



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

# LECTURE DE L'ACCORD DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 2014-2019

Novembre 2014

Cette note est téléchargeable sur le site [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>2</b>
<b>EMPLOI ET COMPÉTITIVITÉ (1)</b> .....	<b>3</b>
STRATÉGIE COMMUNE POUR L'EMPLOI (1.1) .....	3
AUGMENTER LA PARTICIPATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL (1.7).....	3
RÉINSERTION DES PERSONNES QUI SONT EN INCAPACITÉ DE TRAVAIL (1.8.) .....	6
<b>RÉFORME DES PENSIONS (2)</b> .....	<b>9</b>
VIEILLIR EN RESTANT ACTIF (2.1) .....	9
ÉTENDRE LA PART DES PÉRIODES PRESTÉES DANS LA CARRIÈRE (2.5).....	9
LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ CHEZ LES PENSIONNÉS ET AMÉLIORATION DE LA PROTECTION MINIMALE (2.6) .....	10
UN SYSTÈME DE PENSION QUI RÉPOND À L'ÉVOLUTION DES TENDANCES DE LA SOCIÉTÉ (2.7) .....	10
DÉMOCRATISATION DES PENSIONS COMPLÉMENTAIRES (2.9) .....	10
INFORMATION TRANSPARENTE AUX (FUTURS) PENSIONNÉS (2.10) .....	11
<b>PROGRÈS SOCIAL ET SOINS DE SANTÉ (3)</b> .....	<b>12</b>
GARANTIR LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (3.1).....	12
INDÉPENDANTS (3.2) .....	12
PROTECTION SOCIALE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (3.3) .....	14
<i>Un revenu décent (3.3.1)</i> .....	14
<i>Aide aux CPAS et aux pouvoirs locaux (3.3.5)</i> .....	16
<i>Lutte contre la pauvreté axée sur l'avenir (3.3.2) et tarifs sociaux (3.3.4)</i> .....	15
UN SYSTÈME DE SOINS DE SANTÉ PAYABLE, ACCESSIBLE ET DE HAUTE QUALITÉ (3.6) .....	17
<i>Faciliter l'accessibilité (3.6.1)</i> .....	17
<i>Offre faisant suite aux besoins de soins de la population (3.6.2)</i> .....	18
<i>Une orientation et une structure organisationnelle moderne pour nos soins de santé (3.6.3)</i> .....	19
<b>FINANCES (4)</b> .....	<b>20</b>
IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES (4.1.3.).....	20
<b>ENERGIE, ENVIRONNEMENT ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE (5)</b> .....	<b>21</b>
FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ ET CONSOMMATEURS (5.1.3).....	21
UNE VISION ET UN PACTE ÉNERGÉTIQUES (5.1.4).....	21
<b>JUSTICE ET SÉCURITÉ (6)</b> .....	<b>22</b>
RÉFORME JUDICIAIRE (6.1.1.).....	22
ACCÈS À LA JUSTICE ET AIDE JURIDIQUE DE DEUXIÈME LIGNE (6.1.3.) .....	22
<b>FONCTION PUBLIQUE ET ENTREPRISES PUBLIQUES (8)</b> .....	<b>24</b>
MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS (8.1.4.) .....	24
POLITIQUE TIC (8.1.6.) .....	25
<b>POLITIQUE INTERNATIONALE (9)</b> .....	<b>26</b>
PROMOUVOIR ET DÉFENDRE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME (9.1.2.) .....	26
<b>THÈMES TRANSVERSAUX (11)</b> .....	<b>27</b>
INSTITUTIONNEL (11.1.4.) .....	27
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>28</b>

## INTRODUCTION

L'efficacité des politiques menées est notamment liée à la façon dont elles prennent en compte les réalités sur lesquelles elles veulent avoir un impact. La mesure dans laquelle les bénéficiaires des politiques ainsi que les professionnels chargés de les mettre en œuvre auront été associés à la réflexion préalable à la décision politique est déterminante à cet égard. Ceci vaut pour toutes les matières et en particulier en ce qui concerne la pauvreté, parce que celle-ci est un phénomène très complexe, multidimensionnel, qui reste donc difficile à appréhender. Les acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté sont eux aussi nombreux et fort divers. C'est la raison pour laquelle l'État fédéral, les Régions et les Communautés ont créé ensemble un lieu de dialogue structurel, ouvert aux acteurs de terrain concernés par la pauvreté, qu'ils soient publics ou privés, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté). Ils se sont ainsi dotés d'un outil pour entendre régulièrement les constats du terrain et entrer dans une compréhension fine des problématiques, bâtie sur le croisement de différentes expertises, toutes aussi indispensables les unes que les autres. Ce travail de dialogue est également placé dans un contexte plus large, sur la base de données chiffrées disponibles et de la littérature scientifique existante.

Dans cette note, nous présentons de façon succincte les réflexions menées dans les groupes de concertation organisés par le Service, sur des thématiques abordées dans l'accord de Gouvernement. Nous nous référons aussi à des résultats de recherches menées à la demande du Service et financées par le SPP Politique scientifique. Il y a donc probablement des éléments de l'accord de Gouvernement pertinents en matière de lutte contre la pauvreté que nous n'abordons pas, parce qu'ils n'ont pas encore fait l'objet de travaux au sein du Service. Notons que le Service travaille actuellement sur le rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté. Une bibliographie reprend les publications utilisées pour rédiger cette note ; des hyperliens vers le site [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be) y ont été insérés de façon à ce que le lecteur puisse facilement avoir accès aux sources s'il souhaite en savoir davantage sur l'un ou l'autre thème.

L'exercice porte sur l'ensemble de l'accord de Gouvernement, pas uniquement sur le point explicitement dédié à la Pauvreté. nombreuses politiques ont effet un impact sur la pauvreté.

La structure générale de la note correspond à celle de l'accord. Pour chaque chapitre que nous évoquons, nous commençons par une courte présentation des points qui y figurent (en gras) et présentons ensuite les réflexions du Service figurent.

## EMPLOI ET COMPÉTITIVITÉ (1)

### *Stratégie commune pour l'emploi (1.1)*

L'accord de Gouvernement affirme que **l'impact de la dégressivité renforcée et la limitation des allocations d'insertion dans le temps feront l'objet d'un suivi** et que, **après évaluation de ces mesures, des mesures supplémentaires peuvent être envisagées**. Une telle évaluation, impliquant toutes les parties concernées, est effectivement opportune. Elle devra envisager l'impact aussi bien dans le domaine de l'emploi que, de manière plus large, sur les conditions de vie. Le risque est en effet réel qu'à la suite de la diminution des allocations de chômage, les demandeurs d'emploi les plus pauvres aient encore plus de mal à payer par exemple leur loyer ou leurs dépenses de santé. Le stress qui en résulte ne favorise pas la recherche d'un travail. D'autre part, la perte de revenus peut rendre encore plus difficile la prise en charge des coûts liés à cette recherche (téléphone et internet, transport, garde d'enfants, frais de déplacement pour se rendre à un entretien d'embauche...). On peut également se demander dans quelle mesure la dégressivité va réellement accélérer le retour vers l'emploi des chômeurs de longue durée. En effet, ces derniers ont le moins de possibilités d'insertion ou se retrouvent souvent pris dans un carrousel d'emplois éphémères et de périodes de chômage. Ils sont aussi plus fréquemment confrontés à des problèmes liés à la pauvreté et ont dès lors besoin de parcours d'insertion plus longs visant à améliorer leur bien-être global. Le Service a rédigé une [note](#) qui contient des constats et des analyses au sujet de l'impact de la dégressivité renforcée sur la pauvreté.

