



AVIS

Rapport bisannuel 2016-2017 sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits

17 mai 2018

Demandeur	Les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune (COCOM), chargée de la Politique d'Aide aux Personnes
Demande reçue le	22 mars 2018
Demande traitée par	Commissions Économie-Emploi-Finances-Fiscalité et Diversité, Égalité des chances et Pauvreté
Demande traitée le	23 mars 2018 (<i>En présence de représentants du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale</i>)
Avis rendu par l'Assemblée plénière	17 mai 2018

Préambule

Cette demande d'avis concernant le Rapport 2016-2017 sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits s'inscrit en exécution de l'article 4 § 2 de l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, 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'Économie, 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* ».

Depuis 2005, le Conseil a rendu des avis sur six des Rapports bisannuels.

Le 24 février 2005, le Conseil a, pour la première fois, émis un avis sur le **second** Rapport bisannuel du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale de décembre 2003 intitulé « *En dialogue* ». Le 18 mai 2006, le Conseil a émis son avis sur le **troisième** Rapport bisannuel de décembre 2005 intitulé : « *Abolir la pauvreté. Rapport sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits* ». Il a rendu, le 3 novembre 2008, un avis sur le **quatrième** Rapport bisannuel intitulé : « *Lutter contre la Pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques* ». Le 17 février 2011, le Conseil a rendu un avis sur le **cinquième** Rapport bisannuel. Le 19 avril 2012, un avis sur le **sixième** Rapport bisannuel qui concernait principalement le droit au logement et les perspectives d'avenir pour les jeunes a été remis. Enfin, il a remis un avis sur le **septième** Rapport bisannuel 2012-2013 consacrée à la contribution au débat et à l'action politiques.

Par ailleurs, il est également saisi régulièrement pour avis par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale quant aux Rapports sur l'état de la pauvreté et Plans bruxellois de lutte contre la pauvreté.

Ce Rapport intitulé « *Citoyenneté et Pauvreté* » ne part pas d'une définition existante de la citoyenneté, mais de la signification qu'en donnent les participants à la concertation, en particulier ceux qui ont l'expérience de la pauvreté. Quatre aspects essentiels de la citoyenneté ont été pointés : l'égalité, la liberté, la possibilité de prendre des responsabilités et la reconnaissance. Les auteurs rappellent que la citoyenneté ne se limite pas au droit à un logement décent. Les participants ont à maintes reprises souligné l'importance de la famille, du travail, de l'enseignement, de la santé, de la justice et le fait que tous ces droits sont liés de manière indivisible les uns aux autres.

La citoyenneté est abordée dans le Rapport sous trois chapitres : être citoyen, c'est être égal en dignité et en droits ; être citoyen, c'est être libre dans l'exercice des droits et responsabilités et être citoyen, c'est pouvoir assumer des responsabilités. Un focus sur le droit au logement décent a également été intégré.

Avis

1. Considérations générales

Le Conseil tient une nouvelle fois à souligner la qualité du travail des auteurs du Rapport et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale ainsi que l'accessibilité des propos qui permet d'être compréhensible par tous.

Le Conseil salue le travail très complet réalisé par le Service, avec l'appui de nombreux acteurs. Il ajoute la plus-value d'une telle méthodologie basée sur un travail avec des acteurs très divers tels que des personnes en situation de pauvreté et les associations où les pauvres prennent la parole, des intervenants sociaux de services publics et privés, des représentants des partenaires sociaux, de mutualités, d'administrations, d'institutions publiques de sécurité sociale,...

Le Conseil tient à souligner l'importance du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et son maintien comme service autonome et indépendant.

Le Conseil apprécie à sa juste valeur la démarche retenue pour l'élaboration du Rapport.

2. Considérations particulières

2.1 Accessibilité aux droits

Comme **le Conseil** l'a rappelé dans un précédent avis, « *il importe que l'intervenant s'enquière de tous les droits auxquels un usager peut prétendre, et pas uniquement ceux que ce dernier est venu solliciter. Il demande qu'une attention particulière soit accordée à l'information standardisée et complète des intervenants et des citoyens. Pour le Conseil, la procédure administrative de demande doit être conçue de manière telle qu'elle couvre toutes les prestations auxquelles le demandeur peut prétendre à charge de l'organisme concerné, sans que le demandeur n'ait à les solliciter explicitement* »¹.

