



AVIS ÉMIS PAR
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
AU COURS DE SA SÉANCE DU 3 NOVEMBRE 2008

concernant

**le rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale
et les inégalités d'accès aux droits de décembre 2007**

RAPPORT SUR LA PRECARITE, LA PAUVRETE, L'EXCLUSION SOCIALE ET LES INEGALITES D'ACCES AUX DROITS de décembre 2007

**Avis du Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale.
3 novembre 2008**

Saisine

Le 24 juillet 2008, Mme Huytebroeck et M. Smet, Membres du Collège réuni compétents pour l'Aide aux Personnes, ont saisi le CESRBC d'une demande d'avis sur le quatrième rapport (biennal) sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits.

Cette demande s'inscrit en exécution de l'article 4 § 2 de l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif, signé le 5 mai 1998, relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté qui indique : « *Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine* ».

Avis

1. Rétroactes

Le 24 février 2005, le Conseil a émis, pour la première fois, un avis sur le **second** Rapport bisannuel du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, ayant été sollicité par les Membres du Collège réuni compétents pour l'Aide aux Personnes.

Le 18 mai 2006, le Conseil a émis son avis sur le **troisième** Rapport bisannuel du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale de décembre 2005 intitulé : « *Abolir la pauvreté. Rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits* ».

Le **quatrième** rapport pour lequel l'avis du Conseil est sollicité est intitulé : « *Lutter contre la Pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques* ».

2. Méthodologie retenue par le Conseil

Le quatrième rapport pour lequel l'avis du Conseil est sollicité consacre la première partie au suivi du Rapport « *Abolir la pauvreté* » de décembre 2005 (qui avait fait l'objet de l'avis du Conseil du 18 mai 2006) et en reprend le plan.

La seconde partie du rapport est consacrée aux résultats des concertations thématiques réalisées.

En vue de l'élaboration du présent avis, le Conseil a suivi l'approche de ses avis précédents en la matière, à savoir limiter ses observations aux domaines qui relèvent de ses missions, c'est-à-dire les matières relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale, de même que sur les matières relevant de la compétence de l'État fédéral et pour lesquelles une procédure d'association, de concertation ou d'avis est prévue avec la Région.

Quant à la première partie, le Conseil ne s'exprime dès lors que sur les chapitres 1. *Agir en connaissance de cause*, 6. *Prendre des engagements pédagogiques et financiers pour garantir le droit à l'enseignement*, 8. *Promouvoir la qualité du travail et une économie plus sociale* et 10. *Mener des politiques de logement durables*.

Quant à la deuxième partie, le Conseil, vu leur implication pour la Région de Bruxelles-Capitale, s'exprime sur les chapitres 1. *Garantir le droit à l'enseignement*, 2. *Les titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle* et 4. *Garantir l'accès effectif à l'énergie* des concertations thématiques ont retenu l'attention du Conseil.

3. Considérations générales

Le Conseil considère que la lutte contre la pauvreté, la précarité, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits doit constituer en Région de Bruxelles-Capitale une priorité pour l'action collective publique.

Le Conseil a pris connaissance des indicateurs de pauvreté fournis par le Baromètre social réalisé par l'Observatoire de la santé et du Social (rapport 2007) ainsi que leur évolution négative dans bien des domaines : nombre de bénéficiaires de revenu d'intégration et de remplacement, augmentation des familles monoparentales, logement.

L'exercice des droits pourtant fondamentaux ne sont pas une réalité pour certains groupes de population.

La forte hausse du prix de l'énergie payé par les particuliers (respectivement 25 % et 37 % au cours des 12 derniers mois pour l'électricité et le gaz) ont provoqué une forte réduction du pouvoir d'achat et des chiffres d'affaires dans certains secteurs tels que le commerce de détail et de l'horeca. Ce contexte de ralentissement économique est - et sera - à l'origine du développement de nouvelles catégories de pauvres notamment parmi les travailleurs bénéficiaires de revenus moyens et les indépendants.

Des mesures de prévention contre les faillites et de soutien à l'activité économique sont à prévoir.

Le Conseil insiste notamment sur :

- le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail correctes et à une rémunération équitables ;
- le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
- le droit à un logement décent, en ce compris le droit à l'énergie (droit qui est mis à mal depuis l'augmentation des coûts de l'énergie : voir remarques spécifiques émises par le Conseil infra point 5.3.).

Le Baromètre social constate une évolution négative pour l'exercice effectif de plusieurs de ces droits par une frange grandissante de la population bruxelloise.

Le Conseil demande aux autorités publiques compétentes pour l'Aide aux Personnes de s'assurer du suivi des recommandations du rapport faisant l'objet du présent avis.

