



## **Avis A.1372**

**AVIS CONCERNANT LE RAPPORT 2016-2017 DU SERVICE DE LUTTE CONTRE LA  
PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION SOCIALE, INTITULE « CITOYENNETE ET  
PAUVRETE »**

**ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU CESW LE 29 juin 2018**

**SOMMAIRE**

Exposé du dossier.....	3
1. Demande d’avis .....	3
2. Rétroactes.....	3
3. Contenu du Rapport.....	4
_Toc518304235	
Avis .....	6
1. Préambule.....	6
2. Considérations générales.....	7
2.1 Pauvreté – inégalités.....	7
2.2 Universalité – sélectivité .....	8
2.3 Responsabilité individuelle et sociétale .....	11
2.4 Egalité /Automaticité d’accès aux droits.....	13
2.5 Accès à l’information/simplification administrative .....	14
2.6 Représentation de la pauvreté.....	14
2.7 Lutte contre les discriminations .....	15
3. Considérations particulières .....	16
3.1 Statut de cohabitant .....	16

## EXPOSÉ DU DOSSIER

### 1. DEMANDE D'AVIS

Le 3 avril 2018, le CESW a été saisi par Monsieur W. BORSUS, Ministre-Président de Wallonie, d'une demande d'avis sur le 9ème Rapport bisannuel (2016-2017) du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, intitulé « Citoyenneté et pauvreté – Contribution au débat et à l'action politiques ».

Cette demande s'inscrit en exécution de l'article 4 § 2 de l'accord de coopération conclu le 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.<sup>1</sup>

Mmes F. DE BOE et M. T. MOREL du Service de lutte contre la pauvreté ont été invités à présenter les grandes lignes de ce rapport devant la Commission Action/Intégration sociale élargie aux Sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère », lors de la réunion du 9 mai 2018.

M. V. BERGER, Conseiller auprès du Ministre-Président a également été invité à participer à cette séance pour une présentation du Plan wallon de lutte contre la pauvreté (PWLP).

### 2. RETROACTES

- En 1994, parution du **Rapport général sur la pauvreté**.
- Depuis 1995, approche concertée entre les différents niveaux de pouvoir sur la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de la **Conférence interministérielle de l'Intégration sociale**.<sup>2</sup>
- Le 5 mai 1998, **accord de coopération** conclu entre l'Etat fédéral, les Communautés et Régions relatif à la **continuité de la politique en matière de pauvreté**.
- Création du **Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale**, placé au Centre pour l'Egalité des chances et la Lutte contre le racisme et chargé notamment de la rédaction d'un rapport bisannuel sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits.

Le rapport a pour objet d'évaluer l'évolution de la pauvreté et la politique menée en la matière et de formuler des recommandations et propositions concrètes. Le rapport doit être rédigé en respectant une méthodologie particulière axée sur le partenariat et le dialogue, notamment avec les organisations représentant les personnes les plus démunies.

<sup>1</sup> L'article 4, §2 de l'accord prévoit que « *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* ».

<sup>2</sup> La Conférence interministérielle de l'intégration sociale et de l'économie sociale est une structure de coopération permanente entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. Elle a pour but de garantir la cohérence des mesures prises en matière de lutte contre la pauvreté. Elle s'est réunie 12 fois depuis sa création en 1995. Le Ministre de l'Intégration sociale préside la Conférence.

- Le présent rapport, le 9<sup>ème</sup> réalisé par le Service de lutte contre la pauvreté, porte sur les années 2016-2017 et aborde plus spécifiquement le thème de la « **Citoyenneté et pauvreté** ».
- Le CESW a rendu quatre avis sur les précédents rapports du Service de lutte contre la pauvreté.<sup>3</sup>

### 3. CONTENU DU RAPPORT

Le 9<sup>ème</sup> Rapport du Service de lutte contre la pauvreté est structuré en 4 chapitres : les trois premiers développent chacun un des piliers de la citoyenneté. Le quatrième chapitre est consacré à un focus sur le droit à un logement décent. La table des matières donne un aperçu du contenu du Rapport :

#### *Introduction*

#### *Chapitre I Être citoyen, c'est être égal en dignité et en droits*

1. Accès égal aux droits
  - 1.1. Effectivité des droits de l'homme
  - 1.2. Conditionnalité accrue des droits
  - 1.3. Causes de nonaccès aux droits
  - 1.4. Accès aux droits en l'absence de logement reconnu
  - 1.5. En guise de conclusion: accès aux droits et engagement politique
2. Mesures spécifiques pour droits universels
  - 2.1. Corrections sociales ou droits de second rang?
  - 2.2. Délimitation de catégories
  - 2.3. Effectivité d'une politique catégorielle
  - 2.4. En guise de conclusion: égalité et équité

#### *Chapitre II Être citoyen, c'est être libre dans l'exercice des droits et responsabilités*

1. Droit au respect de la vie privée
  - 1.1. Contrôle permanent
  - 1.2. Lutte contre la fraude sociale aux allocations
  - 1.3. Accès par des tiers à des données personnelles
  - 1.4. Accès à ses propres données
  - 1.5. Administration des biens et/ou de la personne
  - 1.6. En guise de conclusion : respect de la vie privée, élément essentiel de la citoyenneté et de la politique de lutte contre la pauvreté
2. Cohabitation avec les personnes de son choix
  - 2.1. Réglementation complexe
  - 2.2. Cohabitation sanctionnée
  - 2.3. Un cohabitant n'est pas l'autre
  - 2.4. Solidarité et individualisation des droits
  - 2.5. En guise de conclusion : protection sociale suffisante pour tous

