

LECTURE DE L'ACCORD DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Février 2012



TABLE DES MATIERES

Introduction	4
1. Préalable : à propos de la réforme de l'Etat.....	5
2. Réformes socio-économiques et de société	5
2.1. Réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi.....	5
2.1.1. L'emploi, un levier essentiel	5
2.1.2. Les critères d'emploi convenable	6
2.1.3. Une activation des demandeurs d'emploi équilibrée	6
2.1.4. Les titres-services	8
2.1.5. Transition de l'enseignement/la formation au marché de l'emploi ..	8
2.2. Réforme des pensions	9
2.3. Réforme du système de santé	9
2.4. Pouvoir d'achat, maîtrise des prix, protection du.....	11
consommateur et régulation financière	11
2.4.1. Pouvoir d'achat	11
2.4.2. Protection du consommateur	12
2.4.3. Energie	12
2.5. Réforme de la justice	14
3. Autres politiques	16
3.1. Politiques des familles.....	16
3.2. Services publics	17
3.3. Intégration sociale, lutte contre l'exclusion	18
sociale et égalité des chances	18
3.3.1 Actualiser le plan fédéral de lutte contre la pauvreté.....	18
3.3.2. Partenariat et concertation	21
3.3.3. Pauvreté des enfants	21
3.3.4. Un accord de coopération concernant les sans abri.....	22
3.3.5. Surendettement	23
3.3.6. Relever le montant des allocations de sécurité sociale et de l'aide	
sociale.....	24
3.3.7. Automatisation de l'ouverture des droits	25
3.3.8. Egalité des chances	26
3.4. Politique européenne et étrangère	26
Pour une Europe ambitieuse, prospère et solidaire	26

INTRODUCTION

L'efficacité des politiques menées est notamment liée à la façon dont elles prennent en compte les réalités sur lesquelles elles veulent avoir un impact. La mesure dans laquelle les bénéficiaires des politiques ainsi que les professionnels chargés de les mettre en œuvre auront été associés à la réflexion préalable à la décision politique est déterminante à cet égard. Ceci vaut pour toutes les matières et en particulier en ce qui concerne la pauvreté, parce que celle-ci est un phénomène très complexe, multidimensionnel, qui reste donc difficile à appréhender. Les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté sont eux aussi nombreux et fort divers. C'est la raison pour laquelle l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés ont créé ensemble un lieu de dialogue structurel, ouvert aux acteurs de terrain concernés par la pauvreté, qu'ils soient publics ou privés, le *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale* (accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté¹). Ils se sont ainsi dotés d'un outil pour entendre régulièrement les constats du terrain et entrer dans une compréhension fine des problématiques, bâtie sur le croisement de différentes expertises, toutes aussi indispensables les unes que les autres. Ce travail de dialogue est également placé dans un contexte plus large, sur la base de données chiffrées disponibles et de la littérature scientifique existante.

Dans cette note, nous présentons de façon succincte les réflexions menées dans les groupes de concertation organisés par le Service, sur des thématiques abordées dans l'accord de Gouvernement (partie II / Socio-économique)². L'exercice porte sur l'ensemble de l'accord de Gouvernement, pas uniquement sur le point explicitement dédié à la pauvreté (3.3.). De nombreuses politiques ont effet un impact sur la pauvreté. La structure générale de la note correspond à celle de l'accord.

L'actualisation de la mise en œuvre du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté approuvé en 2008 et son adaptation figurent dans l'accord de Gouvernement (point 3.3). Nous faisons donc aussi de nombreuses références, dans cette note, aux propositions de ce Plan fédéral. Rappelons que les rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté ont beaucoup inspiré le Plan (le secrétaire d'Etat - Jean-Marc Delizée à l'époque - avait rencontré le Service au moment d'en entamer la rédaction).

¹ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatifs à la continuité de la politique en matière de pauvreté du 5 mai 1998, Moniteur belge des 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999. <http://www.luttepauvrete.be/accordcooperation.htm>

² Les résultats de ces réflexions figurent essentiellement dans les rapports bisannuels du Service. <http://www.luttepauvrete.be/publicationsservicerapportbisannuel.htm>

1. PREALABLE : A PROPOS DE LA REFORME DE L'ETAT

Dans le cadre des discussions relatives à des transferts de compétences, le Service plaide en faveur d'une clause de 'non-régression' : il s'agit de vérifier, a priori, les effets potentiels sur les personnes pauvres du transfert de compétences vers les Régions et les Communautés.

2. REFORMES SOCIO-ECONOMIQUES ET DE SOCIETE

2.1. REFORME DU MARCHE DU TRAVAIL POUR ACCROITRE LE TAUX D'EMPLOI

2.1.1. L'emploi, un levier essentiel

L'emploi est un levier essentiel de lutte contre la pauvreté. L'accord de Gouvernement cible la réforme du marché du travail, en vue d'accroître le taux d'emploi (point 2.1.). Outre le transfert de certaines compétences aux Régions, l'accord propose une réforme de l'assurance chômage en vue d'augmenter la participation au marché de l'emploi. Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté envisage l'emploi comme vecteur d'intégration sociale et de bien-être, en proposant, entre autres, de favoriser l'accès à l'emploi et la lutte contre les pièges à l'emploi (objectif 3/action 3.1). Le Service plaide pour que ces deux visions se rencontrent afin de proposer des mesures d'accroissement du taux d'emploi qui s'inscrivent dans la promotion de l'emploi de qualité. En effet, seul un emploi décent permet de se projeter durablement dans l'avenir. Un emploi ne permet d'échapper à la pauvreté que s'il est de qualité.

Le Service constate que, trop souvent, les emplois précaires échoient aux personnes précarisées : elles sont au centre d'un cercle vicieux, passant d'un emploi précaire à un autre, alternant une période de chômage avec des statuts différents. Un faible revenu ou encore un emploi de courte durée sont des facteurs reconnus de pauvreté. D'autres facteurs (emploi à temps très partiel, horaires atypiques, durée de déplacement excessive, etc.) compliquent la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, la combinaison d'un emploi à temps partiel avec un autre et, plus généralement, les conditions de vie.

La qualité d'un emploi tient non seulement aux conditions de travail (salaire, prestations sociales, etc.) mais aussi à la sécurité d'emploi, au respect des règles de droit du travail, aux possibilités de formation, à l'épanouissement qu'il procure. Les politiques en matière d'emploi doivent donc viser la promotion de l'emploi de qualité, qui contribue de façon durable à l'amélioration des conditions de vie, à l'épanouissement personnel et au bien-être de chacun.

Le Service a ainsi, dans ses précédents Rapports³, plaidé pour :

- le développement d'indicateurs qui mesurent la qualité globale de l'emploi : les différentes dimensions qualitatives d'un emploi, outre le revenu, sont rarement prises en considération par les mesures de mise à l'emploi ;
- un équilibre entre la sécurité d'emploi et la flexibilité, en prenant des mesures afin de limiter la flexibilité imposée de manière unilatérale par l'employeur. L'évolution en matière de stabilité et sécurité des emplois est négative, en témoigne le nombre croissant d'emplois temporaires (intérim, durée déterminée...). La flexibilisation des conditions de travail est souvent présentée comme une réponse aux souhaits des travailleurs. C'est pourtant souvent une contrainte (travail de nuit, travail à temps partiel, horaires atypiques), pour des emplois davantage exercés par des personnes peu qualifiées (surtout des femmes), dans des secteurs peu rémunérés et peu valorisés.

2.1.2. Les critères d'emploi convenable

Les critères d'emploi convenable sont un concept central dans la réglementation du chômage. Il sert de moyen de contrôle de la disponibilité des chômeurs mais aussi de rempart contre l'emploi précaire. Ces critères n'ont plus été adaptés depuis 1991, malgré l'évolution du contexte socioéconomique (participation croissante des femmes sur le marché de l'emploi, multiplication des familles monoparentales, etc.) Ces critères devraient dès lors être adaptés afin qu'ils puissent pleinement remplir leur fonction de protection contre l'emploi précaire.

L'accord de Gouvernement envisage une adaptation de ceux-ci : un resserrement des conditions d'emploi convenable, concernant, entre autres, le critère de distance qui sépare l'emploi du domicile, qui passerait de 25 à 60 km (point 2.1.2. e). Si ce critère ne s'accompagne pas d'un critère de durée du déplacement, cela pénaliserait davantage les personnes pauvres. La pauvreté a en effet souvent des conséquences sur les capacités de déplacement et entrave la mobilité.

