

**Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires
Federatie van de Bicommunautaire Centra voor Maatschappelijk Werk
FCSSB-FBCMW**

L'accès aux droits sociaux fondamentaux

Regards des travailleurs sociaux de terrain

(issus des CAP, des CASG et des CSSW)

**Un rapport financé par le Fonds Social des Etablissements et Services de Santé Bicommunautaires
Sociaal Fonds voor de bicommunautaire Gezondheidsinrichtingen en diensten.**

Octobre 2009

Editeur Responsable : Charles Lejeune – 49, rue Gheude – 1070 Bruxelles

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
PRÉFACE	7
PRÉSENTATION DE LA FCSS-FCSSB	9
PRÉSENTATION DU RAPPORT	11
CONTEXTE.....	11
UN RAPPORT INTERSECTORIEL ET TRANSVERSAL.....	11
<i>Une porte d'entrée : l'accès aux droits sociaux fondamentaux</i>	12
<i>Une méthodologie</i>	12
STRUCTURE DU RAPPORT	13
INTRODUCTION GÉNÉRALE	15
LES ENJEUX DE LA PAUVRETÉ	15
PAUVRETÉ ET EXCLUSIONS	16
RESPONSABILISATION ET INDIVIDUALISATION	17
INÉGALITÉS FACE À L'INFORMATION.....	20
<i>Les chapitres qui suivent</i>	23
ACCÈS AU REVENU	25
DES REVENUS INSUFFISANTS	26
<i>Quelques chiffres et constats préalables</i>	26
<i>L'endettement</i>	28
<i>Les réponses politiques actuelles</i>	30
L'EMPLOI	31
<i>Le contrôle des demandeurs d'emploi</i>	32
<i>L'accompagnement vers des propositions adaptées</i>	34
<i>Remettre les personnes au cœur du système</i>	36
L'ENSEIGNEMENT.....	37
<i>Améliorer le niveau et la qualité de l'enseignement</i>	38
<i>Développer le goût de l'activité</i>	39
LA FISCALITÉ ET LA PARAFISCALITÉ	40
ACCÈS AU LOGEMENT	41
CONTEXTES RÉGIONAUX.....	41
<i>Au niveau de la structure de la population</i>	41
<i>Au niveau de la structure de l'habitat</i>	42
UNE OFFRE INSUFFISANTE DE LOGEMENTS À PRIX ABORDABLE	42
<i>Le logement social</i>	43
<i>Le logement socialisé</i>	45
<i>Le marché privé</i>	46

AUTRES PROBLÈMES LIÉS AU LOGEMENT.....	51
<i>L'accueil des membres de la famille</i>	51
<i>La garantie locative</i>	52
<i>Le statut de cohabitant</i>	53
<i>La rénovation – notamment pour permettre les économies d'énergie</i>	54
<i>La fiscalité immobilière</i>	54
ACCÈS À LA SANTÉ	57
LES OBSTACLES À LA SANTÉ.....	58
<i>Les obstacles matériels</i>	58
<i>Les obstacles immatériels</i>	59
LES OBSTACLES AUX SOINS DE SANTÉ.....	60
<i>Les obstacles matériels</i>	60
<i>Un obstacle majeur : l'accès à l'information</i>	64
<i>Les autres obstacles immatériels</i>	66
LES PROBLÈMES DE SANTÉ MENTALE.....	66
ACCÈS À L'ÉNERGIE	71
LES MESURES DE PROTECTION SOCIALE RÉGIONALES	72
<i>Présentation des mesures</i>	72
<i>Critiques des mesures</i>	75
LES LIMITES CONCRÈTES DU DROIT À L'ÉNERGIE	78
<i>Le rôle des CPAS dans le droit à l'énergie</i>	78
<i>Une responsabilisation outrancière</i>	79
<i>Les contacts avec les fournisseurs</i>	80
<i>Des services perfectibles</i>	81
<i>Le problème des plans de paiement</i>	81
<i>L'intérêt de travailler ensemble</i>	83
<i>Un marché trop complexe</i>	84
ACCÈS À LA CULTURE	85
QUELLE CULTURE ?	85
QUEL TRAVAIL SOCIAL ?	87
<i>Activités culturelles et de loisir</i>	87
<i>Place des activités collectives dans le cadre du travail social</i>	88
<i>Bénéfices et objectifs des activités collectives</i>	88
<i>Difficile mobilisation</i>	91
<i>Questions concrètes</i>	92
LE TRAVAIL SOCIAL EN QUESTION	93
ACCÈS DES PERSONNES SANS PAPIERS AUX DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX	97
CONTEXTE	97
L'IMPORTANCE D'UNE POLITIQUE TRANSPARENTE OU LES EFFETS DÉSASTREUX DE LA « GESTION » DES DERNIÈRES	
ANNÉES.....	99
<i>Flou, hermétisme et arbitraire</i>	100
<i>Un engrenage infernal</i>	100
<i>Une information problématique</i>	101

<i>Un accompagnement difficile</i>	102
<i>Une communication perfectible</i>	102
<i>Des effets négatifs pour tous</i>	103
LES SANS-PAPIERS ET LEURS DROITS	103
<i>Accès au revenu</i>	104
<i>Accès au logement</i>	104
<i>Accès à l'enseignement</i>	104
<i>Accès à la santé</i>	105
<i>Accès à la justice</i>	105
<i>Accès à la régularisation</i>	106
CONCLUSION	109
RECOMMANDATIONS	115
ACCÈS AU REVENU	115
ACCÈS AU LOGEMENT	117
ACCÈS À LA SANTÉ	119
ACCÈS À L'ÉNERGIE.....	121
ACCÈS À LA CULTURE	123
ACCÈS DES PERSONNES SANS PAPIERS AUX DROITS FONDAMENTAUX	124

PRÉFACE

Ce rapport sur l'accès aux droits sociaux fondamentaux est une publication de la Fédération des Centres de Service Social-Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires (FCSS-FCSSB).¹

Il tend à éclairer les défis rencontrés actuellement sur le terrain du travail social généraliste, à analyser ensuite les effets et les limites des offres politiques et sociales actuelles et à proposer enfin, à partir des constats dressés, un certain nombre de recommandations.

Ce document présente plusieurs spécificités intéressantes.

Hasard du calendrier, sa rédaction a été confiée à la FCSS-FCSSB juste avant que n'éclate la crise financière, économique et sociale actuelle. Si le travail réalisé ici ne prétend pas proposer des solutions toutes faites aux effets de cette crise, il interroge néanmoins les dérives d'une logique économique soumise à la dure loi des marchés financiers. Face à l'émergence de nouvelles formes de pauvreté et à l'accroissement de la grande précarité, ce rapport invite instamment les responsables politiques à mettre en place une politique ambitieuse de lutte contre la pauvreté et toutes les formes d'exclusion sociale.

D'autre part, ce travail est le fruit de la collaboration entre un secteur wallon et des secteurs bruxellois de l'aide sociale généraliste. A l'heure où les transversalités entre différents niveaux de compétences et d'action sont évoquées comme une nécessité par tous, cette collaboration fructueuse entre Wallons et Bruxellois, à un niveau certes limité, nous semble un signal positif de coopération porteuse de sens et de projet.

Enfin, la publication de ce rapport intervient quelques mois à peine après les élections régionales de juin 2009 et quelques semaines après la rentrée parlementaire. Nous espérons que les analyses et les propositions qu'il contient trouveront un écho dans les politiques menées par les différents exécutifs. A cet égard, nous avons été heureux de constater que nombre de nos préoccupations se retrouvaient dans les déclarations de politique générale régionales, qu'elles soient bruxelloises ou wallonne.

Reste maintenant à les mettre en œuvre.

Et cela dans une période de difficultés budgétaires sans précédent, consécutives à une crise financière dont les principaux responsables sont déjà exonérés de toute responsabilité !

¹ Tant le rapport que la FCSS-FCSSB vous seront présentés plus amplement dans les pages qui suivent.

A l'heure où le chômage consécutif à cette crise frappe durement les rangs des travailleurs, il est primordial, à nos yeux, que les gouvernements en place garantissent de donner la priorité aux réponses publiques et associatives à des besoins sociaux plus criants que jamais.

La FCSS-FCSSB restera un observateur attentif des politiques menées, un acteur d'interpellation chaque fois que nécessaire, ainsi qu'un partenaire que vous pouvez solliciter.

Nous vous souhaitons une bonne lecture !

Pour toute question, n'hésitez pas à contacter la FCSS-FCSSB

M. Charles Lejeune, secrétaire général

Mme Betty Nicaise, secrétaire générale adjointe

Jordane de Changy, coordinatrice du projet et rédactrice du rapport

Rue Gheude, 49, 1070 Bruxelles

Tel : 022233774 – site internet : www.fcss.be

PRÉSENTATION DE LA FCSS-FCSSB

La Fédération des Centres de Service Social (FCSS), anciennement Fédération Nationale des Services Sociaux, a été créée en 1970. La Fédération rassemble des services sociaux reconnus et agréés. Elle leur offre divers services : coordonner leurs activités, contribuer à leur développement, défendre leurs intérêts et les représenter. La Fédération contribue en outre au travail de recherche en matière de travail social et à la formation permanente du personnel de ses Centres membres. Elle participe enfin à l'élaboration de la politique sociale. Les missions de la Fédération sont restées sensiblement les mêmes à travers le temps.

L'actuelle Fédération et son pendant bicommunautaire (voir ci-dessous) comptent parmi leurs membres la quasi-totalité des services sociaux associatifs agréés en Wallonie et à Bruxelles.

En 1997, faisant suite aux modifications de la structure de l'Etat et aux répartitions de compétences, une nouvelle Fédération, la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires (FCSSB-FBCMw), a vu le jour. Alors que la FCSS fédère les services sociaux francophones (agréés par la Région wallonne ou par la COCOF), la FCSSB-FBCMw rassemble les Centres agréés par la COCOM. La FCSSB est intimement liée à la FCSS, qui reste l'institution garante de la cohérence et de la qualité des services rendus sur le terrain par les associations et les travailleurs sociaux. La FCSSB est toutefois une ASBL distincte de la FCSS.

Ces dernières années, la FCSS s'est ouverte à de nouveaux secteurs : en 2007, au Service d'Accompagnement Social des Locataires Sociaux (SASLS) et en 2009, aux Services d'Aide aux Justiciables subsidiés par la COCOF.

Résumé des missions de la FCSS-FCSSB :

1. La FCSS-FCSSB fédère et rend des services à cinq secteurs de l'action sociale :
 - 5 Centres de Service Social (CSS – Agréés et subsidiés par la Région wallonne)
 - 10 Centres d'Action Sociale Globale (CASG - Agréés et subsidiés par la COCOF)
 - 10 Centres d'Aide aux Personnes (CAP - Agréés et subsidiés par la COCOM)
 - 4 Services d'Aide aux Justiciables (Agréés et subsidiés par la COCOF)
 - Le Service d'Accompagnement Social des Locataires Sociaux (SASLS – agréé et subsidié par la Région de Bruxelles-Capitale).
2. La FCSS-FCSSB représente ces secteurs au niveau patronal.
3. La FCSS-FCSSB promeut et soutient les activités des Centres via les Inter-Centres.²
4. La FCSS-FCSSB interpelle, avec les Inter-Centres, les autorités politiques.
5. La FCSS-FCSSB met en place un dispositif de formations à destination des travailleurs sociaux.

² Chaque secteur dispose d'un Inter-Centres. La mission de ces Inter-Centres est de mettre en exergue les problématiques rencontrées par les Centres et de faire en sorte que chaque secteur soit une caisse de résonance des réalités sociales d'aujourd'hui. Médiatiser des positions sectorielles par rapport aux thèmes travaillés et ce en accord et avec le soutien de la FCSS est une de leurs priorités.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Contexte

En 2008, le Fonds social des Etablissements et services de santé bicommunautaires - Sociaal Fonds voor de bicommunautaire Gezondheidsinrichtingen en diensten a accordé à la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires un subside pour la rédaction d'un rapport. Ce rapport, de type recherche-action, devait porter sur les problématiques sociales rencontrées par les travailleurs sociaux des Centres membres de la Fédération des Centres de Service Social et de la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires (FCSS-FCSSB).

Un rapport intersectoriel et transversal

Les Centres membres de la FCSS-FCSSB ont pour mission principale d'offrir à toute personne, sans discrimination, un accompagnement social de première ligne, de type généraliste. Leur position d'acteurs sociaux de terrain en fait des témoins privilégiés des réalités et enjeux sociaux actuels. Cette position leur confère la responsabilité d'interpeller les pouvoirs politiques sur les problématiques sociales qu'ils rencontrent.

Parmi les secteurs membres de la FCSS-FCSSB au 1^{er} janvier 2008, trois réalisent le même type de travail (les CASG, les CAP et les CSS wallons). Par simplicité et par fidélité à l'intitulé retenu dans la dénomination de la Fédération, les Centres membres de ces trois secteurs seront mentionnés, dans le cadre de ce rapport, sous le terme générique de 'Centres de Service Social'.

Depuis leur reconnaissance officielle, ces trois secteurs jouent un rôle de (é)veilleurs auprès des responsables politiques, notamment par la rédaction de rapports, que cela fasse partie de leurs missions légales ou de leur propre initiative. Dans ce cadre, ils mettent l'accent sur deux aspects complémentaires :

- La dénonciation des problèmes sociaux ;
- La formulation de propositions.

Pour 2009, afin d'éviter de faire « triple emploi », ³ permettre un échange d'expériences entre travailleurs sociaux des différents secteurs et donner davantage de poids et de visibilité aux constats et recommandations des travailleurs, la FCSS-FCSSB a souhaité privilégier la rédaction d'un texte commun aux trois secteurs : le rapport que vous avez entre les mains.

Ce rapport intersectoriel a également été voulu transversal. Plutôt que de privilégier une thématique particulière, le rapport s'axe autour de 6 problématiques sociales parmi les plus

³ Trois secteurs proches rédigeant chacun leur propre rapport.

criantes aujourd'hui. Ce choix permet de dessiner un large panorama de la réalité sociale actuelle et de mettre en évidence les enjeux généraux qui la traversent.

Une porte d'entrée : l'accès aux droits sociaux fondamentaux

Rendre effectif pour tous l'accès aux droits sociaux fondamentaux est le sens même du travail des travailleurs sociaux des Centres de Service Social. Cette approche transversale – en ce sens qu'elle traverse l'ensemble du champ du travail social généraliste – a dès lors été retenue pour former la porte d'entrée et le canevas du rapport. Elle se décline, dans le cadre de ce rapport, autour de 6 axes particuliers, qui constituent autant de chapitres :

- L'accès au revenu
- L'accès au logement
- L'accès à l'énergie
- L'accès à la santé
- L'accès à la culture
- L'accès des sans-papiers aux droits fondamentaux

Ce dernier axe se distingue des précédents. Les 5 premiers se différencient par le droit particulier dont ils traitent,⁴ le dernier est spécifique par le public ciblé, celui des personnes sans-papiers. La FCSS-FCSSB ne pouvait consacrer un rapport sur l'accès aux droits sociaux fondamentaux sans mentionner la situation particulière de personnes spécialement vulnérables sur ce plan des droits fondamentaux, les personnes en séjour illégal en Belgique. Ces personnes, dont la réalité sociale est souvent préoccupante, font d'ailleurs partie à part entière du public accueilli par les Centres de Service Social.

