



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

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Contribution à l'évaluation du troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

7 mai 2019

Introduction

Fin mars 2019, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale¹ (ci-après : Service de lutte contre la pauvreté) a reçu, de la part du SPP Intégration sociale, une demande de contribution à une évaluation du troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019 dans son intégralité, en fonction du rapport final de fin de législature.

A cette fin, le Service de lutte contre la pauvreté a reçu les documents suivants :

- le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté 2016-2019² (ci-après le plan fédéral) ;
- 61 fiches contenant des informations par mesure politique, via le Réseau des fonctionnaires fédéraux actifs dans le domaine de la pauvreté, et relatives au calendrier et aux différentes phases d'exécution de la mesure, aux indicateurs utilisés pour suivre le résultat de la mesure et la contribution à la réalisation de l'objectif, au budget, au personnel et à l'évaluation prévue ;
- le questionnaire d'évaluation.

Les questions suivantes ont été posées au Service de lutte contre la pauvreté :

1. La société civile était-elle suffisamment représentée dans les différentes phases du plan fédéral (suffisamment représentatif) ?
2. Les personnes en situation de pauvreté et la société civile ont-elles été suffisamment impliquées et consultées dans les différentes phases du plan fédéral (préparation, mise en œuvre et évaluation) ? Quels étaient les points forts et les points à améliorer ?
3. Le plan répond-il aux besoins des personnes en situation de pauvreté et de la société civile ?
4. Comment l'implication des parties prenantes pourrait-elle être optimisée ?

¹ Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est une institution publique interfédérale et indépendante, créée par l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Il évalue l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté. Vous trouverez plus d'informations sur le Service de lutte contre la pauvreté sur son [site web](#).

² https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/plan_federal_de_lutte_contre_la_pauvrete_2016-2019_0.pdf.

5. Comment décririez-vous le niveau d'implication des parties prenantes ? Informatif, consultatif ou décisif ? Souhaitez-vous maintenir ou modifier ce niveau d'implication dans un prochain plan fédéral de lutte contre la pauvreté ?
6. Quelles sont vos recommandations pour l'élaboration d'un nouveau plan d'action en ce qui concerne l'implication de la société civile ?

Les questions 1, 2 et 5 sur l'implication des parties prenantes sont abordées dans le premier point du présent document, où nous tentons de reconstituer le processus participatif pendant la préparation et la mise en œuvre du plan fédéral.

La question 3 relative aux besoins des personnes en situation de pauvreté et de la société civile est traitée au point 2 de la présente note, sur base de la lecture de l'accord de Gouvernement par le Service de lutte contre la pauvreté (novembre 2014)³ et de sa contribution au projet de texte du plan fédéral (avril 2016). Le Service de lutte contre la pauvreté est en effet un lieu structurel de concertation avec des personnes en situation de pauvreté et divers autres acteurs, menant à des recommandations adressées aux autorités, comme le prévoit l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté⁴.

Les questions 4 et 6 sur les recommandations pour un nouveau plan d'action sont abordées dans le dernier point sur les recommandations du Service de lutte contre la pauvreté, en particulier sur l'implication des parties prenantes.

1. L'implication des parties prenantes

1.1. L'implication des parties prenantes pendant la phase de préparation du plan fédéral

Lors de l'élaboration du plan fédéral, l'objectif était d'impliquer les parties prenantes, en particulier la société civile et les personnes en situation de pauvreté.

Le cabinet du secrétaire d'état à la Lutte contre la pauvreté a planifié l'organisation de cette implication des parties prenantes principalement via la Plateforme belge de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale EU2020 (ci-après Plateforme belge EU 2020)⁵. Sur base des rapports des réunions trimestrielles de la Plateforme belge EU2020, auxquelles participe le Service de lutte contre la pauvreté, nous décrivons ci-dessous le processus mené :

- Lors de la réunion de la Plateforme belge EU2020 le 22 mai 2015, le SPP Intégration sociale (ci-après : SPP IS) a présenté la méthode de travail pour l'élaboration du plan fédéral. Le SPP IS a établi des fiches d'information en soutien à la cellule stratégique de la Secrétaire d'État, qui devait entrer

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). [Lecture de l'accord du gouvernement fédéral 2014-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

⁴ [Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté](#), MB du 16.12.98 et du 10.07.99.

⁵ La Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale EU2020 est l'organe de concertation central qui prépare et suit la politique belge et européenne en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le contexte de la rédaction et du suivi du PNR et de la MOC renforcée (volet inclusion sociale). La Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale EU2020 réunit, quatre fois par an, les associations qui donnent la parole aux pauvres, la société civile (dont les partenaires sociaux), le monde académique, les administrations et responsables politiques en charge de la politique de lutte contre la pauvreté dans les Communautés, les Régions et au fédéral ainsi que les représentants des autorités locales.

en concertation avec les ministres concernés, via des contacts bilatéraux. Ensuite, la Plateforme belge EU2020 allait être consultée, d'abord par le biais d'une consultation en ligne auprès des membres, puis par une session spéciale au cours de laquelle la Secrétaire d'État aller entrer en discussion avec les membres de la Plateforme belge EU2020.

