, 2012)

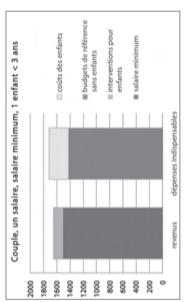
	< 3 ans, 3-5 ans	3-5 ans, 6-11 ans	6-11 ans, 12-17 ans	12-17 ans, 18+ étudiant navetteur	12-17 ans 18+ étudiant en kot
Familles monoparentales					
Chômeur	61	99	47	54	48
Invalide	71	63	52	65	51
Allocation d'intégration	74	99	5	09	52
Emploi salaire minimum	75	89	58	65	56
Emploi 2 x salaire minimum	63	57	46	41	32
Familles biparentales					
Chômeur	81	71	56	62	53
Invalide	91	62	62	99	57
Allocation d'intégration	81	71	95	79	53
Emploi, un salaire minimum	92	63	95	95	50
Emploi, un salaire 2 x salaire minimum	71	58	44	39	30
Emploi, deux salaires, salaire minimum	55	55	43	36	26

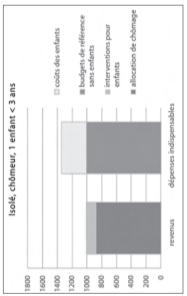
TABLEAU 8: DEGRE DE COUVERTURE DU COUT MINIMAL DES ENFANTS DANS LES MENAGES A TROIS ENFANTS PAR LES ALLOCATIONS FAMILIALES, LES AVANTAGES FISCAUX ET LES BOURSES D'ÉTUDE (POURCENTAGES DE COUVERTURE, 2012)

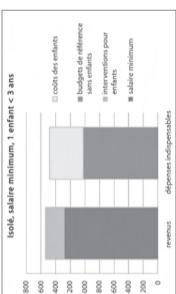
	< 3 ans, 3-5 ans, 6-11 ans	3-5 ans, 6-11 ans 12-17 ans	6-11 ans, 12-17 ans, 18+ étudiant navetteur	6-11 ans, 12-17 ans, 18+ étudiant en kot
Familles monoparentales				
Chômeur	82	70	02	62
Invalide	81	89	69	61
Allocation d'intégration	81	71	71	63
Emploi salaire minimum	85	77	77	29
Emploi 2 x salaire minimum	62	70	64	52
Familles biparentales				
Chômeur	98	71	71	64
Invalide	91	92	22	99
Allocation d'intégration	98	71	71	64
Emploi, un salaire minimum	79	29	29	62
Emploi, un salaire 2 x salaire minimum	89	71	63	54
Emploi, deux salaires minimums + 2 x salaire	73	99	99	47

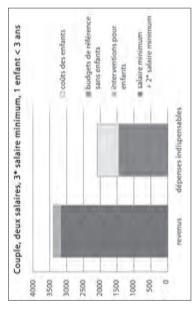
GRAPHIQUE 3: COMPARAISON DES SALAIRES ET ALLOCATIONS POUR ADULTES ET ENFANTS Y INCLUS LE COUT INDISPENSABLE, 2012 (FAMILLES EN BONNE SANTE ET LOCATAIRES D'UN LOGEMENT DANS LE SECTEUR PRIVE)

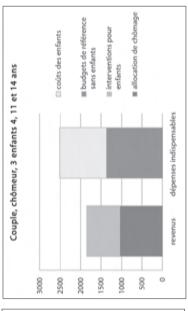


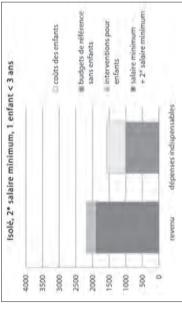


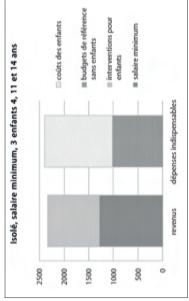












CONCLUSION

Mesurer le coût des enfants n'est pas une sinécure. Des études tant nationales qu'étrangères démontrent que l'on ne peut se prononcer de manière ferme et définitive sur le coût des enfants. Ceci est lié au fait que le revenu minimal indispensable pour les élever sans soucis, dépend étroitement des caractéristiques relatées à l'enfant et à la famille, comme l'âge des enfants, leur état de santé et leur filière d'études, leurs conditions de logement et de vie, leur nombre et le statut d'emploi des parents. Des études récentes sur le revenu supplémentaire dont doivent disposer au minimum les parents pour élever leurs enfants, vont toutes dans le même sens. Elever des enfants coûte très cher. Grosso modo, l'on peut affirmer que les familles avec de jeunes enfants ont besoin de 20 % de revenu supplémentaire par rapport aux ménages sans enfant pour compenser le coût minimal de leurs enfants. Plus les enfants grandissent, plus il faut de l'argent. Les estimations réalisées dans nos propres études et dans une récente enquête britannique font état de 30 % de revenu supplémentaire pour les enfants jusqu'à 14 ans. Ensuite, les coûts augmentent encore jusqu'à 40 % pour les adolescents et jusqu'à 47 % à 75 % pour les étudiants navetteurs des hautes écoles, voire qui résident en kot. Le coût croissant avec l'âge ne vaut qu'à la condition que les frais de garde des enfants ne soient pas pris non plus en considération. Si l'on intègre ceux-ci dans le calcul, notamment si les parents vont travailler et que leurs enfants ne peuvent être gardés par des membres de la famille ou par des amis pendant les heures de travail, le coût minimal des jeunes enfants, surtout lorsque la garde s'effectue à temps plein, sont susceptibles de gonfler fortement jusqu'à un niveau de coût comparable à celui des adolescents.

Si nous comparons le coût minimal indispensable des enfants avec les interventions financières publiques pour enfants à charge, nous constatons leur piètre efficacité dans notre pays. C'est également le cas pour les revenus les plus bas qui peuvent faire appel aux allocations majorées et à des bourses d'étude. Du fait de la progressivité de rang des allocations familiales et des avantages fiscaux pour enfants à charge, le pourcentage de couverture augmente effectivement au fur et à mesure que s'accroît le nombre d'enfants dans la famille. Toutefois, pour les familles nombreuses à revenu limité, par exemple pour les ménages avec trois enfants, les interventions pour jeunes enfants sont toujours 10 % à 20 % en dessous des frais indispensables. Chez les enfants plus âgés, ces déficits continuent à se creuser encore plus.

Que le gouvernement ne parvienne pas à couvrir pour les plus petits salaires le coût minimal des enfants, est problématique parce que l'écart de pauvreté pour les allocataires sociaux les plus fragiles continue ainsi à s'agrandir et qu'est généré un écart de pauvreté pour les ménages à un salaire ayant des revenus professionnels minimaux. Les ménages qui éprouvent déjà des difficultés sont ainsi poussés encore plus dans la précarité. Les conséquences néfastes qui en résultent pour l'enfant et pour la société ont entre-temps été suffisamment diffusées (voir e.a. De Boyser, 2008 ; Griggs

et Walker, 2008; Lahaye, Albarello, Van Gils, Williquet et Willekens, 2012). En outre, à cause des échelles d'équivalence classiques, le coût des enfants et par conséquent la pauvreté des enfants également, sont souvent sous-évalués. Et même si les interventions adéquates pour enfants à charge ne sont qu'un chaînon dans une lutte efficace contre la pauvreté chez les ménages avec enfants, outre les services publics de grande qualité (comme l'accueil des enfants, les soins de santé, l'enseignement et le logement), un taux d'emploi élevé et des allocations de sécurité sociale efficaces (Sweeney, 2007), elles forment malgré tout un maillon essentiel. Ceci a récemment été fortement souligné par Cantillon et al. (2012). Ils ont calculé l'effet qu'aurait entraîné une croissance plus forte des allocations familiales au cours des trois dernières décennies que ce n'est aujourd'hui le cas. Plus spécifiquement, ils ont chiffré l'impact que produirait la hausse des allocations familiales qui, si elles avaient suivi la hausse du niveau de bien-être de ces dernières décennies, auraient atteint un niveau de 30 % de plus que ce n'est le cas maintenant. Leurs conclusions sont claires : par rapport à aujourd'hui, la pauvreté des enfants se situerait à un niveau de rien moins que 20 % plus bas.

(Traduction)

ANNEXE 1

Le modèle de simulation standard STASIM du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck calcule les charges et avantages fiscaux et sociaux, et donc le revenu disponible net, d'hypothétiques unités décisionnelles ou types standard (p. ex. un ménage avec deux adultes, deux enfants et un salaire minimum). Pour réaliser les calculs, il convient d'émettre des hypothèses sur le nombre de membres de la famille, leur âge, l'état civil, le type d'enseignement suivi, la position sur le marché de l'emploi, le revenu professionnel, autres éléments du revenu, etc. La méthode de simulation standard est déjà couramment utilisée depuis des années dans les études sur l'impact des mesures fiscales et sociales, comme p. ex. par l'OCDE.

Le Centrum voor Sociaal Beleid a développé son modèle de simulation standard. Il l'a notamment utilisé pour calculer les taux de remplacement supplémentaires pour la Belgique (De Lathouwer e.a. 2001, Bogaerts, 2008) et l'évolution du revenu disponible net du ménage à partir d'un certain nombre d'allocations sociales de 1989 à 2003 (Cantillon e.a. 2003a). STASIM comprend la réglementation depuis 1989 jusqu'à ce jour pour les domaines politiques suivants : impôts des personnes physiques, cotisations sociales, allocations familiales, allocations de chômage, prestations d'aide sociale, indemnités de maladie et allocations d'invalidité, allocations des personnes handicapées, pensions, frais de garde des enfants et salaires (minimaux).

Aussi, les simulations standard sont souvent utilisées pour évaluer la pression fiscale et parafiscale sur le revenu du ménage pour différents types de famille et pour diverses opérations de comparaison : la situation sur le plan des revenus avant et après un changement de la composition de ménage ou la situation socioéconomique (p. ex. de chômeur à actif) ; la situation de revenu d'un type de ménage donné avant et après l'introduction d'une mesure politique déterminée ou des comparaisons à travers le temps et entre divers pays.

Via le projet FLEMOSI (voir la partie consacrée aux microsimulations pour de plus amples informations ou www.flemosi.be), le modèle de simulation standard sera mis à la disposition d'un public plus large. Par le biais d'une collaboration avec le VDAB, l'on cherche également une applicabilité plus étendue pour les demandeurs d'emploi. L'objectif est de réaliser un calcul plus réaliste de leurs revenus de ménage nets en cas d'un emploi concret.

Les calculs s'établissent au départ d'un chômage de longue durée (allocation minimale et maximale) ou d'une dépendance à l'allocation d'intégration et d'un examen du rapport financier lors de la transition vers un emploi pour un large éventail de salaires en partant du salaire interprofessionnel minimum (RMMMG) et allant jusqu'à 200 % du salaire minimum par tranche de 10 %. Pour le mois de janvier 2008, le salaire interprofessionnel minimum s'élève à 1.360,71 pour un travailleur salarié d'au moins 22 ans et ayant 1 année d'ancienneté, y compris les congés payés. Converti en un salaire mensuel brut, ce salaire s'établit à 1256,04 EUR par mois.

TABLEAU B.1: HAUTEUR DU SALAIRE MENSUEL BRUT, 1er JANVIER 2008, BELGIQUE

En % du RMMMG	Salaire mensuel brut
100	1256,04
110	1381,64
120	1507,25
130	1632,85
140	1758,46
150	1884,06
160	2009,66
170	2135,27
180	2260,87
190	2386,48
200	2512,08

Source: calculs propres CSB.

Les calculs sont effectués au niveau du ménage pour différents types de familles et sur une base annuelle. Les montants s'appliquent au 1er janvier et ont été extrapolés sur une année complète. Un calcul immédiat est réalisé de tous les effets fiscaux et autres. Ce sont des simplifications importantes parce qu'en pratique, certains revenus ne sont pas perceptibles immédiatement (p. ex. double pécule de vacances) et que la fiscalité n'est connue que lors de l'établissement de l'impôt définitif. Les mesures sont simulées pour autant qu'elles soient en vigueur au 1er janvier de l'année concernée.

Dans le cas de non-actifs, il est tenu compte des allocations de remplacement (allocation de chômage et allocation d'intégration) ainsi que des allocations supplémentaires (allocations familiales majorées).

Il est tenu compte des prestations qui compensent l'éventuelle perte de revenus en cas de travail à temps partiel, plus précisément l'allocation de garantie de revenu pour les chômeurs (AGR) et l'exonération sur les moyens de subsistance pour l'intégration socioprofessionnelle des bénéficiaires de l'allocation d'intégration (ISP).

Avec l'allocation d'intégration, les aides financières complémentaires (p. ex. supplément pour frais de logement) ne sont pas prises en considération parce que celles-ci sont attribuées de manière particulièrement discrétionnaire (cfr. Van Mechelen et Bogaerts, 2008). D'autres tarifs sociaux ne sont pas non plus pris en compte (tarif social pour le gaz, l'eau, l'électricité, le téléphone, réduction sur les transports publics, etc.). Ces avantages diminuent le surrapport financier du travail (ou augmentent le piège à l'emploi).

Les frais de garde des enfants ont été intégrés et calculés d'un point de vue fiscal pour les familles monoparentales et les ménages comptant 2 partenaires actifs (hypothèses: 2 enfants de 2,5 et de 6 ans, avec des frais de garderie pour le benjamin). A cette fin, nous avons calculé la contribution parentale conformément aux barèmes de Kind en Gezin. Ce faisant, nous devons observer que les montants parentaux en Wallonie (ONE – l'Office de la Naissance et de l'Enfance) sont plus élevés. En cas de salaire minimum, la contribution parentale est de 6.71 EUR par jour ou 1543 EUR par an (230 jours de garde). En Flandre, ce montant parental s'élève à 3 EUR par jour ou 689 EUR par an. Par ailleurs, les contributions parentales sont aussi plus élevées dans le circuit privé que dans le réseau subventionné (cfr. CRB, 2007).

Il n'a été tenu aucun compte d'autres frais liés au travail comme les déplacements travail-domicile et inversement ou d'autres frais d'investissement (acquisition de vêtements ou d'un véhicule) (voir par exemple CRB, 2007 pour ce qui concerne les coûts des transports publics).

Dans le cas de ménages à deux salaires, l'on part de l'idée que le partenaire travaille à temps plein à 130 % du salaire minimum.

L'impôt des personnes physiques s'applique pour l'année d'imposition 2009, revenus de 2008 et tient compte (d'éventuels) avantages fiscaux dus à la garde des enfants et à un crédit d'impôt pour enfants à charge. Dans les calculs, il est également tenu compte des centimes additionnels communaux à 7 %.

Les calculs prennent en considération la diminution forfaitaire flamande de l'impôt des personnes physiques.

L'évolution de brut à net peut être résumée comme suit :

$$D = Y0 + Ybrut - SB(Y0 + Ybrut) + Tr(Y0 + Ybrut) - T(Y0 + Ybrut) - FF$$

οù

- Y0 représente le revenu brut des autres membres de la famille (le partenaire) provenant d'un emploi ou d'une allocation. Celui-ci est maintenu constant pendant le changement d'activité durant la simulation ;
- Ybrut est le revenu brut provenant d'un emploi ou d'une dépendance aux allocations :
- SB restitue la hauteur des cotisations sociales du travailleur qui sont prélevées sur les revenus présents;
- Tr est la somme des transferts sociaux auxquels le ménage a droit. Ce faisant, il s'agit de l'allocation de garantie de revenu, de l'intégration socioprofessionnelle et des allocations familiales ;
- T est l'ensemble des charges d'impôt sur le revenu du ménage (y compris la contribution spéciale pour la sécurité sociale et la réduction flamande sur l'impôt des personnes physiques);
- FF représente les frais fixes, liés à l'emploi. Dans ces simulations ne sont repris que les frais de garde des enfants.

ANNEXE 2: ADEQUATION DES INTERVENTIONS FINANCIERES POUR QUELQUES TYPES DE FAMILLES DANS DIVERSES SITUATIONS SOCIOECONOMIQUES (STASIM)

TABLEAU B.2. : INTERVENTIONS FINANCIERES ET COUT DES ENFANTS DANS LES FAMILLES AVEC UN ENFANT, MONTANTS MENSUELS 2012

			:		Total	
	Coût enfant	Bourse d'étude	Alloc. famil.	Avantages fiscaux	interventions financières	Pourcentage de couverture
Enfant de moins d 3 ans dans familles monoparentales	noparentales					
Chômeur	336	0	131	0	131	39
Invalide	336	0	182	0	182	54
Allocation d'intégration	336	0	131	35	166	49
Emploi, salaire minimum	457	0	131	123	254	95
Emploi, 2 x salaire minimum	562	0	28	173	260	46
Enfants de moins de 3 ans dans familles biparentales	oiparentales					
Chômeur	294	0	131	35	166	99
Invalide	294	0	182	35	217	74
Allocation d'intégration	294	0	131	35	166	56
Emploi un salaire, salaire minimum	294	0	28	53	140	48
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	294	0	28	46	133	45
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	637	0	<i>L</i> 8	131	218	34
Enfants de 3 à 5 ans dans familles monoparentales	arentales					
Chômeur	363	7	131	0	138	38
Invalide	363	7	182	0	189	52

Allocation d'intégration	363	7	131	30	168	46
Emploi, salaire minimum	496	7	131	128	266	54
Emploi, 2 x salaire minimum	496	7	87	134	228	46
Enfants de 3 à 5 ans dans familles biparentales	ales					
Chômeur	323	7	131	35	173	53
Invalide	294	7	182	29	217	74
Allocation d'intégration	294	7	131	30	168	57
Emploi, un salaire, salaire minimum	323	7	87	39	132	41
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	323	7	87	32	126	39
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	456	0	87	94	180	40
Enfants de 6 à 11 ans dans familles monoparentales	parentales					
Chômeur	463	12	161	0	173	37
Invalide	463	12	212	0	224	48
Allocation d'intégration	463	12	161	30	203	44
Emploi, salaire minimum	596	11	161	128	300	50
Emploi, 2 x salaire minimum	965	0	102	134	236	40
Enfants de 6 à 11 ans dans familles biparentales	ntales					
Chômeur	420	12	161	35	208	50
Invalide	420	12	212	29	252	09
Allocation d'intégration	420	12	161	30	203	48
Emploi, un salaire, salaire minimum	419	11	102	39	151	36
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	419	0	102	32	134	32
Emploi, deux salaires, salaire minimum +	552	0	102	94	196	35
2 x salaire minimum						
Enfants de 12 à 17 ans dans familles monoparentales	parentales					
Chômeur	618	44	177	0	221	36
Invalide	618	44	228	0	272	44

Allocation d'intégration	618	44	177	30	251	41
Emploi, un salaire, salaire minimum	618	39	177	71	288	47
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	618	0	110	0/	180	29
Enfants de 12 à 17 ans dans familles biparentales	arentales					
Chômeur	295	44	177	35	256	45
Invalide	295	44	228	29	300	53
Allocation d'intégration	295	44	177	96	251	44
Emploi, un salaire, salaire minimum	895	39	110	39	188	33
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	895	0	110	32	142	25
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	295	0	110	32	142	25
Enfants + 18 ans (étudiant navetteur) dans familles monoparentales	ns familles monopa	urentales				
Chômeur	701	181	190	0	371	53
Invalide	701	181	240	0	422	09
Allocation d'intégration	701	181	190	30	401	57
Emploi, salaire minium	701	162	190	71	423	09
Emploi, 2 x salaire minimum	701	0	113	70	183	26
Enfants + 18 ans (étudiant navetteur) dans familles biparentales	s familles biparen	tales				
Chômeur	651	181	190	32	406	62
Invalide	651	181	240	29	450	69
Allocation d'intégration	651	181	190	$0\mathcal{E}$	401	62
Emploi, un salaire, salaire minimum	651	162	113	39	314	48
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	651	0	113	32	145	22
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	059	0	113	32	145	22
Enfants + 18 ans (en kot) dans familles monoparentales	nonoparentales					
Chômeur	1077	302	190	0	491	46
Invalide	1077	302	240	0	542	90
Allocation d'intégration	1077	302	190	30	521	48

Emploi, salaire minimum	1087	270	190	71	531	49
Emploi, 2 x salaire minimum	1087	0	113	70	183	17
Enfants + 18 ans (en kot) dans familles biparentales	oarentales					
Chômeur	1047	302	190	35	526	95
Invalide	1047	302	240	29	571	55
Allocation d'intégration	1047	302	190	30	521	95
Emploi, un salaire, salaire minimum	1047	270	113	39	422	40
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	1047	0	113	32	145	14
Emploi, deux salaires, salaire minimum +	1047	0	113	32	145	14
2 x salaire minimum						

TABLEAU B.3 : INTERVENTIONS FINANCIERES ET COUT DES ENFANTS DANS DES FAMILLES A DEUX ENFANTS, MONTANTS MENSUELS 2012

	Coût enfant	Coût enfant Bourse d'étude	Allocations familiales	Avantages fiscaux	Total des interventions financières	Pourcentage de couverture
Enfants de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans dans familles monoparentales	dans familles mor	noparentales				
Chômeur	532	7	319	0	326	61
Invalide	532	7	370	0	377	71
Allocation d'intégration	532	7	319	70	396	74
Emploi, salaire minimum	727	7	319	219	545	75
Emploi, 2 x salaire minimum	832	0	247	277	524	63
Enfants de moins de 3 ans et de 3 à 6 ans dans familles biparentales	dans familles bipa	rentales				
Chômeur	489	7	319	70	396	91
Invalide	489	7	370	70	447	447

Allocation d'intégration	489	7	319	70	396	81
Emploi, un salaire, salaire minimum	499	7	247	124	378	92
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum 2 x salaire minimum	499	0	247	107	354	71
Emploi, 2 salaires, salaire minimum + 2 salaire minimum	206	0	247	253	501	55
Enfants de 3 à 5 ans et de 6 à 11 ans dans familles monoparentales	familles monopar	entales				
Chômeur	662	19	349	0	368	56
Invalide	662	19	400	0	419	63
Allocation d'intégration	662	19	349	70	438	99
Emploi, salaire minimum	862	19	349	221	589	89
Emploi, 2 x salaire minimum	862	2	262	228	493	57
Enfants de 3 à 5 ans et de 6 à 11 ans dans familles biparentales	familles biparenta	ıles				
Chômeur	617	19	349	70	438	71
Invalide	617	19	400	70	489	62
Allocation d'intégration	617	19	349	70	438	71
Emploi, un salaire, salaire minimum	617	19	262	106	387	63
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	617	2	262	93	357	58
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	816	0	262	185	448	55
Enfants de 6 à 11 ans et de 12 à 17 ans dans familles monoparentales	ns familles monop	oarentales				
Chômeur	958	56	395	0	451	47
Invalide	958	99	446	0	502	52

54	58	95		95	62	95	95	44	43		54	59	09	99	41		62	99	62	95
521	643	507		521	572	521	462	403	455		649	700	719	784	493		719	770	719	651
70	192	196		70	70	70	106	93	154		0	0	70	135	132		70	70	70	106
395	395	300		395	446	395	300	300	300	rentales	424	474	424	424	320	tales	424	474	424	320
95	95	10	ıtales	95	99	99	99	10	0	s familles monopa	225	225	225	225	41	s familles biparen	225	225	225	225
958	1105	1105	ns familles biparer	926	926	926	926	926	1059	s (navetteurs) dan	1192	1192	1192	1216	1216	ns (navetteurs) dan	1159	1159	1159	1159
Allocation d'intégration	Emploi, salaire minimum	Emploi, 2 x salaire minimum	Enfants de 6 à 11 ans et de 12 à 17 ans dans familles biparentales	Chômeur	Invalide	Allocation d'intégration	Emploi, un salaire, salaire minimum	Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	Enfants de 12 à 17 ans et de plus de 18 ans (navetteurs) dans familles monoparentales	Chômeur	Invalide	Allocation d'intégration	Emploi, salaire minimum	Emploi, 2 x salaire minimum	Enfants de 12 à 17 ans et de plus de 18 ans (navetteurs) dans familles biparentales	Chômeur	Invalide	Allocation d'intégration	Emploi, un salaire, salaire minimum

Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum Emploi, deux salaires, salaire minimum	1159	41	320	93	454	39
+ 2 x salaire minimum Enfants de 12 à 17 ans et de plus de 18 ans (en kot) dans familles monoparentales	s (en kot) dans fa	milles monoparen	tales			
	1593	346	411	0	757	48
	1593	346	462	0	808	51
Allocation d'intégration	1593	346	411	20	827	52
Emploi, salaire minimum	1607	346	411	135	892	95
Emploi, 2 x salaire minimum	1607	63	316	132	512	32
Enfants de 12 à 17 ans et de plus de 18 ans (en kot) dans familles biparentales	s (en kot) dans fa	milles biparentale	s			
	1551	346	411	70	827	53
	1551	346	462	20	878	27
Allocation d'intégration	1551	346	411	70	827	53
Emploi, un salaire, salaire minimum	1551	346	316	106	292	90
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	1551	63	316	93	472	30
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	1551	0	316	93	409	26

Tableau B.4: INTERVENTIONS FINANCIERES ET COUT DES ENFANTS DANS LES FAMILLES A TROIS ENFANTS, 2012, MONTANTS MENSUELS DE 2012

	Coût enfant	Bourse d'étude	Alloc.fami.	Avantages fiscaux	Total des interventions financières	Pourcentage de couverture
Enfants de moins de 3 ans, de 3 à 5 ans et de 6 à 22 ans dans familles monoparentales	t de 6 à 22 ans dar	ıs familles monopa	arentales			
Chômeur	894	19	611	105	735	82
Invalide	894	12	662	46	720	81
Allocation d'intégration	894	12	611	105	728	81
Emploi, salaire minimum	1123	12	611	331	953	85
Emploi, 2 x salaire minimum	1204	5	502	445	952	62
Enfants de moins de 3 ans, de 3 à 5 ans et de 6 à 11 ans dans familles biparentales	t de 6 à 11 ans dar	ns familles biparen	tales			
Chômeur	859	19	611	105	735	98
Invalide	859	19	662	105	982	16
Allocation d'intégration	859	19	611	105	735	98
Emploi, un salaire, salaire minimum	871	19	502	165	989	62
Emploi, un salaire 2 x salaire minimum	871	12	502	264	778	68
Emploi, deux salaires, salaire minium + 2 x salaire minimum	1285	0	502	437	939	73
Enfants de 3 à 5 ans, de 6 à 11 ans et de 12 à 17 ans dans familles monoparentales	2 à 17 ans dans fa	ımilles monoparen	ıtales			
Chômeur	1169	63	657	94	814	70
Invalide	1169	63	708	28	662	89
Allocation d'intégration	1169	63	657	105	825	71
Emploi, salaire minimum	1369	63	657	331	1051	77

Emploi, 2 x salaire minimum	1369	29	540	392	961	70
Enfants de 3 à 5 ans, de 6 à 11 ans et de 12 à 17 ans dans familles biparentales	12 à 17 ans dans f	amilles biparental				
Chômeur	1135	63	640	105	808	71
Invalide	1135	63	069	105	859	92
Allocation d'intégration	1135	63	640	105	808	71
Emploi, un salaire, salaire minimum	1141	63	540	165	768	29
Emploi, un salaire 2 x salaire minimum	1141	29	540	245	814	71
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	1335	0	540	337	877	99
Enfants de 6 à 11 ans, de 12 à 17 ans et de plus de 18 ans (navetteurs) dans familles monoparentales	e plus de 18 ans (navetteurs) dans fa	ımilles monopareı	ntales		
Chômeur	1496	237	715	94	1047	70
Invalide	1496	237	992	28	1032	69
Allocation d'intégration	1496	237	715	105	1058	71
Emploi, salaire minimum	1629	237	715	304	1257	77
Emploi, 2 x salaire minimum	1629	92	590	360	1042	64
Enfants de 6 à 11 ans, de 12 à 17 ans, et de plus de 18 ans (navetteurs) dans familles biparentales	le plus de 18 ans	(navetteurs) dans	familles biparenta	les		
Chômeur	1462	237	869	105	1040	71
Invalide	1462	237	749	105	1091	75
Allocation d'intégration	1462	237	869	105	1040	71
Emploi, un salaire, salaire minimum	1471	237	590	165	992	29
Emploi, un salaire, 2 x salaire minimum	1471	92	590	245	927	63
Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum	1596	0	590	306	968	99

Enfants de 6 à 11 ans, de 12 à 17 ans, et de plus de 18 ans (en kot) dans familles monoparentales	1888 358 719 94 1171	1888 358 770 28 1156	1888 358 719 105 1182	2021 358 719 284 1360	2021 139 625 296 1060	Enfants de 6 à 11 ans, de 12 à 17 ans et de plus de 18 ans (en kot) dans familles biparentales	1854 358 719 105 1182	1854 358 770 105 1233	1854 358 719 105 1182	1862 358 625 165 1148	1862 139 625 245 1009	1987 0 625 306 932
es monoparentales	719	770	719	719	625	es biparentales	719	770	719	625	625	625
(en kot) dans famill.	358	358	358	358	139	en kot) dans famille	358	358	358	358	139	0
le plus de 18 ans (1888	1888	1888	2021	2021	e plus de 18 ans (e	1854	1854	1854	1862	1862	1987
Enfants de 6 à 11 ans, de 12 à 17 ans, et c	Chômeur	Invalide	Allocation d'intégration	Emploi, salaire minimum	Emploi, 2 x salaire minimum	Enfants de 6 à 11 ans, de 12 à 17 ans et d	Chômeur	Invalide	Allocation d'intégration	Emploi, un salaire, salaire minimum	Emploi, un salaire 2 x salaire minimum	Emploi, deux salaires, salaire minimum + 2 x salaire minimum

6. BIBLIOGRAPHIE

Atkinson, A. B. et Micklewright, J., *Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income, Cambridge*, Cambridge University Press, 1992.

Berthoud, R. et Iacovou, M., Diverse Europe: mapping patterns of social change across the EU. Economic and Social Research Council, Swindon, 2002.

Bonsang, E., Casman, M.-T., Gérin, G. et Pestieau, P., Les contributions alimentaires pour les enfants, 2007.

Borgeraas, E. et Brusdal, R., The Costs of Children-A Comparison of Standard Budget and Income Approach, *Child Indicators Research*, 1(4), pp. 372-386,doi: 10.1007/s12187-008-9017-3, 2008.

Bradshaw, J., Budget standards for the United Kingdom, Aldershot, Avebury, 1993.

Brandolini, A., Measurement of Income Distribution in Supranational Entities: The Case of the European Union, in S. P. Jenkins et J. Micklewright (éds.), *Inequality and Poverty Re-Examined*, pp. 62-83, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G. et Salanauskaite, L., Kinderbijslagen en armoede: kan de zesde staatshervorming het immobilisme doorbreken?, Nouvelles CSB, novembre 2012, 2012.

Centrum voor budgetadvies en -onderzoek, Wat kost een student? (vol. 2ème édition), Geel, cebud, 2012.

Coemans, Y., Minimumkosten van kinderen: een basisbegrip, Gezinsbeleid in Vlaanderen, 33(4), pp. 3-16, 2005.

Coemans, Y., *Minimumkosten van kinderen berekenen: de methode van de Gezinsbond*, sur http://www.gezinsbond.be/images/stories/studie/minimumkosten-kinderen-berekenen.pdf, 2012.

De Boyser, K., Armoede en deprivatie tijdens de eerste levensjaren: ontbrekende schakel in het armoedeverhaal?, in J. Vranken, G. Campaert et D. Dierickx (éds.), *Arm Europa* (pp. 253-262), Louvain, Acco, 2008.

Förster, M. F., Jesuit, D. et Smeeding, T. M., Regional Poverty and Income Inequality in Central and Eastern Europe: Evidence from the Luxembourg Income Study, in R. Kanbur et A. J. Venables (éds.), *Spatial Inequality and Development*, pp. 311-347, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Goedemé, T. et Van Lancker, W., A; Universal Basic Pension for Europe's Elderly: Options and Pitfalls, *Basic Income Studies*, 4(1), Article 5, 26p., doi: 10.2202/1932-0183.1119, 2009.

Griggs, J. et Walker, J., The Costs of Child Poverty for Individuals and Society: a literature review, York, Joseph Rowntree Foundation, 2008.

Hirsch, D., Sutton, L. et Beckhelling, J., *The cost of a child in the twenty-first century*, Londres, Child Poverty Action Group, 2012.

Lahaye, W., Albarello, E., Van Gils, J., Williquet, M. et Willekens, T., Kinderamoede, in J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts et C. Coppée (éds.), *Armoede in België*. Jaarboek 2012, Louvain, Acco, 2012.

Mac Mahon D. C., B., Weld, G., Thornton, R. et Collins M., *The cost of a child. A consensual budget standards study examining the direct cost of a child across childhood*, Dublin, The Vincentian Partnership for Social Justice, 2012.

Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, *Vijf generaties kinderbijslag 1930-2005*, Bruxelles, ONAFTS, 2005.

Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, Kinderbijslag voor werknemers. *Schaal tegen spilindex 117,27 van kracht op 1 februari 2012*, Bruxelles, ONAFTS, 2012.

Oldfield, N., The cost of a child, in J. Bradshaw (éd.), *Budget Standards for the United Kingdom*, pp. 177-195, Aldershot, Avebury, 1993.

Oldfield, N. et Bradshaw, J., The costs of a child in a low-income household, Journal of Poverty and Social Justice, 19(2), pp. 131-143, 2011.

OMS, Manuals on Child Mental Health and Psychosocial Development, Genève, OMS, 1982.

Poesen-Vandeputte, M. et Bollens, J., Studiekosten in het secundair onderwijs? Wat het aan ouders kost om schoolgaande kinderen te hebben, Louvain, HIVA, 2008.

Renard, R., Le coût de l'enfant : approches théoriques, méthodologiques empiriques, 1985.

Storms, B., *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, Thèse de doctorat, Université d'Anvers, Anvers, 2012.

Storms, B. et Bogaerts, K., De doeltreffendheid van de minimuminkomensbescherming in België. Wat leren de referentiebudgetten?, in D. Dierckx, J. Coene et A. Van Haarlem (éds.), *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2012*, Louvain, Acco. 2012.

Storms, B., Goedemé, T. et Van den Bosch, K., Reference budgets. *Are they an alternative to the current European poverty line?*, Article présenté à la Growth, Social Protection and Inequality, Sigtuna, 2011.

Storms, B. et Van den Bosch, K., Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budget-standaard voor Vlaanderen, Louvain, Acco, 2009.

Sweeney, J., Second tier child income support: the *case for innovation, Journal* of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland, 37(8), pp. 45-94, 2007.

Thévenon, O., Assessing the costs of children: a challenge for policy, in M. T. Letablier, A. Luci, A. Math et O. Thévenon (éds.), *The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries : a Literature Review, Commission européenne*, 2009.

Van den Bosch, K. et Storms, B., Waarom een budgetstandaard voor Vlaanderen?, in B. Storms et K. Van den Bosch (éds.), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Louvain, Acco, 2009.

Van Thielen, L., Deflandre, D., Baldewijns, K., Boeckx, H., Leysens, G., Casman, M-T., Storms, B. et Van den Bosch, K., *Minibudget. Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?*, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2010.

TABLE DES MATIERES

LE DINDON DE LA FARCE. ENQUETE SUR L'EFFICACITE DES PRESTATIONS FINANCIERES POUR LES ENFANTS A CHARGE

INTR	ODUCTION	599
1.	COMMENT DETERMINER LE COUT DES ENFANTS ?	600
1.1.	METHODE INDIRECTE	601
1.2.	METHODE DIRECTE : METHODE BUDGETAIRE	603
2.	LES COUT DES ENFANTS EN BELGIQUE	604
2.1.	LE COUT MINIMAL DES ENFANTS SELON LA LIGUE DES FAMILLES	604
2.2.	LE COUT MATERIEL DES ENFANTS SELON BONSANG, CASMAN,	
	Gerin et pestieau	606
2.3.	LE COUT DES ENFANTS SELON LA METHODE BUDGETAIRE NORMATIVE	
2.4.	COUT DES ENFANTS ET FACTEURS D'EQUIVALENCE	
2.5.	CONCLUSION PROVISOIRE	612
3.	INTERVENTIONS PUBLIQUES POUR ENFANTS A CHARGE	613
3.1.	INTRODUCTION	613
3.2.	ALLOCATIONS FAMILIALES	
3.3.	INTERVENTIONS FISCALES POUR ENFANTS A CHARGE	
3.4.	LES BOURSES D'ETUDE	
3.5.	CONCLUSION PROVISOIRE	619
4.	L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DU REVENU POUR LES FAMILLES AVEC ENFANTS	620
5.	CONCLUSION	627
ANNI	EXE 1	628
ANNI	EXE 2: ADEQUATION DES INTERVENTIONS FINANCIERES POUR QUELQUES TYPES DE FAMILLES DANS DIVERSES SITUATIONS SOCIOECONOMIQU (STASIM)	ES 632
BIBLI	OGRAPHIE	642

ALLOCATIONS FAMILIALES ET PAUVRETE: LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT PEUT-ELLE ROMPRE L'IMMOBILISME?¹

PAR

BEA CANTILLON, WIM VAN LANCKER, TIM GOEDEME, GERLINDE VERBIST, LINA SALANAUSKAITE et VEERLE DE MAESSCHALCK

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

1. INTRODUCTION

Dans son discours inaugural pour la *Chaire Herman Deleeck*² (le 31 octobre 2012), Frank Vandenbroucke avait pointé du doigt la lente mais persistante hausse de la pauvreté des enfants en Belgique (Vandenbroucke, 2012). La comparaison avec d'autres pays européens nous apprend par ailleurs que sur le plan de la pauvreté des enfants, la Belgique ne peut se targuer que d'une prestation très moyenne. Des états comme la Norvège, la Finlande, le Danemark et les Pays-Bas font nettement mieux, d'une part parce que moins d'enfants sont élevés dans des familles à faible intensité de travail et d'autre part, parce que le risque de pauvreté est plus élevé en Belgique que dans les pays qui réalisent de meilleures performances. Ce dernier point indique une efficacité plus faible de la protection sociale en général et des allocations familiales en particulier (voir également à ce propos le récent article paru dans cette revue sur l'efficacité des allocations familiales pour les familles monoparentales, Van Lancker et al., 2012). Précisément à la veille de l'exécution de la sixième réforme de l'état et du transfert des allocations familiales, la question de leur efficacité sociale devient centrale.

A première vue, le système belge d'allocations familiales a connu par le passé une force de croissance considérable et un pouvoir d'adaptation particulier, avec toutes les apparences de la robustesse. Pendant longtemps, cette branche a évolué en sens ascendant. Tant le champ d'application que les prestations ont connu au fil des ans une extension systématique. En outre, le dispositif s'est constamment affiné et adapté en fonction des nouveaux besoins et des conditions changeantes, inter alia, l'intro-

⁽¹⁾ Les auteurs souhaitent expressément remercier Bérénice Storms et Aaron Van den Heede pour leur aide dans la réalisation de cet article ainsi qu'un lecteur anonyme pour ses remarques constructives.

⁽²⁾ Voir Vandenbroucke, 2012. Pour de plus amples informations sur la chaire Herman Deleeck, voir le site internet : http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be.

duction de la notion de 'ménage de fait', le règlement en matière de coparentalité ou la trimestrialisation du droit. De plus, les allocations familiales ont montré toute leur solidité en temps de possibilités budgétaires (plus) réduites. Par exemple, pendant les périodes de crise des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, quand la sécurité sociale en même temps que les finances publiques menacaient de sortir des rails, elles sont restées bien préservées malgré les projets d'également réduire les dépenses dans cette branche. Hormis la diminution de moitié des suppléments d'âge projetée au milieu des années quatre-vingt-dix, l'on n'a jamais pu mettre sur pied une majorité politique pour concrétiser ces plans. Au début des années quatre-vingt, il est vrai, les prestations familiales furent amputées pendant quelque temps de 12,39 EUR par mois par ménage³ et le treizième et le quatorzième mois d'allocations familiales pour le premier enfant⁴ supprimés ; ces mesures furent cependant flanquées d'une contribution spéciale et temporaire à charge des isolés et des ménages sans enfants⁵. Par rapport aux allocations de chômage, aux remboursements des soins de santé et aux pensions, les allocations familiales, de manière surprenante, s'en sont sorties indemnes des crises successives⁶. La force de croissance, la capacité d'adaptation et la vigueur du système ont longtemps contribué à son efficacité. Ceci vaut en premier lieu pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. En partie grâce aux allocations familiales, la pauvreté des familles avec enfants – malgré le chômage et les économies réalisées dans la sécurité sociale – n'a pas augmenté au cours des décennies soixante-dix, quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Ceci vaut en deuxième lieu aussi pour ce qui est de la couverture du système. Là où à l'origine, il ne couvrait qu'une partie de la population, au fil des ans, son champ d'application a connu une telle extension qu'il est aujourd'hui devenu quasiment universel.

Parallèlement, les allocations familiales se caractérisaient par un grand immobilisme. Ainsi, l'architecture des allocations familiales belges n'a connu aucun changement fondamental lors des décennies passées. L'universalisation (c.-à-d. les allocations familiales comme droit de l'enfant, indépendamment du statut socioprofessionnel de l'ayant droit) et la fiscalisation (c.-à-d. le fait de rendre les allocations familiales imposables) proposées dans un grand nombre de projets de réforme ne furent pas appliquées. Il est vrai que le système fut adapté aux nouvelles formes de familles plus complexes et que l'on chercha sans relâche des voies pour accommoder au mieux les pratiques d'exécution à la complexité accrue de la réglementation (par exemple la trimestrialisation, la coparentalité et le ménage de fait, ci-dessus), mais abstraction faite des mouvements de rattrapage des allocations familiales pour les indépendants

⁽³⁾ AR n° 35 du 30 mars 1982 et AR n° 37 du 30 mars 1982, complétés par AR n° 130 et 159 du 30 décembre 1982.

⁽⁴⁾ AR n° 131 du 30 décembre 1982, AR ordinaire du 30 décembre 1982, et AR ordinaire du 24 février 1983.

⁽⁵⁾ AR n° 36 du mois de mars 1982 (travailleurs salariés et personnel des administrations) et AR n° 38 de mars 1982 (indépendants).

et la réforme des allocations familiales pour les enfants handicapés, l'on ne peut parler de réformes fondamentales. Par ailleurs, le secteur des allocations familiales n'a profité que de manière limitée de la prospérité accrue (section 4).

L'érosion continue des montants des prestations s'accompagne de deux implications importantes. En premier lieu, cela signifie une diminution de la solidarité horizontale entre familles sans enfants et familles avec enfants. Les transferts pour enfants diminuent lentement mais sûrement ; dès lors, les familles sans enfants deviennent relativement plus prospères que celles avec enfants. En deuxième lieu, l'érosion de la prospérité des allocations familiales mine de plus en plus l'efficacité du dispositif. En effet, les allocations familiales parviennent toujours moins à couvrir le coût minimal et les nouveaux besoins des enfants (section 3.1). Ceci est surtout problématique pour les familles à faible revenu, chez qui les allocations familiales contribuent largement à hisser le budget disponible au-dessus du seuil de pauvreté. Parce que l'érosion des montants des prestations n'a été parée que très partiellement par l'inclusion de la sélectivité en faveur des ménages à faible revenu, les interventions financières pour les enfants sont moins bien capables de réduire la pauvreté (section 5).

Même si on ne devait pas l'attendre, la scission des allocations familiales telle que prévue dans la sixième réforme de l'état offre une occasion d'en finir avec l'immobilisme des dernières décennies évoqué plus haut et de s'engager dans de nécessaires voies de réforme (section 6). Après le calme plat d'une dizaine d'années – tant dans les discours que dans la politique –, il existe désormais un espace pour une indispensable réflexion sur le rôle des allocations familiales dans l'organisation d'une société juste et performante, caractérisée par le vieillissement.

Voici vingt ans, le CSB a examiné les voies possibles vers une plus grande efficacité dans les allocations familiales et dans les avantages fiscaux pour enfants à charge. Les auteurs écrivaient alors : "les allocations familiales et les déductions fiscales pour enfants à charge (sont) globalement d'une grande efficacité", mais encore, "malgré l'importance des moyens mis en œuvre, l'instrumentaire actuel ne parvient manifestement pas à couvrir le coût minimal des enfants dans les familles à faible revenu" (Cantillon et al., 1995, p. 32). Dans cet article, nous reprenons l'exercice. Nous examinons les caractéristiques, les dépenses et leur répartition pour les interventions financières pour les enfants (section 2), dont nous scrutons l'efficacité (section 3) : quel est le niveau de réussite des interventions financières pour : 1) supporter le coût des enfants ; 2) à réduire la pauvreté (des enfants) ? Ensuite, nous commentons l'évolution des montants des allocations familiales et des avantages fiscaux pour enfants à charge et discutons des conséquences de cette érosion sur l'efficacité des allocations familiales et des avantages fiscaux pour les enfants (sections 4 et 5). Nous terminons par des réflexions sur la réforme de l'état (section 6) et sur la possibilité de réformer les allocations familiales.

INTERVENTIONS FINANCIERES EN FAVEUR DES ENFANTS EN BELGIQUE

2.1. INSTRUMENTS POLITIQUES

Aujourd'hui, le gouvernement fédéral soutient financièrement les familles avec enfants via la sécurité sociale et la fiscalité⁷. La sécurité sociale organise cette aide par l'intermédiaire des allocations familiales. En première instance, tous les enfants de Belgique bénéficient des allocations familiales. Ce droit n'est pas universel, mais dépend du statut sur le plan de l'emploi de(s) (d'un des) parents. Cette structure socioprofessionnelle engendre la coexistence de quatre régimes différents: pour les travailleurs salariés, les fonctionnaires et les indépendants et depuis 1972, également les prestations familiales garanties pour les ménages qui ne tombent pas dans l'une des trois premières catégories. Ces systèmes n'ont pas seulement leur propre administration et financement, mais encore des modalités différentes quant aux montants et aux conditions d'octroi. Chaque régime établit une distinction entre le rang⁸ et l'âge de l'enfant⁹. Ces montants de base peuvent encore être complétés par un supplément social pour enfants handicapés et enfants de chômeurs de longue durée, d'invalides et de retraités ou par un supplément pour monoparents (introduit en 2007, voir ci-après). Dans un souci d'exhaustivité, mentionnons encore que les ménages touchent à la naissance ou à l'adoption d'un enfant une prime (prime de maternité ou prime d'adoption) et que les familles avec enfants se voient allouer un supplément annuel¹⁰. La prime de maternité et la prime d'adoption ne sont pas reprises dans les calculs que nous présentons plus loin dans cet article.

Les familles avec enfants sont également soutenues via l'impôt des personnes physiques. Chaque contribuable de notre pays a droit à l'exonération fiscale d'une partie de son revenu. Ce minimum non taxé est augmenté par enfant fiscalement à charge. L'exonération est la plus petite pour les premiers enfants et la plus grande pour le quatrième enfant et les suivants. Depuis la réforme de l'impôt des personnes physiques en 2001, les familles dont le revenu est inférieur au minimum non imposable peuvent aussi bénéficier d'avantages fiscaux pour leurs enfants à charge. Depuis l'année d'imposition 2003 (revenus 2002), la partie non utilisée des montants fiscalement exonérés pour enfants à charge est convertie en un crédit d'impôt

⁽⁷⁾ Les Gouvernements régionaux interviennent dans les frais d'enseignement via des subsides scolaires et des bourses d'étude en liaison avec les revenus. Ces instruments politiques ne sont pas pris en considération ci-après mais nous renvoyons le lecteur intéressé à Ghysels et Van Lancker (2009) et Storms et Bogaerts (2012) pour de plus amples informations.

⁽⁸⁾ Progressivité de rang : le 2ème enfant touche plus que le 1er, le 3ème plus que le 2ème. A partir du troisième rang, les montants sont équivalents aujourd'hui.

^{(9) 0-6} ans, 6-12 ans, 12-18 ans et 18-25 ans si l'enfant poursuit des études.

⁽¹⁰⁾ Initialement introduit en 2006 sous la dénomination 'prime scolaire' et accordé via une augmentation des suppléments d'âge.

remboursable plafonné. Par ailleurs, avec cette réforme, l'augmentation du montant non imposable pour les monoparents non mariés ou veufs/ves a été étendue à d'autres familles monoparentales (principalement ceux qui ont divorcé).