Une méthodologie

Pour chaque thème, un groupe de travail a été constitué, composé d'une dizaine de travailleurs sociaux issus des trois secteurs concernés de la FCSS-FCSSB. Chaque groupe de travail s'est réuni à deux reprises.

Une même méthodologie a été appliquée à chaque groupe thématique :

- Préalablement à la première rencontre du groupe de travail, une note préparatoire est envoyée aux participants. Rédigée sur base de textes émanant de la FCSS-FCSSB, de Centres membres, de recherches et d'échanges bilatéraux avec des travailleurs et/ou coordinateurs de Centres ayant une expertise dans le domaine, cette note sert d'outil de réflexion et de 'lance-débat' pour le groupe de travail.

⁴ Même si tous ne sont pas constitutionnellement reconnus comme tels. Nous y reviendrons dans les chapitres concernés.

- Lors de la première réunion du groupe de travail, les travailleurs sociaux apportent leurs réactions au texte, leurs expériences concrètes, leur expertise et leurs analyses.
- A la suite de la première rencontre, la note initiale est réécrite pour tenir compte et rendre compte du contenu des échanges entre travailleurs sociaux. Elle est renvoyée, modifiée, aux participants du groupe.
- La note retravaillée sert à son tour de base aux discussions lors de la deuxième rencontre thématique. Les participants ont à nouveau l'occasion de réagir au texte, de vérifier qu'il correspond bien à ce qu'ils avaient exprimé précédemment et de proposer de nouvelles modifications et des ajouts. Une partie de la deuxième rencontre est en outre consacrée à la formulation de propositions destinées aux autorités politiques.
- Une nouvelle fois transformé en fonction de leurs apports, le texte est renvoyé pour relecture aux travailleurs sociaux. Ceux-ci ont encore la possibilité d'apporter des remarques par écrit.

Chaque texte co-construit, obtenu au terme de ces allers-retours, a ensuite servi de matériau de base pour l'élaboration d'un chapitre spécifique de ce rapport.

Structure du rapport

Le texte qui suit a donc été rédigé sur base de l'ensemble de ces contributions, en tentant de garder les spécificités, les tonalités et les apports de chaque groupe et de chaque thème, tout en ouvrant des perspectives plus globales et transversales.

Après cette présentation générale du rapport, l'introduction plonge d'emblée le lecteur dans le vif du sujet, en dégagant des éléments de compréhension transversaux à même d'éclairer la lecture de la suite du rapport. Six chapitres rendent ensuite compte des réflexions menées par les travailleurs sociaux sur chacun des thèmes abordés. Ils présentent avant tout des analyses et des constats, même si des recommandations en découlent évidemment et apparaissent en toile de fond. Après le corps du rapport, la conclusion rappelle une série de constats qui traversent (ou transversent...) l'ensemble des chapitres et épingle quelques réflexions-clés. Enfin, dernière partie du rapport, un recueil de recommandations est proposé par thème, sur des pages de couleur.

Ce rapport s'inspire largement des expériences et réflexions des travailleurs sociaux actifs dans des Centres membres de la FCSS-FCSSB, wallons et bruxellois. *Ce rapport est donc avant tout ciblé sur les réalités et politiques sociales wallonnes et bruxelloises, même si s'y mêlent bien entendu des aspects fédéraux.* L'ensemble de ce travail (animation des groupes thématiques, rédaction et relecture) est le résultat d'une implication partagée et appréciée entre composantes bruxelloises et wallonne de la FCSS-FCSSB.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

LES ENJEUX DE LA PAUVRETÉ

L'introduction de ce rapport, plutôt que d'ouvrir des questions comme il est d'usage habituellement, souhaite suggérer d'emblée, non pas des réponses, mais des éléments d'analyse. Elle désire proposer au lecteur un fil conducteur, une série de balises – qui sont autant d'enjeux –, à même d'éclairer la lecture et la compréhension des chapitres qui lui succèdent. Les éléments évoqués dans cette introduction traversent en effet de façon récurrente, sous des modes différents, l'ensemble des thématiques abordées. Cette introduction souhaite donc éveiller le regard et la vigilance du lecteur qui pourra, au fil des chapitres, constater la récurrence de certains enjeux et problématiques évoqués dans cette introduction. De quelles problématiques, de quels enjeux s'agit-il ?

Les rencontres avec les travailleurs de terrain confirment les analyses des acteurs sociaux et des observateurs et mettent en effet en évidence une série d'enjeux contemporains en matière de pauvreté. Car la pauvreté et la société ne sont pas les mêmes, ici et ailleurs, aujourd'hui et hier.

La mondialisation, l'Europe, l'économie de marché, l'individualisme, la société de la connaissance et de la technologie, l'immigration et la multiculturalité caractérisent notre société belge du début du 21^{ème} siècle. La croissance économique, aussi, même si cette dernière marque ces derniers mois le coup de la crise économique mondiale.

A chacune de ces caractéristiques correspondent des enjeux : le pouvoir des citoyens par rapport aux décisions de l'Union européenne ou aux forces économiques mondiales ; la place de l'humain – et en particulier de l'humain fragile – dans une logique de marché ; la question de la responsabilité collective et individuelle dans la destinée de chacun ; la place et les moyens des personnes faiblement outillées face à l'information, à la technologie, à la culture ; la place et les chances de l'étranger installé en Belgique.

La pauvreté, en Belgique, en 2009, se situe au cœur de ces différents enjeux.

L'ensemble de ceux-ci ne seront pas systématiquement passés au peigne fin dans cette introduction, mais tous seront au moins évoqués. Ils seront abordés par le biais de deux grands angles, celui des effets du modèle économique dominant sur la position et les responsabilités imputées aux citoyens, et celui des inégalités face à la connaissance et à l'information. Préalablement à ces réflexions, les paragraphes qui suivent situent la question de la pauvreté dans la perspective plus large de l'exclusion et des exclusions en général.

Pauvreté et exclusions

La pauvreté est généralement perçue comme un manque de ressources financières : la personne pauvre n'a pas suffisamment de moyens pour acquérir ou profiter de certains biens et services généralement considérés comme élémentaires. Cette perception habituelle correspond à une réalité, car le manque de moyens est toujours au cœur de la pauvreté, cependant celle-ci ne s'y réduit pas. La pauvreté s'accompagne toujours d'exclusions multiples (d'ordre économique, culturel, social et/ou politique), que celles-ci engendrent la précarité financière ou qu'elles en soient la conséquence. Il suffit d'imaginer quelques parcours de vie emblématiques pour s'en convaincre. En voici deux, le premier illustrant un cheminement de la précarité financière vers une suite d'exclusions, le second témoignant du lien malheureusement privilégié entre exclusion(s) et précarité financière.

La perte de revenus, quelles qu'en soient les circonstances, peut être à l'origine d'une spirale d'exclusions. Une personne qui perd son emploi peut soudain se trouver dans l'incapacité d'honorer son loyer ou de rembourser son emprunt et contrainte de faire des choix entre les soins, le chauffage et une alimentation saine. Poussée à déménager, elle aura d'autant plus de mal à trouver un logement convenable qu'elle n'a pas de fiche de paie. Attentive à la moindre dépense, elle sortira moins, voire plus du tout. Sa vie sociale s'amenuisera. Si la situation perdure, avec le stress qui l'accompagne inévitablement, son équilibre psychologique risquera d'accuser le coup. Si son logement et sa nourriture sont de mauvaise qualité, elle risque de mettre également en danger sa santé physique, sans avoir les moyens de se soigner convenablement, etc. Dans le pire des cas, au fur et à mesure de l'enchaînement des étapes, cette personne peut donc se retrouver *de facto* exclue de l'accès au travail (comme point de départ, dans ce cas-ci), à un logement décent, à l'énergie, à la santé ; se retrouver isolée, en rupture sociale et, totalement désinvestie, se désintéresser de la société qui l'entoure et qui elle-même l'abandonne. Ce scénario catastrophe peut sembler exagéré, mais il est le reflet de drames que rencontre une partie des personnes qui vivent « dans la pauvreté » et qui fréquentent les Centres de Service Social.

Le second scénario présente un parcours de vie 'inversé', où une ou plusieurs exclusions de départ a/ont pour conséquence un difficile ou impossible accès à des revenus suffisants. C'est le cas notamment des personnes présentant des problèmes de santé, mentale ou physique, de naissance ou à la suite d'un traumatisme, d'une maladie ou d'un accident. Ces personnes n'ont, en raison de leur état, généralement pas accès au marché de l'emploi. Elles touchent des allocations dont le montant est tout à fait insuffisant pour vivre convenablement et bénéficier des soins que requiert leur état de santé. Autre cas de figure : celui des personnes intellectuellement ou culturellement vulnérables (cf. *infra*).⁵ Ces personnes présentent un handicap social très net qui hypothèque grandement leurs chances de trouver un emploi ou un emploi bien rémunéré. Les personnes qui grandissent et évoluent dans un milieu précarisé, avec

⁵ Qu'ils s'agissent de personnes peu instruites (analphabètes, n'ayant pas réussi ou achevé leur scolarité, accusant un retard mental) ou ne maîtrisant pas la langue ou les codes de notre pays, parce qu'originaires d'autres contrées.

un taux d'emploi et un niveau d'instruction faibles et marqué par les différentes exclusions évoquées plus haut, présentent malheureusement, d'après toutes les analyses, un risque élevé de ne jamais quitter la pauvreté, ou d'y retomber.⁶

Ces différents types de parcours de vie montrent combien une politique cohérente de lutte contre la pauvreté doit autant lutter contre la précarité financière que contre tous les types d'exclusion, qui conduisent trop souvent à la pauvreté.

La pauvreté a de multiples visages et un rapport comme celui-ci peut difficilement faire honneur de la même façon à tous. Les parcours de vie décrits ci-dessus poussent la logique d'exclusion, réelle, jusqu'au bout. Tout le monde, cependant, n'atteint pas le même niveau de précarité et d'exclusion. Certaines personnes traversent des périodes d'incertitude et de difficultés et s'en sortent sans tomber dans le cercle vicieux des exclusions multiples, d'autres s'en sortent malheureusement moins bien. Dans ce rapport, nous parlerons de précarité, mais surtout de grande précarité. Nous évoquerons, souvent, les situations des personnes parmi les plus vulnérables, qui ne sont pas sans ressources personnelles, mais qui, particulièrement, ont besoin d'être soutenues, entendues et comprises.

Responsabilisation et individualisation

L'ordre économique et financier mondial et le libéralisme européen imposent leurs lois de performance, de compétitivité et de production de richesses. Cet « ordre des choses » n'est pour ainsi dire plus remis en cause par les décideurs politiques belges (et européens). L'économie de marché est le modèle plébiscité politiquement et le débat à son sujet ne porte plus sur sa pertinence et son fondement, mais sur le niveau de régulation souhaité et sur la façon de mettre en œuvre cette régulation.⁷ En d'autres termes, la question qui fait encore débat – si pas au niveau théorique, au moins au niveau des réponses législatives apportées – est de savoir jusqu'à quel point il faut laisser faire le marché et s'y adapter, dans une confiance dans sa capacité à (r)établir des équilibres ou dans une soumission au poids de ses logiques, et à partir de où et comment intervenir pour éviter ou corriger ses effets pervers.

L'Etat providence fut une des réponses palliatives aux inégalités engendrées par le marché, axée sur la redistribution des richesses et tendant vers la justice sociale. Fragilisé en raison de son coût, mis en cause par ses détracteurs, menacé par les exigences de compétitivité, l'Etat providence a progressivement fait place à l'Etat social actif. Moins protecteur que l'Etat providence, l'Etat social actif accentue la responsabilité de l'individu dans son accès et son maintien au travail et conditionne assurance et assistance sociales à cette prise de responsabilité. Quelles qu'en aient été les justifications et quels qu'en soient les éventuels

⁶ Voir notamment le communiqué de presse du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie à l'occasion du 17 octobre 2007 (journée mondiale du refus de la misère) : http://www.statbel.fgov.be/press/pr106_fr.pdf.

⁷ La crise économique mondiale, dont la source réside dans des failles importantes du système bancaire, en donne un exemple frappant. Le système n'est pas aujourd'hui fondamentalement remis en cause, ou alors exclusivement à la marge, il est seulement question de l'encadrer davantage, de le réguler.

aspects positifs, l'évolution de l'Etat providence vers l'Etat social actif répond bien moins à des besoins sociaux qu'à des impératifs économiques (mettre à disposition de l'économie davantage de travailleurs et, parmi eux, les plus qualifiés et les plus compétitifs).⁸ Car l'activation du comportement de recherche d'un travail, si elle accroît l'employabilité des demandeurs d'emploi, n'augmente en rien la masse d'emplois disponibles. Avec l'instauration de l'Etat social actif, l'Etat semble renoncer à agir sur les structures (la régulation du marché du travail, l'invention de nouveaux modèles) tout en déplaçant la gestion du risque (les effets pervers du marché) sur les individus.

Cette évolution témoigne de l'emprise croissante de la logique de l'économie de marché sur les choix politiques. Elle pose évidemment la question de la place de l'humain dans ce processus. La logique d'activation actuelle met l'homme au service de l'économie. Le marché, pourvoyeur d'emplois, de richesses et de ressources publiques, devient le cœur du système et les personnes lui sont subordonnées. Mais quelle est la valeur de la personne qui, fragile, pas assez performante, trop coûteuse car trop âgée, ... ne trouve pas sa place sur le marché du travail ? Cette question est une vraie question, car beaucoup de personnes pauvres, celles qui fréquentent les Centres de Service Social, sont sans emploi. Et beaucoup, du fait de cette situation notamment, souffrent d'un déficit d'estime de soi. Si la valeur d'une personne dépend de sa « valeur marchande », si seul l'emploi donne droit à une reconnaissance sociale, que valent et que représentent ceux qui ne trouvent pas/plus leur place sur le marché de l'emploi ? La prévalence de l'économique et de ses lois voile malheureusement souvent les compétences, les ressources personnelles et la créativité des personnes dès lors qu'elles n'ont pas leur place sur le marché du travail.

Cette tendance à l'individualisation des responsabilités se constate également dans l'évolution des références et des solidarités collectives. Celles-ci (familiales, de corporation, de classe) ont tendance à disparaître, avec les sécurités qu'elles offraient auparavant. Si, jusqu'il y a quelques décennies, on était boucher de père en fils, aujourd'hui, chacun est invité à dessiner sa destinée. Beau cadeau de liberté, auquel beaucoup sont attachés, mais poids supplémentaire sur les épaules de chaque être humain, responsable de tracer sa propre voie, hors de chemins bien balisés.