- Au vu du manque de feedback provenant des contacts bilatéraux de la cellule stratégique du Secrétaire d'État avec ses collègues, le SPP IS a été chargé de commencer à rédiger le nouveau plan. Le 10 septembre 2015, les participants à la réunion de la Plateforme belge EU2020 ont été informés du fait que la cellule stratégique organiserait cinq tables rondes à partir de fin septembre. Ces discussions allaient porter sur les cinq grands thèmes du plan fédéral et allaient permettre de discuter des propositions et d'en formuler de nouvelles. En outre, tous les membres de la Plateforme belge EU2020 ont été invités à analyser attentivement les propositions, qui pouvaient être consultées sur le site web du SPP IS, et à formuler séparément les avis ou propositions nécessaires. Au cours de cette rencontre, la Plateforme belge EU2020 a exprimé " *le souhait de faire part à la cellule politique de la Secrétariat d'Etat et au Premier Ministre du mécontentement à l'égard de cette méthode de travail, dans laquelle le sérieux de la participation peut être mise en doute* ".
- Le 2 décembre 2015, les membres de la Plateforme belge EU2020 ont été informés du fait que la procédure avait été retardée au sein du gouvernement. La proposition était d'organiser en premier lieu un groupe de travail intercabinets (GTI). C'est seulement après que viendrait la possibilité d'assurer une participation via une discussion au sein de la Plateforme belge EU2020 et une consultation en ligne. Les membres de la Plateforme belge EU2020 se sont interrogés sur ce qui pourrait résulter d'une participation si un accord sur le plan fédéral avait déjà été conclu au sein d'un GTI. Il a été assuré que le plan fédéral qui serait discuté au sein du GTI servirait de base pour une discussion au sein de la Plateforme belge EU2020, après quoi il serait définitivement approuvé.
- Lors de la réunion de la Plateforme belge EU2020 du 31 mai 2016, le Secrétaire d'état a remercié toutes les organisations et personnes qui avaient participé à la consultation en ligne sur le projet de plan fédéral. Au total, 25 organisations - dont le Service de lutte contre la pauvreté - ont soumis un certain nombre de commentaires et 200 propositions. Dans sa réponse, le Service de lutte contre la pauvreté formule des ajouts, des nuances et des propositions pour plusieurs actions du plan fédéral, à partir des résultats, des analyses et des recommandations issus de ses différents Rapports bisannuels⁶, qui sont établis sur base d'une concertation structurelle avec des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et une diversité d'autres acteurs (organisations sociales, administrations, chercheurs, mutuelles, syndicats, CPAS, etc.)
- Après deux GTI, le plan fédéral a été approuvé par le Conseil des ministres le 20 juillet 2016. Lors de la réunion de la Plate-forme belge EU2020 du 8 septembre 2016, il a été annoncé que le plan fédéral s'inscrirait dans la logique des objectifs de la Stratégie européenne EU2020 et des objectifs politiques du plan précédent. L'intention était que tous les objectifs soient vérifiés, qu'un rapport final soit établi et que la Secrétaire d'état assure la coordination du plan. Le suivi serait également fondé sur les recommandations de l'audit de la Cour des comptes sur le deuxième plan fédéral⁷. Un premier rapport sur le plan fédéral - au sein de la Plateforme belge EU2020 - était prévu pour février 2017. Le Service de lutte contre la pauvreté n'a pas connaissance d'un tel rapport.

⁶ <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/>.

⁷ Cour des comptes (2016). [Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 17 décembre 2015.](#)

Le plan fédéral a également fait l'objet de discussions lors de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de gestion du Service et de représentants des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent, des partenaires sociaux, des organismes assureurs et des sections aide sociale des Unions des villes et des communes⁸. Lors de la réunion du 23 février 2016, le collaborateur du cabinet de la Secrétaire d'État a rendu compte d'une réunion interministérielle, qui serait suivie d'un texte approuvé par tous les ministres fédéraux. Le texte serait ensuite présenté à la société civile, après quoi des modifications pourraient être apportées. Lors de la réunion du 24 mai 2016 de la Commission d'accompagnement, le moment de consultation qui aurait lieu lors de la réunion de la Plateforme belge EU2020 a été annoncé.

Cette reconstruction montre que le processus de consultation - qui a été organisé par l'intermédiaire de la Plate-forme belge EU2020 - s'est principalement limité à l'état d'avancement de l'élaboration du plan fédéral. L'implication des participants à la Plate-forme belge EU2020 s'est limitée au fait d'« être informés ». Il y a eu peu d'occasions pour contribuer au contenu du plan. En fin de compte, cela n'a été possible que par le biais d'un formulaire en ligne auquel quelques 25 acteurs ont répondu et d'un échange au cours d'une réunion. Aucune information sur les propositions et leur impact sur le texte du plan n'a été communiquée à ce moment-là ou plus tard. Il n'est donc pas possible d'évaluer la qualité et l'impact de la consultation en ligne sur la base du matériel disponible.

