

Troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté : un peu de bruit pour pas grand-chose ?

Yves Martens (CSCE) – décembre 2016

La secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté, Elke Sleurs (N-VA), a présenté un plan très peu consistant et dont les rares éléments concrets sont plus que discutables.

Sur proposition de la secrétaire d'état à la Lutte contre la Pauvreté Elke Sleurs, le Conseil des ministres a approuvé le 20 juillet 2016 le troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2016-2019). Nous en avons analysé le texte, disponible sur le site web du SPP Intégration sociale.¹

« Réalisme » et « limites budgétaires »

« La lutte contre la pauvreté est un domaine qui transcende toutes les compétences et tous les domaines politiques, non seulement au niveau du Gouvernement fédéral, au sein duquel la secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté est chargée d'une tâche de coordination, mais également au niveau des communautés et des régions. Tous les pouvoirs publics de notre pays sont impliqués dans la lutte contre la pauvreté, il en va de même pour tous les autres acteurs actifs dans le domaine social. » Telle est l'introduction consensuelle du Troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Mais les bémols arrivent très vite, au cas où certains s'enthousiasmeraient : *« Pendant la législature de ce gouvernement, les actions concrètes se baseront sur un timing réaliste. Le contexte budgétaire joue également un rôle. »*

Quid des femmes ?

Au-delà de ces généralités, Elke Sleurs ose terminer son introduction par ces propos qui ne manqueront pas de faire sursauter les observateurs et a fortiori les observatrices : *« La secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté s'est engagée dans le plan fédéral gendermainstreaming pour intégrer la dimension de genre dans ce plan de lutte contre la pauvreté. La dimension de genre s'appuie sur l'identification des différences concrètes qui existent entre les femmes et les hommes en matière de pauvreté et la prise en compte de celles-ci lors de la mise en place d'une politique en la matière. Les études du Bureau du plan, du Comité d'étude sur le vieillissement et du centre d'expertise des pensions démontrent que toute une série de mesures prises par ce Gouvernement fédéral bénéficient également en particulier aux femmes. Grâce à la réforme des pensions, le fossé se réduit entre les pensions moyennes des hommes et des femmes. Le risque de pauvreté chez les femmes se réduit en outre grâce à une participation accrue au marché du travail. »* Or, non seulement les mesures prises par ce gouvernement (comme des précédents ceci dit) ne sont pas accompagnées d'une véritable vérification de leur impact sur les femmes, mais, en outre,

¹ Cette analyse est le développement d'une intervention que nous avons faite lors d'une table ronde organisée par le groupe Ecolo-Groen au Parlement fédéral le 24 octobre 2016. L'analyse ne couvre pas tous les points du plan, d'une part parce que nous nous sommes concentrés sur ceux correspondant à notre expertise principale, d'autre part parce que d'autres intervenants participant à la table ronde intervenaient sur les autres questions, notamment de santé et de sans-abrisme.

même les mesures présentées comme favorables aux femmes sont plus qu'à nuancer. Par exemple, en matière de pensions, la moindre prise en compte des périodes assimilées aura des conséquences néfastes qui toucheront davantage les femmes. Il en va de même, à propos du marché du travail, du nouveau mode de calcul de l'allocation de garantie de revenus.

Le ministre des pensions, Daniel Bacquelaire avait, dans un premier temps, été très loin dans les attaques contre les périodes assimilées. Mi-décembre, sous la pression syndicale, il a fait en partie marche arrière, Toutefois, comme l'indique un communiqué du front commun syndical du 15/12/2016 : *« le constat reste amer : les travailleurs qui deviennent chômeurs après l'entrée en vigueur des nouvelles règles (prévue le 1^{er} janvier 2017 pour ceux qui prennent leur pension à partir de 2018) et le restent plus d'un an, ou les travailleurs qui partent dans le cadre d'un RCC² « normal » verront leur pension diminuer. Il en va de même pour les travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation de garantie de revenus ou pour les contrats de courte durée alternant avec des périodes de chômage ».*

