

MÉMORANDUM

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

Centre pour l'égalité des chances
et la lutte contre le racisme



JUIN 2011

INTRODUCTION

L'accord de coopération du 5 mai 1998 relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté¹ (article 5 §1) définit les missions du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après : le Service), parmi celles-ci : "Formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société".

Le Service a rassemblé dans ce mémorandum les principales propositions relatives à des matières de compétence fédérale qui résultent de ses travaux.

La méthode selon laquelle les propositions ont été élaborées est également déterminée par l'accord de coopération (article 5 §2) : le Service est chargé d'organiser des concertations avec les acteurs de terrain - associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, CPAS, professionnels de divers domaines... - et d'en rendre compte dans un rapport bisannuel².

Qu'elles concernent la recherche, l'emploi, la protection sociale, la santé, le logement, l'énergie, la fiscalité, la domiciliation, l'accès à la justice, la simplification administrative ou la recherche, les propositions concourent toutes au même objectif, défini dans l'Accord de coopération : « *la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'homme* » mis à mal par la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Situé au sein du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Service de lutte contre la pauvreté s'adresse cependant de manière distincte aux partis politiques en vue de la prochaine législature fédérale. En effet, le Service repose sur une autre base légale, un Accord de coopération, il est interfédéral ; il est doté d'instances d'accompagnement spécifiques et enfin, son budget est séparé de celui du Centre.

¹ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté du 5 mai 1998, M.B. du 16 décembre 1998 et M.B. du 10 juillet 1999.

² Tous les rapports du Service sont téléchargeables sur le site www.luttepauvrete.be

1. LE SERVICE: UN OUTIL D'AIDE A LA DECISION POLITIQUE

Il est demandé au Gouvernement fédéral de prendre les initiatives nécessaires pour permettre au Service de lutte contre la pauvreté de jouer pleinement son rôle.

Le Service est un organisme unique en Belgique et sans doute aussi au sein de l'Union européenne.

Les analyses et recommandations du Service constituent une source d'inspiration pour le Gouvernement fédéral, par exemple lors de l'élaboration du plan d'action de lutte contre la pauvreté ou des Plans d'action inclusion sociale ; le Service alimente aussi différents groupes de travail mis sur pied par la Conférence interministérielle intégration sociale et notamment le groupe permanent pauvreté.

1.1. PRENDRE LES DECISIONS EN SUSPENS RELATIVES A L'ACCORD DE COOPERATION.

Afin de renforcer encore l'impact du travail du Service, il est nécessaire d'augmenter sa crédibilité en tant qu'institution. Différentes initiatives sont susceptibles d'y contribuer : prendre une décision par rapport au projet de modification de l'accord de coopération, nommer les membres du Comité de gestion qui ne le sont pas et nommer un coordinateur.

1.2. INCLURE DANS LA FUTURE INSTITUTION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME LA QUESTION DE LA PAUVRETE.

Vu la définition de ses missions légales en termes de droits de l'homme, le Service pourrait 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. Le Service, institution nationale (interfédérale), bénéficie d'une grande légitimité, liée à son fondement légal (un accord de coopération signé par tous les Gouvernements et approuvé par tous les Parlements) et à la méthode de travail qui y est décrite: une pluralité d'acteurs siège dans sa Commission d'accompagnement et il coopère avec un grand nombre d'institutions et de groupes, autant de qualités requises des institutions nationales des droits de l'homme.

2. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE : UNE PRIORITE DU FUTUR GOUVERNEMENT FEDERAL

Désigné comme organe national d'exécution pour l'année européenne 2010, le Service a été témoin de la mobilisation de nombreux acteurs de terrain et des attentes de ceux-ci de voir renforcer les engagements politiques en la matière, tant sur le plan européen que national.

2.1. ADOPTER UNE CLAUSE DE NON-REGRESSION

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 Communautés.

