

AVIS

**Rapport bisannuel 2012-2013 sur la Précarité, la Pauvreté,
l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits**

19 juin 2014

Demandeur	Ministre Huytebroeck et Ministre Grouwels Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune (COCOM), chargée de la Politique d'Aide aux Personnes
Demande reçue le	19.03.2014
Demande traitée par	Commissions Economie-Emploi-Finances-Fiscalités et Diversité, Egalité des chances et Pauvreté
Demande traitée le	22.03.2014 (<i>Présentation du Rapport par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale</i>) et 14/05/2014
Avis rendu par l'Assemblée plénière	19.06.2014

Préambule

Cette demande d'avis concernant le Rapport 2012-2013 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'Etat 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'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* ».

Depuis 2005, le Conseil a rendu des avis sur cinq 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. Enfin, 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.

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 **septième** Rapport bisannuel 2012-2013 rédigé par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (le Service) contribue, comme les précédents, à l'évaluation de l'exercice effectif des droits fondamentaux mis à l'épreuve par la pauvreté et formule aussi des recommandations aux autorités publiques afin de restaurer les conditions de leur exercice et de contribuer au débat et à l'action politique.

Ce Rapport intitulé « *Protection sociale et pauvreté* » est consacré au droit fondamental à la protection sociale, à savoir la sécurité sociale et à l'assistance sociale, - compétences de l'autorité fédérale, soit parce que touchant à la sécurité sociale, soit à l'assistance sociale gérées par le SPP Intégration Sociale, mais qui ont ou auront des implications régionales, notamment dans le cadre de la VI^e réforme de l'Etat et des répercussions régionales quant aux exclusions programmées du chômage et le passage de ces chômeurs exclus vers l'assistance sociale octroyée par les CPAS au niveau des communes.

La protection sociale est abordée dans le rapport sous cinq angles : la protection sociale pour les personnes sans emploi, les personnes malades et handicapées, les personnes pensionnées (et futures pensionnées), les enfants et leur famille. Il aborde également des questions transversales qui constituent des défis essentiels pour la protection sociale dans son ensemble, tels que le statut « cohabitant » ou le non-recours aux droits.

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 retient de la lecture du Rapport que le choix pour la matière du droit fondamental à la protection sociale a fait l'unanimité parmi les membres de la Commission d'accompagnement du Service. Il soutient bien évidemment ce choix.

Le Conseil salue le travail très complet réalisé par le Service, avec l'appui de nombreux acteurs. En effet, le Rapport a été rédigé avec des acteurs très divers tels que des personnes en situation de pauvreté et les associations ou 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, ...

Il souligne avec intérêt que les récits qui ont été recueillis par le Service lors d'interviews ont confirmé que ces personnes doivent généralement faire face à plusieurs problèmes à la fois: une protection sociale insuffisante dans un domaine provoque une fragilisation d'autres mécanismes de protection et les passages d'un statut à un autre sont des moments où la protection sociale est mise à mal.

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

Le Conseil plaide pour un chapitre supplémentaire explicitant la situation prévalant dans les différentes Régions, ce qui favoriserait la connaissance mutuelle des spécificités régionales de la Région de Bruxelles-Capitale.

A cet égard, **le Conseil** tient à souligner avec satisfaction que la suggestion formulée dans son avis sur le Rapport précédent « *d'intégrer les dimensions de genre (principe de gendermainstreaming) dès le début de la rédaction, dans l'élaboration des futurs Rapports bisannuels* » a été prise en compte, puisque l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a relu l'entièreté du projet du présent Rapport, sous l'angle de l'égalité des genres.

Dans la même veine des «concertations thématiques», **le Conseil** avait, dans son avis du 19 avril 2012, souhaité qu'à l'avenir ces groupes de concertation soient étendus à une population spécifique susceptible d'être précarisée, à savoir certains indépendants.

