



Belgique

# Régimes de revenu minimum: panorama et évaluation

Une étude des politiques nationales

Sebastiano Cincinnato et Ides Nicaise  
HIVA – K.U.Leuven

*Avril 2009*

*Clause de non-responsabilité: Le présent rapport reflète l'avis de son/ses auteur(s) et n'implique en aucun cas la responsabilité de la Commission européenne ou des États membres. Il a été rédigé initialement en anglais.*



On behalf of the  
European Commission  
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



**Sommaire**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Résumé .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. Le cadre institutionnel: le droit à l'intégration sociale.....</b>                      | <b>4</b>  |
| 1.1. Mesures de gouvernance: le Centre public d'action sociale .....                          | 5         |
| 1.2. Conditions d'éligibilité .....   | 6         |
| 1.3. Montants du revenu d'intégration.....  | 8         |
| 1.4. Règles de conditionnalité et de durée .....  | 8         |
| 1.5. Lien avec d'autres prestations sociales .....  | 10        |
| 1.6. Transition vers l'emploi .....   | 12        |
| <b>2. Évaluation du droit à l'intégration sociale.....</b>                                    | <b>14</b> |
| 2.1. Champ d'application et recours.....  | 14        |
| 2.2. Adéquation.....  | 18        |
| 2.3. Efficacité .....   | 19        |
| 2.4. Les transferts entre le chômage et les CPAS .....  | 21        |
| <b>3. Lien entre le droit à l'intégration sociale et la stratégie d'inclusion active.....</b> | <b>24</b> |
| 3.1. Le revenu minimum et les programmes pour l'emploi.....                                   | 24        |
| 3.2. Accès à des services de qualité.....   | 25        |
| <b>Références .....</b>   | <b>28</b> |

## Résumé

En termes de conception institutionnelle, les régimes de revenu minimum belges sont clairement définis et bien intégrés au système de protection sociale. Le «droit à l'intégration sociale», formalisé par la loi du 26 mai 2002, a remplacé la loi précédente sur le «minimex». La nouvelle loi couvre tous les aspects de la question, depuis les conditions d'éligibilité jusqu'aux dispositions de gouvernance. Les six conditions d'éligibilité sont l'âge, la nationalité, le lieu de résidence, le manque de ressources financières, la volonté de travailler et la prise en compte des autres droits sociaux. Sa mise en œuvre pratique est assurée par des organismes municipaux, les Centres publics d'action sociale. L'allocation d'intégration sociale (appelée «revenu d'intégration») est pour l'essentiel une prestation résiduelle, mais le cumul avec d'autres ressources est possible dans certaines limites.

Le revenu d'intégration peut être remplacé ou complété par d'autres prestations d'aide sociale. Le retour vers l'emploi (ou toute autre forme d'intégration sociale) est un autre élément clé du droit à l'intégration sociale. En fait, la loi stipule que l'intégration sociale peut être garantie par la prestation d'un revenu d'intégration ou d'une aide au retour vers l'emploi. Le montant des prestations est réglementé par la loi et par un arrêté royal. Il dépend du type du ménage (famille, personne isolée ou cohabitante). Il n'existe pas de limite de durée spécifique, mais le droit à l'intégration sociale est révisé au moins une fois par an. Enfin, la loi de 2002 indique les règles d'application. Elles sont particulièrement strictes pour les Centres publics d'action sociale. Le bénéficiaire est tenu d'être coopératif et de bonne foi.

En termes de champ d'application, le droit à l'intégration sociale est quasiment universel. Il existe toutefois un groupe à risque important, celui des immigrés sans papiers: leur seule revendication possible est celle du droit aux soins médicaux d'urgence. Cette quasi-universalité reste donc plutôt théorique. En effet, des études basées sur des données des années 90 ont montré qu'une proportion importante d'ayants droit ne sont pas bénéficiaires. En l'absence d'études plus récentes, il est impossible d'évaluer la situation actuelle. De plus, le revenu d'intégration ne suffit pas à dépasser le seuil de pauvreté. Des prestations complémentaires et des aides en nature peuvent être allouées pour combler cet écart, mais des obstacles importants peuvent empêcher les bénéficiaires de faire valoir l'ensemble de leurs droits.

Enfin, le droit à l'intégration sociale en général et le revenu d'intégration en particulier sont de vraies incitations au travail. L'importance de l'incitation dépend toutefois du type du ménage et du type d'emploi. En général, les emplois à temps partiel sont moins incitatifs que ceux à temps plein, surtout pour les ménages à un seul salaire. Avec un emploi à temps plein, les parents isolés et les ménages à un seul salaire et avec enfants se retrouvent dans une situation moins favorable.

En matière d'emploi et de formation, les Centres publics d'action sociale proposent des programmes pour l'emploi (article 60, paragraphe 7, article 61, ACTIVA, mesure SINE, programmes de transition professionnelle et «intérim d'insertion»). L'efficacité de ces programmes dépend de leur objectif. Ceux qui cherchent à rétablir les droits à la sécurité sociale des bénéficiaires du revenu minimum ont plus de mal à réintégrer ces personnes au marché du travail sur le long terme que les programmes d'activation de l'emploi purs et simples.

L'accès à des services de qualité est garanti essentiellement par le droit à l'aide sociale. Ce droit englobe une large gamme de services, qui vont du soutien financier à l'aide médicale et aux infrastructures de logement. Il est difficile de calculer l'impact de ce type de services.

## 1. Le cadre institutionnel: le droit à l'intégration sociale

Les régimes de revenu minimum belges appartiennent à un cadre institutionnel plus vaste appelé le «droit à l'intégration sociale». Ce droit a été formalisé par la loi du 26 mai 2002 sur le droit à l'intégration sociale et par les arrêtés royaux correspondants. Il est vaste dans le sens où son objectif principal n'est pas uniquement de garantir à tous une allocation financière minimale (le revenu d'intégration). Le droit à l'intégration sociale est envisagé comme un droit dynamique. On craint que la simple allocation d'un revenu d'intégration ne pousse les bénéficiaires à se résigner à leur sort. Or l'objectif, c'est que chacun trouve sa place dans la société, contribue solidairement à son développement et ait des possibilités d'émancipation personnelle (De Kamer, 2002, p.4). Le droit à l'intégration sociale n'est donc pas seulement un droit individuel mais aussi un objectif. Pour l'atteindre, la législation propose trois instruments importants: le revenu d'intégration (1) et/ou l'emploi (2). Tous deux peuvent être intégrés dans un projet individualisé d'intégration sociale (3). Ces trois instruments sont analysés plus en détails dans les paragraphes suivants.

Il serait inexact de croire qu'avant la loi sur le droit à l'intégration sociale, il n'existait aucun cadre institutionnel pour les régimes de revenu minimum belges. Les lois des années 70 garantissaient déjà le droit à un niveau de subsistance<sup>(1)</sup>. Mais la nouvelle stratégie d'aide publique vis-à-vis des régimes de revenu minimum et son évolution vers une approche plus active et plus émancipatrice ne devient visible qu'au milieu des années 90. L'article 23 de la Constitution belge, en vigueur depuis 1994, stipule que tout être humain a droit à une vie humainement digne. Dignité humaine signifie, entre autres, le respect de droits sociaux et économiques, le droit à l'aide sociale et au développement culturel et social. Le principal apport de la loi de 2002 a été de formaliser ce virage vers l'émancipation. Elle propose une présentation initiale (qui doit encore être interprétée de façon correcte) de certains aspects tels que les conditions d'éligibilité, les passerelles vers d'autres prestations sociales, la transition vers l'emploi, le montant des allocations, la durée des prestations, les règles de conditionnalité et les dispositions de gouvernance. Ces aspects seront analysés dans les paragraphes suivants.

Pour bien comprendre les régimes de revenu minimum en Belgique, il est nécessaire de faire une distinction formelle entre le «droit à l'intégration sociale» et le «droit à l'aide sociale». Les deux sont évidemment intercorrélés, mais peuvent être considérés, dans une certaine mesure, comme des concepts distincts. Le droit à l'intégration sociale est présenté essentiellement comme une passerelle vers l'emploi et/ou l'octroi d'un revenu d'intégration. La stratégie adoptée vis-à-vis du revenu minimum et de la pauvreté est de nature plus structurelle. En d'autres termes, le droit à l'intégration sociale est un droit qui peut être effectivement revendiqué devant des cours de justice. Le droit à l'aide sociale regroupe différentes formes de soutien proposées par les Centres publics d'action sociale<sup>(2)</sup>:

- pour les ménages bénéficiant du droit à l'intégration sociale (le revenu d'intégration), elle peut inclure un soutien financier *supplémentaire*;
- les ménages inéligibles à l'«intégration sociale» conservent leur droit légal à l'aide sociale, qui peut prendre la forme d'un soutien financier équivalent au revenu d'intégration ou d'aides en nature. Il peut s'agir notamment d'aide médicale d'urgence (pour les immigrés sans papiers), de soutien financier pour les frais médicaux et de logement, d'allocations familiales supplémentaires, etc.

<sup>1</sup> Il s'agit essentiellement de la loi du 7 août 1974 sur la création d'un droit au niveau de subsistance et, dans une moindre mesure, de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les Centres publics d'action sociale.

<sup>2</sup> CPAS/OCMW, organismes responsables de la mise en œuvre des politiques d'aide et d'intégration sociales (voir section 1.1).

Le cadre (juridique) de ces mesures de soutien étant relativement limité, les Centres publics d'action sociale ont davantage de responsabilités dans l'octroi de ces aides (ils disposent d'une compétence plus discrétionnaire dans l'attribution des aides sociales). En d'autres termes, le droit à l'aide sociale est composé d'une grande variété d'instruments conçus pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, mais les procédures d'application de ces instruments ne sont pas explicitement définies, du moins aux niveaux national et régional, et cela complique les procédures juridiques. De plus, l'allocation de l'aide sociale est détachée des prestations d'intégration sociale, même si elle peut venir en complément.

Nous limiterons ici notre présentation des régimes de revenu minimum au droit à l'intégration sociale. Les autres types d'aide sociale sont très différents d'une commune à l'autre (Van Mechelen et Bogaerts, 2008). Une étude systématique nous conduirait donc à une digression trop éloignée de l'objectif premier de ce rapport.

### 1.1. Mesures de gouvernance: le Centre public d'action sociale

Les régimes de revenu minimum (ceux d'intégration sociale comme ceux d'aide sociale) sont pris en charge à deux niveaux d'intervention politique. Les décisions essentielles sont prises au niveau fédéral. Le Parlement fédéral est responsable du cadre juridique. Mais depuis l'adoption de la loi de 2002, ses interventions sont limitées et la plupart des décisions sont prises par le gouvernement. Le ministère de l'Intégration sociale (soutenu par le Service public fédéral de programmation Intégration sociale, lutte contre la pauvreté, économie sociale et politique des grandes villes) est la principale entité agissant au nom du gouvernement fédéral. La plupart des amendements des régimes de revenu minimum sont le fruit d'interventions gouvernementales (arrêtés royaux, circulaires) <sup>(3)</sup>. Un troisième acteur entre en jeu, même si c'est dans une moindre mesure: les tribunaux du travail. Leur compétence n'est pas décisive en tant que telle, mais ils ont au fil du temps établi de nombreuses jurisprudences dans des affaires ayant trait aux régimes de revenu minimum. Ces jurisprudences guident l'interprétation du cadre juridique (conditions d'éligibilité et règles de conditionnalité, voir paragraphes ci-dessous).

Le deuxième niveau d'intervention politique est le plus important: c'est celui de la commune. En fait, les Centres publics d'action sociale (CPAS) sont chargés de la remise effective des prestations de revenu minimum, d'intégration sociale et d'aide sociale <sup>(4)</sup>. Dans le domaine de l'intégration sociale (revenu d'intégration et/ou emploi), comme il existe un cadre juridique uniforme, les CPAS ne jouissent que de très peu de compétences discrétionnaires. Dans le domaine de l'aide sociale en revanche, les pratiques sont très différentes. Ceci n'est pas un inconvénient en soi. Cette compétence discrétionnaire garantit que les interventions des CPAS peuvent s'adapter aux conditions sociales et aux besoins sociaux rencontrés (qui diffèrent selon les communes et les personnes). L'inexistence de réglementations normatives dans le domaine de l'aide sociale peut toutefois être contreproductive en générant une insécurité juridique et des inégalités de traitement des bénéficiaires (Van Mechelen et Bogaerts, 2008; Steenssens et al., 2007). Ce problème est complexe, mais le développement de normes supracommunales et de mesures de mise en application de l'aide sociale pourrait être un début de solution.