L'obsession de l'activation

« Une politique structurelle de lutte contre la pauvreté se base notamment sur une approche inclusive, préventive, dont l'objectif est de rendre les gens autonomes afin qu'ils puissent casser le cercle vicieux de la pauvreté. » De belles intentions à nouveau dans le premier chapitre qui s'intitule « Qu'est-ce que la pauvreté ? » Pourtant, nous le verrons plus loin, se cache en filigrane de ce discours l'obsession pour l'idéologie mortifère de l'activation. Cela alors que le rapport, dans sa dimension chiffrée, rappelle que les différents indicateurs de la pauvreté stagnent voire augmentent légèrement depuis 2004, soit l'une des dates phares de l'activation en Belgique (mise en place de l'activation du comportement de recherche d'emploi). Autrement dit, la politique présentée comme la plus efficace contre la pauvreté a fait la preuve du contraire depuis une douzaine d'années. Ceci indépendamment du fait des critiques dont ces indicateurs peuvent faire l'objet. (Lire l'analyse : *Les indicateurs de pauvreté sont-ils pertinents ?*) Rappelons simplement que le revenu d'intégration au taux isolé est actuellement de 867,40 € alors que le seuil de pauvreté correspondant est de 1.085 €, soit un écart terrible de 20% !

En conformité avec les obligations européennes de rapportage³, le gouvernement a défini six objectifs stratégiques pour combattre effectivement la pauvreté :

1. Assurer la protection sociale de la population ;
2. Réduire la pauvreté infantile ;
3. Améliorer l'accès au marché du travail par l'activation sociale et professionnelle ;
4. Combattre le sans-abrisme et les logements inadéquats ;

² Depuis le 1er janvier 2012, on ne parle plus de prépension mais de RCC (régime de chômage avec complément d'entreprise).

³ Dans le cadre des objectifs Europe 2020 (qui font de la lutte contre la pauvreté l'une des priorités), les Etats membres doivent faire état, tous les ans, de leurs avancées en la matière.

5. Assurer le droit à la santé ;
6. Rendre les services publics accessibles à tous.

Objectif 1 : protection sociale

Ce chapitre comprend pas moins de 8 sous-points et 22 actions décrites. Comme souvent, la première cause mise en avant pour la pauvreté est le manque d'emplois qui est attribué, sans preuves, au coût du travail. La mesure phare mise en avant est donc la réduction des cotisations patronales (évidemment une fois de plus abusivement présentées comme des « charges patronales »), ce qui selon le plan « *implique une réduction du coût salarial total et l'augmentation du nombre d'emplois* » (Action 3)⁴. Aucune obligation de création d'emplois n'est cependant liée à ce qui s'apparente donc à un cadeau inconditionnel aux entreprises. Or, diminuer les cotisations sociales, c'est en réalité diminuer les salaires (indirects/différés) et bien sûr mettre dès lors en danger le financement de la Sécu. Aujourd'hui, les cotisations sociales (employeurs et employés) ne couvrent déjà plus que les trois-quarts environ des 77 milliards affectés au budget de la Sécu. Les réduire nécessite donc :

- soit de développer ce qu'on appelle les « financements alternatifs ». Or, ceux-ci sont par définition précaires, pouvant être remis en cause à tout moment. Comme il ne s'agit pas de salaires différés mais d'argent « venant d'ailleurs », leur légitimité est nettement moins forte que celle des cotisations et donc encore plus exposée aux remises en cause, d'autant que les syndicats n'ont pas leur mot à dire.
- soit de réduire les coûts en multipliant les économies, option manifestement choisie par le gouvernement (cf. entre autres les attaques sur les soins de santé de Maggie De Block et le chiffrage des mesures de lutte contre la soi-disant « fraude sociale »).