Le Conseil constate avec satisfaction que des associations et personnes représentant les indépendants ont participé aux travaux et que *primo* un paragraphe des « questions transversales » (3.5) est consacré à l'«Accès à la sécurité sociale des indépendants» : « *Pour les indépendants, l'accès au CPAS et l'attribution d'un revenu d'intégration et de l'aide sociale restent un point noir. Notamment sous l'impulsion d'associations qui accompagnent des indépendants en difficulté, on observe cependant une légère tendance positive sur ce plan* » et que, *secundo*, dans le chapitre II « *Protection sociale de personnes sans emploi* » est abordé le cas de la « *Pauvreté parmi les indépendants* » et l'« *Assurance en cas de faillite* ».

Dans son avis du 28 octobre 2010 relatif au plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, le **Conseil** soulignait l'importance de s'attaquer aux *causes* de la pauvreté et de la paupérisation croissante, parallèlement à la lutte contre les *symptômes* et les *effets* de la pauvreté. Il considère toujours que le processus de précarisation résulte de multiples facteurs notamment liés à la discrimination dans l'enseignement, à l'emploi, au logement, à la mobilité, au coût de la vie, ou aux questions de genre. Selon lui, la prise en compte de ces facteurs est importante pour comprendre les phénomènes de précarisation afin de mener des approches spécifiques et multifactorielles.

Dans ce contexte multifactoriel, l'effectivité de la protection sociale est centrale. Le **Conseil** considère que renforcer cette effectivité qui constitue la thématique de ce septième Rapport bisannuel est essentiel.

Différents facteurs se trouvant à l'origine des situations de pauvreté, le **Conseil** considère qu'une politique globale d'actions préventives transversales s'impose dont certaines relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, telles que : la politique de mise à l'emploi des demandeurs d'emplois bruxellois, le développement de l'économie, le soutien aux activités économiques identifiées comme recrutant naturellement des personnes peu qualifiées et domiciliées en région bruxelloise telles que identifiées dans le PRDD¹ (horeca, commerce de détail, construction et rénovation de bâtiments, ...), l'accès au logement (par la construction de logements sociaux ou par la mise sur le marché de logements aux loyers abordables), la lutte contre le décrochage scolaire, la formation professionnelle continuée, la mobilité professionnelle et interrégionale, la lutte contre les discriminations, l'accès à des structures d'accueil de la petite enfance, la poursuite de la politique de dynamisation des quartiers défavorisés, ...

Vu l'ampleur de la pauvreté en région bruxelloise, **les organisations de classes moyennes** suggèrent, en termes de gouvernance, la mesure de l'impact sur la pauvreté de toute mesure politique régionale ou communale, notamment sur les faillites et la rentabilité des entreprises.

2. Considérations particulières

2.1 Questions transversales

2.1.1 Protection sociale, droits fondamentaux et pauvreté

Sur le plan macroéconomique, le **Conseil** considère que la lutte contre la pauvreté, pour autant qu'elle soit significative, doit se traduire par une plus grande cohésion sociale et par une augmentation du pouvoir d'achat et de la consommation privée de la population avec en parallèle un effet de croissance au bénéfice des entreprises axées sur le marché local, en termes de l'amélioration de leurs performances économiques et corrélativement la création d'emplois de qualité.

2.1.2 Statut « cohabitant »

Le **Conseil** ne peut que réitérer les propos émis dans son avis relatif au Rapport 2010-2011 (consacré notamment au droit au logement) : « *La distinction entre isolé et cohabitant ainsi que les conséquences financières qui en découlent conduisent à des situations difficiles. A cause de ce statut,*

¹ Plan Régional de Développement Durable

les personnes pauvres hésitent à vivre ensemble, sont poussées à l'isolement et à rompre les solidarités puisqu'elles ne peuvent s'entraider en partageant un même logement ».

Le Conseil réitère sa demande « que soit étudiée de façon approfondie la question du coût et des bénéfices pour la sécurité sociale de l'individualisation des droits sociaux ».

2.1.3 Familles monoparentales

Selon l'étude « Monoparentalités à Bruxelles »², les familles monoparentales constituent une importante réalité en Région bruxelloise. Elles représentent 56.762 familles, c'est-à-dire 33% des familles avec enfants. 87% de ces familles ont une femme comme cheffe de ménage.