<sup>3</sup> A. 651 relatif au Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adopté par le Bureau le 21 janvier 2002, A.735 relatif au Second Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adopté par le Bureau le 19 avril 2004, A.1206 relatif au 7<sup>ème</sup> Rapport du Service de lutte contre la pauvreté intitulé « Protection sociale et pauvreté », adopté par le Bureau le 6 janvier 2015 et A.1275 relatif au Rapport 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté intitulé « Services publics et pauvreté », adopté par le Bureau le 25 avril 2016.

### *Chapitre III Être citoyen, c'est pouvoir assumer des responsabilités*

1. Participation à la société
  - 1.1. Participation à la vie sociale
  - 1.2. Participation à la vie associative
  - 1.3. Participation aux processus politiques
  - 1.4. En guise de conclusion : atteinte aux droits civils et politiques
2. Rôle de parent
  - 2.1. Importance de la famille
  - 2.2. Parent dans des conditions difficiles
  - 2.3. Responsabilité des pouvoirs publics pour soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités
  - 2.4. Reconnaissance des parents comme premiers responsables de l'éducation
  - 2.5. En guise de conclusion : parentalité, citoyenneté aussi ?

### *Chapitre IV Focus : droit à un logement décent*

1. Déficit de logements accessibles financièrement et de bonne qualité
  - 1.1. Accessibilité financière
  - 1.2. Qualité
  - 1.3. Immeubles vacants et occupation
  - 1.4. Formes 'alternatives' Demeures mobiles
2. Mécanismes d'exclusion sur le marché du logement
  - 2.1. Sélection et discrimination
  - 2.2. Expulsions pour causes d'insalubrité
3. Accompagnement dans l'accès au et le maintien dans le logement
  - 3.1. Accompagnement dans l'accès au logement
  - 3.2. Accompagnement au maintien dans le logement
  - 3.3. Médiation en cas de conflits locatifs
  - 3.4. Aides à l'accès à la propriété
4. Vers un droit effectif au logement
5. En guise de conclusion : aller vers un mieux

*Conclusion "Et maintenant, que va-t-il se passer ?"*

## Avis

Sur proposition de la Commission AIS élargie aux Sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère », le CESW rend l'avis suivant.

### 1. PREAMBULE

Le CESW a examiné avec attention le 9<sup>ème</sup> Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale qui est consacré au thème « Citoyenneté et pauvreté ». Le Conseil confirme l'importance qu'il avait déjà soulignée dans ses précédents avis<sup>4</sup>, d'une **réflexion récurrente et approfondie** sur la problématique «pauvreté», enjeu sociétal majeur qui engage la responsabilité collective. Le choix thématique adopté dans le présent Rapport, qui met en évidence différents piliers de la citoyenneté lui paraît pertinent.

Le Conseil note que le Rapport aborde 3 chapitres différents « *indissociables et interchangeable* représentant des piliers de la citoyenneté » et développe un focus particulier sur le droit à un logement décent.<sup>5</sup> Il prend acte du fait que, compte tenu de l'ampleur du champ de réflexion, les auteurs du rapport ont dû faire des choix, ce qui explique que certains thèmes importants comme l'enseignement, n'ont pu être traités.

Le CESW souligne que le Rapport dégage une philosophie, des principes et valeurs destinés à guider l'action politique. Il apparaît que plusieurs matières évoquées pour illustrer et alimenter le propos relèvent tant des compétences des entités fédérées que de l'Etat fédéral. Le Rapport indique que « *grâce à son caractère interfédéral, le Service est en position de structurer les échanges à partir des expressions de terrain, sans devoir tenir compte a priori des niveaux de compétence concernés, et de formuler des recommandations renforçant la cohérence de la lutte contre la pauvreté* ». <sup>6</sup>

A cet égard, le Conseil rappelle en effet « *la nécessité de développer une approche transversale de la pauvreté, y compris au niveau régional, et d'adopter une action centrée sur les causes et pas seulement sur les symptômes de cette réalité* »<sup>7</sup>. Il convient surtout, au-delà des considérations méthodologiques et déclarations d'intentions, que les divers rapports, plans et concertations menés en cette matière engendrent « *des actions spécifiques ayant un impact concret sur les réalités quotidiennes des personnes en situation de précarité ou risquant d'y basculer* ». <sup>8</sup>

L'accord de coopération prévoit une procédure de suivi des rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté, dont l'intention est d'« *investir autant d'énergie dans le suivi du Rapport que dans sa préparation et sa rédaction* » sachant que « *les attentes des participants vis-à-vis des responsables politiques (gouvernements et administrations, parlements) sont immenses* ».

Le Rapport formule des recommandations générales ou plus précises selon les thématiques abordées, l'intention étant de susciter un passage à l'acte sur le plan politique, notamment au niveau wallon.