L'individualisation des responsabilités ne pose pas de problème à la majorité des personnes 'favorisées'. Favorisées au niveau du soutien familial, de la qualité de l'éducation, des ressources (notamment culturelles) héritées, de la santé, ... Beaucoup de « favorisés » affrontent sereinement, voire avec enthousiasme, ce défi. Mais pour les personnes qui ne sont pas soutenues par un environnement familial fort, porteur ou culturellement adapté, pour les personnes qui présentent un déficit d'éducation, pour celles qui évoluent dans un milieu où règnent l'échec et la mésestime de soi, pour celles qui présentent des fragilités physiques, mentales ou émotionnelles, ce défi peut être trop lourd, voire insurmontable.

⁸ A ce sujet, voir FELTESSE, P., *L'Etat social actif au service de l'économie marchande*, in Fondation pour une association Travail-Université, *Notes Education Permanente*, n°15, juillet 2005.

C'est pourtant cette voie de responsabilisation individuelle et de déresponsabilisation collective et politique qui s'impose et prévaut de plus en plus dans les politiques sociales. Ce sont les personnes les moins armées qui sont les plus responsabilisées, souvent à outrance.

Cette logique est très présente au niveau de l'emploi, où chaque personne est responsable de son insertion, quel que soit l'état du marché de l'emploi et quelles que soient ses chances d'accéder durablement au travail. On en parle beaucoup ces dernières années et cet aspect sera d'ailleurs développé dans le chapitre sur l'accès au revenu. Mais cette logique de responsabilisation excessive se reflète dans d'autres domaines et se retrouve même insidieusement dans le cadre de dispositifs sociaux.

Les demandes d'asile, de protection subsidiaire ou de régularisation introduites par des personnes étrangères sont assez naturellement traitées de façon individuelle. Cependant, les discours habituels sur les sans-papiers, en particulier, font généralement l'impasse sur les causes macro (déséquilibres Nord-Sud, conflits, famines, ...) qui poussent les gens à migrer en mettant au contraire l'accent sur les responsabilités individuelles.

En matière d'énergie,⁹ le compteur à budget (utilisé en Région wallonne), lorsqu'il n'est pas couplé à un limiteur de puissance, renvoie exclusivement le ménage à sa propre capacité à payer son énergie. Ce système de prépaiement des consommations permet aux ménages qui ont les moyens de recharger leur carte - ou quand ils en ont les moyens - d'avoir accès à l'électricité ou au gaz. Ceux qui n'ont pas d'argent ne consomment pas. Pure logique commerciale, extrêmement problématique alors qu'il s'agit d'un bien de première nécessité. Le fournisseur est payé. Le problème du non accès au gaz ou à l'électricité devient invisible à la collectivité. Le ménage est seul face à son compteur à budget et à son porte-monnaie. L'accès à l'énergie n'est plus une question politique et sociale, elle est renvoyée à la sphère individuelle.

La logique de responsabilisation se retrouve également, autre exemple, dans les résistances actuelles à étendre le mécanisme du tiers-payant en matière de soins de santé. Ce dispositif permet aux personnes qui consultent un docteur de ne payer que le ticket modérateur (la partie non remboursée de la prestation). Le médecin récupère ensuite auprès de la mutuelle le montant qui lui reste dû. Le tiers-payant favorise l'accès de tous aux soins de santé, car le montant global à acquitter au moment de l'intervention est souvent un obstacle pour les personnes précarisées à se soigner. Aujourd'hui, pourtant, ce mécanisme reste peu répandu, notamment pour des motifs de responsabilisation : il faut responsabiliser les patients en ne démocratisant pas trop l'accès aux prestations médicales. Comprenez : il faut qu'ils apprennent à gérer leur argent et leurs dépenses et qu'ils se fixent des priorités.

De manière plus générale, les personnes disposant de peu de moyens sont 'naturellement' responsabilisées excessivement. Elles sont amenées à faire des choix cornéliens entre différents biens et services de première nécessité (se nourrir, se chauffer, se soigner, se loger). Si elles n'opèrent pas ces choix – et même parfois en opérant ces choix –, elles s'endettent. Elles sont alors à nouveau renvoyées à leur responsabilité : « vous payez ou vous risquez la coupure de gaz

⁹ Voir le chapitre consacré à ce sujet.

ou d'électricité, la saisie, l'expulsion, ... » Or, comme le constatent les travailleurs sociaux, quand il n'y a pas assez d'argent, il n'y a pas assez d'argent. Les contraintes structurelles (le manque de moyens des usagers) poussent les travailleurs sociaux à aider les usagers à rationaliser leurs dépenses. Mais il y a des limites que les travailleurs sociaux ne veulent pas dépasser : leur vocation est d'aider les personnes à mener une vie digne, pas de les aider à survivre avec trop peu. Or l'équation est parfois limpide : certaines personnes n'ont pas suffisamment d'argent pour se loger, manger et se soigner.

Les travailleurs sociaux déplorent que cette logique de responsabilisation outrancière atteigne même la sphère du travail social. Certaines institutions, certains travailleurs conditionnent toute forme d'aide à des signes de responsabilisation. Si un ménage ne respecte pas les indications de sa guidance budgétaire, il est pénalisé ou ne percevra en tous cas aucune aide. Si la facture énergétique d'un ménage ne diminue pas suffisamment à la suite d'un accompagnement ciblé sur ce type de consommations, il ne doit compter sur aucun soutien. Si les causes du non-respect des instructions de la guidance ou de l'estimée trop faible réduction des consommations ne sont pas prises en compte, ce conditionnement de l'aide est particulièrement violent. Cette façon « d'aider » met les personnes dans des situations tout à fait impossibles à gérer.

Il faut pourtant imaginer le stress que ce doit être de vivre sans cesse sur le fil, de se priver et de priver ses proches du nécessaire et d'être en outre culpabilisé de consommer trop ou mal.

L'inadéquation entre les plus bas revenus et le coût de la vie relève de la responsabilité politique. C'est un choix politique. Mais il est surtout assumé par ceux qui tentent de « faire avec trop peu ».

Notre propos n'est pas de dénier aux personnes, précaires ou pas, la capacité et la possibilité d'être libres et responsables. Au contraire, l'exercice de la liberté et de la responsabilité est valorisant et humanisant. Il est bon de le soutenir et de l'encourager. Ce que nous mettons en cause, c'est le déplacement d'une responsabilité collective – celle d'offrir à chaque citoyen des conditions de vie à même de lui permettre de mener une existence conforme à sa dignité d'être humain et d'accéder à ses droits sociaux fondamentaux – vers des existences individuelles. C'est la tendance du monde politique à renoncer à agir ou à réduire son action sur les structures (distribution des richesses, marché de l'emploi, marché immobilier, marché de l'énergie, ...), en faisant porter la responsabilité de « s'en sortir » sur les citoyens.

Inégalités face à l'information

La faiblesse des moyens culturels ou intellectuels prédispose particulièrement à la pauvreté. Cette réalité est récurrente, omniprésente. Si aucun groupe de travail ne s'est spécifiquement réuni sur la question de l'inégalité d'accès à l'information, celle-ci a traversé l'ensemble des échanges, tant elle est un enjeu essentiel de pauvreté aujourd'hui. L'accès à l'information n'est pas en tant que tel reconnu comme un droit fondamental, mais, dans une société d'information et de connaissance, il conditionne largement l'accès à l'ensemble des droits sociaux fondamentaux.

Qui est concerné ?

La société de l'information évolue de plus en plus à deux vitesses : celle de ceux qui possèdent l'information ou peuvent la trouver facilement et celle de ceux qui n'y ont pas accès. Pourquoi n'y ont-ils pas accès ? Les réalités sont multiples et si les conséquences sont les mêmes – une vulnérabilité particulière dont il sera question ci-dessous –, les causes sont variables. Les personnes qui n'ont pas un accès facile aux informations ou à la connaissance présentent deux types de profil (eux-mêmes aux nombreuses facettes). D'une part (1), les personnes qui ont évolué dans un environnement francophone, néerlandophone ou germanophone, mais qui ont un faible niveau d'instruction, voire ne sont pas du tout scolarisées. D'autre part (2), les personnes, parfois très instruites, originaires de pays dont la langue et la culture sont différentes, et qui éprouvent des difficultés dans un environnement francophone, néerlandophone ou germanophone aux codes culturels spécifiques.

- (1) L'analphabétisme est une réalité en Belgique, qui ne concerne pas, loin s'en faut, que des personnes d'origine étrangère. Malgré l'obligation scolaire, des personnes belges d'origine belge n'ont (presque) jamais mis les pieds à l'école. D'autres ont abandonné très jeunes les bancs de l'école, sans en avoir retenu les enseignements. Outre ces personnes, certaines ont connu une scolarité chaotique, en raison de difficultés personnelles, de comportement ou d'apprentissage. Ces personnes, souvent, ont été peu soutenues dans leur parcours par leurs proches.¹⁰ Certaines autres personnes présentent des faiblesses intellectuelles voire, sans parler nécessairement de handicap, une légère déficience mentale.
- (2) Les gens originaires d'autres pays sont une autre catégorie de personnes susceptibles d'avoir des difficultés d'accès à l'information. Qu'ils soient ou non instruits, s'ils ne connaissent pas (suffisamment) une de nos langues nationales, ils présentent une vulnérabilité particulière. Certains ont évidemment davantage de facilités et/ou de volonté d'apprentissage que d'autres. On le voit, immigration et difficultés d'accès à l'information sont *de facto* liées.

Dans le cadre de ce rapport, nous évoquerons la vulnérabilité particulière de l'ensemble de ces personnes en mentionnant leur précarité, pauvreté ou inadaptation intellectuelle et/ou culturelle (par rapport aux exigences de la société), dans une perspective non stigmatisante ou culpabilisante, mais simplement factuelle. Les profils et les réalités de vie peuvent être éloignés, mais la vulnérabilité intellectuelle et/ou culturelle est la même, entraînant, pour les uns comme pour les autres, une série de difficultés.

Quelles sont les implications ?

La question de l'accès à l'information est extrêmement large. Elle concerne tant l'accès des personnes précarisées à un ensemble de mesures qui les concernent spécifiquement que la capacité des gens à évoluer et à fonctionner dans la société.

¹⁰ Les parents sont souvent eux-mêmes peu instruits. Cf. le communiqué de presse du SPF Economie (op. cit.).

En matière sociale, les dispositions spécifiques (mesures sociales) sont nombreuses. Y avoir accès suppose d'être informé sur ses droits et sur les démarches à accomplir. Cette information manque souvent ou ne parvient pas jusqu'aux personnes intéressées. A titre d'exemple, la récente automatisation de l'octroi des prix maximaux sociaux en gaz et en électricité va augmenter de moitié le nombre de bénéficiaires effectifs. Un tiers des bénéficiaires potentiels, avant l'automatisation, n'a pas fait les démarches pour profiter de ce tarif préférentiel. On peut supposer qu'une bonne partie ne l'a pas fait par ignorance. Activer ses droits suppose d'en connaître l'existence et les modalités, et suppose donc une information adaptée.

De façon moins ciblée, l'accès à l'information est ce qui permet à chacun de se débrouiller dans la vie, de faire les choix les plus adaptés, aux meilleurs moments... et d'éviter les mauvais coups. Nombre de victimes de pratiques commerciales déloyales ou simplement agressives sont des personnes peu instruites, âgées ou maîtrisant mal la langue. Au début du processus de libéralisation du marché du gaz et de l'électricité – le phénomène diminue aujourd'hui –, quantité de personnes vulnérables se sont retrouvées avec plusieurs contrats de fourniture sur les bras et des tas d'indemnités à payer, parce qu'elles avaient été poussées à signer un contrat à la sortie du supermarché ou suite à du porte à porte. Ne saisissant pas toujours les enjeux – beaucoup signalent qu'elles ne réalisent pas qu'il s'agit d'un contrat ! – elles s'engagent sans véritable connaissance de cause. Les personnes vulnérables sont des « clients » de premier choix pour tous les vendeurs à la commission. Et il va sans dire que les contrats proposés, même accompagnés de promotions alléchantes, sont rarement les plus avantageux pour les nouveaux clients.

Alors qu'un client averti comparera les offres de différents fournisseurs en fonction de son type de consommation, et fera un choix en conscience, les personnes moins informées ou moins instruites présentent un risque élevé de signer une offre peu adaptée. Cet exemple tiré du marché de l'énergie s'applique évidemment à quantité d'autres types d'offres.

De la même façon, les courriers administratifs, les factures, les convocations, ... sont le plus souvent rédigés dans un langage peu clair, voire sont parfois tout simplement incompréhensibles, même pour des diplômés de l'enseignement supérieur. Les personnes culturellement ou intellectuellement vulnérables laissent passer des documents importants, en raison de leur lourdeur ou parce qu'elles ne les comprennent pas. De nombreux usagers se présentent dans les Centres de Service Social pour qu'on leur lise leur courrier ou qu'on leur en explique la teneur. Ce réflexe est bon, mais il intervient parfois trop tard – la personne a par exemple manqué son rendez-vous à l'Onem et risque d'être sanctionnée pour son absence – et toutes les personnes qui auraient besoin de cette aide n'en font pas la demande.

L'accès à la connaissance et à l'information est un vecteur important d'autonomie. Or, à tort, il est présumé acquis. Les administrations et les entreprises s'adressent généralement à leurs clients, en particulier à l'écrit, dans un langage « cultivé ». Elles imaginent rarement que leur message est inaccessible à une partie de leur public. Pour pallier en partie ces difficultés de communication et permettre aux clients d'obtenir des explications et des informations, des lieux de rencontre avec les clients sont absolument nécessaires. Or, ces dernières années, la tendance

est à la fermeture des bureaux accessibles au public, par rentabilité. De nombreuses entreprises privées et publiques réduisent le nombre de bureaux accessibles au public (la Poste en est un bon exemple). D'autres ne proposent pas (ou plus) du tout de bureau à leur clientèle : toutes les communications doivent se faire par téléphone ou par écrit. Outre que cela augmente les coûts pour les clients, le côté relationnel disparaît tout à fait.

Les communications téléphoniques elles-mêmes posent de nombreux problèmes. Par efficacité et rentabilité, de plus en plus d'entreprises et de services publics ne mettent pas directement l'appelant en contact avec un interlocuteur. Avant d'avoir éventuellement la chance de parler à quelqu'un, le client doit parcourir un dédale de chiffres et de #, au risque de s'y perdre. Quand la communication aboutit, il lui est généralement impossible de demander à parler à un opérateur en particulier, ce qui pose souvent de grosses difficultés lorsqu'un dossier demande un suivi. Les informations données peuvent varier d'un interlocuteur à l'autre. Les opérateurs ignorent ce qu'ont dit et fait leurs prédécesseurs. Bref, il est souvent extrêmement compliqué d'obtenir ce que l'on recherche. Ceux qui ont les moyens de faire entendre leur voix parviennent généralement à leurs fins. Ceux qui n'ont pas ces moyens restent au contraire sur la touche. Obtenir une information fiable est devenu extrêmement difficile. Les personnes précarisées s'en plaignent souvent. Certaines demandent à leur assistant social d'accomplir toutes ces démarches à leur place, car elles se sentent incapables d'affronter une telle complexité.

