

Elections législatives 13 juin 2010

Mémoire
à l'attention des partis politiques



INTRODUCTION

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 coopération¹, il est interfédéral ; il est doté d'instances d'accompagnement spécifiques et enfin, son budget est séparé de celui du Centre.

Le Service ose espérer que la **lutte contre la pauvreté** constituera **une des priorités** du futur Gouvernement fédéral. C'est en effet au cours de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale que le Gouvernement élaborera son programme. Désigné comme organe national d'exécution pour 2010, le Service est témoin de la mobilisation de nombreux acteurs de terrain et des attentes de ceux-ci de voir renouveler les engagements politiques en la matière, tant sur le plan européen que national.

Le Service a rassemblé dans ce mémorandum les principales propositions relatives à des matières de compétence fédérale qui résultent de ses travaux. Elles ont été élaborées avec des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des CPAS, des partenaires sociaux, des mutuelles, des professionnels de divers secteurs, des administrations... sur la base des constats et analyses échangés au cours de concertations que le Service organise, conformément à sa mission légale. Les propositions présentées ici sont davantage développées dans le dernier rapport bisannuel du Service : *Abolir la pauvreté, une contribution au débat et à l'action politiques*, paru en décembre 2009². Elles s'inspirent également du mémorandum rédigé pour les élections de 2007.

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**.

Qu'elles concernent l'emploi, la protection sociale, la santé, le logement et en particulier la garantie locative, l'énergie, 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.

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 mais aussi à sa méthode de travail : une pluralité d'acteurs siège dans sa Commission d'accompagnement et il coopère avec un grand nombre d'institutions et de

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 nos rapports sont téléchargeables sur :

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

groupes, autant de qualités requises des institutions nationales des droits de l'homme.

1. EMPLOI

1.1. PROMOUVOIR LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

L'emploi constitue souvent un rempart contre la pauvreté. Mais s'il ne va pas de pair avec des conditions de travail décentes, la situation de la personne ne s'améliorera pas de façon structurelle, voire même risque d'empirer. Par conséquent, il est essentiel de veiller à la qualité de l'emploi.

Une dimension fondamentale de l'emploi de qualité est le salaire. Le fait que le revenu minimum net se situe pour la majorité des situations familiales sous le seuil de risque de pauvreté plaide pour une augmentation de ce montant. Cela devrait impliquer de préférence une augmentation du salaire brut, compte tenu du fait que les allocations de remplacement dans la sécurité sociale sont calculées sur la base des montants bruts.

Une autre dimension essentielle est la durée du contrat. L'importance d'un contrat de travail stable n'est jamais trop 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.

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 financière, 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 (par exemple parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi à temps plein ou de structure d'accueil pour enfants financièrement abordable ...). En matière de réglementation du travail, la suppression des horaires atypiques qui nuisent au bien-être et au droit à la protection de la vie familiale est souhaitable.

1.2. INSTAURER UN CONTRÔLE PLUS ÉQUILIBRÉ DU CARACTÈRE INVOLONTAIRE DU CHÔMAGE

L'Accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi et en particulier le plan fédéral d'activation et la manière dont il est appliqué conduisent à une augmentation du nombre de sanctions. Vu que le plan ne tient pas suffisamment compte de la situation sociale de l'intéressé ni de ses chances sur le marché de l'emploi, ces sanctions touchent en premier les chômeurs précarisés. Cela soulève la question de l'efficacité de ce plan en matière de lutte contre la pauvreté. En effet, une partie des chômeurs se retrouvent au CPAS. De plus, l'offre d'emplois de qualité étant insuffisante, les efforts de recherche des

chômeurs restent trop souvent infructueux. L'élaboration d'un nouvel Accord de coopération est l'occasion de repenser les politiques de contrôle et de sanction.

2. PROTECTION SOCIALE

2.1. GARANTIR UNE SÉCURITÉ 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 évolution 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.

2.2. MENER UN DÉBAT SUR LA CATÉGORISATION 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.

3. SANTÉ

COMBATTRE LES INÉGALITÉS SOCIALES DE SANTÉ

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 éloquent : 10,22 ans pour les femmes et 12,89 ans pour les hommes³. Les inégalités se sont encore accrues ces dernières

³ Institut scientifique de la santé publique (Enquête santé), et Direction générale Statistique et Information économique, 2004.

années⁴. Si d'importants efforts sont fournis - 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...

4. LOGEMENT

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.

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.

5. 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.

5.1. GARANTIR UNE ÉNERGIE FINANCIÈREMENT 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). Cette tarification progressive n'est possible que si elle s'accompagne d'un programme cohérent de soutien à des investissements économiseurs d'énergie auprès des catégories à faibles revenus.

Le système des prix sociaux maximaux (pour certains groupes cibles) peut également être optimisé en limitant le nombre de modifications tarifaires par les fournisseurs à une par trimestre maximum. Les tarifs les plus bas, sur lesquels sont basés les prix sociaux maximaux, seraient également définis une fois par trimestre, afin que ces derniers restent effectivement les moins élevés du marché.

⁴ Selon la récente étude TAHIB : *Tackling Health Inequalities in Belgium*, Bruxelles, Politique scientifique fédérale, 2010 (à paraître).

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

5.2. OPTIMALISER LE STATUT DE CLIENT RESIDENTIEL PROTÉGÉ

La prise en compte d'une dimension 'revenus' peut permettre aux ménages à faibles revenus mais qui ne jouissent pas du statut requis de bénéficiaire malgré tout des prix sociaux maximaux. 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.

5.3. INFORMER ET PROTÉGER 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 davantage 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.

5.4. STIMULER UNE CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE 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 (le Fonds de réduction du coût global de l'énergie – FRCE – mérite d'être développé) ; 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.

5.5. HARMONISER LES POLITIQUES DES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE POUVOIR

Tant l'Etat fédéral que les Régions ont des compétences importantes en matière d'énergie. Activer une Conférence interministérielle Energie sur le volet social de la politique énergétique peut contribuer à mieux articuler les mesures prises aux différents niveaux de pouvoir.

6. SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

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 des droits est la forme la plus achevée 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 citoyens⁵. 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.

7. CONNAISSANCE

INVESTIR DAVANTAGE DANS LA RECHERCHE QUALITATIVE ET QUANTITATIVE

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

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.

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.

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.

⁵ Médiateur fédéral (2010), Rapport annuel 2009, p. 60-72 et 83-84 : <http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/09francais.pdf>