Prétendre donc renforcer la protection sociale en diminuant son financement, sur base de l'impact positif d'hypothétiques créations d'emploi à terme, apparaît donc au minimum comme un pari plus qu'audacieux voire carrément comme une imposture.

L'autre mesure mise en avant est l'augmentation des salaires nets les plus bas, via le fameux tax shift et l'augmentation des bonus fiscaux et sociaux (Actions 1 et 2). Elle est censée rendre le travail plus attractif, alors que l'on voit bien qu'il s'agit de pousser les emplois les moins bien payés, ce qui n'est pas une façon crédible de sortir les dits travailleurs de la pauvreté. Ce n'est pas parce que l'écart entre le salaire minimum et l'allocation de remplacement augmente (via le salaire net et via la dégressivité des allocations) que la situation du travailleur s'améliore véritablement, a fortiori qu'il s'élève au-dessus des indicateurs de pauvreté.

Certes, « *l'accord gouvernemental indique clairement que les allocations minimales de sécurité sociale et les prestations d'assistance sociale seront augmentées progressivement pour atteindre le seuil de pauvreté européen.* » Mais il est ajouté que « *l'accord gouvernemental indique que les avantages sociaux qui sont liés à certaines allocations sociales seront comptabilisés dans la comparaison avec la norme européenne relative à la pauvreté* ». Un excellent moyen de ne pas réellement remonter les allocations ! (Lire l'analyse : *Les indicateurs de pauvreté sont-ils pertinents ?*)

⁴ Le plan se décline donc en objectifs, chacun d'entre eux étant lui-même divisé en différentes actions. Les citations en italique, sauf précision contraire, sont extraites du plan.

Il faut toutefois reconnaître à ce gouvernement le mérite d'avoir, dans un premier temps, affecté à 100 % l'enveloppe bien-être⁵, là où le gouvernement Di Rupo ne l'avait fait qu'à 60%. En revanche, le gouvernement Michel a opéré un saut d'index. On peut considérer comme positif que l'affectation à 100% ait permis, malgré le saut d'index, d'augmenter les allocations les plus basses. Il reste que ce saut d'index a appauvri tout le monde et a clairement contrecarré l'effort pour combler l'écart entre allocations minimales et seuil de pauvreté. Indexation et liaison au bien-être sont toutes deux nécessaires sans être même suffisantes. En outre, entre l'annonce du plan par la secrétaire d'Etat et sa mise en œuvre, un contrôle budgétaire a de nouveau réduit l'enveloppe, cette fois à 75 %, ce qui représentera une diminution d'environ 160 millions, chaque année et dès 2017, du montant consacré aux plus pauvres. Une analyse objective doit donc conclure qu'il y a un mieux, sur ce point précis uniquement, par rapport au gouvernement Di Rupo (75 % plutôt que 60) mais que le plan, déjà peu convaincant quant aux formes et moyens, voit l'un de ses outils se réduire d'un quart avant même sa mise en application, ce qui est pour le moins inquiétant...

Sans entrer dans le détail, le plan annonce aussi des optimisations qui sont également préoccupantes, étant donné que, une fois appliquées, les mesures récentes, même annoncées comme favorables (la fameuse optimisation), se sont révélées pénalisantes. Nous y reviendrons en 2017 si des éléments plus précis voient le jour.

Déplorons pour clore ce point que rien ne soit dit sur l'individualisation des droits qui est pourtant une mesure qui, au-delà de la question de la justice élémentaire d'un système assurantiel, représente des effets de levier indéniables dans la lutte contre la pauvreté et la précarité.