2.2. INTENSIFIER L'USAGE DES OUTILS CREEES POUR AUGMENTER LA COHERENCE DES POLITIQUES AYANT UN IMPACT SUR LA PAUVRETE.

La lutte contre la pauvreté embrasse une grande diversité de domaines qui interfèrent entre eux. Il est donc crucial de considérer les politiques sectorielles dans leurs interactions et de veiller à la cohérence d'ensemble, notamment via les Conférences interministérielles.

3. AGIR EN CONNAISSANCE DE CAUSE

La connaissance de la pauvreté et de l'exclusion sociale est essentielle pour prendre des mesures politiques et les évaluer. La recherche peut contribuer à affiner cette connaissance.

3.1. INVESTIR DAVANTAGE DANS LA RECHERCHE QUALITATIVE ET QUANTITATIVE

En ce qui concerne le volet quantitatif de la recherche, le développement des banques de données reste essentiel. Etant donné l'importance de l'enquête EU-SILC – une des principales sources de chiffrage des indicateurs de pauvreté – une réduction du temps qui sépare la récolte des données et la publication des résultats de deux à un an est souhaitable. Pour de telles enquêtes, les divers groupes vivant dans la pauvreté doivent pouvoir être rencontrés. Une enquête adaptée aux personnes sans abri et aux personnes en séjour irrégulier a été menée en Belgique en 2010. Cette initiative – unique en Europe – mérite d'être répétée et davantage diffusée au niveau européen.

La recherche qualitative dans le domaine de la pauvreté est aussi importante que la recherche quantitative, et ce pour plusieurs raisons. Elle permet de comprendre plus en profondeur certains phénomènes et d'expliquer pourquoi ils se produisent. Elle offre la possibilité d'explorer des sujets encore peu étudiés. Et enfin, la recherche qualitative laisse beaucoup d'espace aux expériences et réflexions du groupe concerné, ce qui est particulièrement pertinent dans le cadre d'une politique de lutte contre la pauvreté qui met l'accent sur la participation.

3.2. ACCORDER D'AVANTAGE D'ATTENTION AUX RECHERCHES LONGITUDINALES

L'aspect longitudinal mérite davantage d'attention, tant dans la recherche qualitative que quantitative, si l'on veut disposer d'une meilleure vue sur les obstacles et les leviers qui jalonnent la trajectoire de vie des personnes confrontées à la pauvreté et à la précarité.

4. PROMOUVOIR LA QUALITE DE L'EMPLOI

L'emploi constitue souvent un rempart contre la pauvreté. Mais un emploi en lui-même n'offre pas de garantie de sortir ou se maintenir hors de la pauvreté. Le nombre de travailleurs pauvres en atteste : il s'agit d'un groupe d'environ 220.000 personnes (enquête EU-SILC 2008).

4.1. CREER DES EMPLOIS QUI PERMETTENT DE FAIRE DES PROJETS DE VIE

Une dimension fondamentale de l'emploi de qualité est le salaire. Plusieurs facteurs plaident en faveur d'une nouvelle augmentation du salaire brut au lieu d'une augmentation indirecte via le salaire net: le salaire minimum brut n'a pas suivi l'évolution du salaire moyen, les allocations de remplacement de la sécurité sociale, dont beaucoup de montants restent trop faibles, sont calculées sur base du montant brut.

Une autre dimension essentielle est la durée du contrat. L'importance d'un contrat de travail stable n'est jamais assez soulignée. L'instabilité d'un contrat mène à l'insécurité en matière de revenus, ce qui tend à accroître la précarité dans d'autres domaines, tels que le logement et les soins de santé. Ce sont les personnes qui ont déjà moins de chances de trouver un emploi qui passent de contrats de travail de courte durée et faiblement payés à des périodes de chômage et ainsi de suite.