2.2 RAISONNEMENT

Les interventions financières pour enfants sont caractérisées par une logique de redistribution horizontale (des familles sans enfants aux familles avec enfants), intergénérationnelle (des ménages plus vieux aux ménages jeunes) et verticale (des revenus supérieurs aux revenus inférieurs). Les allocations familiales cèlent, depuis leur origine, des motivations et des objectifs très divers : l'insuffisance dans le courant des années vingt et trente des salaires des ouvriers, et la pauvreté et la crise sociale qui en résultent ; le souci de la dénatalité pendant l'entre-deux-guerres et le besoin d'une population professionnelle en forme dans l'environnement concurrentiel de la fin du 19ème et du début du 20ème siècle. L'architecture des allocations familiales universelles financées par des cotisations patronales découle de la pratique d'un nombre croissant de chefs d'entreprise à partir des années vingt d'octroyer à leurs ouvriers avec enfants des suppléments forfaitaires au salaire.

L'objectif initial de politique salariale est devenu moins présent. On privilégia le «Lastenausgleich» (péréquation des charges) et le régime des allocations familiales s'est de plus en plus mué en un instrument de redistribution horizontale. Partant de l'idée que la société avait tout intérêt que les enfants puissent grandir dans des conditions optimales, une partie de la charge financière de leur éducation a été répartie sur toute la population via les allocations universelles. Par le biais de suppléments, en principe, égaux pour chaque enfant indépendamment de la hauteur du revenu de sa famille, l'on intervient financièrement dans le coût qu'engendre le fait d'être parent, ce qui entraîne une redistribution horizontale. Ceci comporte aussi une logique intergénérationnelle, car les familles avec enfants contribuent deux fois : une première fois pour les pensions de la génération actuelle de retraités et une seconde fois pour l'investissement dans leurs enfants qui devront également intervenir plus tard pour couvrir le coût du vieillissement (Berghman, 2006; Cantillon et Goedemé, 2006). Le principe de redistribution verticale (des revenus supérieurs vers les revenus inférieurs) dans les allocations familiales est plus récent. Au départ d'une logique de lutte contre la pauvreté, la structure universelle de base est complétée depuis les années soixante-dix d'une couche sélective : suppléments sociaux pour bénéficiaires d'allocations, pour familles monoparentales, prestations familiales garanties, et cetera. Pour les ménages qui doivent s'en sortir avec peu de revenu, le coût des enfants est en effet plus lourd à supporter; pour ces familles, il est bien plus difficile de donner à leurs enfants les mêmes chances que ceux qui grandissent dans une famille au pouvoir d'achat plus élevé. Parce que les enfants ne peuvent pas choisir eux-mêmes dans quelle famille ils naissent, investir davantage dans les familles qui endurent plus de difficultés à supporter le coût des enfants est une question d'équité.

Nous avons vu dans la section précédente que, dans notre pays, l'ensemble des interventions financières pour les enfants outre les allocations familiales comportent également des avantages fiscaux qui sont accordés dans le cadre de l'impôt des personnes physiques aux familles avec des enfants à charge. Les augmentations des montants non imposés pour enfants à charge, pouvant être considérées comme une forme supplémentaire d'allocations familiales, en constituent l'exemple le plus important. Dans le cadre de ces avantages fiscaux également prévaut l'idée de la redistribution horizontale : un ménage avec enfants paye ainsi moins d'impôts qu'un ménage sans enfants à revenu imposable égal. En matière de lutte contre la pauvreté, ces abattements fiscaux obtiennent traditionnellement des scores plus faibles, parce que les revenus les plus bas ont moins l'occasion d'en profiter. Comme nous l'avons déjà signalé, la réforme de l'impôt des personnes physiques de 2001 y a en quelque peu remédié parce que ce crédit d'impôt a été rendu partiellement remboursable. Le dosage des critères de répartition horizontale et verticale dans les interventions pour enfants représente le principal enjeu des politique sociales¹¹.

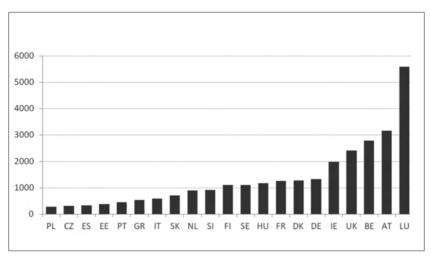
2.3. DEPENSES ET REPARTITION

Selon les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)¹², les autorités fédérales ont consacré en 2007 6,64 milliards EUR aux allocations familiales (4,78 milliards EUR) et aux avantages fiscaux pour enfants à charge (1,86 milliard EUR). Ceci est beaucoup en comparaison avec d'autres Etats membres européens (figure 1). Du point de vue des dépenses moyennes par enfants, la Belgique n'est dépassée que par l'Autriche et le Luxembourg. En définitive, la Belgique continue à se caractériser, depuis une vingtaine d'années (Bradshaw et al., 1993), par l'affectation de gros moyens. Au cours de ces vingt dernières années, toutefois est apparu un glissement dans le mode de répartition de ces dépenses sur les différentes catégories de revenus de la société. Avant les années '90, Cantillon et al. (1995) écrivaient dans ce contexte : "les allocations familiales belges et les déductions fiscales (sont) largement réparties sur toutes les catégories de prospérité de la population". Néanmoins, les dépenses réalisées dans le cadre du régime des allocations familiales et (surtout) de la fiscalité ont moins bénéficié aux déciles de revenus les plus bas. Le tableau 1 démontre que la part de l'intervention financière pour enfants aujourd'hui accordée aux groupes de revenus les plus modestes est significativement plus grande que voici vingt ans. Ceci doit naturellement être interprété en fonction du nombre accru d'enfants dans les catégories des revenus les plus faibles, mais la différence est très nette.

⁽¹¹⁾ La discussion autour de la prime flamande pour enfant également était centrée sur cette question, voir Van Mechelen et Vandenbroucke, 2012.

⁽¹²⁾ Voir Adema, 2011 et la base de données des Social Expenditures (SOCX), http://www.oecd.org/els/social/expenditure.

FIGURE 1: DEPENSES MOYENNES PAR ENFANT POUR LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET AVANTAGES FISCAUX POUR ENFANTS A CHARGE, PAYS EUROPEENS, 2007 (EXPRIMEES EN PARITES DE POUVOIR D'ACHAT¹³)



Source: Van Lancker et Ghysels, 2013.

TABLEAU 1: REPARTITION EN POURCENTAGE DES MONTANTS GLOBAUX DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DES AVANTAGES FISCAUX POUR ENFANTS A CHARGE D'APRES LES DECILES STANDARDISES DE REVENUS, BELGIQUE, 2010

Décile		1997		2010				
	Allocations familiales	Avantage fiscal	Nombre moyen d'enfants	Allocations familiales	Avantage fiscal	Nombre moyen d'enfants		
1	9,6	0,9	1,10	13,3	8,3	1,38		
2	9,0	5,7	0,95	11,0	8,8	1,20		
3	8,9	10,0	0,96	10,0	10,5	1,11		
4	10,2	11,8	1,07	9,6	10,6	1,06		
5	10,2	12,8	1,13	10,0	11,2	1,30		
6	10,9	12,3	1,17	10,9	12,5	1,30		
7	11,7	12,4	1,21	9,4	10,3	1,07		
8	11,2	13,7	1,28	10,3	11,5	1,40		
9	10,5	12,5	1,17	7,7	7,9	0,79		
10	7,7	7,8	0,81	7,9	8,4	0,78		
Total	100	100	1,09	100	100	1,14		

Source : propres calculs sur la base de MISIM pour 1997 et MEFISTO/EUROMOD pour 2010. Les déciles sont basés sur le revenu disponible équivalent du ménage.

⁽¹³⁾ La conversion en parités de pouvoir d'achat traduit ce que l'on pourrait acheter comme biens et services dans un pays donné, compte tenu des différences de prix entre les pays.

A la base de ce virage, l'on trouve outre des changements dans la position relative des revenus des jeunes et des aînés, des changements de politique, car pendant la période prise en compte, le régime des allocations familiales a été soumis à plusieurs adaptations. Bien que ces réformes ne fussent pas systémiques et ne changeassent rien de fondamental au système des allocations familiales, elles eurent néanmoins pour effet de rendre de fait le système plus sélectif. Sous cet angle est importante la diminution du supplément d'âge pour enfants du rang 1 qui eut lieu en 1997 comme mesure d'économie mais qui ne touchait pas les enfants bénéficiant d'une prestation sociale. Par ailleurs, il v eut une nouvelle extension des dispositifs sélectifs du fait de l'introduction d'une prime pour les monoparents en 2007 (y compris un supplément complémentaire à partir du troisième enfant pour les ménages qui bénéficiaient déjà d'un supplément) (Office national allocations familiales des travailleurs salariés, 2011). En outre, le degré réel de sélectivité du dispositif a encore été renforcé à la suite de l'évolution du nombre d'enfants qui ont droit à une forme ou l'autre des prestations sociales : p. ex., une très forte hausse (de 10 % au début des années soixante-dix à environ 18 % en 2004) du nombre d'enfants bénéficiant d'allocations familiales majorées (ONAFTS, 2005). Le tableau 2 indique la répartition du total des dépenses pour les montants de base et pour les prestations sociales d'après les catégories de revenus. Nous voyons clairement que les suppléments sociaux se concentrent dans les déciles de revenus les plus modestes. En d'autres termes, les éléments de sélectivité aboutissent manifestement chez les revenus équivalents les plus bas.

TABLEAU 2: REPARTITION EN POURCENTAGE DES FAMILLES BENEFICIAIRES DE SUPPLEMENTS FAMILIAUX ORDINAIRES ET DE SUPPLEMENTS SOCIAUX, BELGIQUE, 2010

Décile	Supplément familial ordinaire	Supléments sociaux
1	5,3	44,9
2	6,9	24,1
3	8,4	15,6
4	9,6	8,3
5	11,6	4,1
6	13,0	1,1
7	12,1	1,3
8	13,4	0,2
9	10,2	0,4
10	9,6	0,0

Source : propres calculs sur la base MEFISTO/EUROMOD. Les déciles sont basés sur le revenu disponible équivalent du ménage.

La plus grande sélectivité des allocations familiales de ces vingt dernières années ne signifie cependant pas pour autant que le système soit devenu in globo un système sélectif. Les dépenses pour les allocations familiales continuent à se répartir de manière relativement homogène sur toutes les catégories de revenus et les dépenses fiscales continuent à favoriser principalement les familles mieux nanties. A ce jour, le point principal du système des allocations familiales reste horizontal. Ceci est également confirmé par les études comparatives internationales : par rapport à beaucoup d'autres pays européens, les montants supplémentaires pour des catégories spécifiques, telles familles monoparentales ou ménages de chômeurs, ne sont pas très élevés (Van Lancker et al., 2012).

En matière de fiscalité, la réforme de l'impôt des personnes physiques (à partir de l'année de revenus 2001) a eu pour effet d'accroître l'avantage fiscal pour les enfants des catégories de revenus les plus modestes. Mieux tenir compte de la charge des enfants était d'ailleurs l'une des lignes de force de cette réforme. Malgré cela, le profit de cet abattement continue largement à bénéficier aux revenus les plus élevés. Dans le tableau 3, nous comparons les montants mensuels moyens par enfant pour les allocations familiales et les dépenses fiscales pour enfants à charge. Un enfant dans les déciles les plus bas perçoit en moyenne un montant plus important d'allocations familiales qu'un enfant dans les déciles les plus élevés, alors que le contraire s'applique aux avantages fiscaux pour enfants à charge. Les ménages avec enfants des catégories de revenus les plus modestes retirent proportionnellement un plus grand avantage de l'intervention financière que le gouvernement fédéral octroie via la sécurité sociale que de celle qui est attribuée via la fiscalité.

TABLEAU 3: MONTANTS MENSUELS MOYENS DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DES AVANTAGES FISCAUX POUR ENFANTS A CHARGE D'APRES LES DECILES DE REVENUS STANDARDISES, CORRIGES POUR LE NOMBRE MOYEN D'ENFANTS PAR DECILE, FAMILLES AVEC ENFANTS, BELGIQUE, 2010, EN EUR

Décile	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alloc. famil. moyenne par enfant	160	165	152	151	146	143	136	144	129	128
Déduction fiscale moyenne par enfant	34	43	52	54	57	57	51	54	45	46

Source : propres calculs sur la base MEFISTO/EUROMOD. Les déciles sont basés sur le revenu disponible équivalent du ménage.

EFFICACITE ET EFFICIENCE DE LA POLITIQUE

3.1. LE COUT DES ENFANTS

3.

Ci-dessus, nous avons vu que le gouvernement fédéral tente de compenser les frais qui découlent du fait d'être parent via les allocations familiales et les avantages fiscaux pour enfants à charge. Dans quelle mesure, ces interventions gouvernementales réussissent-elles à couvrir le coût minimal des enfants (dimension horizontale) ?

Pour déterminer ce que coûte un enfant, nous recourons ici à des budgets de référence. Ceux-ci permettent de se prononcer sur la quantité de moyens financiers que les individus ont au moins besoin pour participer dignement à la société. Au départ d'un cadre normatif général sur la participation à la société et les besoins humains, des experts ont réalisé, en étroite collaboration avec les ménages qui doivent nouer les deux bouts avec un revenu limité, la traduction de biens et de services sous forme de paniers concrets (voir Storms, 2012 : Storms et Van den Bosch, 2009 pour de plus amples informations). Ces budgets de référence peuvent être utilisés comme seuil normatif de revenus qui indique en dessous de quel revenu il devient difficile de participer pleinement à la société. Cette méthode a pour inconvénient de ne permettre que de se prononcer sur les coûts qui sont au minimum indispensables pour tous les enfants. Parce que les budgets de référence se réfèrent à un seuil en dessous duquel il est quasiment impossible à quiconque de participer pleinement à la société, le coût des enfants qui en découle représente un seuil minimal. Les enfants avec des besoins spécifiques à la suite par exemple d'une maladie, d'un handicap ou de difficultés d'apprentissage ont davantage de besoins. Il est donc important de garder à l'esprit que le coût des enfants que nous présentons ici ne reflète pas 'le coût moyen d'un enfant', mais bien le 'coût minimal d'un enfant'.

Au tableau 4, nous montrons le coût minimal des enfants, tel que déduit de ces budgets de référence (pour l'année 2012) et son degré de couverture grâce à la conjonction des allocations familiales et des avantages fiscaux. Nous indiquons le coût des enfants pour quatre types de ménages (isolés et couples, avec et sans emploi) pour 1, 2 et 3 enfants à charge. Pour les ménages d'actifs, nous illustrons le coût des enfants avec et sans recours à la garde des enfants.

TABLEAU 4 : COUT DES ENFANTS ET INTERVENTIONS FINANCIERES POUR LES FAMILLES TYPES AVEC 1, 2 ET 3 ENFANTS A CHARGE, MONTANTS MENSUELS EN EUR, MONTANTS POUR 2012

	1 enfant			2 (enfants		3 enfants		
Isolé	Revenu d'inté- gration	Salaire minimum		Revenu d'inté- gration	Salaire minimum		Revenu d'intég- ration	Salaire minimum	
		-КО	+KO		-КО	+KO		-КО	+KO
Coût enfant	336	336	457	532	531	727	894	894	1123
Allocations familiales	131	131	131	319	319	319	611	611	611
Avantage fiscal	35	86	123	70	154	219	105	284	331
Couverture (%)	49	65	56	74	89	75	80	100	84
Couple	Revenu d'inté- gration		alaire mum	Revenu d'inté- gration		alaire mum	Revenu d'inté- gration		salaire imum
Coût enfant	294	29	4	489	49	99	859	8	71
Allocations familiales	131	87	7	319	24	47	611	5	02
Avantage fiscal	35	40	5	70	10	07	105	2	64
Couverture (%)	56	4:	5	81	7	1	83		88

Source : calculs par Bérénice Storms. -/+FG = sans ou avec frais de garde. Un monoparent est occupé au salaire minimum, les couples d'actifs touchent deux salaires au salaire minimum. Les sans-emploi sont censés percevoir une allocation d'intégration. L'âge des enfants est défini comme suit : un enfant de moins de 3 ans, deux enfants âgés de moins de 3 ans et de 6 ans, et trois enfants dont l'un a moins de trois ans, l'autre entre 3 et 6 ans et le dernier entre 6 et 12 ans.

Nous voyons que les montants pour les allocations familiales et les avantages fiscaux pour enfants à charge ne couvrent pas le coût minimal des enfants, même quand les montants de base sont complétés par des compléments sociaux ; hormis pour un monoparent avec trois enfants qui travaille et n'a pas de frais de garde (et peut donc toujours compter sur la garde informelle des grands-parents, ce qui n'est guère une hypothèse réaliste). Si nous prenons en compte les frais de garderie, l'image s'assombrit encore. L'on observe toutefois que le pourcentage de couverture s'accroît en fonction de l'augmentation du nombre d'enfants dans la famille à la suite de la progressivité de rang des allocations familiales et des avantages fiscaux pour enfants à charge. En d'autres termes, les suppléments de rang ont pour effet une nécessaire

correction du degré de couverture. Le revers de la médaille, c'est que les ménages avec enfant unique sont les moins bien lotis : les allocations familiales et les avantages fiscaux ne couvrent que la moitié voire moins du coût minimal des enfants.

3.2. INTERVENTIONS FINANCIERES POUR ENFANTS ET PAUVRETE (ENFANTINE)

Sur le plan de la pauvreté enfantine, la Belgique est passée du niveau 'best practice' des années quatre-vingt à un niveau simplement moyen aujourd'hui (Bradshaw et al., 1993; ONAFTS, 2010). Aujourd'hui, nous en sommes même au point que le risque de pauvreté se déplace des aînés sur les enfants et les jeunes (Vandenbroucke, 2012). Entre 2005 et 2009, la pauvreté enfantine dans notre pays a significativement augmenté, de 15,3 à 18,1 %, tandis qu'au cours de la même période, la pauvreté chez les + de 65 ans a connu une baisse sensible de 23,2 à 19,4 %. Cependant, ces chiffres cachent un fort gradient régional : alors qu'entre 2005 et 2009, le risque de pauvreté chez les enfants est resté stable en Flandre entre 10 et 11 %, ce même risque en Wallonie a enregistré une hausse de 19,2 à 24,2 % (pour Bruxelles, nous ne disposons pas de chiffres fiables).

En comparaison avec les pays européens qui obtiennent de meilleurs résultats sur le plan de la pauvreté enfantine, en Belgique, un nombre plus élevé d'enfants vivent dans des ménages à faible intensité de travail (c.-à-d. des familles où moins de la moitié du potentiel de travail est utilisée) et ils sont aussi plus souvent pauvres (Vandenbroucke, 2012). Les études comparatives internationales démontrent que les interventions financières en faveur des familles avec enfants peuvent jouer un rôle important dans la diminution du risque de pauvreté chez les enfants (Bradshaw, 2010; Immervoll et al., 2001). Dans ce qui suit, nous vérifions jusqu'où, le dispositif belge d'allocations familiales et d'avantages fiscaux diminue le risque de pauvreté des enfants et des familles. A cette fin, nous recourons au modèle de microsimulation MEFISTO/EUROMOD qui nous permet de calculer l'impact des allocations familiales et des avantages fiscaux pour enfants à charge sur le risque de pauvreté des enfants et des ménages¹⁴.

La première colonne du tableau 5 (la 'valeur de départ', le risque de pauvreté sans tenir compte de l'impact des allocations familiales et des avantages fiscaux) indique que les familles monoparentales et les familles nombreuses risqueraient de connaître un risque de pauvreté relativement élevé sans les allocations familiales et les avantages fiscaux. L'impact de ces interventions sur le risque de pauvreté des familles nombreuses ayant trois (diminution de 17 points de pourcentage), quatre ou plus

⁽¹⁴⁾ Les simulations avec le modèle de microsimulation EUROMOD s'effectuent sur la base des données sur les revenus de l'année 2007 qui ont été convertis en niveau de prix de 2010 et selon les règles des allocations familiales et de la fiscalité telles qu'elles étaient d'application en 2010. Les risques de pauvreté sont calculés sur la base de ces montants simulés et, de ce fait, peuvent parfois s'écarter des chiffres EUROSTAT officiels.

d'enfants (diminution de 30 points de pourcentage), et des monoparents (diminution de 20 points de pourcentage) est dès lors considérable. Chez les enfants, le risque de pauvreté est presque diminué de moitié (une baisse de 14 points de pourcentage). Chez toutes les familles avec enfants, le risque de pauvreté est réduit de 12 points de pourcentage du fait de la conjonction des allocations familiales et des avantages fiscaux. Le gros de la réduction de pauvreté est obtenu grâce aux allocations familiales. Bien que désormais, les revenus les plus bas tirent également profit des avantages fiscaux (depuis la réforme de 2001, voir ci-dessus), et étant donné les moyens moindres qui sont affectés en comparaison avec les allocations familiales, nous observons que les avantages fiscaux jouent un rôle nettement moins important dans la réduction de la pauvreté que les allocations familiales.

TABLEAU 5: REDUCTION DE LA PAUVRETE GRACE AUX ALLOCATIONS FAMILIALES ET AUX AVAN-TAGES FISCAUX POUR ENFANTS A CHARGE POUR LES ENFANTS ET LES FAMILLES AVEC ENFANTS, BELGIQUE, 2010

	Risque de	Réductiio:	Risque de pauvreté				
	pauvrete sans allocations familiales et avantages fiscaux	Alloca- tions familiales	Avantages fiscaux	Effet combiné	après allocations familiales et avantages fiscaux		
Toutes les familles avec enfants	27,0	8,9 ***	3,0 ***	11,9 ***	15,1		
Familles avec:	Familles avec:						
1 enfant	16,8	3,4 ***	1,1 ***	4,0 ***	12,9		
2 enfants	22,8	7,3 ***	2,3 ***	9,7 ***	13,1		
3 enfants	30,1	12,5 ***	4,8 ***	16,7 ***	13,4		
4+ enfants	59,3	21,2 ***	6,9 ***	30,0 ***	29,2		
Monoparent	60,0	16,2 ***	5,2 ***	19,9 ***	40,1		
Couple avec enfants	21,7	7,4 ***	2,5 ***	10,5 ***	11,2		
Pauvreté enfantine (0-17j)	31,4	10,8 ***	3,7 ***	14,3 ***	17,1		

Source : propres calculs sur la base MEFISTO/EUROMOD. Signifiance: *** p < 0,05.

Le tableau 5 montre clairement que les allocations familiales (peuvent) avoir un impact important sur le risque de pauvreté des enfants et des ménages avec enfants. La question est alors de savoir si cela suffit. La dernière colonne du tableau 5 indique le risque de pauvreté des enfants et des familles avec enfants en Belgique malgré les allocations familiales et les avantages fiscaux. Il s'agit donc de familles qui, malgré la perception des allocations familiales et des avantages fiscaux restent soumises à l'insécurité d'existence. Nous voyons immédiatement que les ménages qui connaissent une baisse assez forte du risque de pauvreté, comme les familles monoparentales et les familles nombreuses, restent quand même très fragilisés. Leur risque de pauvreté est plus élevé que le risque de pauvreté moyen pour les familles avec enfants. La pauvreté enfantine également reste aussi élevée avec 17 %.

Ci-dessus (section 2.3), nous avons indiqué que les suppléments sociaux, les éléments de sélectivité dans le système belge des allocations familiales, aboutissent progressivement chez les groupes aux revenus les plus bas. Quel rôle tiennent ces suppléments dans la réduction de la pauvreté ? Le tableau 6 dépeint le risque de pauvreté avant et après la perception des suppléments sociaux chez les enfants et chez les familles qui ont droit à ces dispositifs. Nous voyons une fois encore que les suppléments sociaux aboutissent dans les familles qui courent un grand risque de vivre dans la pauvreté : 60 % des familles avec enfants qui ont droit à des suppléments sociaux en sont menacées. Néanmoins, remarquons aussi que l'impact des suppléments sociaux sur le risque de pauvreté n'est pas si important : la pauvreté diminue de 7 % (4,4 points de pourcentage). Le poids de la sélectivité et donc de la solidarité verticale, dans le système belge des allocations familiales est très léger, ce qui s'exprime aussi dans l'impuissance relative de réduire de manière substantielle le risque de pauvreté chez les ménages les plus fragiles.

TABLEAU 6: RISQUE DE PAUVRETE AVANT ET APRES LA PERCEPTION DES SUPPLEMENTS SO-CIAUX, BELGIQUE, 2010

	Pauvreté avant	Pauvreté après	Réduction de la
	suppléments	suppléments	pauvreté en points
	sociaux	sociaux	de pourcentage
Ménages avec enfants qui ont droit à des suppléments sociaux	64,4	60,0	4,4 ***

Source: propres calculs sur la base MEFISTO/EUROMOD. Signifiance: *** p < 0,05.

Pour résumer, nous constatons que la conjonction des allocations familiales et des avantages fiscaux joue un rôle significatif dans la réduction de la pauvreté chez les familles avec enfants. Dans ce contexte, ce sont surtout les allocations familiales qui

exercent le plus gros impact, notamment dans les familles nombreuses et dans les familles monoparentales. Nous voyons cependant aussi que ces ménages continuent à courir un grand risque de pauvreté et que la sélectivité (peu incidente) des allocations familiales n'exerce pas une influence déterminante sur le risque de pauvreté.

Bref, compte tenu du volume des dépenses pour les allocations familiales et pour les avantages fiscaux, tous les éléments semblent indiquer une efficacité trop réduite de ces mesures pour avoir un impact décisif sur la pauvreté enfantine et la pauvreté chez les familles avec enfants. Il s'agit d'un constat récent de la Commission européenne (2012), et que nous avons également confirmé dans d'autres études (Van Lancker et al., 2012). Dans la prochaine section, nous lions ces observations à l'érosion de la prospérité des montants pour les allocations et les avantages fiscaux.

4. EVOLUTION DES MONTANTS DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DES AVANTAGES FISCAUX

Notre pays connaît un système (relativement unique) de liaison automatique des salaires et des prestations à l'évolution du niveau des prix (Van Mechelen et al., 2007). Ce mécanisme d'adaptation légale, qui a pour effet d'indexer automatiquement les salaires et les allocations lorsque les prix atteignent une hausse déterminée, doit aider à garantir le maintien du pouvoir d'achat. Au cours des 20 dernières années, le mécanisme d'indexation a été modifié à deux reprises.

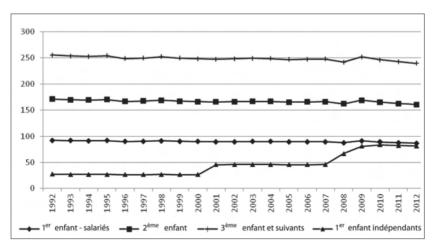
Une première modification importante a eu lieu en 1994. Depuis, les prestations sociales ne sont plus liées au chiffre normal de l'indice des prix à la consommation mais à l'indice de santé. Le calcul de l'indice de santé est basé sur l'évolution des prix du même panier de biens et de services que l'indice ordinaire des prix à la consommation, excepté les produits jugés nocifs pour la santé (tabac, boissons alcoolisées, etc.) ou très dépendants de facteurs étrangers (p. ex. le pétrole) (Deleeck, 2001: 123). L'on est parti du principe que l'indice de santé augmenterait moins vite que l'index normal, avec l'espoir que cette réforme adoucirait le caractère inflationniste de l'indexation automatique (Van Langendonck et Put, 2006 : 190). Toutefois, l'impact de l'exclusion de certains produits sur l'indice de santé est plutôt modeste pour un budget de ménage moyen. Une liaison constante à l'indice des prix à la consommation aurait eu pour effet au cours des 15 dernières années de devoir procéder une fois de plus à l'adaptation des salaires et des prestations sociales à l'inflation que cela n'a été le cas en réalité. En d'autres termes, les prestations se situeraient 2 % de plus qu'aujourd'hui.

Une seconde adaptation du mécanisme d'indexation a été réalisée en 2001 en vue d'une adaptation plus rapide des allocations à l'évolution de l'indice de santé. Depuis, les prestations sociales sont majorées à partir du mois qui suit le mois au cours

duquel l'indice-pivot a été dépassé¹⁵. Auparavant, l'adaptation n'était effectuée qu'à partir du deuxième mois qui suivait la fin d'une période de deux mois où le chiffre de l'index écrêté moyen avait dépassé l'indice-pivot (Van Langendonck et Put, 2006: 190).

Tout bien considéré, la liaison automatique des allocations à la hausse des prix a eu pour effet que les allocations familiales ont bien suivi les hausses moyennes de prix et préservé le maintien du pouvoir d'achat. C'est ce qu'illustre la figure 2, qui retrace l'évolution des montants de base dans le régime des travailleurs salariés et dans le régime des travailleurs indépendants depuis 1992, exprimés en prix de septembre 2012. Depuis 1992, entre les deux régimes ne subsiste qu'une différence dans le montant de base pour les enfants du premier rang. En outre, cet écart a sensiblement diminué durant les 10 dernières années du fait de la forte augmentation du montant de base pour enfants du premier rang dans le régime des travailleurs indépendants. Les autres montants de base sont restés inchangés au cours de la période considérée.

FIGURE 2: EVOLUTION DU MONTANT DE BASE DANS LES ALLOCATIONS FAMILIALES DES TRA-VAILLEURS SALARIES ET DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS, MONTANT MENSUEL AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNEE, EXPRIME EN PRIX DE SEPTEMBRE 2012



Source: KOWESZ, SPF Economie, ONAFTS, INASTI, propres calculs.

Une image similaire se forme pour un grand nombre d'autres éléments des allocations familiales belges comme les prestations sociales pour les malades de longue durée et les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée et les retraités ainsi que pour les suppléments d'âge. La liaison automatique des allocations à l'index n'a cependant guère suffi à lier les allocations aussi à la prospérité et préserver ainsi une même dose de solidarité horizontale entre familles sans enfants et familles avec enfants. Cela signifie que – lorsque la prospérité générale de la société augmente et que l'on fait abstraction d'autres éventuels changements – après un certain temps, le poids des allocations familiales dans l'ensemble des revenus devient moins important, que la redistribution horizontale des ménages sans enfants vers les familles avec enfants s'amenuise et que l'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des (familles avec) enfants diminue. Ce dernier point est illustré à l'aide de la figure 3.

Dans cette figure, la hauteur du montant de base pour un premier enfant dans le régime des travailleurs salariés est exprimée sous forme de pourcentage de trois indicateurs différents de prospérité : la movenne mensuelle de revenu national net (RNN) par tête d'habitant, le salaire brut moyen mensuel en équivalents temps plein (ETP) et le revenu du ménage net équivalent médian mensuel moyen. Parmi ces indicateurs, le dernier est sans doute le plus approprié pour mesurer l'évolution de la capacité des allocations à aider à éviter la pauvreté (c'est-à-dire la capacité de prospérité) (Goedemé et al., 2012). Chacun de ces indicateurs est cependant affecté de divers manquements et ruptures dans les séries temporelles16 ; dès lors, il n'est pas possible de déterminer avec une sûreté de 100 % l'évolution de la capacité de prospérité des allocations. Ce qui est toutefois certain, c'est que le maintien du pouvoir d'achat au cours des 20 dernières années est loin d'être égal au maintien de la prospérité des allocations : si les allocations avaient suivi la hausse de la prospérité, lesquelles n'ont pas augmenté en dehors de l'index, elles dépasseraient aujourd'hui entre 14 % (salaire brut moyen ETP) et 31 % (revenu moyen) le niveau auquel elles se situent aujourd'hui.

⁽¹⁶⁾ La continuité des séries temporelles a été préservée autant que possible en supposant (dans le cas du salaire brut moyen en ETP et en RNN par tête) au point de rupture, une évolution équivalant à la moyenne géométrique des taux de croissance des cinq dernières années. Voir tableau 8 de l'annexe.

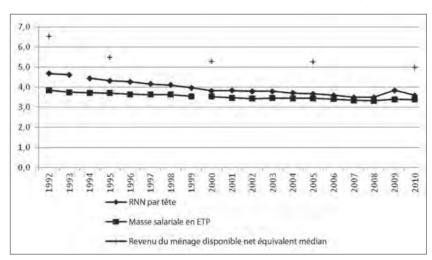


FIGURE 3: LE MONTANT DE BASE POUR UN ENFANT DE 1er RANG DANS LE REGIME DES TRA-VAILLEURS SALARIES EN POURCENTAGE DE DIVERS INDICATEURS DE PROSPERITE, 1992-2010

Note : l'évolution illustrée ici pour le montant de base pour le 1er enfant s'applique à toutes les allocations qui n'ont pas connu d'augmentation en dehors de l'index. Source : KOWESZ (allocations familiales), NBB (RNN par tête), ONEM (masse salariale en ETP), SEP (revenu médian 1992), ECHP (revenu médian 1995 et 2000), UE-SILC (revenu médian 2005 et 2010), propres calculs.

L'image de l'évolution de l'avantage fiscal ressemble assez à celle du montant de base des allocations familiales. La figure 4 démontre qu'entre 1992 et 2011, le bénéfice consécutif à l'augmentation de la somme exonérée d'impôt pour enfants reste quasiment inchangé pour les 1er et 2ème enfants. Pour le troisième, le graphique présente une légère tendance à la hausse, mais celle-ci est très largement la conséquence de l'alignement complet de ce montant non imposable pour isolés et conjoints à partir de l'année de revenus 2004 (également une mesure issue de la réforme de 2001). En d'autres termes, même les montants de l'avantage fiscal pour enfants à charge n'ont pas non plus suivi la hausse de prospérité, comme illustré ci-dessus

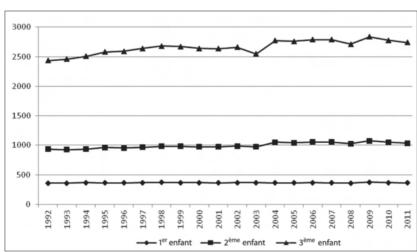


FIGURE 4: L'EVOLUTION DE L'AVANTAGE FISCAL POUR ENFANTS POUR LES COUPLES (PAR AUGMENTATION DE LA SOMME EXONEREE D'IMPOTS D'APRES LE RANG DE L'ENFANT), MONTANT ANNUEL PAR ENFANT EXPRIME EN PRIX DE SEPTEMBRE 2012

Source: propres calculs sur la base du Mémento fiscal 1993-2012.

5. L'IMPACT DE L'EROSION DES MONTANTS SUR LE RISQUE DE PAUVRETE

Pour illustrer l'importance de l'érosion des allocations familiales, nous présentons dans le tableau 7 deux exercices de simulation grâce auxquels nous calculons l'impact des allocations familiales et des avantages fiscaux si ces mesures avaient effectivement suivi la hausse de la prospérité. Comme indiqué dans la section 4, les allocations devraient se situer entre 14 et 31 % plus haut pour représenter une même capacité de prospérité qu'au début des années 1990. Dans la simulation ci-dessous, nous avons augmenté tous les montants des allocations familiales (scénario 1) et des avantages fiscaux (scénario 2) de 31 %. Ceci correspond au facteur nécessaire pour, proportionnellement au revenu disponible net équivalent médian et au revenu national net par tête d'habitant, les mettre au même niveau qu'en 1992. Les résultats montrent comment aurait évolué le risque de pauvreté si les montants des allocations familiales et les avantages fiscaux avaient suivi la hausse de la prospérité. Il va de soi que ces résultats doivent être interprétés avec toute la prudence requise¹⁷, ils permettent toutefois de mettre en cartes l'ordre de grandeur des effets.

⁽¹⁷⁾ Il s'agit ici en effet d'une situation 'que serait-il arrivé si ?' où nous ne pouvons pas prendre en compte un très grand nombre d'éléments (par exemple les réactions comportementales).

TABLEAU 7: SIMULATION DES CONSEQUENCES D'UNE REVALORISATION DES MONTANTS DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DES AVANTAGES FISCAUX SUR LE RISQUE DE PAUVRETE DES FAMILLES AVEC ENFANTS, BELGIQUE, 2010

	Base	Scénario 1	Scénario 2
Pauvreté enfantine	17,1	13,6 ***	16,3 ***
Toutes les familles avec enfants	15,1	12,4 ***	14,5 ***
Famille avec 1 enfant	12,9	11,9 ***	12,8
Famille avec 2 enfants	13,1	11,0 ***	12,6 ***
Famille avec 3 enfants	13,4	10,0 ***	12,0 ***
Famille avec 4 enfants	29,0	22,1 ***	28,2
Familles monoparentales	40,1	31,9 ***	39,4
Couples avec enfants	11,2	9,1 ***	10,5 ***

Source : propres calculs sur la base MEFISTO/EUROMOD. Signifiance : * p < 0,20; *** p < 0,10; *** p < 0,05.

Le tableau indique que si les allocations sociales n'avaient pas été sujettes à l'érosion de la prospérité, ceci aurait pu avoir des conséquences importantes sur le risque de pauvreté des groupes concernés. Nous voyons qu'une revalorisation des montants des allocations familiales aurait mené à une diminution significative de la pauvreté des enfants de 20 % (3,5 points de pourcentage) ; des familles avec enfants de 17 % (2,7 points de pourcentage) ; et des familles monoparentales de 20 % (8,2 points de pourcentage).

Une revalorisation des avantages fiscaux, par contre, n'entraîne ni pour les enfants, ni pour les différents types de ménages une forte baisse de la pauvreté (scénario 2). Ceci découle directement de la conception de telles mesures fiscales. Bien que désormais, les revenus plus faibles puissent mieux profiter des avantages fiscaux pour les enfants à charge, les bénéfices se font sentir principalement dans les catégories de revenus plus élevés (voir aussi le tableau 1 de la section 2). Notre simulation souligne que, compte tenu de la structure actuelle des avantages fiscaux pour enfants à charge, une mise accrue de moyens via la fiscalité, n'est pas la stratégie la plus efficace pour diminuer l'absence de sécurité d'existence. Les résultats suggèrent plutôt un potentiel dans le domaine des allocations familiales.

6. LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT PEUT-ELLE ROMPRE L'IMMOBILISME ?18

L'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'Etat transfère totalement les allocations familiales et les primes de naissance et d'adoption aux Communautés et à la Commission Communautaire Commune (COCOM). Ce faisant, un droit aux allocations familiales est fixé dans la Constitution belge. De plus, il est stipulé qu'avant le transfert, la différence entre salariés et indépendants sera supprimée. Les movens des allocations familiales transférées seront partagés via la loi de financement selon une clé démographique : "La répartition des moyens de financement des nouvelles compétences des Communautés se fera selon des clés démographiques. La répartition des moyens en matière d'allocations familiales se fera sur la base de la clé population de 0 à 18 ans de chacune des trois Communautés et de la COCOM (clé forfaitaire). Les enveloppes des entités évolueront ensuite sur base de l'indice des prix à la consommation et de la croissance de la population de 0 à 18 ans compris de chaque entité. Ces movens seront transférés à la Communauté germanophone, à la Communauté française et la Communauté flamande à l'exception de Bruxelles où ils seront transférés à la COCOM"19. La scission des allocations familiales telle que prévue dans la sixième réforme de l'Etat offre un moment dynamique essentiel pour tracer un certain nombre de voies de réforme nécessaires.

En premier lieu, la sixième réforme de l'Etat crée des opportunités de simplification conséquente de l'architecture du système actuel et de sortie des allocations sociales du corset socioprofessionnel compliqué et dépassé. Bien qu'au moment d'écrire cet article, il ne soit pas clair de savoir comment les moyens à transférer seront retirés de la gestion globale de la sécurité sociale, il semble vraisemblable que les moyens du financement alternatif seront appelés en renfort. De ce fait, le lien (historique) entre prestations sociales et cotisations sociales sera coupé et une réforme structurelle majeure peut être initiée, d'un système lié à la cotisation socioprofessionnelle vers un système universel financé à l'aide des moyens généraux. Ceci implique une simplification importante. En deuxième lieu, les Communautés et la COCOM seront en mesure de privilégier certains éléments de leur politique. En troisième lieu, l'autonomie des entités fédérées pourra également niveler le chemin pour des corrections de l'architecture des montants, par exemple en direction d'une sélectivité plus grande, en fonction des besoins, des possibilités et de préférences propres de chaque entité administrative.

Bien que le transfert des compétences des allocations familiales ouvre donc des opportunités, le danger d'un immobilisme renouvelé est présent. En tout premier lieu, parce que tant l'architecture que l'organisation de la gestion et de l'exécution des

⁽¹⁸⁾ Pour une considération plus exhaustive quant au transfert des allocations familiales aux Communautés, voir Cantillon et De Maesschalck (2013).

⁽¹⁹⁾ Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat, 11 octobre 2011, http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirupo.pdf.

allocations familiales - compte tenu de la pluralité des systèmes, des règles d'attribution, des prestations et des acteurs concernés – sont particulièrement complexes. La mutation du système en un système universel peut signifier ici une simplification essentielle. Cette simplification est cependant en elle-même aussi une opération complexe qui nécessitera du temps et beaucoup d'effort pour régler préalablement bien des questions. Certains problèmes sont d'ordre politique et contiennent une charge difficile, par exemple la question de la provenance des movens (cotisation traditionnelle des employeurs de 7 % ou financement alternatif?) ou la répartition des charges entre le régime des travailleurs salariés et le régime des indépendants (dans le passé, une part croissante des charges fut casée dans le système des travailleurs salariés; après un alignement des montants, cela devient difficilement justifiable). D'autres points sont d'ordre plus technique, par exemple le transfert du paiement des allocations familiales par certaines institutions publiques ou l'harmonisation des règles d'attribution très variées dans les différents systèmes. Les Communautés, quant à elles doivent faire face à un énorme investissement dans leurs capacités techniques afin de pouvoir gérer efficacement le domaine si complexe des allocations familiales et de diriger les organismes d'exécution. Tout ceci exigera inévitablement beaucoup de temps et devra se réaliser avec une prudence de Sioux du moins si l'on veut éviter des double paiements ou des interruptions dans les paiements aux ménages.

En second lieu, le transfert complet et donc homogène des compétences, prévu par la sixième réforme de l'Etat en matière d'allocations familiales, ne signifie pas que les entités fédérées puissent à l'avenir agir en toute indépendance de l'autorité fédérale. Premièrement, parce que le transfert des échelles majorées – qui sont liées au statut social de l'ayant droit - rend partiellement dépendantes les allocations familiales fédérées des règles d'attribution pour chômage de longue durée, invalidité, et cetera, autant de règles fixées par le fédéral. Un changement des dispositions en matière de chômage pourrait par exemple avoir des répercussions sur les allocations familiales des entités fédérées. Deuxièmement, parce que les déductions fiscales pour enfants à charge demeurent une compétence fédérale, cela pourrait donner naissance à des incohérences dans la gestion (comme dans la garde d'enfants où la progressivité des contributions que payent les ménages est en partie supprimée par le fédéral des déductions fiscales). Enfin, parce que pendant la phase de transition pour l'exécution de leur gestion, les entités fédérées seront largement dépendantes des organismes fédéraux d'exécution. Dès lors, il faudra qu'il y ait une collaboration entre les différents niveaux d'administration et que soient établies des règles de coordination. Compte tenu de la complexité du démantèlement des systèmes fédéraux d'allocations familiales et des nombreux problèmes encore à résoudre concernant notamment les règlements de primauté, les délais de péremption, la trimestrialisation, et cetera, il faudra aussi créer pendant la phase transitoire une plate-forme opérationnelle pour permettre la coordination entre les quatre entités fédérées et les quatre régimes actuels d'allocations familiales et pour, ce faisant, assurer la prestation de services aux familles. Dans une architecture non hiérarchisée et fédérale, une telle situation comporte de gros risques : dans cette mise en scène, 'partagé' signifie de facto des droits de veto.

Enfin, le transfert des allocations familiales a également des implications pour le fonctionnement redistributif du système. Le financement des allocations familiales sera désormais réglé par la loi de financement. Pour les systèmes transférés s'appliquera non plus une logique de solidarité interpersonnelle mais une logique de solidarité interrégionale où les dotations aux régions fédérées seront attribuées sur la base de clés de répartition démographiques. Parce que les dotations ne sont pas affectées, les entités fédérées réceptrices seront libres d'engager les moyens qu'elles choisissent, éventuellement aussi pour d'autres domaines politiques que les allocations familiales. Cela signifie que, du fait du nouveau mode de financement, la solidarité horizontale interpersonnelle (des ménages sans enfants vers les familles avec enfants) et la solidarité verticale (des ménages aux revenus supérieurs vers les ménages aux revenus inférieurs) seront remplacées par une solidarité interrégionale, non affectée. Bien que les critères de répartition aient pour but de tenir compte de(s) (l'évolution des) besoin(s) dans les régions concernées, cela ne se fera que d'une manière limitée (Decoster et Sas, 2012). Les clés de répartition pour l'attribution des movens aux Communautés tiennent en effet seulement compte de paramètres démographiques et donc par exemple pas de la composition socioéconomique de la population dans les entités fédérées compétentes. Pour les allocations familiales, cela signifie qu'il n'est tenu aucunement compte du nombre d'avants droit qui, sur la base de leur situation sociale, dans le cadre du régime d'allocations familiales actuel, ouvrent le droit à une intervention majorée (plus précisément les orphelins, les chômeurs de longue durée, les retraités, les invalides et les monoparents). Dans la phase de transition, cela sera compensé dans le socle de la loi de financement, mais cette assise correctrice sera démantelée après un certain temps. De plus, les dotations seront uniquement liées à l'indice des prix à la consommation et non à la hausse de prospérité. Tout ceci a pour résultat qu'à terme, les Communautés et la COCOM devront veiller à trouver elles-mêmes les moyens en vue d'organiser la solidarité verticale au sein de leurs propres circonscriptions territoriales. Ceci place surtout la Communauté francophones et Bruxelles – où la pauvreté enfantine est particulièrement élevée – devant un défi potentiel particulièrement ardu qui implique probablement une révision importante du système des allocations familiales pour pouvoir assurer à terme son financement.

7. CONCLUSION

D'un 'best practice' sous l'angle de la pauvreté enfantine dans les années quatrevingt, la Belgique n'est plus aujourd'hui qu'un sujet moyen. Entre 2005 et 2009, la pauvreté enfantine dans notre pays s'est même significativement accrue. En comparaison avec les pays européens qui réalisent de meilleurs scores sur le plan de la pauvreté enfantine, la Belgique compte plus d'enfants dans des familles à faible intensité de travail et ces enfants sont plus souvent pauvres. Ce dernier point met le doigt sur une certaine inefficacité de la protection sociale en général et des allocations familiales en particulier. La Belgique dépense assez bien d'argent à des allocations familiales et à des avantages fiscaux par rapport à d'autres pays européens, mais le résultat pour ce qui concerne la pauvreté enfantine est plus faible.

Bien que la branche des allocations familiales belge ait connu une croissance considérable et une capacité particulière d'adaptation et soit sortie quasiment indemne des différents tours de vis des années soixante-dix, quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la non-liaison des montants à la prospérité a mené lentement mais sûrement à une grande érosion de la solidarité horizontale entre familles sans enfants et familles avec enfants. Si, dans le passé, les montants avaient suivi l'accroissement de la prospérité, ils seraient aujourd'hui plus élevés de 14 à 31 % que leur niveau actuel. Parce que cette érosion n'a pas été (suffisamment) compensée par des augmentations sélectives en faveur des ménages à faible revenu, cela a affecté la capacité de réduction de la pauvreté des allocations familiales. Nos calculs dévoilent qu'avec une revalorisation des montants des allocations familiales en ligne avec la prospérité en hausse des 30 dernières années, le niveau de la pauvreté enfantine serait aujourd'hui bien plus faible. La Belgique aurait alors pu garder sa place parmi les pays d'Europe aux meilleures prestations. Nos calculs démontrent aussi qu'une augmentation des moyens pour les avantages fiscaux pour enfants à charge n'exerce que peu d'impact sur le chiffre de la pauvreté enfantine.

Avec le transfert complet des allocations familiales (mais non des avantages fiscaux pour enfants à charge) dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, les Communautés (et la COCOM) se voient donc confier un instrument capital pour améliorer structurellement la position de revenus des familles avec enfants et diminuer leur risque de pauvreté. Il ressort de notre analyse que le système belge des allocations familiales connaît aujourd'hui une orientation très horizontale : les éléments de sélectivité (les suppléments sociaux) sont restreints quant à leur volume et n'ont que peu d'impact sur le risque de pauvreté des ménages fragiles. Etant donné les marges budgétaires limitées et notre constat que les suppléments sociaux aboutissent effectivement dans les catégories de revenus inférieurs, il semble dès lors qu'il faille miser sur le renforcement des éléments de sélectivité pour compenser les conséquences de l'érosion des montants des allocations familiales sans avoir à abandonner pour autant un socle universel indispensable de solidarité horizontale²⁰.

⁽²⁰⁾ Notons ici par souci d'exhaustivité que les Communautés n'ont pas la possibilité de fiscaliser les allocations familiales, une piste de réforme qui a aussi été souvent avancée mais que nous n'avons pas traitée dans cet article. Le fait d'ajouter les allocations familiales au revenu imposable comporterait un changement de la base de l'impôt des personnes physiques – ceci reste une compétence exclusive du législateur fédéral.