Le CPAS est organisé en quatre niveaux. Le premier est composé du personnel du centre, d'un secrétaire (intermédiaire entre les encadrants et le personnel), d'un «receveur» (qui collecte les fonds et effectue les paiements approuvés par l'encadrement) et d'au moins un assistant social. Les contacts

<sup>3</sup> Pour une présentation de ces interventions et des informations plus détaillées sur les programmes de revenu en Belgique, veuillez consulter le site Web du Service public fédéral Intégration sociale, <http://www.mi-is.be>. D'autres informations détaillées sont disponibles sur le site Web du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <http://www.luttepauvrete.be>.

<sup>4</sup> La Belgique compte 589 communes.

entre les demandeurs de prestations et le CPAS sont gérés par les assistants sociaux. Le deuxième niveau est le Conseil d'action sociale (CAS). Il est composé de 9 à 15 membres (selon la taille de la commune) élus par le Conseil municipal et remplacés à chaque élection municipale (tous les 6 ans). Les membres du CAS appartiennent à différents partis politiques (majorité et opposition). Le CAS est l'organe décisionnel du CPAS (approbation ou refus d'octroi du revenu d'intégration ou prise de sanctions contre les bénéficiaires du revenu minimum). Le Conseil du CPAS, le troisième niveau, est responsable de la gestion quotidienne. Il est composé de membres du CAS. Enfin, le CAS peut créer des Comités spéciaux. Ces comités sont, dans les limites du cadre juridique, dotés de compétences dans des domaines spécifiques (services sociaux, emploi, revenu d'intégration et logement).

## 1.2. Conditions d'éligibilité

La loi sur l'intégration sociale (article 3) stipule les six conditions que toute personne doit remplir pour avoir droit à l'intégration sociale:

- avoir sa résidence effective en Belgique;
- être majeure ou assimilée à une personne majeure;
- posséder la nationalité belge ou appartenir à une des catégories de personnes suivantes: citoyens européens, étrangers inscrits au registre de la population, réfugiés reconnus ou apatrides;
- ne pas disposer de ressources suffisantes;
- être disposée à travailler, à moins d'empêchements pour raisons de santé ou d'équité;
- faire valoir ses droits aux prestations disponibles en vertu de la législation sociale belge et étrangère.

La première condition, celle de la condition de résidence, est interprétée avec flexibilité. Le droit à l'intégration sociale n'est pas nécessairement conditionné au fait de disposer d'une adresse de résidence légale dans un secteur municipal défini. Dans le cas des sans-abri, par exemple, les tribunaux considèrent un foyer comme une résidence effective, même lorsqu'il est situé dans une commune différente du lieu de résidence enregistré (Simoens et al., 2006). En fait, une étude de la jurisprudence de 2006 montre que les conditions de résidence sont interprétées en termes d'«affinité» plutôt qu'en termes géographiques. Le droit à l'intégration sociale n'est ouvert qu'aux personnes disposant de liens solides avec la Belgique (Versailles et al., 2008). Cette interprétation a toutefois des conséquences pour les demandeurs d'asile et les immigrés clandestins (voir ci-dessous).

Concernant la deuxième condition, il convient de mentionner que dans des circonstances spécifiques, les mineurs peuvent être traités comme des adultes (de plus de 18 ans): par exemple, les mineurs émancipés par le mariage et les mineurs attendant un enfant ou déjà parents peuvent compter sur la solidarité sociale. On constate néanmoins des tensions latentes entre la solidarité proposée par le droit à l'intégration et la solidarité familiale (Simoens et al., 2006). Dans les faits, la priorité est donnée à la solidarité familiale. Si les mineurs peuvent voir leurs besoins satisfaits grâce aux liens familiaux, ils ne peuvent pas faire appel à l'intégration sociale. Lorsqu'il peut être démontré que les liens familiaux ont été rompus, le droit à l'intégration sociale peut alors être revendiqué.

Un traitement spécial est réservé au groupe d'âge des 18-25 ans: les CPAS doivent fournir à ces jeunes des conseils spécifiques permettant insertion socio-professionnelle et accès à l'emploi (Versailles et al.,

2008). Un contrat d'emploi direct peut être conclu en application de l'article 60, paragraphe 7 ou l'article 61 de la loi organique des Centres publics d'action sociale (8 juillet 1976). Le CPAS et le bénéficiaire peuvent aussi convenir d'un «projet individualisé d'intégration sociale». Ce contrat a pour vocation de guider le demandeur vers l'insertion socio-professionnelle et l'emploi grâce à des études, une formation ou une recherche d'emploi.

À première vue, le critère de nationalité est vaste. Il n'englobe pas uniquement les Belges et les Européens, mais aussi les autres étrangers et leurs familles. Ceci peut être interprété comme le signe d'une volonté d'intégrer davantage de personnes au dispositif (Simoens et al., 2006). Dans une certaine mesure, l'intention d'intégrer *structurellement* plus de gens à la société belge peut être démontrée. Les groupes spécifiquement ciblés sont clairement définis. Comparativement au contexte antérieur à 2002, la situation s'est détériorée pour certains groupes, comme les demandeurs d'asile. Avant 2002, les demandeurs d'asile pouvaient obtenir un revenu d'intégration, mais l'introduction de la condition de «liens solides avec la Belgique» restreint cette possibilité. Les demandeurs d'asile ne sont toutefois pas livrés à eux-mêmes. Durant la procédure de demande d'asile, ils sont logés dans des centres qui pourvoient à leurs besoins de base. Il reste néanmoins difficile d'intégrer la société belge (en tissant des liens solides) lorsque l'on vit dans un espace écarté du reste de la société.

La situation des immigrés sans papiers est plus précaire. Le cadre juridique ne leur donne aucun droit à l'intégration sociale. Ils doivent au contraire assurer leur propre subsistance. En cas d'urgence médicale toutefois, ils peuvent obtenir l'aide des CPAS. Soulignons néanmoins qu'il existe une certaine ambiguïté dans la législation belge. Tandis que l'article 23 de la Constitution belge garantit le droit à une vie humainement digne à *tous les êtres humains*, pour les demandeurs d'asile, cette garantie n'est reprise ni dans la loi sur l'intégration sociale ni dans aucune autre loi à ce sujet.

Dans la vérification de l'insuffisance des ressources du demandeur, le CPAS a charge de preuve. Son calcul prend en compte toutes les ressources possibles du demandeur, mais aussi des personnes cohabitant avec le demandeur. L'intégration personnelle et la dignité humaine étant deux concepts importants du droit à l'intégration, le CPAS (et les tribunaux en cas de procès) a un certain degré de liberté dans le choix des ressources prises en compte dans le calcul (Simoens et al., 2006). En d'autres termes, si toutes les ressources disponibles ne permettent pas au demandeur d'atteindre ces deux principes, ses ressources sont considérées insuffisantes. En outre, la dépendance totale envers le revenu d'un cohabitant est considérée comme un obstacle à l'intégration et au développement personnels.

Si le critère de «disposition au travail» est repris dans la plupart des lois de revenu minimum dans le monde, on peut estimer que les sanctions pour non-conformité sapent en fait le droit absolu à une vie digne. De plus, les chances de chacun sur le marché du travail dépendent des compétences linguistiques, sociales et professionnelles acquises. Dans la plupart des cas, ces compétences doivent être développées pour une bonne intégration socioprofessionnelle. Si le cadre juridique autorise une interprétation stricte, cette disposition au travail ne doit pas être interprétée de façon trop littérale (Simoens et al., 2006). Elle signifie que les demandeurs ne doivent pas se résigner à leur destin mais doivent chercher activement à améliorer leur situation. Par ailleurs, cette disposition au travail ne conduit pas nécessairement à l'emploi. Dans la pratique, la participation à un programme d'éducation, de formation ou autre forme d'«activation sociale» peut être considérée comme une preuve suffisante d'engagement. Quoi qu'il en soit, cette condition doit être interprétée comme un «engagement à l'effort» plutôt qu'une «obligation de résultat» de la part du demandeur.

Enfin, tout demandeur doit faire valoir ses droits à tout autre revenu. Ceci indique la nature essentiellement résiduelle du droit à l'intégration sociale. Par autres sources de revenu, il faut comprendre sources sociétales, mais aussi familiales: en d'autres termes, les allocations chômage, les

allocations d'invalidité, les allocations familiales et pensions alimentaires, le transfert d'allocations pour enfant à charge (pour les jeunes isolés), etc.

### 1.3. Montants du revenu d'intégration

Le revenu d'intégration n'est pas le seul régime de revenu minimum, mais c'est la seule prestation financière structurelle qu'offre le droit à l'intégration sociale. Trois montants sont proposés en fonction du type de ménage <sup>(5)</sup>:

|   |                                   |            |
|---|-----------------------------------|------------|
| ▪ | catégorie 1: personne cohabitante | 474,37 EUR |
| ▪ | catégorie 2: personne isolée      | 711,56 EUR |
| ▪ | catégorie 3: famille              | 948,74 EUR |

Toute personne vivant avec une ou plusieurs personnes avec qui elle partage la gestion du ménage est dite *personne cohabitante*. Toute personne ayant à sa charge au moins un mineur non marié a droit au montant accordé aux *familles*. Si cette personne vit avec un conjoint (légal), ce montant couvre le demandeur et son ou sa conjoint(e). Ces montants sont ajustés à la baisse en fonction des ressources du demandeur. Pour les personnes isolées, le calcul ne tient compte que des ressources personnelles. Pour les familles, ce sont les ressources de tous les membres qui sont prises en compte (en pratique, celles du demandeur et de son conjoint). Les cohabitants obtiennent généralement la totalité du montant prévu, mais les CPAS considèrent aussi les moyens des autres cohabitants comme des ressources.

### 1.4. Règles de conditionnalité et de durée

Les règles de conditionnalité et les sanctions et exclusions rattachées au droit à l'intégration sociale sont strictement réglementées par la loi. L'autonomie du CPAS est ainsi limitée afin de protéger les demandeurs des décisions arbitraires. La loi garantit (ou du moins tente de garantir) un traitement égal à tous les demandeurs (Simoens et al., 2006). Ces règles de conditionnalité sont particulièrement strictes pour les CPAS. Le bénéficiaire est tenu d'être coopératif et de bonne foi. Seule la transgression avérée de ces deux principes peut conduire à la sanction ou à l'exclusion du demandeur ou du bénéficiaire.

Les règles de conditionnalité peuvent être sous-divisées en quatre phases. La première est le *devoir de communication d'informations complètes et véridiques*. Le CPAS est tenu de communiquer au demandeur toutes informations utiles, par écrit. Il doit l'informer des règles d'éligibilité et de conditionnalité, du montant de la prestation, de la méthode de calcul utilisée, de sa possibilité de se faire entendre, de ses droits dans la négociation d'un contrat de travail ou d'un projet individualisé d'intégration sociale. Ces informations doivent être précises, complètes, fournies gratuitement, dans une langue compréhensible et dans les 45 jours suivant la demande. Ensuite, le CPAS est tenu de rassembler toutes les informations manquantes (si nécessaire) pour évaluer correctement le droit du demandeur à l'intégration sociale. Enfin, le projet individualisé d'intégration sociale doit être négocié. S'il est imposé, un projet individualisé est considéré comme inefficace en termes d'intégration sociale. Le demandeur peut se faire assister d'une tierce personne s'il a besoin d'aide dans la négociation. Il est important de préciser que le manque de coopération du demandeur ne génère en principe aucune sanction. Au contraire, le CPAS est tenu de combler le manque éventuel d'informations. En revanche, la communication d'informations erronées de la part du demandeur est sanctionnée (le remboursement de

<sup>5</sup> Il s'agit ici des montants indexés au 1<sup>er</sup> septembre 2008 (<http://www.mi-is.be>).



la prestation ou du montant reçu à tort peut être réclamé). Mais le CPAS doit jouer un rôle actif dans la collecte des informations. Ceci doit en principe éviter que le demandeur n'abuse son assistant social.

