

Présentation du rapport 2007 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale :

Lutter contre la Pauvreté
Evolutions et perspectives
Une contribution au débat et à l'action politiques

Introduction

Jozef **De Witte**, Directeur
Edouard **Delruelle**, Directeur adjoint
Centre pour l'égalité des chances
et la lutte contre le racisme

Aujourd'hui, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale présente son quatrième rapport bisannuel. C'est l'une des missions que lui confie l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

Le Service occupe une place tout à fait particulière au sein du Centre pour l'égalité des chances :

- Sa base légale est spécifique – un accord de coopération, un des objectifs poursuivis par les législateurs étant d'agir avec davantage de cohérence pour lutter contre la pauvreté. La base légale du Centre, quant à elle, est actuellement toujours une loi fédérale. Des liens existent cependant entre les problématiques abordées par le Service et le Centre. Celui-ci est en effet aussi concerné par la pauvreté puisqu'il contribue à combattre les discriminations, qui peuvent être des facteurs d'appauvrissement.
- La place centrale accordée par cet accord à ceux qui sont confrontés à la pauvreté, que ce soit dans leur vie personnelle, dans leur pratique professionnelle ou dans leur engagement militant constitue une deuxième spécificité. Concrètement, le Service doit organiser des concertations avec les divers acteurs concernés : CPAS, professionnels de l'enseignement, de la santé, de la justice, de la culture,... partenaires sociaux notamment, en étant particulièrement vigilant à la participation des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent. La place centrale qu'occupent tous ces partenaires se traduit jusque dans la composition de l'instance qui accompagne les travaux du Service, elle aussi distincte du Conseil d'administration du Centre. Plusieurs personnes ayant participé à la rédaction du rapport sont d'ailleurs présentes dans la salle. Nous tenons à les remercier pour leur investissement.

Les rapports du Service rendent compte, tous les deux ans, des résultats de ces concertations. L'écrit fige naturellement les choses et rend difficilement compte de la richesse des échanges entre personnes dont les points de vue – le lieu d'où l'on regarde les choses – sont parfois fort différents au départ. Nous espérons cependant

que vous percevrez cette dynamique car elle constitue en elle-même, une étape importante de la lutte contre la pauvreté : si la recherche de solutions aux problèmes auxquels les personnes vivant dans la pauvreté sont confrontées est essentielle, la possibilité pour ces dernières de 'retrouver' un statut de citoyen à part entière l'est aussi. Il s'agit pour les participants au dialogue de dire des intérêts et des projets communs, de désenclaver l'expérience des personnes pauvres, de montrer que leurs aspirations engagent des choix de société.

Par définition, le rapport met le doigt sur les dysfonctionnements puisqu'il rend compte des expériences de ceux qui sont confrontés à la pauvreté. Nous tenons cependant à souligner, comme le fait d'ailleurs l'accord de coopération, que la sécurité sociale joue un rôle essentiel dans le maintien de la cohésion sociale. 14,7% de personnes vivent en dessous du seuil de risque de pauvreté ; il y en aurait 41,8 % sans la protection sociale. Nous tenons aussi à souligner que l'existence même d'un Service chargé de rendre compte aux autorités d'une réflexion menée à partir de ce qui se vit et se pense au bas de l'échelle sociale est une initiative unique en Europe.

Ce rapport ne constitue pas une fin en soi : il a vocation d'être un outil d'aide à la décision politique. Il revient à la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, aux Gouvernements et Parlements, ainsi qu'à leurs organes consultatifs, d'en assurer le suivi. Telle est la procédure prévue dans l'accord de coopération. C'est la raison pour laquelle le président de la Conférence interministérielle est avec nous aujourd'hui. Les attentes sont fortes de voir la lutte contre la pauvreté figurer en meilleure place à l'agenda politique.

Ce rapport constitue aussi une contribution au Plan d'action national inclusion sociale que la Belgique rédige dans le cadre de ses obligations en tant qu'Etat membre de l'Union européenne.

La première partie donne un bref aperçu de l'écho qu'a reçu le rapport bisannuel 2005 auprès des responsables politiques dans les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral. De manière générale, on peut dire que ce rapport a été l'occasion de nombreux contacts entre les partenaires du Service et une trentaine de cabinets ministériels. Le rapport 2005 a fait l'objet de débats dans des commissions parlementaires et des instances consultatives. En termes de contribution au débat, de reconnaissance de l'apport des acteurs de la lutte contre la pauvreté, l'évolution est plutôt positive.