Accès à l'énergie et à l'eau

Egalement placé dans la rubrique « protection sociale », l'accès aux différentes sources d'énergie est justement présenté comme concernant des droits vitaux. A nouveau, vu les réformes précédentes de ce gouvernement, on a tout lieu de craindre le pire quand il annonce que « *en 2017, le ministre de l'Intégration sociale et la ministre de l'Énergie évalueront et, le cas échéant, restructureront ou modifieront les fonds sociaux en matière d'énergie (gaz, électricité, mazout).* » (Action 9) et on a du mal à le croire quand il affirme que « *la ministre de l'Énergie, le ministre de l'Économie et la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté analyseront en 2017 les tarifs sociaux existants dans le domaine de l'énergie dans le but de tendre à une amélioration* » (Action 10). Quelle amélioration ? Avec quelle concertation des syndicats et des associations spécialisées ? Rappelons que le gouvernement Di Rupo a diminué les cotisations des fournisseurs au fonds gaz-électricité, et donc les moyens de celui-ci, ce qui n'a pas été remis en cause par son successeur. Pour ce

⁵ Cette enveloppe est destinée à garantir un maintien du pouvoir d'achat des allocataires sociaux et à éviter une régression des allocations sociales par rapport aux salaires. Elle doit aussi, progressivement, permettre de combler l'écart avec le seuil de pauvreté. Comme pour la Sécu, les interlocuteurs sociaux ont leur mot à dire dans la distribution de cette enveloppe, mais la pression austéraitrice pousse régulièrement les gouvernements à n'affecter qu'un pourcentage réduit de cette enveloppe, ce qui fausse le jeu en modifiant le montant à distribuer.

qui est d'une amélioration du tarif social, son élargissement à l'ensemble des bas revenus au lieu de la limitation actuelle à certains statuts serait une mesure certainement plus judicieuse que ne l'a été l'éphémère baisse de TVA appliquée à ces fournitures essentielles. Or, dans le cadre des critiques précitées contre les soi-disant « pièges à l'emploi » et des « avantages sociaux » à comptabiliser dans le calcul du seuil de pauvreté, on peine à croire que ce serait la voie choisie. A vérifier donc quand/si des mesures précises apparaissent...

Octroi automatique de droits

Toujours dans la rubrique « protection sociale », la secrétaire d'Etat fait ensuite un nouveau constat pertinent : *« Le non-recours aux droits, le non-exercice d'un droit social comme le droit à une allocation sociale ou à un tarif réduit, reste un phénomène fréquent, principalement parmi les groupes de population les plus fragiles (personnes âgées, isolés, allochtones, personnes peu qualifiées, etc.) »* Mais l'obsession de ce gouvernement pour la fraude refait aussitôt surface, avec des relents nauséabonds de concurrence que feraient les profiteurs aux pauvres « méritants » en continuant à bénéficier d'un droit automatiquement accordé alors qu'ils n'y auraient plus droit. *« Pour veiller à ce que ceux qui sont le plus dans le besoin dans la société puissent être atteints, on accordera de l'attention, dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale, qui est un des fers de lance du Gouvernement fédéral, à l'incorporation des garanties et contrôles suivants afin de contrer la fraude sociale. Au-delà d'un octroi automatique des droits lorsqu'un bénéficiaire potentiel se trouve dans une situation déterminée, on veillera également à l'interruption automatique de certains droits arrivés à échéance si un bénéficiaire sort des conditions d'octroi. »* En soi, on sait que les indus mettent les gens dans des situations de remboursement très pénibles une fois la régularisation appliquée. Donc on pourrait penser que la mesure est cohérente, en évitant des rectifications douloureuses. Le souci cependant, au-delà de la formulation insultante, est que, dans bien des cas, on peut craindre des interruptions intempestives et autres problèmes que l'on connaît déjà avec le fonctionnement parfois chaotique de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Et il serait temps de dire honnêtement qu'un euro retiré à un précaire ne sert pas à en donner un de plus à l'un de ses compagnons d'infortune...