La *soumission de la demande* de revenu d'insertion est également soumise à conditions. En principe, elle peut être présentée par le demandeur ou par le CPAS. Les compétences de ce dernier en la matière sont intéressantes. Il est reconnu que certaines barrières sociales et psychologiques (la honte, par exemple) empêchent certaines personnes éligibles de soumettre leur demande (voir par exemple Hermans et al., 2004; Steenssens et al., 2007). Certaines organisations sociales revendiquent donc la reconnaissance automatique du droit à l'intégration sociale. La Banque carrefour de la sécurité sociale pourrait permettre de détecter les ménages potentiellement éligibles, mais il convient de se demander si une demande formulée par un tiers (ou un octroi automatique) est à conseiller. En effet, selon la philosophie de la loi, le droit à l'intégration sociale exige aussi la participation active du demandeur. Cette possibilité soulève aussi des questions de respect de la vie privée. Quoi qu'il en soit, le choix entre les différentes options est davantage guidé par des arguments d'ordre moral que par des arguments «objectifs». Il n'en reste pas moins que certaines personnes éligibles ne revendiquent pas leur droit à l'intégration sociale et doivent donc vivre dans la pauvreté. Il est particulièrement important de faire tomber les barrières qui les empêchent de formuler cette demande, qu'elles soient sociales, psychologiques, morales, informationnelles ou autres.

Avant la décision finale, l'évaluation de la demande relève uniquement de la compétence du CPAS. Le centre doit déterminer si le demandeur remplit les conditions d'éligibilité. Lors de cette évaluation, il doit prendre en compte l'état des besoins du demandeur. Ce dernier conserve toutefois la possibilité de faire appel de la décision du centre et dans ce cas, c'est un tribunal qui évalue sa demande.

Troisièmement, chaque CPAS est tenu de respecter des règles spécifiques dans l'*examen de la demande*. Il doit notamment mener une enquête sociale et entendre le demandeur. Une enquête sociale est demandée au moment de l'octroi du droit à l'intégration sociale, de la révision ou de la révocation d'une décision, ou en cas de suspension du revenu d'intégration. Chaque enquête doit se conformer à un certain nombre de règles qui garantissent l'objectivité du droit à l'intégration sociale. Seuls les assistants sociaux (répondant à des qualifications strictes sous peine de nullité) sont en droit de mener une enquête sociale. Cette enquête doit respecter la dignité et la vie privée des demandeurs ou bénéficiaires. Elle a pour but de vérifier l'éligibilité du demandeur, la légitimité de la demande et d'identifier les mesures d'aide les plus appropriées. Les résultats de l'enquête sociale peuvent ensuite être résumés de façon précise dans un rapport écrit que le demandeur doit avaliser par sa signature. Notons que ces règles définissent les circonstances idéales d'une enquête sociale en termes de respect des droits de défense du demandeur. Mais toutes les procédures ne sont pas clairement définies par la loi <sup>(6)</sup>. Cela génère une insécurité juridique supplémentaire pour les demandeurs et les bénéficiaires. Comme indiqué précédemment, au sein des CPAS, la frontière entre décision discrétionnaire et arbitraire peut parfois être très mince.

Avant de prendre une quelconque décision concernant un revenu d'intégration (attribution, refus, révision, sanction ou retrait), un projet individualisé d'intégration sociale ou une intégration sociale par l'emploi, le CPAS a l'obligation d'entendre la personne concernée. La loi donne ainsi au demandeur ou au bénéficiaire la possibilité de se défendre avant que le centre ne prenne une décision. Ce dernier doit informer la personne concernée de cette possibilité par écrit et dans une langue compréhensible. Une tierce partie peut assister, voire représenter le demandeur ou bénéficiaire.

<sup>6</sup> Sur quoi l'enquête sociale doit-elle porter? Le travailleur social est-il obligé de faire un rapport écrit? Y a-t-il sanction lorsqu'aucun rapport n'est rédigé? Y a-t-il sanction lorsque des personnes non compétentes prennent des décisions, lorsque l'enquête sociale manque de profondeur ou lorsque le rapport écrit n'est pas signé par les deux parties? (Simoens et al., 2006).

Enfin, le CPAS doit suivre un certain nombre de règles lorsqu'il prend sa *décision finale*. En premier lieu, les décisions doivent être prises dans les 30 jours suivant la réception de la demande. En cas d'incompétence territoriale, le délai reste le même. Si la décision n'est pas prise dans ce délai de 30 jours, le centre doit fournir son assistance jusqu'à la prise de décision finale. Par ailleurs, toute décision est motivée par des principes spécifiques, d'ordre légal et factuel. Le demandeur doit être capable de comprendre la portée de la décision en lisant ce qui est la motive. Les facteurs de motivation doivent donc être rédigés dans une langue compréhensible. La décision doit en outre être notifiée au demandeur dans les huit jours par courrier recommandé. Elle est effective dès la date d'application. Le revenu d'intégration est versé dans les 15 jours suivant la décision et tout retard de paiement donne droit à des intérêts, à moins qu'il ne soit justifié. En principe, le remboursement du revenu d'intégration est interdit, mais il peut être demandé dans quelques rares cas spécifiés par la loi, à savoir en cas de révision rétrospective. Le CPAS peut également imposer une sanction au bénéficiaire de la prestation. Si le demandeur ou le bénéficiaire fait une déclaration inexacte ou incomplète, le centre peut décider de suspendre partiellement ou totalement le paiement du revenu d'intégration, sur une durée maximale de 6 mois. En cas de mensonge avéré, la suspension peut durer jusqu'à 12 mois. Le non-respect des termes du projet individualisé d'intégration sociale, s'il n'est pas légitimement justifié, peut également induire des sanctions. Pour être plus précis, il peut conduire à la suspension partielle ou totale du revenu d'intégration (sur une durée d'un mois maximum). La prononciation de sanctions est soumise à des procédures strictes. La violation de ces procédures peut entraîner la révocation de la décision du centre par un tribunal administratif.

Toute décision prise par le CPAS peut être remise en cause par le demandeur, pour lequel le délai d'appel est de trois mois. En cas d'appel, les tribunaux ont autorité pour prononcer une décision contraignante. En fait, les tribunaux du travail ont une compétence substitutive: dans certains cas, ils peuvent s'arroger les compétences des CPAS et prendre les décisions à leur place.

Le droit à l'intégration sociale n'est pas un droit acquis. Il est toujours temporel. Cette temporalité ne signifie pas qu'il existe une période d'assistance définie au-delà de laquelle le droit à l'intégration sociale expire. Il signifie que le droit à l'intégration sociale, quelle que soit la forme qu'il prend, est révisable. La révision du droit à l'intégration sociale peut être demandée par le CPAS ou par le bénéficiaire, mais doit être réalisée au moins une fois par an. Le principal objectif de cette procédure est de vérifier si les conditions d'éligibilité sont toujours remplies. Un changement dans la situation du bénéficiaire peut modifier les paramètres d'interprétation de son droit à l'intégration sociale, voire suspendre ce droit.

### 1.5. Lien avec d'autres prestations sociales

Le revenu minimum garanti par le droit à l'intégration sociale est essentiellement une prestation résiduelle. L'une des conditions d'éligibilité stipule en effet que tous les demandeurs doivent d'abord faire valoir leurs droits aux autres prestations sociales. Si le demandeur semble disposer de moyens suffisants, il n'est pas autorisé à recevoir un revenu d'intégration. Il est toutefois possible de combiner les allocations de chômage ou toute autre prestation sociale avec le revenu d'intégration. Dans ce cas, le demandeur ne reçoit pas l'intégralité du montant du revenu d'intégration, mais la différence entre la prestation sociale en question et le revenu d'intégration. Prenons l'exemple (fictif) d'une mère célibataire travaillant à mi-temps avec deux enfants à charge. Suite à une restructuration, la mère est licenciée et perçoit des indemnités de chômage. Cette allocation est un pourcentage du salaire précédemment perçu. Parce que la mère ne travaillait qu'à mi-temps, elle perçoit une allocation nette de 600 EUR. Dans sa situation familiale, elle a droit à un revenu d'intégration de 948,74 EUR. Si elle dépose une demande de revenu d'intégration, elle recevra un complément de 348,74 EUR. En pratique toutefois, la

plupart des prestations sociales, en particulier les allocations de chômage, sont supérieures au revenu d'intégration.

Si les allocations de chômage sont généralement peu élevées, elles reposent sur un principe d'assurance tandis que le revenu d'insertion repose sur un principe d'assistance. Ceci induit une tension intentionnelle entre l'indemnité de chômage et le revenu d'intégration, qui doit encourager les bénéficiaires de revenu d'intégration à gagner le marché du travail. En intégrant le marché du travail, ces bénéficiaires accumulent des droits sociaux et en particulier des droits aux allocations de chômage.

Dans des circonstances spécifiques, le revenu d'intégration peut lui aussi être cumulé. Afin d'encourager les bénéficiaires à accepter des offres d'emplois ou de participer à des formations professionnelles, les primes ou revenus correspondants sont exemptés. Pendant trois ans, seuls les revenus supérieurs à 216,69 EUR par mois (en 2009) sont pris en compte dans le calcul du revenu d'intégration. Pour les étudiants, cette exonération vaut pour toute la durée de leur cursus d'études. Elle est de 60,44 EUR/mois si l'étudiant est boursier et de 216,69 EUR/mois s'il ne l'est pas. Les personnes ayant une activité artistique intermittente sont exonérées à hauteur de 2600,27 EUR/an (SPP Intégration Sociale, 2005).

Comme indiqué précédemment, le CPAS peut financer une vaste palette de frais par le levier du droit à l'aide sociale. À cet égard, le centre dispose d'une compétence discrétionnaire. Par exemple, un CPAS peut considérer que le revenu d'intégration est insuffisant et offrir au bénéficiaire un soutien financier supplémentaire. Les procédures sont toutefois différentes d'un centre à l'autre et ne sont pas toujours harmonisées au sein d'un même centre. Certaines procédures et contributions financières sont (plus ou moins) standardisées. Nous n'en donnerons pas ici la liste exhaustive, mais en parcourons rapidement les composants les plus importants.

L'un des principaux composants a trait aux frais de logement. En fait, le CPAS peut proposer des allocations logement ou financer une caution. Cette caution, qui peut se monter à deux mois de loyer, peut représenter un coût prohibitif pour les familles pauvres. L'énergie est aussi un poste de dépense coûteux pour les familles défavorisées. Deux structures ont été créées pour gérer ce problème, le Fonds social chauffage et le Fonds énergie. La première permet au CPAS de contribuer aux frais de chauffage des personnes éligibles <sup>(7)</sup>. La seconde est un fonds de solidarité fédéral qui finance, entre autres, les initiatives spéciales des CPAS. Ces derniers sont notamment invités à mettre en place des services de médiation en matière d'endettement et de conseil en gestion budgétaire. Ils peuvent aussi aider les demandeurs en cas de problèmes de paiement et régler les factures en souffrance ou développer une politique sociale préventive sur l'énergie. Les CPAS peuvent aussi accorder une prime à l'installation, qui est plus spécifiquement destinée aux sans-abri, mais qui peut être allouée à d'autres personnes dans des circonstances définies. La prime est un supplément de 100 % au revenu d'intégration lorsqu'une personne sans abri trouve un logement. Cette prestation n'est allouée qu'une fois.

Les centres peuvent aussi participer aux frais médicaux, par le biais de la carte médicale par exemple. Ce système est destiné aux groupes vulnérables. Les détenteurs de cette carte sont dégagés de l'obligation de régler eux-mêmes leurs frais médicaux, qui sont directement facturés aux Centres. Ces derniers participent également aux frais médicaux des immigrés sans papiers lorsqu'un médecin diagnostique un cas comme urgent.