L'accord envisage également de raccourcir et moduler, selon l'âge et la durée de carrière, le critère actuel de 6 mois durant lequel un emploi peut être considéré comme non convenable. Le Service⁴ constate qu'un délai de 6 mois ne suffit souvent pas, vu le manque d'emplois de qualité disponibles, pour trouver un emploi qui préserve le choix de profession.

2.1.3. Une activation des demandeurs d'emploi équilibrée

L'accord de Gouvernement propose différentes mesures en vue d'encourager la remise au travail, telles qu'un renforcement des conditions

³ Lance-débat : 10 ans du Rapport Général sur la pauvreté, IV. Le droit au travail, pp.61-90.

<http://www.luttepauvrete.be/debat10ansRGP.htm>

Rapport 2004-2005, VIII. Promouvoir la qualité du travail et une économie plus sociale pp.59-67.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation8.pdf>

⁴ Rapport 2008-2009, III. Les critères d'emploi convenable : une protection contre l'emploi

précaire, pp. 91-124. http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Emploi_FR.pdf

d'accès aux allocations d'attente (point 2.1.2./a.1), la limitation des allocations d'insertion dans le temps (point 2.1.2./a.2) et la dégressivité accrue des allocations de chômage, (point 2.1.2. b).

Le Service, tout comme le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, constatent que, dans le cadre de la procédure d'activation, les personnes les plus fragilisées et les moins qualifiées courent un risque accru d'être sanctionnées (action 3.2). Les effets néfastes que peuvent avoir les conditions de vie sur les recherches d'emploi méritent d'être pris en considération plutôt que d'être assimilés à de la 'mauvaise volonté'.

Dans ce contexte, le Service plaide pour une activation des demandeurs d'emploi équilibrée entre leurs devoirs mais aussi leurs droits⁵. Le contrôle et l'accompagnement des demandeurs d'emploi doivent viser l'amélioration structurelle des conditions de vie plutôt qu'une activation forcée, cherchant de manière unilatérale l'entrée rapide sur le marché de l'emploi.

Le Service met aussi en évidence l'importance d'allocations dont le montant soit suffisamment haut pendant toute la période de chômage et qui ne soient pas limitées dans le temps. Celles-ci ne garantissent pas seulement une meilleure sécurité d'existence pour les ménages pauvres, mais aussi la possibilité d'investir dans la recherche d'un emploi de qualité qui s'inscrit dans un plan de carrière, et de maintenir à jour les compétences acquises (via une formation). Tant les montants minimums et les ratios de remplacement des allocations actuels que la dégressivité actuelle pour la catégorie des cohabitants font obstacle à ces garanties. Par conséquent, on peut pronostiquer que la dégressivité accrue va entraîner les conséquences suivantes: plus de pauvreté, un recours plus fréquent au revenu d'intégration et à l'aide sociale et un mouvement amplifié vers l'inactivité définitive.

Concernant les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché de l'emploi, l'accord prévoit des dispositifs de contrôle spécifique (point 2.1.2. d). Le Service rappelle qu'une telle catégorisation peut entraîner une stigmatisation de ces demandeurs d'emploi. En outre, distinguer ceux qui entrent dans cette catégorie des autres entraîne le risque que certains ne remplissent pas, parfois de peu, les conditions de cette catégorie et ne puissent bénéficier de cette protection supplémentaire, alors que, pour des raisons liées à la pauvreté, ils en auraient autant besoin.

Enfin, le Service a toujours attiré l'attention sur le risque de voir le nombre de travailleurs pauvres augmenter, risque lié à une activation qui repose sur une logique de 'tout à l'emploi'. Le Plan fédéral attire également l'attention sur la lutte contre le piège à l'emploi (action 3.1). Le nombre de travailleurs avec un risque de pauvreté (les travailleurs pauvres ou '*working poor*') ne peut pas être dissocié de la multiplication des emplois précaires. En comparaison avec les autres pays de l'Union européenne, la Belgique obtient d'assez bons résultats dans ce domaine : en 2009 (Enquête EU SILC 2010, revenus 2009), le nombre de travailleurs pauvres s'élevait à 4,5% de la population active. En

⁵ Rapport 2008-2009, III. Les critères d'emploi convenable : une protection contre l'emploi précaire, pp. 91-124. http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Emploi_FR.pdf

chiffres absolus, cela représente tout de même environ 190.000 personnes. De plus, il est généralement accepté que cet indicateur sous-estime le nombre de travailleurs pauvres. Le fait que l'emploi offre moins de protection contre la pauvreté qu'auparavant est encore mieux illustré par l'évolution du nombre de personnes avec un risque de pauvreté ayant un emploi. En 2009 (Enquête EU SILC 2010, revenus 2009), ce groupe représente 24,1 % de la population ayant un risque de pauvreté, âgée de 18 à 65 ans.

2.1.4. Les titres-services

L'accord de Gouvernement prévoit la régionalisation des titres-services, en maintenant au fédéral les aspects liés au droit du travail, tels que ceux concernant les conditions de travail dans le secteur (Partie I, point 3.1.3). La législation titres-services permet plusieurs dérogations aux garanties contenues dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. La loi du 22 décembre 2008 a limité le nombre de ces dérogations et supprimé les situations les plus critiques autorisées initialement par ces dispositifs. Malgré ces améliorations, les critiques relatives au contrôle et la qualité des emplois persistent, en particulier pour les travailleurs précarisés. Selon une récente étude, les titres-services ne jouent pas leur rôle de tremplin vers l'économie régulière.

Le Plan fédéral a proposé d'améliorer ce dispositif pour le bien-être des travailleurs les plus fragiles (action 3.3). Ces préoccupations, qui touchent aux conditions de travail, étaient également au cœur de l'étude réalisée en 2007 par le Service⁶. Le Service y plaide pour que le débat sur la durée des contrats et la durée du temps de travail soit relancé.

2.1.5. Transition de l'enseignement/la formation au marché de l'emploi

Le parcours scolaire et l'insertion professionnelle des jeunes issus d'un milieu défavorisé est difficile. De nombreux dispositifs cherchent à faciliter cette transition entre le monde de l'enseignement/formation et celui du travail. Parmi ceux-ci, l'enseignement et la formation en alternance visent à faire acquérir aux jeunes les compétences techniques et les attitudes nécessaires à la vie professionnelle et citoyenne. Le Service a analysé ces dispositifs, en cherchant à comprendre pourquoi les jeunes précarisés y sont surreprésentés et comment ces dispositifs peuvent répondre à leurs attentes, à savoir un accompagnement sur mesure, une formation reconnue par les employeurs, le droit à l'essai, la valorisation de leurs compétences.

L'accord de Gouvernement plaide pour la promotion des dispositifs d'alternance, entre autres par l'harmonisation des statuts qui varient aujourd'hui grandement selon les différentes formes d'apprentissage (point 2.1.5). Cela représente une source d'insécurité juridique, tant pour les jeunes que les professionnels du secteur. L'avis du CNT et du CCE concernant l'harmonisation des statuts recommande l'établissement d'un socle minimal

⁶ Rapport 2006-2007, II.3. Les titres services comme mode d'insertion professionnelle, pp.91-112. http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport4/rap4_lsp2_FR.pdf

en matière de droit du travail et de droit à la sécurité sociale pour les différentes formules d'enseignement et de formation en alternance.

Il appartient désormais aux divers gouvernements et parlements de transposer l'avis en textes législatifs ; le secteur public pourra s'inspirer de cet avis pour parvenir, lui aussi, à une plus grande uniformité. Le plafond actuel de revenu en matière d'allocations familiales constitue un problème particulier. Comme les indemnités d'apprentissage - compte tenu des primes complémentaires - dépassent parfois ce plafond, il arrive que des familles perdent le bénéfice des allocations familiales. Or, pour les familles en situation de pauvreté, ces allocations sont indispensables pour éduquer leurs enfants : un relèvement de ce plafond est dès lors une mesure qui s'impose.

2.2. REFORME DES PENSIONS

L'accord prévoit entre autres un relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite anticipée (2.2.1) et une meilleure valorisation du travail par rapport aux périodes d'inactivité dans le calcul de la pension (2.2.5).

Les personnes en situation de pauvreté ont généralement eu un parcours professionnel comprenant de courtes ou de longues périodes d'inactivité. Dans de tels cas, elles n'ont pas suffisamment d'années de carrière pour pouvoir prendre leur retraite anticipée et elles ne pourront bénéficier de manière optimale de la plus grande valorisation des périodes de travail. Comme elles connaissent une usure prématurée, il n'est souvent plus possible de les réorienter vers le marché de l'emploi et il leur est encore plus difficile qu'à d'autres de trouver du travail à un certain âge.