La deuxième partie du rapport rend compte des résultats de quatre groupes de travail : enseignement, insertion socioprofessionnelle et en particulier système des titres-services, habitat permanent dans les équipements touristiques et accès à l'énergie. D'autres se sont réunis durant ces deux dernières années mais le Service et ses partenaires ont estimé qu'ils n'avaient pas suffisamment abouti pour faire l'objet d'une communication publique. Un aperçu des activités du Service est annexé au rapport, vous y découvrirez l'ensemble des thèmes abordés en 2006 et 2007.

Un dernier point avant de passer la parole à Henk Van Hootegem et Françoise De Boe : la farde qui vous a été remise contient une page intitulée 'des faits et des chiffres' qui renvoie à une rubrique du site du Service www.luttepauvrete.be. Vous y trouverez de nombreux chiffres relatifs à la pauvreté, assortis d'explications.

1. Suivi du rapport 'Abolir la pauvreté'

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

Lors de la présentation, il y a deux ans, du rapport 2005 intitulé 'Abolir la pauvreté', nous avons évoqué la déception des acteurs de terrain quant à la procédure imparfaite de suivi des deux premiers rapports du Service. Comme Edouard Delruelle vient de le souligner, force est de constater que ce rapport 2005 a, quant à lui, suscité le débat.

C'est pourquoi dans la première partie du rapport que nous vous présentons aujourd'hui, nous tentons de donner un aperçu, par thématique, des réactions et des initiatives, des décideurs politiques des Communautés, des Régions et de l'Etat fédéral.

Pour concrétiser notre propos, nous exposerons trois exemples sans pour autant vouloir leur accorder une priorité particulière.

- (1) Des projets-pilotes de commissions paritaires locatives ont été menés à Bruxelles, Charleroi et Gand. Les acteurs concernés se sont notamment employés à établir une grille de référence pour la fixation des loyers objectifs. Les associations de terrain soulignent avec satisfaction que ces groupes de travail ont au moins montré qu'une concertation entre propriétaires et locataires était possible, à charge pour les décideurs politiques de trancher en cas de fortes divergences d'opinion sur certains points. Cependant, ce grand chantier est inachevé : aucun cadre n'a été fixé pour l'utilisation de ces ébauches de grilles de référence pour les loyers. Les échanges de pratiques et la réflexion commune qui avaient lieu au niveau fédéral ne sont pas encore organisés pour la suite.
- (2) Certaines personnes ne font pas valoir leurs droits, pour diverses raisons : elles ne disposent pas des informations nécessaires, la honte ou la peur les dissuade de réclamer ce à quoi elles peuvent prétendre, ... C'est pourquoi le Rapport 2005 soulignait l'importance de prendre des mesures pour faciliter l'exercice des droits. L'automatisme de l'octroi des tarifs sociaux gaz et électricité, décidée en mars 2007, constitue une avancée dans ce sens.
- (3) En ce qui concerne l'enseignement, nous constatons que les responsables politiques des différentes parties du pays s'intéressent davantage au rôle des parents vivant dans la pauvreté et à leur relation avec l'école. Cependant, ces derniers peinent encore à y faire entendre leur voix et ne s'y sentent pas forcément à l'aise, vu les sujets traités et le langage utilisé, qui comprend de nombreux termes techniques. Leur association aux vrais enjeux pédagogiques de l'établissement doit aussi être davantage stimulée.

2. Garantir l'accès effectif à l'énergie

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

Déjà avant la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, de nombreux ménages étaient confrontés à des difficultés d'accès à l'énergie mais l'augmentation continue des prix et la libéralisation, maintenant effective dans les trois Régions, ont remis cette question à l'avant-plan.

Un premier constat s'impose : la libéralisation fragilise les ménages précaires.