Le temps de travail joue un rôle tout aussi important. Il faut revoir le statut des emplois à temps partiel (autant celui des travailleurs à temps partiel volontaire que celui des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits) dans la réglementation du chômage. Les statuts actuels offrent une protection incomplète contre la pauvreté, ne garantissent pas le droit à une pension décente et ne tiennent pas compte du fait que de nombreux travailleurs précaires font un 'choix contraint' pour un emploi à temps partiel (nécessité de fournir des services comme les gardes d'enfants, l'accès aux soins, la mobilité,... accessibles et abordables).

4.2. INSTAURER UN CONTROLE PLUS EQUILIBRE DU CARACTERE INVOLONTAIRE DU CHOMAGE

Un des éléments clés de la défense de la qualité de l'emploi est la définition faite de l'emploi convenable au sein de l'arrêté royal sur la réglementation du chômage. Les critères d'emploi convenable sont un premier rempart contre les emplois précaires. Une adaptation de ces critères aux réalités sociales d'aujourd'hui semble nécessaire, en particulier des critères relatifs à la conciliation vie privée – vie professionnelle, aux statuts des travailleurs et au respect du choix de carrière.

Selon de nombreux acteurs de terrain, le Plan fédéral d'activation risque de vider, ou vide déjà en partie de son contenu la protection offerte par les critères actuels d'emploi convenable. Comme ce plan se focalise trop sur un objectif de "tout rapidement à l'emploi", il ne tient pas suffisamment compte de la situation sociale des chômeurs ni de leurs chances sur un marché de l'emploi caractérisé par une offre insuffisante d'emplois de qualité. Par conséquent, il y a une augmentation croissante du nombre de décisions négatives (exclusions définitives, sanctions temporaires, articles 70, recours plus fréquent aux articles 90 pour éviter une sanction), qui touchent en premier les chômeurs précarisés. Une partie de ces personnes se retrouvent au CPAS ou n'arrivent même plus à recourir aux services sociaux de base. Le ministre de l'Emploi a proposé en 2009 une réforme de l'Accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi, dont le plan d'activation fait partie, qui voulait entre autres répondre à ces critiques. Il conviendrait d'organiser un débat avec les acteurs de terrain sur cette proposition de réforme.

4.3. RENFORCER LES ALLOCATIONS DE CHOMAGE AFIN D'EN FAIRE UN TREMPLIN VERS DES EMPLOIS DE QUALITE

La philosophie du "making work pay", sur laquelle reposent tant la stratégie de Lisbonne que l'actuelle stratégie EU-2020, est construite sur l'idée que les allocations de chômage entravent l'accès au ou le retour vers le marché de l'emploi. Si on tient compte de la qualité

des emplois, on constate au contraire que des allocations dont le montant est suffisamment haut et qui ne sont pas limitées dans le temps favorisent l'inclusion dans le marché du travail. Elles offrent la possibilité aux chômeurs d'investir dans la recherche d'un emploi de qualité qui s'inscrit dans leur plan de carrière. Elles offrent aussi l'opportunité de maintenir à jour leurs compétences (via une formation). Autrement dit, cela s'inscrit dans une politique dans laquelle l'apprentissage tout au long de la vie est un élément central.

Une augmentation du montant minimum actuel des allocations ne conduirait pas seulement à une meilleure sécurité d'existence des ménages pauvres mais couvrirait aussi mieux les frais afférents aux trajectoires vers l'emploi que des membres de la famille suivent, ce qui signifie, au niveau macro, un mouvement durable vers l'emploi. Par contre, si on limite les allocations dans le temps, on peut pronostiquer les conséquences suivantes: plus de pauvreté, un recours plus fréquent à l'aide sociale et un mouvement amplifié vers l'inactivité définitive. Les ratios actuels de remplacement des allocations et la dégressivité pour la catégorie des cohabitants sont tout aussi problématiques, du point de vue de leur impact sur la pauvreté, et méritent donc un débat.

5. GARANTIR UNE PROTECTION SOCIALE EFFECTIVE

5.1. MAINTENIR UNE SECURITE SOCIALE FORTE

Le préambule de l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté se réfère expressément au rôle crucial de la sécurité sociale dans la lutte contre la pauvreté. Les chiffres sont irréfutables : s'il n'y avait pas de transferts sociaux – donc pas de pensions non plus – le taux de risque de pauvreté concernerait non pas 15 % mais 42 % de la population.