Dans le cadre de l'enveloppe bien-être, le Gouvernement prévoit de revaloriser les pensions des indépendants et des salariés (2.2.9.), ce que préconisent également le Plan fédéral (objectif 1) et le Service⁷. Par ailleurs, les partenaires sociaux sont invités à consolider le premier pilier de pension et à examiner une généralisation d'un deuxième pilier ou d'un premier pilier bis, en priorité pour ceux qui n'ont pas accès au deuxième pilier. On peut se demander dans quelle mesure ce deuxième pilier peut procurer un revenu complémentaire à ceux qui n'ont pas ou peu travaillé dans des secteurs disposant d'un deuxième pilier et qui perçoivent aujourd'hui une pension trop basse dans le cadre du premier pilier.

2.3. REFORME DU SYSTEME DE SANTE

L'accord de Gouvernement affirme que la maladie ne peut pas faire tomber dans la pauvreté et que la pauvreté ne peut pas générer la maladie (partie II, 3.3.1.a). Pour le Service, les disparités sociales face à la santé sont la

⁷ Memorandum juin 2011, 5.1., p. 6.

http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum%20_2011.pdf

préoccupation majeure⁸. Des études démontrent en effet que la mauvaise santé des personnes pauvres est avant tout imputable à leurs conditions de vie. De plus, les inégalités socioéconomiques en matière de santé ne cessent de se creuser. À cet égard, nous attirons tout particulièrement l'attention sur la question du vieillissement précoce, qui a été clairement mise en avant lors d'une collaboration entre le Service et l'Observatoire de la santé et du Bien-être de Bruxelles-Capitale sur la thématique du vieillissement et de la pauvreté. Chez les personnes qui vivent dans des conditions difficiles, il existe de grandes différences entre l'âge biologique et l'âge chronologique. Leur parcours de vie difficile a provoqué un déclin précoce de leurs 'capacités de réserves' (réserves matérielles et immatérielles comme la santé, le réseau social, les relations familiales), entraînant de multiples conséquences négatives : perte d'emploi, de revenu et de contacts sociaux, mauvaise image de soi, sentiment d'inutilité... et donc aussi nouvelle détérioration de leur état de santé. Cette réalité illustre la nécessité d'investir dans une politique globale intégrant tous les déterminants sociaux de la santé – logement, enseignement, emploi... – et incluant des soins de santé accessibles et financièrement abordables.

L'accord de Gouvernement, tout comme le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (objectif 2) mentionne une série de mesures destinées à améliorer l'accès aux soins de santé pour tous, non seulement sur le plan financier mais aussi en facilitant entre autres l'accès aux cabinets de médecins généralistes et aux maisons médicales pour la population défavorisée (partie II, 2.3.4.). En effet, il y a aussi des obstacles non financiers qui empêchent des personnes pauvres de recourir aux soins de santé. Outre l'absence de services locaux aisément accessibles, nous songeons par exemple à des problèmes d'information et d'orientation, à la mauvaise qualité de la communication entre le patient et le soignant, à des obstacles administratifs... En ce qui concerne les freins financiers, le gouvernement prévoit de simplifier et d'accélérer l'octroi du statut OMNIO (partie II, 2.3.2) et de généraliser le système du tiers payant pour les groupes de patients les plus vulnérables (partie II, 3.3.1.a). Dans son rapport bisannuel 2008-2009⁹, le Service souligne la nécessité d'améliorer le statut OMNIO, entre autres en simplifiant l'accès à ce statut et en améliorant la qualité et la diffusion de l'information. Cette préoccupation se retrouve aussi dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (objectif 2) et n'a rien perdu de son actualité.

⁸ Rapport bisannuel 2004-2005, orientation IX, p. 67-73.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation9.pdf>

Rapport 2006-2007, pp. 43-48.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport4/rap4_Santé1_FR.pdf

⁹ Rapport 2008-2009, chapitre I, Un meilleur accès aux soins de santé grâce au statut Omnio, pp. 11-28.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Exercice_droits_OMNIO_FR.pdf

2.4. POUVOIR D'ACHAT, MAITRISE DES PRIX, PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET REGULATION FINANCIERE

2.4.1. Pouvoir d'achat

Le Gouvernement (partie II, 2.4.) veut soutenir le pouvoir d'achat des citoyens, en particulier de ceux qui travaillent et qui ont un faible ou moyen revenu ainsi que celui des pensionnés. Il veut y parvenir entre autres en maintenant le mécanisme d'indexation automatique des salaires et des allocations. Parmi les autres mesures, il y a aussi le relèvement de 200 euros de la quotité exemptée d'impôts pour les revenus professionnels bas et moyens, la revalorisation des pensions les plus basses (voir le point 2.2. de la présente note), l'alignement progressif des allocations familiales et des pensions minimales du régime indépendant sur celui des salariés et l'examen, par les partenaires sociaux, des possibilités de relèvement du salaire minimum brut interprofessionnel, y compris pour les moins de 21 ans.

Avant même la crise économique, plusieurs acteurs de terrain ont souligné combien la hausse du coût de la vie touchait surtout les personnes en situation de pauvreté. Le système d'indexation automatique est dès lors extrêmement important pour elles. Cependant, certaines dépenses vitales représentent une part beaucoup plus importante de leur budget que la part qu'y consacre un consommateur moyen alors que les postes budgétaires qui constituent aujourd'hui l'indice santé sont justement calqués sur les dépenses de ce dernier. Ainsi, la part du loyer dans cet indice santé s'élève à 5,7 %, mais les personnes qui font partie du décile de revenus le plus bas vont jusqu'à consacrer 31,1 % de leur revenu au loyer¹⁰.

Lors d'une concertation du Service sur la qualité du travail, on a mis en évidence le montant insuffisant de la quotité exemptée d'impôt. On a alors émis l'idée de relever progressivement ce montant, tant pour tous les revenus de remplacement que pour les revenus du travail les plus bas, jusqu'au niveau de l'allocation maximale de chômage ou, mieux encore, du salaire minimum légal¹¹. Le Plan fédéral propose lui aussi de majorer la quotité exonérée d'impôt pour les revenus bas et moyens (Objectif 1).

Ces dernières années, le Service participe activement à un certain nombre d'initiatives qui, de manière directe ou indirecte, donnent plus de visibilité à la problématique de la pauvreté chez les indépendants. Dans le cadre de la discussion au VESOC (Vlaams Economisch Sociaal Overleg) en vue de formuler un avis sur le rapport bisannuel 2008-2009, l'UNIZO (Unie van Zelfstandige Ondernemers) a proposé de s'intéresser à la pauvreté des travailleurs actifs, tant salariés qu'indépendants. Il a déjà plaidé dans le passé pour une amélioration du statut social des indépendants¹².

¹⁰ SPF Economie – DGSIE (2008). Enquête budgets des ménages.

¹¹ Rapport 2002- 2003, Le droit au travail et à la sécurité sociale: la qualité de l'emploi, pp. 148-149. http://www.luttepauvrete.be/publications/rapportbisannuel2/rap2_emploi.pdf

¹² Rapport 2004-2005, orientation VIII, résolution 39, piste 4, p. 61-62.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation8.pdf>

Une augmentation du salaire minimum brut figure dans plusieurs rapports, de même que dans le Plan fédéral (objectif 1). Nous proposons, dans notre mémorandum, de poursuivre le débat à ce sujet¹³.

2.4.2. Protection du consommateur

L'accord veut améliorer la procédure en règlement collectif de dettes, entre autres par une meilleure communication entre le médiateur et la personne surendettée (2.4.2.). Cette mesure figure également dans le Plan fédéral (objectif 1, action 1.4.).

D'importantes modifications à la loi sur le règlement collectif de dettes ont déjà été apportées en 2005, entre autres la possibilité d'une remise totale de dettes, une proposition que le Service avait également formulée¹⁴.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite optimiser la protection du consommateur par une amélioration des services de médiation ou des commissions de litiges, par un plus grand contrôle de l'accès aux cartes de crédit et des règles sur la publicité pour le crédit...

Une information claire sur les droits des consommateurs ainsi que des moyens rapides et efficaces pour régler les litiges en matière de consommation sont des mesures extrêmement importantes pour les personnes en situation de pauvreté. Sans cela, celles-ci risquent d'être confrontées à des problèmes qui peuvent rapidement dégénérer en une situation de surendettement. La facilité avec laquelle il est possible d'ouvrir un crédit, combinée aux promotions souvent agressives des organismes de crédit, constitue une tentation pour des personnes à revenus modestes et les rend encore plus vulnérables¹⁵.

