

# LES PLANS D'ACTION NATIONAUX INCLUSION SOCIALE SOUS L'ANGLE DES CONCERTATIONS.

Introduction.....	212
1 Le droit à l'aide sociale (au sens large).....	213
2 Le droit à la protection de la santé .....	215
3 Le droit au travail et à la protection sociale .....	216
4 Le droit à un logement décent.....	218

Les sections 2 et 3 sont traduites du néerlandais.

## Introduction

Aujourd'hui, on ne peut aborder la lutte contre la pauvreté sans prendre en compte la dimension européenne et les engagements pris par la Belgique à ce niveau. Dans ce chapitre, nous amorçons une démarche évaluative - non exhaustive - vis-à-vis des Plans d'Action Nationaux Inclusion sociale 2001-2003 et 2003-2005. Le travail s'appuie sur une mise en perspective des préoccupations et propositions résultant des concertations du Service et des actions préconisées dans les PANIncl. Plus précisément, il s'agit de partir des conclusions de ces concertations pour rechercher leur écho dans les PANIncl. le cas échéant.

La rédaction d'une section séparée se justifie par le fait que la discussion du contenu des PANIncl. n'a pas fait partie des concertations. En outre, il va de soi que seule la lecture intégrale des différents chapitres permet d'appréhender de façon plus complète la mise en perspective exposée.

Le PANIncl. n'est pas un document aisé à comprendre et à analyser. Tout d'abord, les mesures y sont souvent présentées de façon morcelée : évaluer leur cohérence est donc un exercice délicat, même si le PANIncl. 2003-2005 présente une cohésion plus affirmée que le précédent. Ensuite, elles sont décrites très (trop) brièvement. Il est parfois très difficile de déterminer à quelle population et/ou à quelle institution s'adressent certaines mesures et de se faire une idée de leur impact possible. Enfin, le caractère éminemment théorique des actions projetées donne a fortiori très peu d'indications sur leur mise en œuvre. Or, on sait combien cette étape est déterminante.

Certes, certaines mesures sont susceptibles de répondre à des demandes émanant du terrain. Par ailleurs, le présent rapport permet souvent de proposer des pistes pratiques à des axes généraux tout en confirmant la pertinence de ceux-ci, de souligner le risque d'effets pervers de certains choix et la nécessité de moduler certains d'entre eux, ou encore de mettre en lumière certaines carences. Globalement, les liens entre le PANIncl. et le Rapport bisannuel devraient cependant être beaucoup plus étroits, dans la mesure où les associations ont obtenu un

décalage entre les dates de publications des deux documents, permettant ainsi au PANIncl. de prendre en compte les attentes exprimées dans le Rapport le plus récent.

## 1 Le droit à l'aide sociale (au sens large)

L'aide sociale ne fait pas l'objet d'un chapitre distinct dans les PANIncl., comme c'est le cas pour la santé, le logement ou l'emploi. Discerner les mesures qui s'y rapportent n'est donc pas particulièrement aisé.

De l'avis de nombreuses associations, la nouvelle loi concernant le droit à l'intégration sociale a été promue sans véritable évaluation préalable de l'ancienne loi relative au droit à un minimum de moyen d'existence. Dans le PANIncl. 2003-2005, le gouvernement fédéral annonce son intention d'évaluer la nouvelle loi un an après son entrée en vigueur. Ce projet constitue une occasion positive d'y associer, comme cela a été demandé, les personnes concernées par la loi (usagers, travailleurs sociaux...).

*«Pouvoir disposer d'un revenu suffisant est une condition fondamentale pour mener une vie conforme à la dignité humaine.»* peut-on lire dans le PANIncl 2001-2003 (p.32). Dans le PANIncl 2003-2005, on annonce que *«Le gouvernement fédéral augmentera graduellement le revenu d'intégration, de même que les allocations sociales les plus modestes»* (PANIncl. 2003-2005, p.17). Malgré l'augmentation récente de 4% des montants du revenu minimum, les associations soulignent encore l'extrême faiblesse des allocations minimales qui ne permettent pas de faire face aux besoins, même les plus élémentaires (par exemple, le paiement du loyer). L'intention de relever les montants ne peut donc que réjouir les associations de lutte contre la pauvreté, ceci malgré l'imprécision avec laquelle elle est exprimée (ni les délais, ni l'étendue de l'augmentation ne sont précisés).