Le transfert des compétences en matière d'allocations familiales tel que prévu dans l'accord papillon offre des possibilités de mettre fin à l'immobilisme du passé et d'introduire des réformes qui tiennent mieux compte des opportunités, des besoins et des préférences de chaque Communauté. Mais un risque d'immobilisme renouvelé subsiste par ailleurs : la scission est en effet une opération extrêmement complexe, susceptible de durer des années. Il est dès lors important, en premier lieu, de préparer les réformes indispensables et d'ouvrir le débat à leur sujet au niveau des Communautés et de la COCOM ; en deuxième lieu, d'effectuer le transfert des compétences de manière pragmatique, efficace et coordonnée ; et ce faisant, en troisième lieu, d'accorder la préséance à l'universalisation des systèmes.

(Traduction)

8. ANNEXE

Tableau 8 : l'evolution de Quelques Parametres de base depuis 1992, corriges pour l'augmentation de l'indice des prix A LA CONSOMMATION, 1992 = 100.

	1992	1993	1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montant de base 1er enfant, régime des travailleurss salariés	100	66	66	66	76	86	66	86	76	76	76	76	76	76	76	76	95	66	96
RNN / tête	100	101	104	108	107	110	112	115	119	118	119	120	123	123	126	130	127	120	126
Masse salariale ETP	100	102	102	103	103	103	105	106	106	107	109	108	109	108	109	112	110	112	110
Revenu disponible net médian du ménage	100			119					120					120					126

pouvoir d'achat. Les montants pour 2002 ont été convertis en euros à un taux de change fixe de 40.3399 BEF pour 1 EUR. La série temporelle relative au revenu national net par tête d'habitant (RNN / rête) comporte une rupture entre 1994 et 1995. Nous avons appliqué un facteur correctif, aussi la différence entre 1994 et 1995 a été assimilée au taux de croissance moyen (géométrique) des 5 années précédentes. La série temporelle relative à la masse salariale en équivalents temps plein (ETP) montre une rupture entre 1999 et 2000. Pour cette série également, nous avons appliqué un facteur correctif, dès lors la croissance entre 1999 et 2000 a été assimilée au taux de croissance moyen (géométrique) des cinq années précédentes.

qu'ainsi, un saut d'index tout juste avant ou tout juste après le 1er janvier est susceptible d'avoir un grand impact sur la hauteur du montant en termes de

Notes : les fluctuations dans le montant de base sont généralement de nature temporaire parce que nous prenons chaque fois le montant au 1 er janvier et

Source: KOWESZ (allocations familiales), NBB (RNN par tête d'habitant), ONEM (masse salariale en ETP), SEP (revenu médian 1992), ECHP (revenu médian 1995 & 2000), UE-SILC (revenu médian 2005 & 2010), propres calculs.

BIBLIOGRAPHIE

Adema, W., Fron, P. et Ladaique, M., Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012; And a manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX), *OCDE Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 124, OCDE Publications, 2011.

Berghman, J., Signification et pertinence sociale des allocations familiales, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 48(1), pp. 37-42, 2006.

Bradshaw, J., An international perspective on child benefit packages, in Kamerman, S.B., Phipps, S. et Ben-Arieh, A. (éds.), *From Child Welfare to Child Well-Being. An International Perspective on Knowledge in the Service of Policy Making*, New York, Springer, 2010.

Bradshaw, J., Ditch, J., Holmes, H. et Whiteford, P., Support for Children. A comparison of arrangements in fifteen countries, Rapport de recherche n° 21, Londres, HMSO, Département de la Sécurité Sociale, 1993.

Cantillon, B., De Zesde Staatshervorming: Quo Vadis Sociale Zekerheid?, Nouvelles, Anyers, UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

Cantillon, B. et De Maesschalck, V., De 4 X 4 splitsing van de kinderbijslagen: over efficiëntiewinsten en -verliezen en het ambitieuze project dat alle actoren tot het hunne zouden moeten maken, in Cantillon, B. (éd.), Communautarisering van de gezinsbijslagregeling – Communautarisation des allocations familiales, Bruges, Die Keure, 2013.

Cantillon, B. et Goedemé, T., Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés : une rétrospective axée sur l'avenir. Réflexions sur 75 années d'allocations familiales, Revue Belge de Sécurité Sociale, 48(1), pp. 7-36, 2006.

Cantillon, B., Storms, B., Verbist, G. et Van den Bosch, K., Wegen naar een grotere doelmatigheid van kinderbijslag en belastingaftrek voor kinderen ten laste, Nouvelles, Anvers, UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 1995.

Commission européenne, EU Employmentand Social Situation – Quarterly Review, September 2012, Bruxelles, 2012.

Decoster, A. et Sas, W., De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?, *Leuvense Economische Standpunten*, 2012/137, janvier, Louvain, K.U. Leuven, Centrum voor Economische Studiën, 2012.

Deleeck, H., De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken, Leuven, Acco, 2001.

Ghysels, J. et Van Lancker, W., Het Matteüseffect onder de loep: over het ongelijke gebruik van kinderopvang in Vlaanderen, Nouvelles, Anvers, UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2009.

Goedemé, T., De Vil, G., Van Mechelen, N., Fasquelle, N. et Bogaerts, K., Hoogte en adequaatheid van de Belgische sociale minima in de periode 2000-2011, in Vranken, J., Lahaye, W., Geerts, A. et Coppée, C. (réd.), *Armoede in België. jaarboek 2012*, Louvain, Acco, pp. 215-238, 2012.

Immervoll, H., Sutherland, H. et de Vos, K., Reducing Child Poverty in the European Union: The Role of Child Benefits, in Vleminckx, K. et Smeeding, T.M. (éds.), *Child Well-Being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What do we know?*, Bristol, The Policy Press, 2001.

Office National des Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés, *De sociale toeslagen in het stelsel voor kinderbijslag voor werknemers, Focus 2011-1*, Bruxelles, ONAFTS, 51 p., 2011.

Office National des Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés, *Kinderbijslag in de strijd tegen armoede in Europa*, Bruxelles, ONAFTS, 126 p., 2010.

Office National des Allocations Familiales pour Travailleurs Salariés, *Vijf generaties kinderbijslag 1930-2005*, Bruxelles, ONAFTS, 99 p., 2005.

Storms, B., *Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie*, Thèse de doctorat, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

Storms, B. et Bogaerts, K., Le dindon de la farce. Enquête sur l'efficacité des prestations financières pour les enfants à charge. *Revue belgde de sécurité sociale*, présent numéro, p. 599-645, 2012.

Storms, B. et Van den Bosch, K., Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen, Louvain, Acco, 2009.

Vandenbroucke, F., *The Active Welfare State Revisited*, CSB Working Paper, n° 12/09, Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

Van Lancker, W. et Ghysels, J., Who benefits from family activation?, in Cantillon, B. et Vandenbroucke, F. (éds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Van Lancker, W., Ghysels, J. et Cantillon, B., L'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des familles monoparentales : la Belgique dans une perspective de comparaison, Revue Belge de Sécurité Sociale, 54(2), pp.x-y, 2012.

Van Langendonck, J. et Put, J., *Handboek socialezekerheidsrecht*, Anvers, Intersentia, 920p., 2006.

Van Mechelen, N., Bogaerts, K. et Cantillon, B., *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*, Bruxelles, SPF Sécurité Sociale, 34p., 2007.

Van Mechelen, N. et Vandenbroucke, P., *Vlaamse Sociale Bescherming : de premie voor jonge kinderen getoetst*, Nouvelles, Anvers, UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2012.

TABLE DES MATIERES

ALLOCATIONS FAMILIALES ET PAUVRETE : LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT PEUT-ELLE ROMPRE L'IMMOBILISME?

1.	INTRODUCTION	647
2.	INTERVENTIONS FINANCIERES EN FAVEUR DES ENFANTS EN BELGIQUE	650
2.1.	INSTRUMENTS POLITIQUES	650
2.2.	RAISONNEMENT	651
2.3.	DEPENSES ET REPARTITION	652
3.	EFFICACITE ET EFFICIENCE DE LA POLITIQUE	656
3.1.	LE COUT DES ENFANTS	656
3.2.	INTERVENTIONS FINANCIERES POUR ENFANTS ET PAUVRETE (ENFANTINE)	658
4.	EVOLUTION DES MONTANTS DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DES AVANTAGES FISCAUX	661
5.	L'IMPACT DE L'EROSION DES MONTANTS SUR LE RISQUE DE PAUVRETE	665
6.	LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT PEUT-ELLE ROMPRE L'IMMOBILISME ?	667
7.	CONCLUSION	669
8.	ANNEXE	672
BIBLI	OGRAPHIE	673

ETUDIER AVEC UN REVENU D'INTEGRATION SOCIALE. "ETUDIER, MOTIF D'EQUITE, POUR S'AFFRANCHIR DE L'EXIGENCE DE DISPOSITION AU TRAVAIL" DE LA LOI CONCERNANT LE DROIT A L'INTEGRATION SOCIALE : EVALUATION DE 10 ANS D'EXISTENCE

PAR MARJOLIJN DE WILDE² ET KOEN HERMANS³

1. INTRODUCTION

En 2002, la loi instaurant le minimum de moyens d'existence était remplacée par la loi concernant le droit à l'intégration sociale (DIS). L'un des points clés de cette nouvelle législation consistait en l'obligation pour les CPAS d'intégrer socialement les jeunes (- de 25 ans) via l'emploi. Le législateur voulait organiser un contrepoids à la part croissante de jeunes bénéficiant de l'aide sociale en offrant "d'autres perspectives d'avenir" (Chambre belge des représentants, 2002). Le droit à l'intégration sociale par l'emploi peut faire l'objet soit d'un contrat de travail soit d'un projet individualisé d'intégration sociale menant, dans une période déterminée, à un contrat de travail (DIS – art. 6 §2). Dans ce cadre, il est remarquable que la loi renvoie à des motifs d'équité pouvant être invoqués pour déroger à cette obligation, à savoir dans le chef du client, suivre ou vouloir suivre des études de plein exercice (DIS – art. 11 § 2a). Dans l'exposé des motifs du projet de la loi DIS, le législateur indique : "en vue de leur insertion sur le marché du travail, les jeunes doivent ... être stimulés pour atteindre le niveau de qualification ou de formation le plus élevé possible, tout en conservant, pendant cette période transitoire, le revenu d'intégration, en quelque

⁽¹⁾ Cet article a pu voir le jour grâce aux conseils de la Prof. dr. Bea Cantillon (directrice du Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck – UA) et de Sarah Carpentier (chercheur au Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck – UA).

⁽²⁾ Marjolijn De Wilde est doctorante auprès de l'Universiteit Antwerpen – Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Le thème de sa recherche de doctorat est "les jeunes et l'aide sociale en Europe".

⁽³⁾ Le Prof. dr. Koen Hermans est responsable de projet chez LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy, et professeur à temps partiel à la faculté des sciences sociales de la KU Leuven.

sorte dans le cadre d'un contrat avec la collectivité." (Chambre belge des représentants, 2002). Le législateur belge fait ainsi valoir qu'indépendamment de toutes les initiatives qui sont entreprises, obtenir un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur auprès d'un établissement d'enseignement reconnu augmente fortement les chances de réussite d'un futur parcours d'insertion professionnelle. Ceci semble suggérer qu'étudier est mis sur le même pied que l'activation au travail.

Ce choix s'inscrit dans la tendance européenne visant à miser sur la carrière scolaire des jeunes. Par exemple, la promotion des possibilités d'enseignement faisait partie des objectifs cibles de la stratégie de Lisbonne et cet objectif figure également dans la stratégie UE2020. Le but concret de la stratégie de Lisbonne était de diminuer de moitié, entre 2000 et 2010, le nombre de jeunes âgés de 18 à 25 ans sans diplôme de fin d'études. Dans la stratégie UE2020, les ambitions ont été revues, à savoir : abaissement du taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 % et le relèvement jusqu'à 40 % des personnes âgées de 30 à 34 ans, diplômées de l'enseignement supérieur. Puisque la poursuite d'études en combinaison avec le bénéfice d'un revenu d'intégration sociale n'est en principe possible que pour les formations de l'enseignement secondaire et un premier cursus dans l'enseignement supérieur (bachelier ou master), l'article 11 de la loi DIS peut être considéré comme une contribution à la stratégie UE2020.

A vrai dire, la Belgique est l'un des seuls pays européens où étudier est considéré comme un projet d'activation pouvant être soutenu par une aide sociale. Dans d'autres pays européens, notamment aux Pays-Bas, les jeunes sans qualification de base (= diplôme de l'enseignement secondaire) n'ont que difficilement accès à l'aide sociale. Ils sont très fortement encouragés à acquérir une qualification de base. Par ailleurs, les jeunes qui (pour)suivent leurs études ne peuvent prétendre à la moindre forme d'aide sociale. Ainsi, par exemple en France et aux Pays-Bas, les étudiants éprouvant des difficultés financières ne peuvent compter que sur leurs parents, sur le système de financement des études existant et sur des prêts. Ceci ne signifie pas nécessairement qu'ils aient moins de ressources financières à disposition que les étudiants belges. Mais cela indique effectivement une structuration différente des instances qui procurent une aide (financière).

2. OBJET DE LA RECHERCHE ET METHODOLOGIE

Cet article présente le rapport d'une recherche qui examine de plus près la situation des étudiants bénéficiant de l'aide sociale dix ans après l'introduction de la loi DIS. Le projet de recherche a été lancé et financé par l'ex-secrétaire d'Etat Courard et le SPP Intégration sociale et exécuté par le Centrum voor Sociala Beleid Herman Deleeck (UA), LUCAS (KU Leuven) et le groupe de recherche Concurrence sociale et droit (UA).

Nous commençons par une analyse exploratoire du nombre et des caractéristiques des étudiants bénéficiant d'un revenu d'intégration sociale. Ce groupe croît-il ou rétrécit-il? Quelles sont les caractéristiques sociodémographiques de ces clients? Ensuite, nous abordons la véritable question de recherche de cet article : étudier cadret-il légitimement avec l'idéologie d'activation de la loi DIS ? Comme nous l'avons décrit dans l'introduction, le principal objectif de la loi DIS est l'intégration sociale par l'emploi. Des études accomplies dans l'enseignement régulier (enseignement secondaire ou supérieur) ne mènent pas automatiquement à un emploi. Aussi, nous tenons à vérifier si et comment, concrètement, les études peuvent être considérées comme une activation à l'emploi.

En principe, l'investissement dans des études (de longue durée) et une intégration rapide dans le marché de l'emploi semblent deux objectifs de l'actuelle loi DIS difficiles à concilier. Malgré tout, en 2002, le législateur a formulé expressément ces deux objectifs. Non seulement la foi dans l'importance de l'enseignement (voir la citation de 'l'exposé des motifs de la loi DIS' dans l'introduction), mais encore des raisons pragmatiques ont déterminé cette option qui s'écarte des pratiques des autres pays. Nous vérifions les raisons qui ont commandé ce choix et les comparons avec les mobiles idéologiques. Par la même occasion, nous examinons quelle influence exerce encore aujourd'hui le contexte historique de la naissance de la loi sur les étudiants et sur le fonctionnement des CPAS. Nous vérifions aussi si le credo dans l'importance de l'enseignement régulier est également une dominante sur le terrain d'action des CPAS.

Une deuxième question est de savoir si les jeunes qui entrent avec le statut d'étudiant dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale satisfont à deux exigences qui s'appliquent aussi à tous les autres jeunes concernés par cette législation : disposent-ils de moyens d'existence insuffisants et l'accompagnement du CPAS augmente-t-il leurs chances sur le marché de l'emploi ? Pour ce qui concerne les étudiants, ceci se traduit (notamment) par trois conditions (voir Dupont, 2004). Seuls les étudiants qui, ayant des difficultés financières mais ne bénéficiant pas d'un revenu d'intégration sociale, ne pourraient obtenir que difficilement voire pas du tout leur diplôme, peuvent percevoir un revenu (équivalent) d'intégration sociale. Ils doivent suivre des études qui augmentent leurs chances sur le marché de l'emploi et faire de leur mieux pour les réussir. Mais encore, ils doivent mettre à profit leur temps libre pour travailler et abaisser ainsi la charge financière des CPAS. Notre propre enquête empirique nous permet de vérifier si les étudiants aidés répondent à ces critères.

Enfin, nous nous penchons sur l'accompagnement et le parcours éducatif. Est-il question d'un parcours réussi et donc justifiable ? Nous qualifions un parcours de réussi lorsqu'il mène au diplôme ou au certificat visés, lorsqu'il va de pair avec un

accompagnement qui ne dépasse pas les compétences (moyens, effectifs et expertise) des CPAS ou des travailleurs sociaux et que, dans l'ensemble, les jeunes eux-mêmes sont satisfaits du déroulement de l'accompagnement.

Une conclusion s'appuyant sur les réponses à ces items de recherche nous amène à la fin de cet article à trois recommandations politiques, destinées tant aux pouvoirs publics que concrètement aux CPAS.

La structure du présent article est thématique. Afin de répondre à chacune des questions partielles de l'étude, nous recourons à diverses méthodes d'investigation. D'une part, nous nous basons sur les chiffres du SPP Intégration sociale librement accessibles sur Internet. Ceux-ci ont été complétés par des tableaux de contingence tirés de leur banque de données PRIMA⁴. Par ailleurs, nous avons comparé les systèmes politiques en Belgique, aux Pays-Bas et en France au moyen de la législation et de documents numérisés. Nous avons également lancé notre propre enquête. Tous les CPAS belges ont été invités à compléter les données d'un certain nombre de dossiers de jeunes qui, en mars 2010, avaient reçu de l'aide en qualité d'étudiants dans une enquête en ligne. Près de la moitié de tous les CPAS y ont pris part. Il en est résulté des informations sur plus de 1000 dossiers d'étudiants. Enfin, nous avons organisé quelques groupes cibles, avec des étudiants, des travailleurs sociaux et des collaborateurs politiques des CPAS. Pour une discussion détaillée de toutes ces méthodes de recherche, nous renvoyons volontiers le lecteur au rapport original de l'étude.

3. RESULTATS

Avant d'aborder la principale question de cette recherche pour ce qui est des étudiants et de leur activation à l'emploi, nous nous attardons à la taille du groupe ainsi qu'à quelques-unes de ses caractéristiques sociodémographiques. Ensuite, nous traiterons le contexte de la modification de la loi et la façon dont celle-ci prend concrètement forme pour passer ensuite aux conditions présidant à l'obtention d'un revenu d'intégration sociale et au déroulement de l'accompagnement des étudiants par les CPAS.

3.1. ETUDIANTS ET AIDE SOCIALE EN CHIFFRES

3.1.1. Nombre et évolution dans le temps

Le groupe de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale enregistrés comme étudiants a doublé dans la période suivant immédiatement l'introduction de la loi et en 2011. Dans le courant de 2003, un petit 8.000 jeunes étaient reconnus comme étudiants touchant un revenu d'intégration sociale. Au cours de 2011, ils étaient déjà

⁽⁴⁾ PRIMA est une banque de données démographiques qui collectent toutes les demandes de remboursement des revenus (équivalents) d'intégration sociale et des mesures subventionnées de mise au travail adressées par les CPAS au gouvernement fédéral (dans ce cas précis, le SPP Intégration sociale). Les tableaux de contingence ont été mis spécialement à notre disposition pour cette étude.

plus de 17.000 (voir la figure 1). Les étudiants avec un revenu d'intégration sociale représentaient 11 % de la population totale des bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale en 2010. En 2003, ils n'étaient que 6 % Cela signifie que leur part en pourcentage a aussi fortement augmenté. Par contre, le nombre de jeunes dans la population des allocataires sociaux reste relativement constant, c'est-à-dire plus ou moins un tiers. Ceci signifie qu'une part toujours croissante des jeunes bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale poursuit des études. Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de conclure si les jeunes qui percevaient auparavant un revenu classique d'intégration sociale, reçoivent désormais plus souvent un revenu d'intégration sociale 'plan d'apprentissage à temps plein' ou que les actuels étudiants ressortissant à l'aide sociale constituent une population qui n'aurait pas bénéficié antérieurement d'un revenu d'intégration sociale. Ceci signifierait qu'il y aurait moins de jeunes non étudiants qui entrent dans l'aide sociale ou quittent ce statut plus tôt qu'avant.

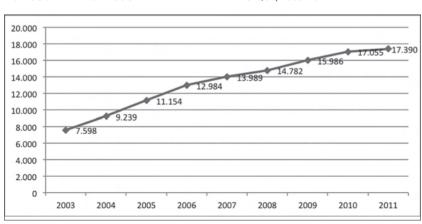


FIGURE 1: EVOLUTION DU NOMBRE D'ETUDIANTS QUI ONT PERCU UN REVENU D'INTEGRA-TION SOCIALE DANS LE COURANT DE L'ANNEE EN BELGIQUE, 2003-2011

Source: SPP Intégration sociale (http://www.mi-is.be/be-fr/publications-etudes-et-statistiques/statistiques, consulté le 31 juillet 2011).

3.1.2. Profil

L'enquête que nous avons envoyée à tous les CPAS, donne un aperçu des caractéristiques socioéconomiques et démographiques des étudiants bénéficiant d'un revenu (équivalent) d'intégration sociale, plus précisément, sexe, âge, nationalité et situa-

⁽⁵⁾ Chiffres basés sur les données émanant de PRIMA (voir note de bas de page 4).

tion de vie commune. Les étudiants sont un peu plus souvent des femmes (56 %) que des hommes (44 %). Dans leur grande majorité, ils sont âgés de 18 ou de 19 ans (36-42 %6). Par ailleurs, la répartition des étudiants selon qu'ils sont 'belges', 'européens' ou 'non européens' diffère fortement en fonction du moment auquel est mesurée la nationalité. A leur naissance, à peine une bonne moitié des étudiants étaient belges (47-66 %). En 2010, ce chiffre s'élevait à plus de trois quarts (71-84 %). Le plus souvent, il s'agissait ici d'un changement de nationalité de non-européenne à belge (12-21 %). Environ un tiers des étudiants (29-41 %) était non-européen à la naissance. Environ, 5 % (3-7 %) étaient européens, mais non belges (voir figure 2).

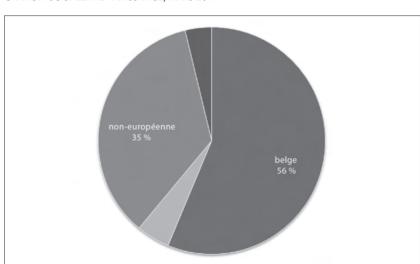


FIGURE 2: NATIONALITE DES ETUDIANTS BENEFICIANT D'UN REVENU (EQUIVALENT) D'INTE-GRATION SOCIALE A LA NAISSANCE, MARS 2011

Source: propre enquête (n=1110).

Plus de la moitié des étudiants (52-66 %) cohabitaient avec l'un de ses parents, éventuellement avec d'autres personnes (p. ex. frères, sœurs, grands-parents, partenaire, enfants...). Un deuxième groupe relativement important vivait seul (22-31%). Ceux qui cohabitaient avec un partenaire et éventuellement avec d'autres,

⁽⁶⁾ Pour la plupart des résultats, nous confirmons un intervalle de fiabilité de 90 %. Etant donné que nous avons travaillé avec un échantillon, nous ne pouvons dire avec certitude que le résultat obtenu corresponde à la réalité. Nous sommes toutefois certains que 90 % des échantillons que nous tirerions d'une manière semblable fourniraient un résultat s'inscrivant dans l'intervalle cité.

excepté leurs parents, ou les isolés avec leur(s) enfant(s) ne composent qu'un très petit groupe. Environ 10 % (7-13 %) connaissaient une autre situation. Citons quelques exemples : seul avec frères et sœurs ou grands-parents, avec des amis, dans une famille d'accueil ou dans une institution. Au maximum 10 % des étudiants avaient un enfant, rarement plus d'un enfant. La très grande majorité (90-98 %) n'avait donc (pas encore) d'enfants (De Wilde, 2011).

La part croissante d'étudiants bénéficiant de l'aide sociale soulève des questions. S'agit-il d'un public cible qui ressortit à la loi concernant le droit à l'intégration sociale, elle-même axée sur l'intégration par l'emploi de jeunes disposant de moyens d'existence insuffisants?

3.2. CONTEXTE DE LA NAISSANCE DE LA MODIFICATION DE LA LOI RELATIVE AUX ETU-DIANTS ET A L'AIDE SOCIALE

Pour pouvoir répondre à la principale question posée dans ce travail de recherche: "étudier cadre-t-il légitimement avec l'idéologie d'activation de la loi DIS?", vérifions d'abord dans quel contexte a vu le jour cette législation spécifique. L'unique mobile était-il l'activation par l'emploi – autrement dit, un bon diplôme est une garantie d'emploi –, il faut donc investir dans les étudiants éprouvant des difficultés financières. Ou bien certaines raisons pragmatiques étaient-elles tout aussi déterminantes ? Analyser ici tous les éléments qui ont contribué à la naissance des articles spécifiques de la loi et de la circulaire relative aux étudiants et au revenu d'intégration sociale (Dupont, 2004), nous entraînerait trop loin. Sur la base de la littérature disponible, nous nous focalisons sur quatre raisons. Nous commençons par les examiner d'un point de vue théorique au moyen d'une analyse de la politique et de la loi. Nous les confrontons à la pratique dans un paragraphe conclusif. Comment les mobiles cités prennent-ils forme dans la réalité et quelles sont les conséquences des choix politiques pour les étudiants et les CPAS? Dans cette optique, nous puisons dans notre propre recherche empirique (sur la base d'une enquête qualitative et d'interviews de groupes cibles).

3.2.1. Complément du financement des études

La focalisation spécifique sur le financement des études en Belgique est solidement ancrée dans l'histoire. Aux Pays-Bas, le Service Exécution Enseignement [Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)] organise tout à la fois les régimes qui visent directement l'aide aux frais d'études (le crédit de collège = het collegekrediet) et les régimes qui couvrent également les coûts quotidiens, tels que : logement, alimentation, vêtements, transport, et cetera (bourse de base, abonnement tous transports, bourse complémentaire et prêt) (DUO, 2009). La conséquence en est qu'aux Pays-Bas, par définition, un jeune aux études ne ressortit jamais à l'aide sociale étant donné que tous les jeunes étudiants sont soutenus par DUO pour leurs frais de scolarité et leur entretien. En Belgique, par contre, les communautés sont responsables de l'aide

pour frais d'études et le gouvernement fédéral des interventions d'aide sociale. Toutefois, la distinction rigide entre financement du coût des études et frais d'entretien doit être quelque peu nuancée. Tant le législateur francophone que néerlandophone interprètent plus largement les frais en liaison avec l'enseignement que les seuls frais d'inscription et le coût du matériel scolaire. En ce sens, le financement des études de la Fédération Wallonie-Bruxelles sert aussi à couvrir les frais d'entretien de l'étudiant, mais seulement les coûts supplémentaires qui sont nécessaires pour prendre pleinement part à un programme d'enseignement reconnu par les pouvoirs publics (Centre de documentation administrative, 2003). La Communauté flamande spécifie un certain nombre de frais que le financement des études doit couvrir : droit d'inscription, transport, manuels, cours, pc, matériel scolaire durable, résidence (kot), consommation de matériaux et de matières premières, accompagnement aux études, stages, voyages d'études et mémoires de fin d'études (Onderwijs en Vorming Vlaanderen, 2010). Néanmoins, l'augmentation des possibilités d'enseignement reste l'objectif principal du législateur (De Wilde, Cuypers, Torfs, e.a., 2011).

3.2.2. Droit individuel à l'aide sociale

L'aide dont bénéficient les étudiants en Belgique grâce au revenu d'intégration est unique par rapport aux autres pays européens. En effet, les parents sont tenus à l'obligation d'entretien aussi longtemps qu'un jeune étudie. C'est pourquoi en France, il est impossible aux moins de 25 ans de faire appel à des allocations sociales classiques, à l'exception des jeunes ayant un passé de travailleur. Cette restriction est une conséquence de l'accent particulier mis en France sur l'obligation des parents (ou autres membres de la famille) d'aider à l'entretien de leurs enfants qui ne travaillent pas. Cette obligation alimentaire a également cours en Belgique, mais sans être absolue à ce point. En effet, les jeunes dont les parents ne disposent que de moyens limités n'en sont pas exclus (De Wilde, Cuypers, Torfs, e.a., 2011). Au contraire, le droit individuel de quasiment toutes les personnes majeures à un revenu d'intégration sociale⁷ est relativement général en Belgique. Dans la littérature, ce choix est surtout abordé lorsque l'on parle de personnalisation de l'allocation pour époux dans la nouvelle loi concernant le droit à l'intégration sociale (Chambre belge des représentants, 2002; Ernst & Young, 2004 ; Van Mechelen en De Wilde, 2012). Que chaque adulte (à condition de satisfaire à un certain nombre de critères) ait en principe droit à un revenu d'intégration est cependant l'expression tout aussi évidente (bien que non récente) de cette individualisation. Concrètement, cela signifie que les parents d'un étudiant majeur en France conservent le droit à une allocation en tant que chef de famille, là où en Belgique dès la majorité de l'étudiant, tant les parents que l'étudiant ont droit à une intervention individuelle.

3.2.3. Uniformisation du droit à une allocation pour étudiants

Les deux éléments précédents ne sont pas neufs. Voici déjà de nombreuses décennies que les écoliers et les étudiants frappent à la porte des CPAS pour demander une aide (financière). Jusqu'en 2002, les collaborateurs et les conseils des CPAS avaient la liberté de décider si, oui ou non, ils accordaient cette aide. Ceci entraînait, d'une part, une insécurité chez les travailleurs sociaux et chez les conseillers du fait du caractère arbitraire (Put, e.a., 2001). Concrètement, dans certaines communes, les étudiants percevaient assez facilement un minimex alors que celui-ci était quasiment toujours refusé ailleurs. Une des questions qui se posaient concernait la répartition des compétences : quel CPAS était compétent pour quels étudiants ? Avec l'introduction de la loi concernant le droit à l'intégration sociale et plus particulièrement avec les conditions et critères concrets repris dans la circulaire du secrétaire d'état Dupont (2004), le législateur a souhaité améliorer la transparence et l'uniformité.

3.2.4. Adaptation à l'exigence de disposition à l'emploi

Assimiler les étudiants comme groupe cible distinct dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale, cadre en fin de compte avec la philosophie de cette législation. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la loi vise explicitement la (l') (ré-)intégration des jeunes dans le marché de l'emploi. Un jeune (-25 ans) doit être accompagné dans son parcours de recherche d'un emploi, par l'offre d'un travail, l'offre d'une formation axée sur l'emploi, ou le soutien dans sa recherche d'un emploi sur le marché régulier du travail. Par ailleurs, les jeunes sont obligés de contribuer activement à ce processus de recherche, sous peine d'exclusion de l'aide sociale. Ce durcissement de l'exigence de la disposition au travail a failli relancer un débat très ancien : peut-on considérer un étudiant comme une personne disponible sur le marché du travail (Put e.a., 2001) ? Lors de l'introduction de la loi DIS, le législateur a adopté un point de vue sans ambiguïté, avec sa formulation 'études de plein exercice' pour légitimer l'exonération de la disposition au travail. Un jeune éprouvant des difficultés matérielles a le droit de combiner étude et allocation.

L'assimilation des études à une activation par le travail n'est cependant pas aussi prononcée que le législateur le laisse supposer dans l'exposé des motifs de la nouvelle loi. Comme mentionné dans l'introduction, dans l'exposé des motifs, les initiatives qui augmentent le niveau de qualification des jeunes semblent être prioritaires par rapport aux autres initiatives. Néanmoins, peu, voire aucun, stimulant ne figure dans la législation en vue d'obliger ou d'inciter fortement les étudiants sans diplôme de l'enseignement secondaire (= déscolarisés avant terme) à décrocher leur diplôme de fin d'études. Les jeunes ont le droit d'étudier, mais ici, cela dépend de l'importance que les CPAS eux-mêmes accordent à l'obtention d'un certificat de l'enseignement secondaire. Il est probable que l'augmentation du remboursement des revenus d'intégration sociale par le gouvernement fédéral aux CPAS - lorsqu'il s'agit de revenus d'intégration liés à des 'études de plein exercice' - soit encourageante. Le gouvernement prend alors 10 % de plus à sa charge.

3.2.5. La pratique

Les motifs justifiant l'intégration des étudiants comme groupe cible spécifique dans la loi du droit à l'intégration sociale, nous les avons extraits de documents publiés à la suite de l'entrée en vigueur de la loi et de la littérature disponible sur le sujet. Dans le texte ci-après, nous commentons comment ces raisons se concrétisent réellement.

Une première raison portait sur la forme spécifique donnée au financement des études en Belgique. Dans la pratique, il s'avère que ces bourses d'études pour les ménages les plus fragiles ne couvrent même pas les frais scolaires. Ceci a été admis comme fait irrécusable dans les entretiens ciblés que nous avons eus avec les étudiants et les travailleurs sociaux (Hermans et De Groof, 2011) et déià mis en avant dans de précédentes études (Cantillon, Verbist, Segal, 2006; Groenez, Hevlen, Nicaise, 2010: Poesen-Vandeputte et Vandenbolle, 2008: Vandenbossche, Storms, Casman, 2010). Cela ne semble toutefois pas signifier que les CPAS allouent souvent une aide financière complémentaire pour le financement des frais d'études. En mars 2010, un tel appui n'a été attribué qu'à à peine 13 % (8-17 %) des étudiants bénéficiant d'un revenu (équivalent) d'intégration sociale, à propos desquels nous avons collecté des informations via notre enquête. Et alors, il ne s'agit même pas nécessairement d'une aide pour couvrir le coût des études (De Wilde, 2011). Comme il est mentionné dans l'une des interviews des groupes cibles et contrairement aux intentions de la loi. une partie du revenu d'intégration sociale est peut-être utilisée par certains étudiants et leur famille pour le paiement de frais en relation avec les coûts liés à la formation que l'on suit.

Une autre raison concernait la rationalisation d'une pratique existant déjà depuis plusieurs décennies mais qui adoptait plusieurs formes, en fonction de la commune ou du travailleur social. Il ressort de nos discussions avec les étudiants et les travailleurs sociaux qu'ils sont satisfaits du caractère clarificateur de la réglementation. même s'ils ajoutent que l'arbitraire et l'insécurité perdurent dans certains cas. Le CPAS continue à bénéficier d'un large espace décisionnel. Certes, cela permet de faire face à une situation particulière, mais engendre parallèlement une insécurité juridique. Différents étudiants mentionnent encore qu'une dose de chance joue par rapport au travailleur social chez qui l'on aboutit et évoquent un certain arbitraire dans l'accompagnement. Par cela, ils entendent que l'on obtient beaucoup d'un travailleur social lorsqu'il vous est favorable et peu dans le cas contraire. Quelques étudiants obligés de comparaître devant le conseil l'ont ressenti comme démotivant et stigmatisant. Les étudiants savent que le travailleur social exerce une grande influence sur la décision du conseil et c'est précisément pour cette raison qu'ils estiment important d'entretenir de bonnes relations avec leur travailleur social (Hermans et De Groof, 2011).

Le dernier motif que nous avons repris concernait le choix de ne pas exclure de la loi les étudiants, à la lumière du principe de l'intégration par le travail, mais de considérer 'le fait d'étudier' comme un motif d'équité. Dans l'exposé des motifs, l'obtention d'un diplôme dans l'enseignement régulier est même présentée comme un projet prioritaire. Les discussions ciblées avec les travailleurs sociaux ont mis en avant à propos des jeunes sans diplôme de fin d'études secondaires, qu'ils privilégiaient une formation professionnelle digne de ce nom. Ils estimaient secondaire un diplôme de l'enseignement secondaire – lorsque la carrière scolaire de l'étudiant présentait une brèche. Lorsqu'il y a réellement une insistance sur l'obtention (finalement) d'un diplôme de fin d'études, les CPAS font fréquemment référence à l'enseignement pour adultes. Par ailleurs, les travailleurs sociaux n'envisagent que rarement, voire jamais, comme option pour les jeunes qui ont bel et bien un diplôme de l'enseignement secondaire, la possibilité d'accomplir des études de plein exercice. Cette option est effectivement prise en considération, si le jeune aborde lui-même ce sujet. Nous pouvons dès lors conclure que les travailleurs sociaux des groupes focus font primer, chez les jeunes qui, dans le passé, ont mis fin à leur parcours scolaire ou l'ont interrompu, l'activation par l'emploi ou la formation sur l'étude (Hermans et De Groof, 2011).

Notre enquête nous autorise à tirer des conclusions similaires. Dans environ trois quarts (65-81 %) des cas, nous ne relevons aucune rupture entre les études antérieures et les études suivies en 2010. Cela signifie que ces études étaient déjà suivies avant que l'on bénéficiait d'une aide du CPAS. Dans quasiment un quart (15-31 %) des cas, les étudiants se lancent effectivement dans une nouvelle orientation, c'est-à-dire dans une filière qu'ils n'avaient encore jamais tentée. Un petit groupe seulement (2-4 %) a repris grâce au CPAS des études déjà suivies antérieurement, mais temporairement interrompues – pour des raisons inconnues, mais sans doute multiples. Par ailleurs, il ressort de notre enquête que, selon les collaborateurs des CPAS, le choix de poursuivre des études repose exclusivement sur les jeunes. Dans seulement 4 % des dossiers, cette décision découlait d'un consensus entre l'étudiant et le travailleur social. Ce n'est que très rarement (0-4 %) que l'initiative avait été prise par le CPAS. Nous en concluons que l'enseignement régulier n'est que rarement, voire jamais, proposé (avec succès) comme parcours d'insertion aux étudiants qui, en réalité, n'avaient pas l'intention d'étudier (p. ex. les jeunes sans emploi ayant précocement quitté l'école) (De Wilde, 2011).

3.2.6. Conclusion

Nous pouvons conclure qu'une multitude de raisons semblaient nécessiter la catégorisation des étudiants comme ayants droit à l'aide sociale dans la nouvelle loi DIS de 2002. En premier lieu, il apparaît qu'en Belgique – contrairement aux systèmes en vigueur à l'étranger –, la limitation du financement des études en guise d'aide pour couvrir les frais scolaires, ait exigé la mise en place d'un filet de sauvetage pour l'en-

tretien matériel des étudiants. Le minimex (le précurseur du revenu d'intégration sociale) fonctionnait déjà depuis longtemps comme barrière de sécurité pour les étudiants éprouvant des difficultés financières. La loi DIS a officialisé cette pratique. En outre, il est peut-être vrai que ce filet de sauvetage soit en partie utilisé pour financer des frais d'études à cause de leur financement trop faible pour certaines catégories. Par ailleurs, le législateur était quasiment obligé d'adopter un point de vue spécifique pour les étudiants. La nouvelle loi concernant le droit à l'intégration sociale oblige en effet les CPAS à orienter sans délai les ieunes vers le marché du travail. D'un point de vue strict, cela signifie que l'on éconduisait les étudiants du circuit de l'aide sociale, à moins que le législateur ne les intégrât comme un sous-groupe spécifique. Enfin, l'individualisation de l'intervention de l'aide sociale est relativement poussée en Belgique, d'où il résulte que l'obligation alimentaire des parents des étudiants n'est pas considérée comme absolue lorsqu'il s'agit de ménages fortement fragilisés. Outre les raisons liées au contexte et d'ordre plutôt pragmatique, le fait d'avoir incorporé les étudiants dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale traduit également un choix idéologique. Pour le législateur, étudier est une forme chronovore de l'activation, qui, si elle aboutit à un succès, est en mesure d'augmenter substantiellement les possibilités de carrière à long terme. Ce faisant, le gouvernement belge s'inscrit dans la tendance européenne visant à miser sur l'enseignement. Toutefois, dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale, étudier n'est qu'une raison d'équité et non un projet d'activation qui se trouve sur le même pied qu'offrir un contrat de travail ou un projet personnalisé en vue d'une intégration sociale qui mène après une période déterminée à un contrat de travail. Par ailleurs, en pratique, les CPAS et/ou les travailleurs sociaux préfèrent l'activation par l'emploi à l'activation par les études lorsque le client n'est pas demandeur.

3.3. LES CONDITIONS D'ENTREE DANS LE REVENU D'INTEGRATION SOCIALE

Avec l'intégration des étudiants comme public cible de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, le législateur avait en vue un type d'étudiants spécifique. Ce faisant, il fallait répondre à deux principes de la loi DIS : l'aide apportée aux personnes précarisées et le soutien dans la recherche d'un emploi. Pour les étudiants, cela se traduisait par la caractérisation suivante : il devrait s'agir d'étudiants éprouvant des difficultés financières, pour qui il est difficile, voire impossible de poursuivre des études sans le soutien du CPAS. Par ailleurs, les études suivies doivent grandement augmenter leurs chances de trouver un emploi. En outre, le temps libre disponible doit être partiellement comblé par un travail d'étudiant, afin de ne pas devoir leur verser un revenu d'intégration sociale (complet) pendant toute l'année. Ces trois conditions cadrent entièrement avec la logique d'activation : les jeunes en proie à des difficultés financières doivent recevoir l'opportunité d'obtenir un diplôme et ainsi assurer des opportunités de carrière. Nous vérifions ci-après si les jeunes bénéficiaires satisfont à ces exigences.

Préalablement, il nous faut faire une remarque : dans notre étude – malgré que nous ayons expressément posé la question –, il n'a qu'à peine été fait mention du refus de revenus d'intégration sociale à des étudiants (De Wilde, 2011). Le signalement limité de dossiers refusés ne semble pas correspondre à la réalité. Les travailleurs sociaux indiquent qu'ils consacrent assez bien de temps dans les demandes de jeunes qui, par principe, n'ont pas droit à une allocation, par exemple parce que leurs parents disposent de revenus suffisants ou parce qu'ils s'adressent à une mauvaise commune. Par ailleurs, un CPAS est obligé d'enregistrer chaque demande d'information. Nous nous attendrions plutôt à d'autres résultats en liaison avec le nombre de refus. En outre, nous n'avons aucune idée quant au non-recours. Nous ne savons pas combien de jeunes (aux études) ayant droit à une aide des CPAS ne la demandent pas.

3.3.1. Obligation d'entretien

Quant au fait de disposer ou non de suffisamment de moyens d'existence, la circulaire relative aux étudiants et le droit à l'intégration sociale (Dupont, 2004) insistent sur la responsabilité des parents qui ont une obligation alimentaire aussi longtemps que le jeune est aux études. Un CPAS peut renvoyer un jeune à ses parents. Un des divers points de la circulaire spécifie cependant que le renvoi ne peut avoir lieu automatiquement. Ce caractère automatique est limité de trois façons. En première instance, le CPAS doit évaluer les possibilités financières des personnes ayant l'obligation d'entretien avant de mettre en marche les procédures juridiques (Dupont, 2004, point 4.1). En deuxième lieu, le CPAS peut se poser comme partie demanderesse en ce qui concerne l'argent pour l'entretien. En troisième lieu, le CPAS est tenu d'accorder de l'aide à l'ayant droit, indépendamment du fait de s'adresser ou non aux personnes tenues à l'obligation alimentaire (Dupont, 2004, note de bas de page 15).

Idéalement, cette 'évaluation des possibilités financières des dépositaires de l'obligation d'entretien' s'effectue via une enquête sur les ressources du ménage. Dans une bonne moitié des dossiers d'étudiants (50-65 %), sur lesquels nous avons collecté des informations via notre enquête, on a effectivement pris en considération en 2010 les revenus pour calculer le revenu d'intégration sociale. Le plus fréquemment, il s'agissait d'allocations familiales que touche un jeune isolé. Seulement dans environ 21 % des dossiers, l'on a également tenu compte dans cette enquête d'une allocation ou d'un revenu d'un parent. Lorsque ce n'est pas le cas, nous pensons que cela peut être dû à quatre facteurs. Il est possible qu'il n'y ait plus de parents présents dans la vie de l'étudiant. Il est également vraisemblable que les éventuels parents n'aient aucun revenu voire tellement faible (par exemple un revenu de remplacement) qu'aucune enquête officielle n'est réalisée sur leurs ressources. Enfin, certains revenus effectivement présents peuvent être exonérés par le CPAS de toute enquête sur les ressources. Lorsque les revenus parentaux sont effectivement repris dans l'enquête, cela aboutit dans 70 % des cas à un revenu (équivalent) d'intégration sociale com-

plémentaire. Cela signifie que les revenus disponibles additionnés dépassent le seuil minimal. Ce dépassement est porté en déduction du revenu d'intégration sociale de l'étudiant. Dès lors, dans 80 % des dossiers, les revenus parentaux ne sont pas officiellement portés en compte, ce qui laisse augurer une situation de pauvreté ; dans 30 % des cas, quand il est effectivement pris en compte, le revenu du ou des parents ne dépasse pas la norme du revenu d'intégration sociale (De Wilde, 2011).

Tous ces résultats font supposer qu'une grande partie des étudiants bénéficiaires d'un revenu (équivalent) d'intégration sociale est issue d'un ménage pauvre. Notre enquête ne nous permet pas de l'affirmer avec certitude, malgré plusieurs indices de précarité chez les parents. Par exemple, nous avons vérifié si le (les) parent(s) des étudiants ressortissai(en)t ou ressortisse(nt) encore à l'accompagnement d'un CPAS. Chez quasiment la moitié des étudiants, c'était effectivement le cas. Chez un bon 10 % des étudiants, le répondant ne disposait cependant pas des informations nécessaires pour répondre à cette question. Un autre indicateur de pauvreté chez les (l'un des) parents de l'étudiant réside dans le fait que le revenu d'intégration sociale n'est pas récupéré chez les parents parce que leur propre revenu est trop bas. Lorsque nous considérons l'ensemble de ces deux indicateurs, il s'avère que pratiquement chez trois quarts des étudiants, les parents sont susceptibles d'éprouver des difficultés financières (voir figure 3). Ceci pourrait tout aussi bien être une surestimation qu'une sous-estimation⁸ (De Wilde, 2011).

De ce qui précède, nous pouvons conclure que l'aide sociale pour les étudiants aboutit principalement dans les ménages confrontés à une forme de pauvreté. Dans seulement 30 % des cas, on ne relève aucun signe de pauvreté chez les parents de l'étudiant. Il peut s'agir ici d'étudiants isolés, du fait d'un décès, d'une rupture ou d'un conflit avec les parents ou de ménages qui, en principe, ne seraient pas concernés par la loi DIS s'il y avait un examen approfondi de leurs revenus. Nous ne disposons d'aucune indication permettant de déclarer que ce dernier cas de figure est fréquent. Il est remarquable de constater que dans une part relativement grande des ménages où l'étudiant cohabite avec les parents, les revenus parentaux ne sont pas repris dans l'examen sur les revenus. Ceci signifie qu'il n'y a pas de parents, que les revenus des parents sont inexistants voire faibles ou que les CPAS estiment avoir des raisons suffisantes pour exonérer les revenus parentaux. Chacune de ces situations laisse supposer un manque de moyens d'existence.

⁽⁸⁾ D'une part, il est possible que l'un des deux parents ait des difficultés financières, mais que l'autre soit mieux nanti, ce qui peut ainsi augmenter le niveau de vie de l'étudiant. D'autre part, sur dix pour cent des parents n'est connue qu'une information insuffisante. Il se pourrait qu'il s'agisse également ici de parents pauvres (voir figure 3).

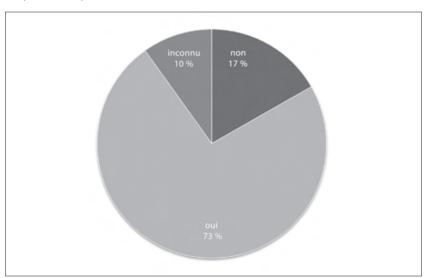


FIGURE 3: INDICES DE PAUVRETE CHEZ LES PARENTS D'ETUDIANTS BENEFICIANT D'UN REVENU (EQUIVALENT) D'INTEGRATION SOCIALE, MARS 2010

Indicateurs utilisés: parents ayant été accompagnés par un CPAS ou absence de récupération chez les parents pour cause de bas revenu.

Source: Enquête propre (n=1110).