2.4.3. Energie

Le Gouvernement veut garantir une énergie sûre, durable et accessible à tous et souligne que les dépenses liées à des biens de première nécessité, notamment au coût de l'énergie, ne doivent pas empêcher de mener une vie décente (accord de Gouvernement, point 2.6.2. et 3.3.1.a).

Le Service travaille depuis un certain temps sur le thème de l'énergie, qui est effectivement un bien de première nécessité¹⁶. Non seulement les factures d'énergie grèvent lourdement le budget des personnes en situation de pauvreté, mais en plus celles-ci vivent souvent dans des habitations de qualité médiocre et donc consomment beaucoup d'énergie. La libéralisation

¹³ Mémorandum juin 2011, 4.1, p. 5.

¹⁴ Rapport 2004-2005, résolution 8, piste 2, p. 27.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation2.pdf>

Rapport 2006-2007, Garantir un revenu qui permet de faire des projets de vie, p. 14.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport4/rap4_Revenu1_FR.pdf

¹⁵ Rapport 2004- 2005, résolution 8, piste 5.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation2.pdf>

¹⁶ Rapport 2008-2009, Vers un droit effectif à l'énergie, pp. 129-156.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Energie_Eau_tablematieres_FR.pdf

du marché du gaz et de l'électricité produit un impact social important, en particulier pour les personnes à faibles revenus ; le Service demande de prévoir une évaluation permanente des implications sociales de la libéralisation au niveau fédéral et régional.

La politique des prix en matière d'énergie ne tient pas suffisamment compte des conditions de vie des personnes pauvres. Le Service a déjà plaidé pour un plafonnement des prix de l'énergie et une politique de tarification progressive et solidaire (avec plusieurs catégories de consommation), en combinaison avec un programme cohérent d'aide à des investissements dans des mesures d'économie d'énergie pour les ménages à bas revenus. Le système de tarif social maximal est une forme de tarification solidaire qui est actuellement octroyée à certains statuts. Mais les personnes à faibles revenus qui ne bénéficient pas de ces statuts n'y ont pas accès. Pour leur permettre d'y avoir droit, il faudrait donc introduire un critère de revenus. Le système OMNIO peut constituer une référence intéressante dans cette perspective. De plus, il serait souhaitable d'élargir le statut de 'client résidentiel protégé', qui est défini au niveau fédéral, avec les groupes bénéficiant du statut de 'client protégé' tel qu'il est défini dans les réglementations régionales (voir aussi l'action 5.2 du Plan fédéral de Lutte contre la Pauvreté).

Bon nombre de ménages, dont les plus fragilisés, utilisent d'autres sources d'énergie que le gaz et l'électricité. Le Service demande que l'on ait toujours ces ménages à l'esprit au moment d'élaborer des mesures sociales.

Le troisième paquet énergie (UE) présuppose un 'consommateur actif'. Les catégories socioéconomiquement les plus vulnérables doivent cependant pouvoir bénéficier d'un soutien supplémentaire. Le Service demande dès lors d'actualiser, de renforcer et de rendre plus contraignantes les dispositions de l'accord '*Le consommateur dans le marché libéralisé du gaz et d'électricité*' ainsi que du '*Code de bonne conduite pour la vente en dehors de l'entreprise et la vente à distance*'. Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (action 5.2) évoque aussi la nécessité d'un tel renforcement. De plus, les consommateurs et les intervenants sociaux ne sont pas suffisamment informés de l'existence et du contenu de ces mesures de protection. Lors de l'évaluation dans la perspective de l'actualisation des codes de conduite - prévue dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (action 5.2.) - et de la transposition des directives relatives à la protection des consommateurs en matière d'offre d'énergie, le matériau se trouvant dans de précédents rapports bisannuels bisannuels et celui construit lors de nouvelles concertations avec des organisations de terrain qui travaillent avec les consommateurs les plus 'faibles' peuvent constituer une source d'inspiration.

Le troisième paquet énergie (UE) prévoit également un 'guichet d'information' unique dans chaque Etat membre pour toutes les questions touchant à l'énergie. Le Gouvernement fédéral doit collaborer avec les autorités régionales pour donner une forme concrète à ce guichet d'information. Il convient, lors de la conception et de la mise en œuvre des services et des campagnes d'information, d'accorder une attention particulière à certains publics spécifiques, en veillant entre autres à utiliser un langage simple et des canaux d'information adaptés.

Les aides financières accordées pour améliorer la performance énergétique des bâtiments ne touchent pratiquement pas les catégories à faibles revenus. Il est important que les personnes pauvres aient au moins accès aux mesures actuelles. Dans les rapports bisannuel du Service ainsi que dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (action 5.2.), on souligne que le mécanisme du 'tiers-investisseur' peut être une bonne formule pour favoriser des mesures d'économie d'énergie, par exemple via le Fonds de réduction du coût global de l'énergie. L'accessibilité des mesures peut encore être accrue en combinant un système de préfinancement, une déduction immédiate de l'avantage fiscal (qui sera maintenu au cours des prochaines années uniquement pour l'isolation du toit) ou du crédit d'impôt, et le paiement du solde selon un plan de remboursement réaliste qui tient compte des économies réelles et du revenu disponible. D'autre part, le Service demande également de mettre au point des mesures d'aide spécifiquement destinées aux locataires.

2.5. REFORME DE LA JUSTICE

L'accord de Gouvernement consacre un point à la réforme de la justice. Partant du constat que le citoyen est confronté à un appareil judiciaire qu'il ne comprend pas et qui lui semble inaccessible, l'accord a l'ambition de réconcilier la Justice avec l'ensemble des citoyens. Il prévoit notamment un accès à la Justice garanti et une réforme de l'offre d'aide juridique.

Le Service a organisé à plusieurs reprises des groupes de réflexion sur la justice et formulé des recommandations en vue de faire de celle-ci un levier pour l'égalité effective de tous en droits¹⁷. Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté consacre un point à la réconciliation de la Justice et des personnes pauvres (action 6.1).

- Parmi les recommandations formulées par le Service figure l'instauration d'une procédure unique pour l'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire (reprise dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté : proposition 52) dont le Gouvernement s'est engagé à examiner la possibilité durant cette législature. En effet, depuis 1998, les conditions d'octroi de ces deux types d'aide ont été harmonisées, mais les procédures d'octroi sont toujours distinctes. Rappelons que le Conseil d'Etat procède déjà de façon 'unifiée' : pour obtenir l'assistance judiciaire, il suffit de démontrer qu'un avocat a été désigné.

¹⁷ Voir les rapports bisannuels du Service, en particulier Rapport 2004-2005, pp.83-88.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation11.pdf> ;

Rapport 2006-2007, pp.57-60.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport4/rap4_Justice1_FR.pdf

et Rapport 2008-2009, pp. 45-57.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Exercice_droits_Repetibilite_FR.pdf ;

voir aussi Lance Débat. 10 ans Rapport Général sur la Pauvreté, 2005.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP10ans/justiceFR.pdf>

- L'encouragement des citoyens à souscrire un contrat d'assurance protection juridique est une autre piste qui figure dans l'accord de Gouvernement pour rendre l'appareil judiciaire plus accessible financièrement. Cet encouragement atteindra-t-il les personnes dont les revenus sont à peine plus élevés que ceux des personnes ayant droit à l'aide juridique ? Telle est la question posée par les organisations qui ont participé aux réflexions organisées par le Service. Une évaluation du type de personnes - en fonction des revenus - qui souscrit ou non un contrat d'assurance protection juridique mérite d'être réalisée.