### *Augmenter la participation au marché du travail (1.7)*

Les mesures visant à durcir l'octroi des allocations d'insertion, prises par le précédent Gouvernement, n'ont pas encore trouvé leur véritable vitesse de croisière. Mais les CPAS ressentent aujourd'hui déjà les effets de l'allongement du stage d'insertion professionnelle et de la procédure des 'jeunes DISPO'. Tout comme de nombreuses organisations de terrain, ils craignent d'être submergés de demandes, à partir de janvier 2015, à cause de la limitation à trois ans de la durée des allocations, avec une dernière demande à 30 ans. Sachant qu'un grand nombre de personnes n'exercent pas leurs droits, nous pouvons ajouter qu'une partie de ce public ne s'adressera pas au CPAS, ce qui risque de rendre leur sécurité de revenu et leur insertion professionnelle extrêmement problématiques. **Le Gouvernement actuel souhaite réduire à 25 ans l'âge maximum pour pouvoir introduire une demande d'allocations d'insertion**. Cela pourrait encore engendrer un afflux supplémentaire de demandes adressées au CPAS. **L'accord de Gouvernement lie aussi le droit à des allocations d'insertion à une exigence de diplôme pour les demandeurs de moins de 21 ans**. Il s'agit souvent de jeunes socialement fragilisés qui n'ont pas pu obtenir de diplôme. Ils restent dès lors à charge de leurs parents, ce qui peut être un facteur de précarisation pour la famille ou une charge supplémentaire pour le CPAS.

La logique qui sous-tend les réformes des allocations d'insertion est d'en revenir à l'objectif initial de ce dispositif, à savoir procurer une allocation temporaire entre la fin des études et l'entrée sur le marché de l'emploi, qui donne droit au régime ordinaire de chômage financé par les revenus du travail. Mais cette logique fait l'impasse sur l'évolution vers une flexibilisation du marché de l'emploi et sur le fait que les conditions d'accès au régime ordinaire de chômage ne tiennent pas suffisamment compte de cette réalité : au moment où ils 'quittent l'école', beaucoup de jeunes ont déjà à leur actif pas mal de prestations de travail, mais souvent dans le cadre d'emplois intérimaires, de courte durée ou à temps partiel, avec des périodes d'interruption. Ils ne peuvent donc pas justifier d'un nombre suffisant de journées de travail à temps plein pour accéder au régime ordinaire de chômage. La conséquence en est une forte augmentation, au fil des ans, du nombre d'allocataires qui se retrouvent 'captifs' de ce système, avec des allocations à peine supérieures, voire parfois inférieures, au montant correspondant du revenu d'intégration.

**La définition de l'emploi convenable sera adaptée afin de tenir davantage compte des compétences du demandeur d'emploi et elle sera revue, après évaluation, pour encourager la mobilité du travail.** Le précédent Gouvernement a durci les critères de l'emploi convenable. La distance minimale entre le domicile et le lieu de travail, en dessous de laquelle on ne peut pas refuser d'offre d'emploi, a été relevée de 25 à 60 kilomètres. Cela peut être problématique pour des personnes qui vivent dans la pauvreté, qui dépendent plus souvent des transports publics. Or, ceux-ci ne permettent pas toujours de rejoindre le lieu de travail ou occasionnent des durées de déplacement très longues. Dans de tels cas, une application stricte de ce critère exposera ces personnes au risque d'être sanctionnées pour avoir refusé un emploi ou les empêchera d'avoir droit à une vie de famille. Par ailleurs, les délais durant lesquels une offre d'emploi doit correspondre au diplôme ou au métier exercé ont été raccourcis, avec une différence selon l'âge et la durée de la carrière. Pour les personnes de moins de 30 ans ou celles qui ont un passé professionnel de moins de cinq ans, ce délai est désormais de trois mois au lieu de six alors qu'il est de cinq mois pour les autres. Mais si, à cause des pressions de plus en plus fortes, le chômeur accepte d'exercer un autre métier qui ne correspond pas pleinement à son choix de carrière, il y a de plus grandes chances pour qu'il doive abandonner cet emploi au bout d'un certain temps. Il peut en résulter une démotivation et une perte de compétences. Pour les chômeurs les plus vulnérables, la recherche d'un emploi peut être un processus plus difficile et plus long à cause de leurs conditions de vie et de revenus. En cas de nouvelle adaptation de ces deux critères, il est donc souhaitable de tenir compte d'une évaluation des modifications effectuées par le précédent Gouvernement, et de prévoir des possibilités de participation à celle-ci, pour les personnes précarisées.

**Un cadre fédéral pour la mise en place d'un service à la collectivité pour les chômeurs de longue durée sera élaboré. Celui-ci sera exécuté par un accord de coopération avec les Régions.** La forme de service à la collectivité qui est proposée revient à obliger la personne à effectuer un travail en compensation du droit à l'obtention d'une allocation de chômage. C'est ignorer le fait que ce droit dérive des prestations de travail antérieures et que la réglementation en matière de disponibilité impose déjà des obligations. C'est aussi en contradiction avec la manière dont les services régionaux mettent en place des parcours d'activation pour les demandeurs d'emploi (souvent de longue durée) socialement vulnérables. La participation active des personnes concernées est un élément important et un facteur crucial de succès de ces parcours. En outre, la prestation de services à la collectivité risque de stigmatiser encore plus les demandeurs d'emploi, qui auront dès lors moins confiance en eux et donc aussi moins de chances de réussir à se faire embaucher. Enfin, cela peut aussi provoquer la disparition d'emplois existants.

**La disponibilité active et passive des chômeurs sera étendue à 65 ans.** La probabilité que des travailleurs âgés retrouvent un emploi est très faible, entre autres à cause des préjugés et des discriminations dont ils font l'objet. De plus, des problèmes de capacité de travail risquent de les écarter définitivement du marché de l'emploi. Des mesures adéquates sont dès lors nécessaires pour dépasser ces difficultés, notamment en assurant une égalité d'accès à l'emploi. Des études scientifiques ont constaté à diverses reprises que les conditions de vie des personnes pauvres entraînent un vieillissement physique précoce. Ces personnes souffrent d'un stress chronique et d'un manque de sommeil, exercent plus fréquemment de petits emplois successifs et pénibles, vivent dans de mauvaises conditions de logement et subissent davantage les conséquences nocives de leur cadre de vie. C'est pourquoi elles en arrivent parfois à ne plus être capables de travailler, physiquement et mentalement, à un âge relativement jeune.

**L'Allocation de garantie de revenu (AGR) pour les travailleurs à temps partiel avec statut de maintien des droits** (dit aussi 'temps partiel involontaire') **sera à nouveau calculée comme avant 2008**, c'est-à-dire conformément à la réforme instaurée en 2005. Cette réforme était un pas en arrière par rapport au régime jusque-là en vigueur, en particulier pour les travailleurs exerçant de petits emplois à temps partiel. La mesure adoptée en 2008 avait amélioré la situation de ces travailleurs à temps partiel, mais elle s'avère encore plus désavantageuse pour les petits temps partiels par rapport au régime antérieur à 2005. Sous l'angle de la lutte contre la pauvreté, il est problématique de constater que les dispositions relatives à l'AGR partent du principe que les travailleurs ont un assez large éventail de possibilités pour augmenter leurs heures de travail, pour peu qu'ils recherchent un emploi à temps plein ou un autre emploi à temps partiel ou qu'ils demandent à leur employeur actuel de leur donner davantage d'heures. En pratique, les travailleuses à temps partiel (puisque les femmes constituent la très grande majorité du public dans ce type d'emploi) se retrouvent souvent dans des secteurs (comme la grande distribution) où il n'est pas possible de prester un plus grand nombre d'heures.