3.2.2. Type d'études

Parfaitement dans la ligne de la logique d'activation, quelques critères sont posés au type d'études que suit un étudiant bénéficiant d'un revenu d'intégration sociale. En première instance, ces exigences sont formelles. Il doit s'agir d'études de plein exercice, prodiguées par un établissement d'enseignement reconnu, qui mène à un diplôme. De plus, pour le législateur, il doit s'agir d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou d'un premier diplôme de l'enseignement supérieur (Dupont, 2004). Environ la moitié des étudiants (43-53 %) suivait en 2010 une formation dans l'enseignement supérieur (bachelier ou master). L'autre moitié prenait part à une formation qui mène à un diplôme de l'enseignement secondaire, soit dans l'enseignement régulier, soit dans l'enseignement de la deuxième chance. Ces derniers ne constituaient qu'un groupe restreint (2-5 %). Remarquables sont les 6 % d'étudiants, déjà diplômés de l'enseignement supérieur, alors qu'ils étaient encore en train d'étudier dans le cadre d'un accompagnement d'un CPAS (De Wilde, 2011). Le choix du soutien des jeunes déjà détenteurs d'un premier diplôme de l'enseignement supérieur, s'opère sans doute sur la base de considérations relatives à une dernière exigence : l'étude doit considérablement améliorer les chances de travail du jeune

sur le marché de l'emploi (Dupont, 2004). Cependant, des directives se rapportant à ce critère font défaut. Certains CPAS ont fixé des directives internes propres à ce sujet. D'autres collaborateurs et conseillers de CPAS décident sur la base d'un dossier concret.

Dans les limites des cursus scolaires qui mènent soit à un diplôme de l'enseignement secondaire soit à un premier diplôme de l'enseignement supérieur, le jeune a en principe toute liberté du choix de ses études. Littéralement, le législateur prescrit: "Le choix des études appartient au jeune, mais il doit être discuté avec le CPAS" (Dupont, 2004, p. 3). Toutefois, les études suivies doivent contribuer "à augmenter les possibilités d'insertion professionnelle de la personne concernée" (Dupont, 2004, p. 3). Il ressort de notre enquête que, selon les collaborateurs de CPAS, le choix portant sur les études à suivre appartient totalement au jeune. Dans 4 % des dossiers seulement, ce choix n'est intervenu qu'après concertation entre étudiant et travailleur social. Et très rarement (0-4 %), c'est principalement le CPAS qui en a pris l'initiative (De Wilde, 2011). Selon les CPAS, les étudiants ont toute latitude dans le choix de leurs études.

Nous n'avons cependant aucune idée des motifs de refus d'étudiants par les CPAS, par exemple, les études semblaient ne pas être dans les cordes du jeune ou n'étaient pas axées sur l'insertion dans le marché du travail (voir ci-dessus). Dans l'interrogation qualitative des étudiants, nous avons effectivement entendu dire que certains travailleurs sociaux se posaient des questions quant à la longueur de la formation (p. ex. médecine) ou au choix d'une formation universitaire déterminée (p. ex. sinologie). Ces deux exemples semblent s'inspirer d'une logique budgétaire (Hermans et De Groof, 2011). Il n'y a pas que les arguments en relation avec les études qui jouent un rôle dans le processus décisionnel. Les travailleurs sociaux estiment en outre qu'il n'est pas évident d'évaluer les capacités scolaires et le caractère réalisable des études. Privés d'instruments pour ce faire, ils sont d'avis que l'orientation scolaire effectuée par les services de guidance pour les études dans l'enseignement secondaire (CLB – centres d'accompagnement des élèves) s'avère insuffisante (Hermans et De Groof, 2011).

Tout bien considéré, nous pouvons dire que la très grande majorité des jeunes sont soutenus pour des études qui augmentent considérablement leurs chances sur le marché de l'emploi, plus précisément des études de l'enseignement secondaire ou des premières études dans l'enseignement supérieur. Il va de soi qu'il y a discussion sur quelles études augmentent tellement les chances qu'elles justifient l'aide des pouvoirs publics. Personne parmi les collaborateurs de CPAS interrogés ne doute que les études de l'enseignement secondaire en fassent partie, mais le doute s'accroît pour les formations de bachelier et sûrement pour celles de master.

3.3.3. Disposition au travail

Tout comme d'autres jeunes, un étudiant bénéficiant d'une aide sociale doit être disposé à travailler. Cette disposition au travail est cependant remplie autrement que chez d'autres clients. Un étudiant doit être prêt à travailler durant les périodes qui sont conciliables avec ses études (Dupont, 2004). Notre enquête nous permet de déclarer que seulement un nombre peu élevé d'étudiants (8 %) a travaillé dans le courant de l'année académique (en mars 2010). La majorité de ceux-ci (4-8 %) travaillaient pendant le week-end. Environ 2 % (1-3 %) dépassaient cet horaire. Parmi ceux qui ne travaillaient pas au mois de mars, environ 5 % (2-8 %) auraient effectivement travaillé durant les autres mois de l'année académique. Cela signifie que sûrement 80 % des étudiants ne travaillaient pas durant l'année académique.

Pour ce qui est d'un job d'étudiant durant les vacances de 2010, le groupe se répartit assez équitablement entre travailler (38-51 %) et ne pas travailler (45-58 %). Une petite part de la totalité du groupe (2-9 %) ne travaillait pas, mais n'avait pas reçu d'allocation du CPAS pendant un mois (figure 4 – De Wilde 2011). Le fait de priver le jeune de revenu d'intégration sociale pendant la période des vacances, alors qu'il suit encore des études de plein exercice dans le cadre du projet individualisé pour une intégration sociale (PIIS) est en principe illégal (cf. circulaire 'étudiants et droit à l'intégration sociale ' – note de bas de page 5). Dans les groupes cibles, nous avons appris que cet accord est parfois repris dans le projet individualisé pour une intégration sociale (Hermans et De Groof, 2011). Parmi les étudiants qui travaillaient bel et bien pendant les vacances, la majeure partie était occupée pendant un mois (23-37%). Un autre groupe (7-18 %) travaillait moins d'un mois et seulement une petite partie plus d'un mois (1-3 %) (figure 4 – De Wilde, 2011).

Tout ceci signifie que les CPAS renoncent assez souvent à l'obligation de travail-ler des étudiants. Dans le groupe cible comprenant les travailleurs sociaux, il était surtout question de décourager le travail étudiant pendant l'année scolaire, les travailleurs sociaux préférant que les étudiants se consacrent alors totalement à leurs études (Hermans et De Groof, 2011). Il n'est cependant pas évident de comprendre la raison du pourquoi. Est-ce lié au fait que les clients ne trouvent que difficilement du travail (cf. disponibilité limitée d'emplois pour ce groupe cible spécifique), refusent-ils un travail qui existe ou fait-on plutôt appel à des raisons d'équité, comme par exemple une deuxième session, du surmenage mental ou le fait d'avoir un enfant ou ... Les personnes extérieures peuvent en effet trouver amer que les étudiants continuent à être payés durant les mois de vacances, sans que cela ne soit lié à une contrepartie.

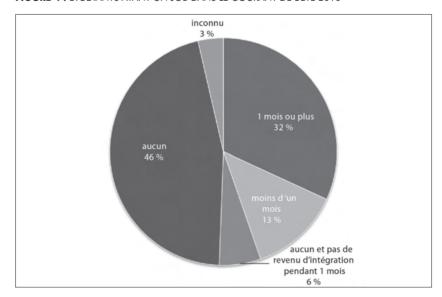


FIGURE 4: FTUDIANTS AYANT UN JOB DANS LE COURANT DE L'ETE 2010

Source: Enquête propre (n=420).

3.3.4. Avancement du parcours d'études

En fin de compte, la prestation de services du CPAS n'est pas sans engagement. L'étudiant doit faire tout ce qu'il peut pour réussir, suivre régulièrement les cours, passer les examens et mettre à disposition du CPAS les résultats de ses études (Dupont, 2004). Cela signifie du même coup qu'aucune garantie de résultat n'est liée à la prestation de services. Le législateur stipule expressément que parfois, il est légitime d'accepter le redoublement d'un jeune, sûrement lorsque les efforts nécessaires ont été fournis (Chambre belge des représentants, 2002). Dans la pratique, il arrive parfois qu'il soit mis fin à l'aide lorsqu'un jeune ne réussit pas son année. Ceci se produit généralement sur la base d'un examen des efforts fournis et des possibilités du jeune. Au chapitre suivant, nous examinons le pourcentage de jeunes qui parcourent avec succès un cursus scolaire.

3.3.5. Conclusion

Pour conclure, nous pouvons affirmer que les conditions d'entrée dans le système de l'aide sociale mis au point par le législateur pour les étudiants ont pour une grande part l'effet escompté : l'accès à l'aide sociale s'ouvre principalement aux étudiants pauvres, qui veulent démarrer ou sont en train de suivre des études susceptibles d'augmenter leurs chances sur le marché du travail et qui sont motivés et suffisamment capables. Des questions subsistent sur la condition de 'disposition au

travail' qui ne pousse pas la majorité à accepter un job d'étudiant. Cette occupation pourrait faire baisser le niveau du revenu d'intégration sociale, parce qu'une partie du revenu obtenu est prise en compte dans le calcul de l'allocation. Il semble que, contrairement aux pratiques en cours à l'étranger, il n'entre pas dans les habitudes en Belgique de travailler aussi quand on est étudiant.

3.4. LE SUCCES DES PARCOURS D'ETUDE ET D'ACCOMPAGNEMENT

En dernier point, nous nous posons encore la question de l'efficacité de l'accompagnement des étudiants dans l'aide sociale. En effet, d'une telle efficacité peut dépendre la reconnaissance des études comme motif d'équité méritant d'être défendu pour renoncer (temporairement) à une rapide insertion dans le marché du travail. Nous évaluons l'efficacité, d'une part, en examinant les informations limitées dont nous disposons sur l'avancement des études des jeunes bénéficiant d'un revenu (équivalent) d'intégration sociale, mais aussi en nous arrêtant sur la manière dont se déroule l'accompagnement. Ce processus entraîne-t-il des difficultés, et les jeunes eux-mêmes sont-ils satisfaits de ce qui leur est offert ?

Via notre enquête, nous obtenons des informations concernant la charge de travail qui va de pair avec l'accompagnement des étudiants, ce qui a une incidence directe sur les coûts. Nous ne pouvons cependant pas comparer cette charge de travail avec celle relative à d'autres types de clients, à cause du manque d'études pertinentes. Dans quasiment tous les dossiers (96-99 %) a eu lieu un contact personnel entre le travailleur social et l'étudiant pendant l'année académique 2009-2010. Dans 13% (8-19 %) des dossiers, il y a eu un contact entre le CPAS et les parents et dans 7% (5-10 %) (également) entre l'établissement où l'étudiant a suivi des cours et le travailleur social. Deux tiers (59-74 %) des étudiants étaient vus tous les trimestres par un travailleur social. Cette fréquence répond aux dispositions légales. Lorsqu'est conclu un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS), il faut en effet procéder une fois par trimestre à une évaluation du parcours (Vande Lanotte, 2002). Parmi les autres fréquences d'accompagnement relativement courantes, signalons le contact mensuel (9-19 %) ou semestriel (7-14 %) (De Wilde, 2011).

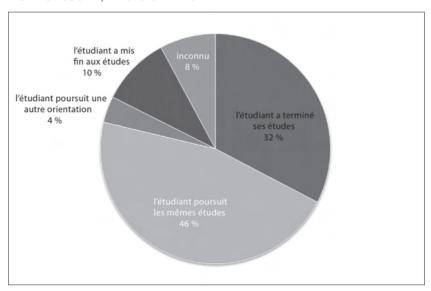
Contrairement à ce qui ressort de l'enquête quantitative (complétée par les travailleurs sociaux), l'étude qualitative (entretiens avec les étudiants) nous apprend qu'il existe une différence dans la fréquence des contacts, en fonction du type d'études ou du lieu de résidence. Ce sont surtout les élèves de l'enseignement secondaire qui indiquent être accompagnés très fréquemment (de six fois par an à quasiment chaque semaine). A l'opposé, l'accompagnement d'autres étudiants n'a lieu qu'une fois par an. Ici, il s'agit toujours d'étudiants louant un kot dans une autre ville que celle du CPAS qui les accompagne (Hermans et De Groof). Nous sommes conscients qu'une partie du contact entre l'étudiant et le CPAS n'est pas illustrée par nos questions portant sur la fréquence dans notre enquête. Par exemple, nous ne disposons pas d'informations sur les contacts téléphoniques ou électroniques, deux moyens de communication qui sont peut-être utilisés régulièrement. Etant donné que nous demandions la fréquence du contact sur une base annuelle, nous n'avons pas non plus pu nous forger une idée sur la différence entre la période initiale et la période d'accompagnement proprement dite. Nous supposons que les contacts au cours de la période de début sont nettement plus nombreux que par la suite.

Du point de vue du contenu, l'accompagnement tourne autour d'une discussion sur les résultats scolaires et, pour les élèves de l'enseignement secondaire, sur leur présence à l'école. Une expérience négative évoquée par certains étudiants réside dans le manque d'information sur leurs droits et leurs devoirs. Dans la même ligne, d'autres se plaignent de ne pas être prévenus lorsqu'il y a des problèmes avec le revenu d'intégration sociale et qu'il y est mis fin. Surtout pour les étudiants qui vivent seuls, cela peut engendrer des situations financières problématiques. La relation avec le travailleur social est mise en avant comme un élément essentiel de l'accompagnement. Environ 10 des 30 étudiants interrogés indiquent avoir le sentiment qu'il ne s'agit pas d'une relation humaine. Ces étudiants racontent qu'ils n'évoquent pas de choses personnelles avec leur assistant social, même pas quand cela pourrait expliquer d'éventuels mauvais résultats. Ils ont le sentiment que le travailleur social ne les soutient pas. L'autre groupe d'étudiants ressent bel et bien une relation humaine avec le travailleur social et disent combien cela leur semble important et les motive pour s'impliquer dans leurs études. Ils prennent conscience que le travailleur social est concerné et veut qu'ils réussissent. Ces étudiants indiquent qu'ils parlent aussi de leur vie personnelle avec le travailleur social. Plusieurs points noirs qui avaient déjà été mis en lumière par de précédentes études qualitatives chez les jeunes usagers des CPAS (Seynaeve et al, 2004), sont confirmés ici : les différences percues entre travailleurs sociaux, le sentiment d'arbitraire, une relation par trop distante, un manque de compréhension et de soutien. A l'opposé, on trouve aussi d'autres témoignages positifs sur la relation humaine qu'ils entretiennent avec le travailleur social qui les soutient et les accompagne (Hermans et De Groof, 2011).

Un point sensible abordé par différents étudiants est d'avoir à manquer des cours pour leurs rendez-vous au CPAS. Ceci est un point important d'insatisfaction surtout pour les étudiants qui ne retirent que peu de choses de l'accompagnement et qui le ressentent comme une question purement administrative. Il leur manque la flexibilité de leur assistant social ainsi que l'absence d'une relation humaine (Hermans et De Groof, 2011).

Outre la fluidité de l'accompagnement et la satisfaction qui en découle, nous nous arrêtons aussi à l'avancement des études des étudiants pendant qu'ils percoivent un revenu d'intégration sociale. Notre enquête nous fournit quelques indications. Nous connaissons en effet le statut d'étudiant de la personne concernée à l'été 2011, un peu plus d'un an après mars 2010, le moment où les dossiers envisagés ont été sélectionnés. Les deux premières catégories, à savoir "diplôme obtenu" ou "toujours aux mêmes études", nous les considérons comme 'parcours réussi jusqu'à présent'. Même s'il nous manque des informations sur le redoublement ou non des élèves ou sur la manière dont une année modèle a été accomplie par un étudiant de l'enseignement supérieur, nous ignorons si, en fin de compte, ces étudiants parviendront à terminer avec succès leurs études. Quasiment tous les étudiants (81-90 %) dont le statut d'étudiant nous est connu (n=945) poursuivaient encore deux sessions de iuin plus tard les mêmes études ou avaient décroché un diplôme. Une petite moitié des étudiants (41-51 %) suivait encore les mêmes études à l'été 2011. Un tiers (28-37 %) obtenait un diplôme de fin d'études, environ 10 % (6-14 %) avaient mis fin à leurs études et un tout petit groupe (3-5 %) suivait une autre orientation. Pour près de 8 % (5-11 %), nous ne savons pas quel était leur statut d'études dans le courant de l'été 2011 (voir figure 5 – De Wilde, 2011).





Source : Enquête propre (n=945).

Selon une régression logistique multivariée⁹, les jeunes dont les contacts dépassaient une fréquence trimestrielle avec leur travailleur social couraient un peu plus de risques de se confronter à un parcours d'échec que leurs pairs moins souvent contactés (De Wilde, 2011). Ceci ne nous permet toutefois pas de conclure que des contacts réguliers soient une cause d'échec. Peut-être en va-t-il ainsi que les jeunes qui peinent dans leurs études (et éventuellement dans d'autres aspects de la vie) sont en tous cas plus étroitement suivis par leur travailleur social. Toutefois, ce résultat est susceptible de confirmer que les jeunes qui progressent bien dans leur cursus, ne sont pas suivis intensivement. Ce suivi limité nous semble en effet être le résultat d'une combinaison de manque de temps d'une part et de confiance du travailleur social dans le bon déroulement ultérieur de l'autre

Ce qui précède nous permet de dire que les étudiants bénéficiant d'un revenu (équivalent) d'intégration sociale représentent une lourde charge financière pour le gouvernement belge. Ceci peut toutefois être légèrement nuancé du fait qu'ils ne perçoivent que rarement un revenu d'intégration complet – sans même parler d'un revenu d'intégration sociale de chef de famille – et que l'accompagnement de la plupart des étudiants se limite à un contact tous les trois mois. Par ailleurs, la majorité des accompagnements se déroulent de manière fluide. Les travailleurs sociaux indiquent que les étudiants ayant un bon parcours d'études sont souvent des clients faciles à accompagner. De plus, l'avancement des études une bonne année après la date de début des entretiens montre que les trajets se déroulent généralement avec succès.

3.5. RESUME DE LA PARTIE EMPIRIQUE

En 2011, plus de 17.000 jeunes ont pu profiter en Belgique de la possibilité de combiner leurs études avec une allocation. Cela n'a rien de neuf de voir des étudiants faire partie de la population de l'aide sociale. Avant l'introduction du droit à l'intégration sociale en 2002 aussi, les étudiants frappaient à la porte des CPAS qui les incitaient à entreprendre des études. Il convient cependant de constater que depuis 2002, le groupe d'étudiants augmente régulièrement. De plus en plus de jeunes en situation financière difficile reçoivent donc l'opportunité d' (de continuer à) œuvrer à leur carrière scolaire.

La question centrale de notre recherche s'énonce comme suit : étudier cadre-t-il légitimement avec l'idéologie d'activation qui caractérise la loi DIS? Etudier ne mène pas nécessairement directement à un emploi. Les deux véritables canaux d'intégration qui peuvent être proposés par les CPAS aux jeunes – l'offre d'un emploi ou la rédaction d'un projet individualisé d'intégration sociale qui, à terme, aboutit à

⁽⁹⁾ Pour des informations méthodologiques relatives à la régression logistique multivariée, voir De Wilde (2011).

un emploi - ont l'ambition d'y arriver. Les études sont cependant reprises comme un motif d'équité dans la loi DIS, d'où les étudiants sont exemptés jusqu'à un certain point de l'exigence de disposition au travail. La logique derrière ceci, c'est que l'obtention d'un diplôme, même s'il n'y a pas d'emploi immédiat, augmente considérablement les possibilités d'emploi d'un jeune. L'analyse effectuée dans cet article nous a appris que l'intégration des étudiants comme groupe cible dans la loi, est due pour une part à des raisons pragmatiques, par exemple l'organisation spécifique du financement des études en Belgique ou la large individualisation du revenu d'intégration sociale. Ce contexte a pour effet que la tendance européenne visant à donner aux jeunes des possibilités d'étudier se traduit partiellement en Belgique par un soutien par le biais d'interventions d'aide sociale pour les étudiants. Par ailleurs, le système belge est unique en ce sens que la loi DIS ne contient que relativement peu de dispositions qui excluent des groupes cibles, comme c'est le cas des jeunes de moins de 25 ans en France ou dans un proche futur les jeunes sans qualification de départ (certificat de l'enseignement secondaire) aux Pays-Bas. En ce sens, la loi belge sur l'aide sociale fait montre d'un caractère fortement résiduaire. Toutes les personnes affrontant une passe financièrement difficile qui ne peuvent s'adresser nulle part ailleurs, ont en principe la possibilité de percevoir une allocation d'aide sociale.

Notre recherche s'appuyant sur une enquête à grande échelle démontre en effet que la majorité des jeunes ont sans doute grandi dans des conditions financières difficiles. Plus de 70 % des étudiants ont des parents qui eux-mêmes étaient clients d'un CPAS ou le sont toujours ou chez qui le revenu d'intégration sociale n'est pas récupéré parce que les revenus sont trop faibles. Par ailleurs, une petite majorité des étudiants suivent une formation dans l'enseignement secondaire. Ces constats contrastent terriblement avec l'image que l'on a fait véhiculer à plusieurs reprises dans l'opinion publique d'étudiants de milieux nantis qui recourent aux CPAS. Les centres jouent un rôle non négligeable dans le fait de permettre aux jeunes de suivre des études de l'enseignement supérieur et d'éviter des sorties sans qualification de l'enseignement secondaire.

La logique d'activation est étendue aux étudiants en attendant d'eux qu'ils choisissent des études qui augmentent leurs chances de trouver un emploi (uniquement enseignement secondaire ou des premières études dans l'enseignement supérieur dans un établissement reconnu) et fassent de leur mieux pour réussir. Ceci s'avère effectivement être le cas. En effet, 80 % des jeunes qui ont perçu en mars 2010 une allocation au titre d'étudiant, poursuivaient toujours les mêmes études plus d'un an plus tard ou avaient obtenu un diplôme. En outre, on observe que l'accompagnement des étudiants motivés se déroule de manière relativement fluide. La majorité des jeunes n'est suivie que de manière sporadique (plus précisément tous les trois mois). Par ailleurs, il est demandé aux étudiants bénéficiant d'un revenu d'intégration sociale d'effectuer un job d'étudiant à des moments qui sont conciliables avec leurs études

(principalement au cours des mois de vacances). Cette condition n'est cependant remplie que par une petite moitié des jeunes. L'on ne sait pas exactement pourquoi la majorité des étudiants, contrairement à ce que prévoit la loi, ne travaillent pas.

A la lumière de ce qui précède, nous pouvons conclure ceci : en ligne avec l'objectif européen d'investir dans l'augmentation des possibilités d'enseignement, le choix des allocations sociales pour un étudiant dans le contexte politique belge typique, est un choix d'activation par un parcours menant au travail des jeunes à long terme. Ciaprès, nous reprenons cependant plusieurs recommandations qui sont susceptibles d'optimiser la prestation de services.

4. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Dans la dernière partie de cet article, nous tenons à reprendre certains des thèmes abordés, à les résumer et à les traduire en recommandations politiques s'adressant aussi bien au gouvernement qu'aux CPAS locaux.

4.1. EVITER QU'UN GROUPE CROISSANT D'ETUDIANTS MENACE LE CARACTERE RESIDUAIRE DE L'AIDE SOCIALE

Comme indiqué, l'investissement dans les possibilités d'enseignement de la jeunesse est un objectif européen général. La Belgique est l'un des rares pays où ceci résulte – notamment à la suite du contexte national actuel – sur des allocations d'aide sociale. La législation belge sur l'aide sociale a donc – y compris pour les étudiants – un caractère résiduaire particulier. Ceci signifie que des jeunes aux études en butte à des difficultés financières, qui ne peuvent s'adresser nulle part ailleurs, peuvent entrer quasiment automatiquement dans l'aide sociale. Nous pouvons toutefois nous poser la question de savoir si le caractère résiduaire de l'aide sociale ne vient pas à être mis sous pression, compte tenu de la forte croissance enregistrée du nombre d'étudiants au cours de ces dernières années. Que le groupe soit si grand peut signifier que d'autres instances n'offrent que trop peu de soutien.

Dans une première recommandation, nous proposons dès lors des pistes visant à renforcer ce caractère résiduaire. Ceci implique des interventions dans des systèmes plus universels, comme l'enseignement et les allocations d'études. Le nombre élevé d'élèves majeurs dans l'enseignement secondaire, bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale, indique notamment un point sensible de notre système d'enseignement, c'est-à-dire le retard scolaire. Par ailleurs, qu'il ressorte en plus de notre étude que la moitié des étudiants faisant partie de la clientèle des CPAS était au moment de leur naissance d'origine étrangère (De Wilde, 2011), indique une difficulté supplémentaire pour guider ce groupe d'étudiants sans heurts à travers l'enseignement secondaire. Un système d'enseignement qui investit encore plus dans la prévention du retard et des sorties, pourrait diminuer le nombre d'octroi de reve-

nus d'intégration à des personnes majeures fréquentant l'enseignement secondaire. Nous pensons, en outre, que les CPAS eux-mêmes peuvent contribuer à la prévention d'un retard inutile. L'enquête quantitative a fait ressortir qu'environ la moitié des parents des étudiants eux-mêmes étaient dans le passé accompagnés par le CPAS (De Wilde, 2011). Les groupes cibles ont mis en avant que les collaborateurs des CPAS s'intéressaient rarement aux progrès réalisés dans les études des enfants mineurs de leurs clients, à moins que ces derniers eux-mêmes ne tiennent à aborder le sujet (Hermans et De Groof, 2011). Lorsque les travailleurs sociaux adoptent explicitement ce point comme thème de discussion dans l'accompagnement et assurent un suivi préventif de la situation, ils pourraient parfois contribuer à la prévention de l'allongement du parcours scolaire et des sorties prématurées de l'institution scolaire. Par ailleurs, des projets tels que les écoles des devoirs, la collaboration avec les initiatives d'encadrement scolaire des groupes socialement et culturellement défavorisés ("schoolopbouwwerk") et autres initiatives existant déjà au sein de CPAS ou dans les communes doivent être stimulés et développés. Ce type de mesures cadre bien avec le renforcement de la lutte contre la pauvreté des enfants et peut entre autres être financé en libérant plus de moyens en vue de la promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des CPAS (la participation socioculturelle).

Pour réduire le nombre d'étudiants forcés de faire appel à l'aide sociale, et sauvegarder ainsi son caractère résiduaire, nous tenons encore à présenter une seconde piste. Idéalement, seuls les jeunes dans un besoin extrême devraient pouvoir se tourner vers l'aide sociale et non les jeunes qui manquent de peu leur admission dans le système de financement des études existant. L'augmentation des allocations scolaires existantes et des bourses d'études doit être envisagée. Tant les entretiens ciblés que des études antérieures ont mis en lumière que les interventions sont trop limitées pour couvrir les coûts réels de la scolarité (Cantillon, Verbist, Segal, 2006; Groenez, Heylen et Nicaise, 2010; Hermans et De Groof, 2011; Poesen-Vandeputte, Vandenbolle, 2008; Vandenbossche, Storms, Casman, 2010). Pour couvrir les frais scolaires, les jeunes eux-mêmes ou leur famille, dotés de trop peu de moyens d'existence, dépendent donc d'allocations qui sont en principe destinées à la subsistance matérielle, telles que les allocations familiales et sociales. Pour cette raison, nous plaidons pour une augmentation des allocations d'études. Pourtant, en principe, ceci ne diminuera pas l'entrée des étudiants dans l'aide sociale, puisque les allocations d'études ne sont actuellement pas reprises dans l'examen des ressources en vue du calcul du droit à un revenu d'intégration sociale. Si une augmentation suffisante des allocations d'études est réalisée, la reprise partielle de la bourse d'études dans l'enquête sur les revenus pourrait faire l'objet d'une discussion. La possibilité de cette disposition dans cette enquête est déjà prévue à l'article 22 de l'Arrêté royal relatif au droit à l'intégration sociale. Une telle prise en compte partielle de la bourse d'études ne peut cependant pas mettre en péril le droit à une existence digne.

4.2. LIMITER LES INCONVENIENTS DE L'ESPACE DECISIONNEL DISCRETIONNAIRE

Un inconvénient de l'entrée des étudiants dans l'aide sociale – d'un côté, le manque de soutien d'autres instances et de l'autre, le point de vue du gouvernement pour qui l'investissement dans l'enseignement est effectivement à considérer comme une activation par le travail -, réside dans le grand espace discrétionnaire pour les CPAS et les assistants sociaux dans le choix de la prestation de services appropriée. L'aide est en effet offerte sur mesure à l'étudiant et n'est pas fixée de manière très poussée dans des règles, à l'instar du financement des études tant en Belgique, aux Pays-Bas qu'en France. Les étudiants se sont plaints d'éprouver un sentiment d'arbitraire, tant entre CPAS qu'au sein d'un CPAS. Selon eux, l'accompagnement dépend du centre où l'on introduit une demande ou de l'accompagnateur qui vous est attribué. Puisque la réglementation émanant du gouvernement fédéral et du CPAS laisse une grande place à l'interprétation, il est possible de relever des divergences dans l'accompagnement. Cependant, nous continuons de plaider en faveur du maintien de l'aide sociale, avec son espace discrétionnaire, en tant que filet de sauvetage pour les étudiants. Nous supposons, en effet, que pour le groupe d'étudiants qui devrait encore s'adresser à un CPAS après l'augmentation du financement des études (voir recommandation précédente), une solution sur mesure garantit le mieux la possibilité de trouver l'accompagnement approprié. Il appartient, en effet, à la philosophie de la loi sur les CPAS que la compétence d'appréciation dans ces matières soit laissée. au CPAS. Par ailleurs, il revient au travailleur social de déterminer dans la relation avec le client les possibilités et les besoins.

Néanmoins, nous sommes quelque peu préoccupés par certaines conséquences négatives de cet espace décisionnel, qui peuvent avoir un impact très profond sur une vie humaine, par exemple – à condition d'en avoir les aptitudes intellectuelles – l'attribution non automatique du droit à une formation universitaire au sein de tous les CPAS ou la divergence entre possibilités de deuxième chance pour les jeunes accompagnés dans différents centres. Comme mentionné, il nous semble que restreindre l'espace discrétionnaire constitue un pas de trop. Ces marges discrétionnaires peuvent toutefois être complétées par une optimisation du droit procédural des clients (Rosanvallon, 2011). Le droit procédural s'oppose au droit matériel, qui définit quels sont les droits et les devoirs. Le droit procédural par contre clarifie les procédures que doit suivre une personne pour sauvegarder ses droits. Dans le cas concret d'étudiants, nous recommandons de les informer correctement de leurs droits et de ce qu'ils doivent faire pour les réaliser. Les jeunes devraient être renseignés clairement sur, par exemple, leur droit de se faire entendre par le conseil du CPAS et sur leurs possibilités d'introduire un recours contre une décision du centre. En outre, l'on pourrait s'attacher à réaliser un soutien à la portée de tous les clients lorsqu'ils sont entendus par un conseil de CPAS ou intentent une action en justice auprès du tribunal du travail. Le gouvernement fédéral peut encourager les associations dans lesquelles les pauvres prennent la parole à se charger de cette tâche. Il est également possible d'attirer plus l'attention des jeunes sur l'aide juridique gratuite. L'attribution automatique de droits sociaux est une solution plus structurelle. Une recommandation complémentaire consisterait à ce que les CPAS explicitent leurs propres directives afin d'augmenter la transparence de leur actuelle prestation de services et d'offrir aux jeunes une plus grande sécurité juridique.

Nous considérons les assistants sociaux des CPAS comme les accompagnateurs idéaux des étudiants éprouvant des difficultés financières. Ils ont en effet la possibilité d'organiser un accompagnement intégral, spécifiquement axé sur une clientèle qui vit dans la pauvreté ou au seuil de pauvreté. Les entretiens avec les groupes cibles composés de travailleurs sociaux et de collaborateurs politiques ont cependant mis en lumière les difficultés pour les CPAS de procéder à une évaluation des aptitudes scolaires et des progrès réalisés dans les études. L'accompagnement des étudiants exige en effet des connaissances et des compétences spécifiques. Les pistes positives pour faire face à la particularité de l'accompagnement des étudiants sont une spécialisation (p. ex. un service spécifique ou une personne de contact pour les jeunes au sein du CPAS) et le développement de liens de collaboration avec des tiers [p. ex. l'encadrement scolaire des groupes socialement et culturellement défavorisés ("schoolopbouwwerk"), les centres d'accompagnement des élèves ("Centra voor Leerlingenbegeleiding") et les centres PMS et les services des établissements de l'enseignement supérieur]. Par ailleurs, nous recommandons que les autorités (dans ce cas précis le SPP Intégration sociale) organisent une formation (à souvent réitérer) qui préparerait les travailleurs sociaux aux matières touchant les étudiants. Outre des commentaires sur la législation (tant la loi concernant le droit à l'intégration sociale que celle concernant l'enseignement), les échanges d'expériences pourraient occuper une place centrale. En complément à notre plaidoyer en faveur du droit procédural des étudiants, le SPP IS peut également élaborer plusieurs propositions ou directives, qui seraient soumises à la discussion lors de telles formations. Les thèmes à aborder pourraient être : quand juger que des études sont de plein exercice (p. ex. dans le cas d'e-learning, en cas de nombre limité d'heures restant à accomplir avant d'obtenir le diplôme, ...), nombre de chances que se voit octroyer un étudiant en cas de résultat scolaire négatif et moment de réorientation, confrontation à la zone de tension entre, d'une part, l'augmentation des chances sur le marché de l'emploi et, d'autre part, la liberté du choix des études. Certains CPAS ont déjà introduit de telles directives internes, qui pourraient servir de points de départ.

4.3. L'ETUDE COMME OPTION DIGNE POUR BENEFICIAIRES DU REVENU D'INTEGRATION SOCIALE

En guise de conclusion, nous tenons à plaider pour un passage en plus grand nombre des jeunes sous-qualifiés éprouvant des difficultés financières vers l'aide sociale. Ceci semble s'opposer à notre plaidoyer en faveur d'un renforcement du caractère résiduaire de l'aide sociale. Nous ne visons pas ici les étudiants qui passent à travers les mailles du filet du système de financement des études ou ceux qui, s'ils avaient un meilleur accompagnement préventif, n'auraient pas de retard scolaire. Nous visons effectivement les jeunes sous-qualifiés qui risquent de rester dépendants de l'aide sociale sans avoir obtenu de diplôme de fin d'études secondaires ou de diplôme de l'enseignement supérieur. Il ressort clairement de notre étude que la législation et la pratique actuelles dans le domaine de l'activation des jeunes dans l'aide sociale sont en premier lieu orientées sur une intégration par le travail le plus rapidement possible. Les études ne valent que comme raison d'équité pour renoncer à la disposition à travailler et ne sont que rarement mises en avant par les CPAS comme un projet prioritaire lorsque le jeune lui-même en parle. Compte tenu de l'importance d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou supérieur pour les chances ultérieures du jeune sur le marché du travail, il serait souhaitable de considérer tant dans la réglementation que dans la pratique l'étude comme une piste de même valeur pour l'intégration sociale.

5. CONCLUSION GENERALE

Voici déjà dix ans que les étudiants confrontés à des difficultés matérielles forment un groupe cible explicite dans la législation belge de l'aide sociale. Avant l'introduction de la nouvelle loi concernant le droit à l'intégration sociale, l'étudiant qui avait introduit une demande auprès d'un CPAS dépendait des coutumes et des sensibilités locales. Depuis 2002, les jeunes aux études, pour autant qu'ils remplissent un certain nombre de conditions, ont droit à un revenu d'intégration sociale. Dans cet article, nous avons examiné l'apparente contradiction entre l'accent accru sur l'activation par l'emploi surtout pour les jeunes dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale et le soutien financier d'un parcours scolaire qui retient, éventuellement pendant longtemps, les jeunes, qui pourraient travailler, de s'insérer immédiatement dans le marché de l'emploi.

Nous avons démontré que le fait d'avoir repris les étudiants dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale repose sur des fondements tant idéologiques que pragmatiques. D'une part, le législateur a voulu, en ligne avec les objectifs européens, miser sur une optimisation du parcours scolaires d'études des jeunes Belges. D'autre part, il s'agissait d'officialiser une pratique existante. Cette pratique est née à la suite du financement modeste des études et de la forte individualisation des allocations d'aide sociale en Belgique, d'où les parents avec des enfants majeurs ne peuvent plus compter sur un régime d'allocations familiales. Bien que nous plaidions pour un financement des études plus généreux — ce qui résoudrait peut-être une partie des problèmes financiers des jeunes qui aujourd'hui font appel à un revenu d'intégration sociale — nous défendons aussi le maintien de l'aide sociale comme instrument résiduaire. Etant donné la situation belge typique, certains jeunes ne pourraient pas étudier sans le soutien d'un CPAS.

Si nous partons du principe que l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire et/ou d'un diplôme de l'enseignement supérieur augmentent les chances de travailler des jeunes, il est possible de qualifier le projet d'intégration des CPAS 'études de plein exercice' de réel succès d'activation par le travail. En effet, il ressort de notre analyse que plus d'un an après le point de repère de notre étude, 80 % des jeunes se situent dans un parcours scolaire réussi, ce qui signifie qu'ils poursuivent les mêmes études ou les ont terminées. Par ailleurs, tant les travailleurs sociaux que les étudiants se déclarent relativement satisfaits de l'accompagnement qu'ils offrent ou reçoivent. Notre étude connaît cependant une limite : nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur les chances sur le marché du travail des jeunes gens qui obtiennent un diplôme grâce aux CPAS. Il peut s'avérer intéressant de vérifier s'ils aboutissent facilement au marché de l'emploi ou, au contraire, s'ils sont encore accompagnés pendant un certain temps par le même CPAS ou par un autre.

D'autres Etats également, par exemple les Pays-Bas et la France, misent particulièrement sur l'enseignement – en vue d'améliorer les chances de trouver un emploi. Cependant, ces efforts sont totalement supportés par les ministères de l'éducation et le financement des études qui l'accompagne. L'effet secondaire en est que le soutien est fortement réglementé. En Belgique aussi, les conditions d'obtention d'une bourse d'études ou d'un prêt d'études sont plus fermement fixées par la loi que les conditions pour l'obtention d'une prestation d'aide sociale. L'obtention et le maintien d'un revenu d'intégration sociale dépendent largement d'un conseil de CPAS et/ou d'un assistant social. Il en résulte des avantages et des inconvénients. Les inconvénients dont témoignent les étudiants portent sur la grande divergence entre les accompagnements en fonction du CPAS ou de l'accompagnateur chez qui l'on aboutit. Le grand avantage consiste en la possibilité de fournir un travail sur mesure à un groupe cible fort fragile. Pour équilibrer les avantages et les inconvénients, nous proposons de plus investir dans le droit procédural des clients. Ils peuvent prendre mieux conscience de leurs droits et des possibilités procédurales, d'où ils se sentent plus forts dans leur concertation avec le personnel du CPAS.

Enfin, pour conclure, nous voulons placer une note critique sur le degré d'appréciation tant dans la loi que dans la pratique, du caractère approprié des études comme mesure d'activation par le travail. La loi ne mentionne les études que comme une raison d'équité. En ce sens, elles ne sont pas considérées comme un parcours qui fournit une contribution tout aussi importante à l'intégration par le travail que le fait de proposer un travail ou une formation. En outre, les choses sont telles que la plupart des jeunes aux études avec un revenu (équivalent) d'intégration sociale ont eux-mêmes choisi cette solution. Seul, un tout petit groupe a opté pour des études avec l'appui du CPAS dans le cadre d'une concertation avec ce centre. Cela signifie que les études en tant que parcours d'accompagnement sont rarement proposées avec succès par le CPAS. Ceci entraîne certaines remarques, partant du principe – en

ligne avec les principes européens en matière d'enseignement – que l'obtention d'un diplôme (complémentaire) augmente très largement les chances des jeunes fragilisés de trouver un emploi.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Cabinet du Ministre flamand de l'Enseignement et de la Formation, Studiefinanciering in het onderwijs in Vlaanderen en de democratisering van het hoger onderwijs (Financement des études dans l'enseignement en Flandre et la démocratisation de l'enseignement supérieur), 2006, consulté en juillet 2011, http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/archief/2006/2006p/files/0207-Nota-studiefinancieringHO.htm.

Carpentier, S., Uitdagingen van een activerende bijstand die verkleurde. Naar een nieuwe verhouding tussen federaal en lokaal? (Défis d'une aide sociale activante qui a déteint. Vers un nouveau rapport entre fédéral et local ?), in *Welzijnsgids*, 82, pp. 53-80, 2011.

Centre de documentation administrative, *Décret de la Communauté française* réglant *les allocations d'études. coordonné le 7 novembre 1983*, 2003.

Chambre belge des représentants, *Projet de loi relatif au droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, Chambre belge des représentants, 2002.

De Wilde, M., partie 4: Kenmerken en begeleiding van studenten met (equivalent) leefloon. Kwantitatief onderzoek op basis van enquêtes [Caractéristiques et accompagnement des étudiants bénéficiant d'un revenu (équivalent) d'intégration sociale. Etude quantitative sur la base d'enquêtes], in M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, S. Carpentier, D. Cuypers, D. Torfsen B. Cantillon, *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie.* (Etudiants et droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale. Une enquête commandée par le SPP Intégration sociale), Anvers: CSB, pp. 91-160, 2011.

De Wilde, M., Cuypers, D., Torfs, D., Van Aelst, K. et Cools, P., partie 2: Beleidsvergelijking België, Nederland en Frankrijk. Vergelijking van de regelgeving inzake studenten en materiële noden in België, Nederland en Frankrijk (Comparaison politique Belgique, Pays-Bas et France. Comparaison de la réglementation en matière d'étudiants et de besoins matériels en Belgique, aux Pays-Bas et en France), in M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, S. Carpentier, D. Cuypers, D. Torfs et B. Cantillon, Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie (Etudiants et droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale. Une enquête commandée par le SPP Intégration sociale), Anvers, CSB, pp. 18-82, 2011.

De Wilde, M., Hermans, K., De Groof, M., Carpentier, S., Cuypers, D., Torfs, D. et Cantillon, B., *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Inte-*

gratie (Etudiants et droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale. Une étude commandée par le SPP Intégration sociale), Anvers, CSB, 2011.

DUO, *Alles over studiefinanciering voor studenten en afgestudeerden* (Tout sur le financement des études pour les étudiants et pour les diplômés), Groningen, Dienst uitvoering onderwijs (Service Exécution Enseignement), Ministère de l'enseignement, de la culture et des sciences, 84 p., 2009.

Dupont, C., *Omzendbrief "Studenten en het recht op een leefloon"* (Circulaire "Etudiants et le droit à un revenu d'intégration sociale"), 2004.

Ernst et Young, *Studie naar de effecten van de invoering van de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie* (Etude sur les effets de l'introduction de la loi relative au droit à l'Intégration sociale), Bruxelles, Ernst & Young, 2004.

Hermans, K. et De Groof, M., partie 5 : De ervaringen van maatschappelijk werkers en studenten. Kwalitatief onderzoek op basis van focusgesprekken (Les expériences des travailleurs sociaux et des étudiants. Etude qualitative sur la base de discussions avec des groupes cibles), in M. De Wilde, K. Hermans, M. De Groof, S. Carpentier, D. Cuypers, D. Torfs et B. Cantillon, *Studenten en het recht op maatschappelijke integratie of het recht op maatschappelijke hulp. Een onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie* (Etudiants et le droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale. Une étude commandée par le SPP Intégration sociale), Anvers, CSB, pp. 161-208, 2011.

Onderwijs en Vorming Vlaanderen (Enseignement et Formation Flandre), Decreet betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (Décret relatif au financement des études et aux dispositions en faveur des étudiants dans l'enseignement supérieur de la Communauté flamande), 2010.

Onderwijs en Vorming Vlaanderen (Enseignement et Formation Flandre), *De toelagen voor studenten hoger onderwijs* (Les allocations pour les étudiants de l'enseignement supérieur), s.d., consulté en juillet 2011, http://www.ond.vlaanderen.be/studietoelagen/brochure10-11/toelagenperonderwijsniveau/hogeronderwijs/.

Put, J., Seynaeve, T., Simoens, D. et Van Der Straete, I., *OCMW's en Studenten. Eindrapport van een onderzoek in opdracht van de minister voor Maatschappelijke Integratie* (CPAS et étudiants. Rapport final d'une enquête commandée par le Ministre de l'Intégration sociale), Leuven, K.U.Leuven, 2001.

Seynaeve, T., Hermans, K., Declercq, A. et Lammertyn, F., *Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulp-verlening* (Aux bords de l'Etat-providence actif: une étude sociobiographique sur les jeunes et sur l'aide apportée par les CPAS), Gand, Academia Press, 2004.

Speybrouck, A., Het leergeld van de armoede (Les allocations d'études de la pauvreté), in *Fedra Magazine*, mai, 2012.

SPP Intégration sociale, Note Hélicoptère, Bruxelles, SPP IS, 2011.

Vande Lanotte, J., *Algemene omzendbrief. De Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie* (Circulaire générale. La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale), 2002.

Van Mechelen, N. et De Wilde, M., Het recht op maatschappelijke integratie: cijfers en ontwikkelingen (Le droit à l'Intégration sociale : chiffres et développements), in *Welzijnsgids*, 83, pp. 53-80, 2011.

TABLES DES MATIERES

ETUDIER AVEC UN REVENU D'INTEGRATION SOCIALE. "ETUDIER, MOTIF D'EQUITE, POUR S'AFFRANCHIR DE L'EXIGENCE DE DISPOSITION AU TRAVAIL" DE LA LOI CONCERNANT LE DROIT A L'INTEGRATION SOCIALE : EVALUATION DE 10 ANS D'EXISTENCE

1.	INTRODUCTION	677
2.	OBJET DE LA RECHERCHE ET METHODOLOGIE	678
3.	RESULTATS	680
3.1.	ETUDIANTS ET AIDE SOCIALE EN CHIFFRES	680
3.2.	CONTEXTE DE LA NAISSANCE DE LA MODIFICATION DE LA LOI RELATIVE AUX	
	ETUDIANTS ET A L'AIDE SOCIALE	683
3.3.	LES CONDITIONS D'ENTREE DANS LE REVENU D'INTEGRATION SOCIALE	688
3.4.	LE SUCCES DES PARCOURS D'ETUDE ET D'ACCOMPAGNEMENT	695
3.5.	RESUME DE LA PARTIE EMPIRIQUE	698
4.	RECOMMANDATIONS POLITIQUES	700
4.1.	EVITER QU'UN GROUPE CROISSANT D'ETUDIANTS MENACE LE CARACTERE	
	RESIDUAIRE DE L'AIDE SOCIALE	700
4.2.	LIMITER LES INCONVENIENTS DE L'ESPACE DECISIONNEL	702
4.3.	L'ETUDE COMME OPTION DIGNE POUR BENEFICIAIRES DU REVENU	
	D'INTEGRATION SOCIALE	703
5.	CONCLUSION GENERALE	704
BIBLI	OGRAPHIE	710

DEVELOPPEMENTS DE L'EUROPE SOCIALE

713

NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE. UN REGARD SOCIAL

LES REVENUS MINIMUMS EN ESPAGNE : L'EXEMPLE DU PAYS BASQUE	749
DIGEST EUROPEEN - DIGEST INTERNATIONAL	785

NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE. UN REGARD SOCIAL

PAR

BENJAMIN DESSY

Service public fédéral Sécurité sociale

OBJECTIF

De par sa position charnière entre la sphère européenne et le niveau national belge, le domaine des relations multilatérales du Service public fédéral Sécurité sociale se distingue notamment par sa capacité à développer une expertise transversale capable de déceler, parmi le large éventail des politiques européennes, les dispositions qui auront un impact direct ou indirect sur notre système de sécurité sociale. C'est précisément à cet exercice qu'a décidé de se livrer le service face à la mosaïque d'instruments législatifs qui composent la nouvelle gouvernance économique.

Même si plus personne n'ignore aujourd'hui que les coupes budgétaires exigées par l'Union européenne impliquent et impliqueront encore davantage de restrictions en matière de dépenses publiques, il est à présent devenu essentiel de discerner et de comprendre en détails les règles budgétaires qui sous-tendent le concept d'austérité. Seule une bonne compréhension du contenu des instruments de la nouvelle gouvernance économique par un grand nombre d'acteurs permettra, dans un premier temps, d'évaluer les conséquences de l'austérité à moyen terme et à long terme pour le secteur public et, dans un deuxième temps, d'engager un débat démocratique au niveau européen sur le bien-fondé des mesures budgétaires et des réformes structurelles imposées aux Etats membres et à leur population.

L'objectif de cet article est double. D'une part, il se propose de souligner et d'expliquer, de la façon la plus complète possible, les grandes lignes et les enjeux principaux de la nouvelle gouvernance économique. D'autre part, il jette un regard social sur les mécanismes présentés, et souligne les risques liés à la tendance politique actuelle de vouloir sortir de la crise en exigeant, de façon unilatérale, une réduction drastique des dépenses publiques et sociales.