- Plusieurs partenaires du Service ont exprimé une vive inquiétude par rapport à l'impact de la loi instaurant la répétibilité des honoraires et frais d'avocat¹⁸ sur l'accès à la justice des personnes qui ne disposent que de faibles ressources. Cette loi est aussi évoquée dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (action 6.1). Des avocats constatent que les personnes qui doivent vivre avec de bas revenus renoncent parfois purement et simplement à faire valoir leurs droits en justice, ne pouvant se permettre de prendre des risques sur le plan financier dans des procédures dont l'issue serait incertaine, ce qui est généralement le cas. Cela d'autant plus que l'adoption du principe de répétibilité s'est accompagnée d'une forte augmentation des indemnités. Les partenaires du Service, même s'ils n'étaient pas demandeurs de cette modification législative soutenue par les ordres des avocats et par le Conseil supérieur de la Justice, reconnaissent qu'elle répond à une certaine logique et à l'intérêt d'un grand nombre. Les propositions formulées par le Service visent donc à mieux protéger les justiciables les plus vulnérables pour qui la répétibilité constitue de fait un obstacle supplémentaire à l'accès à la justice. Parmi celles-ci :

- évaluer l'impact de la loi avec les personnes ayant de bas revenus : elles n'ont pas été consultées lors de l'élaboration de la loi, seuls les avocats l'ont été alors même que le législateur était conscient des risques pour les personnes qui vivent dans la pauvreté et la précarité ;
- inscrire dans la loi (modification de l'art. 1022 du Code judiciaire) la possibilité donnée au juge de diminuer en dessous du minimum fixé par l'arrêté royal, et même de le fixer à un montant symbolique, le montant de l'indemnité de procédure due par le justiciable bénéficiant d'une aide juridique de deuxième ligne, conformément à l'interprétation donnée par la Cour Constitutionnelle à l'alinéa 4 de l'article 1022 du Code judiciaire ;
- les participants aux concertations organisées par le Service formulent aussi une recommandation qui rendrait superflue la modification de l'art. 1022 qui vient d'être évoquée : exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de la deuxième ligne du champ d'application de la loi relative à la répétibilité. Malgré la possibilité de fixer à un montant symbolique l'indemnité de procédure lorsque la partie qui succombe bénéficie de l'aide juridique, cette recommandation reste prioritaire parce que le simple risque de devoir payer une indemnité de procédure dont les personnes ne savent pas d'avance si elle sera

¹⁸ Voir les rapports bisannuels du Service 2004-2005, 2006-2007 et en particulier 2008-2009, pp. 45 à 57.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Exercice_droits_Repetibilite_FR.pdf

réduite ou non accroît encore l'inégalité d'accès à la justice. La prévisibilité du montant de l'indemnité joue un rôle fondamental dans l'accès à la justice ; c'est d'autant plus vrai pour les personnes pauvres.

- Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté contient encore deux autres propositions, qui figuraient dans le *Rapport 2005*¹⁹ du Service : la démocratisation du langage judiciaire et la parité dans les Commissions d'Aide juridique. Elles sont toujours d'actualité.

Le Service démarre un nouveau projet, approuvé avec beaucoup d'enthousiasme par la Commission d'accompagnement du 8 décembre 2011, celui de mettre à disposition, via son site (www.luttepauvrete.be), la jurisprudence significative en matière d'effectivité des droits fondamentaux (logement, aide sociale et revenu, accès au gaz, à l'électricité et à l'eau,...). Ce projet intéresse de multiples acteurs : associations et services qui accompagnent des personnes pauvres, professionnels du monde judiciaire et du monde académique, CPAS, mutuelles,... et le Service lui-même dont la mission légale est d'évaluer l'effectivité des droits au bas de l'échelle sociale.

Ces dernières années, le Service a régulièrement attiré l'attention sur la problématique des expulsions et sur manque de données quantitatives de qualité en la matière. Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (action 4.3.) évoque lui aussi la nécessité de disposer de telles données. Le Gouvernement qualifie l'informatisation des données de la justice de priorité (point 2.8.1.). Le Service demande d'inclure la question des expulsions dans cette informatisation.

3. AUTRES POLITIQUES

3.1. POLITIQUES DES FAMILLES

L'accord indique que le Gouvernement sera attentif à renforcer le respect des droits des personnes et de la famille et que diverses mesures seront prises en matière de protection sociale en faveur des familles.

La famille joue un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté, à la fois comme lieu de reproduction des inégalités et comme lieu de résistance à la pauvreté. La protection de la famille et du bien-être de l'enfant ainsi que le soutien aux parents dans l'exercice de leurs responsabilités est un thème récurrent dans les travaux du Service²⁰.

¹⁹ Rapport 2004-2005, Faire de la justice un levier pour l'égalité effective de tous en droit, pp. 83 à 88. <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation11.pdf>

²⁰ Voir en particulier : Lance débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté 2005, pp. 11-29.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP10ans/familleFR.pdf>

Rapport 2004-2005, Garantir le droit à la protection de la famille et au bien-être de l'enfant, p. 25 et 26. <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation2.pdf> et

chapitre intitulé Soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités, pp. 39 - 43.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation5.pdf>

Le droit à la protection de la vie familiale présente deux facettes : d'une part, les autorités publiques doivent prendre les mesures appropriées pour rendre possible une vie de famille digne et d'autre part, elles doivent s'abstenir de s'immiscer dans les familles, espaces de vie privée. Ce deuxième aspect du droit à la protection de la vie familiale est particulièrement sensible pour les familles pauvres. Elles évoluent en effet souvent dans la sphère des droits supplétifs qui impliquent par définition une vérification des conditions d'accès, par exemple le contrôle par les CPAS pour l'octroi du revenu d'intégration ou de l'aide sociale, par l'ONAFS pour l'octroi des allocations familiales garanties, etc. Les intervenants sociaux sont également très concernés par cet aspect de la protection familiale. Ils expriment fréquemment la difficulté de se situer entre leur idéal d'aide et la nécessité du contrôle.

3.2. SERVICES PUBLICS

L'accord de Gouvernement stipule que les services publics sont essentiels pour faciliter la vie quotidienne des citoyens et des entreprises et souhaite en améliorer la qualité et l'efficacité (point 3.2.1). Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté insiste sur l'accessibilité des services publics, en ciblant la justice et la mobilité (objectif 6).

Il y a plus de 10 ans, en soulignant dans l'accord de coopération²¹ le rôle essentiel que jouent les services publics dans la lutte contre la pauvreté, les législateurs s'inscrivaient en droite ligne des préoccupations relayées par les associations et les CPAS dans le Rapport Général sur la Pauvreté. Si les services publics sont mis en place au bénéfice de tous les citoyens, ils jouent un rôle indispensable auprès des populations les plus défavorisées. Ils participent à la lutte contre l'exclusion et à la diminution de l'inégalité grâce à une redistribution indirecte des richesses, ils garantissent un accès universel à des biens répondant à des besoins de base, ils font passer l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers. Le Service²² constate que des secteurs aussi stratégiques que ceux de l'énergie et du transport sont largement libéralisés, ce qui contribue à fragiliser la situation des citoyens déjà fort précarisés. La privatisation de certains secteurs vitaux (l'énergie par exemple) appelle ainsi à la création de nouveaux outils de régulation.

Le Service et le Plan fédéral (point 6.2) ont également souligné la problématique de la mobilité pour les personnes pauvres. Les difficultés rencontrées pour se loger ont souvent pour conséquences que les personnes pauvres vivent dans des quartiers moins bien desservis. Outre des raisons financières, l'accès à l'information par exemple limite leur mobilité. Informer

²¹ Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B. du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

<http://www.luttepauvrete.be/accordcooperation.htm>

²² Pauvreté, dignité, droits de l'homme, les 10 ans de l'accord de coopération, 2008, 02.2 Les Services publics, aperçu des réflexions du Service, pp. 144-146.

http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_02-2_services_publics_FR.pdf

les bénéficiaires du statut OMNIO des avantages dont ils disposent à la SNCB et simplifier l'accès à ce statut sont deux recommandations que le Service a proposées en 2007²³ et que le Plan fédéral rappelle.

Concernant l'accès à la justice, le Service²⁴ et le Plan fédéral (action 6.1.) mettent l'accent sur le risque de difficultés encore plus grandes des personnes pauvres, liés à la loi relative à la répétibilité des honoraires et frais d'avocat et ont formulé des propositions pour les éviter (voir le point 2.5. de la note).

3.3. INTEGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE ET EGALITE DES CHANCES

3.3.1 Actualiser le plan fédéral de lutte contre la pauvreté

Certains éléments du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté ne sont pas évoqués comme tels dans l'Accord de gouvernement mais ont été étudiés par le Service. Ce point 3.3.1. leur est consacré. Les points du Plan évoqués spécifiquement dans l'accord de Gouvernement ne sont pas repris ici mais figurent en-dessous des titres auxquels ils se rapportent.

3.3.1.1. Garantie locative

Dans le *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, la proposition 40 appelle à une évaluation du système de garantie locative mis en place en 2007, dont l'objectif est de faciliter l'accès au marché locatif privé pour les personnes pauvres. Cette évaluation a été lancée, dans un groupe de travail intercabinets, par le précédent ministre de la Justice, mais n'a pas pu arriver à terme, suite à la chute du gouvernement.