Au cours du processus, il y a eu une tension claire entre le besoin d'un soutien politique pour le plan fédéral et les ambitions autour de l'implication des parties prenantes. En conséquence, les plans de participation ont dû être ajustés (premières réunions interministérielles, annulation des tables rondes, absence de vue sur les réactions et les propositions soumises, absence de moment de discussion générale sur base des différentes propositions, etc.) et les participants au processus semblent déçus du champ restreint et de l'organisation de la participation.

1.2. L'implication des parties prenantes pendant la phase d'exécution du plan fédéral

Pour rédiger ce point, nous nous basons sur une série de fiches qui nous ont été transmises par le SPP Intégration sociale. L'information contenue dans ces fiches présente certaines limites. D'une part, certaines d'entre elles ne contiennent que des informations partielles sur la façon dont les acteurs ont été impliqués dans la mise en œuvre de la mesure. D'autre part, de nombreuses fiches font référence aux acteurs impliqués dans l'action mais ne mentionnent pas dans quelle mesure des personnes en situation de pauvreté ont été concertées. C'est le cas par exemple de l'action 45 « tiers payant » qui fait état de trois types d'acteurs concernés – médecins, mutualités et patients- sans mentionner l'implication des personnes en situation de pauvreté dans l'action, le cas échéant.

Récolter les avis des personnes en situation de pauvreté peut se faire de différentes manières, que ce soit via la consultation des associations au sein desquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent ou l'implication d'experts du vécu par exemple. A la lecture des fiches, nous constatons que l'implication des personnes en situation de pauvreté s'est effectuée via la consultation d'experts du vécu. Cette démarche a par ailleurs été menée pour seulement 9 actions sur 61, à savoir :

- Action 12 : attribution automatique des droits
- Action 29 : participation et activation sociale

⁸ Pour la composition de la Commission d'accompagnement, consultez <https://www.luttepauvrete.be/service/cadre-legal/la-structure/>.

- Action 30 : réforme du PIIS
- Action 31 : service communautaire
- Action 36 : intégration sociale et professionnelle durable
- Action 47 : amélioration des soins de santé
- Action 51 : appel aux experts du vécu
- Action 52 : groupes de travail experts du vécu
- Action 55 : dépôt candidature Selor.

Davantage de concertation avec des personnes en situation de pauvreté aurait été souhaitable, de même que l'utilisation de formes de concertation plus diverses. Certaines actions comportent en effet des risques réels pour les personnes les plus précarisées, comme nous le développerons au point 2. L'action 1 « augmentation nette des bas salaires », par exemple, comprend des initiatives "pour inciter les personnes n'ayant pas ou peu de revenus à adopter une activité professionnelle plus élevée", telles que les flexi jobs. Différents services du SPF Finances sont impliqués dans la mise en œuvre de cette action, mais aucun acteur de terrain, or il s'agit là d'un interlocuteur important afin de mettre en lumière les difficultés liées à la flexibilisation du travail, notamment en lien avec le problème de l'accès des personnes précarisées à un lieu d'accueil pour leurs enfants. Les Rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté peuvent également servir de source intéressante pour nourrir la réflexion vu que ceux-ci se basent sur les expériences relatées par des personnes en situation de pauvreté.

Nous estimons que la société civile dans son ensemble ainsi que les associations représentant les personnes en situation de pauvreté auraient pu être davantage sollicitées dans l'élaboration des actions afin d'éviter certains effets pervers. Il aurait été également intéressant de faire usage d'instruments existants pour mener une évaluation ex ante des actions prévues et ainsi mesurer leur impact sur les personnes en situation de pauvreté, en concertation avec les différentes parties prenantes.

2. Remarques sur base de la lecture de l'accord du gouvernement fédéral par le Service de lutte contre la pauvreté et contribution au projet de texte du plan fédéral

Il a également été demandé au Service de lutte contre la pauvreté d'analyser si le plan fédéral répond aux besoins des personnes en situation de pauvreté et de la société civile. Pour formuler notre réponse, nous nous basons sur la lecture que le Service de lutte contre la pauvreté a effectué de l'accord du gouvernement fédéral⁹ et sur les commentaires que le Service a formulé lors de la consultation en ligne autour du projet de texte du plan fédéral¹⁰. Ces deux documents contiennent par ailleurs des idées et des recommandations basées sur les réunions de concertation avec les associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres acteurs de lutte contre la pauvreté.

Nous présenterons ci-dessous différentes actions mentionnées dans le plan fédéral, accompagnées de

⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). [Lecture de l'accord du gouvernement fédéral 2014-2019](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹⁰ Contribution non publiée.

recommandations déjà formulées sur ces thèmes. Dans un certain nombre de cas, il s'agit de recommandations du Service de lutte contre la pauvreté pour lesquelles aucune mesure n'a été incluse dans le plan fédéral.