Pour des raisons de mobilité, d'horaires ou de difficultés à concilier la vie familiale et professionnelle, il leur est aussi rarement possible d'accepter un second emploi à temps partiel. Il ne faut pas perdre de vue non plus le fait que la répartition des tâches au sein du ménage contraint encore beaucoup de femmes à travailler à proximité du lieu de vie familial, ce qui réduit leurs possibilités d'embauche. **Après deux ans de travail à temps partiel avec complément AGR, celui-ci sera réduit à 50%. On évaluera dans quelle mesure cette disposition encourage le passage vers un emploi à temps plein ou le retour vers le chômage complet.** Au vu des réflexions formulées ci-dessus, il serait souhaitable d'évaluer d'abord l'impact sur l'emploi et sur la pauvreté du retour au mode de calcul de l'AGR de 2005.

### ***Réinsertion des personnes qui sont en incapacité de travail (1.8.)***

**Le Gouvernement va mettre en place un plan de réinsertion professionnelle pour les personnes en incapacité de travail, qui leur sera proposé au plus tard trois mois après le début de leur incapacité de travail.** Actuellement, un faible pourcentage des personnes en incapacité de travail ou en invalidité parvient à se réinsérer sur le marché de l'emploi. Lorsque des personnes en incapacité primaire ne reprennent pas le travail dans les six mois, la probabilité pour qu'elles restent durablement dans le régime d'invalidité augmente. Plus longtemps la personne reste malade, plus le marché du travail évolue et moins la personne aura de ressources pour y faire face. Les personnes qui sont en incapacité de travail pour des raisons d'ordre psychique en particulier, sont souvent bloquées dans un cercle vicieux : arrêter de travailler est parfois le seul moyen de reprendre le dessus, mais les conséquences potentiellement néfastes de ce congé de maladie (sur les revenus, les possibilités de réinsertion professionnelle, les contacts sociaux,...) risquent de détériorer encore davantage leur santé mentale. Un tel plan 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 des conditions de vie difficiles. Il doit s'inscrire dans 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 Gouvernement prévoit également d'étendre le dispositif de reprise de travail à temps partiel aux personnes avec un pourcentage d'incapacité de travail inférieur aux 50 % d'incapacité de travail exigés actuellement.** Ce système de reprise du travail à temps partiel offre en effet une certaine souplesse lors de la transition entre les indemnités d'incapacité de travail et l'emploi. Pour ceux qui ne bénéficient pas de ce dispositif, le système laisse peu de place à l'essai. L'obligation de cesser complètement ses activités professionnelles avant de pouvoir être reconnu en incapacité de travail ne favorise pas le retour à l'emploi. Pour les indépendants, c'est d'autant plus problématique qu'après une période d'inactivité, ils devront reprendre leur activité à zéro. En outre, en cas de reprise du travail à temps plein, il est impossible de faire un pas en arrière pour effectuer du travail à temps partiel,

complété par une indemnité. En cas de rechute, on retombe d'abord en incapacité de travail 'à temps plein'.

**En vue de développer des possibilités de formations spécifiques et des accompagnements pour la réintégration professionnelle des personnes en incapacité de travail, le Gouvernement renforcera les accords de coopération entre l'INAMI et les services régionaux de l'emploi.** La complexité des différents statuts d'incapacité de travail, qui reçoivent des définitions différentes (INAMI, VDAB/Forem/Actiris, DG personnes handicapées,...) et des finalités différentes (évaluation, contrôle, activation,...) ainsi que des indemnités et avantages qui varient, devrait être prise en compte lors de la mise en œuvre de ces accords de coopération.

**La possibilité d'incapacité partielle de travail sera examinée.** Elle permettrait aux personnes fragilisées ou malades de faire un pas en arrière tout en ne se coupant pas du monde professionnel.

**Le Gouvernement envisage d'étendre les possibilités de réinsertion sur le marché du travail des personnes en incapacité de travail aux personnes handicapées.** De nombreux acteurs souhaitent effectivement voir augmenter les possibilités d'emploi des personnes handicapées, et faciliter la combinaison entre le travail et une allocation pour personnes handicapées. Cette intégration professionnelle devrait être suffisamment souple pour s'adapter à la situation de chacun, dans une logique d'activation 'large' et volontaire.

**Le nombre de personnes en incapacité de travail qui souffrent de problèmes mentaux sera examiné et objectivé.** Les personnes qui bénéficient d'indemnités d'incapacité de travail ne constituent en effet pas un groupe homogène. Le nombre de personnes en invalidité ne cesse d'augmenter et une part importante des demandes d'indemnités d'incapacité est fondée sur des problèmes de santé mentale (cette proportion est également en augmentation). Cette évaluation souhaitée par le Gouvernement devra tenir compte du phénomène de 'psychiatisation du social', qui consiste à donner une dimension pathologique et à traiter médicalement des problèmes, des sentiments et des comportements qui relèvent en fait de la normalité. L'usure, la révolte et le découragement des personnes pauvres sont considérés comme des 'troubles de l'humeur' au niveau individuel. Elles sont alors considérées comme ayant un problème d'ordre psychique tandis que le vrai problème social, culturel et économique est oublié. Le phénomène de 'vieillesse précoce' qui touche les personnes pauvres devra également être considéré : leurs conditions de vie les 'usent', tout comme leurs parcours professionnels marqué par une alternance entre emplois de faible qualité et longues périodes de chômage. Ces constats sont confirmés par la littérature scientifique. Or, ces facteurs liés au monde du travail sont trop souvent individualisés, médicalisés et considérés comme relevant du secteur de la santé.



**Enfin, le développement de guidelines, prévu par le Gouvernement, visera à favoriser l'évaluation uniforme de la capacité de travail.** Un des problèmes actuels du système de reprise à temps partiel du travail repose sur l'évaluation des 50 % de réduction de gain par les médecins-conseils : ceux-ci ne l'interprètent pas tous de la même façon, ce qui est source d'insécurité, en particulier pour les personnes pauvres. Il convient toutefois de veiller à ce que cette harmonisation n'aille pas dans le sens d'une diminution de la protection offerte par ce statut.

## RÉFORME DES PENSIONS (2)

### *Vieillir en restant actif (2.1)*

**Le gouvernement veut différer, à court et à moyen terme, le départ à la retraite et prévoit un relèvement de l'âge légal de la pension et de l'âge de la pension anticipée. Il annonce également des adaptations automatiques des conditions pour le départ à la pension légale ou anticipée, en se référant notamment dans ce cadre à l'augmentation de l'espérance de vie.** Pour les personnes en situation de pauvreté, il est souvent difficile de trouver ou d'exercer un emploi jusqu'à un âge avancé. Des études scientifiques ont démontré à diverses reprises que leurs conditions de vie (mauvaise qualité du logement, succession de petits emplois pénibles, problèmes de santé,...) provoquent un vieillissement anticipé. On a également constaté des inégalités particulièrement flagrantes en termes d'espérance de vie. L'indicateur de 'l'espérance de vie en bonne santé' est nettement inférieur à celui de l'espérance de vie. Tant que ces écarts subsisteront, le relèvement de l'âge (légal) du départ à la pension aura pour effet que les revenus les plus bas profiteront moins longtemps de leur pension que les catégories plus aisées. Il est important de tenir compte de ces inégalités et de ces indicateurs dans les politiques à mener. D'autre part, il est essentiel qu'une politique visant à augmenter le nombre d'années de travail s'attache à créer suffisamment de possibilités d'emploi, tant pour les jeunes travailleurs que pour les travailleurs âgés. Autrement dit, il faut éviter de produire des effets de substitution et d'éviction, aboutissant finalement à un bilan négatif sur le marché de l'emploi.