Dans le premier PANIncl. 2001-2003, l'aspect relatif au fonctionnement du CPAS est peu présent. La Région wallonne annonce toutefois un décret sur l'insertion sociale qui devrait permettre aux services sociaux de développer des projets pour les *«populations en désaffiliation sévère et*

*pour lesquelles les programmes classiques d'insertion socioprofessionnelle restent sans effet pour lesquelles une action en profondeur et à long terme doit être entreprise».*

Dans le PANincl. 2003-2005, les mesures se multiplient (PANincl., 2003 : 13 et 17). Le gouvernement fédéral s'engage à apporter des améliorations à son fonctionnement administratif (raccourcir les délais de paiement des subventions, connexion des CPAS à la Banque-carrefour, automatisation de l'octroi des allocations familiales garanties) qui devraient engendrer des effets positifs sur l'organisation propre à chaque CPAS. L'obligation pour tous les établissements de l'aide sociale en Flandre de rédiger une charte et un plan de qualité devrait également avoir des répercussions favorables sur l'accomplissement des missions du CPAS.

Enfin, l'initiative prise en Région bruxelloise de rédiger un dépliant d'information sur le CPAS en collaboration avec «les groupes d'usagers» correspond clairement à une demande des associations, exprimée dans le chapitre consacré au droit à l'aide sociale.

Le premier PANincl. (2001-2003) mettait l'accent sur le "Programme printemps", destiné à encourager l'insertion socioprofessionnelle des ayants droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale financière, et le renforcement de l'économie sociale. Le deuxième PANincl. (2003-2005), poursuit dans cette voie.

Cette évolution apparaît positive, à condition que l'emploi soit librement choisi par le demandeur et que cette mise à l'emploi représente une réelle plus-value pour lui, en améliorant sensiblement ses conditions de vie.

Autre élément positif : ces mesures contribuent à établir les mêmes droits pour les bénéficiaires de l'allocation de chômage et les bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'aide sociale. Les catégorisations sont évitées.

Le chapitre consacré au droit à l'aide sociale réclame une participation plus grande des bénéficiaires à l'évaluation des politiques qui les concernent. Le vote, en Région wallonne, d'un décret qui reconnaît et valorise "les capacités citoyennes des bénéficiaires", est susceptible d'y concourir.

## 2 Le droit à la protection de la santé

Les mesures politiques présentées dans le cadre du PANincl. 2003 – 2005 ont pour objectif commun *«d'améliorer l'état de santé de la population, que ce soit par une approche préventive (vaccination, dépistages, sensibilisation) ou par un renforcement de la qualité et l'accessibilité des soins»* (PANincl. 2003-2005 : 27)

Les voies évoquées dans le deuxième Plan pour atteindre cet objectif sont plus limitées que celles qui résultent des concertations menées par le Service, plus limitées aussi que celles formulées dans le premier Plan : *«La double constatation que la pauvreté accroît le risque de problèmes de santé et que les problèmes de santé peuvent augmenter considérablement le risque de pauvreté (...) incite à mener une politique polymorphe. Une politique sociale axée sur une réduction des inégalités –en matière de revenus, de fiscalité, de formation, d'emploi, de participation, ... - et sur la garantie des possibilités de satisfaire à des besoins de base physiques et psychiques aura un effet direct sur un accès plus équitable à la santé. (...) La situation socio-économique a non seulement un impact sur l'accès aux soins de santé mais elle détermine également la santé des gens et leur espérance de vie. Une politique de santé doit donc être intégrée dans le cadre d'une politique sociale générale (revenu, logement, enseignement, environnement, ...).»* (PANincl. 2001 – 2003 : 22).

Les propositions des PANincl. relatives à l'amélioration de l'accessibilité des soins de santé concernent un grand nombre de problèmes relevés dans la rapport du Service. Pour supprimer les obstacles financiers par exemple, des mesures sont proposées en vue de réduire les tickets modérateurs, de prévoir une meilleure intervention dans les frais médicaux et paramédicaux et de développer des structures de première ligne accessibles. Les soins de santé tant préventifs que curatifs font ont été mis ont été développés.

C'est à juste titre que le premier Plan cite comme exemple de bonne pratique le taux de couverture élevé de l'assurance obligatoire soins de

santé. Il précise que l'assurance obligatoire *«intervient dans un large éventail de soins de santé ...»* (PANincl. 2001-2003 :47).