<sup>4</sup> A. 651, A.735, A.1206 et A. 1275, op. cit.

<sup>5</sup> Les 3 piliers étant « Etre citoyen c'est, être égal en dignité et en droits, être libre dans l'exercice des droits et responsabilités, pouvoir assumer ses responsabilités ». In Rapport bisannuel 2016-2017 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale « Citoyenneté et pauvreté – Contribution au débat et à l'action politiques », p.3

<sup>6</sup> Cf. Rapport bisannuel, op. cit., pp. 3-4.

<sup>7</sup> Cf. Avis A.1206 relatif au 7<sup>ème</sup> Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, adopté par le Bureau le 6 janvier 2015, p. 7.

<sup>8</sup> Plan wallon 2015-2019 de lutte contre la pauvreté, p.4.

A cet égard, le Conseil demande la convocation de la **Conférence interministérielle de l'intégration sociale** dans les meilleurs délais. Il souligne l'importance de ce lieu décisionnel et invite le Gouvernement wallon à donner l'impulsion de cet échange, d'autant plus que la présidence en est assurée par la Wallonie pour l'instant.

Le Plan wallon de lutte contre la pauvreté 2017-2019, tel que modifié suite au rapport semestriel et à la note stratégique du Gouvernement wallon du 1<sup>er</sup> mars 2018, développe une série de pistes concrètes d'action.

**Le CESW indique qu'il va rendre conjointement au présent avis, un avis d'initiative sur le Plan wallon, à la lumière des recommandations formulées dans le Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.**

## **2. CONSIDERATIONS GENERALES**

### **2.1 Pauvreté – inégalités**

Le CESW relève que les actions réalisées à différents niveaux en matière de « *lutte contre la pauvreté* » ne doivent pas masquer les inégalités à l'origine des situations de pauvreté. On peut s'interroger sur le fait que les personnes pauvres deviennent un « *objet d'étude* » alors que leur situation peut être également perçue comme une conséquence de certaines politiques menées.

Comme il l'a souligné à de multiples reprises dans ses avis antérieurs,<sup>9</sup> « *le CESW fait d'emblée remarquer que la question de la pauvreté est indissociable du niveau d'activité économique du pays et de la Région wallonne, qui conditionne la production des richesses et la répartition de celles-ci au sein de notre société, garantissant à chacun des conditions de vie décentes et dignes.*

*Les Interlocuteurs sociaux wallons rappellent l'ampleur des mécanismes de solidarité et de redistribution des revenus qui existent dans notre pays et soulignent l'importance de la contribution du plus grand nombre à la production de richesses par le biais de l'emploi.*

*Tout en rappelant le contexte plus global dans lequel s'inscrivent son fondement et son financement, les Interlocuteurs sociaux ont d'ores et déjà souligné<sup>10</sup> le rôle de la sécurité sociale fédérale qui, par les mécanismes d'assurance et de solidarité qu'elle établit, constitue un instrument de prévention et un rempart efficace contre la pauvreté. Un système de sécurité sociale fédérale durable, adapté aux évolutions de la société et dont le financement structurel est garanti, doit continuer à produire ses effets ».*

Dans son avis A.1206, le CESW relevait que, si le système de protection sociale belge s'est révélé performant pour contenir la progression du taux de pauvreté du pays comparativement à d'autres Etats européens, il n'en connaît pas moins des évolutions politiques et sociales importantes susceptibles de mettre à mal son efficacité.

A cet égard, le rapport mentionne notamment : « (...) le creusement des inégalités dans différents domaines de la vie sociale, des évolutions sociétales telles que le vieillissement de la population et les nouvelles compositions familiales, évolutions qui ont pour effet de mettre à l'avant-plan la question du financement de la sécurité sociale ». <sup>11</sup> Le rapport pointe également des questions cruciales telles

<sup>9</sup> A. 651, A.735, A.1206 et A. 1275, op. cit.

<sup>10</sup> Cf. Avis CCE-CNT n°1375 du 27 novembre 2001 – Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté – premier rapport bisannuel.

<sup>11</sup> Cf. 7<sup>ème</sup> Rapport sur la pauvreté, Introduction, p.11.

que « (...) la tendance à une plus grande conditionnalité et à l'activation dans les régimes de sécurité sociale et d'assistance sociale, ainsi que le phénomène du non-recours aux droits (« non take up ») ».  
12

*Le CESW estime que le droit fondamental à la protection sociale reste un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté. En effet, on constate que dès que l'on met en place des mécanismes qui diminuent les droits cela génère le plus souvent de la pauvreté ».*

Dans son avis A.1275, le CESW notait « que le Service de lutte contre la pauvreté, après avoir traité dans son précédent rapport le thème de la protection sociale aborde celui des **services publics comme mécanisme important de protection contre la pauvreté**. Relevons que, dans le rapport, les services publics visent à la fois les missions de service public et les acteurs chargés de les mettre en œuvre, ces derniers étant entendus au sens large c'est-à-dire incluant les acteurs à qui des autorités publiques confient des missions de service public ».

