# OPINION DE LA PLATEFORME BELGE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L’EXCLUSION SOCIALE UE2020 SUR La Preparation du PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME 2018

La Plateforme belge contre la pauvreté et l’exclusion sociale UE2020 a été créée en 2010 dans le cadre de la stratégie Europe 2020, et ce par analogie avec la Plateforme européenne contre la pauvreté et l’exclusion sociale.

C’est une instance qui facilite la concertation des parties prenantes dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Dans ce domaine, elle met en place les conditions pour le suivi de la politique belge et européenne et prépare, selon les principes de la Méthode ouverte de coordination renforcée (volet inclusion sociale), des avis sur la rédaction et le suivi du Plan National de Réforme et du rapportage stratégique.

Lors de la préparation du Programme National de Réforme 2015, la Plateforme belge avait préparé une opinion afin d’attirer l’attention des responsables de son élaboration. Ces points d’attention et ces recommandations sont toujours d’actualité et c’est la raison pour laquelle la Plateforme belge souhaite à nouveau les réitérer, en les adaptant au besoin, dans le contexte de la préparation du PNR 2018.

**1. Généralités**

La lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale doit être une priorité réelle et commune à tous les niveaux de pouvoir belges, qui vise principalement une cohérence, une harmonisation et une complémentarité maximales. Les indicateurs montrent en effet que la politique telle qu’elle a été menée ces derniers temps n’a pas entraîné de baisse significative de la pauvreté. Il y a donc urgence. Il ne reste que 2 ans avant 2020.

* L’Union européenne peut infliger des sanctions aux États membres qui ne satisfont pas aux obligations convenues dans le cadre de la politique commune, par exemple au niveau de la discipline fiscale. Cet aspect devrait être étendu à la politique sociale, où des sanctions devraient pouvoir être infligées si l’objectif fixé dans le cadre d’Europe2020 en matière de réduction de la pauvreté n’est pas atteint. Les indicateurs démontrent déjà que la réalité s’éloigne de plus en plus de l’objectif fixé. Il convient en outre de veiller à ce que les stratégies visant à atteindre les objectifs ne ciblent pas uniquement les groupes que l’on peut sortir le plus aisément de la pauvreté, avec le risque que ceux qui se trouvent dans la situation la plus précaire ne soient à nouveau exclus (écrémage) et que les inégalités sociales existantes ne s’intensifient davantage.
* En outre, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit faire partie d'une stratégie globale visant une diminution de l'inégalité. Il est en ce sens positif de citer que le coefficient Gini est repris comme indicateur dans le nouveau tableau de résultats sociaux européen. Ceci reste toutefois facultatif si, tout comme pour la pauvreté et l'exclusion aujourd'hui, aucun moyen concret n'est disponible pour obliger les États membres faisant face à une inégalité grandissante ou trop importante à renverser la vapeur.

**2. Travailler avec des indicateurs, des objectifs et des sous-objectifs**

* Un travail considérable est déjà entrepris en ce qui concerne les indicateurs, et ce à pratiquement tous les niveaux politiques. Les indicateurs permettent de traduire les faits/tendances en chiffres. Ces données ne garantissent toutefois aucune action (politique). La description de la situation à l’aide de données chiffrées et d’indicateurs est une première étape. Il faut ensuite se servir de ces informations. Il est très important d’assurer une liaison entre les indicateurs et le suivi d’une part et la politique d’autre part. Ces deux éléments doivent faire partie d’une stratégie intégrée.
* Les informations pertinentes d’un point de vue politique peuvent être de nature quantitative (chiffrée) ou qualitative. Les deux types d’information sont nécessaires pour soutenir la politique. Elles se complètent. Si nous nous concentrons sur les indicateurs et les objectifs, nous traitons des informations quantitatives. Le fait que toutes les informations importantes ne puissent pas être traduites en chiffres pose toutefois problème. De plus, un certain nombre de groupes cibles clés dans la lutte contre la pauvreté ne sont pas repris dans les chiffres, à l’image des sans-abris ou des personnes qui ont encouru une sanction dans le cadre d’une réglementation de protection sociale, par exemple. L’utilisation d’informations qualitatives est nécessaire pour interpréter le résultat des indicateurs quantitatifs, comme par exemple le rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.
* Dans le contexte actuel de la gouvernance multiniveaux, il existe un risque que différents ensembles d’indicateurs soient créés les uns à côté des autres. Cela implique différentes exigences de rapportage et une charge de travail accrue pour les producteurs d’indicateurs, ce qui n'est pas bénéfique pour la qualité des données rassemblées. La cohérence entre les différents niveaux politiques et les exigences de rapportage est donc souhaitable.
* Les objectifs démontrent leur utilité pour la réalisation et le suivi de la politique. Ils aident à lancer le processus d’action et à en assurer le bon déroulement.
* Des sous-objectifs devraient être développés pour la pauvreté infantile, l’inégalité, les parents isolés, l’accès au logement, les non-ressortissants de l’UE et les citoyens d’origine étrangère.