INTRODUCTION

La nouvelle gouvernance économique poursuit deux objectifs principaux, à savoir rétablir la confiance des marchés financiers et renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire (UEM). Pour ce faire, elle prévoit, d'une part, une

forte réduction des dépenses publiques via un renforcement du pacte de stabilité et de croissance, ainsi qu'une intensification de la surveillance des procédures budgétaires nationales. D'autre part, elle impose aux Etats membres l'adoption de certaines réformes structurelles visant à renforcer la convergence et la compétitivité de leurs économies.

La poursuite de ces objectifs ne sera pas sans conséquences pour notre système de sécurité sociale dès lors que le nouveau cadre législatif va, non seulement, limiter les ressources disponibles pour le régime de protection sociale, mais va également influencer son mode de financement, notamment au travers d'une révision du droit de la sécurité sociale et du droit du travail, et ce dans le but d'entraîner un regain de productivité et de croissance. En outre, la volonté de rationaliser et d'optimiser les dépenses sociales risque de contraindre les Etats membres à réduire l'étendue de la couverture de la sécurité sociale pour se concentrer sur l'aide aux plus démunis et aux groupes les plus vulnérables. Cette crainte se justifie d'autant plus que le cadre de gouvernance économique n'accorde aucune place à la politique sociale. En effet, celui-ci promeut un éventail limité de politiques en faveur d'une croissance et d'emplois durables explicitement citées dans le règlement 1175/2011 du six-pack : la Stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi¹, le développement et le renforcement du marché intérieur, la promotion du commerce international et de la compétitivité, le semestre européen pour une coordination des politiques économiques et budgétaires, le pacte de stabilité et de croissance pour prévenir et corriger les déficits excessifs, le cadre de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, des exigences minimales pour les cadres budgétaires nationaux et une réglementation et une surveillance renforcée des marchés financiers².

BREF APERÇU DES INSTRUMENTS DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Ce travail se limitera à l'analyse des instruments de la nouvelle gouvernance qui visent à contrôler les déséquilibres budgétaires et macroéconomiques et à coordonner les politiques socio-économiques nationales. Les outils de gestion de crise (Fonds Européen de Stabilité Financière, Mécanisme Européen de Stabilité Financière et Mécanisme Européen de Stabilité) et de réforme du secteur bancaire et financier ne seront donc pas abordés.

La nouvelle structure peut se présenter sous la forme suivante :

⁽¹⁾ Notons que l'objectif social de la Stratégie UE 2020 tend malheureusement à se résumer à la lutte contre la pauvreté et à l'aide aux plus démunis.

⁽²⁾ Considérant (9) du règlement n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 306 du 23.11.2011, p. 12.

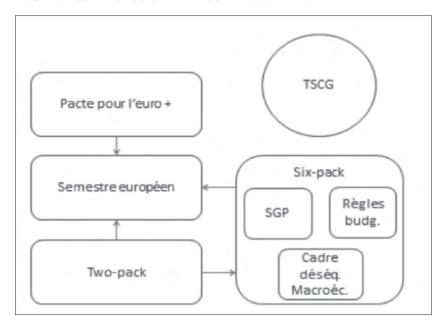


FIGURE 1: NOUVELLE STRUCTURE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Le premier semestre européen pour la coordination des politiques économiques a été lancé en janvier 2011. Celui-ci met en place un exercice de surveillance multi-latérale qui débouche, début juillet, sur l'adoption de recommandations spécifiques par pays (country-specific recommandations – CSR) dont les Etats membres (EM) doivent s'inspirer pour concevoir leurs budgets nationaux et leurs politiques socio-économiques de l'année suivante.

Le pacte pour l'euro plus est un engagement politique qui a été conclu par 23 EM en mars 2011. A travers celui-ci, les pays signataires s'engagent à adopter des mesures supplémentaires afin d'améliorer la compétitivité et la convergence de leurs économies. Ces engagements supplémentaires doivent être inclus dans deux documents rédigés par les EM dans le cadre du semestre européen, à savoir le programme national de réforme (PNR) et le programme de stabilité ou de convergence (PSC). Ils font ensuite l'objet d'un suivi au niveau du Conseil européen.

Le six-pack, entré en vigueur fin 2011, renforce la surveillance budgétaire via un renforcement du pacte de stabilité et de croissance (*Stability and Growth pact – SGP*), et la fixation d'exigences communes pour les cadres budgétaires nationaux. De plus, il crée un cadre de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques.

Le two-pack, dont l'adoption est imminente, poursuit trois objectifs au sein de la zone euro : 1) la mise en place d'un calendrier budgétaire commun, 2) le renforcement de la surveillance budgétaire pour les EM faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif dans le cadre du volet correctif du *SGP*, et 3) la mise sous (stricte) surveillance des EM qui bénéficient ou pourraient bénéficier d'une assistance financière.

Finalement, le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'UEM (TSCG), signé par 25 EM, vise à renforcer davantage les règles budgétaires déjà présentes dans le *SGP*, et promeut les objectifs du pacte pour l'euro plus. Ce traité est de nature intergouvernementale et ne fait donc pas partie du droit communautaire.

Les nombreuses interconnexions qui existent entre les instruments susmentionnés rendent la nouvelle structure peu lisible et peu compréhensible. A titre d'exemple, nous citerons quelques-unes d'entre elles :

- Le volet préventif du *SGP* (*six-pack*) établit les modalités selon lesquelles doivent être élaborés et analysés les programmes de stabilité ou de convergence dans le cadre du semestre européen.
- La phase préventive du nouveau cadre concernant les déséquilibres macroéconomiques s'insère dans l'exercice du semestre européen et donne naissance à des recommandations qui se confondent avec les CSR.
- Les dispositions du pacte pour l'euro plus devraient se refléter dans les programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité et de convergence.
- Le two-pack pourrait renforcer le caractère contraignant des CSR dans le cadre du volet correctif du SGP.
- Le *two-pack* prévoit un renforcement de la surveillance dans le cadre du volet correctif du *SGP*.
- Le TSCG reprend plusieurs règles du SGP et prévoit une procédure de vote à la majorité qualifiée inversée différente de celle prévue par le six-pack, etc.

Le manque de clarté qui entoure cette structure juridique et le fait qu'elle ne s'applique pas de manière uniforme à tous les EM témoignent de la hâte avec laquelle les textes ont été négociés et adoptés. Si ceux-ci ont été conçus dans une situation de crise, ils sont toutefois voués à instaurer une austérité permanente.

1. LES REGLES ET MECANISMES DE L'AUSTERITE

Les instruments de la nouvelle gouvernance économique fixent principalement des objectifs d'assainissement budgétaire et prônent donc une réduction drastique des dépenses publiques. Il est, dès lors, essentiel de déchiffrer les règles qui sous-tendent le concept d'austérité afin de discerner les possibles implications que celles-ci pour-

raient avoir, à l'avenir, sur le financement de notre système de protection sociale. En 2009, celui-ci représentait un budget annuel moyen équivalant à 30 % du PIB belge. Il est, dès lors, illusoire de penser que les coupes budgétaires exigées n'affecteront pas le mode de fonctionnement de notre régime de sécurité sociale. La description ci-dessous permettra également de mettre en évidence l'omniprésence de l'objectif budgétaire dans la nouvelle structure réglementaire.

1.1. DU POINT DE VUE DU CONTENU

1.1.1. L'objectif budgétaire à moyen terme

L'objectif budgétaire à moyen terme (*mid-term objective*, *MTO*) apparaît comme la notion centrale du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (*Stability and Growth Pact*, SGP). En effet, cet objectif sert de référence à la Commission européenne pour contrôler l'évolution budgétaire des EM, et évaluer si leur trajectoire d'ajustement garantit, à moyen terme, la soutenabilité des finances publiques ou une rapide progression vers cette soutenabilité ³. Le *MTO* est propre à chaque EM et est actualisé périodiquement (en principe tous les 3 ans) sur base d'une méthode convenue d'un commun accord qui tient compte de l'évolution des passifs explicites et implicites (tels que le coût du vieillissement de la population) sur les finances publiques⁴.

Tout EM est tenu d'atteindre son *MTO* même s'il doit pour cela affecter au remboursement de la dette les recettes exceptionnelles obtenues en cas de conjoncture économique plus favorable que prévue. Une certaine marge de manœuvre est toutefois tolérée par rapport à cette obligation afin de tenir compte des besoins en investissements publics⁵, à l'unique condition que le déficit public soit inférieur à 3 % du PIB. Les EM de la zone euro et les EM participants au MTC2⁶, ont un *MTO*, calculé en données structurelles⁷, qui doit se situer entre -1 % du Produit Intérieur Brut (PIB) et l'équilibre ou l'excédent budgétaire. Le volet préventif du *SGP* leur impose, dès lors, de procéder à une amélioration de leur solde budgétaire structurel annuel d'au moins 0,5 % du PIB. Toutefois, si leur dette publique s'élève à plus de 60 % du PIB, ils doivent adopter une trajectoire d'ajustement plus rapide et plus contraignante, c'est-à-dire supérieure à 0,5 % par an⁸. Cette dernière disposition

⁽³⁾ Article 2bis du règlement 1175/2011.

⁽⁴⁾ Article 2bis du règlement 1175/2011.

⁽⁵⁾ Article 2bis du règlement 1175/2011.

⁽⁶⁾ Le mécanisme de taux de change européen 2 : accord du 16 mars 2006 fixant entre la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres n'appartenant pas à la zone euro les modalités de fonctionnement d'un mécanisme de taux de change pendant la troisième phase de l'Union économique et monétaire.

⁽⁷⁾ C'est-à-dire corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

⁽⁸⁾ Article 5, \$1 et article 9, \$1 du règlement 1175/2011.

est applicable à tous les EM et intervient dans le cadre de l'opérationnalisation du critère de la dette (cf. infra).

Dans le cas de la Belgique, le *MTO* consiste à atteindre un surplus budgétaire structurel de 0,5 % du PIB en 2015. A cette fin, il a été exigé à notre pays : 1) de ramener le déficit effectif de l'ensemble des pouvoirs publics sous la barre des 3 % en 2012 (2,8 %), et à 0 % en 2015, alors que celui-ci s'élevait à 3,7 % du PIB en 2011 et 2) de présenter un excédent structurel annuel de 0,75 % du PIB.

Tant que le *MTO* n'a pas été atteint, une limitation des dépenses publiques est imposée, c'est-à-dire que le taux de croissance des dépenses publiques doit être inférieur au taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme. Ce dernier est également calculé par la Commission selon une méthode convenue d'un commun accord. En cas de dépassement de cette norme, les dépenses supplémentaires doivent être compensées par une augmentation discrétionnaire des recettes publiques. De la même manière, toute baisse discrétionnaire des recettes doit être compensée par une baisse des dépenses.

Certaines dispositions du volet préventif du *SGP* permettent également une certaine prise en compte des effets de la conjoncture économique et prévoient, ainsi, une marge de manœuvre dans l'obligation d'atteindre le *MTO* en temps de crise. En effet, lors du calcul des dépenses publiques globales, la Commission n'inclut pas: 1) les dépenses d'intérêt, 2) les dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et 3) les modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage⁹. De plus, les EM peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de leur objectif budgétaire lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de leur volonté ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'Union dans son ensemble¹⁰. De la même façon, dans le cadre du volet correctif du *SGP*, un EM soumis à une procédure de déficit excessif (cf. infra) pourra voir le délai qui lui a été imposé pour corriger son déficit allongé en cas de récession économique grave dans la zone euro ou l'ensemble de l'UE¹¹.

1.1.2. Les seuils de référence de 3 % et de 60 %

Les valeurs de référence utilisées dans le cadre du volet correctif du *SGP* restent les mêmes: 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché, et 60 % pour le rapport entre la dette publique et

⁽⁹⁾ Article 5 du règlement 1175/2011.

⁽¹⁰⁾ Article 5 du règlement 1175/2011.

⁽¹¹⁾ Considérant (20) du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO L 306 du 23.11.2011, p. 33.

le produit intérieur brut aux prix du marché¹². Même si ces seuils restent inchangés, le pacte renforcé prévoit une opérationnalisation du critère de la dette, c'est-à-dire qu'une procédure de déficits excessifs (*Excessive Deficit Procedure – EDP*) peut, dès à présent, être lancée à l'encontre d'un EM non plus seulement en cas de non-respect du critère du déficit, mais également en cas de dépassement du seuil de la dette. Les deux critères sont donc à présent utilisés pour examiner le respect de la discipline budgétaire¹³. Ainsi, lorsque la dette d'un EM est supérieure à 60 % du PIB, ce dernier doit veiller à ce que l'écart par rapport à la valeur de référence (60 %) se réduise au rythme d'1/20° par an sur une période de minimum trois ans¹⁴. L'article 4 du TSCG fait également référence à cette règle chiffrée.

Il existe toutefois une hiérarchisation entre les deux critères : si le dépassement de la valeur de référence fixée pour le déficit public (3 %) n'est toléré que dans des circonstances exceptionnelles¹5, le non-respect de la référence numérique pour la réduction de la dette n'est pas suffisant pour conclure à l'existence d'un déficit excessif¹6. En effet, dans ce cas, la Commission doit également prendre en compte un ensemble de facteurs pertinents, tels que l'incidence de la conjoncture sur la réduction de l'endettement, la répercussion des aides financières octroyées aux autres EM de l'UE et les contributions financières destinées à encourager la solidarité internationale. En outre, lors de l'évaluation de la situation budgétaire d'un EM sur base du critère du déficit, ces facteurs pertinents ne sont pris en compte qu'à condition que le déficit reste proche de la valeur de 3 % du PIB et que le dépassement de cette valeur soit temporaire. Par contre, lors de la même évaluation sur base du critère de la dette, ces facteurs sont toujours pris en compte. Ces dispositions montrent que le critère du déficit prévaut donc sur celui de la dette.

Concernant le respect de réduction de la dette, une période de transition a été prévue pour les EM soumis à une procédure de déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011. En effet, pendant 3 ans à partir du moment où ceux-ci corrigent leur déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si les EM concernés réalisent des progrès suffisants vers la conformité¹⁷. Ainsi, la dette publique belge qui s'élevait à 98% du PIB en 2011 devrait descendre à 92,3% pour 2015.

⁽¹²⁾ Protocole 12 des traités de l'UE.

⁽¹³⁾ Article 1er, §1 du règlement 1177/2011.

⁽¹⁴⁾ Article 2, §1bis du règlement 1177/2011.

⁽¹⁵⁾ Article 2 §1 du règlement 1177/2011. Le non-respect de la valeur de 3% n'est permis que si celui-ci résulte d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'EM ou s'il est consécutif à une grave récession économique. Pour rappel, cette prise en considération d'éventuelles circonstances exceptionnelles est également prévue lorsqu'un EM s'écarte temporairement de son MTO.

⁽¹⁶⁾ Considérant (14) du règlement 1177/2011

⁽¹⁷⁾ Article 2, §1bis du règlement 1177/2011.

1.1.3. Des exigences communes pour les cadres budgétaires nationaux

A côté des nouvelles contraintes liées au *MTO* et au respect des seuils de référence, le six-pack fixe également des exigences communes pour les cadres budgétaires des EM¹8. Ceux-ci sont définis par la directive comme « l'ensemble des mesures, des procédures, des règles et des institutions qui sous-tendent la conduite de la politique budgétaire des administrations publiques ». Sont ainsi notamment concernés «les mécanismes et les règles régissant les relations budgétaires entre les pouvoirs publics des différents sous-secteurs des administrations publiques»¹9. Or, en vertu de l'Annexe A, point 2.70, du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté²0, les administrations de la sécurité sociale font partie des sous-secteurs des administrations publiques.

Parmi les dispositions de la directive figure notamment l'obligation pour les EM de publier mensuellement les données budgétaires des sous-secteurs de l'administration centrale, des administrations d'Etats fédérés et de la sécurité sociale, et tous les trois mois pour les sous-secteurs des administrations locales²¹. En outre, elle prévoit que:

- les prévisions macroéconomiques et budgétaires nationales soient comparées aux prévisions les plus récentes de la Commission. Les éventuelles différences devront être décrites et expliquées;
- les EM et la Commission engagent, au moins une fois par an, un dialogue technique concernant les hypothèses qui sous-tendent la préparation des prévisions macroéconomiques et budgétaires;
- chaque EM dispose de règles budgétaires chiffrées pour les administrations publiques dans leur ensemble. Celles-ci doivent favoriser le respect des valeurs de référence pour le déficit et la dette et conduire à l'adoption d'un horizon pluriannuel de programmation budgétaire, qui assure la réalisation du MTO. De plus, ces règles budgétaires chiffrées doivent être reprises dans les lois budgétaires annuelles des EM;
- les EM mettent en place un cadre budgétaire à moyen terme (sur trois ans minimum) qui établit notamment des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau des administrations centrales et des administrations de sécurité sociale.

⁽¹⁸⁾ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, JO L 306 du 23.11.2011, p. 41. Celle-ci doit être transposée dans la législation nationale pour le 31 décembre 2013.

⁽¹⁹⁾ Article 2 de la directive 2011/85/UE,.

⁽²⁰⁾ JO L 310 du 30.11.1996, p. 1.

⁽²¹⁾ Article 3, §2 de la directive 2011/85/UE.

Les règles budgétaires contenues dans cette directive sont liées au volet correctif du *SGP*, de sorte que leur mise en œuvre sera évaluée lorsque le non-respect d'un ou des deux critères de référence (déficit et dette) est constaté par la Commission²².

Le pacte pour l'euro plus prévoit également que les EM participants s'engagent à traduire dans leur législation nationale les règles budgétaires de l'UE figurant dans le pacte de stabilité et de croissance. Les EM conserveront le choix de l'instrument juridique à utiliser au niveau national mais veilleront à ce qu'il soit par nature suf-fisamment contraignant et durable (par exemple, la Constitution ou une législation cadre).

1.1.4. Seuil pour le déficit public structurel et mécanisme de correction automatique

Le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance au sein de l'UEM (TSCG) comporte trois parties dont la plus importante concerne le volet budgétaire. Sa particularité principale est d'exiger la transposition de deux règles budgétaires précises dans le droit national au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles. En effet, au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité²³, les Etats participants doivent instaurer :

- un seuil pour le déficit public structurel, c'est-à-dire qu'ils s'engagent à ce que leur déficit structurel reste sous la barre de 0,5 % du PIB. Toutefois, si la dette publique d'un EM est inférieure à 60 % et que les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, un déficit structurel de maximum 1% peut être atteint;
- un mécanisme de correction automatique qui se déclencherait si des écarts importants venaient à être constatés par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à sa réalisation²⁴.

La Commission aura la possibilité, tout en respectant pleinement les compétences des parlements nationaux, d'être consultée, avant son adoption, sur la formulation précise de la règle budgétaire, afin de s'assurer qu'elle est compatible avec les dispositions européennes et contribue à leur réalisation.

L'inscription dans la législation nationale d'une règle de « frein à l'endettement » est également prévue dans le pacte pour l'euro plus afin de garantir la discipline budgétaire tant au niveau national qu'aux niveaux inférieurs.

⁽²²⁾ En effet, le considérant (17) du règlement 1177/2011 (volet correctif) prévoit que la qualité du cadre budgétaire national, et plus précisément la mise en œuvre des dispositions de la directive 2011/85/UE, seront évaluées par la Commission dans la phase qui précède le lancement d'une procédure de déficits excessifs.

⁽²³⁾ A la condition que le TSCG ait été ratifié par 12 EM de la zone euro.

⁽²⁴⁾ Article 3 du TSCG.

Comme signalé précédemment, le TSCG reprend aussi des règles budgétaires présentes dans le SGP, telles que celle obligeant les EM à réduire l'écart entre leur dette publique et le seuil de 60 % au rythme d' $1/20^{\circ}$ par an²⁵.

A cet égard, une étude de l'*Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung*, l'OFCE et du WIFO²⁶ a montré que l'effort d'ajustement permettant d'atteindre un déficit structurel de 0,5 % en 2016 et de diminuer la dette au rythme exigé va plonger l'UE dans une période de profonde récession. La Belgique, par exemple, devrait réaliser un effort budgétaire annuel de 1,8 % du PIB pour atteindre ces deux objectifs d'ici 2016. Ce qui représente une amélioration nécessaire de près de 10 % du PIB sur la période 2011-2016. Dans le cas de la Grèce, l'amélioration annuelle exigée devrait s'élever à 5,1 % du PIB.

1.2. DU POINT DE VUE DES PROCESSUS

1.2.1. Nouveau calendrier : du semestre européen à l'année européenne

Avec l'entrée en vigueur du paquet législatif dénommé *two-pack*²⁷, la surveillance multilatérale ne se limitera plus au semestre européen de janvier à juin, mais s'organisera sur toute l'année. Sur base du schéma ci-dessous, nous passerons en revue les grandes étapes de l'année européenne tout en insistant davantage sur les dispositions qui concernent la politique sociale.

Le début du semestre européen est marqué par la publication de deux documents de la Commission, l'examen annuel de la croissance (*Annual Growth Survey – AGS*) et l'*Alert Mechanism Report (AMR*) :

■ L'AGS, publié pour la première fois en janvier 2011, analyse les mesures qui ont été adoptées par les EM afin de mettre en œuvre les recommandations spécifiques par pays de l'année antérieure, et identifie les actions prioritaires à mener pour relever les défis identifiés par la Commission. Ces orientations sont ensuite débattues et discutées au sein des comités techniques et préparatoires, ainsi qu'au sein des formations du Conseil (ECOFIN, EPSCO, Compétitivité, etc.). En 2012, les cinq priorités étaient les suivantes : assurer un assainissement budgétaire

⁽²⁵⁾ Article 4 du TSCG.

⁽²⁶⁾ IMK (Duesseldorf), OFCE (Paris) and WIFO (Vienna), Fiscal Pact Deepens Euro Area Crisis, 71e Report, mars 2012.

⁽²⁷⁾ Ces deux règlements devraient entrer en vigueur avant la fin de cette année (2012), voire début 2013. Cf. 1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final) et 2) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro (COM(2011) 819 final).

différencié propice à la croissance, revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, promouvoir la croissance et la compétitivité, lutter contre le chômage et faire face aux retombées sociales de la crise, ainsi que moderniser l'administration publique.

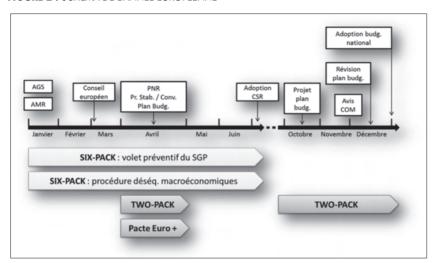


FIGURE 2 : SCHEMA DE L'ANNEE EUROPEENNE

L'AMR, publié pour la première fois en février 2012²⁸, intervient dans le cadre de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques mis en place par le six-pack²⁹. Il s'inscrit, plus précisément dans la phase préventive de ce nouveau mécanisme. Sa fonction est d'identifier les EM qui pourraient connaître certains déséquilibres macroéconomiques et de déterminer si les pays sélectionnés doivent faire l'objet d'une analyse en profondeur. La Commission effectue ce premier travail de filtrage sur base d'un tableau de bord dont les indicateurs et les seuils permettent de détecter de façon précoce les possibles déséquilibres internes et externes.

^{*} Depuis 2012, l'AGS et l'AMR seront publiés en novembre de l'année précédente.

⁽²⁸⁾ Il paraîtra désormais en même temps que l'AGS à la fin du mois de novembre.

⁽²⁹⁾ Règlement (UE) N° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques et Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

TABLEAU 1 : TABLEAU DE BORD

Indicateurs	Seuils				
Déséquilibres externes et compétitivité					
Solde du compte des opérations courantes sur 3 ans	+6% et -4% du PIB				
Position extérieure nette	-35% du PIB				
Taux de change effectif réel sur 3 ans	±5% (zone euro) & ±11%				
Part dans les exportations mondiales sur 5 ans	-6%				
Coût salarial unitaire nominal sur 3 ans	+9% (zone euro) & +12%				
Déséquilibres internes					
Evolution des prix de l'immobilier	+6%				
Flux de crédit au secteur privé	15% du PIB				
Dette du secteur privé	160% du PIB				
Dette du secteur des administrations publiques	60% du PIB				
Taux de chômage (moyenne sur 3 ans)	10%				

Toutefois, le dépassement d'un ou plusieurs seuils indicatifs n'implique pas nécessairement l'existence de déséquilibres macroéconomiques. Il n'y a donc pas de lecture automatique du tableau de bord. En effet, celui-ci s'intègre dans une analyse économique plus globale et critique³⁰.

Ainsi, dans son premier AMR de 2012, la Commission a conclu sur base du tableau de bord que la Belgique pouvait être touchée par certains déséquilibres en matière de dette privée, de dette publique et de part dans les exportations mondiales³¹. Toutefois, ces déséquilibres n'ont pas été considérés comme excessifs par la Commission, et aucune procédure corrective n'a été lancée à l'encontre de la Belgique. Celle-ci s'est toutefois vu adresser quelques recommandations incluses dans les Country-Specific Recommandations (CSR).

Au début du mois de mars se réunit le Conseil européen de printemps qui, sur base des discussions menées autour de l'AGS et de l'AMR au sein des formations du Conseil, adopte des orientations générales que les EM devront insérer dans leur programme national de réforme ainsi que dans leur programme de stabilité ou de convergence.

⁽³⁰⁾ Considérant (14) et article 4, §4 du règlement 1176/2011.

⁽³¹⁾ COM(2012) 68 final, p. 13.

Le mois d'avril est le mois clé de l'année européenne. C'est à cette époque que les EM publient les trois documents qui vont servir de base à l'évaluation de la Commission³²:

■ Le programme national de réforme (PNR) : les EM y élaborent un scénario macroéconomique et décrivent les réformes qu'ils ont entreprises pour répondre aux CSR de l'année antérieure. De même, ils y énumèrent les actions qu'ils comptent mettre en œuvre en vue d'atteindre les objectifs chiffrés de la Stratégie EUROPE 2020³³. En outre, les actions envisagées doivent être cohérentes avec le contenu des lignes directrices intégrées (grandes orientations de politiques économiques + lignes directrices pour l'emploi)³⁴. En vertu du pacte pour l'euro plus, les EM participants s'engagent également à intégrer dans leur programme des engagements supplémentaires dans le but de poursuivre les objectifs de compétitivité, d'emploi, de viabilité des finances publiques et de stabilité financière (cf. infra).

(32) Les programmes doivent être présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois (article 4 du règlement 1175/2011).

(33) La Stratégie EUROPE 2020 comporte 5 objectifs chiffrés :

- emploi : un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans ;
- recherche et développement : investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et le développement ;
- changement climatique et énergie : réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 %, augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique;
- éducation : abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 %, un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans;
- pauvreté et exclusion sociale : réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.
- (34) Pour rappel, en matière de sécurité sociale, les lignes directrices intégrées prônent les recommandations suivantes :
- la fiscalité et les systèmes de prestations sociales devraient fournir de meilleures incitations visant à renforcer l'attrait financier du travail (LD1);
- réforme des dépenses publiques liées à la vieillesse (notamment en matière de retraites et de santé) et en menant des politiques susceptibles de contribuer au développement de l'emploi et au relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite afin de faire en sorte que les dispositifs financés par les dépenses publiques liées à la vieillesse et les systèmes de protection sociale soient financièrement viables. (LD1);
- la mise en place de systèmes de sécurité sociale adaptés qui, conjugués, assureraient la transition vers le marché du travail, en les assortissant de droits et de responsabilités clairs pour les chômeurs en ce qui concerne la recherche active d'emploi. Il conviendrait par ailleurs, en collaboration avec les partenaires sociaux, d'accorder toute l'attention qu'elle mérite à la «flexicurité» interne sur le lieu de travail. (LD7);
- assurer aux travailleurs ayant un contrat à durée déterminée et aux indépendants une protection sociale appropriée. (LD7);
- les efforts devraient porter sur l'égalité des chances, y compris grâce à l'accès de tous à des services abordables, durables et de qualité, notamment dans le domaine social. (LD10);
- moderniser les systèmes de protection sociale, y compris les régimes de retraite et l'accès aux soins de santé, et de les déployer pleinement de façon à assurer une aide appropriée au revenu et des services suffisants et favoriser ainsi la cohésion sociale –, tout en garantissant la viabilité financière de ces systèmes et en encourageant la participation au sein de la société et sur le marché du travail. (LD10);
- les systèmes de prestations devraient être consacrés en priorité à la sécurité des revenus pendant les périodes de transition et à la lutte contre la pauvreté, notamment chez les personnes les plus menacées d'exclusion sociale. (LD10).

- Le programme de stabilité ou de convergence s'inscrit dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Les EM y décrivent la trajectoire d'ajustement des dépenses et recettes publiques qu'ils vont adopter en vue de la réalisation de leur MTO (cf. supra). Tout comme pour le PNR, ce programme doit mettre en lumière les mesures adoptées conformément aux lignes directrices intégrées. Doivent aussi y figurer, entre autres, les principales hypothèses économiques, les informations relatives aux passifs implicites liés au vieillissement et aux engagements conditionnels (par exemple, les garanties publiques) susceptibles d'avoir une incidence majeure sur les comptes des administrations publiques³⁵. Pour rappel, lors de son évaluation, la Commission estime que la trajectoire d'ajustement des EM de la zone euro et de ceux ayant signé l'accord MTC2 est suffisante si ceux-ci procèdent à une amélioration de leur solde budgétaire structurel d'au moins 0,5 % du PIB par an. Pour les EM dont la dette publique dépasse le seuil de 60 %, cette amélioration doit être supérieure.
- Le plan budgétaire à moyen terme intervient dans la mise en place du calendrier budgétaire commun prévu par le premier règlement du two-pack³⁶. A partir de l'année prochaine, les EM de la zone euro devront publier ce document dont le projet devra être remis à la Commission en octobre de l'année précédente (cf. infra).

Fin juin, début juillet, les recommandations spécifiques par pays (*Country-Specific Recommandations – CSR*) viennent clore le semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Le Conseil et le Conseil européen, sur base des recommandations de la Commission, transmettent aux Etats membres les orientations à suivre pour l'élaboration de leurs politiques économiques, budgétaires et de l'emploi pour les années à venir. Ces *CSR* rassemblent toutes les recommandations européennes formulées sur base des lignes directrices intégrées (articles 121 et 148 TFUE), dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (programme de stabilité ou de convergence), ainsi que dans le cadre de la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques.

En vertu des dispositions du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, toute absence de réaction d'un Etat membre aux *CSR* qu'il a reçues peut entraîner :

- de nouvelles recommandations visant à l'adoption de mesures spécifiques ;
- un avertissement de la Commission au titre de l'article 121.4 TFUE ;
- des mesures en vertu du volet préventif du SGP (règlement 1466/97), du volet

⁽³⁵⁾ Pour plus d'informations concernant le contenu des programmes de stabilité ou de convergence, voir article 3, b) du règlement 1175/2011.

⁽³⁶⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et bévaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (COM(2011) 821 final).

correctif du SGP (règlement 1467/97) ou du règlement sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (règlement 1176/2011)³⁷.

Au plus tard pour le 15 octobre, les EM de la zone euro devront remettre à la Commission un projet de plan budgétaire à moyen terme qui soit cohérent avec les recommandations formulées dans le cadre du *SGP* et de la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, ainsi qu'avec les avis que la Commission a émis à propos des programmes de partenariat économique imposés aux EM faisant l'objet d'une *Excessive Deficit Procedure*. Ces projets budgétaires devront notamment contenir les informations suivantes:

- les projections de dépenses et de recettes pour le gouvernement central et ses sous-secteurs;
- les objectifs de dépenses et de recettes pour le gouvernement central et ses sous-secteurs;
- des détails concernant les dépenses en matière d'éducation, de santé et d'emploi ;
- l'impact distributionnel des mesures d'ajustement budgétaire ;
- les mesures à prendre au niveau de tous les sous-secteurs lors de l'élaboration du budget de l'année suivante afin de combler l'écart entre les prévisions et les objectifs, etc.³⁸

Si les objectifs et les projections varient par rapport à ceux mentionnés dans le programme de stabilité le plus récent, ceux-ci doivent être expliqués. Si la Commission estime que le projet de plan budgétaire n'est pas conforme aux obligations budgétaires contenues dans le *SGP*, celle-ci peut demander la révision du plan dans un délai de deux semaines.

En vertu du *two-pack*, les EM devraient avoir adopté leur budget pour l'année suivante au plus tard le 31 décembre.

1.2.2. Renforcement du rôle de la Commission : automatisation des procédures, sanctions et missions de surveillance

Le premier constat qui peut être tiré de ce qui précède est que le rôle de la Commission a été considérablement renforcé en matière de contrôle et d'évaluation des politiques économiques et budgétaires des EM. Toutefois, la nouvelle gouvernance ne se limite pas à renforcer le rôle de superviseur de la Commission. Elle lui fournit également les outils juridiques qui lui permettront de veiller à ce que ses recommandations soient dûment prises en compte par les EM concernés. Pour ce faire, de nouveaux délais et des sanctions additionnelles ont été prévus.

⁽³⁷⁾ Article 2bis, §3 du règlement 1175/2011.

⁽³⁸⁾ Article 5, §3 du 1er règlement du two-pack.

a) Dans le cadre du volet préventif du SGP

Si, sur base de l'évaluation du programme de stabilité ou de convergence, la Commission estime qu'un EM s'écarte de façon importante de son MTO^{39} , celle-ci invite le Conseil à adopter une recommandation fixant les mesures nécessaires à prendre dans un délai allant de 5 à 3 mois en fonction de la gravité de la situation. L'EM est alors amené à faire rapport au Conseil sur le suivi de la recommandation qui lui a été imposée. Si la Commission estime que l'EM n'a pas pris les mesures appropriées, elle recommande au Conseil d'adopter, à la majorité qualifiée, une décision établissant qu'il n'y a pas eu d'action suivie d'effets. Si le Conseil n'adopte pas cette recommandation, la Commission a la possibilité de réitérer sa proposition un mois plus tard. Celle-ci est alors réputée adoptée à moins que le Conseil ne la rejette à la majorité simple dans un délai de 10 jours. Le vote de l'EM concerné n'est dans ce cas pas pris en compte.

Lorsqu'un EM de la zone euro ne respecte pas les recommandations émises par l'Union dans le cadre du volet préventif, la Commission recommande au Conseil, dans un délai de 20 jours à compter de la constatation du non-respect, d'imposer à l'EM concerné, au moyen d'une décision ultérieure, la constitution auprès de la Commission d'un dépôt portant intérêt et s'élevant à 0,2 % du PIB de l'année précédente⁴⁰. La décision d'imposer la constitution du dépôt est adoptée suivant la procédure de vote à la majorité qualifiée inversée, c'est-à-dire que le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée, dans un délai de 10 jours, pour rejeter la recommandation de la Commission. Il s'agit de la procédure de vote qui sera utilisée à chaque fois qu'il sera question d'infliger une sanction à un EM de la zone euro dans le cadre du *SGP*. Les sanctions revêtent dès lors un caractère plus automatique, même si d'aucuns pensent que le fait que le vote à la majorité qualifiée soit utilisé lors des étapes précédentes de la procédure remet cette automaticité en question⁴¹.

Le volet préventif du *SGP* veille aussi au renforcement du caractère contraignant des *CSR* de la Commission via l'introduction de la règle du *comply or explain* qui impose au Conseil de suivre ces recommandations à moins d'expliquer publiquement sa position⁴².

⁽³⁹⁾ Lorsque l'on évalue la modification du solde structurel, l'écart est considéré comme important s'il représente 0,5% du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25% du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. Lorsque l'on évalue l'évolution des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, l'écart est considéré comme important si il a une incidence sur le solde des administrations publiques de 0,5% du PIB sur une année donnée ou de 0,25% du PIB en moyenne sur deux années consécutives.

⁽⁴⁰⁾ Article 4, §1 du règlement 1173/2011.

⁽⁴¹⁾ De Prest, E., Geeroms, H. et Langenus, G., Nouvelles évolutions de la gouvernance économique de l'Union européenne, *Revue économique BNB*, juin 2012, pp. 110-111 [disponible le 8/11/12 sur : http://www.nbb.be/doc/TS/Publications/EconomicReview/2012/revecoI2012_H6.pdf].

⁽⁴²⁾ Article 2bis ter, §2 du règlement 1175/2011.

b) Dans le cadre du volet correctif du SGP

Comme expliqué précédemment, la Commission évalue la situation budgétaire des EM sur base des deux critères de référence de 3 % et 60 %. En cas de non-respect de l'une ou des deux valeurs de référence de la part d'un EM, elle publie un rapport qui analyse :

- l'évolution de sa position économique à moyen terme ;
- l'évolution de sa position budgétaire à moyen terme (réalisation du MTO, respect du cadre de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, efficacité des cadres budgétaires nationaux);
- l'évolution à moyen terme de sa dette publique (garanties liées au secteur financier, passif implicite lié au vieillissement démographique et influence de la dette privée).

Lors de l'exercice d'évaluation globale du respect des deux critères, la Commission accorde une attention particulière aux facteurs avancés par l'EM concerné, mais plus particulièrement aux contributions financières de l'EM destinées à encourager la solidarité internationale et à favoriser la réalisation des objectifs de l'UE, à la dette résultant de l'aide financière octroyée à d'autres EM et à la dette liée aux opérations de stabilisation financière pendant des crises financières majeures. Tous les facteurs pertinents, ainsi que la situation budgétaire et économique des EM, sont pris en compte avant de leur imposer des recommandations ou des sanctions en vertu de l'article 126 TFUE⁴³. Si sur base d'une recommandation de la Commission, le Conseil estime, à la majorité qualifiée, qu'il existe un déficit excessif, l'EM concerné se voit soumettre une autre recommandation l'obligeant à résorber le déficit dans l'année suivant sa constatation. Pour ce faire, une amélioration budgétaire structurelle annuelle d'au moins 0,5 % du PIB est exigée. A partir de cet instant, l'EM fait alors l'objet d'une procédure de déficits excessifs (Excessive Deficit Procedure – EDP), déclenchée en vertu de l'article 126.6 TFUE. Si l'EM concerné ne se soumet aux recommandations, il peut, dans un premier temps, se voir adresser une décision constatant l'absence d'action suivie d'effets, et ensuite une mise en demeure qui mène à son tour à une décision imposant des sanctions en vertu de l'article 126.11 TFUE. Sur base de ce dernier, l'Union peut, entre autres, inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à son égard, exiger de l'EM qu'il constitue auprès de la Commission un dépôt ne portant pas intérêt ou imposer des amendes. Pour les EM de la zone euro, ces sanctions peuvent être accompagnées d'une amende supplémentaire pouvant s'élever jusqu'à 0,5 % du PIB.

En outre, les EM de la zone euro ayant déjà constitué un dépôt portant intérêt dans le cadre de la phase préventive du pacte, verront celui-ci se changer en dépôt ne portant pas intérêt à partir du moment où ils font l'objet d'une procédure de

déficits excessifs. De plus, lorsqu'un EM de la zone euro contrevient gravement aux obligations budgétaires contenues dans le pacte, la Commission peut exiger la constitution d'un dépôt ne portant pas intérêt et s'élevant à 0,2 % du PIB de l'année antérieure, et ce même si l'EM n'a pas constitué de dépôt portant intérêt au préalable⁴⁴. Finalement, un EM de la zone faisant l'objet d'une mise en demeure dans la phase corrective du pacte peut se voir infliger une amende s'élevant à 0,2 % du PIB. Si l'EM a constitué un dépôt portant intérêt lors d'une étape antérieure de la procédure, c'est celui-ci qui est converti en amende⁴⁵. Tout comme dans le cadre du volet préventif, les sanctions sont adoptées suivant la procédure de vote à la majorité qualifiée inversée.

c) Dans le cadre du mécanisme de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques

Suite à l'évaluation de l'AMR par le Conseil et l'Eurogroupe, la Commission peut décider de procéder à un bilan approfondi (in-depth review) pour chaque EM dont elle considère qu'il peut être touché par un déséquilibre ou risque de l'être⁴⁶. Au terme de cette analyse détaillée, la Commission peut arriver à trois conclusions différentes: 1) l'EM ne présente pas de déséquilibre, 2) il en présente mais ceux-ci ne sont pas excessifs, ou 3) il est touché par des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En cas de déséquilibres non excessifs, la Commission peut adresser aux EM concernés, par l'intermédiaire du Conseil, des recommandations imposant la prise de mesures préventives⁴⁷. Si, sur base du bilan, la Commission considère qu'un EM est touché par des déséquilibres excessifs, elle déclenche alors la procédure concernant les déséquilibres excessifs (Excessive Imbalances Procedure - EIP) et émet des recommandations à l'attention de celui-ci. L'EM est alors invité à présenter un plan de mesures correctives dans le délai qui lui est imparti. Au plus tard deux mois après sa présentation, le Conseil évalue le plan de l'EM sur base d'un rapport de la Commission. S'il est jugé insuffisant, l'EM se voit adresser une nouvelle recommandation l'obligeant à présenter dans un délai de deux mois un nouveau plan de mesures correctives. Une fois le plan avalisé, la Commission va suivre sa mise en œuvre. A cette fin, l'EM présente, à intervalles réguliers, au Conseil et à la Commission, des rapports d'avancement rendus publics. S'il est établi que l'EM n'a pas pris les mesures correctives recommandées, le Conseil adopte, sur recommandation de la Commission, une décision faisant état du non-respect. Celle-ci est réputée adoptée à moins que le Conseil ne décide de la rejeter à la majorité qualifiée et dans un délai de 10 jours (majorité qualifiée inversée). S'il appartient à la zone euro, l'EM reçoit alors l'obligation de constituer auprès de la Commission un dépôt ne portant pas intérêt et s'élevant à 0,1 % du PIB. Si deux recommandations successives du Conseil

⁽⁴⁴⁾ Article 5, §1 du règlement 1173/2011.

⁽⁴⁵⁾ Article 6, §§ 1 et 5 du règlement 1173/2011.

⁽⁴⁶⁾ Article 5, §1 du règlement 1176/2011.

⁽⁴⁷⁾ La Belgique se trouve dans cette situation.

sont adressées à un EM car son plan de mesures correctives est insuffisant, celui-ci se voit infliger une amende annuelle s'élevant à 0,1 % du PIB. Le dépôt portant intérêt est quant à lui converti en amende annuelle si deux décisions constatant le non-respect sont adressées à l'EM. Dans tous ces cas de figure, la procédure de vote utilisée est celle de la majorité qualifiée inversée. Le règlement 1176/2011 stipule que les réformes envisagées dans les plans de mesures correctives doivent tenir compte des incidences sociales qu'elles peuvent avoir. Cette préoccupation sociale est malgré tout la seule sur l'ensemble du six-pack.

d) Dans le cadre du TSCG

L'article 7 du TSCG stipule que les EM signataires s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission lorsqu'elle estime qu'un EM dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique toutefois pas lorsque, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée est opposée à la décision proposée par la Commission⁴⁸.

En vertu du TSCG, la Commission jouera également un rôle important dans la transposition des règles budgétaires du traité — le seuil pour le déficit public structurel et le mécanisme de correction automatique — dans l'ordre juridique national. Si elle estime dans un rapport que les parties contractantes n'ont pas accompli leur devoir, la Cour de Justice européenne (CJ) devra être saisie de la question par un ou plusieurs EM signataires. La CJ peut également être saisie indépendamment du rapport de la Commission. L'arrêt de la Cour est bien entendu contraignant à l'égard des EM concernés. En cas de non-respect de celui-ci, une amende ne dépassant pas 0,1 % du PIB peut être infligée à l'EM concerné⁴⁹.

e) Dans le cadre du two-pack

Les pouvoirs de la Commission devraient être renforcés davantage via les deux règlements du two-pack. Comme expliqué ci-dessus, le premier règlement vise à renforcer le contrôle ex ante des budgets nationaux, mais également à intensifier la surveil-lance pour les EM qui font l'objet d'une procédure de déficits excessifs en vertu du volet correctif du SGP. Dans ce cas, les EM devront remettre à la Commission un programme de partenariat économique qui détaille toutes les réformes structurelles à adopter afin de corriger le déficit budgétaire. Cette disposition est également reprise à l'article 5 du TSCG. Les EM en EDP devront également remettre à la Commission, tous les 4 ou 6 mois, un rapport sur l'exécution budgétaire infra-annuelle dans les administrations publiques et tous ses sous-secteurs. La Commission peut égale-

⁽⁴⁸⁾ On notera que la procédure de vote mentionnée ici est presque identique à celle de la majorité qualifiée inversée présente dans le droit dérivé. Toutefois, elle s'en distingue du fait qu'elle n'impose à la majorité qualifiée de se prononcer dans un délai de 10 jours.

⁽⁴⁹⁾ Article 8 du TSCG.

ment exiger des EM faisant l'objet d'un contrôle renforcé de réaliser un audit global indépendant des comptes des administrations publiques et sous-secteurs. Lorsqu'un EM risque de ne pas respecter la date butoir qui lui a été imposée pour corriger son déficit excessif, la Commission lui adressera une recommandation supplémentaire imposant la prise de nouvelles mesures correctives.

f) Des missions de surveillance

Cette montée en puissance de l'institution supranationale s'apprécie d'autant plus qu'elle sera également habilitée à mener des missions de surveillance dans les EM afin de vérifier que les mesures prescrites sont bien mises en œuvre. La BCE participera également à la mission si l'EM fait partie de la zone euro. Tel sera le cas dans le cadre du volet préventif du SGP^{50} pour les EM faisant l'objet d'une recommandation ou de sanctions. En cas de manipulation des données statistiques de la part des EM de la zone euro, la Commission peut effectuer des inspections sur place et avoir accès aux comptes de toutes les entités publiques aux niveaux central, régional, local et de la sécurité sociale. De plus, des sanctions s'élevant jusqu'à 0,2 % du PIB sont également prévues. Il en va de même lorsqu'un EM est soumis à une procédure de déséquilibres excessifs : la Commission, accompagnée de la BCE le cas échéant, peut effectuer des missions de surveillance renforcée dans l'EM concerné afin de suivre la mise en œuvre du plan de mesures correctives. Dans ce cas, les partenaires sociaux doivent être associés au dialogue⁵¹.

Une faiblesse qui a déjà été soulignée à maintes reprises est le manque d'implication du PE et de parlements nationaux tout au long du processus de surveillance multilatérale. Le seul mécanisme qui a été mis en place afin d'assurer la participation du PE est un dialogue économique. Celui-ci prévoit que la commission compétente du PE, c'est-à-dire celle en charge des affaires économiques et monétaires (ECON), puisse inviter le président du Conseil, la Commission, le président du Conseil européen ou le président de l'Eurogroupe à se présenter devant elle afin d'examiner :

- les résultats de la surveillance multilatérale dans le cadre du semestre européen;
- les recommandations adressées aux EM dans le cadre du volet préventif du SGP en cas d'écart important par rapport au MTO⁵²;
- les recommandations adoptées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs⁵³;
- la mise en œuvre du cadre de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques⁵⁴.

⁽⁵⁰⁾ Article 2bis, §3 et article 11 du règlement 1175/2011.

⁽⁵¹⁾ Article 9, §3 du règlement 1176/2011.

⁽⁵²⁾ Article 2bis ter, §1 du règlement 1175/2011.

⁽⁵³⁾ Article 2bis, §1 du règlement 1177/2011.

⁽⁵⁴⁾ Article 14 du règlement 1176/2011 et article 6 du règlement 1174/2011.

Le *SGP* envisage que la commission ECON puisse offrir à l'EM, qui fait l'objet d'une recommandation en cas d'écart important par rapport à son MTO⁵⁵, ou qui est soumis à une procédure de déficits excessifs⁵⁶, la possibilité de participer à un échange de vue⁵⁷.

Le TSCG prévoit également l'organisation d'une conférence qui réunirait le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes afin de débattre des politiques budgétaires⁵⁸.

1.2.3. Le rôle des partenaires sociaux

La question de la place accordée à la concertation avec les partenaires sociaux est devenue essentielle au sein de la gouvernance. Les nouvelles règles budgétaires et la surveillance économique renforcée vont contraindre les EM à adopter de nombreuses réformes structurelles. Pour que ces dernières veillent à une répartition équitable du poids de la crise, il est essentiel que les solutions budgétaires et économiques dégagées soient le fruit d'un consensus avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile. Il en va en effet de l'avenir du dialogue social, du respect du principe de justice sociale et, de manière générale, de la survie du projet européen.

Plusieurs instruments de la nouvelle gouvernance mettent l'accent sur le rôle des partenaires sociaux :

- Le volet préventif du SGP prévoit, dans un considérant, que les partenaires sociaux devraient être associés dans le cadre du semestre européen, sur les principales questions politiques, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux systèmes juridiques et politiques nationaux⁵⁹.
- Le règlement 1176/2011 stipule que son application doit se faire dans le respect de l'article 152 TFUE qui promeut le rôle des partenaires sociaux, et de l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE sur le droit de négociation et d'actions collectives⁶⁰. A cet égard, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, la Commission pourrait être amenée à adresser aux EM des recommandations concernant l'évolution des salaires.
- Le pacte pour l'euro plus prévoit que les partenaires sociaux soient associés à la nouvelle gouvernance économique dans le cadre du sommet social tripartite⁶¹.
 De plus, les mesures visant à assurer que les coûts salariaux évoluent en accord

⁽⁵⁵⁾ Article 2bis ter, § 3 du règlement 1175/2011.