**A partir de 2025, l'âge à partir duquel la pension de survie est accordée sera relevé à 55 ans, à raison d'un an par année calendrier.** Il est demandé d'évaluer l'impact de ces mesures, mais aussi de la limitation dans le temps du droit à une pension de survie, instaurée sous la précédente législature.

### *Étendre la part des périodes prestées dans la carrière (2.5)*

**Le gouvernement veut étendre la part des périodes prestées dans la carrière.** Les dispenses ont toujours été jusqu'ici un élément important dans la constitution de droits à la pension. Les personnes en situation de pauvreté ont souvent une carrière irrégulière, faite d'une alternance d'emplois temporaires, de périodes de chômage,... Leurs difficultés à exercer des emplois de qualité et à temps plein ont donc un plus grand impact sur le montant de leur pension. Il est important de vérifier l'impact des mesures proposées sur le risque de pauvreté des personnes concernées, notamment en fonction du critère de genre.

## ***Lutte contre la pauvreté chez les pensionnés et amélioration de la protection minimale (2.6)***

**Celui qui a travaillé à temps plein durant une carrière complète doit, selon le Gouvernement, avoir droit à une pension minimum supérieure de 10% au moins au seuil de pauvreté. Le Gouvernement veut également renforcer la GRAPA.**

Durant ces dernières années, le montant de la GRAPA a été augmenté à plusieurs reprises. Il reste cependant très bas et ne permet pas aux personnes de mener une vie conforme à la dignité humaine et de faire face à toutes les dépenses nécessaires. Il est donc important d'augmenter le montant de la GRAPA, en même temps que le montant de la pension minimum et des pensions les plus basses. Le mode de calcul devrait aussi être évalué, pour vérifier, avec les différents acteurs, comment mieux le faire correspondre à la réalité et comment prendre en compte les situations de vie difficiles.

Actuellement, lorsqu'une demande de pension est introduite et au moment où quelqu'un atteint l'âge de 65 ans, un examen d'office est fait pour vérifier si la personne a droit à la GRAPA. Pour ceux qui sont partis à la pension avant 65 ans, cet examen se fait de manière rétroactive. Cette procédure devrait être accélérée. De même, il serait utile de voir comment – dans le cas de modifications des montants de la GRAPA ou de changements dans la situation familiale – les nouveaux ayants droit peuvent être identifiés de manière automatique.

## ***Un système de pension qui répond à l'évolution des tendances de la société (2.7)***

**Il est prévu que le Gouvernement étudie, en étroite collaboration avec le Comité national des Pensions et le Centre d'expertise des Pensions, dans quelle mesure une modernisation de la dimension familiale et une réforme des droits dérivés s'avèrent possibles dans le système de pension.** L'individualisation des pensions signifierait que chacun se constitue des droits à la pension. Dans une perspective d'égalité de genre, cela pourrait constituer un important pas en avant. Mais une individualisation poussée des droits existants, sans mesures transitoires, risque de pousser bon nombre de personnes dans la pauvreté. Un débat est certainement nécessaire sur l'acquisition de droits propres à la pension, comme alternative au coût de certains droits dérivés (non constitués sur la base de cotisations). De nombreuses inégalités apparaissent entre femmes et hommes lorsqu'on regarde les situations en termes de pension et de montants des pensions. Lorsque des mesures sont élaborées, il faut évaluer l'impact sur la pauvreté et veiller à ce que des inégalités entre femmes et hommes soient évitées.

## ***Démocratisation des pensions complémentaires (2.9)***

**Le gouvernement est très soucieux de développer le deuxième pilier de pensions.**

Les chiffres existants révèlent cependant de grandes disparités dans l'utilisation de ce pilier : ceux qui ont les pensions légales les plus faibles ont nettement moins accès au deuxième pilier et, s'ils y ont accès, ils y consacrent des montants sensiblement moins élevés. Ces inégalités doivent être dûment prises en compte et il faut continuer à insister sur l'importance du premier pilier et la nécessité de le renforcer.

**Il est aussi question de la banque de données 'Constitution de pensions complémentaires'.** Les personnes qui ont une carrière mixte ou qui ont exercé un grand nombre d'emplois différents risquent d'être confrontées à différentes pensions du deuxième pilier et à un casse-tête administratif pour les attribuer. Il est important que l'information soit transparente.

### ***Information transparente aux (futurs) pensionnés (2.10)***

**En collaboration avec les partenaires sociaux, le Gouvernement s'emploiera à poursuivre le développement du Moteur commun de pension déjà mis en route et de la banque de données du deuxième pilier, instruments qui seront de plus en plus aisément consultables par les citoyens.** La réglementation relative aux pensions est très complexe. Des initiatives pour la simplifier sont nécessaires. Vu la complexité de la réglementation et vu que les personnes ne peuvent pas toujours estimer quel est l'impact des différents éléments de carrière, il est très important d'informer chacun personnellement, depuis le début de la carrière et de façon périodique, en ce qui concerne le lien entre carrière et pension, l'impact d'une modification de fonction ou d'activité professionnelle, d'une séparation, de problèmes de santé, de périodes d'inactivités...

## PROGRÈS SOCIAL ET SOINS DE SANTÉ (3)

### *Garantir le financement de la sécurité sociale (3.1)*

**Afin de continuer à offrir une protection sociale de qualité, il est nécessaire de revoir le mode de financement de la sécurité sociale, affirme l'accord de Gouvernement.** Plusieurs évolutions sociétales au cours des dernières décennies ont mis la protection sociale sous pression. Par exemple, le vieillissement de la population pèse très lourdement sur les coûts des soins de santé. Dans le même temps, la part des salaires dans la richesse a diminué notamment par rapport, aux revenus du capital tandis que la part des cotisations sociales des travailleurs et des employeurs est restée à peu près la même. Une révision du financement de la sécurité sociale s'impose, mais elle ne peut pas déboucher sur un démantèlement du système. En effet, la protection sociale est un droit fondamental et essentiel pour mener une existence conforme à la dignité humaine. La sécurité sociale joue un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. Sans les allocations sociales (hors pensions), le taux de risque de pauvreté passerait de 15,1% à 26,3%. La priorité doit aller à une approche préventive : si on lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales dans différents domaines de l'existence (logement, enseignement, emploi...), le système de protection devra moins intervenir.