**3. La lutte contre la pauvreté infantile**

Selon l'enquête EU-SILC 2016, 15,5 % de la population belge connaissaient un risque de pauvreté si on se base sur le revenu; 5,5 % de la population souffraient de privation matérielle grave (5,2 % d'après les résultats provisoires de l'EU-SILC 2017) et 14,6 % de la population belge entre 0-59 ans vivaient dans un ménage à très faible intensité de travail. La valeur de l'indicateur européen « risque de pauvreté ou exclusion sociale » pour la Belgique, s'élève à 20,7 %. Les chômeurs (45,9%) sont beaucoup plus exposés à la pauvreté monétaire que la population active (4,7%). Il en va de même pour les membres des familles monoparentales (41,4%), qui courent un risque plus élevé que les membres d'une famille composée par exemple de deux adultes et deux enfants (8,2%), ainsi que pour les locataires (36,2%) par rapport aux personnes qui sont propriétaires de leur logement (7,6%)[[1]](#footnote-1).

L'attention accrue des politiques pour la pauvreté infantile n'a en rien modifié le fait que la pauvreté et la récession touchent disproportionnellement les enfants et les ménages dans lesquels ils grandissent. Il est désormais essentiel de combattre la pauvreté infantile de manière intégrée et structurelle. Une politique ne peut véritablement porter ses fruits que si elle repose sur des investissements constants et des engagements cohérents et structurels.