Il y est clairement établi que la situation des familles monoparentales est souvent très précaire : elles sont davantage touchées par des situations de chômage, les pratiques d'activation ont peu d'effet sur les femmes monoparentales ; le retour à l'emploi pour les mères seules est difficile.

Le Conseil demande que les politiques socio-économiques prennent en compte de manière plus significative la réalité des familles monoparentales précarisées en :

- favorisant l'accès et le maintien pour les chefs de famille monoparentaux dans l'emploi, et le maintien du bénéfice des revenus de remplacement et des aides au logement ;
- réservant un pourcentage de places d'accueil de la petite enfance aux familles monoparentales afin de faciliter leurs démarches de formation ou de recherche d'emploi ;
- mettant en place un accompagnement adéquat des femmes seules avec enfant(s) pour qu'elles soient en capacité de participer à des formations qualifiantes qui leur permettront d'accéder au marché du travail.

2.1.4 Problématique du « Non take-up » de droits

Le Rapport aborde une problématique inquiétante dans la perspective de rendre effectif les droits des personnes aux allocations sociales : le non recours.

La définition initiale de non recours renvoie à toute personne éligible à une prestation sociale, qui - en tout état de cause - ne la perçoit pas « L'éligibilité des prestations est le critère à partir duquel la notion de non-recours a été construite pour mettre en avant le différentiel entre population potentiellement éligible et population éligible et effectivement bénéficiaire, afin de planifier et de mesurer l'impact des politiques sociales à partir de données chiffrées »³.

Grands types de non-recours	
Non-recours car non connaissance	Une personne éligible ne perçoit pas une prestation ou un service car elle ne l'a pas demandé par manque d'information sur son existence et/ou son mode d'accès.

² « Monoparentalités à Bruxelles. Etat des lieux et perspectives », Bruxelles, novembre 2013 (Plateforme technique de la monoparentalité en Région de Bruxelles-Capitale).

³ « Le non-recours aux droits et aux services : éléments pour une grille d'analyse », Rhône-Alpes, septembre 2008.

Non-recours car non demande	<p>Une personne éligible informée ne perçoit pas une prestation ou un service car elle ne l'a pas demandé :</p> <p>par refus ou un manque d'intérêt, du fait des difficultés d'accessibilité (distance, mobilité), du risque de stigmatisation ou d'un sentiment de discrimination, d'une crainte d'effets induits négatifs ou d'un dénigrement de sa propre éligibilité/recevabilité,...;</p> <p>par retrait (d'un circuit d'aide ou d'entraide, par déracinement d'un lieu de vie, ...).</p>
Non-recours car non réception	<p>Une personne éligible demande une prestation ou un service, mais ne le perçoit pas :</p> <p>par abandon de la démarche d'obtention pour des raisons diverses: changements de situations, non adhésion à l'offre ou à ses procédures d'accès par manque de raisons et de connaissances;</p> <p>par rejet de la proposition pour différentes raisons;</p> <p>par inattention aux procédures (négligence pour une offre ou pour d'autres motifs) ;</p> <p>par dysfonctionnement du service prestataire qui commet une erreur ou prend du retard.</p>

Le Conseil souhaite que l'on s'interroge plus avant sur les raisons du « *non take-up* », de façon à faire en sorte que toute personne éligible à une prestation sociale puisse effectivement y avoir accès.

2.2 Protection sociale pour les personnes sans emploi

2.2.1 Création d'emploi

Le Conseil considère que la meilleure solution pour résorber la pauvreté de manière significative est la mise à l'emploi durable, salarié ou indépendant, et soulignent que les petites entreprises, souvent à la recherche de personnel compétent et motivé, constituent un bassin d'emplois à ne pas négliger.