L'exigence de rentabilité et d'efficacité nuit à la qualité de la communication. Les premières victimes en sont les personnes les moins outillées culturellement ou intellectuellement.

Une partie de la population vivant en Belgique est dépassée et perdue dans notre société de connaissance et d'information. Il faut en avoir conscience. Il s'agit là d'un enjeu essentiel de lutte contre la pauvreté. Si le combat pour permettre à tous d'accéder à la connaissance et à l'information ne devient pas une priorité politique, notre société risque de produire davantage encore d'inégalités, ceux qui n'ont pas accès à l'information présentant un risque très élevé de ne pas avoir accès à leurs droits sociaux fondamentaux, d'être entraînés dans la spirale de la pauvreté et de ne pas en sortir.

Les chapitres qui suivent

Les enjeux qui ont été dessinés ici – l'existence de situations financières intenable et de puissants mécanismes d'exclusion ainsi que leurs liens, le poids de responsabilité souvent excessif qui pèse sur les épaules de personnes fragilisées, l'importance du non accès à l'information comme vecteur et déterminant de pauvreté – traversent l'ensemble des 5 chapitres qui suivent, portant chacun sur l'accès à un droit fondamental particulier. Nous invitons le lecteur, dans sa découverte de ces chapitres, à y être attentif et à en faire le constat par lui-même. Ces enjeux sont également présents dans le sixième et dernier chapitre de ce rapport, mais nous avons voulu, là, mettre l'accent sur un autre enjeu social contemporain majeur, celui des migrations non autorisées.

Nous ne pouvons en effet nous contenter de considérer les effets du système économique et financier mondial à un niveau micro, au niveau de ses conséquences sur les citoyens résidant légalement en Belgique. L'ordre économique mondial – même s'il n'est pas seul en cause – s'accompagne en effet de grands désordres, de déséquilibres majeurs, qui poussent sur les routes quantité de migrants. Ces migrants sont des hommes, des femmes, des enfants. En tant qu'êtres humains, ils ont la même dignité que chacun d'entre nous, mais celle-ci est souvent bafouée. Ces personnes sans papiers fréquentent les Centres de Service Social membres de la FCSS-FCSSB. Nous avons souhaité consacrer un chapitre aux réalités qu'ils vivent, aux difficultés qu'ils ont à accéder à leurs droits sociaux fondamentaux.

ACCÈS AU REVENU

Le droit au revenu n'est pas, en tant que tel, inscrit dans la Constitution ou dans la Charte sociale européenne. Toutefois, ces deux textes considèrent comme droits sociaux fondamentaux le droit à une rémunération équitable (dans le cadre du travail), le droit à la sécurité sociale et le droit à l'assistance sociale, qui sont différents modes d'accès à un revenu¹¹. Par souci de simplicité et parce que l'accès à un revenu est une condition absolument indispensable pour vivre dignement, nous abordons l'accès au revenu comme un droit social fondamental.

Nous l'avons évoqué en introduction, la pauvreté dépasse largement la problématique du manque de revenu, tant dans ses causes que dans ses conséquences : elle est multidimensionnelle. L'absence ou le manque de revenu n'en est pas moins centrale.

Les travailleurs des Centres de service social sont confrontés au quotidien à un nombre croissant de personnes qui vivent « sur le fil », tentant de vivre, ou plutôt de survivre, avec des revenus (parfois extrêmement) limités. L'augmentation importante ces dernières années des postes « loyer » et « énergie »¹² qui, selon les travailleurs sociaux, grèvent parfois plus de 65% du budget de ces ménages,¹³ les précarise toujours davantage.

La garantie d'un revenu suffisant et régulier est nécessaire pour pouvoir mener son existence avec un sentiment de sécurité et pouvoir se projeter dans l'avenir. Cette sécurité est actuellement loin d'être garantie. D'une part, la flexibilisation de l'emploi, où se multiplient contrats à temps partiel, CDD, contrats d'intérim, est un facteur d'insécurité pour les travailleurs. D'autre part, le montant des allocations sociales ainsi que des bas salaires ne permet pas de sortir de la pauvreté, voire y conduit.

Ces questions importantes, la faiblesse des bas revenus et l'emploi, feront l'objet des deux premières parties de ce chapitre consacré à l'accès au revenu. La suivante sera consacrée à l'enseignement, levier essentiel de la lutte contre la pauvreté. Enfin, la dernière partie du chapitre s'intéressera à la question de la fiscalité.

En effet, aujourd'hui, la pauvreté est de plus en plus regardée comme un problème individuel : « le pauvre » est responsable de sa situation. Il est supposé avoir en mains les outils pour sortir de son indigence, à travers les aides de l'Etat et les programmes d'insertion (socioprofessionnels, en particulier). D'une certaine façon, un « pauvre » est pauvre parce qu'il le veut bien. Or la pauvreté résulte pour une large part de réalités et de choix politiques et économiques. Dès lors, poser la question de la pauvreté sans regarder l'équilibre et la redistribution des richesses n'a pas de sens.

¹¹ Constitution coordonnée du 17 février 1994, art. 23, al.1 & 2. Charte sociale européenne de 1961, Partie 1, al. 4, 12 & 13.

¹² En dépit d'une légère diminution des prix de l'énergie et de divers autres biens, ces derniers mois.

¹³ Même s'il existe des disparités régionales, puisque les loyers sont plus élevés dans certaines zones que dans d'autres.

Des revenus insuffisants

Quelques chiffres et constats préalables

Dans les pages qui suivent, le terme « allocations », s'il n'est pas spécifié, couvrira deux types très différents d'allocations : tant les allocations relevant de l'aide sociale (comme le revenu d'intégration sociale (RIS), la garantie de ressources aux personnes âgées (GRAPA) ou les allocations aux personnes handicapées) que les revenus de remplacement. Ceux-ci, chômage, pension, assurance maladie-invalidité, ... relèvent non pas de l'aide sociale, mais de la sécurité sociale. Ce système de solidarité repose en grande partie sur le principe que les personnes cotisent lorsqu'elles travaillent et perçoivent un revenu de remplacement en période d'inactivité involontaire ou à la fin de leur carrière.

Voici un tableau reprenant le montant de certaines allocations (d'aide sociale et de sécurité sociale), ainsi que du revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMMG), au premier juin 2009. Les montants ont été arrondis à l'unité la plus proche. Les catégories « Chef de ménage », « Isolé » et « Cohabitant » ne correspondent pas toujours à la terminologie officielle. Selon les législations, des terminologies différentes sont utilisées, recouvrant des statuts proches, mais pas toujours tout à fait équivalents. Pour permettre la comparaison, nous avons homogénéisé la terminologie et retenu les catégories utilisées dans le cadre des allocations de chômage.

	Chef de ménage	Isolé	Cohabitant
Revenu d'Intégration Sociale (RIS)	968	726	484
Chômage sans ancienneté :			
1-6 mois	Min 988/Max 1324	Min 830/Max 1324	Min 622/Max 1324
7-12 mois	Min 988/Max 1234	Min 830/Max 1234	Min 622/Max 1234
A partir du 13 ^e mois (pendant 3 mois + 3 mois par année prestée)	Min 988/Max 1153	Min 830/Max 1034	Min 622/Max 769
Ensuite	Min 988/Max 1153	Min 830/Max 1034	438
GRAPA		893	595
Pensions minimales pour salariés (carrière complète)	1256	1005	
RMMMMG à 21 ans Temps plein	1387 brut, soit un peu moins de 1150 net, pour un isolé.		

Le seuil de risque de pauvreté établi par l'enquête EU-SILC 2007, sur base des revenus 2006, s'élève quant à lui à 878 euros pour une personne seule et à 1884 euros pour une famille avec deux enfants.¹⁴

De ces quelques chiffres, plusieurs constats peuvent être tirés :

- Les montants des allocations sont dans l'ensemble faibles par rapport au coût de la vie, en particulier dans les zones (urbaines notamment) où les prix du logement sont très élevés. Certaines allocations procurent un revenu largement inférieur au seuil de risque de pauvreté.¹⁵
- La faiblesse des allocations est particulièrement marquée en ce qui concerne les personnes qui ont choisi de vivre en couple ou en groupe.
- Le salaire minimum (RMMM), un revenu du travail donc, est très bas malgré une récente revalorisation.

La sécurité sociale et l'aide sociale tendent à assurer à chacun la possibilité de vivre une existence conforme à sa dignité d'être humain, à des moments de son existence (de courte ou de longue durée) où il ne peut se procurer par d'autres moyens des revenus suffisants. Cependant, il est permis de se demander si le montant de certaines allocations permet en effet à ceux qui en bénéficient de vivre plutôt que de survivre. Il est même permis de se demander si, loin d'être un filet de secours contre la pauvreté, il n'enfoncé pas à terme les personnes dans une pauvreté qui, n'étant plus seulement financière, devient alors multidimensionnelle, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

Ainsi, une personne dont les revenus sont trop faibles pour faire face aux charges du quotidien vit dans une angoisse permanente. Elle est contrainte de se priver de biens ou services élémentaires (en termes d'alimentation, de chauffage, de soins de santé), ce qui a des effets sur sa santé, tant mentale que physique, mais aussi sur l'équilibre familial. Elle réduit ses loisirs (ses sorties, mais aussi le fait de recevoir des proches) et, parfois honteuse de sa situation, a tendance à s'isoler dans une société déjà très individuelle... Le cercle vicieux marche en plein, autour du manque de revenus.

¹⁴ EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) est une enquête statistique européenne annuelle sur les revenus et les conditions de vie des citoyens de l'UE. Le volet belge de l'enquête dépend du SPF Economie – Direction générale Statistique et Information économique. Des informations sur cette enquête et sur ses résultats sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.statbel.fgov.be/silc>.

¹⁵ Remarquons toutefois qu'entre le moment où le groupe de travail sur l'accès au revenu s'est réuni et ce jour, les allocations de chômage maximales ont été considérablement augmentées pendant la première année de chômage. Par ailleurs, au niveau de ces allocations maximales et pendant la première année uniquement, la discrimination selon le statut a été supprimée : les allocations maximales sont les mêmes pour les cohabitants, pour les isolés et pour les chefs des ménage.

L'endettement

Constats

Une des conséquences souvent inévitable des revenus trop faibles est l'endettement. Les Centres de Service Social reçoivent quotidiennement et de plus en plus des personnes confrontées à ce problème. D'une part, les usagers endettés le sont de plus en plus et, d'autre part, l'endettement touche de plus en plus d'usagers. Les travailleurs sociaux constatent que, le plus souvent, l'endettement de leurs usagers est lié à des besoins de base et non à du superflu ou à une mauvaise gestion financière, même si cette situation se présente également. Le montant de leur allocation ou salaire n'est en effet souvent même plus suffisant pour subvenir à l'ensemble de leurs besoins de base. Lorsque ces besoins sont couverts de justesse, aucune marge n'est disponible pour faire face à des dépenses 'exceptionnelles', pourtant inévitables (visite chez un spécialiste, achat d'une paire de lunettes, facture de régularisation d'eau ou d'énergie, ...). Ce sont alors ces dépenses ou imprévus qui noient les ménages.

Signe et conséquence de cet accroissement de l'endettement, les centres de médiation de dettes sont débordés, avec des délais d'attente pouvant excéder 6 mois. De plus en plus souvent, l'intervention des services de médiation de dettes n'est d'ailleurs plus suffisante pour trouver une issue au problème de l'endettement. De longs délais d'attente favorisent l'accumulation des dettes, rendant parfois impossible toute solution par le biais de la médiation. Les travailleurs sociaux font face à la même impuissance dans le cas régulier où les personnes, honteuses ou dans le déni de leur situation financière, ont attendu trop longtemps avant de faire appel à un service social. Lorsqu'elles le font, il est parfois trop tard pour résoudre la situation par la médiation.

Les travailleurs sociaux constatent que les difficultés financières conduisent certains de leurs usagers à des adaptations de leur mode de vie ou de consommation. Pour se nourrir, de plus en plus de personnes attendent la fin des marchés afin de ramasser les produits tombés au sol. Certains, mais cela suppose d'être informé et d'avoir accès à ces réseaux, s'inscrivent dans des groupements d'achats pour bénéficier de prix plus avantageux. Certains optent pour la cohabitation, mais ce choix de bon sens est malheureusement pénalisé lorsque les personnes bénéficient d'allocations, en raison de la très problématique non-indivision des droits.¹⁶

Causes de l'endettement

Le premier et principal problème en cause dans les situations d'endettement est bien entendu le manque d'argent. Les prix des biens de base (logement, énergie, alimentation) sont ceux qui ont crû le plus rapidement ces dernières années, et ce en dépit d'un léger recul ces derniers mois. L'indexation des allocations et des bas salaires est insuffisante pour faire face à ces augmentations, car elle ne suit pas le même rythme. Le panier de biens qui détermine l'index est

¹⁶ Les allocations d'aide sociale et de sécurité sociale ne sont pas liées aux personnes (une personne = un droit), mais à un statut. Ainsi, un cohabitant perçoit des allocations moindres qu'un isolé (avec une exception depuis le 1^{er} janvier en ce qui concerne la première année de chômage).

en effet conçu sur base des dépenses d'un revenu moyen et n'est nullement adapté aux dépenses des ménages précarisés.¹⁷ A titre d'exemple, le loyer a une pondération de 6,2 % dans le panier des biens servant à calculer l'index (2004), alors que les ménages précarisés y consacrent une bien plus grande part de leur budget.

Outre l'insuffisance des moyens, divers éléments favorisent l'endettement des personnes précarisées, dont notamment la difficulté à gérer un budget, la vulnérabilité au démarchage commercial et le piège du crédit facile.

Les travailleurs sociaux constatent que certains usagers peinent à gérer leur budget ou à se tenir à un budget. Le problème est plus fréquent dans le cas de familles avec enfants. D'une part parce que les parents éprouvent des difficultés à devoir refuser (presque) tout plaisir à leurs enfants. D'autre part, parce qu'ils souhaitent éviter leur stigmatisation en tant que « pauvres », en veillant à ce qu'ils disposent d'une belle trousse, d'un sac à dos neuf, de bonnes chaussures et à ce qu'ils participent aux sorties scolaires... Enfin, parce que, dans certains cas, des problèmes d'autorité viennent renforcer les difficultés financières. Les travailleurs sociaux constatent en effet que certains enfants-rois ou enfants-tyrans soumettent leurs parents à des « exigences » démesurées que ces derniers ne parviennent pas à cadrer. Cela peut aller du chantage au vol dans le porte-monnaie parental pour acquérir l'objet désiré. Ces enfants poussent véritablement leurs parents dans une situation financière inextricable.