4. Avis sur le suivi du Rapport « Abolir la pauvreté » de décembre 2005

4.1. Agir en connaissance de cause

Dans le Rapport de décembre 2005, une série de recommandations avaient été formulées sur le thème de la collecte de données quantitatives et qualitatives sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans son avis, le Conseil avait rappelé l'importance pour la Région bruxelloise de disposer d'un système permanent d'informations statistiques et/ou macro-économiques permettant une vision dynamique et prospective qui puisse constituer un réel outil d'aide à la décision (disposition du Contrat pour l'Economie et l'Emploi).

Le Conseil relève positivement que la Région de Bruxelles-Capitale dispose désormais d'un outil d'observation statistique permanent : le monitoring des quartiers réalisé au sein de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA). Il relève également l'existence du Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale réalisé au sein du même Institut bruxellois de statistique et d'analyse.

Le Conseil salue une fois encore l'excellent travail de recueil de données relatives à la pauvreté et à d'autres domaines relevant du domaine social, réalisé par l'Observatoire de la santé et du social dans le cadre du « Rapport sur l'Etat de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale », travail dont il n'a pu toutefois prendre connaissance que du Rapport 2007 (chiffres 2006) ; le rapport 2008 étant attendu en octobre 2008.

Tout en prenant acte de l'évolution positive en matière de recueil et d'analyses de données pour la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil souhaite toutefois faire siennes les recommandations émises par le rapport de décembre 2007.

4.2. Prendre des engagements pédagogiques et financiers pour garantir le droit à l'enseignement

Dans son avis de 2006, le Conseil adhérait à cette orientation vis-à-vis de l'enseignement et souhaitait l'étendre au droit à la **formation professionnelle initiale et continuée**.

Le Conseil reconnaît que la priorité doit être mise à l'enseignement, car comme l'indique une récente étude publiée par l'OCDE¹, l'offre publique de formation peut, d'autant plus, favoriser l'équité lorsqu'elle compense des situations de pauvreté familiale au début de la vie.

Il attire l'attention sur la nécessité de développer des investissements très importants, en amont de l'enseignement, dans l'accueil des jeunes enfants, car comme le recommande l'étude de l'OCDE : un dispositif de qualité à prix abordable pour l'éducation et l'accueil des jeunes enfants est porteur d'importants bénéfices à long terme.

Le Conseil souligne également le droit à la formation professionnelle **initiale et continuée** et la nécessité d'investissements dans ces domaines.

¹ Cfr « *En finir avec l'échec scolaire: Dix mesures pour une éducation équitable* », Éditions OCDE, Janvier 2008.

En effet, afin d'atteindre un meilleur taux d'emploi des Bruxellois et plus particulièrement des plus précarisés, le Conseil estime qu'un effort des Communautés en matière d'éducation et d'enseignement de la Commission communautaire française et de la Communauté flamande en matière de formation professionnelle, doit être fait afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes éducatifs et de formation professionnelle, au regard des spécificités du marché de l'emploi bruxellois et des aspirations de promotion sociale des travailleurs.

Le Conseil insiste sur la nécessité d'un partenariat fort entre les entreprises et les secteurs de l'enseignement et de la formation.

Dans son avis de 2006, le Conseil demandait qu'un investissement plus conséquent soit consenti pour l'enseignement et plaidait pour la nécessaire revalorisation à Bruxelles des dispositifs d'enseignement technique et professionnel et de promotion sociale, ainsi que pour la formation professionnelle.

Il souhaite relever positivement les investissements consentis depuis, par la Région, pour les équipements d'écoles techniques et professionnelles dans la Région bruxelloise.

Le Conseil réitère sa position quant à la place centrale qui doit être donnée à la formation initiale et continuée en amont de la politique de l'emploi.

Selon lui, la formation doit être assurée au niveau de l'enseignement (formation initiale et de promotion sociale), vis-à-vis des demandeurs d'emploi (formation professionnelle) et dans l'environnement du travail (formation permanente continuée).

Les considérations spécifiques émises par le Conseil se trouvent infra point 5.1.

4.3. Promouvoir la qualité du travail et une économie plus sociale

Sans préjuger des recommandations sur lesquelles le Conseil ne se prononce pas parce qu'elles ne relèvent pas de la compétence régionale, le Conseil réitère sa position suivant laquelle tout doit être mis en œuvre pour concrétiser le droit à l'emploi et à un emploi de qualité, afin que soient assurées à tous les Bruxellois les meilleures conditions de participation à l'essor social et économique de Bruxelles.