Au niveau régional, **le Conseil** a demandé que soient établies des normes basées sur les meilleures pratiques des 19 CPAS bruxellois en vue d'un traitement égalitaire des dossiers, notamment en ce qui concerne les conditions d'octroi ou les preuves à fournir².

2.2 Les transitions familiales

Dans son avis sur les familles monoparentales, **le Conseil** demandait de « *tenir compte des transitions familiales et mieux accompagner le(s) moment(s) de la (des) séparation(s) avec l'aide des services compétents (CPAS, COCOM, planning familial, services de créances alimentaires (SECAL), ...)* »³.

¹ Avis d'initiative du 19 avril 2018 concernant le Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016 « Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise » ([A-2018-032-CES](#)).

² *Ibidem*.

³ Avis d'initiative du 15 septembre 2016 concernant des propositions des pistes d'actions pour améliorer la situation des parents seuls, entre autres sur base des recommandations de l'étude du Pacte territorial « Monoparentalités à Bruxelles, état des lieux et perspectives » ([A-2016-072-CES](#)).

2.3 Les allocations familiales

Dans la création du futur modèle d'allocation familiale, **le Conseil** avait insisté pour le maintien d'une logique de sécurité sociale. Il ajoutait que « *bien que les allocations familiales, comme d'ailleurs le reste de la sécurité sociale, et aussi la politique de l'emploi, la politique salariale,... soient des instruments de prévention de la pauvreté, cela ne signifie pas que la constatation d'un état de pauvreté doive devenir une condition d'octroi de ces avantages. Le modèle devra dès lors préserver ses principes de base, et consacrer un mécanisme de solidarité mixte. La dimension universelle des allocations familiales permet leur maintien dans le champ conceptuel de la sécurité sociale. Elle repose sur le principe d'une solidarité horizontale interpersonnelle entre familles sans enfant et familles avec enfants. Les allocations familiales sont pour les ménages un élément essentiel de la politique des revenus. Elles sont octroyées à tous les enfants, quelles que soient leurs conditions de vie. Cette solidarité horizontale donne toute sa légitimité au dispositif. Réserver les allocations familiales aux « ménages pauvres » opérerait un glissement d'une logique de sécurité sociale vers une logique assistantielle. Cela affaiblirait le système en le délégitimant auprès d'une partie de la population. **Le Conseil** estime donc que l'octroi des allocations familiales ne doit pas être soumis à une enquête des ressources ou à une limite de revenus. Le système universel doit toutefois être complété par une composante sélective, qui mobilise la solidarité verticale des hauts vers les bas revenus. Cette composante sélective permet aux familles à faibles revenus de bénéficier de prestations plus importantes.*

Par ailleurs, **le Conseil** souligne l'importance de la gestion paritaire de cette compétence qui permet de maintenir un ancrage fonctionnel des matières transférées dans la sécurité sociale. Il rappelle que, dans son avis du 21 novembre 2013, il a demandé de préserver « la gestion paritaire au niveau des entités fédérées (qui) garantit les liens fonctionnels avec les matières de sécurité sociale restées du ressort de l'entité fédérale ».

Concernant la Charte de l'assuré social, **le Conseil** rappelle que, dans son avis du 16 juin 2016, il a estimé que « dans le but d'assurer une gestion efficiente de cette matière par les opérateurs, la Charte de l'assuré social doit être au cœur de leur fonctionnement »⁴.

2.4 Le non-recours aux droits

Comme il l'a souligné dans son avis sur les allocations familiales, **le Conseil** insiste sur la nécessité de concevoir des conditions d'octroi aussi simples, transparentes et compréhensibles que possible. Le non recours au droit ne provient pas seulement de l'ignorance des demandeurs potentiels ou de dys-fonctionnements, mais aussi de conditionnalités exagérément lourdes, de sélectivités mal conçues ou de contrôles trop tatillonnés.

2.5 Le bénévolat

L'exercice d'un bénévolat est jugé à juste titre par les associations consultées pour le rapport comme un moyen susceptible d'exercice de la citoyenneté.