Bien que la régionalisation de cette matière figure dans l'accord de Gouvernement, il nous semble intéressant de rappeler l'état de la question du point de vue de personnes qui vivent en situation de pauvreté et qui ont de très grandes difficultés à accéder à un logement décent.

En effet, depuis la mise en œuvre de cette loi, le Service a mené un travail de fond sur le sujet. D'abord via la mise en place d'une concertation qui a débouché sur un chapitre du Rapport 2008-2009²⁵, ensuite en participant aux travaux d'un groupe d'organisations actives dans la défense du droit au logement pour tous, le groupe de travail 'garantie locative'.

²³ Rapport 2008-2009, 1.1. Un meilleur accès aux soins de santé grâce au statut OMNIO?, pp. 11-28.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Exercice_droits_OMNIO_FR.pdf

²⁴ Rapport 2008-2009, Répétibilité des honoraires d'avocat : vers un meilleur accès à la justice ?, pp 45 – 57.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Exercice_droits_Répétibilité_FR.pdf

²⁵ Rapport 2008-2009, Garantie locative : comment faciliter effectivement l'accès au marché du logement ?, pp. 29-44.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Exercice_droits_Garantielocative_FR.pdf

Les principaux constats sont les suivants :

- la garantie bancaire n'est pratiquement pas appliquée ;
- le formulaire neutre prévu par la loi n'est presque pas utilisé ;
- dans un grand nombre de cas, on a recours à une autre forme de garantie, souvent imposée par le bailleur :
 - o en espèces, de la main à la main, alors que c'est interdit par la loi ;
 - o via un produit d'assurance-vie (compte Korfina) ;
 - o par une garantie écrite du CPAS mais qui permet au bailleur de savoir que le candidat-locataire est bénéficiaire du CPAS alors que la loi a été revue entre autres pour permettre d'éviter cela grâce au formulaire neutre...

La principale recommandation formulée à cet égard est de créer un fonds central de garanties locatives afin d'aider les locataires à constituer la garantie et de leur assurer qu'il n'y ait pas de stigmatisation voire de discrimination par rapport à l'origine de celle-ci puisque le fonds serait accessible à tous. Le Service a formulé cette recommandation dans un contexte fédéral mais le dispositif préconisé reste tout-à-fait valable dans un cadre régionalisé. Il serait intéressant d'analyser, au moyen d'une étude de faisabilité, dans quelle mesure un tel fonds de garantie peut constituer une réponse aux problèmes actuels.

3.3.1.2. Les chiffres de la pauvreté en Belgique

Sur le plan quantitatif, il est important de poursuivre le développement des banques de données. L'enquête UE-SILC est l'une des principales sources pour chiffrer les indicateurs de pauvreté, notamment dans une optique de comparaison européenne. Ce type d'enquête implique que l'on puisse interroger les différents groupes de personnes en situation de pauvreté. Une adaptation de l'enquête SILC a été réalisée en Belgique en 2010, - à la demande du Service de lutte contre la pauvreté, financée par la Politique scientifique - dans le cadre du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (mise en œuvre de la proposition 2), auprès des personnes sans-abri et en séjour illégal. D'une part, il est important de pouvoir reproduire cette initiative: cela implique d'examiner avec le Service général d'informations statistiques et économiques (SPF Economie) comment intégrer ces publics dans la collecte systémique d'informations. D'autre part, cette initiative suscite un vif intérêt en Europe ; la diffusion de l'information à l'échelon européen doit être poursuivie.

3.3.1.3. Suivi du baromètre permanent de mesure de la pauvreté

Le Plan fédéral prévoit que le Service de lutte contre la pauvreté assure avec le SPP Intégration sociale le suivi du baromètre (point 2.1. du Plan). Le Service rappelle dans cette perspective l'intérêt des recherches qualitatives et longitudinales. Les recherches qualitatives sur la pauvreté ont autant d'importance que les recherches quantitatives ; elles aident à mieux comprendre et expliquer les constats établis. Et, ce qui est particulièrement utile dans le cadre d'une politique participative de lutte contre la pauvreté, elles ouvrent de nombreuses opportunités pour intégrer les opinions et le vécu

des personnes concernées. L'aspect longitudinal doit lui aussi faire l'objet d'une plus grande attention, tant dans les recherches qualitatives que quantitatives, si nous voulons affiner notre perception des obstacles et des leviers que rencontrent les personnes pauvres et précarisées dans leur parcours de vie. La recherche longitudinale aide à répondre à la question essentielle de savoir quand et de quelle manière les gens obtiennent de réelles perspectives d'avenir²⁶. La Datawarehouse Marché de l'emploi et Protection sociale de la Banque Carrefour de la Sécurité sociale est une source précieuse pour ce type de recherche.

L'accord de Gouvernement mentionne les objectifs définis dans le cadre de la stratégie UE 2020 et dans le Programme national de réforme. Le Service est un partenaire structurel dans le groupe de travail Indicateurs du SPF Sécurité sociale et participe au développement d'un éventail d'indicateurs sur la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'à l'interprétation du matériel fourni par ces indicateurs (entre autres dans le cadre du Baromètre interfédéral sur la pauvreté). Au cours des prochaines années, l'accent sera donc surtout mis sur les indicateurs qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs UE 2020. Le Service veut continuer à collaborer à l'interprétation de ces indicateurs, mais demande que l'on ne néglige pas pour autant ceux qui concernent d'autres domaines (logement, santé, énergie...).

3.3.1.4. Une véritable politique de lutte contre la pauvreté doit faire partie d'une politique globale de développement durable.

Dans ses précédents Rapports, le Service plaide pour une évaluation systématique des initiatives politiques, aussi bien avant l'introduction de la mesure (ex ante) qu'après une certaine période de mise en œuvre (ex post). La proposition 3 du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté prévoit de donner plus de visibilité à la dimension pauvreté dans le test DOEB appelé à mesurer les progrès au niveau du développement durable sur toute décision gouvernementale. D'autre part, les initiatives de concertation du Service ouvrent beaucoup de possibilités pour évaluer une mesure en vigueur.

3.3.1.5. La mobilisation de tous

Le point 2.3. du Plan fédéral insiste sur le fait que la lutte contre la pauvreté concerne l'ensemble du pays et rappelle le rôle essentiel du Service de lutte contre la pauvreté, « outil incontournable qu'il faut préserver et soutenir puisqu'il vise à renforcer la cohérence des politiques de lutte contre la pauvreté menées par les nombreux pouvoirs compétents ». Le Service lui-même, dans son memorandum de juin 2011, demande au Gouvernement fédéral, en concertation avec les Régions et les Communautés, de prendre les initiatives nécessaires pour permettre au Service de lutte contre la pauvreté de jouer pleinement son rôle. Parmi celles-ci, la nomination formelle des membres du Comité de gestion qui doivent encore l'être. Le memorandum souligne aussi la nécessité d'inclure dans la future institution nationale des droits de l'homme la question de la pauvreté. Vu la définition de ses missions légales en termes de droits de l'homme, le Service pourrait

²⁶ Rapport 2004-2005, Agir en connaissance de cause, pp15-21.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation1.pdf>

contribuer de manière substantielle à une institution nationale des droits de l'homme, telle que prévue dans les Principes de Paris adoptés par les Nations-Unies mais non encore installée en Belgique.

3.3.2. Partenariat et concertation

Le Gouvernement renforcera le partenariat établi avec les partenaires de la lutte contre la pauvreté, notamment au regard de leurs missions de concertation avec les personnes vivant en situation de pauvreté.

Rappelons que la Belgique a ancré le partenariat avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté dans un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés, approuvé par tous les parlements. Elle a donné mission au Service de lutte contre la pauvreté de faire vivre ce partenariat, en le chargeant de veiller à réunir les conditions pour permettre aux acteurs intéressés, y compris les personnes pauvres elles-mêmes et leurs associations, de participer sur pied d'égalité aux échanges organisés (art.5 de l'accord de coopération). Le partenariat est également reflété dans la composition de la Commission d'accompagnement du Service (art. 8 de l'accord de coopération). Le Plan fédéral d'action rappelle lui aussi l'importance de la méthode de dialogue approfondie par l'installation du Service de lutte contre la pauvreté (point 2.2.).