### *Indépendants (3.2)*

**Le Gouvernement veut renforcer le statut social des indépendants parce qu'il s'agit d'un progrès social indiscutable que l'Etat se doit d'offrir à ses entrepreneurs.** Il prévoit une série d'améliorations :

- **suppression des derniers écarts subsistant entre les pensions minimales des travailleurs indépendants et celles du régime général.** Cette harmonisation constitue un important pas en avant vers une protection minimale contre la pauvreté après l'âge du départ à la retraite, quelle que soit la situation professionnelle antérieure.
- **accès au deuxième pilier de pension pour les indépendants actifs en personne physique afin de les mettre sur un pied d'égalité avec les indépendants en société.** Dans ce cadre-là, il faut veiller à éviter que cet accès profite surtout aux indépendants qui ont les plus hautes pensions légales, ce qui créerait une grande inégalité d'accès au deuxième pilier, comme c'est déjà le cas dans le régime des salariés (voir 2.9.). Il convient en tout cas de continuer à mettre l'accent sur l'importance du premier pilier et sur un renforcement de celui-ci.
- **application du nouveau mode de calcul des cotisations sociales à partir de 2015 et évaluation de manière à ce que les cotisations sociales correspondent le plus étroitement possible à la situation économique actuelle de l'indépendant. Le système des majorations sera également évalué et, le cas échéant, adapté.** L'ancien mode de calcul des cotisations sociales, basé sur les revenus professionnels de trois années auparavant, pouvait être un

facteur de précarisation pour les indépendants. En effet, si les revenus étaient relativement élevés durant l'année de référence et que les affaires marchaient moins bien trois ans plus tard, le paiement des cotisations sociales pouvait obliger l'indépendant à reporter d'autres factures (frais médicaux, factures d'énergie, frais de fonctionnement...), avec pour conséquence de l'entraîner dans une spirale d'endettement. Mais le nouveau système comporte aussi des risques. L'indépendant peut payer des cotisations sociales provisoires d'un montant plus élevé ou plus faible, en évaluant ses revenus nets. Mais si cette estimation ne correspond pas à la réalité et si, au moment du décompte final, on constate qu'il a, de manière injustifiée, payé des cotisations provisoires trop faibles, il devra payer un montant supplémentaire (intérêts) en plus des cotisations non versées.

- **étude de l'extension de l'assurance sociale en cas de faillite à l'ensemble des cessations forcées, y compris pour raisons économiques.** L'assurance faillite a été déjà étendue à plusieurs reprises, mais elle n'est toujours pas accessible à des indépendants en grandes difficultés financières ou qui savent que leur activité n'est plus viable. Dans une optique de prévention de la pauvreté, il est souhaitable que ces personnes puissent également faire appel à ce dispositif. Par ailleurs, il y a encore beaucoup d'indépendants qui n'exercent pas leurs droits à l'assurance faillite, ce qui est dû entre autres au fait que cette mesure est trop peu connue.
- **amélioration de la procédure de dispense de paiement des cotisations sociales par l'adoption d'un cadre légal qui donne une énumération limitative des raisons permettant l'obtention d'une dispense et par l'instauration d'un recours sur le fond.** Des critères d'évaluation clairs et un recours sur le fond sont de nature à accroître la sécurité juridique des indépendants. Si les critères sont énumérés de manière trop restrictive, ils peuvent cependant engendrer l'exclusion de certaines personnes alors qu'elles se trouvent dans un même état de nécessité que d'autres qui obtiennent, elles, une dispense.
- **octroi aux indépendants qui obtiennent une dispense de cotisations sociales de la possibilité de payer ultérieurement une cotisation de régularisation afin de constituer des droits à la pension pour la période concernée.** L'adoption de cette mesure peut quelque peu soulager les indépendants confrontés à des problèmes, sans que cela se fasse au détriment de leur sécurité d'existence au moment de la pension.
- **assouplissement des conditions d'octroi des indemnités d'incapacité de travail et de reprise partielle afin de mieux tenir compte de la spécificité de l'activité indépendante.** Le système de reprise partielle du travail offre une certaine flexibilité durant la transition entre une période d'incapacité de travail et l'emploi. Pour celui qui ne peut en bénéficier, le système laisse peu d'espace. L'obligation d'arrêter complètement les activités professionnelles avant de pouvoir être reconnu en incapacité de travail n'encourage pas la reprise du travail. Pour les indépendants, ce problème est encore plus aigu parce qu'ils doivent reprendre leur activité à zéro après une période d'incapacité de travail.

## **Protection sociale et lutte contre la pauvreté (3.3)**

### **Un revenu décent (3.3.1)**

**Selon l'accord de Gouvernement, le travail est le meilleur remède contre la pauvreté. L'activation reste le fer de lance de la politique de lutte contre la pauvreté.**

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.

**Dans ce cadre, un rôle important incombe aux CPAS. En concertation avec le secteur, le Gouvernement veut élargir à d'autres bénéficiaires le Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).** Pour les jeunes de moins de 25 ans, le droit à l'intégration sociale par l'emploi consiste en un PIIS. Les demandeurs plus âgés peuvent également opter pour un PIIS, de leur propre initiative ou à la demande du CPAS. Un PIIS peut offrir un cadre utile pour assurer un accompagnement sur mesure lorsque le contenu du projet est défini conjointement avec le bénéficiaire – comme le prévoit la loi – et tient compte de sa situation réelle, de ses besoins et de son évolution. Mais beaucoup ont l'impression qu'un PIIS est un contrat qui leur est imposé sans concertation. 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.

**En ce qui concerne le revenu d'intégration, le Gouvernement veut examiner si la réglementation est encore adaptée aux formes actuelles de vie commune.** Le statut de cohabitant est problématique pour de nombreux bénéficiaires de l'aide du CPAS. Il entraîne tout d'abord une diminution des allocations parce qu'on part du principe que la cohabitation permet des économies d'échelle : les coûts du logement et du ménage peuvent en effet être partagés. Mais ces économies d'échelle sont surestimées et ne compensent pas la diminution des allocations. D'autre part, le statut de cohabitant compromet la solidarité familiale et sociale et entrave les initiatives de personnes en situation de pauvreté qui, en vivant ensemble, cherchent une solution à leurs difficultés. Il est également interprété de manière différente aussi bien par des CPAS que par des tribunaux et des inspecteurs du SPP IS, ce qui crée une insécurité juridique pour les personnes concernées. L'examen de l'adéquation de la réglementation en la matière doit être l'occasion de stimuler un débat sur une interprétation harmonisée du statut de cohabitant par les CPAS, en veillant à ne pas abaisser le niveau de protection des bénéficiaires et à laisser aux CPAS la possibilité d'adapter leur politique au public de demandeurs sur le terrain. Par ailleurs, il est important d'étudier les coûts engendrés par le statut de cohabitant (comme l'utilisation de deux logements au lieu d'un seul) et les avantages potentiels de sa suppression (comme des logements qui deviennent vacants), en concertation avec tous les acteurs concernés.

**Le Gouvernement portera progressivement les prestations minimales de sécurité sociale et l'aide sociale au niveau du seuil de pauvreté européen.** Le relèvement des prestations sociales jusqu'au seuil de pauvreté européen est une mesure défendue depuis longtemps par différentes organisations, pour permettre de mener une existence décente. En même temps, ce seuil de pauvreté n'est qu'une norme conventionnelle pour mesurer la pauvreté au niveau européen et comparer les statistiques en matière de pauvreté. Il ne garantit pas que les gens puissent mener une aine et en Belgique, par exemple, il se situe sous les montants du budget standard. Les allocataires sociaux ont droit, sous certaines conditions, à des avantages sociaux tels qu'une intervention majorée, un supplément social aux allocations familiales, des tarifs sociaux pour les télécommunications et l'énergie... **Le Gouvernement veut prendre en compte ces avantages sociaux dans le cadre de la comparaison avec la norme de pauvreté européenne.** Ceci soulève des questions. Tout d'abord parce que les avantages sociaux ne sont pas pris en compte dans le revenu pour calculer la norme de pauvreté européenne. Il y a aussi un risque que le relèvement des allocations ne fasse finalement pas beaucoup de différence dans la vie quotidienne des personnes en difficultés financières. La logique qui sous-tend cette mesure est que les ayants-droit à une allocation, s'ils reçoivent une allocation plus élevée assortie d'avantages sociaux, seraient moins enclins à chercher du travail (piège à l'emploi). Des mesures existent cependant déjà pour éviter les pièges financiers à l'emploi qui, en outre, apportent un soutien supplémentaire aux ayants-droit durant une période de transition. Ainsi, lorsque des chômeurs de longue durée reprennent le travail, ils conservent pendant huit trimestres le droit à un supplément social aux allocations familiales, pour autant que le plafond de revenus ne soit pas dépassé.