Dans son avis de 2006, le Conseil considérait que même si le fait d'avoir un emploi ne constitue pas une garantie pour sortir de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion sociale, il peut contribuer à restaurer la dignité des personnes et à rompre l'exclusion sociale.

Les efforts visant à proposer un accompagnement sur mesure à chaque chômeur se sont renforcés en Région bruxelloise. L'attention portée aux personnes qui requièrent des mesures dans d'autres domaines sociaux, avant ou pendant leur parcours d'insertion professionnelle, s'est intensifiée elle aussi.

Le Conseil a salué (*dans son avis du 19 juin 2008 relatif à la « note au Conseil des ministres. Propositions pour une politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi personnalisée et efficace »*) le dispositif contractuel mis en place par ACTIRIS dans le cadre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : le contrat de projet professionnel (CPP).

Il a souligné que *« si la logique contractuelle devait désormais s'imposer dans les relations entre le service public bruxellois de l'emploi et les demandeurs d'emploi soumis au plan d'accompagnement, il conviendrait de généraliser la conclusion de CPP (ou de tout autre dispositifs d'accompagnement de qualité) et non de mettre en place un*

« contrat » d'un type nouveau, d'essence administrative, dont les ambitions et les modalités seraient revues à la baisse ».

Le Conseil considère que le chercheur d'emploi ne peut pas être victime du système (la suspension ou le retrait des allocations) au cas où le niveau régional n'aurait pas fait face à ses obligations.

Le rapport 2007 attire à nouveau l'attention sur le fait que *le maintien des allocations de chômage constitue un moyen actif de lutte contre la pauvreté.*

Le Conseil est d'avis que la perte de revenu résultant d'une suspension ou d'un retrait des allocations est préjudiciable et source de pauvreté.

Néanmoins, le Conseil relève que, au-delà de l'indemnisation des situations de chômage, c'est bien l'insertion professionnelle (décrocher un emploi) qui constitue un moyen actif privilégié dans la lutte contre la pauvreté. C'est dans cet esprit que le Conseil s'est prononcé en son temps pour une politique d'accompagnement et de suivi actif des chômeurs au niveau régional.

Dans son avis de 2006, le Conseil estimait que la lutte contre le travail au noir et le travail illégal doit être poursuivie, dans le triple but de faire émerger des emplois, de protéger les travailleurs et de faire respecter les règles de concurrence loyale.

Les considérations spécifiques émises par le Conseil se trouvent infra point 5.2.

4.4. Mener des politiques de logement durables

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations ont été formulées sur ce thème.

Dans son avis, le Conseil avait rappelé que le Contrat pour l'Economie et l'Emploi, s'inscrit dans la volonté du Gouvernement d'accroître le nombre de logements publics et d'en faire une politique transversale de l'ensemble des politiques publiques. Plus particulièrement, dans son « chantier » 14. « Développement de l'emploi dans le cadre de la politique du logement » il considère l'amélioration du bâti bruxellois du point de vue de ses performances énergétiques comme une nécessité et comme une opportunité. Il évoque la possibilité de mobiliser à cet égard des moyens du fonds Kyoto.

Force est de constater qu'en Région de Bruxelles-Capitale, si la situation ne s'est pas nécessairement améliorée pour le locataire en recherche de logement décent, de nombreuses initiatives ont été prises par le Gouvernement régional : plan logement, développement des agences immobilières sociales, allocation loyer.

Dans le cadre de la nécessaire action de rénovation du bâti locatif ancien en Région bruxelloise, le Conseil recommande :

1. une évaluation de l'application du Code du logement (CL) ;
2. une souplesse dans l'application du CL, en permettant des dérogations, tant qu'elles ne compromettent ni la sécurité ni la salubrité ;
3. l'augmentation du nombre de logements de transit afin de rendre possible l'accueil de ménages provisoirement sans toit par le fait d'insalubrité ainsi que les rénovations nécessaires et ainsi de pouvoir mettre ces logements en conformité par rapport aux normes prévues par le CL.

Les considérations spécifiques émises par le Conseil quant à l'énergie se trouvent infra point 5.3.

5. Avis par rapport aux concertations thématiques

Le Conseil constate que cette deuxième partie du rapport rend compte des travaux menés par quatre groupes de concertation.

5.1. Garantir le droit à l'enseignement

Dans le domaine du « droit à l'enseignement », le Conseil souhaite, plus particulièrement apporter sa contribution aux recommandations reprises au point 10.9 de la concertation thématique : la « *politique linguistique* ».

S'il appartient à l'enseignement de permettre l'acquisition des compétences de base, le Conseil estime que la connaissance des langues (français et néerlandais) constitue souvent une compétence indispensable à Bruxelles pour l'accès au marché du travail, dans le contexte spécifique bruxellois qui est un contexte de multilinguisme.