Certaines pratiques commerciales problématiques contribuent également à l'endettement des ménages, en particulier lorsqu'ils sont peu armés intellectuellement ou culturellement¹⁸ pour s'en défendre ou ont des difficultés à dire non. Les personnes précarisées sont souvent particulièrement vulnérables au démarchage et souscrivent ainsi parfois des offres tout à fait inadaptées, tant en matière de télécommunication que d'énergie. De nombreuses personnes tombent en outre dans le piège du crédit facile. Une multitude de grands magasins et d'entreprises (Carrefour, La Redoute, Neckermann, ...) offrent leur propre carte de crédit. Les conséquences en sont désastreuses pour les personnes qui ont peu de moyens. Bien que des règles aient été établies pour encadrer le crédit à la consommation, elles semblent insuffisantes ou trop peu respectées. Les travailleurs sociaux ne cachent pas leur colère de voir quantité de crédits accordés contre toute logique et plongeant les personnes dans un endettement ingérable. Ils souhaitent voir mises en œuvre des campagnes d'information et de prévention régulières, à la télévision et à la radio, pour mettre en garde contre la tentation du crédit facile et ses risques. Les possibilités de porter plainte en cas d'abus devraient également être mieux connues.

¹⁷ L'index – ou indice des prix à la consommation – mesure l'évolution des prix des biens et services consommés par les ménages. Cet indice est établi sur base d'un panier reprenant les principaux biens et services, dont la valeur est réévaluée chaque mois.

¹⁸ Différents types de personnes présentent une forme de handicap qualifié ici d'intellectuel ou de culturel, à défaut d'une meilleure dénomination. Il peut s'agir de personnes qui présentent un handicap mental, de personnes faiblement scolarisées ou encore de personnes qui parlent mal ou pas une de nos langues nationales.

Face à ces réalités, les travailleurs sociaux estiment qu'un large travail de prévention et d'éducation est nécessaire, tant à destination des adultes que des enfants. L'école pourrait, pour ces derniers, être le lieu de l'apprentissage de la gestion d'un budget et de la responsabilité par rapport à l'argent, celui de leurs parents d'abord, le leur plus tard.

Ce nécessaire travail de prévention ne doit cependant pas évacuer le cœur du problème – *l'insuffisance des moyens pour vivre dignement* - ni la responsabilité du monde politique à cet égard. Il ne doit pas davantage se muer en de l'« éco-éducation » du pauvre, de l'éducation à la privation, tendance qui contamine aujourd'hui certains acteurs du champ de l'aide sociale.

L'éducation à la privation est symptomatique d'une certaine évolution problématique de la nature du travail social. Alors que l'ambition du travail social devrait être, entre autres, de permettre aux personnes de faire face à leurs besoins et d'avoir accès à leurs droits, il existe actuellement une tendance à l'« éco-éducation » du pauvre. Il ne s'agit plus, dans ce cadre, de s'assurer que la personne ait les moyens suffisants pour vivre, il s'agit de l'inviter à réduire au maximum ses consommations afin que ses dépenses – souvent pour des besoins de base ! - cadrent avec son revenu. Pour les travailleurs sociaux, cette évolution est extrêmement interpellante. Leur vocation n'est en effet pas d'aider les personnes à « faire avec » trop peu, elle est de leur permettre de vivre dans l'autonomie et la dignité.

L'endettement croissant et la faiblesse des réponses politiques apportées bouleversent donc le champ du travail social lui-même. La distribution d'aide alimentaire en est un autre signe.¹⁹ Plusieurs Centres de Service Social font de l'aide alimentaire – elle-même mise à mal par une augmentation de la demande, alors que l'offre se réduit -, par le biais de colis alimentaire, d'un restaurant social ou d'une épicerie sociale. Or l'aide alimentaire représente un pis-aller du travail social. L'aide alimentaire est le palliatif de l'absence de réponses politiques à la pauvreté et rappelle le temps où l'aide sociale s'inscrivait dans la sphère de la charité.

Les réponses politiques actuelles

Car quelles sont aujourd'hui les réponses politiques au problème du manque de revenus ? Plutôt que de relever bas salaires et allocations, les autorités tendent à privilégier des mesures d'appoint, ciblées : les personnes appartenant à certaines catégories – liées à un statut ou à un niveau de revenu – peuvent ainsi prétendre à certaines aides (Intervention majorée, tarifs

¹⁹ L'aide alimentaire est une préoccupation importante de la FCSS depuis quelques années. Une recherche-action a été menée par Hugues-Olivier Hubert et Céline Nieuwenhuys sur ce sujet, dont les résultats ont été rendus publics lors d'un colloque organisé par la FCSS en novembre 2008. Ces résultats font en outre l'objet d'un ouvrage à paraître prochainement aux Editions L'Harmattan, sous le titre *L'aide alimentaire au cœur des inégalités*. Depuis 2006, la FCSS coordonne en outre la Concertation Aide Alimentaire, qui tente de rassembler un maximum d'institutions bruxelloises qui pratiquent l'aide alimentaire. Pour plus d'informations, cf. le site internet de la FCSS : www.fcss.be. En 2007, les Centres de Service Social wallons ont mené une large réflexion sur ce même thème ; réflexion qui a mené à la publication, en mars 2007, d'un cahier Labiso intitulé *Aide alimentaire: dépasser le local ou l'histoire cachée d'un colis alimentaire*. Voir <http://www.labiso.be/?page=VisualiserContenuOuvrage&Id=1060&display=cover>.

sociaux pour les télécoms, le gaz et l'électricité, allocations familiales majorées, maximum à facturer social...).

Ces mesures catégorielles ont de nombreux effets pervers. Parmi eux, le fait que les personnes doivent sans cesse se faire mendiants d'aide, en apportant la preuve de leur indigence. Ce système de mesures sélectives ne permet pas aux personnes qui en bénéficient de mener une existence autonome et responsable. Au contraire, il les contraint à solliciter en permanence des aides, les plaçant dans une position d'assistés, alors même que celle-ci est de plus en plus décriée dans les cercles politiques. Les mesures sélectives ont également pour effet que de nombreuses personnes passent à côté de leurs droits, en raison de leur ignorance de l'existence même de ces droits ou de la multiplicité et de la complexité des démarches administratives à renouveler régulièrement. Or l'existence même de cette diversité de mesures d'aide prouve, si c'était nécessaire, qu'il est impossible de vivre avec le montant de la plupart des allocations ou des plus bas salaires.

Dans ce contexte, augmenter le montant des revenus (salaires et allocations) les plus bas afin de permettre aux personnes de gagner en autonomie et estime de soi apparaît une solution préférable à la multiplication de mesures 'sparadrap'. Celles-ci sont cependant absolument nécessaires, tant que l'Etat ne garantira pas à chacun un revenu suffisant pour vivre.

Les mesures catégorielles d'appoint présentent un autre effet pervers : elles sont un élément constitutif majeur de ce qu'on appelle le piège à l'emploi. Toute personne devrait avoir un intérêt financier à travailler. Or les bénéficiaires de mesures d'aide catégorielles perdent une série d'avantages au moment d'accéder à l'emploi. Si le salaire qui leur est proposé est bas, les personnes n'ont pas toujours de réel intérêt à travailler. Dans une étude, l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) montre que le fait d'accepter un emploi peut même, dans certains cas, être pénalisant financièrement.²⁰ L'Etat doit garantir à tout travailleur un salaire décent. Le salaire minimum doit dès lors être fortement revu à la hausse.

L'emploi

L'emploi est censé être bon pour tout le monde : tant pour les employeurs qui cherchent de la main d'œuvre que pour les travailleurs, qui perçoivent un salaire, et pour les caisses de l'Etat, dont les recettes augmentent (via la fiscalité et la parafiscalité) tandis que les dépenses baissent. De ce fait, la mise à l'emploi est devenue un credo politique majeur.

Au cœur de ce credo réside l'affirmation que l'emploi représente le moyen le plus sûr d'échapper à la pauvreté. Cette affirmation est, dans le système actuel, vraie pour une part, mais doit être nuancée. En effet, la pauvreté touche également de plus en plus de travailleurs. En cause, des salaires insuffisants, mais aussi la flexibilisation croissante du marché de l'emploi et la multiplication des emplois précaires. La stabilité et la qualité de l'emploi sont pourtant nécessaires pour offrir aux travailleurs une sécurité et des perspectives d'avenir. Mais ces

²⁰ Cf. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/pieges-emploi-2005.pdf

dimensions de l'emploi, en effet à même de prémunir les travailleurs contre le risque de pauvreté, ne semblent pas être le souci principal des politiques actuelles de mise à l'emploi.

Le contrôle des demandeurs d'emploi

Le contrôle des chômeurs est devenu un outil important de cette mise à l'emploi. Plus précisément, l'Etat contrôle « l'activation » de leur « comportement de recherche » d'un emploi. Ce mécanisme d'activation et de contrôle traduit et amplifie de récents profonds changements dans les rapports entre l'Etat et les citoyens.

Inversion des responsabilités

L'article 23 de la Constitution garantit, en son alinéa 1^{er}, « *le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective* ». L'activation est un renversement des responsabilités. Auparavant, le chômeur était considéré comme une victime involontaire de l'insuffisance d'emplois disponibles. La responsabilité de l'Etat était (et elle a été inscrite dans la Constitution) de tendre à assurer un « niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible » afin de réduire le problème du chômage et de proposer de l'emploi aux travailleurs restés 'sur la touche'. A cette responsabilité de l'Etat répondait le devoir logique, pour le chômeur, d'être disponible sur le marché de l'emploi. Aujourd'hui, avec l'activation, on assiste à un renversement des responsabilités. Plutôt, avant tout, que d'agir sur la structure et de gérer le marché de l'emploi, l'Etat demande en quelque sorte aux chômeurs de se débrouiller et de trouver le moyen de faire leur place « au soleil », même si le marché de l'emploi offre structurellement trop peu d'emplois. Les chômeurs doivent montrer qu'ils cherchent cette place, qu'elle existe ou non, qu'ils aient une chance ou non d'y accéder.

La responsabilité collective de pourvoir du travail et d'assurer un revenu de remplacement à ceux qui n'en trouvent pas s'amenuise donc à la faveur d'une responsabilisation individuelle accrue. Chaque demandeur d'emploi devient suspect d'être responsable de son chômage, de ne pas vouloir travailler, et de profiter du système. Le travail est devenu une valeur en soi, objet d'identification sociale importante. *A contrario*, le statut de chômeur est socialement très dévalorisé et à l'origine, pour les personnes qui ne trouvent pas d'emploi, d'un sentiment de honte ou de culpabilité, lorsqu'il n'est pas source de rejet.

La plupart des travailleurs sociaux des Centres de Service Social ne contestent pas la légitimité *de principe* de l'Etat à chercher à éviter les abus. Ils savent en effet que notre système de sécurité sociale est basé sur un équilibre entre droits et devoirs et que certaines personnes le négligent sciemment. Ils émettent cependant plusieurs réserves d'importance : sur l'équilibre entre droits et devoirs et sur la prééminence de la logique de contrôle.

Déséquilibre entre droits et devoirs

Alors que l'article 23 de la Constitution garantit « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle », ainsi que « le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables », force est de constater que la réalité n'est pas conforme au droit. Les salaires les plus bas sont insuffisants pour vivre correctement et ne peuvent être considérés comme équitables. Certaines conditions de travail, en termes d'horaires, de temps de travail, de type de contrat, de déplacement, de pénibilité, ne peuvent pas l'être non plus, au regard des situations et contraintes particulières de certains travailleurs ou demandeurs d'emploi. Pourtant, des demandeurs d'emploi, on attend de plus en plus qu'ils acceptent tout travail proposé, quelle que soit sa qualité, qu'il corresponde ou non à leurs attentes, qu'il soit adapté ou non à leurs contraintes de vie.

Les travailleurs sociaux estiment qu'au devoir de chercher et d'accepter un travail devrait répondre le droit à avoir un travail de qualité (au niveau des conditions de travail et de rémunération).²¹ Si tel n'est pas le cas, et même si c'est pour certains contestable, des demandeurs d'emploi continueront logiquement à préférer vivre d'allocations. Aux devoirs du travailleur de s'impliquer sur le marché de l'emploi doivent correspondre ceux de l'Etat de garantir des conditions de travail équitables, comme le stipule la Constitution. Et la légitimité de l'Etat à exercer un contrôle devrait nécessairement s'inscrire dans ce cadre.

Prééminence du contrôle

La prévalence, au sein du système actuel, de la logique de contrôle, pose également question aux travailleurs sociaux. Ils se demandent notamment quelle est la pertinence d'un tel système d'activation pour toute une série de personnes « handicapées sociales », qu'ils rencontrent tous les jours dans leurs permanences, et qui n'ont pour ainsi dire aucune chance de trouver un emploi, qu'elles soient ou non de bonne volonté. Ils regrettent que ce système fasse complètement fi de la situation sociale des personnes contrôlées. Cela leur paraît d'autant plus absurde que le nombre d'emplois auxquels peuvent prétendre certaines catégories de personnes fragilisées est extrêmement faible. Le système d'activation les confirme et les enfonce toujours plus dans des situations d'échecs répétés.

Les personnes précarisées sont, souvent et les premières, victimes de cette logique d'activation et de contrôle. Nombre d'entre elles sont faiblement scolarisées, sous-qualifiées et/ou ne maîtrisent pas une des langues nationales (à l'oral et/ou à l'écrit), présentent des handicaps sociaux (désocialisation importante, assuétude, ...), psychologiques ou mentaux, des problèmes de santé ou encore des situations personnelles particulières (femmes seules avec enfants, non possession d'un permis de conduire ou d'une voiture, ...). Ces personnes précarisées présentent le plus de risques de ne pas répondre aux exigences des contrôles. Les études de la Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie confirment en effet que « le niveau scolaire des exclus [du chômage] qui intègrent les CPAS est souvent défini comme très bas. Leur capacité intellectuelle est souvent très faible et l'exclusion subie est souvent très mal ressentie

²¹ En ce qui concerne le marché du travail 'classique', mais aussi adapté (pour les personnes handicapées).

par eux ». Elles ajoutent que « souvent, lorsqu'il s'agit de femmes, elles ont des enfants. Ce n'est donc pas une personne que l'Onem exclut, mais une famille »²².

Les travailleurs sociaux donnent ainsi l'exemple du parcours particulièrement démotivant d'usagers de leurs Centres. Exclue du chômage, elle émarge au CPAS. Celui-ci la met au travail via l'article 60, le temps et juste le temps de régulariser leur situation au niveau de la sécurité sociale. Ils se retrouvent alors au chômage et sont convoqués par l'Onem. Ne répondant souvent pas aux exigences qui leur sont fixées,²³ ils sont à nouveau sanctionnés et retombent au CPAS, perdant du même coup un ou plusieurs mois d'allocations, dans l'attente d'une réouverture de leur droit au RIS. Cet effet ping-pong entre le CPAS et le chômage est vécu comme particulièrement décourageant pour les personnes qui sont dans cet engrenage. Or le découragement lui-même est interdit par le système, puisqu'il est d'emblée perçu comme un déficit « d'activation ».