Le CESW insistait sur le rôle préventif des services publics à l'égard des plus démunis et soulignait « qu'il peut paraître contradictoire de développer des plans ou des actions de lutte contre la pauvreté si cela s'accompagne parallèlement d'un désinvestissement dans les services publics ou de politiques publiques susceptibles d'engendrer à leur tour de la pauvreté. Il se montre sensible à la recommandation du rapport qui suggère de considérer les dépenses de service public comme des investissements plutôt que des coûts<sup>13</sup>, dans la mesure où une **action préventive** à l'encontre de la précarisation de personnes cumulant difficultés sociales et/ou sanitaires permet d'éviter des interventions plus lourdes et plus coûteuses par la suite. (...) Il convient dès lors de s'interroger sur **l'efficacité des services publics**, en particulier **à l'égard de ce public fragilisé**, notamment les jeunes et les familles isolées. En effet, le rapport mentionne de nombreux exemples attestant que les personnes en situation de grande pauvreté ou de précarité n'ont plus accès à ces droits fondamentaux ou ne se considèrent même plus comme sujets de droits, ce qui paraît interpellant (ex. difficultés d'accès à la justice, à la culture, aux services d'accueil de la petite enfance, aux soins de santé, à l'emploi ou encore à l'énergie et l'eau) ».

**Le CESW réaffirme que l'accès effectif aux droits fondamentaux par le recours aux services publics et à la protection sociale reste un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.**

## **2.2 Universalité – sélectivité**

Le CESW a pris connaissance avec intérêt des réflexions émises concernant le juste équilibre à trouver entre les mesures universelles et sélectives. En effet, les mesures sélectives dites aussi ciblées ou catégorielles à l'égard de certains publics, sont destinées à compenser des mesures universelles insuffisantes pour enrayer les inégalités, mais elles ne présentent pas que des avantages. L'accroissement de la sélectivité, de la conditionnalité, du contrôle et des sanctions, la stigmatisation et la déresponsabilisation des personnes, le risque de concurrence entre divers groupes cibles, sont cités notamment dans le Rapport comme autant d'éléments risquant de faire perdre de vue l'objectif final de ces mesures qui est de garantir l'effectivité des droits.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Rapport bisannuel 2014-2015 du Service de lutte contre la pauvreté, page 185.



## Allocations familiales

Le CESW souligne que les allocations familiales constituent un bon exemple de ce principe de « *sélectivité dans le cadre de l'universalité* ». Le système des allocations familiales fonctionne sur un principe d'universalité : « *un enfant est égal à un enfant* ». Cependant, on ajoute des mesures spécifiques (sélectivité) car, dans les faits, les enfants ne vivent pas tous dans les mêmes conditions et ne sont donc pas égaux.

Notons que les positions sont toutefois nuancées, voire divergentes entre les différents acteurs sur l'opportunité de renforcer plus ou moins la fonction redistributive des allocations familiales. Certains estiment que le dispositif d'allocations familiales qui sera d'application en Wallonie aurait pu servir de levier dans la lutte contre la pauvreté, en optant pour un système permettant davantage de compenser les inégalités, sachant qu'un enfant sur 4 en Wallonie vit dans une famille en situation de pauvreté. D'autres sont favorables aux dispositions envisagées dans le futur modèle wallon et soulignent les éléments correcteurs introduits dans le dispositif (suppléments sociaux, familles nombreuses, familles monoparentales, enfants orphelins ou en situation de handicap, etc.).

Le CESW rappelle certaines remarques qu'il avait formulées dans son avis sur la note cadre du Gouvernement wallon relative au futur modèle wallon d'allocations familiales ainsi que dans son avis sur la note cadre relative au circuit de paiement des allocations familiales.<sup>14</sup>

### *Les revenus des ménages et la lutte contre la pauvreté infantile*

*Le Conseil est favorable à la prise en compte des revenus des ménages pour déterminer les suppléments auxquels les familles peuvent prétendre, ceci dans une optique de renforcement du soutien aux familles les plus fragilisées et de lutte contre la pauvreté infantile. Il soutient, par exemple, l'instauration de deux tranches de revenus dans l'octroi des divers suppléments sociaux, ce qui permet d'atténuer les effets de seuil. Il approuve également l'exception prévue au principe général du mécanisme de transition (prévoyant que les enfants nés avant l'entrée en vigueur du nouveau régime restent soumis aux règles de l'ancien régime) permettant aux travailleurs aux revenus les plus faibles (ménages aux revenus inférieurs à 30.000 €) de bénéficier, pour leurs enfants nés sous l'ancien modèle, des suppléments sociaux auxquels ils n'ont pas droit actuellement car réservés aux seuls chômeurs, (pré)pensionnés, invalides. Il estime que cela permettra de rectifier une injustice sociale et d'atténuer les situations discriminatoires et les pièges à l'emploi.*

### *L'analyse prospective*

*Le Conseil recommande notamment d'investiguer davantage sur le nombre de familles relevant des différentes catégories de revenus. Compte tenu de l'évolution alarmante de la pauvreté en Wallonie, et particulièrement de la pauvreté infantile, il demande qu'une analyse plus approfondie du modèle d'allocations familiales sur la réduction de la pauvreté soit réalisée à l'AViQ et/ou à l'IWEPS.*