- La libéralisation engendre de multiples problèmes dont les conséquences sont d'autant plus graves que la situation des clients concernés est précaire. Ces problèmes sont divers : techniques de vente agressives par certains fournisseurs, manque de clarté des contrats, services déficients des fournisseurs qui tentent de réduire au maximum leurs frais, factures aléatoires,... On aurait pu penser qu'il s'agissait de maladies de jeunesse mais les plaintes sont toujours aussi nombreuses, venant aussi de Flandre où le marché est libéralisé depuis 5 ans déjà. Il est donc urgentissime que le service de médiation spécifique, prévu depuis 8 ans et qui existe sur papier, puisse se mettre effectivement au travail.
- Un changement radical de logique accompagne la libéralisation. Elle introduit une logique contractuelle qui fragilise les clients peu rentables, ceux qui présentent un risque financier trop important. Les deux parties au contrat ne sont pas sur pied d'égalité. L'Union européenne, qui a imposé la libéralisation, a pris en compte ce risque en imposant aux Etats des obligations minimales de service public. L'Etat fédéral et les Régions ont adapté et mis en place des mécanismes pour protéger les clients les plus faibles : tarif social et clientèle protégée, compteur à budget et limiteur de puissance, interdiction de coupure durant la période hivernale, procédures de décision de coupure. Plusieurs de ces mesures ont connu récemment des améliorations. Ainsi, une loi prévoit l'automatisation de l'octroi du tarif social et a revu le calcul des montants : le tarif social est maintenant effectivement le plus bas du marché, ce qu'il n'était plus depuis la libéralisation, et donc depuis 5 ans en Flandre ; le limiteur de puissance fournit aujourd'hui une puissance électrique de 10 ampères au lieu de 6 en Flandre et l'installation du compteur à budget n'y est plus facturée au client. Ceci dit, les participants à la concertation témoignent du fait que la protection des ménages pauvres n'est pas optimale.

Deuxième constat : à revenu égal, tous les ménages ne bénéficient pas des mêmes mesures sociales.

Les autorités fédérales octroient un tarif spécial pour le gaz et l'électricité à une série d'allocataires sociaux ; les autorités régionales, quant à elles, accordent une protection particulière à ces mêmes personnes ainsi qu'à celles qui bénéficient d'une médiation de dettes ou d'un règlement collectif de dettes. Ces mesures, très

nécessaires, sont cependant perçues comme injustes car à revenu égal, certaines personnes bénéficient de ces mesures, d'autres pas (travailleurs pauvres, chômeurs,...). C'est le problème des aides liées à un statut. Dans un autre domaine, celui de l'accès aux soins de santé, on a prouvé qu'il était possible de lier les droits au revenu plutôt qu'à un statut, on songe ici à la mesure Omnio.

Troisième constat : certaines réalités sont masquées par les mesures sociales. Or un problème occulté est un problème non traité.

Quelques exemples :

- Les Régions flamande et wallonne ont salué la possibilité offerte par le compteur à budget, un système de prépaiement des consommations d'électricité et, à l'avenir du gaz, comme la fin de toute coupure. Le ménage sous compteur à budget place de l'argent sur une carte pour pouvoir avoir accès au courant. Lorsque le montant de la carte est épuisé, le ménage doit recharger sa carte pour être fourni. Si peu de gens voient leur accès au réseau réellement interdit, nombreux sont ceux qui, ne disposant pas ou plus d'un limiteur de puissance et n'ayant pas toujours les moyens de recharger leur carte, se trouvent de facto sans électricité. Ces personnes ne se retrouvent pourtant pas dans les statistiques annuelles sur les coupures. En Flandre, des pas vers une connaissance plus fine de la situation réelle sont faits. Ainsi, des données chiffrées sont maintenant disponibles sur le nombre de limiteurs de puissance désactivés.
- L'interdiction des coupures pendant la période hivernale, qui existe en Région wallonne et flamande, pourrait donner à penser que tous les ménages ont accès à l'énergie durant l'hiver. Ce n'est pas le cas puisque les personnes coupées auparavant ne sont pas rebranchées pour traverser l'hiver. Notons qu'à Bruxelles, le juge de paix qui décide d'une coupure entre le 1^{er} octobre et le 31 mars peut imposer au fournisseur de dernier ressort de fournir durant cette période, mais n'est pas obligé de le faire. A Bruxelles toujours, le CPAS peut imposer au fournisseur de fournir durant l'hiver les ménages préalablement coupés, « *dans les cas où la dignité humaine est atteinte* ». Plus généralement, le nombre de ménages sans chauffage, y compris au mazout, ou qui ont recours à des chauffages d'appoint, souvent dangereux, n'est pas connu.
- Il existe, en Région wallonne comme flamande, des commissions qui se réunissent pour décider ou non de la coupure de fourniture de gaz ou d'électricité des ménages. A Bruxelles, cette décision revient au juge de paix. Toutefois, en Région wallonne, l'existence de cette commission ne doit pas occulter le fait que seuls les clients protégés (soit approximativement 5% des clients en défaut de paiement) comparaissent devant la Commission locale d'avis de coupure (CLAC). Les autres peuvent être coupés directement.

Quatrième constat : les mesures d'amélioration de la performance énergétique n'atteignent pas ou très peu les ménages pauvres.