L' *«attention particulière est portée aux groupes présentant le plus de risques par rapport à la santé, qu'il s'agisse des enfants, des immigrés – notamment illégaux -, des personnes à bas revenu, ...»* (PANincl. 2003-2005 :27) fait écho au préalable énoncé dans le rapport du Service : chaque être humain a droit à la protection de la santé. Cette attention ne répondra cependant aux attentes des participants que si sa concrétisation s'inscrit dans la perspective de la bonne pratique mise en exergue, c'est-à-dire le développement de l'accessibilité du système général.

Concernant l'éventail de soins couverts, le rapport du Service rappelle le non-remboursement de certaines prestations et le montant parfois élevé du ticket modérateur. L'augmentation du nombre de contrats conclus avec une assurance privée plaide également pour un élargissement des soins pris en compte par l'assurance obligatoire.

### 3 Le droit au travail et à la protection sociale

En ce qui concerne le contenu, le Plan d'Action National Inclusion sociale a des liens avec le plan d'action national pour l'emploi. Nous retrouvons d'ailleurs les lignes de force de ce dernier dans les priorités et les mesures concrètes des PANincl. 2001 –2003 et 2003 – 2005. Nous avons formulé quelques remarques sur ces orientations à la section 5 du chapitre sur la qualité de l'emploi, là où il était question de la stratégie européenne de l'emploi. Nous ne les répéterons donc pas ici.

Nous résumons ci-dessous les priorités politiques des deux PANincl. en matière d'emploi et de travail qui sont pertinentes pour le chapitre sur la qualité de l'emploi :

1. augmenter le taux d'emploi<sup>1</sup> et «l'employabilité», à savoir :
  - stimuler la création d'emplois dans l'économie sociale et octroyer des réductions des charges pour les bas salaires ou l'embauche de travailleurs peu qualifiés. Ces mesures portent sur la demande (employeurs) ;
  - consentir davantage d'efforts en matière de formation, en particulier pour certaines catégories comme les personnes peu qualifiées et les travailleurs âgés et accroître l'insertion sur le marché de l'emploi (l'accent étant mis sur l'accompagnement, la prévention du chômage, la réinsertion professionnelle de chômeurs de longue durée et la suppression des pièges à l'emploi). Ces mesures concernent l'offre.
  
2. Accroître la sécurité salariale, c'est-à-dire :
  - augmenter certaines prestations sociales,
  - augmentant le revenu net des travailleurs faiblement rémunérés par le biais d'une réduction de leurs cotisations.
  
3. Concevoir une politique d'égalité des chances entre hommes et femmes.

La description des mesures et initiatives prises pour concrétiser ces priorités nous fournit peu de renseignements permettant d'évaluer ce plan par rapport à la qualité de l'emploi puisque :

- les conditions d'emploi et de travail valables pour les mesures de mise à l'emploi et d'activation ne sont pas mentionnées;
- la nature et la durée des programmes de formation ou des mesures d'accompagnement ne sont pas davantage précisées;
- ...

Le contrôle et une évaluation détaillée permettent de combler ces lacunes.

Comme nous manquons d'informations, nous nous en tiendrons à quelques réflexions générales :

---

<sup>1</sup> Le taux d'emploi indique le pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans qui travaille.

- La priorité est accordée à la formation permanente et à l'apprentissage tout au long de la vie. Il s'agit entre autres de la formation initiale (par exemple la revalorisation de l'enseignement technique et professionnel – PANIncl. 2001 : 27), de programmes de formation destinés aux personnes peu qualifiées et aux travailleurs âgés mais aussi de la validation des compétences acquises en dehors du travail (PANIncl. 2003 : 23). Par contre, aucune attention n'est prêtée à la réforme de l'organisation du travail et à la participation, aspects importants de la formation du travailleur par le travail.
- Le volet relatif aux pièges à l'emploi contient une panoplie de mesures telles que la diminution des charges salariales pour les employeurs, le maintien des allocations familiales majorées pendant les 6 premiers mois suivant la reprise du travail ou l'instauration d'un crédit d'impôt individuel remboursable. Mais quelles seront les conséquences globales et durables de ces mesures pour la qualité de l'emploi sachant qu'en règle générale elles pourraient engendrer de nouveaux pièges (par exemple le piège aux bas salaires) ?
- La question de la flexibilisation des conditions d'emploi autres que le salaire est à peine évoquée. Pourtant, c'est un élément crucial de la lutte contre la pauvreté et la précarité sociale.