Les allocations familiales et les soins de santé sont deux branches de la sécurité sociale qui ont évolué favorablement. Par contre, les trop faibles montants des allocations minimales d'aide et de sécurité sociales, comme l'illustre la comparaison avec le seuil de risque de pauvreté, reste encore et toujours un point négatif. Une autre tendance défavorable réside dans les conditions supplémentaires associées à la reconnaissance du droit à l'allocation de chômage. Il s'agit de la procédure de contrôle des efforts de recherche d'emploi qui ne tient pratiquement pas compte de l'aspect multidimensionnel de la pauvreté ni du manque d'emplois de qualité. Cette tendance implique également un affaiblissement du caractère assurantiel et solidaire de la sécurité sociale.

5.2. MENER UN DEBAT SUR LA CATEGORISATION ACTUELLE DES STATUTS AU SEIN DE LA PROTECTION SOCIALE

Coupler le montant des revenus à un statut de cohabitant constitue un frein à l'habitat solidaire, qui est pourtant indispensable pour les personnes pauvres aussi bien au niveau financier qu'au niveau social.

6. COMBATTRE LES INEGALITES SOCIALES DE SANTE

Les conditions dans lesquelles vivent les personnes pauvres sont depuis longtemps identifiées comme facteurs de mauvaise santé, en amont du non accès ou de l'accès insuffisant aux

soins. La différence en termes d'espérance de vie en bonne santé à 25 ans entre la population ayant le niveau d'éducation le plus bas et celle ayant le niveau le plus haut en Belgique est éloquente : environ 18 ans pour les femmes et 19 ans pour les hommes. Les inégalités se sont encore accrues ces dernières années. Si d'importants efforts sont réalisés - et à poursuivre - pour rendre les soins de santé plus accessibles, il reste cependant nécessaire d'investir bien davantage dans une politique globale de santé qui intègre tous les déterminants de la santé : logement, enseignement, emploi... La réduction des inégalités sociales de santé exige un engagement politique, comme indiqué dans la recherche TAHIB (Tackling Health Inequalities) de la Politique scientifique fédérale (publiée en 2010).

7. FACILITER L'ACCÈS AU MARCHÉ LOCATIF

Il s'agit d'une compétence essentiellement régionale. La loi sur les baux influence cependant aussi l'accès effectif au logement de nombreuses personnes à bas revenus. En effet, vu le nombre insuffisant de logements sociaux, celles-ci se tournent, par la force des choses, vers le marché locatif privé. Or on constate, depuis des années, un problème généralisé d'accès à un logement abordable, qui frappe en premier les personnes pauvres pour qui se loger s'apparente souvent à un véritable 'parcours du combattant'.

7.1. METTRE EN PLACE DES OUTILS DE REGULATION DES LOYERS PRIVES

Des initiatives pour faciliter l'accès à un logement décent sur le marché privé ont déjà été prises, l'affichage du prix du loyer par exemple. L'impact des ces mesures doit être évalué, avec les acteurs de terrain. D'autres pistes sont à creuser, comme l'objectivation des loyers en fonction des caractéristiques des habitations et un système d'allocation-loyer, associé à un encadrement des prix.

7.2. INSTAURER UN FONDS CENTRAL DES GARANTIES LOCATIVES

La réglementation actuelle en matière de garantie locative constitue encore et toujours un frein pour de nombreuses personnes à bas revenus qui souhaitent louer un logement. Un fonds central reste, pour bon nombre d'acteurs, le meilleur moyen de régler ce problème. Il permettrait d'aider les locataires à constituer leur garantie et empêcherait les bailleurs de faire une distinction entre candidats-locataires en fonction de l'origine de la garantie. Dans l'attente de la réalisation de ce fonds central des garanties locatives, de légères modifications de la réglementation actuelle permettraient, à plus court terme, d'améliorer la situation sur le terrain.