⁽⁵⁶⁾ Considérant (9) du règlement 1177/2011.

⁽⁵⁷⁾ Le concept de dialogue économique est aussi présent dans le two-pack : cf. considérant (10c).

⁽⁵⁸⁾ Article 13 du TSCG,.

⁽⁵⁹⁾ Considérant (16) et article 2 bis, \$4 du règlement 1175/2011.

⁽⁶⁰⁾ Article 1er, §3 et article 6, §3 du Règlement 1176/2011.

⁽⁶¹⁾ EUCO 10/1/11 REV 1, p. 14.

avec la productivité doivent être prises dans le respect des traditions nationales en matière de dialogue social et de relations entre les partenaires sociaux.

 Un considérant du TSCG prévoit aussi que sa mise en œuvre respecte le rôle spécifique des partenaires sociaux, tel qu'il est reconnu dans le droit ou les systèmes nationaux de chacune des parties contractantes.

Malgré ces références ponctuelles, force est de constater que l'opinion des partenaires sociaux n'a que très peu été prise en compte lors de l'élaboration des nouvelles règles budgétaires et économiques. En février 2012, le Comité économique et social européen (CESE) a publié un avis sur l'impact social de la crise⁶², où il s'inquiète de la tendance de la nouvelle gouvernance à surtout porter atteinte aux structures sociales en forçant les EM à entreprendre des réformes structurelles spécifiques. Le CESE y rappelle que les mesures d'austérité mettent à mal les services sociaux et les infrastructures sociales clés telles que l'éducation et les services à l'enfance. Il constate également que la nouvelle gouvernance entre en conflit avec les objectifs de la Stratégie UE 2020, et notamment celui lié à la réduction de la pauvreté. De plus, le CESE explique que la crise de confiance dans les institutions européennes pourrait se transformer en une crise démocratique⁶³, et que les parlements nationaux doivent rester libres d'adopter des budgets et de former des gouvernements. Il est toutefois inquiétant de constater que toutes ces préoccupations sociales n'ont, pour l'instant, obtenu presque aucun écho au niveau européen.

Plus inquiétante encore est la situation dans les EM qui doivent appliquer les programmes d'ajustement macroéconomique⁶⁴ imposés par la Commission, la BCE et le FMI afin de pouvoir bénéficier de l'assistance financière qui leur a été promise. En effet, ceux-ci sont contraints d'adopter un grand nombre de réformes structurelles dans un laps de temps très court, et les partenaires sociaux sont, par conséquent, très souvent mis à l'écart des négociations. De plus, dans ces pays, la volonté de rapidement améliorer la compétitivité de l'économie entraîne une révision des mécanismes de négociations collectives et des droits sociaux. A cet égard, la Commission de l'application des normes de la Conférence de l'Organisation internationale du travail s'est interrogée sur une possible violation de la Convention n° 98 de l'OIT en Grèce⁶⁵.

Les négociations qui se déroulent actuellement à propos du *two-pack* entre la Commission, le Conseil et le PE sont assez révélatrices de la tension qui existe entre la volonté de l'UE d'adopter rapidement des nouvelles mesures d'austérité et la nécessité de valoriser le dialogue social au niveau européen.

⁽⁶²⁾ CESE, SOC/422, Social impact of the new economic governance legislation, 22 février 2012.

⁽⁶³⁾ Le CESE précise notamment que les mesures d'austérité génèrent un mécontentement populaire et éveillent un sentiment anti-européen et nationaliste.

⁽⁶⁴⁾ Aussi appelés memorandum of understanding ou protocole d'accord.

⁽⁶⁵⁾ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2699205,fr.

En adoptant les rapports «Ferreira» et «Gauzès» en plénière le 13 juin 2012, le PE a clairement marqué son intention de donner une dimension sociale aux deux règlements du two-pack, notamment en réaffirmant le rôle des partenaires sociaux. En effet, parmi ses amendements, le PE renvoie aux articles 151 et 152 TFUE, à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux et au respect des systèmes nationaux de formation des salaires⁶⁶. Pour rappel, ces aspects étaient déjà soulignés dans le règlement 1176/2011 du six-pack, mais n'avaient pas été repris par la Commission dans le cadre du nouveau paquet législatif. Un fait notable est que la Commission et les pays sous-programme ont ouvertement essayé, lors des négociations au sein du groupe de travail ad hoc sur la gouvernance économique, de limiter les références au rôle des partenaires sociaux sous prétexte que la situation de crise requiert une adoption rapide des réformes structurelles nécessaires. Une mise en application rapide du nouveau cadre de gouvernance ne serait donc pas compatible avec le respect du dialogue social. Toutefois, il semblerait que, suite au trilogue du 18 octobre 2012, la plupart des amendements sociaux du PE aient été acceptés par le Conseil et la Commission, movement certaines reformulations.

Afin de mettre en évidence cette tension, nous proposons au lecteur d'apprécier l'évolution qu'a subie un des amendements sociaux du PE suite au trilogue du 18 octobre 2012 dans le tableau suivant.

TABLEAU 2 : REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL RELATIF AU RENFORCE-MENT DE LA SURVEILLANCE ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE DES ETATS MEMBRES CONNAISSANT OU RISQUANT DE CONNAITRE DE SERIEUSES DIFFICULTES DU POINT DE VUE DE LEUR STABILITE FINANCIERE AU SEIN DE LA ZONE EURO

Article 6a, §1: Involvement of social partners and civil society					
Proposition PE	Après le trilogue du 18/10/12				
Organisations representing the social partners as well as civil society organisations shall be given the opportunity to express their views on the Commission public recommendations and opinions provided for in this Regulation and on Member States reports and draft reports provided for in Articles 2 to 7 of this Regulation. These views shall be made public.	The Member State concerned shall where possible seek the views of organisations representing the social partners as well as relevant civil society organisations when preparing a draft macro-economic adjustment programme, with a view to contributing to building consensus over its content.				

(66) Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro : Article 1.1(a) new, considérants (11), (12b) et (13) ; Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro : articles 1.2a / 6a.1 / 6.1 et considérants (1a) new / (6a) new.

2. LE DROIT DE LA SECURITE SOCIALE ET LE DROIT DU TRAVAIL MIS A L'EPREUVE

Les règles et mécanismes de gouvernance décrits dans la première partie auront, de manière indirecte, un impact sur le financement de la protection sociale belge, dès lors que les dépenses liées à celle-ci représentent plus de 30 % du PIB. Au-delà de cet effet indirect, force est de constater que la nouvelle gouvernance présente également le social comme la principale variable d'ajustement pour maintenir les budgets des administrations publiques en équilibre. En effet, plusieurs dispositions des nouveaux instruments prévoient notamment la réduction des dépenses publiques en matière de pensions et de soins de santé. Un assouplissement de certains droits sociaux est également envisagé afin de renforcer la compétitivité des économies européennes. Alors que les EM restent, dans un premier temps, seuls compétents dans le choix des réformes structurelles à adopter afin d'éviter les déséquilibres excessifs, ceux-ci voient néanmoins leur souveraineté s'effacer lorsque les objectifs budgétaires de l'Union ne sont pas respectés.

2.1. PRIVATISATION DES SYSTEMES DE RETRAITE

Dans le cadre du volet préventif du SGP, les EM sont autorisés, dans certaines circonstances, à s'écarter temporairement de leur MTO, pour autant qu'une marge de sécurité soit conservée par rapport au seuil du déficit de 3 % du PIB. Ainsi, afin de déterminer si un écart temporaire peut être toléré, la Commission accordera une attention particulière à un certain nombre de facteurs «pertinents», tels que le possible surcoût occasionné par les réformes des systèmes de retraite visant à transférer des contributions du pilier géré par les pouvoirs publics au pilier par capitalisation. Cependant, le surcoût occasionné par le transfert inverse, c'est-à-dire du pilier par capitalisation vers le pilier public, ne sera pas pris en compte par la Commission lors de l'analyse de l'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en vue d'atteindre le MTO⁶⁷. Dès lors, le SGP promeut, de manière indirecte, une réduction des dépenses publiques via la privatisation des systèmes de retraite. La réforme des systèmes de pensions n'est donc abordée que sous un angle budgétaire : son unique but est d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques⁶⁸. Cette interprétation risque dès lors de faire primer le principe de soutenabilité budgétaire sur celui d'adéquation des pensions.

Dans le cadre du volet correctif du *SGP*, la Commission et le Conseil sont également appelés à prendre en compte ce type de réforme des systèmes de retraite lors de l'évaluation du respect des critères du déficit et de la dette, ainsi qu'aux stades suivants de la procédure concernant les déficits excessifs⁶⁹.

⁽⁶⁷⁾ Considérant (23), article 5 et article 9 du règlement 1175/2011.

⁽⁶⁸⁾ Considérant (16) du règlement 1177/2011.

⁽⁶⁹⁾ Article 2, \$5 du règlement 1177/2011.

2.2. LE PACTE POUR L'EURO PLUS

Bien qu'il ne soit pas un texte juridique, le pacte pour l'euro plus apparaît comme un texte assez contraignant, car les engagements qu'il exige de la part des EM feront l'objet d'un suivi au niveau du Conseil européen, et se reflèteront dans les *CSR* de la Commission.

Au travers de ce pacte, les EM concernés s'engagent à renforcer le pilier économique de l'UEM en promouvant la compétitivité et la convergence de leurs économies. Pour ce faire, des efforts supplémentaires doivent être consentis afin de favoriser la compétitivité et l'emploi, de mieux contribuer à la viabilité des finances publiques et de renforcer la stabilité financière⁷⁰. Même si le choix des actions politiques spécifiques nécessaires pour atteindre ces objectifs communs demeure de la responsabilité de chaque EM, une attention particulière devra être accordée à un ensemble de mesures concrètes:

- pour renforcer la compétitivité et la productivité:
 - aligner le coût unitaire de la main d'œuvre sur la productivité, et ce aussi bien au niveau de l'économie dans son ensemble que pour chaque secteur important (industrie manufacturière, services, secteurs des biens et services exportables et non exportables);
 - réexaminer les dispositifs de fixation des salaires et, le cas échéant, le degré de centralisation du processus de négociation, ainsi que les mécanismes d'indexation (l'autonomie des partenaires sociaux dans le cadre du processus de négociation collective devant être préservée);
 - veiller à ce que les accords salariaux dans le secteur public viennent soutenir les efforts de compétitivité consentis dans le secteur privé;
 - ouvrir davantage les secteurs protégés en prenant des mesures au niveau national pour lever les restrictions indues qui pèsent sur les services professionnels, ainsi que sur le secteur du commerce de détail, afin de renforcer la concurrence et l'efficacité, dans le plein respect de l'acquis communautaire;
- pour promouvoir l'emploi :
 - promouvoir les réformes du marché du travail destinées à favoriser la flexicurité;
 - encourager les réformes fiscales, par exemple la réduction des charges fiscales pesant sur le travail, afin de rendre le travail financièrement attrayant tout en préservant le niveau global des recettes fiscales;
- pour améliorer la viabilité des finances publiques:
 - assurer la viabilité et l'adéquation des retraites et des prestations sociales en général;

- adapter le système de retraite à la situation démographique nationale, par exemple en adaptant l'âge réel de la retraite à l'espérance de vie ou en accroissant le taux d'activité:
- limiter les régimes de préretraite et prendre des mesures incitatives appropriées pour l'emploi des travailleurs âgés (notamment les travailleurs de plus de 55 ans).

Il est à noter que les mesures proposées par le pacte en matière de politique fiscale sont extrêmement succinctes face à la précision avec laquelle sont décrites les réformes sociales conseillées.

2.3. VERS DES CSR PLUS CONTRAIGNANTES ?

Parmi les amendements que le PE souhaiterait intégrer dans la première proposition de règlement du *two-pack*, figure la volonté de rendre le contenu budgétaire et économique des *CSR* plus contraignant qu'il ne l'est actuellement. En effet, le PE envisage que la surveillance renforcée prévue pour les EM de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déficits excessifs (*EDP*) assure la prévention et la correction de tout écart par rapport aux *CSR*⁷¹. D'un point de vue juridique, cette volonté d'étendre le caractère prescriptif des *CSR* consiste à inscrire le respect de celles-ci dans le cadre du volet correctif du *SGP* qui repose sur l'article 126 TFUE⁷². Les programmes de partenariat économique qui devront dorénavant être remis à la Commission par les EM en *EDP* imposeraient, dès lors, des réformes structurelles précises afin de mettre en œuvre toutes les dispositions contenues dans les *CSR*⁷³. De plus, le PE prévoit également dans ses amendements que, lors de l'évaluation de la qualité des projets de plans budgétaires nationaux remis au mois d'octobre, la Commission veillera à ce que les budgets nationaux tiennent dûment compte de toutes les prescriptions budgétaires et économiques contenues dans les *CSR*⁷⁴.

L'adoption de ces amendements du PE ne serait pas sans conséquences pour notre système de sécurité sociale, étant donné que les *CSR* adressées en 2012 à la Belgique plaident pour une révision du mécanisme d'indexation automatique des salaires, une réduction des dépenses en matière de soins de santé et un alignement de l'âge

⁽⁷¹⁾ Considérant (11) du règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

⁽⁷²⁾ Pour rappel, les CSR tirent leur source juridique des articles 121 et 148 TFUE, ainsi que du règlement 1176/2011.

⁽⁷³⁾ Article 7 new, §1 du règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

⁽⁷⁴⁾ Ibidem, considérant (10).

de la retraite sur l'espérance de vie⁷⁵. Cependant, le Conseil ne semble pas prêt à accepter de rendre les aspects économiques des *CSR* plus contraignants au travers d'un règlement purement budgétaire. Une différence devrait être faite entre les *CSR* et les recommandations émises dans le cadre du *SGP*. A ce propos, suite au semestre européen 2012, plusieurs délégations nationales se sont plaintes du caractère trop prescriptif des *CSR* et ont insisté pour que le choix des moyens en vue d'atteindre les objectifs européens soit laissé aux EM.

Dans sa déclaration du 29 juin 2012, l'Eurogroupe faisait tout de même du respect des CSR une condition d'accès aux mécanismes financiers (FESF/MSE).

Cependant, il faudrait veiller à ce que le contenu des recommandations émises par la Commission respecte les articles 153(2) TFUE et 153(4) TFUE qui excluent toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des EM dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs, et interdise à l'UE d'adopter des dispositions portant atteinte à la faculté reconnue aux EM de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale.

2.4. UN GARDE-FOU SOCIAL?

Dans les négociations actuelles autour du *two-pack*, le PE s'attelle e à ce que certaines garanties sociales soient concédées par la Commission et le Conseil :

- Les deux règlements devraient s'appliquer dans le respect de la clause sociale horizontale (article 9 TFUE) qui oblige l'UE à prendre en compte, lorsqu'elle définit et met en œuvre ses politiques, les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine⁷⁶.
- Un social impact assessment devrait également être prévu dans le cadre des projets de plan budgétaire nationaux⁷⁷, mais la Commission et le Conseil s'y opposent. Ils souhaitent que le projet de plan budgétaire se contente de mentionner l'impact distributionnel de l'ajustement budgétaire. Le PE avait exprimé le même souhait dans le cadre des programmes d'ajustement macroéconomique, mais les deux autres institutions européennes s'y sont également opposées⁷⁸.
- Le PE a finalement exigé que les plans budgétaires et les réformes structurelles y afférentes soient cohérents avec la protection des droits sociaux et évitent l'augmentation des inégalités⁷⁹.

⁽⁷⁵⁾ Recommandation du Conseil du 6 juillet 2012, 11244/12 : CSR 2 et 4.

⁽⁷⁶⁾ Considérant (1a) new, article 2.2(a) new du 2e règlement, considérant (1a) new du 1er règlement.

⁽⁷⁷⁾ Article 5, §3, ca new du 1er règlement.

⁽⁷⁸⁾ Article 6, §6 du 2e règlement.

⁽⁷⁹⁾ Considérant (13a) du 1er règlement.

3. A L'HORIZON, LE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

Dans cette dernière partie, l'accent sera mis sur les réformes sociales imposées par les protocoles d'accord (*memorandum of understanding – MoU*) auxquels sont soumis la Grèce, le Portugal et l'Irlande afin de pouvoir bénéficier d'une assistance financière. De cette manière, la tendance européenne à utiliser le social comme variable d'ajustement afin d'équilibrer les budgets nationaux et de renforcer la compétitivité sera à nouveau mise en évidence.

Lorsqu'un EM reconnaît qu'il a besoin d'une assistance financière, celui-ci est contraint de renoncer en partie à sa souveraineté et d'appliquer à la lettre les réformes structurelles et sociales qui lui sont prescrites par la Commission, la BCE et le FMI. Il existe naturellement une corrélation entre les mesures imposées dans les MoU et les dispositions des instruments de la nouvelle gouvernance. Les réformes sociales envisagées dans ces programmes s'inscrivent en effet dans le sillage idéologique du pacte pour l'euro plus sauf que, dans ce cas-ci, le choix des actions politiques nécessaires ne relève plus de la responsabilité de l'EM.

Les mesures d'austérité sociale imposées aux trois EM susmentionnés sont à peu près identiques et s'inspirent des grandes lignes directrices suivantes :

- réforme des systèmes de retraite ;
- réduction du nombre d'emplois dans le secteur public ;
- plan de privatisation des entreprises publiques ;
- réduction des dépenses en matière de soins de santé :
- réforme du marché du travail

La Commission publie régulièrement des rapports qui procèdent à une évaluation de la mise en œuvre des mesures et réformes contenues dans les programmes d'ajustement macroéconomique imposés aux EM concernés. Ainsi, nous nous sommes basés sur trois de ces documents afin d'illustrer au moyen de quelques exemples concrets les réformes sociales qui sont adoptées actuellement en Grèce, au Portugal et en Irlande. La liste ne prétend pas être exhaustive.

3.1. LA GRECE⁸⁰

De manière générale, les efforts d'ajustement fournis par la Grèce lui ont permis de réduire son déficit de 15,75 % du PIB en 2009 à 9,25 % du PIB en 2011. Pour 2020, la dette publique devra être ramenée à 120 % du PIB (189 % en 2012). Le programme d'ajustement macroéconomique prévoit que le pays présente un surplus primaire de 4,5 % du PIB en 2014.

⁽⁸⁰⁾ Commission européenne, The Second Economic Adjustment Programme for Greece, European Economy, Occasional Papers 94, March 2012 [disponible sur : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf].

Parmi les dispositions du programme qui visent à diminuer les dépenses sociales, on retiendra notamment les suivantes :

- Afin de renouer avec la croissance, le programme prévoit une dévaluation interne afin de restaurer la compétitivité et la productivité. Pour ce faire, est prévue une réduction franche des salaires et des cotisations sociales⁸¹.
- Afin de faire des économies dans le domaine de la protection sociale, le programme veille également à réduire les dépenses qui découlent des prestations sociales, tout en maintenant une protection sociale de base⁸².
- Afin de réduire le taux d'emploi dans le secteur public, la règle «d'un recrutement pour 10 départs» a été mise en place en 2011. Le gouvernement s'est engagé à supprimer 150.000 postes dans la fonction publique sur la période de 2011 à 2015.
- Bien qu'aucun consensus n'ait été atteint dans le cadre du dialogue social, une réforme du marché du travail a été mise en œuvre. Celle-ci prévoit notamment une réduction des salaires minimaux dans le secteur privé (de 22 %, voire de 32% pour les jeunes de moins de 25 ans), une révision du statut des accords collectifs et sectoriels, ainsi qu'une réduction franche des salaires nominaux et des cotisations sociales (réduction de 5% prévue pendant l'été 2012), notamment via la suppression de prestations sociales non essentielles. Cette réforme fait partie d'une stratégie qui vise à réduire de 15% en trois ans les coûts liés au travail⁸³. En 2011, plusieurs mesures ont été adoptées afin de déplacer au niveau de l'entreprise les négociations en matière de fixation des salaires. La législation concernant les accords collectifs a été modifiée afin de faciliter leur révision⁸⁴. Ainsi, leur durée de vie est à présent limitée à trois ans. En cas de conflit lors de négociations entre les syndicats et les employeurs, aucune cour d'arbitrage ne pourra être saisie à moins que les deux parties ne s'accordent pour le faire.
- Un vaste programme de privatisation des entreprises publiques a été lancé dans le but de récolter 50 milliards d'euros au-delà de 2015.
- Les réformes dans le domaine des pensions ont permis de faire des économies de 219 millions EUR en 2011 et de 446 millions EUR en 2012. De plus, une loi a été adoptée afin de geler l'indexation des pensions jusqu'en 2015⁸⁵. L'augmentation des dépenses en matière de pensions pour le secteur public ne peut être supérieure à 2,5 % du PIB sur la période 2009-2060⁸⁶.

La réforme du système de soins de santé qui a débuté en 2010 devrait permettre de maintenir les dépenses pour ce secteur sous la barre des 6 % du PIB. En ce qui concerne les frais liés aux médicaments, les réformes doivent permettre une économie

⁽⁸¹⁾ Ibid, p. 2.

⁽⁸²⁾ Ibid, p. 3.

⁽⁸³⁾ Ibid, p. 3.

⁽⁸⁴⁾ Ibid, p. 40.

⁽⁸⁵⁾ Ibid, p. 52.

⁽⁸⁶⁾ Ibid, p. 59.

de 2 milliards EUR 87 . Les coûts hospitaliers devaient diminuer de 10 % en 2011 et de 5 % supplémentaires en 2012. 88

Toutes les mesures décrites ci-dessus privilégient l'existence d'un système de sécurité sociale orienté vers les groupes les plus vulnérables. Une limite drastique des dépenses publiques oblige l'EM à mettre en place des politiques sociales plus ciblées. En Grèce, c'est donc le caractère universel du système de protection sociale qui est remis en question. Le gouvernement grec s'est, par exemple, également engagé à ne plus verser les allocations familiales aux plus aisés, et a privilégié le financement de certaines prestations sociales fondamentales⁸⁹.

3.2. LE PORTUGAL⁹⁰

Parmi les réformes prévues par le programme d'ajustement du Portugal, nous pouvons mentionner les suivantes :

- Le Code du Travail a été modifié afin de flexibiliser davantage le marché du travail : les salaires seront négociés au niveau de l'entreprise et de nouvelles règles ont été adoptées afin de rendre les accords collectifs moins contraignants.
- Une réduction des salaires des employés des administrations centrales devrait permettre des économies d'au moins 3 milliards EUR⁹¹. Pour ce faire, le nombre d'employés dans les administrations centrales, régionales et locales devra diminuer de 2 % par an sur la période 2012-2014⁹².
- Les dépenses en matière de pensions devraient être réduites d'au moins 1,140 milliard EUR en 2012^{93.}
- Une réduction des montants des prestations sociales autres que les pensions devrait également permettre une économie de 180 millions EUR en 2012. Un durcissement des critères d'éligibilité⁹⁴ permettra notamment d'atteindre cet objectif. En 2013, un meilleur ciblage dans l'octroi des prestations sociales devrait assurer une diminution des dépenses de 250 millions EUR⁹⁵.
- En 2013, le gouvernement portugais prévoit de diminuer les contributions sociales patronales de l'ordre de 0,5 % du PIB⁹⁶.

⁽⁸⁷⁾ Ibid, p. 60.

⁽⁸⁸⁾ Ibid, p. 63.

⁽⁸⁹⁾ Ibid, p. 98.

⁽⁹⁰⁾ Commission européenne, *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, Fourth review – Spring 2012, Occasional Papers 111, juillet 2012 [disponible sur : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp111_en.pdf].

⁽⁹¹⁾ Ibid, p. 82.

⁽⁹²⁾ Ibid, p. 82.

⁽⁹³⁾ Ibid, p. 83.

⁽⁹⁴⁾ Ibid, p. 83.

⁽⁹⁵⁾ Ibid, p. 86.

⁽⁹⁶⁾ Ibid, p. 85.

- En 2013, la réduction des dépenses en matière de soins de santé s'élèvera à 375 millions EUR. De plus, une augmentation du ticket modérateur engendrera des recettes supplémentaires à hauteur de 150 millions EUR en 2012 et de 50 millions EUR en 2013⁹⁷.
- Les salaires et les pensions seront gelés, à l'exception des pensions les plus basses.
- Comme dans le cas de la Grèce, un programme de privatisation a été mis en place et devrait permettre de récolter 5 milliards EUR.

3.3. L' IRLANDE98

- Le budget que le gouvernement irlandais a adopté en 2011 prévoyait un ajustement de 6 milliards EUR, dont une réduction des dépenses sociales de 900 millions EUR, une diminution du montant des pensions du secteur public de 4%, et une augmentation des contributions sociales pour les hauts revenus⁹⁹.
- La réforme du marché du travail envisagée en 2011 concernait le système des salaires minimaux, le système d'allocations chômage et les politiques d'activation.
 Le programme prévoyait ainsi une diminution du salaire minimum de 12%.
- Afin de réduire le chômage de longue durée, la conditionnalité pour pouvoir bénéficier des allocations chômage a été renforcée¹⁰⁰.
- L'âge légal de la retraite sera élevé à 66 ans en 2014, 67 ans en 2021 et 68 ans en 2028¹⁰¹
- Le programme prévoit une réduction des dépenses de 2,1 milliards EUR en 2012 qui impliquera une diminution des dépenses sociales, une réduction du nombre d'employés dans le secteur public et des ajustements du système de retraite¹⁰². Le même scénario est prévu pour 2013 avec des économies de 2 milliards dans les trois domaines précités¹⁰³.

La pratique du MoU va prochainement être systématisée dans le cadre du two-pack. En effet, le deuxième règlement de ce paquet législatif vient renforcer la surveillance économique et budgétaire des EM de la zone euro qui sont en sérieuses difficultés, et de ceux qui bénéficient ou pourraient bénéficier d'une assistance financière. L'intensité de la surveillance varie en fonction de la gravité de la situation à laquelle l'EM doit faire face. A partir du moment où un EM de la zone euro demande une

⁽⁹⁷⁾ Ibid, p. 95.

⁽⁹⁸⁾ Commission européenne, *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Occasional Papers 76, février 2011 [disponible sur : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf].

⁽⁹⁹⁾ Ibid, p. 27.

⁽¹⁰⁰⁾ Ibid, p. 63.

⁽¹⁰¹⁾ Ibid, p. 65.

⁽¹⁰²⁾ Ibid, p. 67.

⁽¹⁰³⁾ Ibid, p. 70.

assistance financière, il se voit obligé d'élaborer en collaboration avec la Commission, la BCE et le FMI, un programme d'ajustement macroéconomique qui, à terme, doit lui permettre de se financer à nouveau sur les marchés financiers. Ce programme veille à ce que l'assistance financière s'accompagne d'une stricte conditionnalité. Il vient approfondir davantage toutes les recommandations et mesures prises sur base des articles 121, 126, 136 et 148 TFUE et se substitue à toutes les procédures décrites antérieurement dans cet article. La Commission, la BCE, et le FMI effectuent des missions de surveillance dans les EM concernés afin d'évaluer si des mesures additionnelles s'avèrent nécessaires.

Actuellement, le PE et le Conseil négocient pour savoir si le programme devrait être validé et adopté à la majorité qualifiée ou à la majorité qualifiée inversée par le Conseil. Quoi qu'il en soit, il est prévu que la Commission puisse exiger la révision du programme dans un délai d'une semaine si elle estime que les réformes envisagées par l'EM concerné ne sont pas suffisantes.

Dans les amendements qu'il a apportés au règlement du two-pack, le PE insiste sur le fait que l'effort de consolidation budgétaire prévu dans le programme d'ajustement macroéconomique doit veiller à ce que suffisamment de fonds soient alloués à des politiques fondamentales telles que l'éducation et la santé¹⁰⁴. A la date du 18 octobre 2012, le Conseil maintenait toujours une réserve d'examen quant à cette dernière disposition.

Finalement, les EM concernés seront soumis à une surveillance post-programme tant qu'ils n'auront pas remboursé 75 % de l'assistance financière reçue. Dans ce contexte, la Commission pourra également mener des missions de contrôle dans l'EM, et pourra émettre de nouvelles recommandations qui seront adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée.

Il est à noter que, dans sa proposition de règlement du 23 novembre 2011, la Commission prévoyait également que l'accès aux fonds structurels européens soit suspendu pour les EM qui ne respecteraient pas leur plan de mesures correctives¹⁰⁵.

CONCLUSION

En guise de conclusion, nous citerons les propos d'Alain Supiot :

« Les mécanismes juridiques propres à la démocratie, qu'il s'agisse de liberté électorale ou syndicale, permettent de métaboliser les ressources de la violence politique ou sociale et de convertir les rapports de force en rapports de Droit. Bloquer tous ces mécanismes et faire de la compétition le seul principe universel d'organisation du monde conduit aux mêmes impasses que les totalitarismes du XXe siècle, dont le trait commun fut justement l'asservissement du Droit aux lois supposées de l'économie, de l'histoire ou de la biologie. Affirmer cela, et prédire que cette doctrine ne pourra engendrer que la déraison et la violence, ne procèdent pas d'une quelconque position politique ou morale, mais de l'une des rares certitudes que peut apporter la « science du Droit ». C'est parce que l'égoïsme, la cupidité et le struggle for life sont bel et bien présents dans le monde tel qu'il est qu'ils doivent être contenus et canalisés par une référence commune à un monde tel qu'il doit être. Il est vrai que cette distinction de l'être et du devoir être [...] a été depuis plus d'un siècle, la cible des différents avatars du scientisme, qui se sont employés à confondre règle juridique et norme technique. Mais ces tentatives ont toujours conduit à des échecs sanglants. La lutte des classes, des races ou des individus peut exister comme fait historique. Eriger cette lutte en principe fondateur de l'ordre juridique, c'est nier la possibilité même de cet ordre et programmer la casse humaine. C'est aussi se condamner à perdre contact avec la réalité : chasser du ciel des valeurs, la dogmatique imprègne la représentation pseudo-scientifique du monde sur laquelle est fondée la « gouvernance » »106.

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES JURIDIQUES

Six-pack:

Directive 2011/85/EU du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences aux cadres budgétaires des Etats-membres, JO L 306 de 23.11.2011, p. 41.

Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en oeuvre efficace budgétaire dans la zone euro, JO L 306 de 23.11.2011, p.1.

Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur l'établissement des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, JO L 306 de 23.11.2011, p. 8.

Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 306 du 23.11.2011, p. 12.

Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le Règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO L 306 du 23.11.2011, p. 33.

Two-pack:

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro, COM(2011) 821 final.

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro, COM(2011) 819 final.

Euro Plus-Pact:

Conclusions des chefs d'Etat ou de gouvernement de 24 et 25 mars 2011. Pacte pour l'Euro Plus. Coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence, EUCO 10/1/11 REV 1, Annexe I.

TSCG

Traité de 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

SOURCES SUPPLEMENTAIRES

Commission européenne, *The Economic Adjustment Programme for Portugal*, Fourth review — Spring 2012, Occasional Papers 111, juillet 2012 [à consulter : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp111_en.pdf].

Commission européenne, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, European Economy, Occasional Papers 94, mars 2012 [à consulter : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf].

Commission européenne, *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Occasional Papers 76, février 2011 [à consulter : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf].

De Prest, E., Geeroms, H. et Langenus, G., Nouvelles évolutions de la gouvernance économique de l'Union européenne, *Revue économique*, Banque nationale de Belgique, juin 2012, pp. 110-111 [à consulter : http://www.nbb.be/doc/TS/Publications/EconomicReview/2012/revecoI2012_H6.pdf].

EESC, Social impact of the new economic governance legislation, SOC/422, 22 février2012.

IMK (Düsseldorf), OFCE (Paris) et WIFO (Vienne), Fiscal Pact Deepens Euro Area Crisis, 71e Report, mars 2012.

Supiot, Alain, L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total, Editions du Seuil, Paris, 2010.

TABLE DES MATIERES

NOUVELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE. UN REGARD SOCIAL

	OBJECTIF	713
	INTRODUCTION	713
	BREF APERCU DES INSTRUMENTS DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE	714
1.	LES REGLES ET MECANISMES DE L'AUSTERITE	716
1.1. 1.2.	DU POINT DE VUE DU CONTENU	
2.	LE DROIT DE LA SECURITE SOCIALE ET LE DROIT DU TRAVAIL MIS A L'EPREUVE	736
2.1. 2.2.	PRIVATISATION DES SYSTEMES DE RETRAITE LE PACTE POUR L'EURO PLUS	
2.3.2.4.	VERS DES CSR PLUS CONTRAIGNANTES ? UN GARDE-FOU SOCIAL ?	738
3.	A L'HORIZON, LE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING	740
3.1.	LA GRECE	. 740
3.2.	LE PORTUGAL	
3.3.	L'IRLANDE	. 743
	CONCLUSION	745
	BIBLIOGRAPHIE	746

LES REVENUS MINIMUMS EN ESPAGNE : L'EXEMPLE DU PAYS BASQUE

PAR EGUZKI URTEAGA

Professeur, Departamento de Sociología, Universidad del País Vasco, Vitoria, Espagne

INTRODUCTION

Face à l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans la plupart des pays européens depuis plusieurs décennies (Paugam, 1991, 1993; Milano, 1992), a fortiori depuis le début de la crise financière en septembre 2008 (sur l'Espagne, voir texte encadré 1), les Administrations centrales ou régionales de nombreux Etats-membres de l'Union européenne se sont dotées de dispositifs visant à atténuer ses effets destructeurs sur l'économie et à favoriser l'insertion socioprofessionnelle des personnes en difficultés. Parmi les dispositifs élaborés puis mis en œuvre se trouvent les revenus minimums (RM) qui varient fortement selon les pays (workfare anglo-saxon, activation nordique et solidarité continentale) et les époques, puisqu'ils n'ont cessé d'être modifiés depuis le début des années 1990, au fur et à mesure des évaluations successives des politiques publiques qui ont mis en exergue les carences des dispositifs en vigueur et l'émergence de nouveaux besoins. Ces politiques convergent néanmoins vers un modèle mixte (voir texte encadré 2) s'efforçant d'articuler des politiques d'activation et d'incitation de retour à l'emploi avec des mesures d'indemnisation économique.

TEXTE ENCADRE 1: LA CRISE EN ESPAGNE

L'Espagne a été particulièrement touchée par la crise financière qui débute en septembre 2008. Initialement financière, cette crise est devenue économique puis sociale, puisque, au ralentissement de l'activité économique, avec un recul du PIB, une baisse des prix à la consommation et une explosion du déficit et de la dette publique, ont succédé une forte augmentation du chômage, qui atteint 26,3 % de la population active en 2012, un recul du pouvoir d'achat des ménages et une augmentation de la précarité, avec les réformes du marché du travail de 2010 et 2012. Cela a contraint le gouvernement espagnol à prendre des mesures draconiennes visant à réduire le déficit en diminuant fortement les dépenses publiques.

Ouelle est la situation actuelle ?

En premier lieu, l'on constate un creusement des déficits publics, bien au-delà des limites fixées par le Traité de Maastricht (3 % du PIB), après une période d'excédents budgétaires entre 2005 et 2007, avec des excédents successifs de 1 %, 2 % et 1.9 %. Les déficits croissent fortement en 2008 (-4.2 %) et explosent littéralement depuis, avec des reculs de 11,1 % en 2009, 9,3 % en 2010 et 8,5 % en 2011. Cela s'est traduit par une augmentation de la dette publique qui atteint 67 % du PIB en 2011, soit légèrement au-dessus du critère fixé par le Traité de Maastricht (60 %). En ce sens, l'endettement public espagnol est relativement bas par rapport à d'autres pays européens. Des pays tels que le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, la Belgique ou l'Italie ont des niveaux de dette bien supérieurs, supérieur de 40 points dans le cas de l'Italie. Nonobstant, le problème principal de l'Espagne réside dans la forte augmentation du ratio dette publique/PIB qui met en péril sa durabilité. Lorsque ce ratio croît rapidement, les investisseurs expriment des doutes croissants quant à la capacité d'un Etat à rembourser la dette et leur confiance s'amenuise, ce qui se traduit par une augmentation des primes de risque, cela avant pour effet d'alourdir la dette.

En second lieu, l'Espagne se caractérise par une forte augmentation du chômage qui atteint 22,85 % de la population active au dernier trimestre 2011, ce qui représente 5.273.600 chômeurs. Ce taux atteint même un jeune sur deux, puisque 48,61 % des jeunes sont des demandeurs d'emploi. Or, cette moyenne nationale cache d'importantes disparités régionales, car, si le Pays Basque et la Navarre ont respectivement des taux de chômages de 11,63 % et 12,85 %, ces taux atteignent 29,71 % en Andalousie et 29,76 % dans les Iles Canaries. En tout état de cause, l'on constate que le taux de chômage a fortement augmenté entre 2007 et 2011, passant de 8,3 % à 22,85 %, soit un accroissement considérable en l'espace de quatre ans.

En troisième lieu, cette forte augmentation du chômage et de la précarité s'est traduite par l'essor de la pauvreté, à la fois relative et sévère. Ainsi, selon l'Enquête des conditions de vie de 2011, publiée par l'Institut National de la Statistique, 21,8 % de la population espagnole se trouve dans une situation de pauvreté ou de risque de pauvreté et, d'après l'ONG Red Contra la Pobreza y Exclusión, 11,6 millions de personnes se trouvent dans cette situation. A cela s'ajoute le fait que 27,2 % des ménages affirment avoir des difficultés pour boucler les fins de mois et 35,4 % ne sont pas en mesure de faire face aux dépenses imprévues. Consécutivement à cette situation, les demandes adressées aux administrations pour bénéficier des minimas a sociaux ont crû de 37,73 % entre 2008 et 2009 et le réseau d'accueil et d'aide de Cáritas évalue à 950 000 le nombre de personnes auxquelles il est venu en aide durant l'année 2010, soit une augmentation de

250 000 personnes par rapport à 2007, sachant que parmi ces 950 000 personnes, 300 000 n'avaient jamais eu recours à cette entité auparavant.

En quatrième lieu, le gouvernement espagnol a procédé à des réductions de dépenses publiques, dont les dépenses sociales. Le budget 2011 prévoit une réduction de 7,9 % par rapport à l'année antérieure, qui vient s'ajouter aux réductions misses en œuvre en 2009 et surtout en 2010. Ces coupes budgétaires sont conditionnées par des facteurs allant de la consolidation fiscale, au remboursement des intérêts de la dette, en passant par le respect des engagements pris auprès de l'Union européenne. Ces réductions concernent les infrastructures (30 %), la masse salariale via le gel des salaires des fonctionnaires et la réduction de l'offre d'emploi public, les dépenses de fonctionnement de l'Administration centrale (-6,7 %), et les retraites à travers le gel des pensions contributives et la faible augmentation des pensions non contributives (+1 %).

TEXTE ENCADRE 2 : LE MODELE DE CONVERGENCE DE L'UNION EUROPEENNE

Ce processus de convergence ne se limite nullement aux RM puisqu'il concerne l'ensemble des politiques socioéconomiques. En effet, l'évolution de l'Etat-providence espagnol a été fortement marquée par le processus de construction européenne, sachant que l'Espagne fait son entrée dans l'Union européenne en 1986. A l'instar des autres Etats européens, ce pays se heurte à une période d'intenses réformes modifiant les frontières fonctionnelles et territoriales de la protection sociale (Ferrera, 2005). Les dépenses sociales en pourcentage par rapport au PIB n'ont cessé de croître jusqu'au milieu des années 1990, avant de reculer ou, tout du moins, de stagner à partir de cette période (Ferrera et Rhodes, 2000 ; Kuhnle, 2000 ; Huber et Stephens, 2001 ; Taylor-Gooby, 2004).

Durant les années 1990, les politiques européennes sont mises en œuvre afin de parvenir à une plus grande intégration économique au sein de l'Union européenne, avec l'implantation du marché unique et l'instauration postérieure de la monnaie unique. Parallèlement, les institutions de l'Union européenne promeuvent et garantissent la compétition libre et non faussée dans un marché unique ouvert. Tous les pays de l'Union européenne, y compris l'Espagne, effectuent d'importants changements dans leurs conceptions des politiques économiques et sociales, tout en acceptant la limitation des déficits (3 % du PIB) et des dettes souveraines (60 % du PIB) par des programmes d'austérité présentés comme des programmes «d'assainissement » des finances publiques (Moreno, 2009). En outre, l'inflation doit se situer à un niveau relativement faible (2 %

du PIB), ce qui implique la modération salariale et la stabilisation des charges sociales pesant sur le travail. En ce sens, la mondialisation est instrumentalisée pour modifier les pactes sociaux prévalant dans chaque Etat-membre (Palier et Sykes, 2001; Moreno et Palier, 2005).

L'éloignement des politiques économiques d'inspiration keynesienne est réalisé par les Etats-membres de l'Union européenne afin de favoriser la croissance. L'érosion de la consommation, associée aux crises fiscales, débouche sur un compromis de type néo-corporatiste, de plus en plus instable (Moreno, 2000). Malgré leur diversité, la variété des capitalismes (variaties of capitalism) sociaux de marché partagent une même préoccupation et des objectifs stratégiques similaires basés sur l'optimisation du capital humain dans le cadre de marchés nationaux afin d'obtenir des avantages comparatifs dans des marchés globalisés (Soskice, 1999; Hall et Soskice, 2001).

La finalité de ces politiques économiques consiste à renforcer la compétitivité des économies nationales subordonnant les politiques sociales aux demandes de flexibilité et en favorisant l'auto-responsabilisation des citoyens vis-à-vis de leur propre bien-être (Jessop, 1994; Moreno et Serrano, 2007). Les réformes entreprises sont justifiées par la plupart des gouvernements par la nécessité de respecter les critères du Traité de Maastricht, de sorte que les politiques économiques et sociales constituent des ensembles intégrés débouchant sur une redéfinition des Etats-providence. Ces réformes apparaissent comme inévitables dans le processus de convergence encouragé par la construction européenne (Scharpf, 1996).

L'impact de ces politiques est d'autant plus préjudiciable pour l'Espagne qu'elle a accumulé un important retard durant la période franquiste (1939-1975) et que la création d'un Etat-providence comparable à celui des autres pays européens ne date que des années 1980, avec l'arrivée au pouvoir du PSOE. En ce sens, la situation de l'Espagne au début des années 1990, tant du point de vue des dépenses sociales, des institutions spécialisées, des services sociaux que des prestations en direction de publics vulnérables se situe bien en deçà de celle des pays jouissant d'un Etat providence construit à partir de la Seconde Guerre Mondiale et qui a bénéficié d'un essor considérable durant les «Trente Glorieuses» (1945-1975), au moment même où l'Espagne était plongée dans le franquisme.

Si des pays centralisés comme la France ont décidé de confier le pilotage du dispositif à l'Etat, malgré la décentralisation (qui s'apparente davantage à une déconcentration dans la mesure où les décisions principales se prennent à Paris) de la gestion du RMI puis du RSA au niveau des départements (Urteaga, 2010), d'autres pays comme l'Espagne ont préféré attribuer cette responsabilité aux Communautés Autonomes (CA) ou régions. En effet, après la transition démocratique (1975-1978), l'Espagne opte pour un système décentralisé, connu comme « l'Etat des Autonomies », qui prend le relais d'un Etat centralisé sous la dictature franquiste. Or, cette décentralisation est asymétrique, dans la mesure où toutes les Communautés Autonomes ne jouissent pas des mêmes compétences¹. De fait, les communautés dites «historiques», reconnues comme étant des «nationalités historiques» par la Constitution espagnole de 1978, telles que le Pays Basque ou la Catalogne, disposent de compétentes plus étendues eu égard à leur passé et à l'existence de fortes identités régionales.

Cette décentralisation (voir texte encadré 3) repose sur l'idée selon laquelle « plus une administration est proche des usagers et plus le service offert est de qualité ». C'est sur la base de ce principe que les régions espagnoles, et tout d'abord celles qui disposent des compétences les plus étendues et des ressources supérieures, se dotent de programmes de revenu minimum (RM) afin de faire face au développement de la pauvreté, dans un contexte de chômage élevé à la fin des années 1980 : dans la CAPB, le chômage atteint 22,7 % de la population active en 1985 alors qu'il n'était que de 3,8 % en 1976. En 1989, la Communauté Autonome du Pays Basque (CAPB) se dote d'un RM, dans la continuité du RMI français créé en décembre 1988, et est rapidement suivie par les autres régions espagnoles. Or, malgré la similitude de leurs dénominations, elles recouvrent des réalités très variées et la plupart des dispositifs mis en œuvre en Espagne n'ont guère de ressemblance avec les RM mis en place par des pays européens tels que la France, l'Allemagne ou les pays nordiques (Heikkila et al, 1999; Urteaga, 2007).

TEXTE ENCADRE 3: LA DECENTRALISATION EN ESPAGNE

Cette décentralisation se produit en quatre phases successives. La première phase (1979-1983), au cours de laquelle sont créées les 17 Communautés Autonomes et les deux Villes Autonomes, entame le processus de décentralisation et doit faire face à la tentative de coup d'Etat de 1981, qui débouche sur les Accords Autonomiques et la Ley Orgánica de Armonización

⁽¹⁾ Ce processus de décentralisation est à l'origine de nombreuses tensions, difficultés fonctionnelles et organisationnelles (Braña et Serna, p. 199, 1997), ce dont témoignent les nombreuses plaintes déposées auprès du Conseil Constitutionnel.

del Proceso Autonómico (LOAPA). Elle culmine par la décision du Conseil Constitutionnel de 1983 dans laquelle sont définis les principes fondamentaux du processus autonomique.

La seconde phase (1983-1992), au cours de laquelle plusieurs compétences sont transférées aux collectivités territoriales et qui s'achève par les Accords Autonomiques de 1992.

La troisième phase (1993-2002), qui est synonyme de mise en œuvre des accords de la phase antérieure, surtout dans les domaines de la santé et de l'éducation, et de remise en cause du modèle autonomique, en particulier par le Pays Basque et la Catalogne.

La quatrième phase, qui débute avec la proposition basque d'un nouveau Statut Politique et la réforme du Statut d'Autonomie de la Catalogne (octobre 2002), généralise un processus de changement dans la plupart des CA débouchant sur l'approbation de nouveaux Statuts d'Autonomie (Valence et Catalogne en 2006; Iles Baléares, Andalousie, Aragon et Castille-et-Léon en 2007).

Au terme de ce processus de décentralisation, la répartition des compétences entre les différentes administrations espagnoles est la suivante. L'administration centrale assure les fonctions régaliennes (défense, affaires étrangères, sécurité, justice) tout en gérant la sécurité sociale. Les Communautés Autonomes, de leur côté, destinent environ 60 % de leurs dépenses à l'éducation et à la santé, et plus de 12 % à l'économie, essentiellement à travers les infrastructures de transports et l'agriculture. Enfin, les communes dépensent plus de 60 % de leurs ressources dans la sécurité, le logement et les services communautaires, les activités culturelles, les services sociaux, les transports et la protection de l'environnement. Nonobstant, certains domaines sont l'objet d'une compétence partagée, (Gil Ruiz et Iglesias, 2007), de sorte que tous les niveaux administratifs soient concernés par la protection sociale.

En outre, l'Etat finance amplement les collectivités territoriales puisque 37 % du financement des Communautés Autonomes et des communes provient de l'AC. Or, malgré les transferts de compétences successifs vers les collectivités territoriales, l'Administration centrale n'a pas cessé d'augmenter son budget.

La région espagnole du Pays Basque a été pionnière dans le domaine des politiques sociales en Espagne depuis le début des années 1980. En effet, suite à l'adoption de la Constitution espagnole en 1978 puis du Statut d'Autonomie du Pays Basque en 1979, le Gouvernement basque, dirigé alors par le Parti nationaliste basque (autono-

miste et démocrate-chrétien) s'est engagé dans un processus de profondes réformes socioéconomiques visant à accroître la compétitivité économique de la CAPB après près de 40 années de franquisme, à lutter contre le chômage de masse qui dépasse les 20 % au début des années 1980 et à construire un Etat-providence lui permettant de se rapprocher des standards européens. L'objectif affiché est de hisser le Pays Basque au rang des principaux pays européens que sont la France et l'Allemagne. La CAPB s'est efforcée de se doter d'un dispositif comparable à celui des autres pays européens et à le faire évoluer constamment afin de l'adapter aux évolutions de l'activité économique, du marché du travail ou du lien social et à la situation financière des Administrations publiques. Cette dernière était positive jusqu'en 2007, date à partir de laquelle les déficits s'accumulent, provoquant une augmentation de la dette des CA, et contraignant les gouvernements régionaux à mettre en place des politiques d'austérité. En ce sens, l'objectif de cet article est, une fois situé le débat dans le contexte européen et espagnol², d'analyser le RM basque à la fois dans ses antécédents, ses fondements, ses objectifs, ses nouveautés et ses modifications récentes ; sans omettre les critiques auxquelles celles-ci ont donné lieu tant de la part des chercheurs, des partis politiques que des citovens, organisés ou non en associations.