* La recommandation européenne du 20 février 2013 « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité » est un instrument sûr et précieux qui relie intrinsèquement la situation des enfants à celle de leur famille (recommandation de la Plateforme en 2012). La mise en œuvre de cette recommandation doit être renforcée en vue d'une meilleure cohérence politique.
* Nous appelons dès lors les décideurs politiques à accélérer, à consolider et à ancrer leurs engagements en matière de pauvreté infantile dans des stratégies et des mesures cohérentes à court, moyen et long terme visant à soutenir les parents dans l'accès à des emplois de qualité, à un revenu adéquat, à des services publics de qualité (en particulier la garde d'enfants, l'enseignement, les soins de santé, le logement et les loisirs), à un logement de qualité dans un bon environnement. Il faut également miser sur l'augmentation de la participation des enfants et de leur famille et/ou des organisations au développement, à l'implémentation, au monitoring et à l'évaluation de la politique.
* Nous insistons en outre pour qu’un Deuxième Plan d'action national de lutte contre la pauvreté infantile prévoit (1) des objectifs mesurables, (2) des ambitions, des stratégies et des actions, (3) un budget et des moyens et (4) un suivi et une évaluation basés sur les indicateurs et la participation. Une approche intégrée requiert des accords formels permettant de coordonner horizontalement et verticalement les efforts de tous les acteurs. L'absence de tels mécanismes entraîne un risque de politique fragmentée, et donc affaiblie, dont l'impact sur les enfants et leur famille serait peu clair. Il importe d'impliquer les enfants et leur famille en tant que partenaires à part entière lors de la rédaction, de la mise en œuvre et de l'évaluation des plans (en matière de pauvreté).
* Tous les décideurs politiques, quel que soit leur niveau, doivent faire du soutien des enfants et de leur famille une priorité et instaurer des évaluations ex ante et ex post de l'impact de toutes les mesures financières de consolidation et d'économie sur les enfants. Nous plaidons donc pour un renforcement des évaluations d'impact sur la pauvreté.
* La Plateforme prône une approche plus efficace et plus sociale de la stratégie Europe 2020. Nous plaidons notamment pour une RSE contraignante dans le domaine de la pauvreté infantile. Nous conseillons également de poursuivre le rapportage annuel dans le Programme national de réforme ainsi que le Rapportage social national sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la recommandation européenne et sur la mesure dans laquelle sa concrétisation est cohérente, multidimensionnelle et basée sur les droits, comme le veulent les trois piliers.
* La Belgique sous-utilise les fonds structurels européens. Nous réclamons une affection optimale de ces fonds qui permette d'implémenter les trois piliers de la recommandation et de consacrer minimum 20 % à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté.
* Les enfants se trouvant dans les situations les plus précaires sont ceux qui souffrent le plus en période de récession. Une attention prioritaire doit être accordée à l'élimination des causes sous-jacentes qui mènent à ces formes d'exclusion (par ex., enfants issus de l'immigration/enfants appartenant à des minorités ethniques, enfants de familles monoparentales ou nombreuses, enfants de familles à faible intensité de travail, enfants présentant un handicap et enfants placés).
* Nous plaidons pour le renforcement du principe d'universalisme progressif : en plus des mesures et services profitant à tous les enfants, des initiatives supplémentaires doivent être prises pour soutenir davantage certains groupes cibles (plus vulnérables).
* L'enseignement ne peut contribuer à l'égalité des chances et à la rupture des cercles vicieux que si de profondes réformes sont menées au sein du système éducatif. Il faut aussi investir de toute urgence dans un 'renforcement' du corps professoral et des directions, qui leur donne la possibilité de mieux gérer la superdiversité dans les classes. Il faut enfin accorder une attention suffisante à la prise en charge des enfants en situation précaire pendant la formation, l'accompagnement et le recyclage permanent des enseignants et collaborateurs de CLB.
* Afin de combattre la sous-protection sociale liée au fait du Non recours, phénomène récemment très bien documenté par une étude élaborée par l’Observatoire bruxellois de la Santé et du Social[[2]](#footnote-2), il convient d'investir dans la simplification administrative, l'amélioration de l'accès aux droits sociaux et l'automatisation de ces droits, pour autant qu'elle profite aux ayants droit.
* Il faut également s'attacher à produire des données plus parlantes qui permettent d'informer le public et de mener un débat politique sur la pauvreté infantile. La disponibilité et la pertinence (en soi mais aussi dans le temps) des informations relatives au bien-être des enfants doivent être améliorées afin que la situation de ces derniers puisse faire l'objet d'un rapportage régulier en vue d'une évaluation et d'un monitoring politiques.
* Le potentiel des actions proactives et préventives locales est reconnu. De nombreux tremplins se situent en effet au niveau de l'enfant et de sa famille. Les réseaux, le décloisonnement des CPAS, les administrations locales, les écoles et les acteurs locaux sont importants à cet égard. « Children first » donne d'ailleurs lieu à des échanges d'expertise intéressants. La plateforme précise qu'il ne faut pas pour autant se détourner des leviers structurels majeurs agissant au niveau supralocal, comme l'emploi et les revenus ou l'accès à des services accessibles de qualité. Un transfert local trop poussé, qui, sans contrôle de qualité, pourrait entraîner une érosion du principe d'égalité des droits, est donc à surveiller de près.
* Nous plaidons enfin pour que la Plateforme soit reconnue en tant qu'organe consultatif. Les autorités pourraient s'engager à demander un avis à la Plateforme et à faire savoir si l'avis est suivi ou non.

**4. La lutte contre le sans-abrisme et le logement inadapté**

En mai 2014, les autorités fédérales et les entités fédérées ont signé un accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi. Ce dernier définit le rôle et la responsabilité de chaque niveau de pouvoir dans le cadre de la lutte contre le sans-abrisme. L'accord s'appuie sur la vision suivante :

* la nécessité de délimiter et de cerner les compétences de chacun
* l'organisation d'une concertation structurelle entre tous les partenaires
* la pose des fondements requis pour une meilleure harmonisation de la politique en la matière, une collaboration étroite et plus coordonnée

La typologie ETHOS a été validée comme cadre de définition. L'accord de coopération prévoit en outre une collaboration concrète au niveau de l'accueil des sans-abri pendant l'hiver.

Cet accord répond à la recommandation de la Plateforme qui visait un renforcement de la cohésion et de la coordination entre tous les niveaux de pouvoir ainsi que l'instauration d'une politique organisée et intégrée qui ne néglige pas la prévention.

Il est temps à présent de passer à la pratique.