## 4 Le droit à un logement décent

Le PANIncl 2001-2003 mettait notamment l'accent sur l'amélioration et l'élargissement de l'offre de logements sociaux. On peut observer que les trois Régions ont entrepris des politiques volontaristes (instauration d'un guichet d'inscription unique pour toutes les sociétés de logements sociaux à Bruxelles, intention de construire 15.000 logements sociaux pour 2004 en Flandre et un déblocage d'un milliard d'euros pour la rénovation du parc des logements sociaux en Wallonie, etc.).

Le souci d'améliorer la qualité des logements loués s'est traduit par des initiatives concrètes, dont certaines ont été répercutées dans ce rapport : lutte contre les marchands de sommeil avec création d'un service spécifique en Flandre, adoption d'un code du logement à Bruxelles, mise



en œuvre de plans régionaux relatifs à l'habitat permanent en camping, etc.

Cependant, des mesures annoncées pour faciliter l'accès au secteur privé du marché locatif et davantage protéger le locataire font toujours défaut :

- création annoncée de commissions locatives paritaires au niveau fédéral ;
- avant fin 2001, examen de la loi relative aux baux à loyer en vue d'une adaptation éventuelle axée sur un rapport qualité-prix équitable.

Parmi les «bonnes pratiques», il convient également de souligner l'optimisme excessif des effets décrits quant à l'information préalable et systématique des CPAS sur les demandes d'expulsions : *«assister les familles, rendre leur défense possible et éventuellement encore essayer de négocier ou en tout cas les reloger temporairement»*. (PANIncl. 2001-2003 :47)

La réalité réfute malheureusement un telle observation.

Le PANIncl 2003-2005 témoigne d'un volontarisme accru. Non seulement, il rappelle l'intention d'organiser une conférence interministérielle sur le logement, mais, conformément à l'accord gouvernemental, projette l'activation de deux leviers fédéraux pour faire face à la crise du logement : la loi sur les baux à loyer et la fiscalité.

Les concertations ont démontré l'importance d'une révision en profondeur de la législation sur les baux.

De même, la fiscalité est apparue comme un instrument aux possibilités multiples (transparence, incitation des propriétaires à demander des montants locatifs raisonnables, etc.). C'est pourquoi l'orientation annoncée – *«encouragement de la rénovation des logements existants et de l'accès à un logement propre, principalement pour les personnes*

*ne disposant que de revenus modestes et pour les jeunes*» - en appelle à la prudence. Elle paraît aussi très timide (PANIncl. 2003-2005 :26).

Les propositions émises lors des concertations attestent d'une part, qu'un usage multiple et créatif de la fiscalité s'impose et que d'autre part, l'accès à la propriété n'est pas une alternative à la crise du logement et peut paupériser des catégories de revenus plus modestes, qui par ailleurs, bénéficient peu ou prou de déductions fiscales éventuellement accordées. On soulignera d'ailleurs que dans la première partie<sup>2</sup> du PAN 2003-2005, il est explicitement souligné que : *«Celui qui malgré tout achète manque de moyens pour rénover, ce qui fait qu'il ne parvient pas à améliorer une qualité qui souvent laisse à désirer»* (PAN Incl. 2003-2005 : 4). Par conséquent, on peut se réjouir de l'attention portée à la rénovation, mais il n'est pas certain que sur ce point, la fiscalité permette de dégager des moyens réels chez les bénéficiaires de revenus limités.

De nombreuses propositions émaillent le chapitre logement dans le cadre de la mise en œuvre d'actions prévues à juste titre :

- la facilitation de l'accès au marché locatif privé ;
- le renforcement de la position du locataire ;
- la prévention des expulsions.

La lutte contre les marchands de sommeil et le souhait d'aider les sans abri traduisent une volonté indispensable de réinsérer les plus exclus du droit à un logement décent. Néanmoins, il a été observé que la nécessité de légiférer dans l'urgence sur les «circuits marginaux» du logement exprimait aussi l'absence de mécanismes ou de règles situées plus en amont, et garantissant l'effectivité du droit au logement qu'il convient dès lors, dans le contexte actuel, de restaurer en parallèle. Enfin, il faut rappeler les risques d'effets pervers liés à certaines politiques du logement et à propos desquels les associations ont émis des craintes. Ainsi, la lutte contre les marchands de sommeil et les plans de relogement des résidents permanents en camping ne peuvent avoir d'effet social bénéfique que s'il existe en suffisance des logements décents et financièrement accessibles. A défaut de quoi, on peut

---

<sup>2</sup> Chapitre I : Tendances et défis principaux.

craindre que ce public défavorisé ne vienne grossir les rangs des sans  
abri.