*Dans le même ordre d'idées, il suggère que l'on appréhende le risque de « non recours au droit » qui pourrait s'accroître à la mise en place du nouveau modèle d'allocations familiales. En effet, le choix d'une caisse d'allocations familiales relèvera désormais de l'allocataire et non plus de l'employeur. La liberté de choix garantie pour toutes les familles implique la suppression de l'affiliation automatique de certaines catégories de bénéficiaires à la caisse publique. Il conviendra d'avoir une attention particulière concernant l'identification des familles les plus fragilisées qui pourraient prétendre à divers suppléments (suppléments sociaux, pour familles monoparentales ou nombreuses, taux spécifiques pour enfants présentant une affection) mais seraient en défaut d'en faire la demande en raison de difficultés administratives.*

<sup>14</sup> Extraits de l'avis A.1337 relatif à la note cadre concernant le futur modèle wallon d'allocations familiales, adopté par le Bureau le 24 avril 2017 et de l'avis A.1338 relatif à la note cadre du GW concernant le circuit de paiement des allocations familiales, adopté par le Bureau le 8 mai 2017.

### *Les suppléments sociaux*

*Le CESW approuve le choix opéré par le Gouvernement wallon de prévoir des suppléments sociaux complémentaires au taux forfaitaire de base, pour les familles qui en ont le plus besoin. Il conviendra néanmoins d'affiner la typologie des familles visées par ces dispositions, afin de prendre en compte la diversité des configurations familiales atypiques qui peuvent se présenter à l'heure actuelle.*

*Le Conseil recommande également de diligenter une analyse d'impact sur la pauvreté et des effets distributifs du nouveau système d'allocations familiales, à l'instar des études menées en ce sens pour la Communauté germanophone. Il s'agit de mesurer l'importance des dispositions envisagées en termes de prévention pour les familles présentant un risque élevé de pauvreté.*

### *Les missions complémentaires de la caisse publique*

*Le CESW prend acte de la mission complémentaire attribuée à la caisse publique de détecter les enfants pour lesquels aucun droit n'a été sollicité par la famille. Il estime en effet essentiel de procéder à un screening attentif des situations où le droit aux allocations familiales n'aurait pas été activé, afin que le nouveau système n'entraîne pas un renforcement du phénomène de « non take-up » (non-recours aux droits). A cet effet, le Conseil considère qu'il est important que la caisse publique puisse relayer auprès du régulateur l'information concernant le profil des enfants pour lesquels le « non-recours au droit » a été constaté et formuler toutes recommandations utiles sur les causes engendrant ces situations.*

### **Mesures catégorielles**

Le Rapport précise que « *Les publics cibles d'une politique catégorielle sont généralement délimités sur la base de leur statut ou de leurs revenus. Leur statut peut être lié à la situation dans laquelle ils se trouvent (...), à une allocation qu'ils perçoivent (...) ou à une caractéristique personnelle (...)* ». <sup>15</sup>

Le CESW souligne que les mesures de lutte contre la pauvreté ciblant les caractéristiques liées aux personnes, ne doivent pas faire perdre de vue l'objectif final de garantir l'effectivité des droits pour tous. L'accent devrait ainsi porter sur les causes et les mesures structurelles à mettre en œuvre pour une société plus inclusive.

Le CESW recommande, à tout le moins, aux responsables politiques d'accorder une attention particulière aux effets indirects engendrés par les politiques catégorielles et leur suggère de s'appuyer sur les recommandations du Rapport en la matière : harmonisation et objectivité des conditions d'octroi, critères progressifs et combinés, prise en compte de la multidimensionnalité, de la durée et de l'intensité de la situation de pauvreté, etc. <sup>16</sup>

Il souligne, en outre, l'absence de mesures spécifiques à l'égard de certains publics en difficultés, faute d'indicateurs pertinents permettant de les cibler. Il évoque, par exemple, la problématique des personnes prostituées, lesquelles sont indépendantes mais ne bénéficient d'aucun statut et donc n'ont pas de moyen de déclarer leurs revenus dans le cadre de l'obtention de droits (accès au logement, etc.).

---

<sup>15</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., p.28.

<sup>16</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., p.31.

## 2.3 Responsabilité individuelle et sociétale

Le Rapport souligne que « *A une époque où la tendance est à la responsabilisation individuelle de la personne en situation de pauvreté, une approche uniquement axée sur les droits et devoirs des individus n'est pas suffisante. Il est principalement de la responsabilité des pouvoirs publics et de la société de corriger les erreurs systémiques qui poussent ou maintiennent les personnes dans la pauvreté* ». <sup>17</sup>

En lien avec le point précédent, le CESW rappelle que les mesures de lutte contre la pauvreté ciblant des publics spécifiques ne doivent pas dédouaner les pouvoirs publics de mener une politique globale empêchant le renforcement des inégalités. Il confirme les recommandations qu'il avait formulées dans ses avis antérieurs à cet égard (cf. supra). <sup>18</sup>

### *Une vision transversale pour éviter les effets neutralisateurs*

Le Conseil soulignait « *les effets potentiels de vases communicants entre les différents volets de la sécurité sociale. Par exemple, des dispositions prises concernant l'augmentation de la durée de la carrière auront vraisemblablement des effets à terme sur les dispositifs des soins de santé ou d'invalidité. Les progrès réalisés en matière d'accès aux soins peuvent être neutralisés par la situation socio-économique dégradée des ménages, etc.* ». Il estimait donc « *important d'anticiper les effets des politiques l'une sur l'autre et d'en mesurer les coûts potentiels, de conserver une vision résolument transversale afin de débusquer les multiples impacts possibles en termes de pauvreté* ». <sup>19</sup>

On peut relever, par exemple, la contradiction de mener des efforts en matière de lutte contre le surendettement ou de prévention de la santé (tabagisme, alcoolisme) et, par ailleurs, d'encourager certaines pratiques de consommation (ex. paris sportifs, sponsoring).