Exemples de principes directeurs :

* + Investir dans la prévention, en implémentant les recommandations adressées à la Conférence Interministérielle Politique des Grandes Villes, Intégration et Logement rédigées par le groupe de travail créé par la Plateforme belge ;
	+ Recherche de solutions durables qui mettent un terme au sans-abrisme dans le cadre d’une Stratégie interfédérale de lutte contre le sans-abrisme.

o Créer suffisamment de logements abordables de qualité afin de permettre la transition vers le marché du logement régulier.

o Investir dans la sensibilisation et la médiation avec des bailleurs privés de manière à augmenter l'offre destinée aux personnes éprouvant des difficultés sur le marché locatif privé.

o Aboutir à une simplification et à une application correcte de l’octroi de l'adresse de référence comme instrument qui vide le maintien et/ou le recouvrement des droits sociaux en évitant que certains ne tombent dans la spirale du sans-abrisme.

o Décloisonner les secteurs des services sociaux et des soins de santé mentale.

o Pour les personnes handicapées : prévoir suffisamment de logements accessibles ainsi que des adaptations raisonnables.

o Consolider et généraliser l’approche Housing First. Soutenir le Housing First Lab en lui attribuant les moyens de lancer des nouvelles initiatives notamment dans les villes où les besoins sont les plus criant.

**5. Garantir la protection sociale de la population**

Nous constatons que la politique actuelle de lutte contre la pauvreté ne suffit pas pour atteindre l'objectif du Plan national de réforme 2011, à savoir sortir 380.000 personnes de la pauvreté d'ici 2020.

La pauvreté touche 15,5 % de la population belge et frappe plus durement certains groupes[[3]](#footnote-3). L'indicateur européen de la pauvreté montre également que ces mêmes groupes courent un risque plus élevé de pauvreté ou d'exclusion sociale: 66,2% pour les chômeurs, 53% pour les membres de familles monoparentales et 46% pour les locataires.

La politique menée ces dernières années laisse de plus en plus entrevoir l'esprit du modèle de culpabilité individuelle. Ce mode de pensée rend généralement l'accès aux droits sociaux et à la protection sociale plus ardu et met en péril les libertés et les droits fondamentaux de chacun.

* L’accord de Gouvernement prévoyait une révision à la hausse des allocations sociales minimales jusqu'au « niveau du seuil de pauvreté européen ». Nous ne pouvons nier que les minima sociaux sont beaucoup trop faibles dans notre pays. Ils ne permettent pas aux personnes qui vivent d'une allocation sociale de mener une existence digne.

Cependant cet objectif est abondé.

* Le statut de cohabitant est critiqué de toutes parts en ce qu'il crée des situations injustes en raison des mécanismes de solidarité mis en place par les personnes vivant dans la pauvreté. La liaison des revenus de remplacement et d'intégration à la situation familiale des ayants droit doit être revue. La suppression pure et simple du statut de cohabitant doit en outre être considérée le plus vite possible en vue d'une individualisation des droits.

La politique du gouvernement, et en particulier celle en matière de lutte contre la pauvreté, doit d'ailleurs faire en sorte d'éliminer toute forme de discrimination indirecte basée sur le sexe.

* Plusieurs mesures gouvernementales engendrent des déséquilibres entre les systèmes de sécurité sociale et de protection sociale.

Il faut se montrer particulièrement attentif aux transferts de charges entre le niveau fédéral et les niveaux locaux - ce qui garantira une intégration cohérente des deux systèmes précités. Le CPAS est la dernière protection contre la pauvreté étant donné qu'il sert de bouée de sauvetage aux personnes n'ayant pas (ou plus) accès à la sécurité sociale. Cela doit rester ainsi.

* L'accessibilité du système de protection sociale est mise à mal dans la pratique par la complexité des procédures administratives.

Si nous voulons améliorer notre système de protection sociale, la simplification administrative et l'harmonisation des différentes définitions sont des nécessités absolues.

* Les acteurs sur le terrain constatent aussi un manque de transparence et une grande diversité dans les méthodes d'octroi des droits sociaux.

De grandes avancées sont par conséquent requises dans l'octroi automatique des droits, l'alignement des méthodes de travail, la détection et l'élimination des pratiques entraînant une exclusion.

Les organisations en contact avec la réalité vécue par les personnes handicapées pointent les faiblesses du système de sécurité sociale pour ce groupe de personnes. Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent prendre systématiquement en compte les besoins des personnes handicapées pour leur assurer le système juste, accessible et autonomisant qui leur est dû.