### **Lutte contre la pauvreté axée sur l'avenir (3.3.2) et tarifs sociaux (3.3.4)**

**Le Gouvernement veut favoriser autant que possible l'octroi automatique de droits, y compris les tarifs sociaux dans le cadre de l'énergie, des télécommunications et de la mobilité.** 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. Aujourd'hui, l'octroi de tarifs sociaux en matière d'énergie, de télécommunications et de mobilité est basé sur le statut de certains publics cibles. L'ajout d'une catégorie sur la base de critères liés au revenu (comme c'est déjà le cas pour l'intervention majorée dans l'assurance maladie) permettrait d'étendre le bénéfice de ces tarifs sociaux à des personnes à faible revenu mais qui ne jouissent pas du statut requis. Cela favorise une égalité de traitement entre des personnes qui se trouvent dans une situation comparable. D'autre part, il serait souhaitable que les efforts actuels et futurs en faveur d'un octroi automatique de droits s'accompagnent d'une simplification de la réglementation. En effet, plus celle-ci est complexe, plus l'automatisation est difficile à mettre en



œuvre. L'ouverture d'office d'un droit, sans démarche de la part de l'ayant-droit n'est que rarement possible. Des mesures proactives restent donc également essentielles afin que les gens puissent être informés de leurs droits, de même qu'un accompagnement individuel pour aider les bénéficiaires à exercer effectivement leurs droits.

### **Aide aux CPAS et aux pouvoirs locaux (3.3.5)**

**Dans le cadre du PIIS, le Gouvernement veut mettre en place un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration.** Imposer un service communautaire est une façon de lier le droit à l'aide ou à l'intégration sociale à certaines conditions supplémentaires, avec pour conséquence le risque que certaines personnes n'exercent pas ce droit, surtout si le service communautaire est imposé de manière unilatérale. Dans ces conditions, ce service ne garantit en aucun cas une activation sociale accordant la priorité à la participation et à l'autonomie des personnes concernées (voir point 1).

## **Un système de soins de santé payable, accessible et de haute qualité (3.6)**

### **Faciliter l'accessibilité (3.6.1)**

**Le Gouvernement veut garantir à tous les citoyens un système de soins de santé payable, accessible et de haute qualité.** Les personnes pauvres vivent souvent en moins bonne santé, meurent plus jeunes et ont une espérance de vie en bonne santé moins longue que les personnes plus aisées. Ceci s'explique en grande partie par leurs conditions de vie difficiles à différents égards (logement, cadre de vie, emploi, finances...) et par le fait qu'elles ont plus difficilement accès aux soins de santé, tant préventifs que curatifs. C'est pourquoi il est important que **le Gouvernement cherche à favoriser l'accessibilité des soins de santé dans le cadre d'actions pour prévenir les différences socio-économiques en matière de santé.**

Malgré l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, de nombreuses personnes à faibles revenus éprouvent des difficultés à payer les dépenses de santé, ce qui les pousse à reporter des soins pourtant indispensables ou à y renoncer carrément. **La volonté du Gouvernement de supprimer ces obstacles financiers** est essentielle. **L'octroi progressif du droit au tiers payant obligatoire** est une demande formulée depuis longtemps par des acteurs qui luttent contre la pauvreté, l'objectif ultime étant une généralisation de cette mesure pour tous les patients et tous les soignants. Aujourd'hui, trop peu de bénéficiaires savent qu'ils ont droit au régime du tiers payant social. Certains trouvent aussi stigmatisant de devoir en faire la demande ou se heurtent à un refus du médecin.

**Le Gouvernement s'engage aussi en faveur de l'octroi automatique de droits,** ce qui contribue à rendre effectif le droit à la protection de la santé. Comme cette automatisation est d'autant plus difficile à réaliser que la législation est complexe, il est souhaitable que les efforts actuels et futurs pour automatiser l'octroi des droits aillent de pair avec une simplification de la réglementation. D'autre part, les personnes précarisées doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement adéquat de leur trajet de soins afin de pouvoir obtenir à temps les soins nécessaires, d'en connaître les conséquences financières précises et de pouvoir rechercher des solutions afin de les financer. **Le renforcement de la sécurité tarifaire, la mise en œuvre d'une facture patient, d'un dossier électronique du patient et d'une plateforme accessible qui met à la disposition du public des informations relatives à la qualité et au coût des soins, comme le prévoit le Gouvernement,** peuvent avoir leur place dans cette politique.

**L'accord de Gouvernement met l'accent sur les initiatives qui encouragent la prise en charge et la gestion individuelle des soins et sur la promotion des connaissances en matière de santé auprès de la population.** Il convient de promouvoir le bien-être personnel des personnes en situation de pauvreté afin qu'elles aient suffisamment de force et de confiance en elles pour prendre leur santé en main. Des acteurs

locaux de la santé (médecins généralistes, maisons médicales, mutualités,...) peuvent jouer un rôle important à cet égard, en tenant compte de la situation de vie des personnes précarisées. Si on demande à celles-ci d'être responsables de leur propre santé, il faut aussi leur donner les moyens et les possibilités de le faire. C'est pourquoi l'amélioration de la santé des personnes pauvres exige une approche préventive large. Comme le mauvais état de santé s'explique en grande partie par les conditions de vie difficiles (logement, réseau social et familial, travail, quartier), il est important d'agir pour améliorer ces conditions de vie (logement de qualité, emploi, revenus,...) afin de permettre un changement d'attitude durable.

### **Offre faisant suite aux besoins de soins de la population (3.6.2)**

**Le Gouvernement veut inciter les patients à choisir un médecin généraliste de référence et à le consulter en premier lieu ou à faire appel à un service de garde organisé par des médecins généralistes. L'admission non justifiée dans un service d'urgence d'un hôpital doit être dissuadée.** Les personnes précarisées ont moins souvent un médecin généraliste de référence que les personnes plus aisées. Il y a plusieurs raisons à cela : dans certaines régions, le choix de médecins (conventionnés) est limité ou des problèmes de mobilité empêchent de se rendre chez eux ; ces personnes ne voient pas l'intérêt d'avoir un médecin et attendent que leur état de santé nécessite une intervention urgente ; elles n'ont plus confiance dans les services du médecin à cause de certaines expériences négatives ; elles ne se sentent pas reconnues et respectées par le médecin comme des personnes vivant dans des situations difficiles. Elles ont donc plus vite tendance à s'adresser à des services d'urgence pour se faire soigner, notamment parce que ces services ne les font pas payer tout de suite ou que le contact y est plus anonyme. En même temps, on constate que, dans les dossiers de médiation de dettes, ce sont les factures d'hôpital (entre autres des urgences) qui constituent les principaux arriérés de paiement. Les personnes pauvres ont en général une expérience positive des maisons médicales qui proposent des soins aisément accessibles, multidisciplinaires et préventifs, insérés dans la vie du quartier. **Vu l'intention du Gouvernement de favoriser les soins de première ligne et la collaboration avec le patient et autour de lui**, il est souhaitable de promouvoir davantage le système forfaitaire, parallèlement à la médecine à l'acte, d'autant plus que des études démontrent que ce système rend les soins plus accessibles et garantit une qualité similaire, sans coûter davantage à l'assurance maladie.