Le CESW restait « *soucieux que le Service de lutte contre la pauvreté, en tant que centre interfédéral, mette en évidence, dans le rapport, les articulations existantes ou à renforcer entre l'action de l'Etat fédéral et celle des entités fédérées en matière de lutte contre la pauvreté* ». Le Conseil soulignait « *qu'un **catalogue des bonnes pratiques** peut se révéler utile à cet égard, les expériences menées dans l'une ou l'autre région pouvant engendrer des enseignements intéressants lors de la mise en place de politiques similaires* ». <sup>20</sup>

### *Le test d'impact pauvreté*

A cet égard, le CESW avait noté « *avec satisfaction la mise en place, à l'initiative du Service de lutte contre la pauvreté, d'un **groupe de travail sur le « test d'impact pauvreté »** avec des représentants des différentes entités du pays* ». <sup>21</sup> Ce travail avait pour objectif de faire un état des lieux des initiatives existantes dans les Régions et Communautés et d'aboutir autant que possible à des recommandations communes. Le secrétariat du Conseil a participé aux travaux de ce GT qui devraient prochainement déboucher sur une note de synthèse. Celle-ci sera examinée avec intérêt par le CESW qui ne manquera pas de transmettre ses suggestions en la matière au Gouvernement wallon, le cas échéant.

Enfin, le CESW encourage les initiatives permettant de favoriser la prise de conscience d'une **responsabilité sociétale** en la matière, à différents niveaux (ex. sensibilisation des employeurs et des

<sup>17</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., p.2.

<sup>18</sup> Cf. A.1206, op. cit., p. 7 et A.1275, p.8.

<sup>19</sup> Cf. A.1206, op. cit., p.7.

<sup>20</sup> Cf. A.1275, op. cit., p.8.

<sup>21</sup> Cf. A.1275, op. cit., p.8.

administrations à la problématique de la pauvreté). Il suivra avec attention les démarches entamées en ce sens au niveau wallon.

## 2.4 Egalité /Automaticité d'accès aux droits

Le Rapport consacre un chapitre entier à l'accès égal aux droits et développe les causes de non-accès aux droits. Il souligne ainsi que « *Les causes de non-accès aux droits sont multiples, il est crucial de les prendre toutes en considération si l'on veut diminuer ce phénomène et l'éradiquer* ». <sup>22</sup>

Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de poursuivre la recherche quantitative et qualitative sur l'ampleur du non-accès aux droits en Belgique, en prenant aussi en compte les expériences et analyses des personnes en situation de pauvreté.

Le CESW indique que certaines études approfondies ont déjà été menées ou sont en cours de réalisation sur le sujet. <sup>23</sup> Il suggère aux autorités d'en examiner attentivement les enseignements.

Par ailleurs, le Conseil soutient les recommandations du Rapport aux autorités politiques, sur ce thème :

- « *Accorder une très grande attention à l'information relative aux droits et à la qualité de celle-ci en rappelant dans les textes législatifs l'obligation d'informer les ayants droit potentiels* ».
- « *Prévoir dans les textes une évaluation régulière du public atteint mais surtout non encore atteint par l'information et de prendre les mesures nécessaires pour atteindre tous les ayants droit potentiels. La collaboration des acteurs de terrain, personnes en situation de pauvreté et professionnels chargés de la mise en œuvre des droits, est cruciale à cet égard* ». <sup>24</sup>

Le Conseil considère en effet que la prévention du « *non-recours aux droits* » constitue un enjeu déterminant dans la lutte contre la précarité. Beaucoup de personnes n'ont pas réellement accès à l'information ou elles ignorent l'information. En outre, il apparaît que le fait de devoir justifier sa situation financière ou familiale pour accéder à certains droits fondamentaux peut accentuer le phénomène du « *non-recours aux droits* ». Le Conseil recommande de privilégier autant que possible l'automatisme des droits en s'appuyant sur les bases de données authentiques. Il convient, à tout le moins, d'éviter la multiplication de démarches administratives récurrentes (respect du principe du « *only once* ») et de veiller à communiquer de manière compréhensible et didactique. En effet, il ne suffit pas d'instaurer de nouveaux droits ou d'en consolider certains sur le plan juridique. Encore faut-il s'assurer que ces droits seront effectifs pour tous les citoyen-ne-s, ce qui suppose une attitude proactive et une communication adaptée de la part des pouvoirs publics.

<sup>22</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., p.10.