* Dans un pays aussi riche en atouts économiques, sociaux et culturels, nous devons enfin crier haut et fort que la fraude et l'évasion fiscales sont inacceptables - de par leur ampleur et leur gravité. Nous demandons au gouvernement dans son ensemble d'investir massivement et proactivement dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

**6. Inclusion active**

* Nous devons approfondir le concept d'inclusion active, en mettant en œuvre les trois piliers de cette stratégie de façon intégrée, dans le respect de leur équivalence. Il est regrettable que cette stratégie soit ébranlée dans la pratique. L'inclusion active ne peut pas se limiter à l'activation. L'accent doit être mis sur un marché du travail inclusif et un accès à des services de qualité combiné à un revenu adéquat.
* Il faut davantage de parcours adaptés qui misent à la fois sur l'emploi et le bien-être. Il existe des exemples de parcours adapté pour les personnes éloignées du marché du travail, qui ne se contentent pas de les guider vers un emploi mais qui ont également des effets sur le plan du bien-être. Pour aboutir, ce type de parcours requiert une collaboration « transfrontalière », par ex. entre les organisations actives dans le domaine du ‘travail’ et les organisations actives dans le domaine du ‘bien-être’. Dans une optique de durabilité des résultats, il faut cependant veiller à ce que de tels parcours ne soient pas limités dans le temps. Chacun doit pouvoir évoluer à son propre rythme, avec des hauts et des bas.
* Les personnes touchées par la pauvreté doivent être encouragées à participer à la vie sociale : culture, sport, actions citoyennes, etc. Le travail n'est en effet pas la seule manière de sortir de la misère. Ceux pour qui un parcours vers l'emploi n'est pas possible dans l'immédiat doivent suivre des parcours ayant pour but de les faire participer à la société. Ce premier pas peut in fine servir de tremplin vers le marché du travail.
* L'obligation généralisée pour les bénéficiaires du revenu d'intégration de s'inscrire en tant que demandeur d'emploi risque d'accroître la complexité administrative et d'agir comme un mécanisme d'exclusion, si les Régions n'ont pas d'offre et d'accompagnement adaptés à proposer aux bénéficiaires.
* Les effets de la réforme de l'assurance-chômage (allongement du stage d'insertion professionnelle, suppression des allocations d'insertion après 3 à 5 ans, dégressivité des allocations de chômage, limitation des périodes assimilées pour le calcul de la pension, abaissement de la limite d'âge à 25 ans et obligation de posséder au moins un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur) risquent d'aggraver considérablement la pauvreté et l'exclusion. Un test d'impact sur la pauvreté est à prévoir de toute urgence. Il doit mener aux corrections nécessaires si ces risques se concrétisent.
* Outre les efforts en matière d'orientation, il convient également de s'attacher à créer des emplois. « Nous ne pouvons pas orienter les bénéficiaires vers des emplois qui n'existent pas » . Les projets ayant pour but de trouver des situations win-win entre les employeurs, les défis de société et les demandeurs d'emploi doivent être encouragés. Certains projets menés en collaboration avec les fonds sectoriels sont de bons exemples. De telles expériences méritent d'être davantage promues et soutenues.
* Il faut viser un équilibre sain entre vie privée et vie professionnelle.
* Il convient de lutter contre la dualisation entre le marché du travail qui fournit un emploi durable de qualité (marché du travail primaire) et les emplois précaires et temporaires (ledit marché du travail secondaire). Les gens attendent d'un emploi qu'il 1) génère un revenu, 2) contribue à l'épanouissement personnel et 3) contribue à la formation d'un réseau social. Ce type d'emploi ne se trouve que sur le marché du travail primaire. L'objectif est de guider chacun vers un emploi de qualité en fonction de ses besoins et souhaits individuels.
* La dimension du handicap doit elle aussi avoir sa place dans les mesures de mise à l'emploi. La mise au travail des personnes handicapées doit être vue dans une logique de mainstreaming qui intègre tous les domaines ainsi que la personne en question, avec une attention particulière pour les facteurs environnants constituant un obstacle.
1. <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale> [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/observatbru/publications/2016-rapport-thematique-apercus-du-non-recours-aux-droits-sociaux-et-de-la> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/les-chomeurs-les-familles-monoparentales-et-les-locataires-sont-les-plus-vulnerables-la> [↑](#footnote-ref-3)