Protection sociale : suite et fin

Les trois derniers points de ce chapitre traitent de la protection sociale des indépendants, de la nécessité de faciliter l'intégration numérique et de combattre le surendettement. En bref, nous dirons qu'en termes de justice sociale, les avancées pour la protection sociale des indépendants, si elles ont une finalité louable, nous semblent prendre une voie qui n'est pas légitime. La protection des indépendants se rapproche de plus en plus de celle des salariés, sans que le niveau de cotisations soit comparable, ce qui pose des problèmes d'équité d'une part, de concurrence déloyale entre les statuts d'autre part. Par ailleurs, mais ce n'est pas nouveau, l'injustice criante est que, vu le plafond très (trop) bas des revenus soumis aux cotisations, il n'y a quasi pas de solidarité des indépendants entre eux. Or, la situation certes souvent difficile des petits indépendants devrait se résoudre davantage par la contribution des indépendants les plus prospères, plutôt que par l'ensemble de la société.

Sur la question de l'intégration numérique, nous traitons par ailleurs (voir notamment nos études sur le Rapport social électronique) les risques du « tout au numérique » qui peuvent représenter souvent un facteur d'exclusion plutôt que d'intégration. Signalons simplement aussi que la question d'un tarif social en la matière mériterait d'être sérieusement abordée.

Enfin, concernant le surendettement, le plan annonce des simplifications en matière de règlement collectif de dettes. Nous avons vu ce que recelaient souvent les projets de simplifications de ce gouvernement, voilà donc encore un domaine où la vigilance devra être de mise. Dans les mesures non évoquées, signalons l'encadrement des loyers, leur régulation et le développement de l'offre sociale de logement qui nous semblent des pierres angulaires de la lutte contre le surendettement.

Les autres objectifs en bref

Rien ne semble bien concret ni convaincant dans les propositions de l'objectif 2 « *Réduire la pauvreté infantile* », sinon une méfiance manifeste envers la façon dont les CPAS utilisent le fonds dédié à ce but, avec toujours cette obsession de l'activation que l'on veut injecter là également. On y trouve aussi quelques lieux communs qu'on dirait directement tirés d'une séquence de « Viva for life ». L'objectif 3 qui prétend vouloir « *Améliorer l'accès au marché du travail par l'activation sociale et professionnelle* » fait pire encore. Sous le credo intangible « *Le travail reste la meilleure protection contre la pauvreté* », la secrétaire d'Etat propose des mesures de travail forcé et gratuit : généralisation du PIIS⁶ (Action 30), service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration au sein du PIIS (Action 31) et cadre pour l'introduction d'un service à la collectivité pour les chômeurs de longue durée (Action 32). Un véritable catalogue des horreurs ! (Lire nos analyses à ce propos dans Ensemble ! n°92, pp. 34-42). Pour l'objectif 4, *Combattre le sans-abrisme et les logements inadéquats*, il est question d'une nouvelle Circulaire sur les adresses de référence. Quand on sait que les règles actuelles, maintes fois précisées et répétées, sont toujours très diversement appliquées, on doute que cela suffise, sans compter notre peu de confiance sur le sens que prendrait ce nouveau texte. L'objectif 5, *Assurer le droit à la santé*, pose de vraies questions sur l'aide médicale urgente, régulièrement restreinte ces dernières années. Enfin, l'objectif 6, *Rendre les services publics accessibles à tous*, où l'on dit notamment que « *le ministre de la Justice augmentera l'accessibilité du système de l'assistance juridique de deuxième ligne* » laisse rêveur quand on connaît les mesures récentes de Koen Geens. (Lire entre autres Ensemble ! n°92, pp. 14-17)

Plein de vide

En conclusion, le Troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, s'il affiche de belles intentions au premier regard, ne nous semble pas tenir la route. La seule mesure positive, et qui aurait dû couler de source, c'est l'affectation à 100 % de l'enveloppe bien-être. Elle a déjà été remise en cause (diminuée à 75 %). Le reste, dès qu'on le décode est soit déjà négatif, soit l'est potentiellement. Bref, très peu de bruit (le plan n'a guère eu d'échos dans les médias) pour pas grand-chose, a fortiori de positif...

⁶ Projet individualisé d'intégration sociale