8. GARANTIR L'ACCÈS EFFECTIF A L'ÉNERGIE

La libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité a des impacts sociaux importants, en particulier pour les personnes à bas revenus. Une évaluation constante des conséquences sociales de la libéralisation est souhaitable aux niveaux fédéral et régional.

8.1. GARANTIR UNE ENERGIE FINANCIEREMENT ABORDABLE

Les politiques de prix de l'énergie ne tiennent pas suffisamment compte des conditions de vie des personnes pauvres. Cette prise en compte peut se faire notamment via le plafonnement des prix et une politique des prix progressive et solidaire (avec différentes tranches de consommation), combinée avec un programme cohérent de soutien à des investissements économiseurs d'énergie auprès des catégories à faibles revenus.

Le système des prix sociaux maximaux peut également être optimisé en fixant ces prix par trimestre, et en limitant le nombre de modifications tarifaires par les fournisseurs à une par trimestre maximum afin que les prix sociaux maximaux restent effectivement les moins élevés du marché.

En outre, la prise en compte d'une dimension 'revenus' peut permettre aux ménages à faibles revenus mais qui ne jouissent pas du statut requis, de bénéficier malgré tout des prix sociaux maximaux (la réglementation relative au statut Omnio peut constituer une base intéressante). Il est en outre souhaitable que le statut de 'client résidentiel protégé' défini au niveau fédéral soit étendu au moins à des catégories qui bénéficient déjà, en fonction des réglementations régionales, d'une protection supplémentaire.

Un certain nombre de ménages utilisent d'autres sources d'énergie que le gaz et l'électricité. Dans le développement de mesures sociales, ces ménages ne peuvent être oubliés.

8.2. INFORMER ET PROTEGER LE CONSOMMATEUR

Les dispositions de l'*Accord sur le consommateur dans le marché libéralisé d'électricité et de gaz* et du *Code de conduite pour la vente en dehors de l'entreprise et la vente à distance* semblent régulièrement violées. Elles seraient plus respectées si elles étaient contraignantes et donc inscrites dans une loi. Les consommateurs et les travailleurs sociaux manquent par ailleurs d'information sur l'existence et le contenu de ces dispositions de protection.

Le Gouvernement fédéral est tenu de fournir des informations suffisantes aux consommateurs à propos des mesures qu'il prend. Lors de ces campagnes, il est essentiel d'accorder une attention particulière aux groupes cibles spécifiques en utilisant un langage et des canaux d'information adaptés.

8.3. STIMULER UNE CONSOMMATION ENERGETIQUE RATIONNELLE

L'aide financière accordée dans le cadre d'une amélioration des performances énergétiques d'un logement n'atteint pas ou peu les catégories de personnes à faibles revenus. Il serait opportun, pour remédier à cela, de se fonder notamment sur les éléments suivants : un système de préfinancement des investissements d'économie d'énergie ; l'application immédiate de la déduction fiscale ou de la compensation forfaitaire (de manière à ce que le montant en question ne doive pas être préfinancé) ; le paiement du solde au moyen d'un plan de remboursement réaliste, tenant compte des économies réelles et du revenu disponible. Des mesures d'aide spécifiques aux locataires devraient également être développées.

9. UTILISER LA FISCALITE COMME OUTIL DE COHESION SOCIALE

La fiscalité est un levier essentiel à deux égards : elle rend possible ou non le maintien et le développement de services publics accessibles à tous et elle influe directement sur la croissance ou la décroissance des inégalités.

9.1. FAVORISER L'EQUITE HORIZONTALE, C'EST-A-DIRE L'EQUILIBRE DE LA TAXATION DES REVENUS QUELLE QUE SOIT LEUR ORIGINE

Cela passe notamment par une transparence accrue et une harmonisation à la hausse des taux d'imposition des revenus mobiliers, ainsi que par une révision des revenus cadastraux. Rien ne justifie en effet que les revenus du travail soient davantage taxés que les revenus mobiliers ou immobiliers, comme c'est le cas aujourd'hui. Ce nécessaire rééquilibrage ne doit toutefois pas se faire au rabais, afin d'éviter le détricotage des services rendus à la population.