- « Augmentation nette des bas salaires » (action 1). Cette action fait mention d'initiatives telles que les flexi jobs *"pour inciter les personnes ayant pas ou peu de revenus à adopter une activité professionnelle plus élevée"*. Le travail peut constituer une protection contre la pauvreté, pour autant qu'il s'agisse d'emplois de qualité qui permettent de mener une vie conforme à la dignité humaine et qui offrent des perspectives. C'est pourquoi nous insistons sur l'opportunité de mener une évaluation ex ante sur de tels incitants à l'emploi. Le Service de lutte contre la pauvreté recommande également une évaluation longitudinale de ces mesures de réductions d'impôts sur les salaires. Ceci pourrait fournir des données sur les parcours des personnes peu instruites et leurs chances de trouver un emploi (qualitatif) et d'autres perspectives d'avenir, ainsi que sur le risque possible de substitution ou d'effets de « porte tournante ».
- « Augmentation de 2 % des revenus d'intégration, des allocations de remplacement de revenus pour les personnes souffrant d'un handicap et des garanties de revenus aux personnes âgées » (action 4). Le Service de lutte contre la pauvreté plaide pour une augmentation des allocations sociales de façon à permettre aux personnes de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le seuil de pauvreté européen est une mesure possible, mais d'autres indicateurs tels que le budget de référence peuvent être intéressants également. Le relèvement des prestations sociales de 2% n'est qu'une première étape pour arriver à une amélioration des conditions de vie des personnes en situation de pauvreté.
- Étude sur « comment amener des personnes [avec un handicap] qui touchent une allocation de remplacement de revenus à obtenir un revenu issu du travail » (action 6). Le Service de lutte contre la pauvreté salue le fait qu'une réflexion ait été menée à ce sujet mais rappelle qu'une mesure de transition vers le marché du travail n'aura d'effets bénéfiques durables sur l'insertion professionnelle des personnes en incapacité de travail qu'à la condition d'offrir suffisamment de souplesse et de tenir compte de leurs conditions de vie difficiles.
- Une évaluation de la dégressivité renforcée et de la limitation des allocations d'insertion dans le temps s'impose car le risque est réel qu'à la suite de la diminution des allocations de chômage, les demandeurs d'emploi les plus pauvres rencontrent encore plus de difficultés dans leur vie quotidienne, ce qui ne favorisera pas le retour à l'emploi. Le plan fédéral ne prévoit pas d'action portant sur une telle évaluation. Le Service de lutte contre la pauvreté a dressé une bibliographie sur la dégressivité des allocations de chômage et son impact sur la pauvreté¹¹ qui peut s'avérer utile afin de mieux appréhender les risques qu'une telle mesure comporte.
- Une évaluation de la définition de l'emploi convenable est nécessaire, et, plus spécifiquement, une évaluation des modifications effectuées par le gouvernement précédent. Tant la distance entre le domicile et le lieu de travail que les délais durant lesquels une offre d'emploi doit correspondre au diplôme ou au métier ont été raccourcis. Un tel durcissement des critères pour définir un emploi convenable doit faire l'objet d'une évaluation à cause des risques d'exclusion qu'il comporte. Une telle évaluation sera d'autant plus pertinente qu'elle sera réalisée en concertation avec des personnes en situation de pauvreté. Or, ce n'est pas prévu par le plan.

¹¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). [Bibliographie sur la dégressivité des allocations de chômage et son impact sur la pauvreté.](#)

- « L'examen de la réglementation du revenu d'intégration pour voir s'il est encore adapté aux formes actuelles de vie commune et/ou de soins », et « l'harmonisation du statut cohabitant dans les différents régimes » (action 8). Le statut cohabitant – dans les différentes réglementations- est une problématique mentionnée de façon récurrente au sein des concertations menées par le Service de lutte contre la pauvreté. Dans son Mémoire sur le statut cohabitant¹², le Service de lutte contre la pauvreté formule trois catégories de recommandations. Un premier groupe de recommandations demande que l'on cherche autant que possible à ce que les droits de chacun soient garantis (comme le droit à un revenu décent, à la protection de la vie familiale, à la vie privée, au logement) afin que tout le monde puisse choisir avec qui il veut cohabiter, y compris au sein d'une famille. Un deuxième groupe plaide pour réexaminer les catégories existantes de ménages, afin qu'elles soient adaptées aux formes nouvelles et variées de ménage, de vie et de logement et pour une application uniforme des définitions et critères existants dans les différentes législations. Un troisième groupe de recommandations concerne la valorisation d'instruments politiques existants pour favoriser la réalisation de ces recommandations.
- « Évaluer et, si nécessaire, restructurer ou adapter les fonds sociaux énergétiques (gaz, électricité et mazout) » (action 9). Entre-temps, une étude¹³ a été réalisée, pour laquelle le Service de lutte contre la pauvreté a également été interrogé. Dans sa contribution au plan fédéral, le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'étendre le soutien à diverses sources d'énergie et de rendre ceci possible sous la forme d'un montant forfaitaire au début de l'hiver (voir aussi le Rapport bisannuel 2014-2015). Les résultats de l'étude ont été communiqués fin 2017, mais les modifications réglementaires n'ont pas encore été mises en œuvre.
- « Examiner les tarifs sociaux existants pour l'énergie » (action 10) et, si possible, les « accorder automatiquement » (action 11). Un rapport d'évaluation a été établi par le SPF Économie et soumis au Cabinet en septembre 2016. Toutefois, nous ne disposons d'aucune information sur le contenu de ce rapport. La fiche d'évaluation mentionne une allocation automatique dans 85 % des situations. Dans sa contribution au projet de texte, le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'élargir encore le groupe cible des prix maximums sociaux de l'électricité et du gaz. En outre, le Service de lutte contre la pauvreté demande que toute personne qui a droit à un tarif social et qui vit dans un immeuble doté d'un système collectif - logement social ou non - puisse acquérir le droit à un tarif social (voir aussi Rapport bisannuel 2014-2015).
- Le Service de lutte contre la pauvreté demande également que des initiatives soient prises pour renforcer à la fois le droit à l'énergie et le droit à l'eau, aux niveaux national et international. Par exemple, le droit à l'énergie peut être explicitement inclus dans la Constitution, dans le cadre du droit à un logement décent. Des dispositions peuvent également être prises pour inclure le droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution. Ces deux points devraient ensuite être inscrits sur la liste des amendements envisagés à la Constitution. Le gouvernement fédéral, avec les régions, peut jouer un rôle actif en soutenant toute initiative au niveau européen et international visant à renforcer le droit à l'énergie et le droit à l'eau et à l'assainissement. Des initiatives peuvent également être soutenues pour surveiller la nature publique de l'approvisionnement en eau aux niveaux national et international et pour évaluer plus avant la libéralisation du secteur de l'énergie.