⁴ Avis d'initiative concernant le futur modèle des allocations familiales en Région de Bruxelles-Capitale. 5 mars 2018, entériné par l'Assemblée plénière du 15 mars 2018 ([A-2018-017-CES](#)).

Le Conseil demande que les organismes d'octroi d'allocations et d'aide sociales soient attentifs à cet élément positif pour autoriser leurs usagers à exercer une activité bénévole. Cette forme de participation à la citoyenneté doit être considérée comme un pas vers l'intégration sociale et professionnelle de leurs usagers.

2.6 Logement

En matière de logement, **le Conseil** renvoie à trois avis qu'il a émis récemment :

- Avis du 15 septembre 2016 concernant le projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation⁵ ;
- Avis du 22 décembre 2016 relatif au projet d'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instaurant une grille indicative de référence des loyers⁶ ;
- Avis d'initiative du 15 mars 2018 concernant la Commission paritaire locative⁷.

Par ailleurs, dans son avis d'initiative⁸ concernant des propositions des pistes d'actions pour améliorer la situation des parents seuls, **le Conseil** proposait :

- « 18. Accompagner la mise en place d'une allocation-loyer par le plafonnement des loyers concernés.
19. Mettre en place des outils pour une politique des loyers sensible au genre avec des mécanismes pour rendre accessibles les locations (grille des loyers de référence, plafond des loyers, limite des charges en fonction des pourcentages des revenus, critères de qualité des logements, ...).
20. Faciliter l'accès des familles monoparentales au logement social.
21. Limiter le poids des charges locatives dans le logement social public.
22. Accélérer la mise sur le marché de logements de qualité à loyers modérés, surtout à 3 chambres ou plus.
23. Étudier la possibilité de contrôler l'augmentation des loyers entre deux locations, voire d'un blocage des loyers.
24. Instaurer des primes au logement sélectives à un bas revenu unique qui pourrait rendre possible la location de logements décents sur le marché privé, comme c'est le cas ailleurs en Europe.
25. Individualiser les droits aux allocations dans des situations particulières à l'aide sociale, au logement, comme la « co-location » ou le logement partagé.
26. Développer une approche soutenue concernant les violences conjugales et intrafamiliales.
27. Veiller à la protection des enfants dans toutes les situations ».

2.6.1 Le statut de cohabitant

Le Conseil réitère ses propos concernant la distinction entre « isolé » et « cohabitant ». « Les conséquences financières qui en découlent conduisent à des situations difficiles. Du fait du statut plus avan-

⁵ [A-2016-067-CES](#)

⁶ [A-2016-097-CES](#)

⁷ [A-2018-024-CES](#)

⁸ [A-2016-072-CES](#)

tageux du taux isolé, les personnes pauvres hésitent à recourir à la colocation, sont poussées à l'isolement et à rompre les solidarités puisqu'elles ne peuvent s'entraider en partageant un même logement »⁹.

« Le Conseil attache une préoccupation importante à la question de la cohabitation et aux problèmes qui peuvent en découler : comment qualifie-t-on les colocataires ? Qu'en est-il lorsqu'il y a une personne à charge ? Le Conseil rappelle l'importance de tenir compte des moments de transition qui peuvent être multiples et qui fragilisent les personnes. Certaines personnes peuvent cumuler différents statuts à divers moments »¹⁰.

2.6.2 Egalité entre les femmes et les hommes

Le Conseil regrette qu'une analyse de genre n'a pas été faite dans le Rapport. Il propose l'insertion d'un chapitre spécifique en termes de genre. Il rappelle les obligations en la matière, en Région de Bruxelles-Capitale, introduite par l'ordonnance du 29 mars 2012 qui porte sur l'intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région.

2.6.3 Adresse de référence

Le Conseil insiste sur l'utilité de cette mesure pour récupérer certains droits sociaux et dès lors un premier pas vers la citoyenneté. Il importe de développer des pratiques harmonisées entre les différentes instances d'octroi de l'adresse de référence en vue d'harmoniser les conditions d'octroi et de permettre un échange de données.

*
* *

⁹ [Avis](#) du Conseil du 19 avril 2012 concernant le Rapport bisannuel 2010-2011 sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits.

¹⁰ Avis d'initiative du 19 avril 2018 concernant le Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016 « Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise » ([A-2018-032-CES](#)).