Non seulement les personnes pauvres souffrent plus souvent d'une moins bonne santé physique, mais elles ont aussi davantage de problèmes de santé mentale (dépression, stress, angoisses,...), qui sont en partie provoqués par leurs conditions de vie et qui peuvent donner lieu à une incapacité de travail (voir point 1.8). En même temps, les services de santé mentale restent difficilement accessibles : ils sont trop peu connus ou surchargés, les consultations de psychologues et de thérapeutes ne

sont pas remboursées... **Les projets du Gouvernement visant à renforcer la première ligne des soins de santé mentale et d'examiner un éventuel financement et remboursement dans le cadre de certains trajets et circuits de soins** sont de nature à rendre ces services plus accessibles.

### **Une orientation et une structure organisationnelle moderne pour nos soins de santé (3.6.3)**

**La collaboration autour du patient doit être renforcée, entre autres par le développement de services 'e-health', affirme l'accord de Gouvernement.** Pour faire en sorte que l'utilisation de ces services ne se borne pas à réduire les coûts administratifs pour les soignants mais bénéficie aussi aux patients, il est nécessaire de prévoir du temps et des moyens supplémentaires pour accompagner et soutenir des personnes qui n'ont pas suivi les évolutions de l'ère numérique.

**Le Gouvernement souhaite mettre sur pied des réseaux pour les affections chroniques ou liées au vieillissement, à l'instar de ce qui s'est fait pour la 'socialisation' des soins de santé mentale.** Il convient d'examiner de plus près l'effet de cette désinstitutionnalisation des soins pour les personnes en situation de pauvreté. Non seulement leur réseau est souvent moins étendu et moins solide, mais les conditions de logement de certaines personnes ne permettent pas toujours non plus de les soigner adéquatement à domicile.

## FINANCES (4)

### *Impôt des personnes physiques (4.1.3.)*

Vu le constat que les **charges sur le travail sont trop élevées dans l'impôt des personnes physiques, la possibilité d'un glissement vers des impôts sur d'autres revenus que ceux du travail, sera examinée**. Une des pistes envisagées est **l'élargissement des transactions soumises à la TVA**. L'impact de l'élargissement de la fiscalité indirecte pour les ménages défavorisés doit être évalué ex ante ; un tel élargissement ne peut augmenter l'inégalité d'accès aux droits fondamentaux (droit à la protection de la santé, droit à un logement décent, ...).

A propos **de l'encouragement de l'épargne-pension**, via des incitants fiscaux, nous voulons rappeler que les deuxième et troisième piliers sont très inégalement répartis entre les différentes classes sociales d'une part et entre les femmes et les hommes d'autre part.

## **ENERGIE, ENVIRONNEMENT ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE (5)**

### ***Fonctionnement du marché et consommateurs (5.1.3)***

**Le Gouvernement veut que l'actuel accord des consommateurs soit évalué en 2016 au plus tard.** Il est important que cette évaluation implique les organisations représentatives de clients pauvres et précarisés afin que leur voix et leurs intérêts soient aussi pris en compte dans le débat. Dans le marché libéralisé, il est extrêmement difficile pour ces clients d'être correctement informés et d'avoir une position suffisamment forte vis-à-vis des fournisseurs d'énergie. Il faut dès lors vérifier l'impact, au niveau de la protection des consommateurs, de toute mesure visant à flexibiliser l'offre et les prix (comme les ventes liées) mais rendant aussi plus difficile pour les clients la comparaison entre les avantages et les inconvénients des différentes offres.

### ***Une vision et un pacte énergétiques (5.1.4)***

**L'accord de Gouvernement prévoit l'élaboration d'une vision et d'un pacte énergétiques, impliquant les différents acteurs concernés.** Ici aussi, il est indispensable de permettre la participation des consommateurs les plus faibles. Dans le cadre de ses missions légales, le Service peut soutenir une telle concertation.

## **JUSTICE ET SÉCURITÉ (6)**

### **Réforme judiciaire (6.1.1.)**

**En concertation avec les Communautés (entre autres les maisons de justice) et les barreaux, le Gouvernement fédéral s'efforcera de renforcer le rôle de l'aide juridique de première ligne et de favoriser l'orientation vers des formes alternatives de gestion de conflits.** En dispensant de l'information gratuitement, l'aide juridique de première ligne est essentielle pour lutter contre le non-recours en justice des personnes pauvres. En outre, si cette aide est de qualité, elle va permettre d'éviter des frais de justices parfois inutiles. Les lieux dans lesquels cette information se donne sont déterminants pour son accessibilité : la proximité géographique est un élément important, tout comme la symbolique des lieux. Les maisons de justice, parce qu'elles sont impliquées dans des mesures de probation ou de défense sociale, peuvent être mal perçues par les personnes fragilisées qui cherchent simplement une information. Des lieux fréquentés plus spontanément, comme les maisons communales, les maisons médicales, etc., sont susceptibles d'être de bons canaux d'information. Face à la difficulté d'entrer en contact avec les personnes qui vivent dans un isolement social extrême, il convient de soutenir et développer les initiatives prises par certains professionnels qui vont à la rencontre des citoyens sur leurs lieux de vie (ex : dans une gare). C'est une pratique intéressante en termes de justice de proximité. Enfin, le manque de communication et d'articulation entre l'aide juridique de première ligne et celle de deuxième ligne persiste. Il est donc important de veiller à la continuité entre les deux et à l'accompagnement du justiciable, qui passe de la première à la deuxième ligne.

### **Accès à la justice et aide juridique de deuxième ligne (6.1.3.)**

**Le Gouvernement souligne l'importance de la dimension sociale de la justice et entend réformer et moderniser l'aide juridique de deuxième ligne, essentielle pour permettre aux personnes défavorisées d'exercer leurs droits. Parmi les mesures planifiées, citons la supervision plus stricte des utilisateurs de l'aide juridique de deuxième ligne et des avocats pro déo, la suppression de la présomption irréfragable de l'état de besoin ; la prise en compte de tous les revenus pour la reconnaissance du droit à l'aide juridique de deuxième ligne ; l'instauration d'un ticket modérateur.** Ces mesures comportent un risque réel d'entraver le droit fondamental à un procès équitable. Certaines risquent de multiplier les démarches administratives et le nombre de pièces justificatives à fournir en vue de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne, freinant ainsi l'accès à la justice des personnes pauvres. Le Service de lutte contre la pauvreté plaide au contraire pour l'élargissement de la liste des catégories de personnes présumées disposées de faibles revenus et pour le relèvement des plafonds de revenus ouvrant le droit à cette aide juridique. Enfin, l'introduction d'un ticket modérateur peut constituer un obstacle financier à l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne.