3.3.3. Pauvreté des enfants

L'accord de Gouvernement affirme qu'en concertation avec les entités fédérées, le Gouvernement concrétisera un plan réaliste d'éradication de la pauvreté infantile (partie II, 3.3.1. a). La lutte contre la pauvreté infantile figure en haut de l'agenda politique. Au niveau européen, la Commission annonce pour 2012 une Recommandation relative à la pauvreté et au bien-être des enfants, inspirée entre autres par la conférence 'Who cares?' qui a été organisée sous la présidence belge de l'UE. Le programme national de réforme 2011 mentionne la pauvreté infantile comme l'un des trois sous-objectifs de la stratégie UE 2020 visant à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici cette date. En Belgique, l'accent est mis sur les jeunes enfants de zéro à trois ans pour éviter que ceux-ci ne courent un risque d'exclusion sociale dès leur plus jeune âge et pour s'attaquer aux racines du cercle vicieux de la pauvreté qui se transmet de génération en génération.

Le Service apporte sa contribution à cette priorité par sa participation à plusieurs groupes de travail et forums (groupe de travail permanent pauvreté de la Conférence interministérielle Intégration dans la société, groupe de travail indicateurs piloté par le SPF Sécurité sociale, Plate-forme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale UE 2020 pilotée par le SPP Intégration sociale, sous-groupe sur la pauvreté des enfants dans le cadre des travaux du SPC). Récemment, le Service a recensé des projets locaux et des pratiques de lutte contre la pauvreté des enfants en Belgique. Sur la base de ses activités thématiques, le Service adhère à la conviction que la lutte contre la pauvreté infantile est indissociable de la lutte contre la pauvreté en général. Pour éviter que les enfants grandissent dans des familles pauvres, il faut travailler pour mieux faire respecter le droit au logement, à l'emploi, à des

revenus... des parents et pour maintenir une sécurité sociale forte, puisqu'elle constitue un élément essentiel de la cohésion sociale, de la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales (préambule de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté).

Dans son dernier rapport bisannuel²⁷, le Service formule une recommandation susceptible de préserver les jeunes qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse de l'exclusion sociale pendant cette période de transition particulièrement délicate. Les acteurs de terrain nous apprennent qu'il est souhaitable que ces jeunes puissent introduire une demande de revenu d'intégration auprès du CPAS quelques semaines avant leur 18^e anniversaire. On évite ainsi qu'au moment où ils quittent l'institution, ils ne se retrouvent sans revenus pendant la période durant laquelle leur demande est traitée.

3.3.4. Un accord de coopération concernant les sans abri

L'accord de Gouvernement annonce qu'un accord de coopération sera conclu avec les Communautés et les Régions concernant les personnes sans abri "afin de déterminer les rôles et les responsabilités de chaque niveau de pouvoir" (point 3.3.1 a).

Une telle initiative devrait créer une meilleure cohérence dans l'approche des problématiques rencontrées par les personnes sans abri. Le Service plaide pour une approche intégrée telle que celle-ci dans la deuxième partie de son Rapport 2008-2009, consacrée précisément au 'sans-abrisme'²⁸. Le secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté a effectivement confié au Service, dans le *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté* (proposition 42), la mission d' "*organiser une concertation et formuler des recommandations relatives aux sans-abri dans son Rapport bisannuel 2009*". Ce Rapport, conformément aux missions du Service, a été élaboré sur base d'un dialogue intense avec des acteurs de tout le pays : associations regroupant des personnes sans abri et organisations travaillant quotidiennement au contact de ces personnes (maisons d'accueil, travailleurs de rue, fédération des travailleurs sociaux des CPAS, CAW's, Relais sociaux...)

Il en ressort une approche volontairement large, le 'sans-abrisme' étant une forme extrême de pauvreté qui touche tous les domaines de vie des personnes (santé, emploi, logement...) Cette approche large, basée sur l'accès aux droits des personnes concernées, se décline en 70 recommandations politiques concernant de nombreux niveaux de compétences tantôt fédéraux, tantôt régionaux ou communautaires, allant de l'importance d'investir dans une meilleure connaissance du phénomène

²⁷ Rapport bisannuel 2010-2011, IV. Sortie d'une institution de l'aide à la jeunesse : recherche d'une place dans la société, pp. 69-96.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/IV_aidejeunesse.pdf

²⁸ Rapport bisannuel 2008-2009, partie II. Pour une approche cohérente de lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté.

<http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel5.htm#Partie%20%20Pour%20une%20approche%20cohérente%20de%20la%20lutte%20contre%20le%20%20sans-abrisme%20et%20la%20pauvreté>

du 'sans-abrisme' à la nécessité de prévoir des points d'approvisionnement en eau et des sanitaires publics et gratuits²⁹.

Depuis la publication de ce Rapport, la Conférence interministérielle Intégration dans la société a mis sur pied un groupe de travail sur la situation des personnes sans abri, notamment pour réfléchir à la mise sur pied d'un plan national de lutte contre le 'sans-abrisme'. Le rapport est une des sources d'inspiration de ce groupe de travail auquel participe d'ailleurs le Service.

L'absence d'abri ou de logement a comme corollaire l'absence de domiciliation. Pour les personnes sans abri, une loi prévoit la possibilité de s'inscrire en adresse de référence. Cependant, bien que cette loi soit en vigueur depuis plus de 15 ans, son application reste problématique sur le terrain, comme le signalait déjà le *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté* (proposition 45). Le Service a entamé un travail avec le cabinet du secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté (à la fin de la législature précédente) pour avancer dans la réflexion sur cette mise en œuvre, sur base notamment du chapitre qui lui est consacré dans le rapport sur le 'sans-abrisme'³⁰.

Même lorsqu'elles ne sont pas sans abri, certaines personnes éprouvent de grosses difficultés à se domicilier dans la commune où elles résident effectivement, parce que leur logement sort de la vision classique du logement (habitat permanent dans les équipements touristiques...). Or l'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers conditionne de nombreux droits, notamment à certaines allocations sociales ; en droit judiciaire, la domiciliation joue un rôle majeur (signification, notification...)... Si les communes sont légalement tenues d'inscrire au registre de la population les personnes qui ont leur lieu de résidence principal sur leur territoire, quelle que soit la qualité du logement, les acteurs de terrain qui participent au dialogue instauré au sein du Service (autour du 'sans-abrisme' en 2008-2009 mais également plus récemment, autour des formes alternatives de logement, l'un des chapitres du Rapport 2010-2011³¹) relèvent que des communes refusent d'octroyer cette domiciliation dans certains cas, prétextant notamment une mauvaise qualité du logement. Il est important de garder à l'esprit que, dans l'immense majorité des cas, ce sont les personnes pauvres qui se trouvent dans les logements de moindre qualité. Leur refuser la domiciliation entraîne une nouvelle forme de disqualification et une aggravation de leurs conditions de vie. La question est donc de savoir comment faire mieux appliquer cette loi relative au registre de la population et supprimer ainsi les refus de domiciliation non fondés.

3.3.5. Surendettement

L'accord de Gouvernement reprend au point 3.3.1.a. le passage sur le règlement collectif de dettes qui figure dans le chapitre consacré au pouvoir

²⁹ Rapport 2008-2009, partie II, Recommandations, pp. 56-66.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapportsansabri/rapport_sans_abri_2010.pdf

³⁰ Rapport 2008-2009, Partie II, 4.7 Adresse de référence et domiciliation, pp. 47 -50.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapportsansabri/rapport_sans_abri_2010.pdf

³¹ Rapport 2010-2011, III. Formes alternatives de logement : au-delà des murs, l'habitat, p 38-64.

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/III_formesalternatives.pdf

d'achat. Il ajoute que l'on tiendra compte de la situation familiale spécifique des personnes qui font l'objet d'un règlement collectif de dettes pour qu'elles puissent mettre fin à leur situation de surendettement dans un délai raisonnable. Le Gouvernement prévoit par ailleurs d'évaluer et d'améliorer la procédure de recouvrement amiable de dettes afin de mieux tenir compte des intérêts des consommateurs. Il veut aussi clarifier le cadre d'intervention des huissiers, des sociétés de recouvrement et des avocats.

Le recadrage des activités des huissiers de justice est une mesure qui figure aussi dans un précédent Rapport bisannuel. On y propose entre autres que les huissiers relèvent également du champ d'application de la loi sur le recouvrement amiable de dettes de manière à éviter les actes 'frustratoires' (vexatoires, inutiles et abusifs)³². Le plan fédéral parle d'examiner les pratiques de recouvrement de certains huissiers de justice (objectif 1, action 1.4.).