<sup>23</sup> Mentionnons notamment :

- « *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise – rapport thématique 2016* », Laurence NOEL, Observatoire de la Santé et du Social de Bxl-Capitale, 2017, 164p.
- « *Lutter contre la pauvreté en favorisant le recours aux mesures sociales par les ménages et les entreprises* », Universiteit Antwerpen, Ulg, Bureau fédéral du Plan et SPF Sécurité sociale – 15.12.2015-15.03.2020.

<sup>24</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., p.12.

## 2.5 Accès à l'information/simplification administrative

Le CESW recommande ainsi aux pouvoirs publics de veiller à garantir un accès effectif à l'information pour les publics plus fragilisés. Beaucoup de moyens sont investis dans les supports numériques alors que certaines personnes consultent peu ou mal ce type de canaux d'information, surtout en ce qui concerne les politiques sociales. Le Conseil mentionne, par exemple, certaines demandes d'aide introduites en version « papier » traitées après celles introduites sur support numérique, ce qui constitue une procédure discriminatoire à l'encontre des citoyens moins familiarisés aux moyens technologiques. Les mesures prises en matière de simplification administrative peuvent avoir leur revers. Il faut donc veiller à ce que le processus constitue une amélioration non seulement pour l'administration elle-même mais surtout pour l'utilisateur, en particulier lorsqu'il s'agit d'un public en situation précaire.

Le Conseil ajoute qu'il faut dès lors réfléchir aux lieux et moyens d'information les plus pertinents permettant d'atteindre les publics plus fragilisés : guichets sociaux centralisés, supports adaptés et contacts personnalisés avec les bénéficiaires, implication des acteurs de première ligne, information systématique sur les aides spécifiques, réponse aux questions concrètes des usagers. Le Conseil souligne que cet enjeu est en lien avec la problématique du non-recours aux droits (ex. APA davantage activée en Flandre qu'en Wallonie).

## 2.6 Représentation de la pauvreté

Le Rapport épingle un autre aspect fondamental permettant d'asseoir la citoyenneté : la reconnaissance, traitée comme un thème transversal aux autres piliers de la citoyenneté. Le Rapport souligne que *« Au-delà des privations matérielles et sociales, les personnes en situation de pauvreté souffrent énormément du manque de reconnaissance qu'elles subissent de la part d'une société qui les considère comme 'nuls', incapables de prendre leur vie et celle de leur famille en mains. (...) Le présent Rapport sert aussi à combattre ces préjugés, dans la mesure où il est notamment destiné aux services et organisations censés accompagner les personnes en situation de pauvreté vers une vie meilleure. Un soutien apporté par des décideurs, des professionnels ou des concitoyens conscients de ces préjugés comblerait au moins partiellement le déficit de considération dont font l'objet les personnes pauvres »*.<sup>25</sup>

Le CESW partage cette préoccupation et indique que, au vu de certaines expériences de terrain, il convient d'être particulièrement attentif à adopter une approche déontologique évitant la stigmatisation des personnes pauvres (cf. stéréotypes, apitoiement). Cette réflexion s'applique tant aux professionnels eux-mêmes, qui ne sont pas à l'abri de tout préjugé, qu'aux acteurs bénévoles nécessitant un encadrement solide par les professionnels (supervision, formation continue). Il s'agit de bien délimiter le rôle spécifique et le champ d'action respectif des bénévoles et des professionnels, afin de garantir la qualité de la prestation fournie. Le CESW suggère dès lors que les recommandations formulées au pouvoir politique en la matière s'adressent également aux intervenants du secteur public et du secteur associatif, afin d'agir sur les représentations de la pauvreté. D'une manière générale, le CESW souligne l'importance de la professionnalisation des métiers et services s'adressant à ce public particulièrement vulnérable. Il pointe l'action positive que pourraient exercer des professionnels ou des bénévoles ayant eux-mêmes connu la pauvreté et l'exclusion pour faire progresser ces représentations.

<sup>25</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., p.3.

## 2.7 Lutte contre les discriminations

Le Conseil rappelle qu'il existe un arsenal juridique étoffé en ce qui concerne la lutte contre certaines formes de discrimination, que ce soit en matière d'emploi, d'accès au logement ou à la formation, etc.<sup>26</sup> Toutefois, malgré ces dispositions formelles, des discriminations subsistent dans la réalité, notamment à l'encontre des personnes les plus démunies.

L'avant-projet de décret modifiant le décret wallon du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 29 mars 2018, prévoit d'ajouter la « *condition sociale* »<sup>27</sup> aux formes de discrimination reconnues<sup>28</sup> et envisage les cas de « *discriminations multiples* ».

Le CESW souligne en effet que ce sont parfois des conditions cumulées qui font basculer certaines personnes dans des situations précaires (personnes d'origine étrangère, femmes, etc.).