Le système actuel, basé sur le contrôle, est perçu comme un « piège à fragiles », alors que les personnes mieux outillées peuvent sans trop de peine apporter des « preuves » suffisantes de recherche d'emploi, qu'elles soient sincères ou non...

L'accompagnement vers des propositions adaptées

Pour éviter ces effets pervers, plutôt que de contrôler avant tout les chômeurs, les travailleurs sociaux plaident pour la mise en place d'une politique ambitieuse et humaine d'accompagnement des chômeurs. Ils constatent d'ailleurs que les missions locales, qui proposent ce type d'accompagnement, sont souvent débordées. Chaque demandeur d'emploi devrait (pouvoir) bénéficier d'un accompagnement global et personnalisé : accompagnement au niveau de l'orientation professionnelle (incluant l'orientation vers une éventuelle (nouvelle) formation), de la rédaction de CV et de lettres de motivation, de l'apprentissage de la façon de se présenter à un employeur, de se tenir au travail et des règles à observer dans le cadre professionnel.²⁴ Cet accompagnement devrait le plus possible tenir compte des souhaits, limites et contraintes des demandeurs d'emploi. Ce faisant, il devrait permettre aux accompagnateurs de formuler aux personnes des propositions qui leur sont adaptées.

Car il apparaît aux travailleurs sociaux que le travail – tel qu'on l'entend aujourd'hui – n'est pas adapté à tout le monde. Certaines personnes sont temporairement incapables de travailler, en raison d'un deuil, d'une dépression, d'événements difficiles à gérer, ... Pourquoi ne pas leur laisser le temps de se remettre ? Certaines personnes ne sont, temporairement ou durablement,

²² Ricardo Cherenti, conseiller et chef de service à la Fédération des CPAS, s'inspire d'études de l'UVCW dans son article « Les exclusions Onem : implications pour les CPAS ». Cf. <http://www.far.be/far/publications2007/050308.pdf>.

²³ Les emplois « article 60 » s'adressent souvent à des personnes marginalisées et se révèlent fréquemment insuffisants pour assurer aux travailleurs l'« employabilité » requise sur le marché du travail classique.

²⁴ Une partie de ces apprentissages devrait en fait être acquis, assurés en amont par les lieux de formation (école secondaire, écoles supérieures et universités, instituts de formations qualifiantes et professionnalisantes).

pas aptes à travailler, non nécessairement en raison d'un handicap physique, mais de diverses problématiques psycho-sociales (assuétudes, désocialisation, troubles psychologiques, ...). D'autres personnes encore, qui ne possèdent pas des aptitudes physiques, intellectuelles²⁵ ou culturelles compétitives, présentent un risque élevé de ne jamais trouver durablement leur place sur un marché du travail élitiste. Certaines encore sont indésirables pour les employeurs parce que trop âgées ou trop chères, ou parce que déclassées par une trop longue absence sur le marché du travail.²⁶ D'autres enfin, pour des raisons diverses et notamment idéologiques, ne souhaitent pas s'inscrire dans le monde du travail, mais dans des projets et activités d'un autre type (sociaux, familiaux, artistiques, sportifs, ...).

Or, aujourd'hui, à moins d'être reconnu incapable de travailler pour des raisons médicales, la seule proposition véritablement soutenue par le politique est l'emploi. Pour les travailleurs sociaux, cette orientation est une impasse et il importe de faire preuve de créativité pour diversifier les activités proposées aux personnes qui ne travaillent pas.

Dans le cadre de l'emploi, des niches devraient être prévues et organisées pour permettre à des personnes marginalisées ou porteuses de 'handicaps sociaux' de trouver une activité adaptée. A titre d'exemple, un travailleur social mentionnait un restaurant qui fait travailler, en les rémunérant, des toxicomanes bénéficiaires du chômage ou du revenu d'intégration sociale. Cette situation est illégale, mais elle permet à des personnes qui, au départ, n'ont qu'une très faible efficacité de se former. Au bout de quelques mois ou années, outre que leur activité les a éventuellement aidés à sortir de la drogue, ces personnes sont formées et disponibles sur le marché de l'emploi régulier.

Des idées du même ordre devraient être imaginées pour soutenir l'accès à l'emploi de personnes qui peinent à trouver du travail en raison de divers 'handicaps sociaux', en particulier des personnes d'autres cultures ou qui sortent insuffisamment formées de l'école.²⁷ Ces personnes trouvent difficilement de l'emploi sur un marché qui demande compétences et qualifications et, de ce fait, ne peuvent justifier que de peu d'expérience(s) auprès d'employeurs potentiels. Les employeurs pourraient être encouragés à les engager sous une forme de contrat particulière, moyennant par exemple des réductions substantielles de charges ou une intervention de l'Etat, et améliorer leur formation et leur employabilité en les accompagnant sur le terrain professionnel. Au bout de quelques mois ou années, ces personnes auraient acquis une expérience et amélioré leurs capacités professionnelles.

A côté de l'emploi stricto sensu, les travailleurs sociaux voudraient voir soutenus d'autres types d'implication sociale. Le volontariat et l'implication dans des projets autres que professionnels

²⁵ Sans faire référence ici à la qualité des formations, mais bien à des aptitudes personnelles.

²⁶ Certaines femmes qui sont restées pendant des années dans leur foyer à s'occuper de leurs enfants ont toutes les peines du monde à se réinsérer par la suite sur le marché de l'emploi, même en suivant des formations.

²⁷ Il y a évidemment un travail essentiel à opérer en amont, au niveau de la qualité de l'enseignement. Cependant, le fait est qu'il y a, aujourd'hui, en attente d'accéder à l'emploi, de nombreuses personnes pas assez (bien) formées. Ce déficit de formation (scolaire en particulier) les pénalise lourdement sur le marché de l'emploi. Il faut donc agir à la fois sur le terrain de l'enseignement et de l'emploi.

devraient être favorisés et valorisés pour toutes les personnes qui souhaitent privilégier ce type d'activités, ainsi que pour celles qui ne trouvent pas ou plus leur place sur le marché du travail. Ainsi, en leur ouvrant ou en maintenant le droit à des allocations non régressives, elles auraient accès à un revenu et pourraient participer à la vie de la société, tout en développant leurs compétences.

Ce dernier aspect est important. *Une des vertus du travail est de permettre aux personnes d'exercer une activité. C'est important, tant pour le fonctionnement de la société que pour le développement des personnes et de leur estime d'elles-mêmes. Accorder une reconnaissance aux personnes qui exercent une activité non professionnelle ferait le plus grand bien au moral de nombreux chômeurs et d'autres personnes sans emploi, souvent considérés comme oisifs, et permettrait à davantage de personnes de trouver leur place, une place qui leur convienne, dans la société.*²⁸

Remettre les personnes au cœur du système

L'obsession actuelle de la mise à l'emploi ne répond pas à cette logique et a de multiples effets pervers. Elle fait trébucher de nombreuses personnes fragilisées. Elle engendre une suspicion à l'égard des chômeurs, voire les culpabilise. Elle entraîne, faute de suffisamment d'emplois disponibles, une spirale d'échecs pour tous ceux qui ne sont pas les meilleurs et les plus compétitifs. Elle favorise un nivellement vers le bas des conditions de travail, puisque les demandeurs d'emploi sont contraints d'accepter des offres dont les conditions ne leur conviennent pas, que ce soit en termes de salaire, d'horaires, de déplacement. Elle engendre un phénomène de déclassement, des universitaires prenant l'emploi des gradués, eux-mêmes repoussés vers des professions aux barèmes moins avantageux et demandant de moindres qualifications. Outre qu'il peut être source de tensions internes, ce dernier phénomène est dévalorisant et démotivant lorsqu'il se prolonge ou devient structurel, pour des personnes qui ne peuvent se donner à la mesure de leurs possibilités.

Ces constats ne signifient pas, pour les travailleurs sociaux, qu'il ne faille pas encourager le travail. **Il s'agit plutôt de remettre la personne au cœur du système :**

- Encourager les emplois de qualité et assurer ainsi à tout travailleur les meilleures conditions de travail possible : un salaire convenable ; des horaires respectant les choix ou contraintes familiaux des travailleurs ; un temps de travail suffisant, une accessibilité raisonnable du lieu de travail ; un contrat stable. Proposer des emplois qui réunissent un maximum de ces conditions est le meilleur stimulant à la recherche d'un emploi.
- Développer des emplois novateurs et adaptés à la réalité sociale de certaines catégories de demandeurs d'emploi et encourager d'autres formes d'implication sociale (engagement associatif, social, familial, ...).

²⁸ Il est cependant important d'être vigilants et d'encadrer correctement le volontariat, afin que les entreprises ne soient pas tentées de remplacer certains de leurs travailleurs par des bénévoles, ni les volontaires de se prendre pour des professionnels.

- Tenir compte des spécificités individuelles des demandeurs d'emploi et leur laisser autant que possible le choix de leur travail.
- Privilégier une approche d'accompagnement qualitatif des demandeurs d'emploi, plutôt que de contrôle.

L'enseignement

L'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est pas un instrument suffisant pour permettre à tous de trouver un emploi. Le contrôle de l'activation du comportement de recherche d'un emploi l'est encore moins. Car ni l'accompagnement ni le contrôle ne permettent de répondre au problème des aptitudes des demandeurs d'emploi. L'accompagnement peut leur permettre de pallier certaines lacunes en leur donnant l'occasion d'apprendre à rédiger un bon CV ou une bonne lettre de motivation ou en leur apprenant comment se tenir dans le milieu professionnel et quelles règles respecter. Ces notions devraient pourtant idéalement déjà être maîtrisées par la plupart des personnes, avant même leur inscription comme demandeuses d'emploi. L'accompagnement peut également permettre de réorienter des personnes vers de (nouvelles) formations. Cela s'explique, se justifie et a tout son sens dans certains cas, mais on peut s'étonner du nombre de personnes qui, sortant de l'école, d'un institut de formation, d'une école supérieure ou d'une université, ne maîtrisent pas certaines matières, techniques ou connaissances nécessaires pour appréhender le marché de l'emploi.

Le marché de l'emploi se spécialise de plus en plus. Les employeurs recherchent des employés de plus en plus compétents, présentant des qualifications techniques et/ou intellectuelles, un savoir-faire et un savoir-vivre. De plus en plus, l'usage des langues est demandé. Simultanément, les travailleurs sociaux et les coordinateurs de Centres – dont le rôle est notamment d'engager du personnel – constatent que le niveau de formation des personnes baisse. La maîtrise de la langue maternelle laisse de plus en plus à désirer, tant à l'oral qu'à l'écrit. Certains travailleurs sociaux font d'ailleurs remarquer qu'ils jouent de plus en plus le rôle d'écrivains publics, pour des personnes qui ont pourtant suivi leur scolarité jusqu'au bout. Le niveau de l'enseignement baisse, dès les primaires.

La réalité est donc paradoxale, les personnes sortent moins bien formées de l'école alors que les employeurs sont à la recherche de personnes aux compétences de plus en plus pointues. L'enseignement, dans la mesure où il est censé donner aux jeunes des outils cognitifs et humains pour leur permettre de trouver au mieux leur place dans la société, que ce soit au niveau de l'emploi ou à travers d'autres types de projets, est donc un enjeu majeur de lutte contre la pauvreté. L'enjeu se situe tant au niveau de la transmission des connaissances et de certaines compétences, que du savoir-vivre, du sens de l'effort et du respect des règles (dans le dialogue).

Face à ces constats, les travailleurs sociaux souhaitent formuler quelques suggestions et constats généraux au sujet de l'enseignement.

Améliorer le niveau et la qualité de l'enseignement

L'école fait sans cesse face à de nouveaux défis, avec les changements de génération et les changements de mentalité qui les accompagnent et avec l'augmentation du nombre d'élèves d'origine étrangère (dans les grandes villes, en tous cas). En dépit de ces défis, auxquels l'école est confrontée et auxquels elle se doit de répondre, proposer un enseignement de haut niveau doit être et rester une ambition de l'enseignement.

La réalisation de cet objectif demande sans doute un travail en amont : une revalorisation du métier d'enseignant et une formation plus pointue (dans le cadre actuel ou dans une évolution vers un enseignement supérieur de type long), qui tienne compte des enjeux que rencontre l'école et qui prépare les futurs professeurs à y faire face.

L'amélioration de la qualité de l'enseignement demande évidemment aussi d'accorder un soutien particulier aux élèves en difficulté. Cela suppose notamment d'investir davantage dans les écoles qui présentent une proportion importante d'élèves issus de milieux populaires et/ou de l'immigration, dont les parents sont souvent moins aptes à assurer un suivi de l'apprentissage scolaire de leurs enfants. Les professeurs devraient, dans le cadre de leur formation, être préparés à affronter ces réalités et disposer des outils pédagogiques pour le faire. Les travailleurs sociaux recommandent de prévoir des classes de transition pour les élèves qui arrivent à l'école sans maîtriser la langue de l'enseignement, afin de leur permettre d'acquérir un niveau suffisant de compréhension et d'expression avant de rejoindre le parcours classique d'enseignement.²⁹ En effet, aujourd'hui, dans les classes qui comportent de nombreux primo-arrivants ou enfants qui parlent une langue étrangère à la maison, la progression de l'ensemble des élèves est ralentie en raison des problèmes de compréhension de la langue. Intégrer ces enfants sans les outiller au niveau linguistique les pénalise autant que leurs condisciples.

Les travailleurs sociaux estiment également nécessaire de valoriser les filières professionnelles et techniques, notamment en offrant à ceux qui le souhaitent et sont capables de le suivre un enseignement général (langues, mathématiques, sciences, histoire, géographie) de qualité à côté des matières spécifiques.

Afin de permettre à chaque élève de s'orienter en connaissance de cause et de favoriser à terme une meilleure adéquation entre le profil des demandeurs d'emploi et les profils recherchés, il faudrait, dès le début des humanités, proposer aux élèves un état des lieux du marché du travail (métiers en pénurie ou au contraire saturés, professions moins connues, ...). En ce sens, il peut être intéressant de permettre aux élèves de rencontrer des entreprises.

Outre ces aspects de connaissances et de compétences, l'école, selon les travailleurs sociaux, a ou devrait avoir une mission d'éducation. Il fut d'ailleurs un temps où l'enseignement portait le nom d'Éducation nationale. Aujourd'hui, l'éducation revient avant tout aux parents. Or on constate un déficit d'éducation chez de nombreux enfants, pour des raisons sans doute

²⁹ Le dispositif des classes-passerelles va dans ce sens, mais montre ses limites, puisque, loin de s'adresser à l'ensemble des enfants qui ne maîtrisent pas la langue de l'enseignement, il définit des conditions statutaires strictes.

multiples. Politesse, respect des règles, souci d'autrui, sens de l'implication dans le travail... sont méconnus de nombreux élèves, rendant le contexte professionnel des enseignants sans doute difficile. Les enfants devraient idéalement arriver à l'école avec ce bagage. Cependant, dans la mesure où ce n'est pas toujours le cas, se pose la question du rôle de l'école. Si l'éducation entre en effet dans le champ des responsabilités des enseignants, il convient de leur donner des moyens adaptés (financiers, mais aussi pédagogiques).