Le plan fédéral (objectif 1, action 1.4.) se réfère également aux trois types de dettes les plus fréquentes qui ont été mises en évidence dans le cadre du projet du Service sur les indicateurs de pauvreté: les frais scolaires, les frais liés à des soins de santé (en particulier les frais d'hospitalisation) et les arriérés de paiement des factures de gaz et d'électricité. C'est le constat qui a été fait par les familles pauvres qui ont participé à ce projet. Ceci indique que bon nombre de personnes sont contraintes de s'endetter afin de survivre et de pourvoir à leurs besoins de base. Ce constat va à l'encontre de l'idée selon laquelle il serait toujours possible d'éviter le surendettement en apprenant aux gens à mieux gérer leur budget. La lutte contre le surendettement passe aussi par la lutte contre l'insuffisance de certains revenus.

3.3.6. Relever le montant des allocations de sécurité sociale et de l'aide sociale

Il est prévu de relever progressivement les allocations les plus basses de la sécurité sociale et de l'aide sociale, en fonction des disponibilités budgétaires et compte tenu des marges de l'enveloppe bien-être. L'enveloppe prévue pour 2013 et 2014 sera réduite de 40 %, à l'exception de la liaison au bien-être des allocations d'assistance sociale (partie II, 1.2.1).

Le relèvement de ces montants est une proposition qui est formulée de manière récurrente par de nombreux partenaires du Service. Un revenu décent est en effet une condition incontournable pour pouvoir construire un avenir, mettre sur pied des projets et s'épanouir, autrement dit pour pouvoir mener une existence autonome. Il évite de devoir dépendre d'aides financières complémentaires et sélectives, dont les procédures d'octroi sont souvent complexes. Des allocations plus élevées entraîneront par conséquent, par un effet retour, des économies indirectes pour les pouvoirs publics³³. Ces dernières années, le montant de certaines allocations sociales a déjà été relevé. Mais la plupart des minima, dans l'aide sociale et la

³² Rapport 2004-2005, résolution 8, piste 4.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation2.pdf>

³³ Rapport 2004-2005, résolution 5, pistes 4 et 5, p. 24.

<http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport3/rapport3-orientation2.pdf>

sécurité sociale, restent inférieurs au seuil de risque de pauvreté (EU-Silc). C'est la raison pour laquelle les organisations de terrain continuent à demander qu'un mouvement de rattrapage soit effectué.

La loi sur le Pacte des générations a permis de répondre à la demande de lier les différentes allocations sociales à l'évolution du coût de la vie. Mais plusieurs acteurs soulignent que ce lien n'est pas garanti de manière structurelle: les augmentations doivent être approuvées tous les deux ans par le Gouvernement fédéral et les partenaires sociaux. L'affectation de l'enveloppe pour 2013-2014 semble conforter leurs critiques.

Les personnes qui perçoivent un RI ou un revenu de remplacement perdent le statut d'isolé et se voient octroyer le statut de 'cohabitant', avec à la clé une réduction de leurs revenus, lorsqu'elles cherchent à faire des économies d'échelle en partageant un logement avec d'autres. Notons au passage que de plus en plus de personnes, étudiants ou travailleurs, choisissent la colocation afin de diminuer les frais relatifs au logement. Un débat mérite d'être mené sur ces différents statuts dans le régime de l'aide sociale et de la sécurité sociale vu les conséquences néfastes qu'ils entraînent pour les bénéficiaires. Cette question des statuts est aussi à traiter de manière prioritaire vu qu'elle donne lieu à de la 'fraude sociale' et que des mesures seront prises pour combattre cette dernière (voir notamment Conseil des ministres du 27 janvier 2012, point intitulé 'fraude au domicile').

3.3.7. Automatisation de l'ouverture des droits

L'accord de Gouvernement prévoit d'accélérer partout où c'est possible l'ouverture automatique de droits sociaux de type tarif social pour les personnes qui répondent aux conditions prévues et de promouvoir l'échange d'informations en la matière.

La Commission d'accompagnement du Service a chargé celui-ci de dresser l'inventaire des droits dont l'ouverture est déjà automatisée et de ceux pour lesquelles une automatisation serait envisageable. Le chantier est en cours. Le Service travaille en concertation avec l'administration flamande 'Welzijn, Volksgezondheid en Gezin' qui établit un inventaire similaire en ce qui concerne les droits relevant des compétences de la Flandre.

En outre, le Service travaille également avec le SPF Sécurité sociale concernant la sensibilisation des administrations au sujet de Handiflux. Il s'agit d'un système dans lequel les institutions et services, qui ont reçu une autorisation de la commission de protection de la vie privée, peuvent recueillir des informations relatives à des dossiers ouverts à la DG Personnes avec un handicap, ceux qui concernent la reconnaissance d'un handicap, les droits, les paiements, les cartes de parking et les cartes de diminution dans les transports publics.

3.3.8. Egalité des chances

L'accord de Gouvernement prévoit que lorsque le Centre pour l'Egalité des chances deviendra un organe interfédéral indépendant (cfr partie I de l'accord : poursuite des négociations avec les entités fédérées en vue de la transformation du CECLR en un centre interfédéral), le point de contact de lutte contre la pauvreté sera transféré au SPP intégration sociale.

Le Service prend acte de cette décision et du calendrier y afférent mais il tient à rappeler ce qui fait la spécificité et la plus value du Service de lutte contre la pauvreté³⁴ : l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés, c'est-à-dire

- le caractère interfédéral du Service
- le Comité de gestion indépendant par rapport à la structure à laquelle le Service est rattaché et le budget séparé de celui de cette structure ;
- la Commission d'accompagnement composée d'acteurs publics et privés ;
- l'approche de la pauvreté en termes de droits fondamentaux ;
- la mission légale dévolue au Service de garantir structurellement le dialogue, qui en fait un lieu unique d'échanges approfondis, ouvert à une grande diversité d'acteurs, veillant au respect des conditions nécessaires à l'expression des expertises spécifiques et en particulier de celles qui sont le moins reconnues, travaillant de manière indépendante.

3.4. POLITIQUE EUROPEENNE ET ETRANGERE

Pour une Europe ambitieuse, prospère et solidaire

Selon l'accord de Gouvernement, la Belgique va s'investir pour participer au développement durable de l'UE sur base d'une croissance économique équilibrée et d'une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social. L'accord de Gouvernement rappelle à ce propos les objectifs fixés par la stratégie UE 2020.

La Stratégie 2020 a fixé un objectif ambitieux de taux d'emploi. Le Service souligne l'importance, pour la lutte contre la pauvreté, de créer des emplois de qualité et d'éviter la multiplication des emplois précaires, dans une logique de 'tout à l'emploi'. La ligne directrice intégrée 8 de la stratégie 2020, qui défend l'emploi de qualité, pourrait limiter ce risque en focalisant sur la promotion des conditions de travail.

Le Service collabore à l'avancée vers les 'targets', en participant au groupe de travail 'Indicateurs' du SPF Sécurité sociale. Par rapport aux sub-targets, le Service rappelle que travailler en ciblant des groupes prioritaires comporte le

³⁴ Pour plus d'explications, voir le Plan stratégique 2011-2013 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
http://www.luttepauvrete.be/publications/planstrategiqueetprogrammation/planstrategique_2011_2013.pdf

risque d'oublier ceux qui n'en font pas partie et qui pourtant, vivent en situation de pauvreté. Nous plaillons pour une approche généraliste, qui cherche à atteindre l'ensemble de la population.

L'Union européenne garantit de nombreux droits fondamentaux (entre autres dans la Charte Européenne des Droits Fondamentaux) mais elle reste timide dans son engagement pour vérifier qu'ils sont appliqués concrètement et acquis au quotidien, en particulier pour les personnes plus pauvres.

La 'clause sociale horizontale' qui stipule que l'UE doit tenir compte des exigences liées à la garantie d'une protection sociale adéquate dans la mise en œuvre de ses politiques, est un pas en avant. La Présidence belge avait souligné le potentiel de l'Analyse d'Impact de la Commission, dans la réalisation efficace de cette clause sociale horizontale : elle permet de dépasser la segmentation des compétences entre Directions générales, parce que la lutte contre la pauvreté est un objectif politique transversal. Le Service rappelle que la participation à ce processus d'évaluation, des bénéficiaires de ces mesures et des professionnels chargés de les mettre en œuvre est essentielle, afin d'éviter une évaluation purement théorique, qui ne tiendrait pas compte des difficultés concrètes sur le terrain.

Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale



Adresse

Rue Royale, 138
1000 Bruxelles

Numéro du Service

+32(0)2 212 31 73

Numéro général

+32 (0)2 212 30 00

Fax

+32 (0)2 212 30 30

E-mail

luttepauvrete@cntr.be

Site internet

www.luttepauvrete.be