Le Rapport développe dans son chapitre 4 consacré au droit à un logement décent, les mécanismes d'exclusion sur le marché du logement en raison d'une sélection et d'une discrimination sur base de la provenance du revenu.<sup>29</sup>

Par ailleurs, des analyses attestent des facteurs discriminants apparaissant dans certaines offres d'emploi relayées par les opérateurs publics de placement. Les conditions exigées pour la fonction d'aide-ménagère en offrent un exemple : adresse e-mail et permis de conduire, contrats à temps partiel et revenus faibles, plans d'embauche, etc. Cela illustre le fait que l'accès à l'emploi pour les personnes fragilisées peut s'avérer compliqué. L'emploi est souvent mentionné comme la solution permettant aux personnes de sortir de leur situation précaire. Il convient toutefois de mener une réflexion sur le type d'emplois proposés, au risque sinon de rater l'objectif visé, en lien avec la problématique des travailleurs pauvres.

---

<sup>26</sup> - Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;  
 - Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.  
 - Directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail;  
 - Directive 76/207/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, telle que modifiée par la Directive 2002/73/CE;  
 - Directive 2004/113/CE mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès des biens et services et la fourniture de biens et services.  
 - Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes.  
 - Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.  
 - Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie.  
 - Loi du 10 mai 2007 adoptant le code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

<sup>27</sup> Art.3, 3° modifié du décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination. Il s'agit d'un ajout dans les formes de discrimination reconnues, la « *condition sociale* » renvoyant à des situations plus larges que la seule situation patrimoniale. Selon le commentaire de l'article, la condition sociale est ajoutée à l'origine sociale, pour tenir compte, par exemple, des situations visant les personnes sans-abri, demandeuses d'emploi ou encore qui ont un passé judiciaire. Cf. l'avis rendu récemment par le CESW à ce sujet, pour de plus amples explications (A.1366 concernant l'avant-projet de décret modifiant le décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, adopté par le Bureau le 14 mai 2018).

<sup>28</sup> Pour rappel, les critères protégés au sens du décret du 6 novembre 2008, art.4, 5°, sont : « *la nationalité, une prétendue race, la couleur de la peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le sexe et les critères apparentés que sont la grossesse, l'accouchement et la naissance ou encore le transsexualisme et le changement de sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale* ».

<sup>29</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., pp 106-107.

### 3. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

#### 3.1 Statut de cohabitant

Le Rapport souligne que « *Pour les personnes en situation de pauvreté, le 'statut cohabitant' constitue une des plus grandes violations de leur liberté de citoyen* ». Il met en évidence la diversité de situations auxquelles cela renvoie mais également la nature diverse et complexe des réglementations impactant la question de la cohabitation.<sup>30</sup>

Concernant le statut de cohabitant, le Conseil constate que la question est dénoncée depuis de nombreuses années par les associations de terrain. Celles-ci insistent sur le fait que ce statut renforce le mécanisme d'appauvrissement, à de multiples niveaux (INAMI, pensions, chômage, etc.). Elles appellent une décision politique permettant de changer radicalement les choses, estimant qu'il n'est pas tolérable que les personnes soient acculées au mensonge pour une question de survie.

Le CESW mentionne la matinée de réflexion qui a eu lieu le 19 avril 2018 à l'initiative du Sénat sur la problématique de l'individualisation des droits et le statut de cohabitant. On a évoqué un manque d'analyse scientifique, légistique et budgétaire sur la question, qui permettrait d'étayer les positions de principe. Le Service de lutte contre la pauvreté confirme qu'il serait utile notamment de mener une étude permettant d'objectiver la part du coût et des bénéfices du statut de cohabitant, à court terme et long terme. Le Service a signalé qu'il allait élaborer une question de recherche à ce propos.

**Le CESW plaide pour un approfondissement de la question en ce sens, afin d'éclairer au mieux la décision politique. Toutefois, il indique qu'il conviendra, dans un délai à déterminer, de passer de la réflexion à la décision, quitte à instaurer un phasage dans les changements à effectuer.**

Force est de constater, en effet, que les lois élaborées au fil du temps impliquant ce statut de cohabitant n'ont pas été construites en fonction des réalités sociologiques d'aujourd'hui. Il conviendrait d'étoffer le panorama des types de cohabitation existant à l'heure actuelle (ex. familles recomposées, cohabitation entre frères et sœurs, etc.). En effet, la structuration des ménages est très variable, ce que l'on constate lors des enquêtes sociales établies par les Services d'aide aux familles et aux aînés (SAFAs) notamment. Il apparaît que le modèle socio-économique auquel l'on se réfère ne correspond plus à la réalité des ménages d'aujourd'hui. Il convient de sortir de ce schéma dominant pour construire d'autres approches reflétant les situations nouvelles et complexes ainsi que les solidarités intergénérationnelles et intrafamiliales existantes.

Le Conseil demande, à tout le moins, que ce dossier soit prioritaire dans l'évaluation du suivi du Rapport, afin que l'on puisse formuler des recommandations plus concrètes dans le cadre de l'élaboration du prochain Rapport.

Enfin, le Conseil relève que les récentes dispositions du Gouvernement wallon en matière de co-location, ont entraîné une certaine confusion dans le chef des usagers. Certains interprètent cela comme une autorisation de co-habitation sans perte de droits, ce qui risque de les placer dans des difficultés financières insoupçonnées. Le CESW invite le Gouvernement wallon à clarifier le message à l'attention de la population à cet égard.

---

<sup>30</sup> Cf. Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, op.cit., pp 48-50.