

**Priorités pour la Présidence belge de l'Union européenne**  
**Note du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale**

23/12/08

**Introduction**

Afin de préparer la Présidence belge de l'Union européenne durant le second semestre 2010, le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères a demandé aux ministres de consulter leurs instances d'avis quant aux priorités que la Belgique devrait mettre en avant durant ce semestre. Dans ce cadre, le Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté, Jean-Marc Delizée a demandé au Service de lutte contre la pauvreté de rédiger une note sur les priorités à travailler pour parvenir à une Europe plus solidaire. Cette demande a été faite à la Commission d'accompagnement du 19 novembre 2008. Un projet de note a été discuté à la Commission d'accompagnement du Service, le 18 décembre 2008. La présente version tient compte des remarques formulées au cours de cette réunion.

Pour rédiger cet avis, le Service a consulté les membres de la Commission d'accompagnement, disposant ainsi d'une plate-forme représentative des différents niveaux de pouvoirs (fédéral, régional et communautaire), des organisations où des personnes pauvres prennent la parole, des partenaires sociaux, du Collège intermutualiste national, ainsi que des sections CPAS des Unions des Villes et des Communes régionales<sup>1</sup>. Tous les membres de la Commission d'accompagnement du Service ont été contactés, mais étant donné le temps imparti, une série d'entre-eux n'a pas donné suite à cette demande. En revanche, quelques acteurs non-membres de la Commission, dont l'apport semblait particulièrement pertinent, ont été sollicités, comme le Brussels Platform Armoede, l'Observatoire Social Européen, la FEANTSA et l'EAPN. Bien d'autres auraient pu l'être si le Service avait disposé de davantage de temps. En annexe figure la liste complète des personnes et institutions qui ont été consultées.

Sur la base de leurs contributions, la présente note a été rédigée en tenant compte de l'importance prise par tel ou tel sujet parmi les avis récoltés et des priorités dégagées par les membres présents à la Commission d'accompagnement du 18 décembre 2008.

Derrière les thèmes proposés par les différents contributeurs, un axe central se dégage clairement et a d'ailleurs été expressément formulé comme prioritaire en amont de toutes les autres priorités thématiques: celui des droits fondamentaux. La pauvreté doit être considérée comme une atteinte aux droits fondamentaux et replacée en conséquence dans le cadre de politiques qui garantissent pour tous l'accès à ces droits (point I). Quatre priorités thématiques sont ensuite mises en avant qui s'articulent autour de cet axe des droits fondamentaux: le revenu minimum et la protection sociale, le logement et la situation des personnes sans-abri, la pauvreté des enfants au sein de leur famille et enfin, la participation des personnes les plus pauvres et de tous les acteurs impliqués dans la

---

<sup>1</sup> Art.8 de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

lutte contre la pauvreté. La présente note développe chacune de ces priorités thématiques, tout en insistant sur la nécessaire approche multidimensionnelle (point II).

## **I. La demande d'une approche transversale**

### **1. Considérer la pauvreté comme une atteinte aux droits fondamentaux**

En toile de fond des thématiques telles que le revenu minimum et la protection sociale, le logement et la situation des personnes sans abri, la pauvreté des enfants au sein de leur famille ou encore la participation des personnes pauvres et de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté, se dégage un enjeu plus général, celui de la garantie pour tous de l'accès aux droits fondamentaux.

Au niveau belge, la conditionnalité croissante des droits est régulièrement dénoncée. Les personnes qui vivent dans la pauvreté n'ont que difficilement accès aux droits et l'accès à ces droits est de plus en plus soumis à une série de conditions : l'ayant droit potentiel doit répondre à des exigences de plus en plus nombreuses. Nombre d'entre eux ont le sentiment que la mise en œuvre par les autorités chargées d'appliquer les textes législatifs se fait de façon de plus en plus arbitraire.

La tendance à la responsabilisation de l'individu par rapport à sa situation de pauvreté, que traduit cette conditionnalité croissante, tend à occulter les mécanismes structurels et sociétaux qui engendrent, perpétuent et aggravent la pauvreté. La Présidence européenne de la Belgique est l'occasion d'insister sur la responsabilité de l'Union européenne de mettre à jour ces mécanismes et d'y remédier. Jusqu'ici, l'Union européenne est restée particulièrement timide dans son engagement pour garantir les droits qu'elle prône. La Belgique doit profiter de sa Présidence pour que l'Europe s'engage à garantir les droits fondamentaux qu'elle entend promouvoir et vérifier qu'ils sont acquis dans le quotidien des plus pauvres.

La Charte Européenne des Droits Fondamentaux<sup>2</sup> doit être appliquée dans son intégralité et les droits qu'elle consacre doivent être opposables. Il est demandé aux autorités belges de saisir l'opportunité de la Présidence belge pour jouer un rôle moteur dans ce sens comme elle l'a joué lors de l'élaboration de la Charte sociale révisée (Conseil de l'Europe) et en particulier en ce qui concerne l'introduction de l'article 30<sup>3</sup> et le protocole additionnel relatif aux réclamations collectives<sup>4</sup>.

Les droits fondamentaux sont indivisibles et interdépendants. Tenir compte de cela est nécessaire pour ne pas réduire la lutte contre la pauvreté à des mesures partielles, là où

---

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

<sup>3</sup> « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ; à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire ».

<sup>4</sup> [www.coe.int/t/f/com/news/conventions](http://www.coe.int/t/f/com/news/conventions)

une politique globale et cohérente s'impose. Dans cette perspective, les quatre priorités thématiques doivent être comprises comme autant d'éléments d'une politique structurelle d'accès aux droits fondamentaux ou autrement dit une politique d'égalité des chances.

Rappelons aussi que l'approche en termes de droits fondamentaux constitue un des principes directeurs inscrits dans la décision relative à l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>5</sup>. Notons enfin que la Belgique a elle-même adopté une telle approche dans l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté<sup>6</sup>.

## 2. Replacer les politiques de lutte contre la pauvreté dans le cadre d'une politique générale

Les droits de l'homme sont indivisibles, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels, civils ou politiques, la lutte contre la pauvreté qui tend à restaurer les conditions de l'exercice de ces droits, ne peut donc être limitée à des politiques sociales ; les politiques économiques jouent également un rôle (économique au sens de finances, fiscalité, emploi, immobilier, etc...). Il est demandé à la Présidence belge de 2010 de développer un lien plus fort entre la stratégie économique et de l'emploi (Programme National de Réforme) et la stratégie de lutte contre la pauvreté (Rapport Stratégique Protection Sociale et Inclusion Sociale en ce compris le Plan d'Action National Inclusion Sociale).

Adopter une approche transversale qui envisage les politiques sociales en lien avec les politiques économiques ne va pas à contre-courant de la tendance actuelle au niveau européen, bien au contraire. La création d'un outil tel que le « Social Impact Assessment », par exemple, a permis de faire du 'mainstreaming' en matière de lutte contre la pauvreté. Cet instrument permet d'évaluer chaque dossier, quelle que soit la matière traitée, selon l'incidence qu'il aura probablement sur le plan social.

## **II. Quatre priorités thématiques**

### **Revenu minimum et protection sociale**

Il est demandé que la Belgique saisisse l'occasion de sa présidence de l'Union européenne pour approfondir le débat sur le revenu minimum au niveau européen. In fine, l'objectif est que chaque Etat membre adopte un revenu minimum garantissant un niveau de vie suffisant. Il convient néanmoins de ne pas oublier que chaque Etat fait face à des réalités socioéconomiques différentes. La conception du revenu minimum à l'échelle européenne doit donc rester suffisamment souple pour respecter ces diversités. Le but est de tirer vers le haut l'ensemble des Etats membres, sans pour autant espérer

---

<sup>5</sup> Décision no 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010).

<sup>6</sup> Voir préambule de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B. du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

définir une règle coordonnant tous les systèmes. Cette démarche permettrait en revanche de contribuer à l'harmonisation socioéconomique entre Etats membres sur le long terme.

La thématique du revenu minimum a d'ailleurs déjà été abordée au niveau de l'Union européenne. Récemment, la Commission a fait un pas important en publiant une Recommandation sur l'inclusion active<sup>7</sup>, qui comprend trois volets :

- un revenu adéquat *suffisant* (et non pas *minimum*) pour les personnes exclues du marché de l'emploi ;
- la promotion d'un marché du travail inclusif, qui implique que l'insertion sur le marché de l'emploi permette aux individus de trouver leur place dans la société ;
- la garantie d'un accès à des services de qualité.

L'inclusion active vise donc à atteindre un équilibre entre ces trois éléments, soulignant l'importance de faire tous les efforts nécessaires pour accompagner les individus, du moins ceux qui sont aptes à travailler. Le revenu suffisant en est un outil central.

Comme le souligne cette Recommandation, le débat sur le revenu minimum doit nécessairement s'intégrer dans une réflexion plus générale sur la protection sociale dans son ensemble, sur la politique de l'emploi et sur celle relative aux services publics.

Le revenu minimum ne peut, en effet, être pensé isolément des allocations relevant de la sécurité sociale, qu'il s'agisse des revenus de remplacement ou d'autres formes d'interventions comme celles liées à l'accès aux soins de santé.

De même, ce thème doit être considéré au regard des politiques de l'emploi menées : existence ou non d'un salaire minimum et les conditions dans lesquelles il est fixé, caractéristiques des politiques d'activation, problématique des travailleurs pauvres, etc.

Parmi les services de qualité, il est demandé d'accorder une attention particulière à la question des services d'intérêts généraux. La qualité des services publics est indissociable de leur universalité. Il est donc intéressant de soulever au niveau européen des questions telles que : comment préserver l'universalité des services publics si ceux-ci sont privatisés ? Qu'en est-il alors de la qualité de ces services ?

Enfin, il est souhaité qu'une partie de la réflexion soit consacrée à la lutte contre les discriminations en matière d'accès aux droits dont sont victimes de nombreuses catégories (les femmes, les migrants, les personnes handicapées...) tout au long de leur parcours d'insertion socioprofessionnelle.

### **Logement et sans-abrisme**

Afin de garantir à tous l'accès au logement en tant que droit fondamental, il est demandé que, durant la Présidence belge, la problématique aiguë de l'accessibilité au logement

---

<sup>7</sup> Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:FR:PDF>

pour les personnes ayant peu de revenus (voire même ayant des revenus moyens) soit mise en exergue.

Il est souligné que ce thème ne peut être traité sans s'intéresser aux discriminations dont sont victimes les personnes pauvres dans leur recherche d'un logement.

Au sein de la problématique du logement, deux thématiques particulières ont été retenues comme prioritaires :

a. Le sans-abrisme

Une 'conférence de consensus sans-abri' est prévue au niveau européen en 2010, il y a un mandat politique clair en ce sens. Il est demandé de faire de l'organisation de cette conférence un événement officiel de la présidence belge.

Une politique de lutte contre le sans-abrisme ne peut se faire sans une connaissance correcte de ce phénomène. Or, le visage du sans-abrisme a évolué ces dernières années, de plus en plus de femmes et de jeunes sont concernés. Effectuer un recensement des personnes sans-abri permettrait d'arriver à une connaissance globale de ce phénomène en Europe. Pour l'instant, les seules informations que l'on ait sont parcellaires et basées uniquement sur les relevés de maisons d'accueil. Il est à noter que la Belgique a déjà entamé ce processus. Dans le cadre du programme Agora de la politique scientifique, une recherche est actuellement en cours, elle examine les possibilités de développer des statistiques dans lesquelles les personnes sans-abri seraient mieux représentées (cf. EU SILC).

Une attention particulière à la question du sans-abrisme étudiée sous l'angle des migrations est également souhaitée. En effet, les réfugiés, les demandeurs d'asile ou encore la communauté Rom sont des populations particulièrement à risque en matière de logements précaires et de sans-abrisme. La question des structures d'accueil des demandeurs d'asile devrait notamment être analysée en parallèle.

b. L'énergie

Directement lié à la thématique du logement, la problématique du coût et de l'accès effectif à l'énergie mérite aussi d'être mise en avant lors de la Présidence belge. Porter le débat au niveau de l'Union donnerait l'occasion d'étudier les façons possibles de réguler le système et de réaliser un inventaire de bonnes pratiques en matière d'économie d'énergie.

**Pauvreté des enfants au sein de leur famille**

La pauvreté des enfants ne peut pas être considérée indépendamment de celle qui touche la famille. Cette problématique doit dès lors être abordée de manière globale, comme un phénomène multidimensionnel, inséparable de thématiques telles que l'enseignement, la santé, le logement, le soutien à la parentalité,... Seule une telle approche permet d'identifier les causes de la pauvreté des enfants et d'agir sur celles-ci.

La connaissance de ce phénomène doit être affinée, par une meilleure collecte de données tant qualitative que quantitative ; la Belgique investit actuellement dans l'étude de la pauvreté des enfants et de leur famille. La Communauté germanophone, notamment, a produit un rapport entièrement dédié à ce thème en 2008 et en prépare un autre pour 2010.

Il est demandé à la Présidence belge de mettre en avant le rôle crucial de l'enseignement dans la lutte contre la pauvreté des enfants et dans le combat contre sa transmission intergénérationnelle. Il s'agit de garantir non seulement un accès égal pour tous à un enseignement de qualité mais également de prendre des mesures pour que tous les jeunes, quelle que soit leur origine, accèdent à une qualification reconnue aux termes de leurs études.

D'autres questions mériteraient d'être mises en exergue comme le placement des enfants en raison de la pauvreté de leur famille.

### **Participation des personnes pauvres et de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté**

La Présidence belge est l'occasion de souligner l'importance de la participation des personnes vivant dans la pauvreté aux débats relatifs aux politiques publiques qui concernent directement la lutte contre la pauvreté, mais bien au-delà, leur parole devrait être entendue à propos de toutes les politiques.

Il est demandé de promouvoir au niveau européen l'importance de principes et de balises de bonne gouvernance qui garantissent la participation des personnes en situation de pauvreté. Le soutien des associations dans lesquelles les personnes pauvres s'expriment ou d'autres formes collectives de participation apparaît crucial dans ce cadre.

La voix des personnes pauvres ne doit pas être isolée mais au contraire elle mérite d'être incluse dans un débat public et politique plus large, qui comprend tous les acteurs concernés : autant les différents niveaux de pouvoir (national, régional, local) que les partenaires sociaux, les professionnels de divers secteurs, les associations au travers desquelles les personnes pauvres s'expriment,...

La Belgique peut à cet égard faire figure de pionnière. La création du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est reconnue au niveau européen (Conseil de l'Europe, Union européenne) comme bonne pratique de participation (de même que l'Agence de lutte contre la pauvreté en Irlande). Les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté, y compris les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, ont l'occasion d'y confronter leurs analyses, à partir de leur vécu, en vue de formuler des recommandations politiques.

**ANNEXE : LISTE DES PERSONNES CONSULTEES**

Jean-Marc Delizée, secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté qui préside la Commission d'accompagnement du Service, a fait part de ses priorités, à la réunion du 19 novembre 2008.

**Membres du Comité de gestion**

**Fédéral**

Ides Nicaise – HIVA

Clotilde Nyssens – Député fédéral

Muriel Rabau – Représentation de la Belgique auprès de l'Union européenne

**Communauté flamande et Région flamande :**

David Van Vooren (Administration) et Herwig Hermans

**Région wallonne :** Alain Jacobeus (cabinet Donfut)

**Région bruxelloise :** Saskia Bricmont (cabinet Huytebroeck)

Eva Fredrix (cabinet Smet)

**Communauté française :** Benoit Parmentier

**Communauté germanophone :** Alexander Miesen

**Organisations dans lesquelles des personnes les plus démunies s'expriment :**

- APGA : Diane Moras
- ATD Quart Monde : Régis De Muylder
- Luttes Solidarités Travail : Marc Otjacques
- Réseau belge de lutte contre la pauvreté : Ludo Horemans
  - Vlaams Netwerk armoedebestrijding : Paul Vaernewyk
  - Forum wallon de lutte contre la pauvreté : Christine Mahy
  - Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté : Daniel Lhost
- Solidarités Nouvelles : Paul Trigalet

**Partenaires sociaux :**

CSC /ACV : Paul Palsterman

ABVV/ FGTB : Celien Van Morkereke

FEB/VBO : Sonia Kohnenmergen

UNIZO : Bjorn Cuyt

**Collège Intermutualiste National en tant que représentants des organismes assureurs :**

Mutualités socialistes : Ivan Dechamps

Landsbond der Christelijke Mutualiteiten: Ignace Leus

**Unions régionales des Villes et des Communes, section CPAS :**

VVSG : Piet Van Schuylenbergh

UVCW : Christophe Ernotte

AVCB/VSGB : Christine Dekoninck

**Non membres de la Commission d'accompagnement :**

Brussel Platform Armoede : Maarten Deman

EAPN : Ludo Horemans

FEANTSA : Freek Spinnewijn

Observatoire Social Européen : Ramon Peña-Casas et Bart Van Herck