Les familles avec enfants reçoivent le revenu d'intégration le plus élevé et peuvent en supplément revendiquer des allocations familiales. La somme attribuée dépend du nombre d'enfants et

<sup>7</sup> Pour plus d'informations sur les conditions d'éligibilité, veuillez consulter le site <http://www.verwarmingsfonds.be>.

du régime: le montant de base est de 78 EUR ou de 83,40 EUR pour le premier enfant, de 154,33 EUR pour le deuxième et de 230,42 EUR par enfant supplémentaire <sup>(8)</sup>. Les enfants reçoivent aussi un supplément mensuel en fonction de leur âge: 28,98 EUR entre 6 et 11 ans, 44,27 EUR entre 12 et 17 ans et 48,86 EUR ou 56,29 EUR entre 18 et 24 ans. Chaque enfant peut recevoir en sus une allocation annuelle: 53,06 EUR entre 6 et 11 ans, 74,29 EUR entre 12 et 17 ans et 25 EUR entre 18 et 24 ans. Enfin, un supplément de 42,46 EUR pour le premier enfant, 26,32 EUR pour le deuxième et 21,11 EUR pour chaque enfant supplémentaire est accordé aux familles monoparentales ou de 4,62 EUR aux autres types de familles.

## 1.6. Transition vers l'emploi

Pour faciliter la transition vers l'emploi, les CPAS peuvent utiliser deux approches distinctes (SPP Intégration Sociale, 2006b):

- le centre intervient comme employeur ou conseiller;
- le centre participe aux coûts des mesures d'activation.

La première approche se décompose en deux mesures. La première valide la prise en charge du bénéficiaire par application de l'article 60, paragraphe 7 <sup>(9)</sup> de la loi sur les CPAS. Le centre peut jouer le rôle d'employeur, rôle que peut aussi jouer une tierce partie mais c'est le plus souvent le CPAS qui prend cette charge. Dans les deux cas, le centre est subventionné par le gouvernement fédéral. L'objectif de cette mesure est de réintégrer les personnes exclues sur le marché du travail et dans le système de sécurité sociale. En cas d'emploi à temps plein, la subvention équivaut au montant maximum du revenu d'intégration. En cas d'emploi à temps partiel (qui ne doit pas être inférieur à un mi-temps), la subvention est de 500 EUR/mois ou de 625 EUR/mois lorsque le bénéficiaire a moins de 25 ans. Le bénéficiaire peut aussi être employé dans un projet d'économie sociale. La subvention correspond au montant brut du revenu (limité à 22 663,65 EUR/an <sup>(10)</sup>). La deuxième mesure est activée par l'application de l'article 61 <sup>(11)</sup>. Son objectif est le même que celui de la première mesure. L'accent est mis toutefois sur la réinsertion «indirecte» sur le marché du travail privé, le CPAS n'agissant qu'en qualité d'«employeur intermédiaire». La subvention (elle aussi prise en charge par le gouvernement fédéral) est d'un montant maximum de 250 EUR/mois. Si l'emploi est à temps partiel, elle est proportionnelle à l'équivalent temps plein. Elle est accordée pour 12 mois maximum, sur une période de 24 mois. Ces deux mesures visent ainsi à réintégrer au marché du travail les familles et les personnes exclues en encourageant les organismes ou entreprises privés, semi-publics ou publics à leur offrir un emploi.

La deuxième approche est composée de plusieurs mesures, cinq pour être précis. Le plan Activa, la mesure SINE, les programmes de transition professionnelle et l'«intérim d'insertion» sont les programmes pour l'emploi par lesquels un centre peut participer aux coûts de travail du bénéficiaire. Le centre peut aussi s'engager dans un partenariat avec le service régional pour l'emploi et un ou plusieurs partenaires accrédités. Le plan Activa est un programme qui promeut l'emploi des chômeurs (de longue durée) par des aides à l'embauche. L'employeur qui recrute un chômeur (de longue durée) est temporairement exonéré de charges patronales et reçoit une aide salariale de la part du CPAS. Les montants de l'exonération et de la subvention dépendent de l'âge du bénéficiaire, de la durée de sa période de chômage et du type de plan Activa (il en existe trois).

<sup>8</sup> Voir <http://www.rkw.fgov.be>, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés. Ces montants sont ceux du 1<sup>er</sup> octobre 2008.

<sup>9</sup> De la loi organique du 8 juillet 1976 sur les Centres publics d'action sociale.

<sup>10</sup> <http://www.socialeconomy.be>. Ces montants sont ceux de 2009.

<sup>11</sup> De la loi organique du 8 juillet 1976 sur les Centres publics d'action sociale.

Ensuite, SINE est un programme pour l'emploi qui cherche à intégrer les groupes particulièrement vulnérables au marché du travail. Ces personnes sont employées par des organismes sociaux reconnus. Après avoir acquis une expérience professionnelle suffisante, elles peuvent intégrer le marché du travail classique, même si la possibilité d'un échec de cette réinsertion est aussi prise en compte. Le programme encourage l'embauche par des prestations parafiscales et financières pour l'employeur. Ce dernier est notamment exonéré de charges patronales et reçoit une subvention salariale du CPAS, qui *n'est pas* nécessairement limitée dans le temps. Cette contribution financière dépend essentiellement du type de poste (temps plein ou temps partiel).

Les programmes de transition professionnelle sont des programmes en faveur de l'emploi qui répondent aux besoins des secteurs socio-culturels, des sports, des loisirs et de l'environnement. Les chômeurs (de longue durée) qui sont éligibles pour ces programmes peuvent acquérir une expérience professionnelle et migrer ensuite vers le marché du travail classique. L'employeur est exonéré de certaines charges patronales et reçoit une contribution financière du CPAS. Cette contribution financière est limitée dans le temps (deux ou trois ans) et dépend du type de poste, des activités antérieures de l'employé et du taux de chômage dans la commune.

Quatrième mesure: les programmes pour l'emploi en coopération avec les agences pour l'emploi. Cette coopération est issue d'un accord entre l'agence et le ministère de l'Intégration sociale. L'agence s'engage à fournir aux ayants droits à l'intégration sociale ou à l'aide sociale financière une expérience professionnelle par des missions d'intérim pouvant déboucher sur un emploi à durée indéterminée (chez un employeur tiers). L'agence est également tenue de fournir à l'employé les conseils et les formations nécessaires. En retour, elle reçoit pendant deux ans une subvention salariale déterminée au préalable.

Enfin, le CPAS peut conclure un accord de partenariat avec le service régional pour l'emploi (VDAB, FOREM, ACTIRIS) ou un ou plusieurs partenaires certifiés. Le partenaire fournit des conseils (individualisés) aux personnes éligibles pour les guider vers le marché du travail. En retour, ce dernier perçoit une aide financière du CPAS. Le montant de la contribution dépend essentiellement du nombre d'heures d'accompagnement stipulées dans l'accord.

## 2. Évaluation du droit à l'intégration sociale

### 2.1. Champ d'application et recours

En théorie, le droit à l'intégration sociale devrait s'appliquer à tout le monde ou presque. Le régime belge de revenu minimum (droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale) devrait garantir une protection quasiment universelle. Néanmoins, un coup d'œil aux conditions d'éligibilité révèle l'existence de règles d'exclusion. Le principal critère est celui de la nationalité. En général, ce critère est considéré comme généreux (Simoens et al., 2006). L'accès aux régimes de revenu minimum n'est pas réservé aux seuls Belges: les citoyens européens, les immigrés et les apatrides peuvent aussi en bénéficier. Cependant, les demandeurs d'asile et les immigrés en situation irrégulière n'y ont pas droit. Concernant les demandeurs d'asile, notons qu'ils sont accueillis dans des centres ouverts. Ils ne sont pas livrés à eux-mêmes. Les immigrés sans papiers, en revanche, se retrouvent dans une situation d'abandon. Ils n'ont accès qu'à l'aide médicale urgente.

Les sans-abri sont un autre groupe dont la protection reste problématique. Comme nous l'avons déjà mentionné, les CPAS ne peuvent pas rejeter les dossiers de demande de revenu minimum sous prétexte du manque de clarté des compétences territoriales (critère de résidence). En revanche, pour avoir droit à un revenu d'intégration (comme à des prestations de chômage ou de santé), le demandeur doit être inscrit au registre national. Très souvent, les sans-abri ne figurent plus au registre municipal de leur dernier lieu de résidence. Dans la pratique, cela signifie qu'ils ne peuvent pas faire la demande de revenu minimum. Néanmoins, depuis 1994, les sans-abri qui n'ont pas d'adresse légale peuvent solliciter une adresse de référence (Van Menxel et al., 2006). C'est à cette adresse qu'ils recevront leur courrier et leurs documents administratifs. De plus, l'adresse de référence est considérée équivalente à une inscription au registre national. La personne pourra ainsi accéder à différentes prestations. L'inscription peut se faire au travers d'un particulier, d'un service public (par ex. le CPAS) ou d'un organisme à vocation sociale (par ex. CAW) (SPP Intégration Sociale, 2006a). En dépit de cette mesure, l'accès au revenu minimum reste problématique pour les sans-abri. Cela est dû en partie au manque d'information. Les sans-abri ne sont pas toujours en contact avec les services publics, les organismes sociaux ou les éducateurs. C'est pourquoi ils ne sont pas forcément informés de la possibilité de solliciter une adresse de référence. Dans une certaine mesure, les difficultés viennent aussi des CPAS qui refusent de gérer les adresses de référence. Mais il ne s'agit pas là d'un problème structurel.

**Tableau 2.1:** Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS)

|           | 1999   | 2004   | 2008   |
|-----------|--------|--------|--------|
| Flandres  | 28 148 | 25 504 | 20 789 |
| Wallonie  | 39 196 | 37 775 | 33 595 |
| Bruxelles | 13 981 | 20 590 | 20 362 |
| Belgique  | 81 325 | 83 869 | 74 746 |

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>

Le tableau 2.1 affiche l'évolution du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du DIS entre 1999 et 2008. Entre 1999 et 2004, ce chiffre est resté à peu près constant en Belgique. Après 2004, il a baissé, atteignant 74 746 en 2008. Cependant, certains indices clairs laissent penser que le nombre de bénéficiaires augmentera à nouveau en 2009 en raison de la crise économique. À l'échelle locale, on observe déjà des signes de recrudescence du nombre de dossiers pour le DIS (De Morgen, 2009). En effet, le nombre annuel de bénéficiaires s'élève déjà à 94 677 pour 2009 (contre 147 038 en 2008) alors qu'il reste encore 8 mois (<http://www.mi-is.be>). Les statistiques belges masquent en partie les différences régionales sous-jacentes. Les Flandres et la Wallonie affichent plus ou moins la même

évolution. Entre 1999 et 2008, le nombre de bénéficiaires a baissé de façon plus ou moins continue – même si la Wallonie affiche un chiffre plus élevé que les Flandres. En revanche, dans la région de Bruxelles-Capitale, le nombre d'ayants droit a augmenté, passant de 13 981 en 1999 à 20 590 en 2004. Entre 2004 et 2008, ce chiffre est resté constant.

**Tableau 2.2:** Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration (en proportion du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du DIS)

|           | 1999            | 2004            | 2008            |
|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Flandres  | 25 735<br>(91%) | 22 460<br>(88%) | 18 207<br>(87%) |
| Wallonie  | 37 207<br>(95%) | 33 844<br>(90%) | 30 446<br>(91%) |
| Bruxelles | 13 453<br>(96%) | 19 224<br>(93%) | 18 746<br>(92%) |
| Belgique  | 76 396<br>(94%) | 75 528<br>(90%) | 67 399<br>(90%) |

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>

Le tableau 2.2 donne le nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration. Globalement, ce chiffre a baissé entre 1999 et 2008, sauf à Bruxelles. En Flandres et en Belgique en général, cette baisse est plus manifeste entre 2004 et 2008. En Wallonie, elle est plus accentuée entre 1999 et 2004. La situation dans la région de Bruxelles-Capitale est assez différente. Entre 1999 et 2004, on observe une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration. Depuis 2004, ce chiffre est resté plus ou moins stable. Le tableau 2.2 donne aussi le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration en proportion du nombre de bénéficiaires du DIS. Rappelons que le droit à l'intégration sociale n'englobe pas seulement le revenu d'intégration, mais avant 2002, le cadre du revenu minimum (minimex) était encore en vigueur. Cela explique (en partie) la baisse entre 1999 et 2004. Les personnes qui recevaient auparavant le minimex n'ont pas forcément bénéficié du revenu d'intégration. Dans certains cas, les CPAS ont jugé que d'autres types d'aide étaient plus adaptés. De plus, entre 2004 et 2008, la proportion des bénéficiaires du revenu d'intégration est restée pratiquement inchangée. Le plus frappant dans ces statistiques, c'est que la grande majorité des bénéficiaires du DIS ont eu droit à un revenu d'intégration. Presque la moitié d'entre eux sont des personnes isolées (46 %), 28 % sont des personnes cohabitantes et 27 % sont bénéficiaires d'allocations familiales (statistiques pour 2008). La majorité des bénéficiaires sont des femmes (56 % en 1999 et 59 % en 2008). Plus d'un tiers sont des jeunes âgés de moins de 30 ans (35 % en 2008). Ceux qui ne sont pas citoyens de l'UE représentent une part croissante (1 582 en 1999, 13 328 en 2008), tandis que la part des Belges et des étrangers originaires de l'UE est en baisse (respectivement 67 874 et 5 734 en 1999, et 49 346 et 4 710 en 2008). Enfin, de plus en plus de bénéficiaires dépendent entièrement du revenu d'intégration. En effet, environ 60 % d'entre eux recevaient le montant total en 1999, contre 70 % en 2008.

**Tableau 2.3:** Nombre mensuel moyen de bénéficiaires du droit à l'aide sociale (DAS)

|           | 1999   | 2004   | 2008   |
|-----------|--------|--------|--------|
| Flandres  | 17 139 | 23 009 | 8 959  |
| Wallonie  | 8 197  | 13 052 | 5 650  |
| Bruxelles | 6 537  | 10 381 | 6 760  |
| Belgique  | 31 873 | 46 441 | 21 369 |

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>

Le régime belge de revenu minimum ne se limite pas au droit à l'intégration sociale. Il donne aussi la possibilité de solliciter une aide sociale. Comparé au DIS, le DAS a moins de portée – voir tableau 2.3. Les chiffres ci-dessus révèlent certaines tendances. Tout d'abord, entre 1999 et 2004, le nombre mensuel moyen de bénéficiaires a connu une forte hausse, suivie d'une baisse encore plus radicale à

partir de 2004, qui a abouti à un chiffre inférieur à celui de 1999, sauf dans la région de Bruxelles-Capitale.

**Tableau 2.4:** Nombre mensuel moyen de bénéficiaires de l'équivalent du revenu d'intégration (en proportion du nombre mensuel moyen de bénéficiaires du DAS)

|           | 1999             | 2004             | 2008             |
|-----------|------------------|------------------|------------------|
| Flandres  | 15 975<br>(93 %) | 18 701<br>(81 %) | 5 922<br>(66 %)  |
| Wallonie  | 7 876<br>(96 %)  | 11 545<br>(89 %) | 4 492<br>(80 %)  |
| Bruxelles | 5 472<br>(84 %)  | 6 660<br>(64 %)  | 4 614<br>(68 %)  |
| Belgique  | 29 323<br>(92 %) | 36 906<br>(80 %) | 15 028<br>(70 %) |

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>

Le nombre de bénéficiaires de l'aide financière (également appelée «équivalent du revenu d'intégration») suit plus ou moins la même évolution que le nombre de bénéficiaires du DAS, même si ces tendances sont moins explicites à Bruxelles. Il est intéressant de souligner que la part des bénéficiaires de l'aide financière a considérablement baissé, tandis qu'à Bruxelles, on observe une légère hausse entre 2004 et 2008. Apparemment, non seulement le nombre de bénéficiaires du DAS diminue, mais le type d'aide qui leur est fournie évolue: c'est moins souvent une aide en espèces et plus fréquemment une aide en nature. Contrairement au revenu d'intégration standard, l'équivalent du revenu d'intégration est octroyé en majorité à des hommes (53 % en 2008), à des jeunes de moins de 30 ans (38 %) et plus souvent à des personnes isolées (47 %) qu'à des personnes cohabitantes (23 %) ou des familles (30 %).

**Tableau 2.5:** Dépenses du gouvernement en millions d'EUR.

|   | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Emploi, travail et concertation sociale | 626,6   | 618,2   | 596,7   | 587,9   |
| Pensions                                | 6 796,7 | 7 335,9 | 7 340   | 5 835,5 |
| Sécurité sociale                        | 8 052,3 | 8 057,7 | 8 620,3 | 8 850,3 |
| Économie et PME                         | 306     | 328,4   | 318,6   | 316,5   |
| Intégration sociale                     | 975,1   | 988     | 1 002,9 | 1 097,8 |

Source: SPF Budget et contrôle de la gestion; <http://www.begroting.be>

Ce sont la sécurité sociale et les pensions qui représentent les plus gros postes de dépenses du gouvernement (voir tableau 2.5). L'intégration sociale n'en reste pas moins un budget important, qui affiche en outre une tendance à la hausse, notamment entre 2003 et 2006 où il s'est considérablement accru. Le tableau 2.6 étudie de plus près les dépenses relatives à l'intégration sociale. Le poste le plus important a toujours été et reste le DIS. En dix ans, les investissements qui lui sont consacrés ont connu une hausse considérable. Cela s'explique en partie par l'accroissement des sommes consacrées à chaque bénéficiaire. Alors qu'elles étaient d'environ 2 000 EUR par personne en 1999, elles atteignaient 3 235 EUR par personne en 2008. Les investissements consacrés au DAS affichent une évolution différente. En particulier, entre 1999 et 2008, ce budget a diminué, mais pas de façon constante. En effet, entre 1999 et 2004, davantage de ressources ont été investies dans le DAS, qu'il s'agisse de montant global ou par personne. Après 2004, le budget du DAS diminue jusqu'à passer en dessous du niveau de 1999. Néanmoins, l'investissement reste considérable.



**Tableau 2.6:** Évolution des dépenses de DIS et de DAS (million d'EUR) et coût moyen par personne (EUR)

|     | 1999    |            | 2004    |            | 2008    |            |
|-----|---------|------------|---------|------------|---------|------------|
|     | Dépense | Coût/pers. | Dépense | Coût/pers. | Dépense | Coût/pers. |
| DIS | 252     | 1 992      | 368     | 2 899      | 411     | 3 235      |
| DAS | 193     | 3 054      | 344     | 4 024      | 148     | 2 869      |

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>

Bien qu'en théorie, le champ d'application du DIS et du DAS soit presque universel, le non-recours reste un problème important. Les recherches en la matière sont limitées et quelque peu dépassées. Selon Groenez et Nicaise (2002) et Nicaise et al. (2004), entre 1993 et 1997, 3,9 % des personnes en âge de travailler ont vu à un moment donné leur revenu passer en dessous du seuil minimum national sans recevoir d'aide financière (voir tableau 2.7). De plus, en proportion, les laissés-pour-compte sont plus nombreux que les personnes ayant bénéficié du filet de sécurité (1,2 %). L'idée d'une protection quasi-universelle donne donc une fausse perception de la réalité. D'un point de vue international, notons que la «sous-protection» est un problème récurrent dans les systèmes de revenu minimum des pays voisins. Seule la France affiche une divergence moindre entre le manque de protection et le revenu minimum.

**Tableau 2.7:** Personnes en âge de travailler par situation de protection sociale: proportions annuelles moyennes (1993-1997)

|                   | Sous-protection | Revenu min. | Sécurité sociale | Emploi | Autre  |
|-------------------|-----------------|-------------|------------------|--------|--------|
| Belgique 93-97    | 3,9 %           | 1,2 %       | 21,3 %           | 63,9 % | 25,1 % |
| France 93-97      | 4,2 %           | 3,0 %       | 12,7 %           | 70,9 % | 22,0 % |
| Allemagne 93-97   | 8,1 %           | 3,2 %       | 17,4 %           | 66,3 % | 18,5 % |
| Luxembourg 93-97  | 11,0 %          | 1,1 %       | 11,1 %           | 60,1 % | 24,1 % |
| Royaume-Uni 93-97 | 8,8 %           | 2,5 %       | 14,4 %           | 68,8 % | 21,1 % |

Source: Nicaise et al., 2004, p. 37.

Il est également intéressant d'observer les principales caractéristiques du groupe sous-protégé. De fait, la probabilité de tomber en dessous du seuil de revenu minimum national sans recevoir d'aide financière est plus forte pour les femmes, les couples, les personnes n'ayant pas atteint pas le second cycle d'enseignement secondaire, le groupe d'âge des 16-24 ans (Groenez et Nicaise, 2002). Notons que les caractéristiques d'âge et de sexe sont identiques pour les bénéficiaires du DIS et pour les personnes sous-protégées.

Les raisons expliquant le non-recours ont fait l'objet de certaines recherches (Vercauteren et Daems, 1995; Steenssens et al., 2007). Tout d'abord, la raison principale de ce phénomène n'est pas la non-éligibilité des personnes concernées. En fait, chaque demandeur doit franchir un nombre (chronologique) d'obstacles pour déposer sa demande de DIS. La première série d'obstacles peut être expliquée par la non-perception du besoin d'aide financière. Le demandeur doit d'abord prendre conscience qu'il se trouve en situation de manque et d'instabilité. Le second type d'obstacle est la connaissance, à savoir non seulement les connaissances de base sur les régimes de revenu minimum ou l'existence des CPAS, mais aussi la capacité d'identifier que sa situation personnelle donne droit au DIS ou au DAS. Comme chaque CPAS est tenu d'informer les bénéficiaires potentiels, le premier problème devrait être limité. Autre obstacle possible: la résistance. Il peut s'agir d'une résistance vis-à-vis du système social dans son ensemble ou vis-à-vis du CPAS en particulier. Quatrième obstacle: l'impression que l'aide financière est inutile. En effet, le demandeur doit considérer que sa demande améliorera sa situation sociale et financière. Enfin, il existe également des obstacles psycho-sociaux comme les sentiments de honte ou de fierté. En général, le non-recours est dû à un ensemble complexe d'obstacles différents. Il est également très compliqué d'intervenir. C'est pourquoi certains organismes de terrain plaident pour que les droits sociaux comme le DIS soient octroyés

automatiquement. Le manque d'information est un grave problème qui explique le non-recours aux droits sociaux. La loi de 2002 a tenté de combler cette carence en attribuant aux CPAS un rôle d'information très étendu. Comme il n'existe pas de recherches récentes sur le non-recours aux droits sociaux, il est impossible d'évaluer l'efficacité de cette mesure.

## 2.2. Adéquation

Le tableau ci-dessous (tableau 2.8) révèle un écart considérable entre le revenu d'intégration et le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu équivalent médian). De plus, les chiffres que la situation des bénéficiaires du revenu d'intégration se détériore. Nous devons néanmoins nuancer ces chiffres, en particulier pour les ménages composés de 2 adultes et 2 enfants. En effet, les ménages avec enfants ont également droit à des allocations familiales (voir section 1.5). Elles apportent un supplément important aux ressources financières des ménages, mais la somme des deux prestations reste en dessous du seuil de risque de pauvreté. En général, le revenu d'intégration ne suffit pas à faire passer les ressources du ménage au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Cependant, le degré d'inadéquation dépend de la composition du ménage. L'écart entre le revenu d'intégration et le seuil de risque de pauvreté est moins important pour les personnes et parents isolés, tandis que les couples avec ou sans enfants touchent un revenu d'intégration très inférieur à ce seuil (Van Mechelen, 2008). Une analyse chronologique révèle que l'adéquation du revenu d'intégration a fortement évolué. En 1992, l'écart entre le revenu d'intégration et le seuil de risque de pauvreté était inférieur à celui de 2005 pour presque tous les ménages. La détérioration est pire pour les couples. Alors qu'en 1992, leur revenu d'intégration était supérieur au seuil de risque de pauvreté, en 2005 il reste inférieur à 70 % de ce seuil (Van Mechelen, 2008). En revanche, la situation des parents isolés (avec 2 enfants) s'est légèrement améliorée. Ils perçoivent un revenu d'intégration à peu près équivalent au seuil (environ 90 % de ce seuil). On peut donc parler de détérioration relative du revenu d'intégration dans la plupart des cas.

**Tableau 2.8:** Revenu d'intégration et seuil de risque de pauvreté (SRP) (EUR/mois)

|                      | Personne isolée |      |      | 2 adultes et 2 enfants |       |       |
|----------------------|-----------------|------|------|------------------------|-------|-------|
|                      | 2004            | 2005 | 2006 | 2004                   | 2005  | 2006  |
| Revenu d'intégration | 613             | 626  | 644  | 716                    | 834   | 859   |
| SRP*                 | 777             | 829  | 860  | 1 632                  | 1 740 | 1 805 |
| Écart en %           | 21,1            | 24,5 | 25,1 | 56,1                   | 52,1  | 52,4  |

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

Le tableau 2.9 ci-dessous présente l'évolution du revenu d'intégration par rapport au revenu national par habitant. On constate globalement une fluctuation du niveau de vie relatif qu'offre le revenu d'intégration. Son augmentation dans la première moitié des années 80 est suivie d'une diminution jusqu'au changement de siècle, sauf pour les parents isolés pour lesquelles la diminution a commencé en 1990. Entre 2000 et 2003, la générosité s'accroît à nouveau légèrement sans toutefois récupérer le niveau atteint en 1990. Pour la plupart des ménages, le niveau de générosité est le même qu'en 1974. Le niveau de vie relatif des parents isolés est actuellement plus élevé qu'en 1974, mais plus bas qu'en 1990. Le revenu d'intégration a donc eu du mal à suivre l'augmentation du niveau global de prospérité.

**Tableau 2.9:** Évolution du revenu d'intégration (brut) par rapport au revenu national par habitant (1974 = 100)

|                      | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Chef de famille      | 127  | 141  | 126  | 109  | 97   | 100  |
| Personne isolée      | 126  | 140  | 130  | 112  | 100  | 101  |
| Parent isolé         | 126  | 140  | 156  | 150  | 133  | 137  |
| Personne cohabitante | 127  | 141  | 126  | 109  | 97   | 99   |

Source: Cantillon et al., 2003, p.432.

Il est également intéressant de comparer le revenu d'intégration au salaire *minimum* (voir tableau 2.10). Avant d'entrer dans les détails, soulignons que les statistiques sur le salaire minimum concernent les ménages ne percevant qu'un seul salaire. Entre 1992 et 2001, l'écart entre le revenu d'intégration et le salaire minimum a augmenté. Toutefois, il s'est réduit pour les parents isolés. Ces derniers sont donc moins incités à retourner sur le marché du travail (notamment si l'on tient compte des coûts de garde). Cela explique que le revenu d'intégration stagne à 80 % du salaire minimum correspondant. En revanche, le marché du travail est devenu plus attractif pour les couples.

**Tableau 2.10:** Revenu net des familles percevant un revenu d'intégration en pourcentage du revenu net des familles touchant le salaire minimum\* - 1992-2001

|                             | 1992 | 2001 | 2008 |
|-----------------------------|------|------|------|
| Couple                      | 74   | 67   | 68   |
| Parent isolé avec 2 enfants | 85   | 80   | **   |

\* Ménage comptant un seul travailleur percevant le salaire minimum

Source: Cantillon et al., 2004, p. 536. ; propres calculs pour 2008

En conclusion, des recherches antérieures (Cantillon et al., 2003; 2004) permettent d'affirmer que la Belgique n'a pas réussi à mettre en relation le revenu d'intégration et le niveau de vie moyen. Toutefois, on observe une réduction de l'écart dans les dernières années.

Un autre aspect important que nous n'avons pas encore mentionné est celui du statut de «cohabitante» dans la détermination du revenu d'intégration d'un ménage. Certains groupes de pression demandent la suppression de cette catégorie car elle crée des inégalités et des dépendances – voir par exemple Hanotiaux et Martens (2008). Selon eux, le fait que le nombre de personnes cohabitantes soit très inférieur au nombre de personnes isolées ou de familles rend le premier groupe plus dépendant des autres personnes. Or, le droit à l'intégration sociale est censé être un droit individuel. De plus, certains organismes de terrain soutiennent qu'en dépit de limites bien établies, l'octroi du statut de personne cohabitante est souvent arbitraire.

### 2.3. Efficacité

Selon les statistiques du tableau 2.8, le revenu d'intégration ne semble pas efficace dans la lutte contre la pauvreté. Les différentes échelles de ce revenu restent en dessous du seuil de risque de pauvreté. Néanmoins, il est trop tôt pour affirmer que le régime de revenu minimum belge est globalement insuffisant. Van Mechelen et Bogaerts (2008) montrent que de nombreux CPAS accordent une aide supplémentaire pour compléter le revenu d'intégration. Étant donné l'hétérogénéité des pratiques, il est impossible d'inclure ces aides dans le calcul financier. De plus, la pauvreté financière n'est qu'un aspect de la pauvreté. En conclusion, notons donc que d'un point de vue strictement financier, le revenu d'intégration ne suffit pas à faire franchir le seuil de pauvreté. Il s'agit plus d'un instrument d'atténuation de la pauvreté que d'une véritable solution.

Par l'indexation régulière des salaires et des prestations, le gouvernement tente d'éviter la baisse du pouvoir d'achat du revenu d'intégration. Comme nous l'avons déjà mentionné dans des rapports précédents (Cincinnati et Nicaise, 2008a; Nicaise et Morissens, 2007), ces dernières années, l'inflation a annulé les effets de l'indexation du revenu d'intégration. Nous n'allons pas nous étendre sur ce point déjà amplement discuté. Ce qui nous intéresse ici, c'est de savoir pourquoi le revenu d'intégration est maintenu délibérément à un niveau aussi bas. Le droit à l'intégration sociale, et en particulier au revenu d'intégration, repose sur un paradigme autre que celui de sécurité sociale. Le premier repose sur le modèle de Beveridge tandis que le second est fondé sur le modèle Bismark. Le droit à l'intégration sociale est une forme d'aide sociale qui constitue l'ultime filet de sécurité contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le système de sécurité sociale est une forme d'assurance sociale. Pendant leurs périodes d'activité, les travailleurs paient des cotisations et accumulent des droits sociaux qui garantissent leur revenu pendant les périodes d'inactivité ou de chômage. Le système de sécurité sociale repose sur l'existence de revenus antérieurs tandis que le système d'aide sociale essaye simplement de garantir à tous un minimum vital. Les allocations d'aide sociale sont donc inférieures aux indemnités de sécurité sociale et maintenues à ce niveau. De même, les allocations d'aide sociale et de sécurité sociale doivent rester inférieures aux salaires perçus sur le marché du travail. Depuis 1999, la politique s'inspire d'un paradigme qui veut «rendre le travail plus avantageux». Pour encourager les gens à intégrer le marché du travail, la stratégie a explicitement consisté à augmenter les salaires minimum plutôt que de réduire le montant des prestations. Cependant, cette approche implique aussi de ne pas augmenter les aides sociales parallèlement aux salaires minimum tant qu'ils n'ont pas atteint un niveau suffisant, afin de creuser l'écart entre salaires et allocations.

**Tableau 2.11:** Gain net de l'emploi comparé à l'indemnité de chômage et au revenu d'intégration, 1999-2008 (en %)

|                               | Indemnité chômage max. |      |      | Indemnité chômage min. |      |      | Revenu d'intégration |      |      |
|-------------------------------|------------------------|------|------|------------------------|------|------|----------------------|------|------|
|                               | 1999                   | 2008 | Dif. | 1999                   | 2008 | Dif. | 1999                 | 2008 | Dif. |
| <b>Emploi à temps plein</b>   |                        |      |      |                        |      |      |                      |      |      |
| Personne isolée               | 42                     | 19   | -23  | 58                     | 45   | -13  | 66                   | 70   | 4    |
| Parent isolé                  | -3                     | 10   | 13   | 7                      | 23   | 16   | 15                   | 21   | 6    |
| Un salaire, pas d'enfant      | 12                     | 23   | 11   | 27                     | 43   | 16   | 40                   | 49   | 8    |
| Un salaire, enfants           | 9                      | 19   | 10   | 21                     | 33   | 12   | 29                   | 37   | 7    |
| <b>Emploi à temps partiel</b> |                        |      |      |                        |      |      |                      |      |      |
| Personne isolée               | 27                     | 8    | -20  | 31                     | 16   | -15  | 38                   | 34   | -5   |
| Parent isolé                  | 15                     | 8    | -6   | 18                     | 15   | -3   | 13                   | 18   | 4    |
| Un salaire, pas d'enfant      | 26                     | 13   | -13  | 30                     | 22   | -8   | 30                   | 2    | -28  |
| Un salaire, enfants           | 23                     | 11   | -12  | 25                     | 16   | -10  | 15                   | 2    | -13  |

Source: Bogaerts, 2008, p. 21.

Le tableau 2.11 donne le gain net de l'emploi dans différentes circonstances. Ce qui nous intéresse ici, c'est le passage du revenu d'intégration à l'emploi. Tout d'abord, on constate que l'incitation au travail est plus forte pour les personnes isolées et les ménages à un seul salaire sans enfant que pour les parents isolés. Les ménages à un seul salaire avec enfants se trouvent dans une position intermédiaire. Deuxièmement, le passage à un emploi à temps plein s'avère plus intéressant que le passage à un emploi à temps partiel. C'est logique, mais les parents isolés se retrouvent souvent contraints à renoncer à un emploi à plein temps, qui s'avère impossible, voire déconseillé compte tenu de leurs responsabilités familiales. Les statistiques précédentes révèlent que le travail représente un gain moins important pour eux que pour les autres personnes isolées ou pour les ménages à un seul salaire sans enfant. Enfin, de plus en plus, on encourage davantage le passage à un emploi à plein temps que le passage à un emploi à temps partiel. Les chiffres indiquent clairement une augmentation des gains de l'emploi à temps plein tandis que ceux de l'emploi à temps partiel ont diminué, sauf pour les parents isolés. En 2008, les ménages à un seul salaire se sont trouvés dans une situation où seul l'emploi à temps plein était rentable. L'incitation au travail était donc imparfaite dans la mesure où ce type d'emploi

n'est pas toujours accessible à ces ménages. Si l'emploi à temps partiel ne garantit qu'un gain minime, cela peut entraîner le retrait total du marché du travail.

**Tableau 2.12:** Gain financier (en %) du passage d'une dépendance à l'égard des prestations sociales à un emploi à temps plein au salaire minimum, 1990-2000

|                               | Emploi à temps plein |      |      |
|-------------------------------|----------------------|------|------|
|                               | 1990                 | 1995 | 2000 |
| <b>Indemnité chômage max.</b> |                      |      |      |
| Personne isolée               | 43                   | 40   | 45   |
| Parent isolé                  | -4                   | -3   | 4    |
| Un salaire, pas d'enfant      | 6                    | 10   | 17   |
| Un salaire, enfants           | 5                    | 10   | 14   |
| <b>Indemnité chômage min.</b> |                      |      |      |
| Personne isolée               | 60                   | 56   | 61   |
| Parent isolé                  | 10                   | 7    | 15   |
| Un salaire, pas d'enfant      | 27                   | 26   | 34   |
| Un salaire, enfants           | 20                   | 21   | 26   |
| <b>Revenu d'intégration</b>   |                      |      |      |
| Personne isolée               | 64                   | 64   | 73   |
| Parent isolé                  | 25                   | 14   | 19   |
| Un salaire, pas d'enfant      | 36                   | 38   | 47   |
| Un salaire, enfants           | 27                   | 29   | 35   |

Source: Cantillon et al., 2003, p. 415.

Le tableau 2.12 décrit la situation avant 1999, en s'intéressant une fois de plus au passage du revenu d'intégration à un salaire à temps plein. Tout d'abord, l'incitation au travail apparaît clairement. Le gain du travail équivaut à au moins un quart du revenu d'intégration.

C'est pour les personnes isolées que ce gain est le plus élevé (64 %); il est le plus faible pour les parents isolés (25 %).

Par ailleurs, la période 1990-1995 est caractérisée par une stagnation, voire une détérioration du gain du travail. Sur ce laps de temps, aucune politique progressive d'incitation n'a encouragé les bénéficiaires du revenu minimum à entrer ou retourner sur le marché du travail. L'incitation au travail s'est même réduite pour les parents isolés. Ce n'est qu'après 1995 qu'on observe un accroissement de l'incitation au travail, même si elle reste faible pour les parents isolés.

En conclusion, le passage du revenu minimum à l'emploi est nettement avantageux. L'incitation au travail est réelle. Néanmoins, les autorités devraient investir davantage dans ces politiques. Celles-ci devraient insister sur certains points, notamment l'incitation au travail des parents isolés, en tenant compte des situations familiales. Le gain que représente un emploi à temps partiel devrait aussi faire l'objet d'études plus approfondies. Certaines circonstances empêchent les personnes de trouver ou d'accepter un emploi à plein temps. Dans ce cas, il faut les encourager à accepter un emploi adapté à leur situation. Les chiffres ci-dessus montrent que ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

#### 2.4. Les transferts entre le chômage et les CPAS

Dans un précédent rapport (Cincinnati et Nicaise, 2008a), nous avons déjà mentionné le problème de l'exclusion du système des indemnités de chômage et la pression supplémentaire que ce problème suppose pour les CPAS. Entre 2004 et 2007, le nombre de personnes n'ayant pas droit à ces indemnités a considérablement augmenté, pour des raisons de non-éligibilité ou de radiation temporaire

ou indéfinie. Les personnes qui n'ont pas droit au chômage peuvent se retrouver sans revenus et devoir trouver ailleurs leurs moyens de subsistance. Ce phénomène soumet les CPAS à une pression supplémentaire même si parmi les personnes concernées par cette exclusion, seule une minorité sollicite le droit à l'intégration sociale et le revenu d'intégration.

Wets et al. (1998) ont étudié les transferts entre le chômage et les CPAS. À partir de données administratives fournies par l'Office national de l'emploi (ONEM/RVA) et les CPAS, ils ont estimé l'ampleur de ces transferts. Les schémas présentés ici sont extrapolés d'une enquête pilote. Selon ces extrapolations, les CPAS belges ont reçu environ 55 000 nouvelles demandes. Parmi ces demandeurs, environ un tiers (32 %) étaient enregistrés comme chômeurs. Les demandeurs d'emplois sollicitent l'aide des CPAS pour différentes raisons: avances financières (34 %), supplément de revenu (39 %) mais aussi perte du droit au chômage (27 %). Cette dernière catégorie suppose une charge particulièrement importante car les moyens de subsistance des personnes qui ne touchent plus d'indemnités de chômage dépendent souvent entièrement des CPAS. Il est également intéressant de décomposer cette catégorie. On constate que les personnes radiées pour chômage de longue durée ont moins tendance à solliciter l'aide des CPAS. En revanche, les personnes radiées parce qu'elles ont refusé ou quitté un emploi ou du fait de sanctions administratives ont davantage de probabilités de s'adresser à ces organismes. Elles le font dans un cas sur dix environ. En fait, bon nombre de ces personnes sont victimes de la complexité ou du manque de transparence des réglementations sur le chômage.

Heylen et Bollens (2006) ont réexaminé les transferts entre le chômage et l'aide sociale (en particulier en cas de sanctions) à partir des fichiers administratifs. Premièrement, ils ont identifié une relation évidente entre les sanctions et la dépendance vis-à-vis des CPAS. Notamment, une personne sanctionnée sur dix reçoit une compensation du CPAS juste après avoir été radiée du chômage. Deuxièmement, on observe que la durée de la sanction a une double incidence sur la dépendance vis-à-vis des CPAS: plus la sanction est longue, (a) plus la proportion des personnes sanctionnées sollicitant l'aide des CPAS est importante et (b) plus la période de dépendance envers ces organismes est longue.

Les statistiques de la Fédération des CPAS wallons, qui portent sur un échantillon de 57 centres wallons, semblent plus alarmantes (Cherenti, 2009). Selon cette étude, dans ces CPAS, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ayant été sanctionnés par l'Office fédéral de l'emploi s'élevait à 2 637 au 31 octobre 2008 <sup>(12)</sup>, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2007 et sept fois plus qu'en 2005. L'auteur estime que (en Wallonie) 38 % des personnes n'ayant plus droit aux indemnités de chômage ont sollicité l'aide des CPAS, tandis que beaucoup d'autres ont simplement disparu de tous les registres. Concernant le profil des personnes sollicitant une aide sociale, 60 à 90 % d'entre elles ont de (très) faibles qualifications, 51 % sont des parents isolés et 30 % sont des personnes isolées.

L'«explosion» récente des transferts entre l'assurance chômage et l'aide sociale peut être attribuée à l'extension du fameux programme d'activation des demandeurs d'emploi, lancé au cours de l'été 2004. Ce programme suppose un suivi plus strict des demandeurs d'emploi et s'accompagne d'une politique de répression à la fois plus diversifiée et (globalement) plus dure. Contrairement à «l'article 80», antérieur, (qui fait référence à la radiation pour prolongement injustifié du chômage), la nouvelle politique ne prévoit aucune évaluation des moyens avant l'application des sanctions. Par conséquent, elle touche plus sévèrement les groupes de demandeurs d'emploi les plus vulnérables. On s'attendait à ce que ce programme ait un impact net relativement plus important en Wallonie car auparavant, les offices régionaux de l'emploi avaient tendance à être moins «coopératifs» vis-à-vis des mesures

<sup>(12)</sup> Le chiffre de 2 637 représente un «stock». En termes de «transfert», sur les 12 mois précédents, ces mêmes CPAS ont reçu 6 547 nouvelles demandes.

d'activation. Ironiquement, en octobre 2008, l'Office de l'emploi s'est vanté du succès du programme, affirmant que la diminution de 24 % du nombre de chômeurs en quatre ans était due davantage au programme qu'à la croissance économique (De Tijd, 2 octobre 2008). Rien qu'au premier semestre 2008, 12 205 sanctions ou radiations ont été imposées.

### 3. Lien entre le droit à l'intégration sociale et la stratégie d'inclusion active

#### 3.1. Le revenu minimum et les programmes pour l'emploi

À la section 1.6, nous avons déjà décrit les différentes mesures en faveur de l'emploi en relation avec les régimes de revenu minimum. Dans cette section, nous évaluerons plus en détail l'efficacité de ces programmes. Le tableau ci-dessous donne une vision générale de la situation en indiquant le nombre annuel de créations d'emploi attribuables aux programmes pour l'emploi des CPAS. Ce nombre a doublé entre 1999 et 2004 et a stagné depuis lors. La raison la plus importante de cette hausse est probablement le changement de gouvernement en 1999, qui a donné lieu à une nouvelle approche politique fondée sur la notion d'État-providence actif. Les statistiques révèlent aussi des différences régionales. En effet, la Flandre et la Wallonie affichent une augmentation de l'emploi sur la période 1999-2004, suivie d'une légère baisse. À Bruxelles, en revanche, la hausse se poursuit après 2004 (même si la principale phase d'expansion reste la période 1999-2004). Le nombre d'emplois concernés à Bruxelles a presque quadruplé.

**Tableau 3.1:** Nombre annuel de créations d'emploi attribuables aux programmes pour l'emploi des CPAS

|           | 1999   | 2004   | 2008   |
|-----------|--------|--------|--------|
| Flandres  | 5 233  | 7 731  | 7 191  |
| Wallonie  | 4 063  | 8 398  | 7 990  |
| Bruxelles | 1 264  | 4 144  | 4 720  |
| Belgique  | 10 560 | 20 273 | 19 901 |

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>

Le tableau 3.2 ci-dessous présente le nombre de personnes mises au travail au cours d'une année. Premièrement, la mesure d'activation la plus importante est celle stipulée à l'article 60, paragraphe 7.

Cette forme d'activation, qui a permis l'insertion sur le marché du travail de quelque 19 000 personnes en un an, est de loin la mesure la plus efficace.

En revanche, l'intérim d'insertion semble la mesure d'activation la moins efficace (les chiffres indiquent même une baisse pour cette mesure). Il est également intéressant d'observer l'évolution des mesures d'activation. On constate globalement une progression considérable sur la période 1999-(2002)-2004, suivie d'une (légère) baisse sur la période 2004-2008. Dans ce cas de figure général, la mesure SINE pour l'emploi joue un rôle particulier. En effet, le nombre de personnes employées dans le système SINE augmente de façon continue. Cependant, cette croissance ne suffit pas à compenser la diminution observée pour les autres programmes.

**Tableau 3.2:** Nombre annuel de mises au travail attribuables aux programmes pour l'emploi

|  | 1999 (2002) | 2004   | 2008   |
|--|-------------|--------|--------|
| Art. 60, § 7                             | 9 917       | 19 879 | 19 121 |
| Art. 61                                  | 447         | 786    | 504    |
| ACTIVA*                                  | 291         | 968    | 809    |
| SINE                                     | 1           | 250    | 422    |
| Programmes de transition professionnelle | 19          | 631    | 363    |
| Intérim d'insertion                      | 38          | 101    | 8      |

\* Pour le programme ACTIVA, nous n'avons des statistiques qu'à partir de 2002 et non de 1999.

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>



L'étude menée par Tempera et Agence Alter (2006) sur l'effet de ces programmes d'activation révèle que presque la moitié (49,6 %) des personnes mises au travail ont conservé un emploi une fois le programme d'activation terminé. On observe néanmoins des différences d'efficacité entre les mesures. Certains programmes cherchent à rétablir l'accès à l'assurance sociale (par exemple, l'article 60, paragraphe 7, l'article 61), tandis que d'autres visent l'intégration durable des bénéficiaires sur le marché du travail. Dans le premier cas, 46 % des personnes mises au travail ont conservé un emploi à la fin du programme, contre 58 % dans le second cas. Les objectifs respectifs de ces programmes ont donc une incidence sur la durabilité de l'activation. Les évaluateurs ont aussi enquêté sur la situation des personnes mises au travail une fois le programme d'activation terminé: 77 % d'entre elles avaient conservé le même emploi tandis que 23 % en avaient trouvé un autre. Il est intéressant de souligner que la plupart des bénéficiaires des mesures d'activation considèrent qu'après un an d'activité, leur situation est plutôt stable. Ils conservent leur emploi, ont des possibilités de formation... Environ un tiers espèrent trouver un nouvel emploi. Les programmes d'activation semblent donc atteindre leur objectif dans une large mesure. Néanmoins, quelques problèmes persistent. Tout d'abord, après un an d'activité, seuls 26,8 % ont un contrat à durée indéterminée. Deuxième problème: le besoin permanent d'un accompagnement intensif. Les bénéficiaires des mesures d'activation ont du mal à trouver des emplois tout seuls et sollicitent souvent l'aide des CPAS. On constate également que les personnes qui n'ont pas trouvé d'emploi un mois après la fin de leur programme d'activation restent au chômage pendant au moins un an supplémentaire.