La meilleure façon de diminuer sa facture d'énergie est sans aucun doute de réduire sa consommation. L'utilisation rationnelle de l'énergie fait l'objet de campagnes d'information de plus en plus nombreuses. Mais les effets d'une telle démarche sur la facture restent marginaux si, par ailleurs, l'état du logement ou des installations est déficient. Agir sur la performance énergétique apparaît dès lors le moyen le plus efficace d'agir sur les montants des factures tout en ayant également un impact positif sur l'environnement. Dans l'état actuel des choses, les mesures tendant à améliorer la performance énergétique touchent peu ou pas les ménages à faibles revenus qui sont justement ceux qui habitent dans des logements humides, mal isolés.

- Les aides fédérales prennent surtout la forme de déductions fiscales. On le sait, les ménages à bas revenu ne sont pas ou faiblement imposés. Il est donc plaidé pour qu'un soutien financier équivalent leur soit accordé. Les Régions octroient quant à elles des primes pour certains achats ou travaux, mais celles-ci, tout comme les déductions d'impôts, n'interviennent qu'après l'investissement. Or, les ménages à bas revenus n'ont pas les moyens d'avancer l'argent. A cet égard, le principe du préfinancement qui caractérise le dispositif MEBAR, en Région wallonne, est intéressant. L'intervention comme tiers-investisseur du Fonds fédéral de réduction du coût global de l'énergie constitue également une bonne initiative, bien que peu répandue. Ce mécanisme prévoit la prise en charge du montant des travaux par un intervenant extérieur, lequel est remboursé mensuellement par le bénéfice réalisé sur la facture énergétique grâce aux travaux.
- Les ménages précaires sont souvent locataires ; les propriétaires n'investissent pas toujours pour améliorer les performances énergétiques de leur immeuble, ils n'y ont pas directement intérêt. Les participants à la concertation demandent de créer des incitants pour les propriétaires, tout en veillant à ce que l'augmentation de loyer qui suivra les travaux ne soit pas plus élevée que le montant du bénéfice réalisé par le locataire grâce à l'investissement du propriétaire.
- Il est demandé d'inciter les sociétés de logements sociaux à investir dans l'amélioration de la performance énergétique. La réalisation de ce type de travaux pourrait, par exemple, être ajoutée aux obligations de service public des gestionnaires de réseau.

3. Les titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle

Henk **Van Hootegem**

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

Ce chapitre est le fruit du travail d'un groupe de concertation composé d'associations de lutte contre la pauvreté, de syndicats, d'organisations des secteurs de l'économie sociale et des services de proximité, des offices régionaux de l'emploi, de fédérations et d'associations de travailleurs sociaux de CPAS et des associations des villes et communes (voir aussi la liste figurant à la fin du chapitre).

Ce groupe a abordé l'insertion socioprofessionnelle, tant sous l'angle de la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi que sous celui des mesures d'aide à l'emploi dans l'économie sociale et classique. Parmi celles-ci, il s'est plus spécifiquement penché sur le système des titres-services comme outil d'insertion socioprofessionnelle. Ce sont des réflexions par rapport à cette question en particulier qui sont présentées aujourd'hui.

La question de l'insertion socioprofessionnelle ne peut être évoquée en dehors d'un contexte plus large. Les décideurs politiques et les acteurs de terrain soulignent qu'avoir un emploi rémunéré constitue une protection capitale contre la pauvreté et la précarité. On estime en effet le risque de pauvreté à 28,5% chez les demandeurs d'emploi contre 4% chez les travailleurs. Notons toutefois qu'en chiffres absolus, ces 4% représentent un groupe important de personnes. Les participants à la concertation considèrent également que l'emploi est un levier essentiel de la lutte contre la pauvreté, mais soulignent néanmoins qu'avoir un emploi protège de moins en moins de la précarité. Pensons notamment à l'augmentation du nombre de contrats de travail temporaire, en particulier pour les personnes peu qualifiées.

Titres-services et création d'emplois

Beaucoup d'emplois titres-services ont été créés ces dernières années. Certains se demandent toutefois si ce système contribue effectivement à la lutte contre le travail au noir. En effet, assez étonnamment, 38,1% des travailleurs titres-services avaient déjà un emploi rémunéré auparavant. Il paraît dès lors important d'étudier comment et pourquoi ces personnes se sont retrouvées dans le système des titres-services.

Des participants à la concertation soulignent le risque de voir des emplois titres-services se substituer à des emplois existants. Ils donnent l'exemple des aides ménagères titres-services qui peuvent accomplir des tâches qui étaient traditionnellement dévolues aux aides familiales. Or ces dernières sont mieux formées mais elles coûtent plus cher et leurs prestations ne donnent droit à aucune déduction fiscale. Par contre, pour les travaux payés avec des titres-services, l'usager bénéficie d'une réduction d'impôts forfaitaire de 30%.