Parmi les questions pédagogiques et pratiques auxquelles l'école est de plus en plus confrontée, se pose aussi celle de la rencontre – ou de la confrontation – entre des cultures et parfois des valeurs différentes (parmi les élèves et/ou entre les élèves et les professeurs). Au cœur de ce défi, la question de l'égalité des sexes et des relations garçons-filles/hommes-femmes occupe une place particulière. Pour les travailleurs sociaux, l'école doit rester un lieu d'apprentissage de la connaissance et du respect de l'autre, un lieu de transmission inconditionnelle du principe d'égalité hommes-femmes.

Développer le goût de l'activité

Transmettre le goût de l'activité et de l'implication de soi est un autre enjeu de l'enseignement (même si pas *exclusivement* de l'enseignement). L'école est en effet le premier lieu où l'enfant travaille et l'un des premiers où il apprend à utiliser ses différentes capacités.

L'activité permet de s'entretenir, de se développer, de créer, de tisser des liens, de se rendre utile, voire même de donner du sens à l'existence... Elle est aussi un puissant mécanisme d'inclusion sociale. A travers l'emploi bien sûr, mais aussi, nous l'avons dit plus haut, à travers toutes sortes d'implications sociales trop peu valorisées à ce jour, et pourtant à même de permettre à davantage de personnes de trouver leur place dans la société.

A l'heure où, en raison de poches de chômage structurelles, certains jeunes sont entourés d'adultes inactifs, à l'heure de la généralisation des loisirs passifs (internet, télévision, jeux vidéos, ...), il est important de soutenir les lieux (écoles, mouvements de jeunesse, clubs de sport et autres lieux d'activités extrascolaires) où les jeunes ont l'occasion d'être actifs, de se dépenser, d'être créateurs, de donner d'eux-mêmes, dans le respect d'un certain cadre et de certaines règles (éventuellement définis dans l'échange entre jeunes et pédagogues).

Un autre obstacle à l'emploi, que nous n'approfondirons pas ici, concerne l'équilibre psycho-social des personnes, et notamment des jeunes. La lutte contre le décrochage psycho-social est peut-être plus exigeante encore que l'amélioration de l'enseignement, car le lien social et la santé psychologique ne se décrètent pas, même s'ils peuvent être favorisés. La déliquescence du lien social et ses conséquences sur l'équilibre mental des personnes sont des symptômes interpellants des puissants mécanismes d'exclusion en œuvre dans notre société élitiste, où les personnes temporairement ou plus durablement hors normes ont toutes les peines du monde à trouver leur place et à être reconnues.

La fiscalité et la parafiscalité

La fiscalité et la parafiscalité³⁰ représentent un enjeu considérable. La plupart des gens se réjouissent à l'annonce de diminutions d'impôts. Ils voient en effet leur salaire poche et donc leur pouvoir d'achat augmenter. La question est cependant plus complexe.

La fiscalité et la parafiscalité façonnent le visage même de notre société. C'est grâce à l'impôt et aux cotisations sociales que l'enseignement est (en principe) gratuit,³¹ que les routes sont aménagées, que des policiers et des juges font régner la justice, que les soins de santé sont partiellement remboursés, que des logements sociaux voient le jour, que des Centres de service social sont financés, ... Les prélèvements fiscaux et parafiscaux sont donc redistribués sous forme de services à la population et de sécurité sociale.

Diminuer les recettes fiscales et parafiscales a donc un impact considérable sur les services que l'Etat peut proposer à la population et sur la redistribution de la richesse via la sécurité sociale. Pour que l'Etat puisse mener à bien ses fonctions et pour avoir une sécurité sociale forte, les impôts et cotisations sociales sont importants.

En cas de réduction des recettes de l'Etat, la qualité et la quantité de ce qu'il peut proposer diminue également. Les personnes en situation de pauvreté sont alors les premières victimes, ce d'autant plus qu'elles sont celles qui bénéficient le moins des mesures fiscales.³² Par exemple, si le niveau des pensions diminue, les personnes qui n'ont pas eu les moyens de souscrire à des formes d'assurance privées seront pénalisées.

Tout l'enjeu est dès lors d'avoir une fiscalité juste et équitable. En Belgique, la progressivité de l'impôt va dans ce sens : plus les revenus des gens sont élevés, plus ils sont taxés, et inversement. Cette nécessaire progressivité est cependant mise à mal par les dernières réformes fiscales qui ont, d'une part, supprimé les taux d'imposition les plus élevés (55% et 52,5%), d'autre part diminué le nombre de taux d'imposition.

Quelques remarques sur la fiscalité :

- L'imposition indirecte, comme la TVA, est pénalisante pour les ménages qui ont le moins de moyens et est un système injuste. Elle s'applique de la même façon à tous, fortunés ou précarisés.
- Aujourd'hui, le revenu le plus taxé est celui du travail. Les revenus mobiliers et immobiliers sont proportionnellement moins taxés. Or, rien ne justifie cette différence de traitement.

³⁰ Les cotisations parafiscales sont les principales sources de financement de la sécurité sociale.

³¹ Dans les faits, de nombreux obstacles financiers demeurent, ayant trait aux fournitures scolaires, aux sorties de classe, ...

³² Dans la mesure où elles sont faiblement ou pas imposées, ces personnes bénéficient peu ou pas des cadeaux fiscaux de l'Etat (diminutions d'impôts ou mesures fiscales particulières), alors que ceux-ci profitent avant tout aux personnes qui ont davantage de revenus. Les mesures fiscales augmentent donc proportionnellement moins le pouvoir d'achat des personnes précaires que celui des personnes plus aisées. A l'inverse, les personnes précaires seront les plus sensibles à la détérioration de la sécurité sociale et des services publics.

ACCÈS AU LOGEMENT

L'article 23 de la Constitution consacre le droit au logement. Cependant, l'accès à un logement – sans même parler d'un logement décent – est loin d'être garanti pour tous. Les prix de location et d'achat augmentent de manière générale plus rapidement que ne sont indexés salaires et allocations sociales.³³ En conséquence, la part des revenus des ménages précaires ou, depuis quelques années également, appartenant à la petite classe moyenne consacrée au loyer ne cesse de croître, leur laissant de moins en moins de marge financière pour d'autres dépenses indispensables (se nourrir, se soigner, se chauffer).

Le problème de l'accès au logement n'est pas neuf, mais, malgré certains efforts (la création des agences immobilières sociales (AIS), par exemple) consentis par les autorités, il est de plus en plus criant.

Dans sa première partie, ce chapitre sera consacré au problème du manque de logements disponibles à un prix abordable, et s'intéressera dans ce cadre tant au logement social qu'au logement socialisé et au logement privé. La seconde partie du chapitre, quant à elle, concernera les divers autres problèmes ou questions qui se posent en matière de logement, allant de la constitution de la garantie locative à la fiscalité immobilière. Pour commencer et situer la problématique dans les deux Régions, bruxelloise et wallonne, vous trouverez dans l'encadré ci-dessous des précisions sur les différences entre les deux contextes régionaux.

Contextes régionaux

Même si la problématique du logement est globalement similaire, il convient de préciser que les réalités wallonne et bruxelloise du logement présentent aussi certaines différences.

Au niveau de la structure de la population

Bruxelles présente un pourcentage très élevé d'isolés (49,57% de l'ensemble des ménages pour 34,5% en Région wallonne en 2007). La Région wallonne compte en revanche un pourcentage plus élevé de familles monoparentales que Bruxelles (respectivement 17,09% et 13,95% en 2007).³⁴ Ces deux catégories de ménages augmentent ces dernières années dans les deux Régions.

³³ Pour plus de précisions, les études distinguant l'évolution des loyers en fonction du type de biens sont intéressantes. Celles-ci montrent une évolution plus importante des loyers des biens accessibles aux ménages à bas revenus par rapport aux autres. Voir à ce sujet l'étude réalisée en 2007 par Philippe Defeyt, de l'Institut pour un développement durable, et publiée dans journal de l'ASBL CSCE : <http://www.asbl-csce.be/journal/6061defeytindiceprix.pdf>.

³⁴ D'après les chiffres 2008 de la cellule statistique de l'Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyse (IBSA) sur les ménages, disponibles à l'adresse suivante :

Le revenu moyen en Wallonie est (légèrement) inférieur à la moyenne nationale, ceci sans discontinuer depuis plusieurs décennies. A Bruxelles, par contre, alors que le revenu moyen dépassait de 14% la moyenne nationale en 1980, il lui est devenu de 14% inférieur en 2004.³⁵ Sur la même période, le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) a été multiplié par 6 à Bruxelles et par 3,5 en Wallonie.

En 25 ans, la précarité a donc gagné du terrain dans les deux Régions, mais avec une évolution plus marquée en ce qui concerne la capitale. Les loyers y sont également plus élevés, le loyer moyen avoisinant 550 euros en Région bruxelloise pour un loyer moyen d'un peu plus de 400 euros en Région wallonne, en 2008.³⁶

Au niveau de la structure de l'habitat

La Région wallonne compte 87,9% de maisons unifamiliales et 13,6% d'appartements. A Bruxelles, le pourcentage de maisons est de 37,8, pour 61,4% d'appartements. En Wallonie, 68,9% des ménages sont propriétaires de leur logement, pour 41,3% à Bruxelles.³⁷ Le nombre de locataires et de candidats locataires est donc plus élevé à Bruxelles.

Malgré ces différences, les travailleurs sociaux font état de difficultés d'accès au logement largement similaires dans les deux Régions.

Une offre insuffisante de logements à prix abordable

L'offre de logements à prix abordable est très insuffisante, tant en Wallonie qu'à Bruxelles. L'augmentation de la proportion d'isolés et de familles monoparentales – ne disposant par définition que d'un seul revenu – ainsi que d'allocataires sociaux accroît la demande de logements à bas prix. Or ce sont précisément ces logements-là, moins chers que d'autres parce que très petits et/ou présentant un confort (très) médiocre, dont le prix augmente

http://www.bruxelles.irisnet.be/cmsmedia/fr/is_2008_ppopulation_menages.pdf?uri=ff8081811f009185011f02a6832d0091.

³⁵ En 1980, le revenu moyen en Wallonie s'élevait à 95% du revenu moyen belge, en 2004, à 93%. A Bruxelles, alors que le revenu moyen s'élevait à 114% du revenu moyen belge en 1980, il n'était plus que de 86%, en 2004. Ces différentes informations proviennent d'un exposé réalisé par Pol Zimmer, directeur du service d'études de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) lors d'un colloque organisé par Ecolo sur le logement, le 15 mai 2008. Voir <http://www.etopia.be/IMG/pdf/zimmer.pdf>. Une autre donnée, provenant de l'Institut National de Statistique, confirme ces tendances : alors que le revenu moyen wallon est aujourd'hui 2,9 fois plus élevé qu'en 1980, le revenu moyen bruxellois ne l'est que 2,2 fois plus. Au niveau belge, le revenu moyen a triplé. En Flandre, il a été multiplié par 3,2.

³⁶ La dernière enquête de l'Observatoire des loyers, portant sur l'année 2008, fait état d'un loyer moyen de 553 euros à Bruxelles. En Région wallonne, des données aussi précises ne sont pas disponibles, mais l'enquête 2006-2007 sur la qualité de l'habitat en Wallonie évoque un loyer avoisinant 400 euros, probablement un peu augmenté depuis.

³⁷ Ces données datent de la dernière enquête socio-économique générale (anciennement « recensement »), de 2001. Elles ne sont donc pas tout à fait à jour (la proportion de propriétaires est en augmentation au niveau national), mais donnent une bonne idée des différences régionales. Cf. : http://www.statbel.fgov.be/CENSUS/results4_fr.asp?q=7a

proportionnellement le plus ces dernières années. D'une part, les ménages précaires déménagent plus fréquemment que les autres, or les propriétaires profitent généralement des changements de locataires pour augmenter le loyer. D'autre part, la demande pour des logements à bas prix est telle par rapport à l'offre que les propriétaires peuvent se permettre de demander, pour des logements médiocres, des loyers extrêmement élevés au regard de la qualité des biens. Si la relation entre un locataire et un propriétaire est en principe de type commercial, elle ne laisse *de facto*, aux ménages aux trop faibles revenus, aucune marge de manœuvre pour négocier (le montant du loyer, les modalités de dépôt de la garantie, ...).

Le volume des logements loués diminue de plus en plus dans les centres urbains. Les propriétaires qui transforment leurs biens privilégient les petites entités. Ainsi, de nombreuses maisons unifamiliales sont divisées en une série de studios ou d'appartements à 1 ou 2 chambres. Ces changements répondent notamment à une modification de la structure de la population, qui voit augmenter le nombre de petits ménages. Ils permettent par ailleurs aux propriétaires de percevoir davantage de rentrées financières. La contrepartie problématique de cette évolution est la difficulté croissante rencontrée par de grandes familles pour trouver un logement adapté à leur vie de famille à un prix abordable. Le problème est également présent sur le marché locatif social, qui propose relativement peu de grands logements.

Dans ce contexte, la seule solution pour garantir à chacun un droit effectif à un logement décent est de peser sur la loi de l'offre et de la demande en augmentant l'offre de logements, petits et grands, à bas prix.

Le logement social

Augmentation de l'offre

Pour ce faire, une première nécessité est d'accroître le parc de logements sociaux. Celui-ci, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, est insuffisant par rapport à la demande – et davantage encore par rapport au nombre de demandeurs potentiels.³⁸ A Bruxelles, au 1^{er} janvier 2008, 26.050 ménages attendaient d'avoir accès à un logement social.³⁹ La Région wallonne, à la même date, comptabilisait 31.910 ménages en attente.⁴⁰ Le manque de logements sociaux pour répondre à la demande est donc criant.

³⁸ L'ensemble de ceux qui rentrent dans les critères pour bénéficier d'un logement social, mais qui n'ont pas introduit – ou ont retiré – leur demande. A Bruxelles, la moitié de la population pourrait, d'après le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH), prétendre à un logement social.

³⁹ Cf. le baromètre social 2008, publié par l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2008/1-barometre_social_08.pdf.

⁴⁰ Cf. Rapport d'activités 2008 de la Société Wallonne du Logement (SWL) : http://www.swl.be/images/swl/RA_comptes/RA2008SITE.pdf. Le rapport d'activités 2007 mentionnait quant à lui 47.336 ménages en attente. La forte diminution n'est pas due à une augmentation massive de l'offre de logements sociaux, mais à un mode de comptabilisation différent des candidatures. Celui-ci est aujourd'hui centralisé, alors qu'auparavant les candidatures parfois multiples des demandeurs étaient chacune comptabilisées.