9.2. ADAPTER LES MESURES FISCALES A DESTINATION DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION A LA SITUATION FINANCIERE DES MENAGES PRECAIRES

Les déductions ou exonérations fiscales, qui ne bénéficient pas aux ménages faiblement ou pas imposés, doivent être compensées par d'autres mesures, telles que le crédit d'impôt.

9.3. PRIVILEGIER LA FISCALITE DIRECTE A LA FISCALITE INDIRECTE

La fiscalité indirecte (TVA, accises, ...) frappe au même taux l'ensemble des consommateurs, quels que soient leurs revenus.

10. GARANTIR LE MAINTIEN DES DROITS LIES AU FAIT D'ETRE INSCRIT AU REGISTRE DE LA POPULATION OU DES ETRANGERS

L'absence d'abri ou de logement a comme corollaire l'absence de domiciliation, laquelle conditionne de nombreux droits. La possibilité prévue par la loi d'une adresse de référence pour les personnes sans abri constitue donc une réelle avancée puisque cette adresse vaut inscription au registre de la population. Bien qu'elle soit en vigueur depuis près de 15 ans, celle loi n'est toujours pas appliquée de manière satisfaisante. Il est demandé de prendre les initiatives utiles pour remédier à cela : clarifier, auprès des communes et des CPAS, les obligations des autorités publiques en matière de radiation du registre de la population et l'enjeu de celle-ci, promouvoir l'adresse de référence auprès d'un particulier, prévoir la possibilité pour une personne sans abri de s'inscrire en adresse de référence auprès d'une association, ... Il est aussi demandé de faire appliquer la loi relative à la domiciliation dans les habitats permanents en camping, dans lesquelles trop souvent, et contrairement à ce que prévoit la loi, seule une adresse de référence est accordée. La mise en place d'une information automatique du ministère de l'Intérieur en cas de refus de domiciliation lui permettrait d'agir d'office.

11. REMEDIER AU NON RECOURS A LA JUSTICE

L'institution judiciaire constitue l'outil ultime pour faire valoir ses droits mais est trop peu sollicitée par les personnes défavorisées. Le non-recours à la justice reste une réalité malgré le développement de l'aide juridique.

La loi du 21 avril 2007 a instauré la répétibilité des frais et honoraires d'avocat. Divers acteurs constatent qu'elle constitue un obstacle supplémentaire à l'accès à la justice pour les personnes défavorisées. Une évaluation de l'impact de la loi sur les personnes ayant de bas revenu, après 4 ans de mise en vigueur, est nécessaire. Des modifications à la loi sont d'ores et déjà proposées : exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du champ d'application de la loi, inscrire dans la loi la possibilité donnée au juge de diminuer le montant minimum fixé par arrêté royal.

12. SIMPLIFIER LES DEMARCHES ADMINISTRATIVES ET AUTOMATISER AU MAXIMUM L'OUVERTURE DES DROITS

Pour permettre aux personnes qui remplissent les conditions d'accès à un droit de l'exercer réellement, il est important de faciliter autant que possible les démarches administratives nécessaires pour l'obtenir. L'automatisation de l'ouverture des droits est la forme la plus parfaite de simplification ; il faut cependant rester vigilant à ce que l'automatisation ne mène à de nouvelles formes d'exclusion ou de traitement inégal des citoyens. La question de la simplification de l'accès aux droits est plus importante encore pour les personnes vivant dans la pauvreté dans la mesure où celles-ci ont davantage recours à des droits spécifiques, liés à des conditions de revenus qui impliquent des procédures de contrôle plus lourdes.

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

Centre pour l'égalité des chances
et la lutte contre le racisme



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