¹² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). [Mémoire du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en vue des élections fédérales et régionales 2019. Reconnaître, soutenir et encourager la cohabitation.](#)

¹³ <https://www.mi-is.be/fr/nouvelles/fonds-sociaux-en-matiere-denergie-queles-pistes-pour-ameliorer-leur-fonctionnement>.

Le plan fédéral ne prévoit aucune mesure à cet égard.

- L'accord de Gouvernement fédéral prévoyait une évaluation de l'accord consommateur et du code de conduite en matière d'énergie. Le plan fédéral n'a prévu aucune mesure à cet égard. Ces instruments sont toutefois importants pour la protection des consommateurs et certainement de ceux qui se trouvent dans une position plus faible, mais on en sait trop peu sur eux. Le Service de lutte contre la pauvreté souligne qu'il est possible de rendre plus efficaces l'accord consommateur et les codes de conduite pour l'électricité et le gaz en les faisant mieux connaître aux clients et aux prestataires de services, en prévoyant davantage de garanties pour leur application par tous les fournisseurs et aussi en les soumettant aux gestionnaires des réseaux de distribution (en tant que fournisseurs sociaux). Le rapport 2014-2015 demande également l'interdiction de la vente de contrats de fourniture de gaz et d'électricité au domicile des ménages, car le code de conduite et son contrôle n'apporteront jamais de garanties suffisantes de ce que les consommateurs (dans la pauvreté ou l'insécurité) ne soient pas désavantagés. Au cours de la législature actuelle, l'accord consommateur et le code de conduite ont effectivement été révisés, mais sans la participation de la société civile et du Service de lutte contre la pauvreté. Cette nouvelle version est entrée en vigueur le 1er janvier 2018¹⁴.
- Le Service de lutte contre la pauvreté souligne de façon générale l'importance de l'information sur l'énergie pour les consommateurs, en particulier ceux qui vivent en situation de pauvreté et de précarité. Les initiatives qui existent aux niveaux local, régional et fédéral jouent un rôle important à cet égard. Il est nécessaire de voir comment ces informations peuvent être présentées à tous les utilisateurs en Belgique via un portail web, et ceci pour toutes les sources d'énergie et d'eau, en complémentarité avec les initiatives régionales. Aucune mesure n'a été incluse dans le plan fédéral à ce sujet.
- « Octroi automatique des tarifs sociaux en matière de communications électroniques » (action 20). Le Service de lutte contre la pauvreté regrette que cette action ait été mise en suspens. Il est un fait que le 'non-exercice de droits' est plus répandu qu'on ne le pense et touche surtout des personnes vulnérables. Non seulement la réglementation est très complexe et changeante, mais elle oblige souvent à accomplir un tas de formalités administratives.
- « Réforme des différents canaux de subsides pour l'activation sociale, à savoir le Fonds pour la participation et activation sociale, la subvention majorée de l'État, l'exploitation cluster, afin de les simplifier en profondeur et de les ramener dans un fonds unique qui appliquera de nouveaux critères de répartition et d'octroi » (action 29). Les différentes allocations visant à promouvoir la participation et l'activation sociale ont été réformées comme le prévoit le plan fédéral¹⁵. Dans sa contribution au projet de texte du plan fédéral, le Service de lutte contre la pauvreté demande d'intégrer tant les CPAS que les utilisateurs à la réflexion, afin de s'assurer que les changements apportent une réelle valeur ajoutée pour les utilisateurs et qu'ils soient applicables aux CPAS. La fiche d'évaluation indique que les CPAS ont été consultés lors de la préparation de cette réforme dans le cadre de la concertation formelle avec les associations et les CPAS. Les CPAS ont également été consultés directement par l'intermédiaire du groupe de travail sur l'activation sociale. Des experts du vécu font également partie de ce groupe de travail.
- « Élargissement du PIIS à tous les nouveaux bénéficiaires du revenu d'intégration » (action 30). Un PIIS peut être utilisé comme instrument d'accompagnement mais l'utilisation d'un cadre