Le Conseil propose d'examiner toutes les pistes favorables à l'amélioration de la connaissance des langues et notamment d'étendre le nombre d'expériences d'écoles en immersion dans un plus grand nombre d'écoles bruxelloises.

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

Le Conseil est sensible au débat initié par la concertation thématique relative aux titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle. Il y a lieu d'analyser dans quelle mesure le système des titres-services contribue effectivement à une insertion socio-professionnelle durable des travailleurs occupés dans ce régime.

Quant à l'économie sociale, qui a également comme vocation de contribuer à l'insertion professionnelle de publics à risque, le Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises sur la nécessité de voir ce secteur se développer à Bruxelles.

Il relève qu'existe depuis 2006 en Région bruxelloise une Plate-forme de concertation de l'économie sociale dans laquelle siègent notamment les interlocuteurs sociaux et les représentants du secteur. Cette Plate-forme aurait pu être utilement associée à la concertation thématique sur les titres-services. Une évaluation des expériences en cours, subsidiées par la Région pourrait identifier de nouvelles pistes d'action pour réduire la pauvreté et l'exclusion.

5.3. Garantir l'accès effectif à l'énergie

La libéralisation du marché du gaz et de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale n'a pas eu pour impact la baisse du prix de l'énergie annoncée. Bien au contraire.

Le **Conseil** relève qu'en Belgique :

- la hausse du prix des énergies, combinée au mauvais état du parc locatif de logements, trop souvent énergivores,
- le passage du statut d'*abonné* au statut de *client* en électricité et en gaz, (*à l'exception de l'UEB*) ;
- et l'absence d'accès à une fourniture minimale de gaz ;

peuvent constituer des causes d'exclusion sociale et de pauvreté, qu'on soit salarié, indépendant, pensionné ou allocataire social.

A gestion inchangée du parc locatif et particulièrement du logement social, les factures d'énergie représentent une part de plus en plus grande de l'ensemble des dépenses.

La Région de Bruxelles-Capitale a prévu des mesures de protection du public fragilisé.

C'est l'objet de l'ordonnance encadrant la libéralisation dans la Région, pour laquelle le **Conseil** a rendu un avis 20 avril 2006². Il se réfère à son avis.

En complément aux recommandations émises par la concertation thématique relative à la garantie d'accès effectif à l'énergie (en son point 7), qu'il fait siennes, le **Conseil** demande :

1. la mise en place d'un service efficace « *info énergie* » auprès des entreprises de distribution d'électricité, de normes uniformes garantissant la lisibilité des factures, de même que la transparence et la garantie du service à la clientèle ;
2. la mise sur pied d'un plan ambitieux de rénovation énergétique des logements ;
3. l'évaluation par le Gouvernement de l'autorité de régulation (CREG), deux ans après sa mise en place (*cf. avis du CESRBC du 20 avril 2006 relatif à l'avant-projet d'ordonnance modifiant les ordonnances relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale op.cit.*).

Le **Conseil** affirme qu'il faut un Régulateur fort, évaluant tous les frais des gestionnaires de réseau et pouvant également les adapter, le cas échéant et ceci afin de permettre d'évaluer leur pertinence au plan du fonctionnement de l'entreprise et eu égard aux missions qui leur sont imposées par les pouvoirs publics.

Les **organisations représentatives des travailleurs et des classes moyennes** demandent de rétablir le contrôle des tarifs de gaz et d'électricité par la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG) : l'électricité et le gaz sont des produits de première nécessité, de sorte qu'il faut assurer le contrôle des tarifs et imposer une obligation de transparence dans la formation des prix, sur base d'un contrôle rigoureux et non opposable des prix de revient. Une telle régulation est nécessaire puisque les gestionnaires de réseau disposent d'un droit exclusif. Les pouvoirs publics doivent inscrire clairement et explicitement dans la législation les compétences du Régulateur pour intervenir dans les tarifs de réseau. De cette façon, on évite que la fonction de Régulateur soit en fait érodée par la jurisprudence, dans l'intérêt de tous les consommateurs d'énergie, les familles et les PME.

Les **organisations représentatives des travailleurs et des classes moyennes** escomptent de ce dispositif une diminution des prix de l'électricité et du gaz pour permettre à chacun de rencontrer ses besoins de base.

Les **organisations patronales et l'UNIZO** soulignent leur attachement au principe et à la mise en œuvre effective de la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz.

² Cfr. Avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 avril 2006 relatif à l'avant-projet d'ordonnance modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1er avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique.