

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

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

1. INTRODUCTION

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

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

2. LOCALISATION

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

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

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

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

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

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

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

Source: CBS

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

Source: CBS

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

Source: CBS

3. HISTORIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. INSTRUMENTATION DE L'ETAT

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

4.1.1. Décentralisation de la responsabilité budgétaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.2. Décentralisation de la responsabilité politique et dérégulation

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

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

4.1.3. Réduction de l'obligation de rapports

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

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

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

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

4.1.4. Facilitation

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

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

4.2. INSTRUMENTATION DES COMMUNES

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

4.2.1. Activation

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

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

4.2.2. Aide aux revenus

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

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

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

4.2.3. Vigilance

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

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

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

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

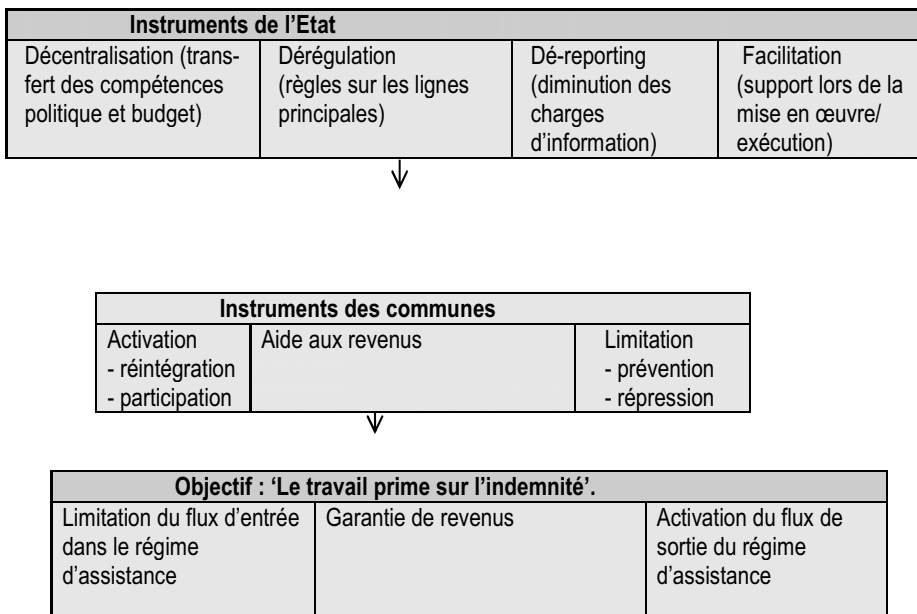
5. PROGRAMME D'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LE TRAVAIL ET L'ASSISTANCE

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

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

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

FIGURE 1 : SCHEMA MODIFICATION SYSTEME WWB



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

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

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

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

L'enquête examine l'hypothèse politique suivante :

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

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

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

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

7. ANALYSE DES RESULTATS

7.1. MODIFICATION DU SYSTEME NATIONAL

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

7.1.1. L'essence de la loi

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

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

7.1.2. Décentralisation de la responsabilité budgétaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D'autres remarques critiques concernent les points suivants :

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

7.1.3. Décentralisation de la responsabilité politique et dérégulation

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

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

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

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

7.1.4. Réduction de l'obligation de rapports

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

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

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

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

7.1.5. Facilitation

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

7.2. MISE EN ŒUVRE LOCALE

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

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

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

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

7.2.1. Activation

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2.2. Aide aux revenus

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

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

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

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

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

7.2.3. Vigilance

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

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

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

7.2.4. Collaboration avec des parties externes

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

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

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

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

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

7.2.5. Organisation et application communales

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

7.3. EVOLUTION DE L'ASSISTANCE SELON LE CBS

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

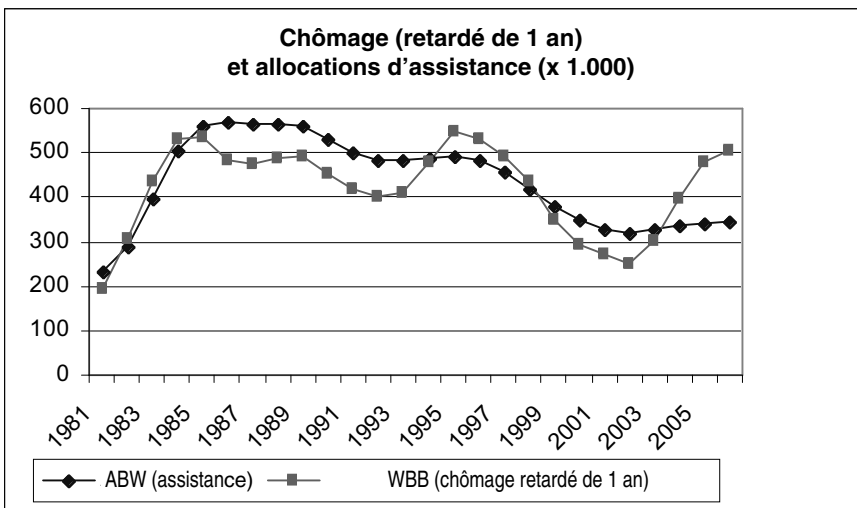
(7) Cette analyse ne faisait pas partie de l'enquête d'évaluation telle que menée par Regioplan.

7.3.1. Garantie de revenus

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Source: CBS

7.3.3. Stimulation de la sortie de l'aide sociale

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

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

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

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

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

Source: CBS

8. CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Traduction)

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

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

BIBLIOGRAPHIE

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

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

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

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

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

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

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