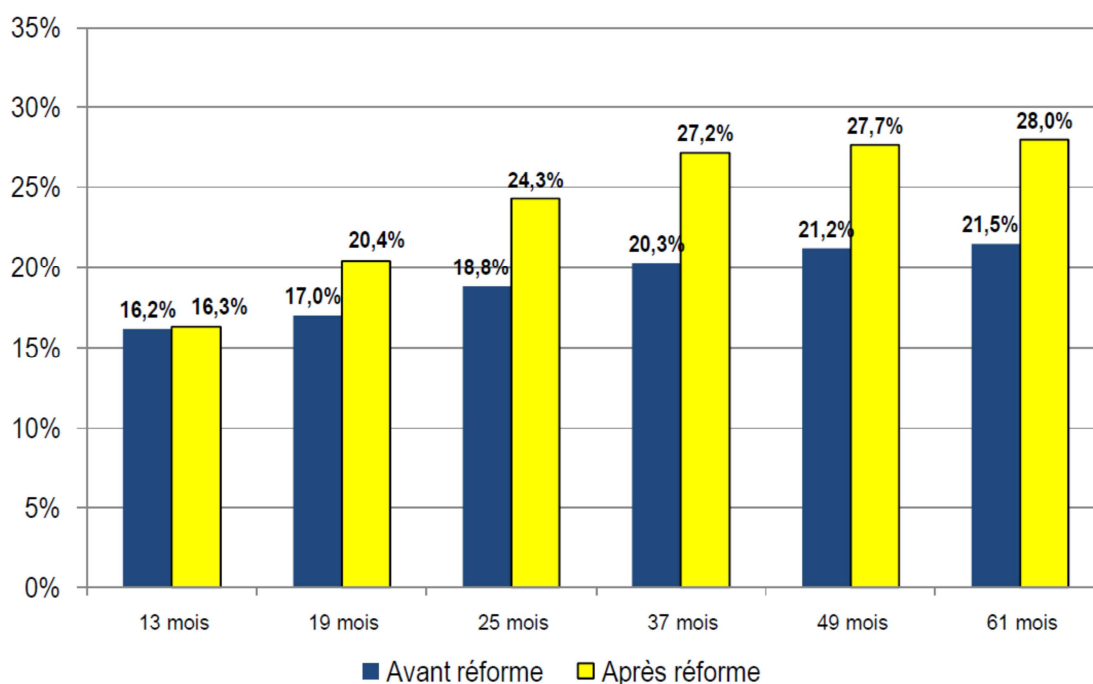
Partant du constat que de nombreuses personnes sont amenées à créer leur propre entreprise faute de trouver un emploi salarié conforme à leur qualification et/ou pour échapper à la pression des politiques d'activation, sans nécessairement disposer de toutes les compétences entrepreneuriales et des moyens pour réussir leur projet, **le Conseil** préconise de renforcer leur accompagnement, tant au démarrage que durant les premières années d'activité de l'entreprise. Il suggère entre autres, d'élargir la mission de consultance en pré-activité à des conseils de suivi.

2.2.2 Effets de la dégressivité renforcée du chômage et des allocations d'insertion dans le temps

Le Conseil fait siennes les considérations émises par le Secrétariat du Conseil Central de l'Economie⁴ : « Etant donné que les allocations de chômage diminuent davantage au fil du temps, la réforme intervient également au niveau de la capacité des allocations de chômage à assurer au chômeur et à son ménage une sécurité de revenu et une protection contre la pauvreté en cas d'inactivité prolongée.

Le revers de la réforme (dégressivité renforcée du chômage) apparaît clairement. Alors que le risque de pauvreté passait, avant la réforme, de 16,2 % après 13 mois de chômage à 21,5 % après 61 mois, l'augmentation s'accroît bien plus après la réforme. A l'issue de la période maximale envisagée, le risque de pauvreté est supérieur de presque un tiers, puisqu'il est de 28,0 % au lieu de 21,5 %. (...).

Les chômeurs qui ne parviennent pas à retrouver du travail sont en effet les perdants de la réforme, surtout si l'allocation de chômage -ou d'insertion- est leur seule source de revenu. Des études antérieures du Secrétariat du CCE montraient déjà que, dès avant la réforme, les montants des allocations ne permettaient qu'à peine, voire ne permettaient pas à leurs bénéficiaires d'échapper à la pauvreté. Ceux qui reprennent le travail ont clairement un meilleur devenir.