**Les conditions pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne seront synchronisées avec la procédure de l'aide judiciaire.** Les conditions d'octroi de ces deux types d'aide sont harmonisées depuis 1998 mais les procédures d'obtention restent distinctes. L'instauration d'une procédure unique pour l'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire est prônée par les acteurs de terrain, ce qui allégerait les démarches administratives, qui constituent trop souvent un frein à l'accès à la justice. Le Conseil d'État procède déjà de cette façon : pour obtenir l'assistance judiciaire, il suffit de démontrer qu'un avocat a été désigné.

**Le Gouvernement va également promouvoir l'assurance protection juridique, pour les personnes qui n'ont pas accès à l'aide juridique de deuxième ligne.** Le développement d'une telle assurance permettrait effectivement de favoriser l'accès à la justice d'une partie de la population, en particulier des personnes dont les revenus dépassent de peu le plafond fixé pour bénéficier de l'aide juridique mais qui n'ont pas les moyens de payer un avocat. Mais ces assurances risquent également d'augmenter les inégalités en matière d'accès aux droits, entre les personnes capables de souscrire une telle assurance et les autres. Enfin, ces assurances doivent être encadrées de garde-fous : il y a un risque de voir les assurances chercher une échappatoire pour ne pas intervenir, considérant par exemple qu'une action en justice n'est pas nécessaire.

Le Service de lutte contre la pauvreté et d'autres acteurs concernés par l'accès à la justice ont formulé encoored'autres recommandations.. Parmi celles-ci, la poursuite des efforts en matières de communication entre les autorités judiciaires et les citoyens est importante. Cela suppose entre autres :

- d'améliorer la lisibilité des jugements (les justiciables ne bénéficient pas toujours du soutien d'un avocat pour prendre connaissance d'un jugement) ;
- de généraliser les modèles d'actes de procédure lisibles par tous ;
- d'attribuer aux greffiers un rôle didactique (pour expliquer la portée d'un acte par exemple)
- d'envoyer systématiquement une copie du jugement aux parties (en matière pénale, ce n'est pas encore le cas). La Charte de l'assuré social prévoit une communication d'office des décisions des administrations aux personnes concernées ; rien ne justifie qu'en matière judiciaire, ce ne soit pas le cas.



## FONCTION PUBLIQUE ET ENTREPRISES PUBLIQUES (8)

### *Modernisation des services publics (8.1.4.)*

L'un des éléments de la modernisation est **l'octroi automatique des droits** quand c'est possible. Cela peut effectivement contribuer à garantir l'effectivité des droits, en diminuant le non-recours à ceux-ci, une réalité dont l'ampleur est plus grande qu'on ne l'imagine généralement et qui touche particulièrement les personnes les plus défavorisées. Notons cependant que plus le cadre réglementaire est complexe, plus l'automatisation est difficile à réaliser. Autrement dit, les efforts accomplis pour automatiser des procédures ou simplifier des documents gagneraient à être accompagnés d'efforts en vue de diminuer la complexité de la législation.

### **POLITIQUE TIC (8.1.6.)**

**Le principe 'only once'**, destiné à limiter au strict minimum l'intervention des intéressés, restera un principe de base ; plusieurs institutions publiques travaillent déjà aujourd'hui en vue de rendre possible une forme de demande ou de suivi électronique par le citoyen lui-même. 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 faiblesse dans ce domaine, tant que la fracture numérique n'est pas résorbée.

## **POLITIQUE INTERNATIONALE (9)**

### ***Promouvoir et défendre la protection des Droits de l'Homme (9.1.2.)***

**La présidence belge du Conseil de l'Europe, l'examen périodique universel, ...** sont autant d'opportunités d'avancer vers une plus grande effectivité des droits fondamentaux en Belgique et notamment d'améliorer encore le suivi des recommandations formulées par les Comités chargés de veiller au respect par les Etats de leurs engagements par rapports aux divers textes consacrant les droits fondamentaux (Pactes, Charte sociale,...). De nombreuses recommandations concernent directement des situations de pauvreté.

Rappelons que l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la pauvreté a adopté une approche en termes de droits de l'homme : la pauvreté est à la fois une cause et une conséquence de la violation de ces droits.

## THÈMES TRANSVERSAUX (11)

### *Institutionnel (11.1.4.)*

Un **mécanisme national des droits de l'homme** sera créé. Plusieurs institutions existent en Belgique, susceptibles de contribuer aux travaux d'un tel mécanisme, dont le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Sa mission légale consiste en effet à évaluer l'effectivité des droits fondamentaux mise à mal dans les situations de pauvreté, l'inégalité d'accès à ces droits et à formuler des recommandations en vue de restaurer les conditions d'exercice de ces droits.

## BIBLIOGRAPHIE

Les textes dans cette note sont essentiellement basés sur les publications du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

### CHAPITRE 1 EMPLOI ET COMPÉTITIVITÉ

[La dégressivité renforcée des allocations de chômage: impact sur la pauvreté](#), août 2014, p. 28-30.

[Mémoire Protection sociale du Service](#), février 2014.

Rapport 2008-2009. Partie 1 Une contribution au débat et à l'action politiques.

- [Les critères d'emploi convenable: une protection contre l'emploi précaire?](#), p. 91-124.

Rapport 2012-2013. Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques.

- [Protection sociale pour les personnes sans emploi](#), p. 30-61.
- [Protection sociale pour les personnes malades ou handicapées](#), p. 62-95.

### CHAPITRE 2 REFORME DES PENSIONS

[Mémoire Protection sociale du Service](#), février 2014.

Rapport 2012-2013. Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques.

- [Protection sociale pour les pensionnés et futurs pensionnés](#), p. 96-114.

### CHAPITRE 3 PROGRÈS SOCIAL ET SOINS DE SANTÉ

[Mémoire Protection sociale du Service](#), février 2014.

Rapport 2012-2013. Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques.

- [Questions transversales](#), p. 10-29
- [Protection sociale pour les personnes sans emploi](#), p. 30-61.
- [Protection sociale pour les personnes malades ou handicapées](#), p. 62-95.
- [Protection sociale pour les pensionnés et futurs pensionnés](#), p. 96-114.

### CHAPITRE 4 FINANCES

Rapport 2004-2005. Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques.

- [Utiliser la fiscalité comme outil de cohésion sociale](#), p. 31-32.

Rapport 2012-2013. Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques.

- [Protection sociale pour les pensionnés et futurs pensionnés](#), p. 96-114.

## **CHAPITRE 5 ENERGIE, ENVIRONNEMENT ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE**

Rapport 2008-2009. Partie 1 Une contribution au débat et à l'action politiques.

- [L'énergie et l'eau : vers un droit effectif](#), p. 129-156.

## **CHAPITRE 6 JUSTICE ET SÉCURITÉ**

Rapport 2004-2005. Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques.

- [Faire de la justice un levier pour l'égalité effective de tous en droits](#), p. 83-88.

## **CHAPITRE 7 FONCTION PUBLIQUE ET ENTREPRISES PUBLIQUES**

[Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral](#), 1 mars 2013.

Colloque '[Pauvreté et ineffectivité des droits](#). Non-accès et non-recours aux droits', 16 décembre 2014, page sur le site du Service.

Rapport 2012-2013. Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques.

- [Questions transversales](#), p. 10-29



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

**ADRESSE**

Rue Royale, 138  
1000 Bruxelles

**NUMÉRO DU SERVICE**

+32 (0)2 212 31 67

**NUMÉRO GÉNÉRAL**

+32 (0)2 212 30 00

**FAX**

+32 (0)2 212 30 30

**E-MAIL**

luttepauvrete@cntr.be

**SITE INTERNET**

[www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)