Les moins de 25 ans représentent un cas particulier. Les CPAS sont obligés de les suivre de façon intensive. Ils utilisent pour cela un outil: le projet individualisé d'intégration sociale. Il s'agit d'un contrat entre le CPAS et les bénéficiaires par lequel ces derniers acceptent d'adopter une démarche d'intégration sociale dont les termes sont stipulés. Le projet d'intégration peut être un projet d'emploi ou de formation. Le plus souvent, l'intégration sociale passe par l'insertion sur le marché du travail. Cependant, dans certains cas, notamment lorsque le bénéficiaire n'a pas terminé ses études secondaires, une éducation préalable à l'entrée sur le marché du travail est nécessaire. Étant donné que le projet individualisé d'intégration sociale fait l'objet d'un contrat, il peut aussi être invoqué pour justifier une exclusion ou des sanctions. Évidemment, il ne faut pas surestimer le caractère formel de ce contrat. Il s'agit plutôt d'un «protocole» ou d'un accord reposant sur l'honneur (Simoens et al., 2006) que d'un contrat légal au sens strict. Toutefois, même si le demandeur peut être assisté d'un tiers, le centre est indéniablement en position de force à l'heure de négocier les termes du projet individualisé.

### 3.2. Accès à des services de qualité

Selon le contexte local, les CPAS offrent une grande diversité de services dans presque tous les domaines: orientation sociale, repas chauds, hébergement, soins à domicile, services de proximité, éducation parentale, accompagnement éducatif, sports, projets culturels, etc. Cette section n'aborde que les formes de soutien les plus importantes.

Les CPAS peuvent fournir (ou financer) l'*aide médicale*. Cela garantit à toute personne résidant légalement en Belgique un accès à des services de santé de qualité. L'aide médicale est incluse dans le droit à l'aide sociale - et non à l'intégration sociale. Toute personne ne pouvant faire face à des frais médicaux est en droit de la solliciter. L'aide médicale couvre une ample gamme de soins de santé:

- frais médicaux;
- frais pharmaceutiques;
- frais d'hospitalisation;
- frais médicaux et/ou pharmaceutiques pour soins ambulatoires dans une unité de soins infirmiers.

Dans certaines villes, pour faciliter l'aide médicale, les groupes vulnérables peuvent solliciter une carte médicale. Cette carte permet à son titulaire et à sa famille de consulter des professionnels de la santé conventionnés. Les frais sont ensuite directement facturés au CPAS. Les immigrés sans papiers peuvent aussi demander la carte médicale et l'aide médicale, mais dans leur cas, le CPAS ne couvre que les soins médicaux urgents. C'est au médecin d'évaluer l'urgence des soins sollicités.

**Tableau 3.3:** Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale (urgente) en pourcentage du nombre de bénéficiaires du droit à l'aide sociale.

|                       | 1999             | 2004              | 2008              |
|-----------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Aide médicale         | 3 150<br>(9,97%) | 6 610<br>(15,29%) | 2 038<br>(11,14%) |
| Aide médicale urgente | 220<br>(87,54%)  | 3 171<br>(98,53%) | 2 983<br>(97,08%) |

Source: SPP Intégration Sociale; <http://mi-is.be>

Le tableau 3.3 indique le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale (urgente). Sur la période 1999-2004, la demande d'aide médicale (urgente) a fortement augmenté et a également gagné de l'importance par rapport à d'autres formes d'aide sociale. Alors qu'en 1999, la demande d'aide sociale concernait l'aide médicale dans un cas sur dix, cette proportion atteint un cas sur sept en 2004. Les demandes d'aide sociale de la part d'immigrés sans papiers ont toujours concerné principalement l'aide médicale urgente, mais on constate un pic en 2004. La tendance décroît néanmoins entre 2004 et 2008, tant dans les chiffres absolus que dans les proportions. En d'autres termes, non seulement le nombre de demandes diminue, mais elles ont moins d'importance au sein du droit à l'aide sociale.

Les CPAS interviennent aussi dans le domaine du *logement*. En premier lieu, la plupart des CPAS ont leur propre parc de logements. De nombreuses municipalités gèrent leurs propres centres d'accueil. Les CPAS peuvent proposer un logement pour une courte période (jusqu'à 8 mois) aux personnes en situation d'urgence (par exemple si leur logement précédent a été déclaré inhabitable ou en cas d'expulsion pour des raisons judiciaires ou familiales, de perte d'un logement suite à une catastrophe, etc.). Deuxièmement, le CPAS doit être informé en cas d'expulsion judiciaire et peut alors évaluer la nature de l'aide à apporter à la personne concernée. En fait, l'objectif est d'éviter ce type d'expulsion. Lorsqu'un ordre d'expulsion a été prononcé, le conflit entre le locataire et le propriétaire en est souvent arrivé à un tel point qu'il est difficile pour le centre de trouver une solution. Mais l'aide préventive exige beaucoup de temps. Le personnel est souvent insuffisant pour accomplir cette tâche correctement (VVSG, 2008). Troisièmement, le CPAS peut subventionner le loyer et/ou la caution. Cet outil est utile pour donner accès aux logements privés. Pour faciliter les recherches de logement, le centre peut faire l'avance de la caution. Enfin, les sans-abri qui acceptent un logement peuvent percevoir une prime d'installation. Cette prime s'élève au montant mensuel du revenu d'intégration pour une famille (948 EUR). Elle ne peut être perçue qu'une fois dans la vie et pour deux ans maximum.

L'accès à l'*énergie* est un autre problème important pour les CPAS. Nous avons mentionné l'existence de subventions de chauffage, du Fonds énergie (Fonds social gaz et électricité) et du Fonds social chauffage. La structure de regroupement des villes et municipalités flamandes (VVSG) signale deux problèmes importants dans l'accès à l'énergie pour les foyers défavorisés (VVSG, 2008). Premièrement, elle plaide pour la mise en place d'un seul fonds énergie (alors que les subventions fédérales sont actuellement réparties entre plusieurs fonds, ce qui nuit à l'efficacité de leur distribution). Deuxièmement, elle demande un recentrage de l'aide gouvernementale sur la prévention et le conseil. Pour l'instant, on fait appel aux CPAS lorsque le problème est déjà grave. Il est également intéressant de mentionner l'existence des services de médiation en matière d'endettement. En fait, chaque CPAS est libre d'installer son propre service de médiation de la dette, non seulement en ce qui concerne l'énergie, mais aussi dans d'autres domaines comme le logement.

Le droit à l'aide sociale couvre bien d'autres activités et formes d'aide. Nous n'avons mentionné que les plus structurelles. Le revenu d'intégration que nous avons présenté ici ne suffit pas à faire passer les revenus au-dessus du seuil de pauvreté. Néanmoins, si l'on ajoutait au calcul les mesures et initiatives que nous venons de décrire, il est probable que certaines personnes ou certains ménages franchiraient ce seuil. Les recherches indiquent également que certains CPAS complètent systématiquement le revenu d'intégration jusqu'à atteindre le seuil (Bogaerts et Van Mechelen, 2008). Les ménages avec enfants peuvent augmenter considérablement leurs revenus grâce aux allocations familiales garanties. Les CPAS disposent donc d'une grande variété d'outils; mais encore faut-il que le demandeur soumette sa sollicitude. Aujourd'hui encore, le manque d'information empêche de nombreuses personnes de revendiquer leurs droits. D'ailleurs, les CPAS n'ont une obligation d'information que sur le revenu d'intégration. Enfin, les CPAS ont une marge de manœuvre importante dans l'octroi de ces services supplémentaires et dans la détermination des conditions d'éligibilité.

## Références

Bestuur van de informatie en de studiën (2002), 'Sterkte/zwakte-analyse van de sociale bescherming voor werknemers in België', *Belgische tijdschrift voor sociale zekerheid*, 43, 2, pp. 265-363.

Bogaerts K. (2008), *Bestaan er nog financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België*, Berichten / UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, décembre.

Cantillon B., Marx I. et De Maesschalck V. (2003), 'Het trilemma van de sociale zekerheid : verleden, heden en toekomst. De minimumbescherming in de welvaartsstaat', *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 44, 2, pp. 399-434.

Cantillon B., Van Mechelen N., Marx I. et Van Den Bosch K. (2004), 'De evolutie van de minimumbescherming in 15 Europese welvaartsstaten in de jaren negentig', *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 45, 3, pp. 509-548.

Cherenti R., *Les exclusions ONEM: implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS – Service Insertion Professionnelle, février 2009, 22 p.

Cincinnati S. et Nicaise I. (2008a), *Assessment of the social inclusion strand of the 2008-2010 National Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion: final report*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_en.htm) (21/04/2009).

Cincinnati S. et Nicaise I. (2008b), *Trends Developments, "Feeding in" and "Feeding out": A study of national policies*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_en.htm) (24/04/2009).

De Kamer van Volksvertegenwoordigers (2002), *Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/50/1603/50K1603001.pdf> (24/03/2009).

De Lathouwer L. (2004), *Making Work Pay, Making Transitions flexible. The case of Belgium in a comparative perspective*, Berichten / UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, juin.

De Morgen 26 Maart 2009, *OCMW Antwerpen ziet meer leefloners*.

De Tijd, *RVA: 'Werkloosheid daalt met 24% na activeringsplan'*, 2 octobre 2008

Groenez S. et Nicaise I. (2002), *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian case*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 138 p.

Hanotiaux G. et Martens Y. (2008), Un statut injuste à supprimer!, *Ensemble*, 63, pp. 16-19.

Hermans K., Declercq A., Seynaeve T. et Lammertyn F. (2004), 'Aan de rand van de actieve welvaartsstaat. Een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCWM-hulpverlening', *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 45, 2, pp. 293-327.

Heylen V. et Bollens J. (2006), *Stromen tussen werkloosheid, werk en OCMW*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2008), *Weerslag van de crisis op de arbeidsmarkt*, <http://www.meta.fgov.be/home.aspx> (24/04/2009).

Nicaise I., Groenez S., Adelman L., Roberts S et Middleton S. (2004), *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. A comparative study of 13 EU countries*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 144 p.

Nicaise I. et Morissens A. (2007), *Trends, Recent Developments, "Feeding in" and "Feeding out": A study of national policies*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/index_en.htm) (21/04/2009).

POD Maatschappelijke Integratie (2005), *Gids voor de gebruikers van het OCMW*, [http://mi-is.be/themes/POD/publicaties/content/Gids\\_voor\\_de\\_gebruikers\\_van\\_het\\_OCMW%20NL.pdf](http://mi-is.be/themes/POD/publicaties/content/Gids_voor_de_gebruikers_van_het_OCMW%20NL.pdf) (9/04/2009).

POD Maatschappelijke Integratie (2006a), *Gids voor daklozen*, POD MI, Brussel, 64 p.

POD Maatschappelijke Integratie (2006b), *Overzicht van de tewerkstellingsmaatregelen voor gerechtigden op maatschappelijke integratie of een financiële maatschappelijke hulp*, <http://mi-is.be/themes/participation/activering/content/Overzicht%20tewerkstellingsmaatregelen%20-%202006.pdf> (10/04/2009).

Simoens D., Put J. et Renette S. (2006), *Thematische studies over het recht op maatschappelijke integratie op basis van de rechtspraak in het jaar 2003*, <http://www.armoedebestrijding.be> (1/04/2009).

Steenssens K., Degavre F., Demeyer B. et Van Regenmortel T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 194 p.

Tempera et Agence Alter (2006), *Activeringsmaatregelen en de arbeidsmarkt. Hoe vergaat het rechthebbenden op maatschappelijke integratie na een activeringstraject*, <http://www.mi-is.be> (22/04/2009).

Vercauteren L. et Daems (1995), *Niet-gebruik van sociale zekerheid*, Universiteit Antwerpen, Departement Rechten, Vakgroep sociaal recht, Antwerpen, 142 p.

Van Mechelen N. et Bogaerts K. (2008), *Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's*, Berichten I UA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, juni.

Van Menxel G., De Wacker A. et Blow H. (2006), *The right to health is a human right: ensuring access to health for homeless people*, <http://www.feansta.org> (15/04/2009).

Versailles Ph., Flohimont V., Messiaen M., Straet D. et Walravens F. (2008), *Het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening door rechtspraak van het jaar 2006*, <http://www.mi-is.be> (1/04/2009).

VVSG (2008), *Reactie van de VVSG op NAPincl 2008-2011*, <http://www.vvsg.be>.

Wets J., De Witte H., Vanheerswynghels A., Breauchesne M.-N. et Olivier M. (1998), *Werkloosheid en sociale bijstand: communicerende vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en instroom in de sociale bijstand. Syntheserapport*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.