Taux de risque de pauvreté en cas de chômage complet avec seuil de pauvreté à 60 % du revenu disponible équivalent Médian (Conseil Central de l'Economie-Lettre mensuelle socio-économique n° 200-31/03/2014).

L'avenir dira si, par comparaison à la situation d'avant la réforme, les chômeurs restent en effet moins longtemps au chômage en dépit des considérations ci-dessus, et ce sans qu'il n'y ait de retombées sur la qualité de l'emploi (entre autres sur les perspectives salariales et la stabilité de l'emploi).»

⁴ Extraits. Etude menée par le Conseil Central de l'Economie (résumé in Lettre mensuelle socio-économique n° 200-31/03/2014).

Le Conseil attire l'attention sur un public particulièrement vulnérable par la dégressivité renforcée du chômage et la limitation dans le temps des allocations d'insertion : les familles monoparentales, dont les chefs de famille sont le plus souvent des femmes.

Il apparaît que, parmi les personnes qui seront touchées à partir de 2015 par cette mesure, la grande majorité sont des femmes âgées de 20 à 50 ans et pour la plupart cheffes de ménage ou cohabitantes.

Comme le précise le Rapport : « *la limitation de l'allocation à trois ans et à l'âge de 33 ans, peut entraver les conditions de vie des ayants droits (et de leur famille), si leur sortie du système n'est pas suivie par une transition vers un emploi durable.* »

2.2.3. Evaluer l'impact sur la pauvreté de la réforme de l'assurance chômage

Le Conseil fait sienne également la considération du Rapport qu'une mesure d'impact sur la pauvreté du nouveau Plan d'activation des chômeurs (en tenant compte de la perspective de genre) reste pertinente, malgré les évaluations déjà effectuées.

2.2.4 Améliorer les services des CPAS destinés aux indépendants

Bien au fait de la situation sur le terrain des indépendants, souvent réticents à s'adresser directement au CPAS pour obtenir des informations et conseils, **le Conseil** souscrit à la recommandation du Rapport d'améliorer les services des CPAS destinés aux indépendants en difficultés⁵. Pour **les organisations des classes moyennes**, la Région bruxelloise, voire les CPAS, devraient pouvoir étendre les accords de coopération avec des organisations d'indépendants familiarisées avec les problématiques spécifiques de ce groupe cible et disposant du savoir-faire requis.

2.2.5 L'assurance en cas de faillite et l'indemnité de cessation d'activité

Le Conseil considère que le dispositif de l'assurance en cas de faillite qui fait fonction d'allocation de remplacement pour l'indépendant failli est peu connu, n'offre qu'une solution temporaire et surtout n'apporte pas de solution pour l'indépendant non failli, mais confronté à des difficultés financières.

Les organisations des classes moyennes sont favorables au dispositif de l'indemnité de cessation d'activité. En effet, les acteurs de terrain sont acquis à ce concept qui serait une sorte d'allocation de chômage temporaire à la suite d'une cessation d'activité forcée avant faillite ou à la suite d'une faillite.

2.3 Protection sociale pour les enfants et leur famille

Une des caractéristiques de la Région de Bruxelles-Capitale est la surreprésentation des familles monoparentales, dont les chefs de famille sont le plus souvent des femmes.

Ci-dessus, **le Conseil** a abordé la question sous l'angle de la dégressivité des allocations de chômage ou la limitation dans le temps des allocations d'insertion. La limitation des moyens financiers au sein de la famille peut entraver les conditions de vie de ses membres et entraîner des conséquences défavorables comme l'accès à un logement salubre, l'accès aux soins, à l'enseignement, etc.

⁵ Rapport, page 58.

Le Conseil plaide pour une étude d'impact de la réforme du chômage également sous l'angle de la protection sociale pour les enfants et leur famille.

*
* *