¹⁴ <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/prix-de-lenergie/accord-le-consommateur-dans-le>

¹⁵ https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/circulaire_pas_2017_-_fr_1.pdf.

contractuel est problématique vu la relation déséquilibrée qui existe entre les CPAS et les usagers. En raison de leurs conditions de vie précaires, les personnes en situation de pauvreté ont en outre davantage de mal à comprendre et à négocier les clauses écrites du contrat et donc aussi à en respecter les conditions. Les sanctionner pour cela risque d'aggraver encore leur situation.

- « Plan de réinsertion professionnelle et renforcement des possibilités de formation spécifique pour faciliter une réintégration plus rapide des personnes en incapacité de travail sur le marché du travail » (action 34). La réinsertion professionnelle s'avère difficile pour les personnes en incapacité de travail, en particulier pour celles rencontrant des problèmes psychiques et celles étant en situation d'invalidité depuis longtemps. Tout comme pour l'action 6, le Service de lutte contre la pauvreté recommande de veiller à une souplesse dans l'application d'une telle mesure et d'adopter une logique d'activation 'large' qui ne se limite pas à orienter vers le marché de l'emploi mais est attentive à l'effectivité des droits fondamentaux et à la situation personnelle et sociale de l'intéressé.
- Le plan fédéral (§ 2 de l'objectif "des soins de santé accessibles et de qualité") fait référence aux nombreux et divers facteurs qui ont un impact sur la capacité d'exercer son droit à la santé. L'Organisation mondiale de la santé et l'Union européenne sont également convaincues que c'est en prenant des mesures dans d'autres domaines politiques que celui de la santé uniquement que l'on pourra engranger les plus grands bénéfices dans la lutte contre les inégalités sociales croissantes en matière de santé. C'est dans ce but qu'elles ont introduit le concept stratégique de *Health in all policies*, qui vise à créer une collaboration intersectorielle impliquant l'ensemble des domaines et niveaux politiques. Le Service de lutte contre la pauvreté propose dans sa contribution au projet de plan fédéral de formuler une action pour prendre en compte ce constat essentiel: poursuivre la démarche du plan national élaboré au sein de la Commission interdépartementale développement durable, à la demande de la CIM Santé publique de façon à mener une politique transversale qui agit sur tous les déterminants de la santé (emploi, logement, enseignement, participation sociale...) en collaboration avec les niveaux politiques concernés. Le plan fédéral ne prévoit aucune mesure dans ce sens. Le groupe interministériel ad hoc et les groupes intercabinets compétents ont entre-temps été dissous. Un nouveau groupe de travail interministériel " Système de santé - Objectifs de santé " a cependant été mis en place, où, en 2017, " peu d'intérêt de la part des Communautés et des Régions à passer à un cadre interfédéral pour la formulation des objectifs de santé " a été identifié¹⁶.
- Le plan fédéral (§6 de l'objectif "des soins de santé accessibles et de qualité") fait référence au fait que l'obstacle financier contribue à entraver l'accès aux soins de santé. Outre les actions déjà inscrites dans le projet de plan relatives à l'accessibilité financière, le Service de lutte contre la pauvreté propose dans sa contribution au projet de plan fédéral d'en ajouter une : mieux soutenir, promouvoir et étendre les soins de santé forfaitaires, à côté de l'offre classique de soins, dans un souci de développer des soins de première ligne accessibles et de qualité. Il s'agit d'une action qui concerne plusieurs niveaux de pouvoir, dont le Fédéral. Rappelons que dans son étude comparative du coût et de la qualité des deux systèmes de financement des soins de première ligne¹⁷, le KCE conclut qu'il est souhaitable de promouvoir davantage le système forfaitaire, en parallèle avec le système de remboursement des soins médicaux. Toutefois, la création de nouveaux centres de santé communautaire a été suspendue en 2016, dans l'attente d'une étude sur les centres de santé

¹⁶ <http://www.senaat.be/www/?Mlval=Vragen/SVPrintNLFR&LEG=6&NR=1194&LANG=nl>.

¹⁷ <https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/d20081027350.pdf>.

communautaire. Sur base de cette étude, le moratoire a été levé. Un groupe de travail devrait élaborer de nouveaux critères et lignes directrices.

- Le Service de lutte contre la pauvreté propose dans sa contribution au projet de plan fédéral d'ajouter une action relative à l'inscription à une mutualité. Toute personne inscrite au Registre national a accès à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. Pour pouvoir bénéficier de cette assurance, il faut payer des cotisations sociales ou personnelles et s'inscrire à une mutualité de son choix. Si quelqu'un n'est pas en règle de cotisation, il risque de ne pas pouvoir s'inscrire à une mutualité et donc aussi de ne pas être couvert. Le CPAS ou la mutualité peuvent alors démarrer une procédure de régularisation (s'il n'était pas en règle depuis moins de deux ans) ou de réinscription (s'il n'était pas en règle depuis plus de deux ans) afin de rectifier cette situation. Cette procédure est très complexe du point de vue administratif ou implique un stage d'attente de six mois durant lequel la personne n'est pas couverte par l'assurance. D'autre part, les mutualités et les CPAS ne suivent pas toujours la même procédure pour remettre quelqu'un en règle de cotisation, avec des risques de conséquences importantes sur le droit à la protection de la santé. Certaines catégories sont dispensées de stage d'attente : les bénéficiaires d'intervention majorée ; les bénéficiaires d'un revenu d'intégration, d'une Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), d'allocations familiales majorées pour enfant handicapé, d'une allocation aux personnes handicapées, les chômeurs âgés de longue durée et les personnes qui se trouvent dans une situation 'digne d'intérêt'. S'il est en principe possible pour toute personne inscrite au Registre national de se mettre en règle avec l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, on peut se demander pourquoi une procédure aussi complexe reste en vigueur. Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de simplifier la procédure de régularisation et de réinscription auprès de l'organisme assureur et harmoniser l'application de cette procédure par toutes les mutualités et tous les CPAS. Une telle action n'est pas reprise dans le plan fédéral.
- « Augmenter l'accessibilité du système de l'assistance juridique de deuxième ligne » (action 53). Cette action prévoit un contrôle accru des moyens d'existence du demandeur de l'aide juridique afin de tenir compte de l'ensemble des moyens d'existence du demandeur (et pas uniquement des revenus), également auprès de personnes bénéficiant d'une allocation et pour lesquelles – partant du contrôle des moyens d'existence ayant mené à l'attribution de ladite allocation – il pourrait déjà être considéré qu'elles ne disposent que de peu de moyens. Cette mesure comporte un risque réel d'entraver le droit fondamental à un procès équitable et va dans le sens opposé à l'automatisation des droits. Certaines personnes risquent de devoir multiplier les démarches administratives et le nombre de pièces justificatives à fournir en vue de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne, ce qui freine l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté et met à mal leur vie privée. Le Service de lutte contre la pauvreté plaide au contraire pour l'élargissement de la liste des catégories de personnes présumées disposer de faibles revenus et pour le relèvement des plafonds de revenus ouvrant le droit à cette aide juridique.

Cette action, mais également d'autres mesures visant la révision de l'aide juridique de deuxième ligne, risquent de rendre plus difficile l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté. Voici pour rappel les recommandations du Service de lutte contre la pauvreté à ce sujet¹⁸:

¹⁸ Voir chapitre '[Justice](#)' dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015](#). Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

- Instaurer une procédure unique pour l'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire. Plus concrètement, il s'agit de créer un guichet unique pour les deux aides, dont les conditions d'octroi ont déjà été harmonisées, de manière à ce que les justiciables ne doivent introduire qu'une fois leur demande, et de donner à ce guichet unique un accès aux banques de données de façon à ce qu'elles puissent vérifier la situation financière.
- Autoriser une requête contradictoire en tant que mode d'introduction d'une procédure dans tous les conflits relevant du droit privé. La citation ne serait plus exigée qu'à titre exceptionnel. La requête contradictoire est en effet simple, accessible et peu coûteuse par rapport à la citation dont le prix est élevé et qui est donc moins accessible.
- Exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du champ d'application de la loi relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat. Une avancée a néanmoins vu le jour, le 20 avril 2019, avec une modification de l'AR 26 octobre 2007 qui prévoit l'automatisation de la réduction de l'indemnité de procédure à un minimum si le défendeur vient à l'audience et accepte la demande.
- Définir davantage d'exceptions aux droits de mise au rôle de façon à ce que les personnes dont les revenus sont légèrement supérieurs au plafond prévu pour l'aide juridique de deuxième ligne ne renoncent pas à l'action qu'elles étaient prêtes à introduire. Le Service de lutte contre la pauvreté regrette que ces droits de mise au rôle aient au contraire été augmentés depuis le 20 septembre 2018, ce qui représente un obstacle financier supplémentaire pour les personnes en situation de pauvreté.
- Donner une base légale au taux 0 de TVA appliqué, de fait, pour des justiciables qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne afin de garantir la sécurité juridique des personnes qui vivent dans la pauvreté et ramener le taux à 6 % pour les particuliers.

Le Service de lutte contre la pauvreté tient cependant à souligner une avancée en termes d'accessibilité de l'aide juridique de deuxième ligne, à savoir l'annulation du ticket modérateur par la Cour Constitutionnelle¹⁹ car il était considéré comme un recul significatif. En ce qui concerne l'accès à la justice en général, il est important de se référer au progrès réalisé par l'instauration du droit d'action en défense d'intérêts collectifs dans l'article 17 du Code judiciaire²⁰.

- La série d'actions visant à rendre possible une forme de demande ou de suivi électronique par le citoyen lui-même (actions 19, 27 notamment), si elles visent la simplification administrative, ne doivent pas avoir pour conséquence d'aggraver la fracture numérique présente en Belgique. Il convient de s'interroger, pour chacun de ces processus, sur l'impact qu'il risque d'avoir sur des catégories socialement vulnérables : compte tenu de l'existence d'une fracture numérique, auront-elles la possibilité de suivre cette évolution ? Quand on rend possible, pour le citoyen, l'introduction ou le suivi de la demande d'un droit au moyen d'un dossier électronique, il faudrait prévoir simultanément du temps et des moyens supplémentaires pour accompagner et recevoir les personnes en situation de vulnérabilité dans ce domaine, tant que la fracture numérique n'est pas résorbée²¹.

¹⁹ C.C. 21 juin 2016, n° 6596 et 6598, <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/acces-a-la-justice/cour-constitutionnelle-21-juin-2016-n-6596-et-6598/>.

²⁰ [Art. 137 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice](#), M.B. 31 décembre 2018.

²¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). [Automatisation de droits qui](#)

- Dans ses travaux, le Service de lutte contre la pauvreté fait état de la problématique importante du non-recours aux droits²². L'ampleur du problème ne doit pas être sous-estimée. Le non-recours aux droits a des causes différentes et exige également des solutions différentes. L'octroi automatique de droits en fait partie, mais des mesures sont également nécessaires en matière d'information, d'accueil des ayants droit potentiels, de simplification des procédures, d'approche proactive, etc. Le Service de lutte contre la pauvreté recommande d'élaborer une politique autour du non-recours aux droits, tant en ce qui concerne la fourniture d'indicateurs que l'élaboration de mesures appropriées dans les différents domaines.

3. Recommandations sur l'implication des parties prenantes

Le Service de lutte contre la pauvreté souhaite formuler les recommandations suivantes afin d'impliquer les différentes parties prenantes dans l'élaboration d'un nouveau plan fédéral de lutte contre la pauvreté :

- En premier lieu, dans la préparation d'un plan d'action, il est important de valoriser le travail préparatoire existant des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent et d'autres parties prenantes. Cette valorisation du matériel existant est également soulignée dans la publication basée sur la recherche sur la participation politique et le Plan d'action national sur l'inclusion sociale, réalisée en 2003 par le Service de lutte contre la pauvreté et commanditée par le Ministre de l'intégration sociale et de l'économie sociale, en consultation avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et les associations impliquées dans le Collectif des Associations Partenaires du Rapport général sur la pauvreté.²³ Il est fait référence en particulier aux Rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté. Le Service de lutte contre la pauvreté a été créé en tant que lieu structurel de concertation entre les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté et en tant qu'instrument d'appui aux responsables politiques, dans leur débat et leur action politiques.
- L'utilisation du matériel existant est d'autant plus pertinente que le temps prévu pour la rédaction d'un tel document politique est généralement limité.
- Il est nécessaire de faire preuve de transparence en ce qui concerne l'état d'avancement d'un projet de texte : sur base de quelle contribution a-t-il été élaboré, quand le texte sera-t-il validé politiquement, etc.
- Dans la phase de conception des mesures et des actions, les instruments existants peuvent être utilisés dans le domaine de l'évaluation ex ante de l'impact des mesures prévues dans des situations de pauvreté²⁴. Au cours d'une telle évaluation ex ante, un certain nombre de parties prenantes peuvent être associées à l'évaluation d'un impact potentiel, et la mesure peut encore être révisée dans sa conception. Au cours de ce processus, les administrations concernées et les institutions compétentes seront également aidées dans leur recherche d'informations pertinentes. En outre, certains éléments/indicateurs peuvent également être identifiés et utilisés dans le cadre d'une

relèvent de la compétence de l'État fédéral.

²² <https://www.luttepauvrete.be/themes/non-recours-aux-droits/>.

²³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (août 2003). Compte rendu de mission : *La participation politique et le Plan d'action national inclusion sociale : du pain sur la planche. Méthode et conditions*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

²⁴ Voir aussi la note du Service de lutte contre la pauvreté relative à l'évaluation ex ante de l'impact de la réglementation sur la pauvreté, disponible sur www.luttepauvrete.be.

évaluation ex post.

- Outre l'évaluation ex ante il est également important de prévoir une évaluation ex post des mesures. Cette évaluation devrait également impliquer les parties prenantes, en particulier les personnes en situation de pauvreté et leurs associations.
- Outre les contributions individuelles des acteurs spécifiques, il est nécessaire de mener un large débat - avec les différentes parties prenantes - sur le projet de texte et les différentes propositions. Le Service de lutte contre la pauvreté peut jouer un rôle dans l'organisation et le soutien à un tel débat.