Titres-services et qualité des emplois

Le groupe de concertation a spécifiquement étudié le système des titres-services sous l'angle de la qualité de l'emploi. Leur constat : ces derniers temps, les médias et les responsables politiques ont fortement mis en avant le succès du système des titres-services en termes de création d'emplois. Par contre, la question de la qualité de ces emplois a été reléguée à l'arrière-plan. Dans le chapitre, le système est examiné sur la base de certains critères de qualité. Voici quelques points mis en évidence :

- La législation relative aux titres-services déroge en partie au droit du travail. Ainsi, il n'y a, pour certaines catégories de travailleurs - les plus nombreux -, aucune obligation de durée de travail minimale par jour ou par semaine. L'évaluation officielle et divers exemples de pratiques ont d'ailleurs montré qu'une grande partie des entreprises utilisaient les possibilités existantes pour déroger aux normes de statuts de travail légales, et proposer plusieurs contrats successifs à durée déterminée.
- La faiblesse des revenus procurés par les emplois titres-services a également été relevée. Cela expliquerait peut-être en partie pourquoi 12,6% des travailleurs titres-services déclarent combiner cet emploi avec un autre emploi rémunéré ?
- Beaucoup de personnes ressortent à la commission paritaire 322.01 – la sous-commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou des services de proximité – qui n'offre actuellement qu'une faible protection. Cette commission n'existe pas depuis longtemps certes mais les participants à la concertation insistent sur le fait qu'elle doit être améliorée.
- Le fonds de formation titres-services finance une partie des frais consentis par les organismes agréés pour la formation de leur personnel. Il ne prend toutefois nullement en compte la qualité de ces formations. Celles-ci ne devraient pas uniquement être axées sur les compétences liées au poste que la personne occupe mais ouvrir des perspectives d'emploi plus larges.

Au vu de ces commentaires, on peut donc légitimement se demander si les titres-services constituent un levier efficace pour une remise à l'emploi offrant de meilleures perspectives d'avenir.

Survie du système des titres-services

A l'époque de leur lancement, les titres-services étaient subventionnés à concurrence de 23,56 euros par heure. Ce subside a toutefois été réduit à 21 euros. Depuis le 1^{er} janvier 2007, le gouvernement fédéral ne contribue plus qu'à raison de 20 euros par chèque.

Des questions se posent dès lors quant à la continuité du système, en particulier la survie des entreprises d'économie sociale en tant que prestataires titres-services. La subvention de 20 euros ne suffit en effet pas pour couvrir l'indexation, l'ancienneté et

l'encadrement. Ces entreprises risquent donc de devoir opter systématiquement pour des emplois sous contrat à durée déterminée afin de minimiser les coûts salariaux.

En outre, pour survivre, certaines entreprises doivent combiner le système des titres-services avec des mesures d'aide à l'emploi telles Activa et Sine. En 2008, les premiers contrats de ce type arriveront à échéance, à savoir ceux des travailleurs engagés dans ce cadre il y a quatre ans. Comment leur emploi sera-t-il financé à l'avenir ?

Divers acteurs sont partisans d'un système de financement des entreprises basé sur la qualité des emplois proposés et la plus-value sociale que ceux-ci engendrent. Il faut savoir en effet qu'une grande diversité de prestataires occupent le marché, le secteur de l'intérim et le secteur privé à but lucratif en occupent plus de la moitié. Est-il fondé de les subventionner de la même manière que les prestataires de l'économie sociale, ou du secteur de l'aide aux personnes ?

Conclusion

Françoise **De Boe**
Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Pour terminer cette présentation du rapport, deux mots à propos de sa conclusion. Elle met en exergue un constat commun à toutes les thématiques abordées, à savoir une tendance politique croissante à lutter contre la pauvreté par des mesures qui accentuent la responsabilité individuelle. Ainsi, les compteurs à budget renvoient-ils les ménages à leur propre capacité à recharger leur carte et dès lors à disposer de courant. Ceci alors que le fond du problème - le manque de moyens qui empêche des ménages de satisfaire des besoins de base - est évacué. D'autres exemples sont cités dans la conclusion du rapport. Cette propension à la responsabilisation est ressentie de façon injuste tant par les personnes concernées que par nombre d'acteurs de terrain. Leur attente de réponses et d'actions politiques fortes reste vive.