1. LES REVENUS MINIMUMS EN EUROPE ET EN ESPAGNE

En effet, les politiques de RM de la CAPB sont fortement corrélées, voire orientées par les directives européennes, les exemples d'autres Etats-membres de l'Union européenne, en particulier la France et, bien sûr, par le cadre législatif national.

1.1. LES REVENUS MINIMUMS EN EUROPE

Entre 1975 et 1980, dans le cadre de son premier programme contre la pauvreté, la Communauté Economique Européenne met en œuvre un ensemble de projets pilotes visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce premier programme est suivi de deux autres (1985-1989 et 1989-1994). Mais, c'est à partir du début des années 1990 que les programmes de revenus minimums (RM) ont acquis une importance croissante comme instruments fondamentaux de lutte contre la pauvre-

⁽²⁾ L'Etat-providence espagnol incorpore des éléments de la logique bismarckienne, à travers le maintien des prestations occupationnelles, et la logique beveridgienne de couverture universelle, prenant appui sur quatre piliers (Moreno, 2009). Il se caractérise par une combinaison de prestations et de services sociaux, à la fois généraux et spécifiques, et se configure comme une voie médiane par rapport à d'autres systèmes de protection sociale. A une universalisation croissante des droits sociaux correspond une moindre intensité des prestations économiques. Ainsi, en 2006, la dépense sociale en Espagne s'élève à 21 % du PIB face à 27 % dans les pays de l'Union des 25. L'augmentation des services proposés par le secteur privé et associatif est un fait nouveau qui détermine le caractère mixte de l'Etat-providence ibérique (welfare mix). Mais, sans aucun doute, le facteur le plus important ayant profondément bouleversé les services sociaux est la décentralisation du système tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre des politiques sociales.

té et l'exclusion sociale (European Commission, 2006). Ainsi, la Recommandation 92/411/CEE du Conseil européen sur les ressources suffisantes du 24 juin 1992 invite les pays membres de l'Union européenne à mettre en œuvre des dispositifs de RM afin de garantir le droit fondamental d'accéder à des ressources et services appropriés pour assurer la dignité de toute personne (UE, 1992). Postérieurement, dans le Livre vert intitulé *Politique sociale européenne. Options pour l'Union* (Comisión Europea, 1993) ainsi que dans des communications ultérieures, la position favorable aux revenus minimums de l'Union européenne apparaît clairement.

Avant la décennie 90, seuls les pays nordiques et continentaux de l'Europe avaient instauré une politique de revenus minimums (Moreno 2009). Tout au long des années 1990 et sous l'impulsion de l'Union européenne, des programmes instaurant des RM se sont multipliés dans la quasi-totalité des Etats-membres, dans le cadre d'un processus de convergence européenne associant la prestation économique avec l'insertion sociale. Au sein de l'Europe des 15 (UE-15), tous les pays membres excepté la Grèce (Nicaise, Groenez, Adelman, Roberts et Middleton, 2004), disposent d'un programme relevant, de près ou de loin, des RM. En Espagne, les premières initiatives datent de la fin des années 1980 et du début des années 1990, bien que son élaboration puis sa mise en œuvre soient limitées et fragmentées. Au Portugal, le programme de RM est créé en 1997 sous le nom de «Rendimento Minimo Garantido» (Capucha, 1993). Un an plus tard, l'Italie instaure un système pilote de RM au niveau local qui manque, de ce fait, d'un caractère national. La caractéristique commune des pays du Sud de l'Europe est que leurs programmes sont limités et de faible qualité.

Dans l'Union européenne des 25 (UE-25), tous les pays, excepté la Grèce et la Hongrie, disposent de politiques de revenu minimum, bien que les montants et les niveaux de couverture de ces programmes diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, alors qu'un programme tel que l'*Income Support* du Royaume-Uni maintient un grand nombre de ses bénéficiaires en deçà du niveau de pauvreté, en Suède, les revenus minimums dépassent sensiblement ce seuil (Behrendt, 2003). De façon analogue, la dotation économique des RM de Lettonie se situait à 28 EUR en 2004 pour une personne seule alors qu'au Danemark ce chiffre atteignait 1.130 EUR (Peñas-Casas, 2005), cette somme étant neuf fois supérieure au revenu minimum portugais (Euzéby, p. 11, 2004). Face à ces grandes différences les acteurs de la lutte contre la pauvreté défendent la nécessité de coordonner et d'harmoniser les divers programmes à travers les instances communautaires (EAPN, 2006). La proposition de De Giorgi et Pellizzari de créer un revenu minimum européen d'un montant de 430 EUR pour une personne seule obéit à cette logique (De Giorgi et Pellizzari, 2006) ³.

⁽³⁾ Il faut tenir compte du fait que les niveaux de salaires et de prestations sociales varient fortement d'un pays à l'autre, surtout dans l'Europe des 25.

Dans ce cadre, il semble que l'incitation de la Commission Européenne pour les années suivantes, et conformément aux recommandations réalisées (Commission européenne, 2006), soit de relancer les RM à travers la mise en place de programmes d'activation en leur sein, sous la prémisse que ceux-ci puissent être un instrument essentiel pour l'insertion et l'accès au marché du travail (Hanesch et Balzter, 2001; Pérez Eransus, 2004; EAPN, 2005; EAPN, 2006), dans la mesure où, actuellement, les résultats obtenus eu égard à ces objectifs sont faibles (Aust et Arriba, 2004). Les instances communautaires avec l'appui de diverses organisations (Social Platform, 2006), défendent l'importance de l'activation au sein des RM, bien que sa signification dépende fortement de l'acteur choisi. Le Parlement européen a également lancé une série de débats en 2010-2012 pour promouvoir de nouveaux dispositifs de RM.

C'est dans ce contexte que se situent les débats qui se produisent actuellement autour de certains programmes. Les RM espagnols sont fortement marqués par le modèle français (Aguilar, Gaviria et Laparra, 1995; Urteaga, 2011) et son évolution. La France est percue comme un modèle en matière de politiques sociales en général et de revenus minimums en particulier, et ce, pour plusieurs raisons : 1) le français avant été la première langue étrangère enseignée dans le système scolaire espagnol depuis le franquisme et jusque dans les années 1980, les principaux responsables politiques et de nombreux hauts fonctionnaires du Gouvernement basque de l'époque maîtrisent le français et ont une connaissance approfondie de la France, de sa culture et des politiques publiques mises en œuvre dans ce pays ; 2) certains dirigeants politiques, hauts fonctionnaires et universitaires (faisant souvent office de conseillers) ont réalisé la totalité ou une partie de leurs études universitaires en France durant les années 1960, 1970 et 1980, à une époque où la France apparaît comme étant un référent européen et jouit d'un rayonnement intellectuel, surtout dans les sciences humaines et sociales; enfin 3) la proximité géographique et culturelle avec la France puisque la CAPB est une zone frontalière avec l'Hexagone et il existe une communauté linguistique et culturelle commune avec le Pays basque français situé au nord des Pyrénées.

Plus encore, la CAPB dispose depuis 1978 du Centre de Documentation et d'Etudes qui est devenu un référent dans la recherche et la documentation des services sociaux. Ce centre, dont l'objectif principal est de contribuer à l'amélioration des politiques sociales, de l'organisation des services sociaux et de la pratique des professionnels de l'action sociale, travaille en étroite collaboration avec les Députations Forales (l'équivalent des Conseils Généraux français) et les Ministères des Affaires sociales et du Logement ainsi que du Travail et de la Sécurité sociale du Gouvernement basque. Pour toutes ces raisons, la France a joué un rôle particulier dans la diffusion des modèles de revenus minimums puisque la création du RMI à la fin de la décennie 80 a servi de référence pour les pays du Sud de l'Europe. Puis, face à la critique selon laquelle le RMI ne créait pas d'incitation forte à l'insertion professionnelle, le

gouvernement a créé un Revenu minimum d'activité (RMA, décembre 2003) qui a transformé la prestation en quasi-salaire pour une partie des bénéficiaires qui trouvent un emploi. Enfin, la Loi du 18 décembre 2003, associée à la décentralisation du RMI, instaure un nouveau dispositif pour les personnes bénéficiaires du RMI : le Revenu Minimum d'Activité (RMA). Ce mécanisme a pour objectif de faciliter l'insertion professionnelle des personnes en difficultés et qui percoivent le RMI depuis plus de six mois. Il se compose d'un contrat à temps partiel de 20 heures ou à temps complet, ce qui confère à la fois un emploi et une formation aux RMIstes (Moreno, 2009). Les employeurs qui utilisent cette modalité bénéficient d'aides financières de la part de l'Etat, équivalentes à la quantité du RMI pour une personne seule (433 EUR). La durée du contrat est au minimum de 6 mois et peut atteindre 18 mois. Quant au salaire percu par la personne bénéficiaire, celui-ci se situe au niveau du SMIC. Le RMA naît d'une vision gouvernementale selon laquelle les personnes qui percoivent le RMI n'ont aucune obligation réelle de chercher un emploi (Mandin et Palier, p. 47, 2003). En ce qui concerne l'efficacité du RMA, ce dispositif n'a pas obtenu les résultats escomptés puisqu'un faible nombre de contrats de ce type ont été signés (L'Horty, 2006). Plus concrètement, seulement 10 % des contrats espérés ont été signés (Euzéby, p. 10, 2006).

Parallèlement aux mesures visant à promouvoir l'activation, et afin de faciliter l'accès au marché du travail, des incitations à l'emploi, sous la forme de bonifications et d'exonérations fiscales, ont été mises en œuvre en Europe (Urteaga, 2011). Le fait que la majorité des emplois offerts aux bénéficiaires du RM soient précaires et de faible qualité fait que le risque de trappe de pauvreté s'accentue. C'est la raison pour laquelle, pour faire face à ce phénomène, les incitations à l'emploi sont de plus en plus nombreuses, telles que la Prime pour l'emploi (PPE) en France. Dans ce cas, au lieu d'opter pour des sanctions, comme dans le cas du workfare, on privilégie l'incitation. Il s'agit d'une bonification économique pour les travailleurs disposant de faibles salaires, dans la logique du WTC britannique ou du EITC américain, qui concerne près de 8,5 millions de personnes (L'Horty, 2006), bien qu'elles perçoivent de faibles sommes. Ainsi, chaque bénéficiaire perçoit en moyenne 60 EUR de salaire additionnel, soit un montant bien inférieur à celui perçu par leurs homologues anglo-saxons. Cela explique pourquoi les résultats ont été modestes. Cela a conduit le gouvernement à mettre en œuvre de nouvelles incitations dirigées sur les RMIstes. Cette incitation comprend trois dotations économiques : une aide de 1.000 EUR lors de l'accès à l'emploi; une possibilité de cumuler le salaire et la prestation durant les premiers mois d'activité; et finalement une prime salariale de 150 EUR, voire de 225 EUR en cas de charges familiales, durant les neuf mois suivants. Il s'agit, par conséquent, d'un mécanisme qui favorise le retour à l'emploi durant la première année d'activité.

L'élaboration, l'adoption puis à la mise en application du RSA (Revenu de Solidarité Active) à partir du 1^{er} janvier 2009 visent à associer l'activation et l'incitation dans un même dispositif. Le RSA est destiné à assurer un revenu minimum aux personnes sans ressource ou à compléter les ressources des personnes dont l'activité professionnelle ne leur apporte que des revenus limités. Il remplace le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API), et est versé sans limitation de durée, tant que le bénéficiaire continue à remplir les conditions requises. Le montant versé peut varier si la situation familiale ou les ressources du fover évoluent (Urteaga, 2009). Officiellement son montant socle s'élève en 2012 à 475 EUR pour une personne seule, sans activité et sans revenus, mais, en pratique, il est de 418 EUR. Le RSA a été promu par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) dirigée par Martin Hirsh, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, appartenant au gouvernement Fillon. Celui-ci a lancé l'expérimentation du RSA dans 34 départements qui ne concerne dans un premier temps que les bénéficiaires du RMI. Selon une étude menée par la DRESS sur cette expérimentation, le dispositif du RSA « n'a qu'un impact limité en termes d'accès ou de maintien en emploi »⁴

Toutes ces mesures montrent clairement l'importance accrue que revêt l'accès au marché de l'emploi dans les politiques sociales. De même, on constate une tendance au rapprochement des différents modèles qui convergent vers un *mix* de leurs interventions publiques dans le domaine social (Moreno, 2009). Dans le cas des RM, elles associent des mesures d'activation inspirées du *workfare*, telles qu'une plus grande obligation de participer à des programmes d'insertion, et l'intégration dans certains revenus minimums de mesures s'inscrivant dans la logique du EITC ou du WTC pour stimuler l'accès au marché du travail.

Or, comme nous l'avons vu, les programmes de RM se déclinent au niveau national de façon spécifique.

1.2. LA CREATION ET L'EVOLUTION DES REVENUS MINIMUMS EN ESPAGNE

Les RM en Espagne sont créés dès le début des années 1990 puisque le premier programme de Revenu Minimum Familial basque date de 1989. L'initiative revient aux Communautés Autonomes (CA). En 1990, par exemple, le Pays Basque, la Navarre, Madrid, la Catalogne et la Cantabrie instaurent un programme de revenu minimum (Cabases et Monserrat, p. 74, 1991), auquel s'ajoutent d'autres dispositifs de même dénomination bien qu'ils n'aient que peu de points communs avec le RM (tableau 1). De nos jours, toutes les Communautés Autonomes disposent d'un programme de RM.

Dès le début, le gouvernement central espagnol refuse de mettre en place un programme de RM, ce qui conduit les CA à instaurer des programmes régionaux, et ce, malgré la réticence de l'Administration centrale (Moreno, 2008). La position gouvernementale, incarnée par la Ministre des Affaires Sociales de l'époque, Matilde Fernandez, considérait que le fait d'attribuer une prestation économique sans lien avec l'emploi ne solutionnait pas le problème et qu'il fallait insister sur la création d'emploi et non sur les RM. Elle était illustrée par une formule selon laquelle il était préférable d'apprendre aux personnes à pêcher (formation) et de leur donner une canne à pêche (emploi) plutôt que de leur donner des poissons (revenu minimum). Ces déclarations de la Ministre sont à l'origine du titre d'une recherche menée par Aguilar, Gaviria et Laparra (1995) intitulée *La caña y el pez. Estudios sobre los Salarios sociales en las Comunidades Autónomas*.

TABLEAU 1: DESIGNATIONS INITIALES ET ANNEE D'IMPLANTATION DES RM EN ESPAGNE

Communautés Autonomes	Revenus Minimums
Pays Basque	Revenu Minimum Familial (1989)
Castille-et-Léon	Revenu Minimum d'Insertion (1989)
Cantabrie	Aide à la Nécessité Familiale (1989)
Catalogne	Revenu Minimum d'Insertion (1990)
La Rioja	Revenu Minimum d'Insertion (1990)
Navarre	Revenu Basique (1990)
Madrid	Revenu Madrilène d'Intégration (1990)
Valence	Prestations Economiques Réglées (1990)
Estrémadure	Aide pour l'Intégration des personnes en Situations d'Urgence Sociale (1990)
Andalousie	Revenu Minimum de Solidarité (1990)
Murcie	Revenu Minimum d'Insertion (1991)
Asturies	Aides à des Situations d'Extrême Nécessité (1991)
Canaries	Prestations Economiques Réglées (1991)
Galice	Revenu d'Intégration Sociale de Galice (1991)
Castille-la-Manche	Aides Ordinaires et d'Insertion (1991)
Aragon	Mesures Fondamentales d'Insertion et de Normalisation Sociale (1993)
Baléares	Support Transitoire Communautaire (1995)

Source: Garcia-Romero (pp. 179-180, 1999).

Ce débat s'inscrit dans deux autres évolutions politiques et sociales, d'une part une forte concurrence voire une lutte entre les différentes Administrations (centrale, régionales et locales) pour obtenir certaines prérogatives et d'autre part le rôle joué par les syndicats dans l'instauration de ces programmes (Arriba, 1990). Précisément,

l'une de leurs principales revendications lors de la grève générale du 14 décembre 1988 fut la création de tels programmes. De façon analogue, il faut mentionner l'influence des organisations et associations impliquées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont Cáritas. Enfin, le Revenu Minimum Familial/Revenu Minimum d'Insertion basque qui naît d'une profonde réflexion autour de l'exclusion sociale a fonctionné comme un modèle et une incitation à la mise en œuvre de ces programmes dans les autres CA, souvent de façon 'automatique' et sans débat public (Garcia Romero, p. 181, 1999).

Les caractéristiques communes des divers modèles autonomiques peuvent être résumées de la façon suivante (Aguilar, Gaviria et Laparra, pp. 61-62, 1995):

- il s'agit de prestations qui s'adressent aux foyers ou aux familles ;
- l'accès aux programmes est conditionné par l'obtention de ressources inférieures à un barème établi :
- dans la plupart des cas, des restrictions à la mobilité entre CA sont stipulées, principalement à travers l'instauration de périodes minimales de résidence pour pouvoir demander le RM, qui se situent entre 1 et 10 ans;
- dans tous les programmes, la prestation économique et les mesures dirigées vers l'insertion vont de pair, ces dernières étant une condition pour accéder à ladite prestation.

La variété est précisément l'un des principaux traits des RM de la péninsule ibérique, bien que la diversité caractérise les RM autonomiques.

Dans la mesure où il n'existe pas de RM au niveau national, la variété voire l'éclatement des RM des CA aboutit à un système fragmenté (Roberts, 2001 ; Gaviria et Gonzalez, 2002). De plus, ces programmes autonomiques de RM sont généralement sous-développés, tant du point de vue des sommes engagées que du niveau de couverture proposé. Ainsi, en 2002, les dépenses de RM représentent 0,03 % du PIB (Matsaganis, Ferrera, Capucha et Moreno, 2003), sachant que dans la Communauté autonome du Pays Basque ce pourcentage atteint 1 % de son budget. Une importante différence par rapport au RMI puis au RSA français est que, dans de nombreux cas, les RM autonomiques ne sont pas considérés comme des droits opposables (Moreno, 2008) et, par conséquent, dépendent de la volonté politique et des possibilités budgétaires. Quant à la dotation économique, et sauf quelques exceptions, la plupart des RM régionaux se situent très en deçà de la moyenne européenne et occupent les dernières positions (Noguera et Ubasart, 2003). Finalement, si la dénomination des programmes s'inscrit toujours dans la logique des RM, nombre de ces dispositifs ne remplissent pas les conditions minimales permettant de les classer parmi les RM. Selon le classement proposé par Aguilar, Gaviria et Laparra (1995), seul le modèle basque pourrait être considéré comme étant un véritable RM, dans la mesure où il s'agit du seul dispositif obéissant aux paramètres européens (Moreno, Matsaganis, Ferrera et Capucha, 2003 ; Laparra, 2004). De fait, le revenu minimum basque dote les bénéficiaires d'une couverture six fois supérieure à la moyenne nationale (MTAS, 2005).

Cependant, les programmes madrilène, navarrais et catalan, après les réformes adoptées au cours des dernières années se situent dans le peloton de tête, à condition de privilégier une définition large des RM et d'introduire certaines nuances. Pour les autres programmes autonomes, il est difficile de parler de revenus minimums à proprement parler, soit en raison de leur faible couverture, soit par leurs restrictions, soit du fait qu'il ne s'agit pas de droits opposables attachés à la personne bénéficiaire. Les programmes les moins développés sont ceux des Îles Canaries, de Castille-et-Léon, d'Estrémadure et de Cantabrie (Aguilar, Laparra et Gaviria, 1996 ; Martinez Torres, 2001).

Selon une enquête d'opinion, (Laparra, 2004), pour 80 % de la population espagnole, il n'existe pas de programme de RM mais des dispositifs limités et peu développés. En 2004, par exemple, 97.256 personnes bénéficiaient du RM dans toute l'Espagne, soit sept familles sur 1000 (Laparra, p. 66, 2004b). Si l'on prend en considération le fait que dans la CAPV 2 % des foyers perçoivent le RM (SIIS, 2002), les carences des autres dispositifs sont évidentes. Ainsi, 63 % des bénéficiaires du revenu minimum de tout le territoire espagnol se concentrent dans les quatre programmes les plus développés (Aguilar, Gaviria et Laparra, p. 67, 1995), 22 % du total correspondent au RM basque et cette proportion ne dépasse pas 2 % dans des Communautés Autonomes telles qu'Aragon, Asturies, Îles Baléares, Castille-La-Manche, Estrémadure, Murcie et La Rioja (Laparra, Corera, Garcia, Macias, Orte et Garcia Serrano, p. 95, 2003). Ces différences ne s'expliquent pas par le taux d'exclusion sociale, car ce taux est nettement inférieur au Pays Basque par rapport à la moyenne nationale, mais par la faiblesse de certains dispositifs se revendiquant des RM, soit du fait d'orientations politiques défavorables, soit du fait de la pauvreté même de régions qui ne peuvent pas assurer un financement aussi élevé que dans les régions les plus riches. Finalement, on considère, que la couverture au niveau national (take-up) ne concerne que 25 % des personnes susceptibles de bénéficier de tels dispositifs (Moreno, 2008).

De même, les dépenses de RM varient selon les Communautés Autonomes, puisque, en 2003, alors que La Rioja ne dépense que 337.000 EUR (0,1 % du budget autonomique), le Pays Basque consacre 53 millions à ce dispositif (1 % du budget régional). Les dépenses totales au niveau national en 2003 sont de 210 millions EUR (Moreno, Matsaganis, Ferrera et Capucha, p. 8, 2003), mais une grande partie se concentre dans les quatre principaux programmes cités antérieurement. En 2003, par exemple, un tiers des dépenses totales espagnoles corresponde au revenu minimum basque (SIIS, p. 16, 2005). Et bien que la moyenne en 2004 pour chaque

personne seule soit de 314 EUR (69 % du salaire minimum interprofessionnel), cette donnée ne peut pas occulter que dans de nombreux programmes la somme soit inférieure et que, bien souvent, la couverture soit insuffisante (Moreno, 2008). En 1995, seulement une personne sur 40 sous le seuil de pauvreté perçoit une forme de RM en Espagne (Navascués, 2001).

Face à ces inégalités considérables et à la grande fragmentation des dispositifs en Espagne, de nombreuses voix proposent l'instauration d'un revenu minimum par le gouvernement central ou, tout du moins, la mise en place de mécanismes qui favorisent la convergence des modèles autonomiques (Aguilar, Gaviria et Laparra, 1995; Ayala, 2000; CCOO, 2001; Gaviria et Gonzalez, 2002). Ce souhait est de plus en plus souligné dans les Plans d'intégration sociale (MTAS, 2001; MTAS, 2005). Dans le premier d'entre eux, il est fait mention de la nécessité de travailler à la construction d'un consensus au niveau national à propos des programmes de RM. Cependant, les avancées réalisées en la matière demeurent limitées.

2. LES REVENUS MINIMUMS AU PAYS BASQUE

Une fois contextualisé le débat, en mettant en exergue les principales caractéristiques des programmes de revenu minimum au niveau européen et espagnol, venons-en à l'étude du RM basque.

2.1. LES PREMIERS PAS DU RM BASQUE

Au milieu des années 1980, un débat surgit autour du problème de la pauvreté consécutive à la désindustrialisation du Pays Basque. Dans ce contexte, le rapport intitulé *La Pauvreté dans la Communauté autonome du Pays Basque* (1987) constitue un point d'inflexion dans le débat sur le RM au Pays Basque (Moreno, 2008). Ce rapport souligne qu'un profond appauvrissement s'est produit au sein de ce territoire et qu'une grande part de la pauvreté concerne de nouvelles catégories sociales jusqu'alors peu ou pas touchées par ce phénomène. Il s'agit de personnes se situant au-dessous du seuil de pauvreté, surtout consécutivement aux changements qui se sont produits dans le monde du travail (Aguirre, p. 23, 1991). Les résultats de cette étude ont provoqué un véritable électrochoc, aussi bien auprès des autorités que dans l'ensemble de la population et ont profondément influencé l'élaboration du Plan Global Contre la Pauvreté dans la CAPB (1988) qui prévoit la création du Revenu Minimum Familial (RMF).

Ainsi, le Revenu Minimum Familial, qui constitue la première dénomination du RM au Pays Basque, est mis en place en 1989, fruit de ces débats tout en étant fortement marqué par l'instauration du RMI en France. Un an plus tard, le Parlement basque adopte la Loi de Revenu Minimum d'Insertion (RMI), qui est en vigueur

pendant une décennie, jusqu'en 2000, date à laquelle est adoptée la Charte des Droits Sociaux qui prévoit de rebaptiser le dispositif : Revenu Minimum Citoyen (RMC). Initialement, l'accès à cette prestation implique la constitution d'un foyer indépendant ; une résidence depuis au moins trois ans dans une commune de la CAPB ; avoir plus de 25 ans (en 2003 ce seuil descend à 23 ans) ; la justification de ressources insuffisantes et la signature d'un contrat d'insertion. Ce contrat est signé de façon volontaire par l'usager après s'être mis d'accord avec l'INEM (Institut National de l'Emploi) sur le parcours individuel à suivre dans le but de favoriser son insertion socioprofessionnelle. Dans certains cas, ces critères d'admission ont été interprétés de facon flexible par les instances administratives correspondantes.

Au total, la mise en place progressive de cette politique a été telle que le nombre de bénéficiaires a crû de façon exponentielle et constante : il est passé de 4000 familles en 1989 à 13.000 foyers en 2000, soit un triplement sur l'ensemble de la décennie. En 2000, 2 % des familles basques reçoivent le RM (SIIS, p. 16, 2002), ce qui représente une couverture (take-up) de plus de 90 % de l'ensemble des personnes potentiellement bénéficiaires (Sanzo, 2002).

Durant cette décennie, il convient de souligner le développement qu'a eu la Charte Sociale et sa mise en œuvre à travers une Initiative Législative Populaire (ILP). En effet, la Charte des Droits Sociaux s'inscrit dans la continuité et dans le cadre de La Charte sociale européenne. Il s'agit d'un traité du Conseil de l'Europe qui sauvegarde les droits sociaux et économiques de l'homme adopté en 1961 et révisé en 1996⁵. Cette initiative débute au milieu de l'année 1996 dans un contexte social dans lequel le chômage atteint 20 % de la population active d'une part, et sous l'impulsion d'un mouvement pluriel et relativement homogène (Moreno, 2008) qui s'appelle Gogoa de l'autre. Ce mouvement regroupe des organisations qui travaillent contre l'exclusion sociale, des personnes et des partis provenant de la gauche traditionnelle et alternative, des syndicats et des associations caritatives. L'ILP s'articule autour de deux axes : la réduction du temps de travail et l'instauration d'un revenu minimum. Sur la base des discussions préalables, les organisations qui composent Gogoa se mettent d'accord sur un projet ayant vocation de se transformer en loi après son approbation par le Parlement basque. Suite à l'acceptation de la demande d'ILP par le Bureau du Parlement basque, une période de recueil de signatures aboutit à l'obtention de 82.000 signatures et débouche sur une mobilisation populaire jouissant d'une forte répercussion sociale et médiatique. En 1997, débute la procédure parlementaire qui

⁽⁵⁾ C'est un texte international solennel que les Etats s'engagent à respecter quand ils le ratifient. Les droits garantis par la Charte concernent tous les individus dans leur vie quotidienne : logement, santé, éducation, emploi, protection juridique et sociale, libre circulation des personnes et non-discrimination. La Charte sociale européenne établit, en outre, un système de contrôle qui garantit leur respect par les Etats signataires. Le Comité européen des Droits sociaux statue en droit sur la conformité des situations nationales avec la Charte sociale européenne, le Protocole additionnel de 1988 et la Charte sociale européenne révisée.

s'achève en l'an 2000. Après de dures et intenses négociations, le Parlement basque adopte la Loi de Charte des Droits Sociaux en l'an 2000, après des modifications substantielles apportées au document initial (Moreno, 2003, pp. 312-316). Cependant, cette loi représente une avancée en matière de financement du dispositif et de niveau de converture

Ainsi, avec la mise en place de la Charte Sociale (2000), l'effort entrepris en matière de RM a été considérable et constant. Concrètement, entre 2001 et 2005, cet l'accroissement budgétaire est de 64 millions EUR. De plus, en 2002, 21.464 fovers reçoivent le revenu minimum, soit une augmentation de 15 % par rapport à 2001 et une dépense de 82,9 millions EUR (SIIS, p. 16, 2004). Selon ces mêmes données, en 2004, 134 millions sont destinés à venir en aide à 28 889 familles, soit une augmentation de 12 % en un an (SIIS, p. 16, 2006). En 2005, le budget consacré au RM s'élève à 134 millions EUR (Azkarraga, p. 9, 2005). Le montant de l'allocation percue par les bénéficiaires du RM en 2003 se situe à 81 % du salaire minimum interprofessionnel (SMI), c'est-à-dire à 365,5 EUR par unité familiale composée d'une personne seule (SIIS, p. 16, 2003). En 2005, ce pourcentage s'élève à 84,5 % (Vigo, p. 1, 2005), soit 502 EUR, et en 2006 à 86 %. En outre, les trois Députations Forales mettent en place durant ces années des prestations économiques complémentaires pour que le RM soit égal à 100 % du SMI⁶. En définitive, bien que s'agissant du programme le plus généreux et offrant la plus grande couverture en Espagne, le revenu minimum basque se situe dans la moyenne européenne et à une certaine distance des programmes les plus avancés. Ainsi, en 1999, alors que le montant du RM pour un couple avec deux enfants à charge est de 2.260 EUR au Danemark, de 1.652 EUR en Suède et de 1.349 EUR en Allemagne, de 997 EUR en France, il n'est que de 442 EUR dans la CAPB, alors que la moyenne espagnole est de 345 EUR (SIIS, p. 4, 2001). Bien que le niveau de vie de ces pays soit supérieur et que les réformes entreprises dans le programme du RM basque en l'an 2000 aient considérablement amélioré le montant de l'allocation et le niveau de couverture sociale, des différences persistent.

2.2. LES FONDEMENTS DE LA NOUVELLE LOI DE RM

En 2008, le gouvernement basque décide d'adopter une nouvelle loi, la Loi 18/2008, du 23 décembre, pour la Garantie de Revenus et l'Inclusion Sociale (GRIS) afin de tenir compte des profondes transformations qu'a connues le profil de la pauvreté sous l'impact de trois facteurs : la situation économique et l'augmentation des fa-

⁽⁶⁾ Les Députations Forales considèrent que ce complément financier ne constitue pas un obstacle pour l'insertion professionnelle des usagers tout en ayant pour avantage de favoriser leur insertion sociale et éviter ainsi tout risque d'exclusion sociale. Cette aide s'adresse en particulier aux personnes qui, en raison de leur âge, de leur faible niveau de qualification ou de la perte des compétences sociales fondamentales, éprouvent de grandes difficultés pour s'insérer dans le marché du travail

milles monoparentales, l'immigration et l'accès à une vie autonome des jeunes ne jouissant pas d'une situation professionnelle stable. Malgré les améliorations observées entre 2000 et 2008 en matière d'intégration des personnes et des groupes en risque d'exclusion sociale, les pouvoirs publics orientent leur action en fonction de certaines tendances qualitatives:

- la féminisation de la pauvreté et la monoparentalité. L'incidence de cette forme de pauvreté est plus de cinq fois supérieure dans les foyers dépendant d'une femme seule et en continuelle augmentation au cours des dernières années. Il se produit également un accroissement notable des formes de risque de pauvreté dans les familles monoparentales. Ces familles connaissent des taux de chômage, de précarité, des ressources limitées et des difficultés d'accès au logement plus élevées ainsi que des problèmes associés au manque de ressources les plus graves.
- la concentration territoriale de la pauvreté. Depuis 2000, et plus encore depuis 2008, un processus d'urbanisation de la pauvreté s'accroît, avec un phénomène de concentration des situations à risque dans les zones correspondant aux trois capitales provinciales (Bilbao, Vitoria et Saint-Sébastien).
- la pauvreté cachée et les difficultés d'émancipation des jeunes. L'autonomisation des jeunes se trouve fréquemment freinée par des problèmes économiques, l'accès à un logement étant l'obstacle principal pour la constitution d'un foyer indépendant.
- la pauvreté associée aux faibles niveaux de salaire. Si la Communauté Autonome du Pays Basque (CAPB) est l'une des Communautés Autonomes dont les salaires médians sont les plus élevés et dont les inégalités salariales sont les plus faibles, les données indiquent que les personnes occupées avec de faibles salaires constituent le principal groupe de personnes ne disposant pas des ressources suffisantes pour accéder aux niveaux de bien-être minimaux. Le chômage, le haut niveau d'instabilité de l'emploi et la faiblesse des salaires sont à l'origine de la majeure partie des problèmes de pauvreté et d'absence de bien-être.

2.3. LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE LOI DE RM

Cette mutation de la réalité sociale a conduit l'Administration autonomique à transformer son modèle de prise en charge afin d'atteindre deux objectifs généraux : d'une part, doter les structures des moyens adéquats pour améliorer la réponse donnée aux nouveaux besoins et, d'autre part, corriger les dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre de plusieurs dispositifs existants. Dans cette double optique, le législateur a souhaité atteindre les deux objectifs spécifiques suivants:

 consolider le Système basque de Garantie de Revenu et d'Intégration sociale comme un système autonome constituant un ensemble cohérent et intégré, susceptible d'offrir différentes formules de gestion. Il est assuré actuellement par les services sociaux et les services d'emploi, mais, à l'avenir, il pourrait se situer, totalement ou partiellement, dans d'autres services; • établir, au nom du principe d'universalité, les bases conceptuelles, structurelles et organisationnelles du modèle le plus adéquate possible pour garantir l'exercice des droits des personnes et des bénéficiaires.

La prestation est concue, de plus en plus, comme une aide visant à compléter un faible niveau de revenu à destination des personnes dont les difficultés sont de nature exclusivement économique et qui n'exigent pas une aide spécialisée pour l'intégration sociale. Cette évolution de la population bénéficiaire résulte principalement de l'effet combiné de trois facteurs : 1) la précarisation du marché du travail et l'augmentation du nombre d'emplois faiblement rémunérés ; 2) l'élévation du seuil économique permettant d'accéder à des prestations économiques qui impose d'améliorer les ressources propres des fovers, 3) des critères d'âge à l'admission de certaines prestations sociales qui sont des mécanismes d'exclusion; ceci implique par exemple l'élimination de l'âge maximal d'éligibilité à ces prestations, en faveur des retraités et des personnes ne disposant pas des revenus suffisants pour pouvoir vivre dignement. Ces changements indiquent la possibilité d'articuler les différentes modalités de prestations et, plus concrètement, de prévoir des modalités spécifiquement destinées à compléter les ressources propres, en fonction de leur provenance (revenus du travail ou pensions de retraites), de donner une plus grande souplesse à la gestion du dispositif, en déchargeant les professionnels des services sociaux de base et en leur permettant de concentrer leurs efforts sur les groupes sociaux les plus en difficulté.

Le système de protection sociale espagnol et basque étant très décentralisé, les services sociaux dépendent des municipalités qui ne disposent pas des mêmes ressources et qui n'accordent pas la même priorité aux politiques sociales en général et aux dispositifs de prise en charge de la pauvreté et de l'exclusion sociale en particulier. Selon la loi, afin de garantir l'égalité des citoyens, les pouvoirs publics doivent garantir les moyens nécessaires à travers la mise en œuvre homogène des différents dispositifs de garanties de revenus et d'intégration sociale sur l'ensemble du territoire autonomique.

Enfin, la Loi GRIS souhaite mettre en œuvre un système stable de prestations économiques complémentaires qui permet de financer les dépenses structurelles associées au logement des personnes bénéficiaires des revenus minimums, ce qui, simultanément, permet une réorientation des aides d'urgence sociale vers la prise en charge des dépenses extraordinaires, en apportant ainsi une réponse stable à un problème structurel, en attendant que soit mise en œuvre une politique de construction de logements sociaux. Il s'agit également d'implanter un modèle qui rend attractive l'insertion dans le marché de l'emploi, y compris pour accéder à un emploi faiblement rémunéré, et de suivre les directives européennes en matière de cohésion sociale et d'accès au marché du travail qui résulte de la Stratégie Européenne de l'Emploi. Enfin, la loi propose de développer des services spécialisés orientés vers

l'exclusion sociale et la coordination des différents acteurs souvent dispersés, impliqués dans cette politique.

2.4. REPARTITION DES COMPETENCES ET NOUVEAUTES PREVUES PAR LA LOI DE RM

La Loi Organique 3/1979, du 18 décembre, du Statut d'Autonomie pour le Pays Basque, établit dans son article 9 que les pouvoirs publics basques, dans le cadre de leurs compétences, adopteront les mesures destinées à créer les conditions et à surmonter les obstacles afin que la liberté et l'égalité des individus et des groupes dont ils sont membres soient effectives et réelles. En vertu de l'article 148.1.20 du texte constitutionnel, elle confie à la CAPB (article 10) la compétence exclusive dans le domaine de l'aide sociale.

Dans ce cadre général, le législateur prétend avec la Loi GRIS réagencer l'ensemble des dispositifs en vigueur et améliorer leur articulation, tout en complétant la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en l'adaptant aux changements observés dans la nature des besoins et la réalité sociale. Cela fait suite à la résolution adoptée par le Parlement basque, le 23 février 2006, dans laquelle il demandait au gouvernement basque de réformer le cadre juridique s'articulant autour de la Loi contre l'Exclusion Sociale et la Charte des Droits Sociaux. Ce mandat du Parlement basque a été réaffirmé par la Commission du Travail et de l'Action Sociale, le 26 novembre 2007, suite au débat portant sur le 2ème Plan Interinstitutionnel d'Intégration Sociale (2007-2009).

Outre le fait de donner corps au Système basque de Garantie de Revenus et d'Intégration sociale, la loi du 23 décembre 2008 prévoit les avancées suivantes.

En premier lieu, la division du revenu minimum en deux modalités différentes en fonction de deux critères fondamentaux : l'existence ou non de revenus provenant du travail au sein du foyer et le type de lien de chacune de ces deux modalités au contrat d'insertion :

la première est un revenu minimum pour l'intégration et la protection sociale. Elle s'adresse aux personnes et aux foyers dépourvus de ressources économiques propres provenant du travail et dont le niveau mensuel de revenu est inférieur au montant du revenu minimum pour l'intégration et la protection sociale. Cette allocation s'accompagne d'aides spécifiques destinées à l'intégration sociale et/ou à l'insertion professionnelle dans le cadre d'une convention d'insertion, excepté si le service social correspondant, après avoir réalisé le diagnostic des besoins, estime le contraire. Le revenu minimum atteint le niveau du salaire minimum interprofessionnel lorsque le foyer est composé de retraités dont les revenus et les conditions ne leur permettent pas d'avoir une vie digne.

La seconde modalité est un revenu complémentaire aux revenus du travail. Elle est destinée aux personnes qui disposent de revenus du travail et dont le revenu mensuel n'atteint pas le niveau du RM. Cette allocation est associée à des mesures de soutien spécifiques orientées à l'amélioration de leur situation professionnelle via l'intervention des services de l'emploi, ou bien lorsque le service social la considère adéquate et opportune.

L'articulation de ces deux modalités de revenus a pour finalité de conférer une plus grande flexibilité à la gestion du système.

Un second élément novateur réside dans l'introduction de la prestation complémentaire de logement et dont la finalité est de faciliter l'accès au logement aux personnes se trouvant dans le besoin. Cette prestation offre une couverture à une bonne part des besoins pris en charge jusqu'alors par les aides d'urgence sociale, avec la différence substantielle qu'elle se transforme en un droit. Son introduction a, en outre, la vertu de donner aux aides d'urgence sociale un caractère extraordinaire.

Le caractère protecteur du revenu minimum, sa régulation et son implantation relèvent de la compétence de la CA, dans la mesure où toutes les situations auxquelles il offre une protection ont en commun l'insuffisance du niveau de revenu du foyer auquel il est destiné, indépendamment du type de revenu et indépendamment de la provenance de ces revenus. En particulier, dans les ménages dont le titulaire est bénéficiaire d'une pension de retraite associée aux autres personnes à charge, le RM n'a pas pour finalité de compléter la pension de retraite mais d'attribuer une aide spécifique et d'assistance visant à pallier l'insuffisance de revenus du ménage.

En outre, la prestation complémentaire de logement fait partie du Système basque de Garantie de Revenu et d'Intégration sociale, en attendant que le gouvernement basque mette en œuvre une politique de construction de logements sociaux et une nouvelle gouvernance des politiques sociales, afin d'offrir une couverture aux groupes sociaux les plus vulnérables et défavorisés dans l'accès au logement.

Un dernier élément important concerne la répartition des compétences. Aussi bien le revenu minimum que la prestation complémentaire de logement sont des prestations subsidiaires et, le cas échéant, complémentaires de tous types de ressources et de prestations économiques prévues dans la législation en vigueur qui puisse correspondre à la personne titulaire et aux autres membres constitutifs du foyer. Elles sont également subsidiaires de l'aide familiale définie dans le code civil espagnol. Elles constituent le dernier filet de protection et, par conséquent, ne peuvent pas être complétées par d'autres aides. En ce sens, la loi s'inscrit dans la continuité de la demande adressée par le Parlement basque, le 23 novembre 2005, selon laquelle : «Le revenu minimum est de la compétence du gouvernement basque, de sorte

que son financement devra dans tous les cas lui être assigné, en évitant que ne se produisent des attributions complémentaires à ces revenus en provenance d'autres institutions, qui ne font que conduire à un traitement inégal des citoyens qui ont droit à cette prestation dans la Communauté Autonome du Pays Basque». Avec cette loi il s'agit d'atteindre un pacte social qui garantit la redistribution des revenus, de conférer une cohérence aux diverses prestations et d'éviter que, en fonction des conjonctures locales ou territoriales particulières, des mesures deviennent source de nouvelles inégalités.

2.5. LES MODIFICATIONS INTRODUITES DANS LA LOI DE RM

Dans un contexte de crise socioéconomique se traduisant par la réduction des recettes fiscales et par l'augmentation des personnes éligibles au RM, et suite au transfert de la compétence de politiques actives au gouvernement basque, le gouvernement socialiste dirigé par Patxi López, avec l'appui du Parti Populaire, a fait adopter la Loi 4/2011, du 24 novembre, qui modifie la Loi de Garantie de Revenus et d'Intégration sociale.

Ses promoteurs rappellent que, dans le modèle de prise en charge instauré par la Loi du 23 décembre 2008, les services sociaux municipaux (services de base) et provinciaux (services spécialisés) ont joué un rôle essentiel comme facilitateurs et prestataires de services sociaux, en incluant les prestations économiques. La matérialisation du transfert de la compétence de Politiques actives de l'emploi à la CAPB, suite à une négociation entre le PSOE et le PNV au Congrès des Députés, dote cette CA d'une capacité propre pour « contribuer au développement du droit à un emploi stable et de qualité, et favorise la configuration d'un marché du travail qui contribue de façon efficace à garantir l'employabilité des personnes actives, et à couvrir les nécessités de personnel adaptées aux besoins des entreprises, ainsi qu'à favoriser la cohésion sociale et territoriale, à travers la gestion des politiques de l'emploi qui sont mises en œuvre dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues ».

Bien que la législation antérieure en matière de revenu minimum soit jugée « pleinement valable », les auteurs de la nouvelle loi considèrent que les politiques actives de l'emploi que peut mettre en œuvre la CAPB et la nécessité de l'associer à la politique de RM, nécessitent le transfert de la gestion de ce dispositif des services sociaux vers les services de l'emploi. Cela permet d'introduire une nouveauté dans la gouvernance du revenu minimum qui devrait être positive pour le Système basque de Garantie de Revenu et d'Intégration sociale et pour le Système basque de Services sociaux. Selon les rédacteurs de la loi : la gestion par le gouvernement basque, à travers le Lanbide-Service basque de l'Emploi, des compétences associées à la gestion et à l'attribution des prestations économiques, c'est-à-dire du revenu minimum et de la prestation complémentaire de logement, ainsi que l'élaboration, la proposition, la négociation, la souscription et le suivi des contrats d'intégration.

Dans le cadre du Système basque de Garantie de Revenus et d'Intégration sociale, ce changement est notable dans le processus de transformation du modèle basé sur la stratégie globale d'intégration sociale, qui articule, associée aux mesures orientées vers le RM et l'intégration sociale, d'autres mesures visant à parvenir à une insertion professionnelle effective:

- disponibilité active pour le travail ou la formation professionnelle des personnes qui se trouvent éloignées du marché du travail afin de favoriser leur insertion professionnelle;
- «rentabilisation» de l'emploi, afin que l'insertion professionnelle constitue une option attractive et/ou rentable, aussi bien pour les personnes sans emploi que pour les personnes inactives que pour celles qui, tout en étant insérées dans le marché de l'emploi, se trouvent dans une situation de précarité professionnelle, associée à une instabilité de l'emploi ou à de faibles niveaux de salaires. Dans ces derniers cas, la loi privilégie une stratégie de flexi-sécurité visant à faciliter l'accès à des emplois de meilleure qualité, via des stratégies globales d'apprentissage permanent qui dotent les personnes de compétences nécessaires pour progresser dans leur vie professionnelle, en garantissant leur adaptabilité et employabilité.

La nouvelle loi renforce cet aspect, car la confluence des compétences de gestion des prestations économiques et des contrats d'insertion dans une entité telle que le Lanbide-Service basque de l'Emploi, renforce ses pouvoirs dans le domaine de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Par ailleurs, pour les personnes qui nécessitent d'autres types d'interventions visant l'intégration et qui doivent être prises en charge par les systèmes de services sociaux, de santé, d'éducation ou de logement, la loi privilégie une formule qui respecte la nature spécifique de ces actions, en considérant qu'elles s'intégreront dans les instruments de prise en charge individualisée propres à chaque système. Le lien entre ces mesures et le contrat d'insertion se fera à travers l'incorporation dans ce dernier d'une clause de respect des engagements pris par la personne titulaire ou, le cas échéant, par d'autres membres du foyer.

Selon les promoteurs de la loi, l'objectif principal que vise la gestion autonome du dispositif est la mise à profit des avantages de gouvernance, d'efficience et de contrôle qu'offre la gestion des prestations par une seule administration, tout en offrant au Service basque de Services sociaux de réelles possibilités d'améliorer son fonctionnement, en soulageant les travailleurs sociaux de la gestion des prestations économiques qui occupe une bonne part du travail des agents œuvrant dans les services sociaux de base. Cela donnerait une réponse à la saturation de ces services, soulignée par les services sociaux municipaux et par les nombreuses études consacrées à ce sujet.

2.6. LES LIMITES DE LA LOI DE RM DE 2011

Nonobstant, cette nouvelle loi de 2011 a suscité de nombreuses critiques ayant trait : 1) à la centralisation du système, 2) à la désorganisation de Lanbide-Service basque de l'Emploi, 3) aux problèmes occasionnés par le transfert des dossiers, 4) aux formations insuffisantes, inadéquates et non qualifiantes proposées par le Lanbide, 5) aux garanties insuffisantes quant aux ressources allouées, 6) au durcissement des conditions d'accès au RM, 7) au renforcement des contrôles, ou 8) à la multiplication des conditions de disponibilité.

En premier lieu, des critiques ont été adressées au gouvernement basque dans la mesure où celui-ci accapare, sans concertation préalable, toute une série de prérogatives correspondantes jusqu'alors aux Députations Forales et aux municipalités, eu égard à la répartition établie par la Loi 27/1983, du 25 novembre, fixant les Relations entre les Institutions Communes de la Communauté Autonome et les Organes Foraux de leurs Territoires Historiques. En effet, selon l'article 86 de la loi du 16 décembre 2011, il revient au gouvernement basque, à travers le département compétent en matière de revenu minimum, d'exercer la majeure partie des fonctions, alors que les prérogatives des Députations Forales se limitent, d'une part, à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes provinciaux d'intégration sociale qui figurent dans le Plan basque d'Intégration active et, d'autre part, à « la coordination entre les différents départements provinciaux pour l'élaboration et le développement du réseau de services et de centres susceptibles de répondre aux besoins d'insertion sociale et professionnelle dans les différents domaines de la protection sociale » (article 87).

En second lieu, la création de Lanbide-Service basque de l'Emploi a provoqué une certaine désorganisation. Ainsi, le 22 mars 2012, tous les partis du Parlement basque, à l'exception du Parti Socialiste d'Euskadi (PSE) au pouvoir, ont souligné, dans une motion, la désorganisation existante au sein de Lanbide. Tous ces partis (PNV, PP, Aralar, EA et Ezker Anitza)⁷ ont voté en faveur d'une motion présentée par la parlementaire du PP, Nere Llanos, dans laquelle il est demandé au gouvernement basque qu'il prenne une décision concernant le recrutement des personnels de Lanbide afin de faire face aux graves dysfonctionnements observés depuis la création du Service basque de l'Emploi. Selon la loi, ces recrutements auraient du être réalisés quatre mois après l'entrée en vigueur de la Loi du 3/2011, du 13 octobre. Ce retard a, en outre, fait naître des craintes quant à l'impartialité avec laquelle se produisent

⁽⁷⁾ Parti Nationaliste Basque (autonomiste et démocrate-chrétien). Eusko Alkartasuna (indépendentiste et social-démocrate). Aralar (indépendentiste et socialiste). Azker Anitza (fédéraliste et communiste)

les recrutements au sein de l'organisme public (Noticias de Gipuzkoa, 2012). En troisième lieu, des problèmes ont surgi lors du transfert des dossiers de revenu minimum, de prestation complémentaire de logement et des contrats d'insertion active des Députations Forales et des Municipalités au Lanbide-Service basque de l'Emploi. Selon la loi, les dossiers devaient être transférés dans un délai de deux mois à partir de son entrée en vigueur, ce délai n'étant que de 15 jours pour les communes. Dans les faits, ces délais ont été bien supérieurs et les transferts se sont produits de manière très inégale selon les administrations, ce qui a donné lieu à des inégalités entre les bénéficiaires de ces prestations et à des interruptions, plus ou moins prolongées, dans leur versement. En effet, dans de nombreux cas, en l'absence des demandes de renouvellement et/ou de documents sollicités par le Lanbide, celui-ci a procédé à l'interruption du versement de ces aides, mettant les personnes sans emploi dans une situation financière délicate et provoquant leur colère.

En quatrième lieu, les formations proposées par le Lanbide sont souvent insuffisantes, inadéquates et non qualifiantes. De fait, l'une des principales missions du Lanbide consiste à proposer des formations permettant aux personnes sans emploi d'améliorer leur employabilité et ainsi d'accroître leurs probabilités d'insertion professionnelle dans le cadre des contrats d'insertion signés entre le Lanbide et les demandeurs de RM. En ce sens, les formations proposées doivent s'inscrire dans un parcours personnalisé vers l'emploi sur la base de la situation de départ du demandeur, de ses projets d'insertion professionnelle et des besoins de l'économie. Or, bien souvent, les formations proposées sont insuffisantes, car l'offre est nettement inférieure à la demande ; elles sont inadéquates, dans la mesure où elles n'entretiennent qu'un lien très indirect avec la formation initiale et les projets professionnels du demandeur ; et elles ne sont guère qualifiantes, puisqu'elles ne débouchent que très rarement sur des diplômes permettant à leurs titulaires de postuler à des postes qualifiés.

En cinquième lieu, la mise en œuvre de certains dispositifs est conditionnée aux ressources disponibles alors qu'ils étaient reconnus jusqu'alors comme des droits. Ainsi, l'article 45 de la nouvelle loi stipule que « les aides d'urgence sociale auront une nature subventionnelle, de sorte que leur attribution soit conditionnée à l'existence de crédits suffisants prévus pour cette finalité par le Budget Général de la CAPB» (article 45). Cependant, la loi précise que «les administrations publiques basques consigneront de façon annuelle les quantités suffisantes pour faire face aux dépenses associées». Or, le contexte de crise économique et l'impératif de réduction des déficits des Communautés Autonomes rendent incertain le financement de certains dispositifs, d'autant que la loi ne précise pas quelle administration doit assumer cette charge financière. Ce système de budget bloqué ou fermé peut être une entrave au principe d'universalité qui fonde le RM.

En sixième lieu, les conditions d'accès au revenu minimum ont été durcies, notamment en ce qui concerne la durée de recensement requise pour l'obtention du sésame qui passe d'un à trois ans. En effet, la nouvelle loi exige que toute personne sollicitant l'obtention du RM soit recensée dans une commune de la CAPB depuis au moins 3 ans et dispose d'une résidence depuis au moins 12 mois. Si la personne ne remplit pas cette condition, « elle devra accréditer au moins 5 années d'activité professionnelle rémunérée, à l'exception des personnes bénéficiant d'une pension de retraite ou ayant été victimes de mauvais traitements dans la sphère domestique ». De plus, la loi précise que, « si cette période minimale n'est pas remplie, les personnes devront être recensées et avoir disposé d'une résidence effective dans une municipalité de la CAPB durant cinq années continues au cours des 10 années immédiatement antérieures » (article 6). Cette modification est de nature à pénaliser particulièrement les immigrés qui sont d'autant plus susceptibles de demander l'obtention du RM qu'ils sont les premières et les principales victimes de la crise économique qui touche le Pays Basque.

En septième lieu, les modalités de contrôle des bénéficiaires du RM sont renforcées par la loi. Ainsi, le Lanbide-Service basque de l'Emploi réalisera une révision trimestrielle des dossiers de chaque bénéficiaire afin de vérifier s'ils remplissent les conditions d'obtention du RM et pourra demander aux autres administrations et entités faisant partie du Système basque de Garantie de Revenus et d'Intégration sociale les données et rapports qui sont nécessaires à l'exercice adéquat des fonctions de vérification (article 12). Le Lambide peut même demander aux bénéficiaires du RM de comparaître auprès de l'Administration et de collaborer avec elle (article 18). Les contrôles concernent également les contrats d'insertion puisque l'article 69 précise qu' «une évaluation du contrat d'insertion sera effectuée tous les deux mois. En fonction de cette évaluation, la convention continuera à être en vigueur sans modifications ou son application sera suspendue» (article 69).

En huitième et dernier lieu, les conditions de disponibilité des demandeurs du RM sont précisées et multipliées. Ainsi, l'article 19 stipule que les demandeurs de cette prestation doivent être disponibles pour l'emploi. «Cette disponibilité implique l'obligation d'être inscrit de façon ininterrompue comme demandeurs d'emploi, de ne pas refuser un emploi adéquat, de ne pas renoncer définitivement ou temporairement à un emploi, et de ne pas demander un congé sabbatique sans une cause extrêmement sérieuse» (article 10). Autrement dit, tout refus d'une offre d'emploi (son caractère adéquat ou non étant laissé à l'appréciation de l'agent chargé du suivi des demandeurs d'emploi) et toute interruption d'activité non pleinement justifiée donnent lieu à l'interruption du versement de la prestation. A l'exception de certains groupes, tout renouvellement suppose que le demandeur engage les démarches correspondantes au moins trois mois auparavant auprès du Lanbide, sous peine de se heurter à une interruption momentanée ou définitive dudit versement (article 23).

3. CONCLUSION

Rappelons que cet article a analysé, une fois situé le débat dans le contexte européen et espagnol, le RM basque à la fois dans ses antécédents, ses fondements, ses objectifs, ses nouveautés et ses modifications récentes ; sans omettre les critiques auxquelles celles-ci ont donné lieu de la part, tant des chercheurs, des partis politiques que des citoyens. En ce sens, la crise socioéconomique a entraîné une modification du programme de RM basque dans un sens plus restrictif, un processus de centralisation du système, d'accroissement des contrôles, de durcissement des conditions d'accès et de garanties insuffisantes quant aux ressources disponibles et de suivi insuffisant des usagers ; auxquels s'ajoutent des problèmes de désorganisation résultat de l'improvisation dont a fait preuve le gouvernement autonome lors de la création du Service basque de l'Emploi.

Si les problèmes de gouvernance peuvent être améliorés avec une professionnalisation croissante du Lanbide, il n'en est pas de même du suivi des demandeurs d'emploi, de la qualité des formations offertes ou des emplois proposés qui sont davantage corrélés aux ressources humaines et financières du Service basque de l'Emploi, à la croissance économique et aux offres d'emploi proposés par les entreprises. A court terme, les perspectives économiques ne sont guère favorables puisqu'avec le retour de la récession, se traduisant par une contraction de la demande, de l'emploi et donc des recettes fiscales, se joint l'obligation faite aux Communautés Autonomes par le gouvernement espagnol central présidé par Mariano Rajoy (PP) de réduire leurs déficits.

Cette détérioration de la situation socioéconomique ne fera qu'augmenter la pauvreté et l'exclusion sociale, entraînant une augmentation de demandes de RM adressées au gouvernement basque via le Lanbide. Ce dernier sera alors tenté de durcir encore davantage les conditions d'accès et de multiplier les contrôles afin de maintenir la viabilité économique du dispositif et éviter ainsi tout risque de déficit excessif. Résultat, un nombre croissant de personnes résidantes dans la CAPB risquent d'être dépourvues de prestations économiques leur permettant de faire face aux dépenses fondamentales et couvrir ainsi leurs besoins essentiels. Devant cette situation, comme par le passé, la famille continuera à jouer un rôle d'amortisseur en mettant en place des mécanismes de micro-solidarités.

En effet, les pays de l'Europe du Sud tels que la Grèce, le Portugal ou l'Italie, l'Espagne, et donc le Pays Basque, se distinguent par l'importance de la famille et son interpénétration dans tous les domaines des politiques sociales. Le mode d'interaction de la famille avec l'Etat et les pouvoirs publics, d'une part, et les institutions de la société civile, d'autre part, distingue le fonctionnement des systèmes de protection sociale des pays d'Europe du Sud. Le niveau de variation interne entre les pays méditerranéens est inférieur, par exemple, à celui des pays d'Europe continentale.

L'étude utilisant des techniques statistiques multi-variées menée par Vasconcelos Ferreira et Figueiredo (2005) confirme l'hypothèse d'une similitude distinctive des pays d'Europe du Sud.

Il existe une forte micro-solidarité au sein des familles qui se manifeste par un important soutien matériel et affectif entre leurs membres, ce qui entraîne un haut niveau de satisfaction vitale entre les citoyens (Moreno, 2009), sachant que la satisfaction vitale résulte de la conjonction du bien-être social et des capacités et besoins humains des individus. Traditionnellement, les gouvernements des pays méditerranéens de l'Union ont considéré comme une évidence l'autosuffisance des foyers en ce qui concerne le soutien matériel et l'aide personnelle (Flaquer, 2000). De plus, la familiarisation des droits sociaux se reflète dans sa législation, avec des obligations légales vis-à-vis des membres de la famille au sein mais aussi à l'extérieur du foyer. Tout ceci a renforcé un modèle basé sur la surexposition des ressources familiales et, durant les dernières années, sur les «superwomen»⁸.

⁽⁸⁾ En effet, les sacrifices consentis et les activités réalisées par ces mater familias ont été cruciaux pour la cohésion sociale espagnole et pour une plus grande égalité hommes-femmes. Nonobstant, à mesure que l'hyperactivité des « superwomen » diminue, le « familialisme ambivalent » s'est transformé, créant un vide croissant dans la provision familiale des services sociaux personnalisés, ce qui s'est répercuté sur l'Etat-providence espagnol (Moreno, 2004).

BIBLIOGRAPHIE

Aguilar, M., Gaviria, M. et Laparra, M., La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas, Madrid, Fundación Foessa, 1995.

Aguilar, M., Laparra, M. et Gaviria, M., Programas de renta mínima de inserción en España, 1989-1995, in VV.AA., *Pobreza, necesidad y discriminación*, Madrid, Fundación Argentarias, 1996.

Aguirre, J.A., Evaluación del primer año de implantación del ingreso mínimo familiar en el País Vasco, in Aguirre, J.A. et al., *IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*. Vitoria, Gobierno Vasco, 1991.

Arriba, A., Procesos de implantación de políticas de rentas mínimas de inserción en España, *Unidad de Políticas Comparadas* (CSIC), Documento de Trabajo 99-09, 1999.

Aust, A. et Arriba, A., *Policy Reforms and discourses in social assistance in the 1990s: Towards Activation*, étude présentée à l'ESPAs Annual Conference, Oxford, 2004.

Ayala, L., Les rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar, Madrid, Consejo Económico y Social, 2000.

Azkarraga, J., Avanzamos en el doble derecho: rentas básicas de calidad y políticas actives de empleo, *Hilero Eguneratuz*, n°51, février, 2005.

Behrendt, C., ¿Programas de rentas mínimas y la reducción de la pobreza: une red de seguridad defectuosa?, in Guillen, A.M. et Alvarez Garcia, S. (coord.), *Viejas y nuevas desigualdades: retos para la protección social*, Madrid, Thomas-Civitas, 2003.

Braña, F.J. et Serna, V.M., *La descentralización de las competencias de gasto público. Teoría y aplicación a España*, Madrid, Editorial Civitas, 1997.

Cabases, J.M. et Monserrat, J., Análisis económico de la implantación de la renta mínima garantizada, en VV.AA., *IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales*, Vitoria, Gobierno Vasco, 1991.

Capucha, L., Rendimento Minimo Garantido: avaliação da fase experimental, Lisboa, CIES/MTS, 1998.

CC.OO, CC.OO considera básico articular un sistema estatal de rentas mínimas, *Gaceta sindical*, n°160, 2001.

Comisión Europea, Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, Bruxelles, 1993.

Commission européenne, Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market, www.europa.eu, 2006.

De Giorgi, G. et Pellizzari, M., Welfare migration in Europe and the cost of a harmonized social assistance, *IZA Discussion Paper*, n° 2094, 2006.

EAPN, Ensuring a Decent Income and a Better Life for All, 2006, www.eapn.horus.be.

EAPN (European Anti-Poverty Network), ¿Puede contribuir la activación a la inclusión social? Criterios para una buena activación según EAPN, 2005, www.eapn. horus.be.

Euzeby, Ch., Los ingresos mínimos no pueden resolver por sí solos el problema de la pobreza y la exclusión, *Hilero Eguneratuz*, n°65, mai, 2006.

Euzeby, Ch., La activación francesa de las personas en situación de desempleo y de los beneficiarios de la asistencia pública: entre el workfare anglosajón y la inserción escandinava, Encuentro Renta Básica y Procesos de Inserción, Vitoria, 2004.

Ferrera, M., The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Ferrera, M., Los Estados de Bienestar del Sur en la Europa social, in Sarasa, S. et Moreno, L. (éds.), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC, 1995.

Ferrara, M. et Rhodes, Recasting European Welfare State, Londres, Frank Cass, 2000.

Flaquer, L., *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Barcelone, Fundación La Caixa, 2000.

Garcia Romero, M.B., *Rentas Mínimas Garantizadas en la Unión Europea*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1999.

Gaviria, L. et Gonzalez, F., *Propuestas integradas de políticas activas de empleo: su-mario*, 2002, www.eurofound.eu.int/publications/files.

Gil Ruiz, G.L., et Iglesias, J., El gasto público en España en un contexto descentra - lizado, *Presupuesto y Gasto Público*, n°47, pp. 197-199, 2007.

Hall, P. et Soskice, D., Varieties of Capitalism. The institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Hanesch, W. et Balzter, N., Activation Policies in the Context of Social Assistance, 2001, www.stakes.fi.

Heikkila, M. et al., Nordic Social Policy, Londres, Routledge, 1999.

Huber, E. et Stephens, J.D., *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

Jessop, B., The transition to post-Fodism and the Schumpeterian workfare state, in Burrows, R. et Loader, B. (éds.), *Towards a post-Fordist Welfare State?*, Londres, Routledge, pp. 13-37, 1994.

Kuhnle, S., The Survival for the European Welfare State, Londres, Routledge, 2000.

Laparra, M., Las rentas mínimas en España, *Encuentro Renta Básica y Procesos de inserción*, 1-2 décembre, 2004.

Laparra, M., La travesía del desierto de las rentas mínimas en España, *Documenta*ción social, n°135, octobre-décembre, pp. 57-76, 2003.

Laparra, M. et al., *La garantía de ingresos en Navarra. Estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001*, 2003, www.cfnavarra.es/DGBS/planificacion/renta_basica/RentaBasica.

Mandin, Ch. et Palier, B., Policy Maps. France, 2003, www.kent.ac.uk.

Martinez Torres, M., Rentas mínimas autonómicas en España. Su dimensión espacial, *Papeles de Trabajo*, n°33, Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

Matsaganis, M. et al., Mending nets in the South: Anti-Poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain, *Social Policy and Administration*, vol. 37, n°6, pp. 639-655, 2003.

Milano, S., La pauvreté dans les pays riches: du constat à l'analyse, Paris, Nathan, 1992.

Moreno, G., Crisis y reconstrucción del Estado de Bienestar, Vitoria, Gobierno Vasco, 2008.

Moreno, G., Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto, Vitoria, Ararteko, 2003.

Moreno, L., NURSOPUB: presentación, contexto del bienestar y nuevos viesgos sociales, in Moreno, L. (éd), Reformas de las politicas del bienestar en España, Madrid, Siglo XXI, 2009.

Moreno, L., Ciudadanos precarios. La última red de protección social, Barcelone, Ariel, 2000.

Moreno, L. et al., Existe una malla de seguridad en la Europa del Sur, *Documento de Trabajo*, 03-01, CSIC, 2003.

Moreno, L. et Palier, B., The Europeanization of Welfare: Paradigm shifts and social policy reforms, in Taylor-Goody, P. (éd.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 145-175, 2005.

Moreno, L. et Serrano, A., Europeización del Bienestar y activación, *Política y Sociedad*, vol. 44, n°2, pp. 101-114, 2007.

MTAS, III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. 2005-2006, 2005, www.mtas.es.

MTAS, Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España. 2001-2003, 2001, www.nodo50.org/contralaexclusionmurcia/documentos.

Navascues, J., *Renta Básica Madrileña. Una visión cercana*, 2001, www.ugt.es/ejb/cultura/conferencia/2001rentabasica/jnavascues.

Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L., Roberts, S. et Middleton, S., *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, 2004, www.sidos.ch.

Noguera, J.A. et Ubasart, G., Las políticas de rentas mínimas en las Comunidades Autónomas, in Gallego, R., Goma, R., Subirats, J. (éds.), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 2003.

Palier, B. et Sykes, R., Challenges and changes: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalisation and the European Welfare States, in Sykes, R., Prior, P. et Palier, B. (éds.), *Globalisation and European Welfare States: Challenges and Changes*, Basingtoke, Palgrave, pp. 1-16, 2001.

Paugam, S., La société française et ses pauvres, Paris, PUF, 1993.

Paugam, S., La disqualification sociale, Paris, PUF, 1991.

Peña-Casas, R., Guaranteed Minimum Income Schemes in EU, 2005, www.eapn.ie.

Perez Eransus, B., La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social, *Documentación social*, n°134, pp. 125-141, 2004.

Roberts, E., *Coordination of activation programmes for minimum income recipients. European experiences: a synthesis*, Paper presented in the Workshop "Social Exclusion, minimum income support and workfare in Europe", 2001.

Sanzo, L., Precariedad económica y social en Euskadi a finales de los 90, *Inguruak*, n°32, avril, pp. 89-105, 2002.

Scharpf, F., Negative and positive integration in the political economy of European Welfare State, in Marks, G., et al. (éds.), *Governance in the European Union*, Londres, Sage, pp. 15-39, 1996.

SIIS, El gasto en Renta Básica supero en 2004 los 114 millones de euros en la CAPV, *Hilero Eguneratuz*, n°56, julliet, 2006.

SIIS, La CAPV, por debajo de la media en Políticas Acticas de Empleo, *Hilero Egu*neratuz, n°53, avril, 2005.

SIIS, Los usuarios de la Renta Básica aumentan un 14 % en 2002, *Hilero Eguneratuz*, n°40, janvier, 2004.

SIIS, Rebajada a 23 años la edad para recibir la Renta Básica, *Hilero Eguneratuz*, n°30, février, 2003.

SIIS, Dos de cada 100 familias vascas cobran la RB, Hilero Eguneratuz, n°8, février, 2002.

SIIS, Rentas mínimas en la CAPV: más tiempo, menos dinero, *Hilero Eguneratuz*, n°12, juin, 2001.

Social Plateform, Achieving Effective Minimum Income and Active inclusion policies in the EU: What the European Union can Contribute, 2006, www.socialplateform.org.

Soskice, D., Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. et Stephens, J. (éds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Taylor-Gooby, P., New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Urteaga, E., Las rentas mínimas en Francia, Papers, nº96-3, pp. 959-983, 2011.

Urteaga, E., La territorización de las políticas sociales en Francia, *Zerbitzuan*, n°48, pp. 97-107, 2010.

Urteaga. E., Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia, *Zerbitzuan*, n°45, pp. 7-21, 2009.

Urteaga, E., El modelo escandinavo y su transposición, *Revista de servicios sociales y política social*, n°79, pp. 127-148, 2007.

TABLE DES MATIERES

LES REVENUS MINIMUMS EN ESPAGNE : L'EXEMPLE DU PAYS BASQUE

INTRODUCTION	749
LES REVENUS MINIMUMS EN EUROPE ET EN ESPAGNE	755
LES REVENUS MINIMUMS EN EUROPE	755
LA CREATION ET L'EVOLUTION DES REVENUS MINIMUMS EN ESPAGNE	759
LES REVENUS MINIMUMS AU PAYS BASQUE	763
LES PREMIERS PAS DU RM BASQUE	763
LES FONDEMENTS DE LA NOUVELLE LOI DE RM	765
LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE LOI DE RM	766
REPARTITION DES COMPETENCES ET NOUVEAUTES PREVUES PAR LA LOI DE RM	768
LES MODIFICATIONS INTRODUITES DANS LA LOI DE RM	770
LES LIMITES DE LA LOI DE RM DE 2011	772
CONCLUSION	775
BIBLIOGRAPHIE	777
	LES REVENUS MINIMUMS EN EUROPE ET EN ESPAGNE LES REVENUS MINIMUMS EN EUROPE LA CREATION ET L'EVOLUTION DES REVENUS MINIMUMS EN ESPAGNE LES REVENUS MINIMUMS AU PAYS BASQUE LES PREMIERS PAS DU RM BASQUE LES FONDEMENTS DE LA NOUVELLE LOI DE RM LES OBJECTIFS DE LA NOUVELLE LOI DE RM REPARTITION DES COMPETENCES ET NOUVEAUTES PREVUES PAR LA LOI DE RM LES MODIFICATIONS INTRODUITES DANS LA LOI DE RM LES LIMITES DE LA LOI DE RM DE 2011 CONCLUSION

DIGEST EUROPEEN – DIGEST INTERNATIONAL

PAR L'OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPEEN¹

Le dernier mois de l'année 2012 fut marqué par deux événements. Le premier passé inapercu, est l'organisation de la seconde convention annuelle sur la pauvreté début décembre ; l'autre, le report par le Conseil européen de décembre des éventuelles décisions sur une véritable Union économique et monétaire à juin 2013 avec un nombre réduit d'acteurs et une ambition institutionnelle réduite. L'année 2013 a débuté avec un double accord : l'adoption dans la douleur lors du Conseil européen de février du cadre financier pluriannuel (2014-2020) en baisse par rapport à son prédécesseur, ce qui est une première, et l'adoption d'un programme d'ouverture des politiques commerciales dont la pièce maîtresse devrait être dans l'esprit de ses promoteurs, l'accord de libre-échange entre les Etats-Unis et l'Union européenne confirmé par le Président Barak Obama, le 14 février 2013. Le traité budgétaire est entré en vigueur le 1er janvier 2013. Une première réunion a été organisée au Luxembourg entre représentants des Parlements des Six pays fondateurs. Peu de progrès sont enregistrés dans le domaine de la législation sociale européenne. Du côté des organisations internationales, le Fonds monétaire international (FMI) a des doutes à l'égard des instruments d'évaluation des politiques d'ajustement budgétaire et l'Organisation internationale du travail (OIT) demande l'exclusion des politiques en faveur de la jeunesse des politiques d'austérité. A la veille du G 20, organisé à Moscou du 15 au 16 février 2013, l'Organisation (OCDE) appelle à la poursuite des «réformes structurelles».

1. LE DEBAT INSTITUTIONNEL

1.1. GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET SOCIALE : DEUXIEME CONVENTION ANNUELLE DE LA PLATE-FORME EUROPEENNE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE

La seconde convention annuelle de la plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été organisée à Bruxelles du 5 au 7 décembre 2012. Son objectif agréé dans la cadre de la Stratégie Europe 2020 consiste à sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2020. Cette convention a abordé les *progrès réalisés* pour atteindre l'objectif et a servi de forum de consultation

⁽¹⁾ Chercheur principal : Cécile Barbier.

sur le futur *programme d'investissement social*. Selon la Commission européenne, le «Social Investment Package» «fournira des orientations concrètes pour la modernisation des Etats-providence, sur la forme de ces réformes et sur la manière dont l'UE peut aider les Etats membres dans ce contexte». Le Commissaire a présenté les priorités auxquelles répondra le «Social Investment Package», à savoir :

- l'augmentation de la viabilité et l'adéquation des budgets pour les politiques sociales:
- la poursuite de politiques d'activation et l'activation et fournir des moyens de subsistance adéquats;
- intervenir tout au long de la vie, en commençant par les enfants et les jeunes;
- innover et réformer la politique sociale fondée sur des preuves;
- la promotion d'une approche d'investissement sociale fort à l'intérieur de l'allocation des fonds de l'UE.

Sur la base des travaux de cette convention, la Commission a annoncé la présentation d'un « Social investment package » pour le début de l'année 2013 et une meilleure implication des parties prenantes dans l'examen annuel de la croissance et le Semestre européen.

Référence :

MEMO/12/968, 10/12/2012 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-968_en.htm.

1.2. LA COMMISSION EUROPEENNE LANCE DES MESURES CONTRE LE CHOMAGE DES JEUNES

Lors du Conseil Emploi et affaires sociale du 6 décembre, les ministres ont, « dans l'ensemble, bien accueilli » les documents présentés en novembre 2012 par la Commission dans le cadre du Semestre européen. Ils ont souligné «la nécessité de poursuivre l'action visant à lutter contre le chômage et à prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise». Le chômage des jeunes a été considéré comme une «question particulièrement urgente ». Il faut noter que « Certains Etats membres ont averti que, même s'il est nécessaire de moderniser la protection sociale, il ne faut pas oublier le rôle crucial que jouent la protection sociale et la sécurité sociale pour la société». Les ministres ont également salué le train de mesures sur l'emploi des jeunes, présenté la veille par la Commission européenne.

En présentant le Paquet emploi jeunes le 5 décembre 2012, la Commission a rappelé que le taux de chômage des jeunes a franchi la barre des 25 % dans 13 Etats membres. Il dépasse les 55 % en Grèce et en Espagne, et s'établit à environ 30 % ou plus en Italie, en Irlande, en Bulgarie, à Chypre, en Lettonie, en Hongrie et en Slovaquie. Plus de 30 % des chômeurs de moins de 25 ans sont sans emploi depuis plus de 12 mois: ils étaient 1,6 million en 2011, contre 0,9 million en 2008.

Le «Paquet emploi jeunes » comprend une proposition de recommandation aux Etats membres concernant l'introduction d'une Garantie pour la jeunesse. Celle-ci vise à ce que tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans se voient proposer une offre de qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement formelle ou la perte de leur emploi. Le «Paquet» comporte également un document lançant la seconde phase de consultation des partenaires sociaux européens sur un cadre de qualité pour les stages, le but étant que les jeunes puissent acquérir une expérience de travail de qualité dans des conditions sûres. La Commission soutiendra les Etats membres, à l'aide des fonds de l'UE, dont le Fonds social européen, en encourageant les échanges de bonnes pratiques entre Etats membres, en suivant la mise en œuvre des Garanties pour la jeunesse dans le contexte du semestre européen et en menant des campagnes de sensibilisation.

Références:

3206e session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs - Bruxelles, les 6 et 7 décembre 2012 6/12/2012 (Français) - Press: 503 PR CO 69 Nr: 17164/12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lsa/134212.pdf.

IP/12/1311, http://europa.eu/rapid/press-release IP-12-1311 fr.htm.

Communication de la Commission: Faire accéder les jeunes à l'emploi (2012) COM (2012) 727, 5/12/2012, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0727:FIN:FR:PDF.

Proposition de Recommandation du Conseil sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse, COM (2012) 729, 5/12/2012, ttp://eur-lex.europa.eu/LexUri-Serv/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0729:FIN:FR:PDF.

Vers un cadre de qualité pour les stages (deuxième phase de consultation des partenaires sociaux européens), COM (2012) 728, 5/12/2012, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0728:FIN:FR:PDF.

1.3. RAPPORT ALARMISTE SUR L'EMPLOI ET LA SITUATION SOCIALE EN EUROPE

Début janvier 2013, le rapport 2012 sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe est présenté par la Commission européenne. Cinq ans après le début de la crise et le retour de la récession en Europe en 2012, ce rapport constate que le chômage atteint des records, que le revenu des ménages est en baisse et que le risque de pauvreté ou d'exclusion augmente. Il montre également de manière très claire la fracture entre les Etats membres de l'Union européenne et, particulièrement, entre les pays du Nord et les pays du Sud de la zone euro. L'écart du taux de chômage entre ces deux régions était de 3,5 points en 2000; retombé à zéro en 2007, il s'est ensuite rapidement creusé pour s'établir à 7,5 points en 2011.

Référence:

Employment and Social Developments in Europe 2012, European Commission, Luxembourg, 469 p.,

http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9604&langId=en.

1.4. CONSEIL EUROPEEN FEVRIER 2013 : ACCORD SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DE L'UNION EUROPEENNE POUR LA PERIODE 2014-2020

Le Conseil européen est parvenu à un accord sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. Il porte sur un niveau de 960 Mds EUR en crédits d'engagement (CE), soit une diminution du plafond de dépenses global de 3,4 % par rapport à l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2007-2013 et de 908,4 milliards EUR en crédits de paiements (CP) à comparer aux 942,78 milliards dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Emmenée par l'Allemagne et le Royaume-Uni, la position des pays en faveur de la croissance par la compétitivité l'a emporté. Ainsi, le plafond des dépenses pour la sous-rubrique « compétitivité» s'élève à 125,61 milliards EUR, soit une augmentation de plus de 37 % par rapport au cadre financier pluriannuel 2007-2013. Une initiative pour lutter contre le chômage des jeunes est créée avec une enveloppe de 6 milliards EUR dont la moitié sera financée par le Fonds social européen (FSE). Le programme d'aide alimentaire pour les personnes les plus démunies sera doté d'un montant 2,5 milliards EUR. Le Fonds d'ajustement à la mondialisation continuera d'être financé en dehors du CFP, avec un montant annuel maximal de 150 millions EUR (prix de 2011) contre un maximum de 500 millions par an depuis 2007.

Lors de ce Conseil, les principes de la politique commerciale ont été adoptés sans publicité en raison de la dramatisation des négociations du CPF. Ceux-ci consistent en la multiplication d'accord de libre-échange entre l'Union et ses partenaires. Selon les conclusions du Conseil européen, «on estime qu'un programme ambitieux dans le domaine du commerce peut se traduire à moyen terme par un accroissement global de 2 % en termes de croissance du PIB et par la création de deux millions d'emplois». Le lancement de négociations d'un accord de libre-échange transatlantique, officialisé par Barak Obama le 14 février 2013, s'inscrit dans cette perspective.

Références :

Conclusions. Conseil européen, Cadre financier pluriannuel, EUCO 37/13, 7-8/2/2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/135363.pdf.

Conclusions. Conseil européen, 7-8/02/2013, EUCO 3/13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms data/docs/pressdata/fr/ec/135329.pdf.

1.5. TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIERES (TTF): UNE COOPERATION RENFORCEE

Le 14 février 2013, la Commission européenne a présenté un projet de directive relatif à la taxe sur les Transactions Financières (TTF), à laquelle prendront part 11 Etats membres de l'Union européenne dans le cadre d'une coopération renforcée (La France, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la Slovénie, le Portugal, la Grèce, la Slovaquie, l'Italie, l'Espagne et l'Estonie). La taxe sur les transactions financières s'appliquera aussi à des transactions effectuées ailleurs dans le monde, en particulier à la City de Londres. Cette taxe, qui devrait générer des recettes de l'ordre de 30 à 35 milliards EUR par an, sera «la première taxe sur les transactions financières appliquée à un niveau régional». Ce texte propose en effet de taxer toutes les transactions effectuées depuis ou vers la «zone TTF» à un taux de 0,1 % pour les actions et obligations et de 0,01 % pour les produits dérivés. En février 2013, la Commission confirme sa conception formulée en 2011 - qui n'avait pas réuni l'unanimité requise au sein du Conseil Ecofin - qu'«une partie des recettes générées par la TTF soit utilisée comme ressource propre du budget de l'Union, ce qui signifierait que la ressource fondée sur le RNB provenant des Etats membres participants serait diminuée en conséquence» (p.4).

Référence:

Proposition de Directive du Conseil mettant en oeuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières, COM(2013) 71, 14/02/2013, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0071:-FIN:FR:PDF.

2. LA REVISION DES TRAITES

2.1. CONSEIL EUROPEEN DE DECEMBRE 2012 : ACHEVEMENT DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

A l'issue du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012, il ressort que «Le processus d'achèvement de l'UEM s'appuiera sur le cadre institutionnel et juridique de l'UE». Le Président du Conseil européen est invité à présenter en juin 2013, en étroite coopération avec le Président de la Commission européenne, une feuille de route et des mesures possibles sur la coordination des réformes nationales, la dimension sociale de l'UEM (y compris le dialogue social), des contrats de compétitivité et de croissance et l'approfondissement du marché unique. Ni le président de l'eurogroupe (depuis fin janvier 2013), le ministre des finances néerlandais, Jeroen Dijsselbloem, social-démocrate partisan d'une stricte discipline budgétaire, ni celui de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, ne sont plus officiellement impliqués dans la préparation de cette étape. L'idée de revoir les traités européens est donc repoussée à l'après juin 2013. Par ailleurs, le Conseil européen s'est réjoui de l'Accord sur la supervision bancaire unique, limitée aux banques dites « systémiques », adopté lors d'une réunion du Conseil Ecofin.

Début de l'année 2013, le discours du Premier ministre britannique, David Cameron, destiné officiellement à définir la relation du Royaume-Uni avec l'Union européenne était très attendu. Ce discours initialement planifié à Amsterdam avait été reporté en raison du malaise qu'une telle perspective avait suscité aux Pays-Bas. Le Premier ministre britannique rappelle le 23 janvier 2013 que « Notre sensibilité est insulaire, le peuple britannique est fondamentalement indépendant et farouchement attaché à sa souveraineté, et nous ne changerons pas ». Pour le Premier ministre britannique, « le cœur de l'Union européenne, ce doit être le grand marché, et non l'euro ». Il annonce qu'il lancera un référendum sur la sortie éventuelle de son pays en 2017, ce qui suppose sa réélection préalable. Il convient de rappeler que le 15 octobre 2012, la Ministre britannique de l'Intérieur, Theresa May, avait présenté aux députés de la Chambre des Communes l'intention du gouvernement de «se désengager massivement» des 130 mesures européennes en matière de coopération policière et judiciaire. Elle avait alors invoqué une clause d'exemption sur les mesures « Justice et Affaires intérieures » du traité de Lisbonne que le Royaume-Uni peut faire valoir jusqu'au 31 mai 2014. Il faut également rappeler que le 15 octobre, David Cameron, avait signé à Edimbourg avec le dirigeant écossais nationaliste Alex Salmond un accord autorisant l'organisation d'un référendum sur l'indépendance de l'Ecosse. Ce contexte interne permet de mieux comprendre la portée du discours du Premier ministre britannique, David Cameron, qui en tablant sur une hypothétique renégociation des traités entend principalement juguler la montée du UKIP (United Kingdom Independence Party), un parti ouvertement anti-européen.

Référence:

Conclusions. Conseil européen. 14/12/2013, EUCO 205/12, http://www.consili-um.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/134364.pdf.

2.2. RATIFICATION DU TRAITE BUDGETAIRE

Le Parlement finlandais a ratifié le 21 décembre 2012 le traité budgétaire européen. Ratifié par 12 des 17 pays de la zone euro, le traité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 entre les pays ayant terminé les procédures de ratification. Au niveau de la zone euro, les 3 pays du Benelux n'ont pas terminé la procédure de ratification.

Le 9 avril 2012, le Conseil d'Etat néerlandais avait rendu un avis sur le traité budgétaire. Cet avis considère que la majorité qualifiée inversée est une procédure décisionnelle différente de celle inscrite à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (procédure pour déficit excessif). Cet avis a été publié le 25 juin avec la réaction du gouvernement. Le Conseil d'Etat luxembourgeois a publié le 21 décembre 2012 un rapport sur le traité budgétaire. La loi d'approbation du traité budgétaire implique une dévolution d'attributions des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à des institutions de droit international au sens de l'article 49bis de la

Constitution luxembourgeoise et doit donc être ratifiée par une majorité « constitutionnelle » des deux tiers des députés.

Selon le site du Conseil européen, « la prise de décision dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs sera plus automatique qu'elle ne l'est à présent, les Etats membres de la zone euro ayant consenti à appuyer les propositions ou recommandations d'actes du Conseil soumises par la Commission, à moins qu'une majorité qualifiée d'entre eux s'y opposent. En outre, un Etat membre qui fait l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs devra mettre en place un programme de partenariat budgétaire et économique. Ce programme comprendra une description détaillée des réformes structurelles que l'Etat membre devra mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif».

Selon l'article 13 du traité budgétaire, « le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité ». Les présidents des parlements nationaux du Benelux et des trois autres pays fondateurs (Allemagne, France et Italie), soit des représentants des Six pays fondateurs, se sont réunis à Luxembourg le 11 janvier 2013 afin de commencer les travaux visant à mettre sur pied cette conférence. De grandes orientations ont été esquissées dans un document de travail qui sera soumis aux représentants des parlements des Etats membres de l'UE, qui ont prévu de se réunir en avril 2013 à Nicosie.

Références:

http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public&id=6449.

http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken_in_adviezen/zoekresultaat/?advice-pub_id=10300.

Le « pacte budgétaire » est entré en vigueur le 1er janvier 2013,

http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=fr.

Document de travail de la réunion des Présidents de Parlement des Etats fondateurs de l'Union européenne et du Parlement européen à Luxembourg, le 11 janvier 2013, http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2013/01/chd-conf-tscg/CHD-Document-de-travail-Art-13-TSCG-n-final.pdf.

3. LEGISLATION SOCIALE DE L'UE

3.1. BLOCAGE SUR LA DIRECTIVE DU CONSEIL RELATIVE A LA MISE EN OEUVRE DU PRIN-CIPE DE L'EGALITE DE TRAITEMENT ENTRE LES PERSONNES ET SUR LE DETACHEMENT DES TRAVAILLEURS ET FONDS D'AJUSTEMENT A LA MONDIALISATION

Lors du Conseil Emploi et affaires sociales (EPSCO) du 6 décembre 2012, les blocages n'ont pu être levés sur l'adoption d'une directive horizontale contre les discriminations. Certaines délégations remettent en cause l'opportunité d'une telle proposition qui empiète sur les compétences nationales à certains égards et va à l'encontre des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La sécurité juridique, la répartition des compétences et les conséquences pratiques, financières et juridiques de la proposition sont également en jeu.

La proposition de directive d'exécution relative au détachement des travailleurs a de nouveau été étudiée lors de ce Conseil EPSCO. Les mesures de contrôle nationales et la responsabilité solidaire sont toujours en débat. Le texte précise notamment les éléments constitutifs de la notion de détachement, établit des règles plus claires en vue d'une coopération administrative efficace entre Etats membres. Mais ce sont principalement deux dispositions particulières qui ont opposé les ministres : les mesures de contrôle nationales (article 9) et l'introduction d'un système limité de responsabilité solidaire dans le contexte de la sous-traitance au niveau de l'UE (article 12).

Le Conseil EPSCO avait également été dans l'impossibilité de lever les blocages sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), la Présidence chypriote avait relevé l'opposition de principe de poursuivre le FEM par un « nombre non négligeable » d'Etats membres. Quelques délégations font valoir que le Fonds social européen (FSE) finance des actions similaires (destinées à la réinsertion professionnelle). Des avis divergents se retrouvent sur les dispositions relatives au cofinancement et au préfinancement, ainsi qu'à l'élargissement du champ d'application (y compris l'inclusion des agriculteurs dans la liste des bénéficiaires) du Fonds.

Références:

3206e session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs - Bruxelles, les 6 et 7 décembre 2012 6/12/2012 (Français) - Press: 503 PR CO 69 Nr: 17164/12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lsa/134212.pdf.

Proposition de directive du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, - Rapport sur l'état d'avancement des travaux, Doc 16063/12, 16/11/2012, http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st16/st16063.fr12.pdf.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation pour la période 2014-2020. Rapport sur l'état d'avancement des travaux, 16035/12, 26/11/2012, http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st16/st16035.fr12.pdf.

3.2. NOUVEAU GUIDE SUR LES SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL (SIEG)

La Commission européenne a publié le 19 février, une nouvelle version du guide sur les services d'intérêt économique général (SIEG). Ce guide présente les modalités d'application à ce secteur des règles révisées en matière d'aides d'Etat adoptées par la Commission en décembre 2011 et en avril 2012 (le «paquet Almunia»). Y sont exposées les marges de manœuvre dont disposent les Etats membres pour définir les SIEG, les exigences juridiques à remplir pour la délégation de missions de SIEG et les règles en matière de compensations pour les fournisseurs de SIEG.

Rappelons qu'aux termes de ces nouvelles règles sur les aides d'Etat aux SIEG: - une compensation de service public d'un montant inférieur à 500 000 EUR par entreprise sur trois ans est réputée exempte d'aide d'Etat; - les services sociaux ne sont pas soumis à l'obligation de notification préalable à la Commission, quel que soit le montant de la compensation qu'ils reçoivent; - tous les autres SIEG sont exemptés de notification si le montant de la compensation est inférieur à 15 millions EUR par an; - un examen plus approfondi est prévu pour des compensations d'un montant élevé lorsque les aides prévues présentent un potentiel plus élevé de distorsion de la concurrence dans le marché unique. Le guide fournit également des indications sur la prestation de services sociaux, en plus des autres SIEG (le «Social Investment Package» «soulignera l'importance de services sociaux efficients et de qualité»).

Référence :

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html.

4. LA VOIX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

4.1. DISTANCIATION DE L'ECONOMISTE EN CHEF DU FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI) SUR L'EFFICACITE DES MESURES D'AUSTERITE

En octobre 2012, l'économiste en chef du FMI, Olivier Blanchard, avait présenté des preuves sur la sous-estimation des effets multiplicateurs budgétaires des modèles macro-économétriques utilisés par les organisations internationales. Présenté lors de la réunion annuelle de l'American Economic Association, un autre document, rédigé par l'économiste en chef du FMI, et Daniel Leigh, également économiste du FMI, étudie la relation entre les erreurs de prévision de croissance et l'assainissement budgétaire pendant la crise. Selon eux, « les prévisionnistes ont nettement sous-es-

timé l'augmentation du chômage et la baisse de la demande intérieure associée à la consolidation budgétaire».

Référence :

Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, O. Blanchard and D. Leigh, January 3, 2013.

http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

4.2. L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIL) DEMANDE MOINS D'AUSTERITE ET DAVANTAGE D'INVESTISSEMENT POUR RESOUDRE LA CRISE DE L'EMPLOI DES JEUNES

En juin 2012, l'OIT avait lancé un Appel pour résoudre la crise de l'emploi des jeunes lors de la Conférence internationale du Travail (CIT) organisée à Genève du 30 mai au 14 juin. Début de l'année 2013, Guy Ryder, le Directeur général de l'OIT a plaidé pour moins d'austérité et davantage d'investissements afin de favoriser la reprise de l'emploi lors d'un séminaire sur l'emploi des jeunes organisé à Budapest. Selon lui, les mesures visant à promouvoir l'emploi des jeunes devraient «être exclues des politiques d'austérité et qu'au contraire il convenait d'augmenter les dépenses consacrées à ces programmes». A cette occasion, il s'est réjoui du train de mesures proposé par la Commission européenne en décembre 2012 pour lutter contre le chômage des jeunes. Il a confirmé que l'OIT soutiendrait et coopérerait pleinement avec la Commission européenne pour la mise en œuvre et l'évaluation de l'efficacité des différentes mesures favorisant l'emploi des jeunes au niveau européen. Il a également mis en lumière le soutien de l'OIT «aux négociations bipartites entre les organisations européennes d'employeurs et de travailleurs en vue d'adopter un plan d'action cadre pour l'emploi des jeunes».

Références:

La crise de l'emploi des jeunes : appel à l'action. Résolution et conclusions de la 101e session de la Conférence internationale du Travail, Genève, 2012, http://www.ilo. org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms 187079.pdf.

The youth employment crisis: A call for action Resolution and conclusions of the 101st Session of the International Labour Conference, Geneva, 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf.

Less austerity, more investment needed to tackle youth jobs crisis, 11/01/2013, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_201233/lang-en/index.htm.

4.3. LE MESSAGE DE L'OCDE AU G 20 : LES REFORMES STRUCTURELLES PLUS IMPORTANTES QUE JAMAIS POUR LE RETOUR D'UNE CROISSANCE FORTE ET EQUILIBREE

Depuis 2005, l'OCDE publie chaque année un rapport intitulé *Objectif croissance* qui présente les grandes réformes à entreprendre en priorité pour stimuler l'activité économique et rehausser le niveau de vie dans chacun des pays de l'OCDE. Depuis 2011, le rapport passe également en revue les possibilités de réforme en Afrique du Sud, au Brésil, en Chine, dans la Fédération de Russie, en Inde et en Indonésie (les BRIICS). L'OCDE présente ce rapport comme «une composante majeure de la contribution plus large qu'apporte l'OCDE au Cadre du G20 pour une croissance forte, durable et équilibrée ». En Europe, où le chômage demeure supérieur aux niveaux d'avant la crise, « de nombreux pays (dont le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal, la Slovénie et la Suède) doivent encore réduire les obstacles à la création d'emplois, à l'embauche et à la mobilité des travailleurs, tout en renforçant les incitations à prendre un emploi».

Référence:

Economic Policy Reforms. Going for Growth 2013, OCDE, 15/02/2013, http://www.oecd.org/eco/growth/going-for-growth-2013.htm.

PRIX

Le numéro

En Belgique25,00 EUR
A l'étranger34,00 EUR

L'abonnement annuel (4 numéros)

En Belgique100,00 EUR

A l'étranger136,00 EUR

ISSN: 0035-0834

Numéro de compte : 679-2005863-97

IBAN: BE54 6792 0058 6397

BIC: PCHQBEBB

Les auteurs sont priés d'adresser leurs manuscrits à Monsieur Koen Vleminckx, Conseiller général Service public fédéral Sécurité sociale Finance Tower Boulevard du botanique, 50 bte 135 1000 Bruxelles e-mail : koen.vleminckx@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://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/belgischtijdschrift-voor-sociale-zekerheid.htm

CONSEIL DE REDACTION

PRESIDENT

Jos BERGHMAN, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven. (KU Leuven).

VICE-PRESIDENT

Koen VLEMINCKX, directeur études et publications, SPF Sécurité sociale.

SECRETARIAT

Roland VAN LAERE, SPF Sécurité sociale.

CONSEILLERS SCIENTIFIQUES

Denis BOUGET, professeur à l'Université de Nantes ; Bea CANTILLON, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA) ; Anton HEMERIJCK, professeur à la Vrije Universiteit Amsterdam (VU) ;

Alain JOUSTEN, professeur à l'Université de Liège (ULg) ; Pierre PESTIEAU, professor à l'Université de Liège (ULg) ; Yves STEVENS, professeur à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) ;

Pierre VANDERVORST, professeur à l'Université libre de Bruxelles (ULB) ;

Herwig VERSCHUEREN, professeur à l'Universiteit Antwerpen (UA), professeur invité à la Vrije Universiteit Brussel (VUB); Pascale VIELLE, professeur à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

MEMBRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Isabelle MAQUET, Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et inclusion ;

Muriel RABAU, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne concernant la protection sociale.

MEMBRES DE L'ADMINISTRATION

Frank VAN MASSENHOVE, président du SPF Sécurité sociale ; Tom AUWERS, directeur général, SPF Sécurité sociale ; Jo DE COCK, administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) ;

Anne OTTEVAERE, administrateur général adjoint, Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS); Frank ROBBEN, administrateur général de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS).

COLLABORATEURS PERMANENTS

Françoise GOSSIAU, SPF Sécurité sociale ; Guy RINGOOT, SPF Sécurité sociale.