Or la création de logements sociaux ne suit pas assez rapidement.⁴¹ A Bruxelles, la ministre sortante avait annoncé la création de 5.000 logements publics, dont 3.500 sociaux, sur la législature. Or, outre 777 logements en chantier, seuls 211 nouveaux logements auraient été construits.⁴² En Wallonie, le ministre sortant s'est voulu ambitieux. A partir de 2007, il a incité les communes à créer du logement social (10% par commune). Or, mi 2007, 236 communes sur 262 disposaient de moins d'1% de logement social, certaines n'en proposant pas du tout. Pour atteindre l'objectif souhaité, Willy Borsus, député wallon MR, indiquait qu'il faudrait créer 63.000 nouveaux logements sociaux sur l'ensemble du territoire wallon.⁴³ Au terme de la législature, André Antoine annonce que 11.800 logements sociaux sont 'engagés'.⁴⁴ Parmi ceux-ci, selon Monika Dethier, députée wallonne Ecolo, 10 à 15% seraient effectivement terminés.⁴⁵ L'enjeu reste donc de taille dans les deux Régions.

Amélioration de la qualité du parc existant

L'amélioration de la qualité du parc existant est un autre enjeu d'importance. Dans certains logements sociaux, les locataires paient deux fois le montant de leur loyer en charges (d'énergie, en particulier), non parce que le loyer serait exceptionnellement bas, mais parce que le niveau des charges, vu l'état du bâti et des installations, est prohibitif. Le logement ne peut, dans ces cas-là, être considéré comme social, puisque les dépenses globales liées au logement (loyer + charges) peuvent y être très élevées.

La performance énergétique des logements sociaux et de leurs équipements devient progressivement un souci politique. Elle doit cependant s'imposer davantage et devenir une priorité dans l'ensemble tant dans des plans de création de nouveaux logements que de rénovation des anciens logements.

Les travailleurs sociaux insistent sur l'importance d'éviter une ghettoïsation des pauvres et sur le caractère émancipateur d'un environnement de vie agréable et empreint de mixité sociale accompagnée.⁴⁶ Ils prônent la qualité, les petites entités plutôt que les blocs, la mixité sociale dans les logements sociaux ainsi que la mixité sociale territoriale. Vivre exclusivement entourés de personnes précarisées est peu porteur. L'ouverture sur le monde et sur d'autres modes de vie, à travers l'insertion de logement social dans l'ensemble des communes – en particulier

⁴¹ Toujours selon les informations issues du baromètre social 2008, publié par l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (op. cit.), à Bruxelles, le nombre de logements sociaux a augmenté de 143 unités en 2007 alors que le nombre de ménages inscrits a lui cru de plus de 1000 unités.

⁴² D'après les informations diffusées en juillet 2009 par le conseiller communal molenbeekois Didier Coeurnelle, qui suit de près l'avancée du « plan logement » bruxellois.

Voir <http://utopianchronicles.blogspot.com/2009/07/3500-logements-sociaux-bruxellois-en.html>.

⁴³ Willy Borsus cité dans l'article *Les enchères d'André Antoine*, du journal satirique « Pan » du 29 mai 2007.

⁴⁴ Propos d'André Antoine lors d'une demi-journée organisée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), le 3 mars 2009 « Le programme communal de logement : bilans et perspectives », relayés par l'agence de presse AlterEchos :

http://www.alterechos.be/index.php?p=arch&d=i&c=a&lg=1&lpn=1&art_id=18743&s_id=111.

⁴⁵ Cf. VANDEMEULEBROUCKE, M., *Les enjeux du 7 juin : le logement en Wallonie*, in Le Soir du 13 mai 2009.

⁴⁶ La mixité sociale peut certes avoir un caractère émancipateur, mais elle peut aussi être source de frictions et de tensions entre voisins. Si cette mixité sociale est organisée politiquement, un accompagnement ou un lieu de concertation peuvent être indiqués pour favoriser une cohabitation harmonieuse.

urbaines⁴⁷ – serait par contre de nature à offrir aux locataires sociaux davantage de perspectives.⁴⁸ Un environnement agréable et non stigmatisant est en ce sens primordial. De l’avis des travailleurs de terrain, on en est loin aujourd’hui. La rénovation du parc devrait être l’occasion de le rendre plus convivial.

Le logement socialisé

Les Régions bruxelloise et wallonne ont mis en place un système qui permet de socialiser une partie du logement privé, à travers les agences immobilières sociales (AIS). Celles-ci gèrent des logements à la place des propriétaires et les louent à des ménages qui entrent dans les conditions d’accès au logement social.⁴⁹ Les propriétaires ont la garantie de toucher leur loyer mensuellement et de récupérer leur bien en bon état au terme du contrat de gestion. En contrepartie, le loyer qu’ils perçoivent est inférieur à celui du marché. Cette proposition intéresse notamment certains propriétaires qui ont connu des expériences de location difficiles, et pour qui confier leur bien à une AIS est parfois une dernière tentative de location avant la mise en vente.

Une des difficultés rencontrées par les AIS reste la méconnaissance du dispositif par de nombreux propriétaires potentiellement intéressés par ce partenariat. Des campagnes de publicité ont été réalisées, mais mériteraient d’être renouvelées. Le niveau du loyer versé au propriétaire, inférieur à celui du marché, est un autre obstacle à l’extension du parc de logements gérés par les AIS. Cet inconvénient peut cependant être contrebalancé par les incitants régionaux. A Bruxelles, pour encourager les propriétaires à confier leurs biens à une AIS, ceux-ci bénéficient d’une prime de 80% sur le montant des rénovations qu’ils apportent à leur logement, s’ils le mettent à disposition d’une AIS pour une durée de neuf ans. Pour les propriétaires de logements vides, le ministre wallon sortant a instauré un chèque travaux, c’est-à-dire une prise en charge de 30% du montant des travaux de mise en état d’un logement inoccupé, à condition que le propriétaire confie son bien à un organisme public (AIS ou autres : société de logements de service public, CPAS, commune, ...).⁵⁰ Le bien doit cependant être situé dans une commune à forte pression foncière.

En Région wallonne, il existe en outre une prime à la création de logement conventionné.⁵¹ Le montant de la prime s’élève à 20% du total de l’investissement, avec un maximum de 14.880

⁴⁷ Les personnes confrontées à la pauvreté préfèrent généralement vivre dans des espaces urbains, car les villes offrent davantage de facilités et de possibilités, notamment celle de rencontrer d’autres personnes. Dans une réflexion sur le logement social, il importe de laisser le choix aux bénéficiaires de la localisation de leur logement, pour éviter que certains soient envoyés contre leur gré dans des communes rurales où l’isolement et la perte de repères pourraient être difficiles à vivre.

⁴⁸ La mixité sociale territoriale peut par exemple entraîner une plus grande mixité sociale au niveau scolaire. Celle-ci peut être stimulante pour les jeunes issus de familles précarisées.

⁴⁹ En Région wallonne, les AIS gèrent approximativement 2200 logements. A Bruxelles, fin 2006, elles en géraient 1641 (chiffres de FEDAIS).

⁵⁰ Le montant des travaux doit se situer entre 2500 et 30.000 euros.

⁵¹ En Région wallonne, sont appelés conventionnés (terme générique) tous les logements « créés » donnés en location à un opérateur public (commune, province, CPAS, sociétés de logement ou agences immobilières

euros. La prime est donc conditionnée à la création de logement et n'est pas destinée aux propriétaires qui veulent mettre en location un bien qu'ils possèdent déjà.

A Bruxelles, les travailleurs sociaux constatent que les bénéficiaires de logements AIS sont avant tout des ménages 'à petits revenus moyens' et non à bas revenus. Les loyers des logements proposés par les AIS sont inférieurs à ceux du « marché privé plancher »,⁵² mais restent cependant supérieurs à ceux du logement social. Les ménages à bas revenus, à qui la mesure était initialement destinée, occupent parfois des biens gérés par une AIS, mais le font généralement dans l'attente de se voir attribuer un logement social, car le loyer reste trop élevé pour eux. A Bruxelles, aujourd'hui, les biens loués par les AIS sont donc considérés comme du logement moyen plutôt que social. Ils seraient même soutenus comme tels : Bruxelles compte une proportion très élevée d'allocataires sociaux par travailleur, qui pèse lourd sur les finances de la Région. Les ménages aux revenus moyens, confrontés aux prix élevés des logements à Bruxelles, ont tendance à quitter la Région. Augmenter l'offre de logements pour 'petits revenus moyens' permet de lutter légèrement contre cette hémorragie. Les mesures sociales à destination des ménages à moyens revenus sont certes nécessaires, mais elles ne répondent pas à la demande criante de logements à bas prix. Investir dans le logement moyen ne doit pas empêcher d'investir également dans des mesures permettant aux familles les plus précaires de se loger.

Le marché privé

Les ménages qui cherchent à se loger « bon marché » sur le marché locatif privé sont confrontés à des prix qui augmentent plus rapidement que les revenus.⁵³ Les ménages utilisent donc une part sans cesse plus importante de leurs ressources pour se loger. A Bruxelles, les ménages en situation de pauvreté consacrent jusqu'à 65% de leur budget à leur loyer.⁵⁴ Face à l'augmentation des prix, les ménages précaires n'ont pas véritablement le choix de leur logement. Ils prennent le logement qu'ils peuvent se permettre, pas nécessairement celui qui leur convient (au niveau taille, salubrité, présence de sanitaires, humidité, ...).

sociales) pendant une durée de 9 ans en vue de les sous-louer pour un loyer modéré à des occupants disposant de revenus modestes. La création d'un logement conventionné suppose sa construction ou son acquisition, avec ou sans travaux de rénovation.

⁵² Les prix les plus bas sur le marché privé.

⁵³ Le loyer n'a une pondération que de 6,2% dans l'indice santé, qui détermine l'indexation des salaires et allocations, or il représente pour certains ménages jusqu'à 65% de leurs dépenses. L'indice santé ne tient donc que très imparfaitement compte du fait que, à Bruxelles par exemple, le loyer moyen a augmenté de 38% entre 1998 et 2006. Entre 1998 et 2005, les revenus moyens bruxellois n'augmentaient par contre que de 23%. Ces chiffres sur les loyers sont calculés par nos soins à partir des rapports de l'Observatoire des loyers. Ceux sur les revenus proviennent de l'Institut National de Statistique. Le même calcul ne peut être opéré pour la Wallonie qui n'offre pas ces statistiques.

⁵⁴ D'après Nicolas Bernard, juriste spécialisé dans le logement, en référence à une étude de 2005 : M.-L. DEKKERSMAECKER et S. DE CONINCK, « La Situation du marché locatif à Bruxelles », *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM, Bruylant, 2005.

Des marchands de sommeil profitent de cette situation, louant des logements indignes de ce nom à des prix extrêmement élevés au regard de la qualité du bien. Malgré leurs abus, ils savent qu'ils trouveront acquéreurs parmi les ménages confrontés à la pauvreté.

Cette situation pose la question des normes de qualité imposées par les codes régionaux du logement. Celles-ci semblent des armes à double tranchant. De toute évidence, de nombreux logements ne répondent pas aux critères, avec des conséquences problématiques sur l'équilibre et la santé des familles qui les occupent. Cependant, tant que des mesures de relogement ne sont pas prévues de façon systématique par les autorités, les ménages victimes de marchands de sommeil ne sont pas enclins à porter plainte – lorsqu'ils savent qu'ils le peuvent. En effet, ils risquent de se retrouver à la rue si leur logement est déclaré non conforme. Et les gens préfèrent avoir un mauvais toit que pas de toit du tout. Par ailleurs, si les logements exclus du marché pour des raisons de salubrité ne sont pas remplacés, ce sont autant de logements « à bas prix » qui ne sont plus accessibles aux ménages précaires. Ce problème renvoie surtout à la responsabilité de l'Etat de garantir l'accès à des logements de qualité à des prix abordables, mais tant que cette responsabilité n'est pas assumée, les ménages les plus pauvres paient le prix fort.

Aides financières au relogement

Les aides au relogement (ADeL ou ADIL, selon la Région⁵⁵) sont une réponse partielle, mais insuffisante à ce problème. Le système wallon apparaît cependant plus adapté que celui qui prévaut à Bruxelles. Le principe de ces aides est le même : un ménage locataire d'un logement qui ne correspond pas aux normes d'habitabilité (pour des raisons d'insalubrité ou de surpopulation) a droit, s'il rentre dans les conditions établies par les Régions, outre à une aide forfaitaire pour son déménagement, à une allocation-loyer. Celle-ci comble la différence entre le loyer payé dans le logement déclaré inhabitable et le loyer du nouveau logement, avec un montant maximum.

A Bruxelles, cette aide est accordée pour une durée de deux fois cinq ans maximum⁵⁶, mais est diminuée de moitié en cas de renouvellement au bout de la cinquième année. En Région wallonne, par contre, la situation du ménage est revue tous les deux ans et l'aide est prolongée tant que le ménage reste dans les conditions (de revenu, de non propriété, etc.) pour y prétendre. La procédure wallonne est davantage de nature à aider véritablement les personnes. A Bruxelles, la diminution puis la cessation de l'aide, sans tenir compte de l'état de besoin des personnes, peut les condamner à retrouver un logement insalubre, si leurs conditions de vie ne se sont pas améliorées. En Région wallonne, l'aide est également destinée aux personnes sans-abri qui trouvent un logement salubre, alors que ce n'est pas le cas en Région bruxelloise.

Ce dispositif présente d'indéniables qualités, mais aussi plusieurs faiblesses de taille. D'une part, le montant de l'allocation n'est perçu que plusieurs mois après le déménagement, et ensuite trimestriellement. D'autre part, le bail doit être signé avant que le locataire puisse introduire sa

⁵⁵ ADeL = Allocation de Déménagement et Loyer, en Région wallonne. ADIL = Allocation de Déménagement, d'Installation et de Loyer, en Région bruxelloise.

⁵⁶ Sauf pour les personnes âgées de plus de 60 ans et reconnues handicapées à 66% minimum.

demande. De ce fait, il n'a pas la certitude d'obtenir l'allocation avant de s'engager. Le budget régional est par ailleurs limité, ne permettant pas à chacun de prétendre à une aide. La question, déjà évoquée plus haut, se pose en outre de ce qu'il advient du logement déclaré insalubre. S'il est rénové, le loyer augmentera probablement et deviendra inaccessible pour les ménages à bas revenus. Relouer le bien dans son état d'insalubrité n'est évidemment pas davantage une bonne solution. Ce constat met en évidence que le système des ADIL-ADeL est insuffisant pour résoudre durablement le problème du logement.

Enfin, cette mesure est également critiquée parce qu'elle se base exclusivement sur la différence de loyer entre l'ancien et le nouveau logement et non sur la part du loyer dans le revenu du ménage : s'il était étranglé par un loyer au-dessus de ses moyens dans son logement inadapté, un ménage restera confronté aux mêmes difficultés financières dans son nouveau logement, malgré l'allocation.

Allocation-loyer

Les travailleurs sociaux plaident donc pour la mise en place d'une allocation-loyer, basée sur le revenu des ménages plutôt que sur l'état du logement loué et la différence de loyer. Ce type d'aides, nécessaires dans le contexte d'urgence lié à la crise du logement pour les bas et moyens revenus, n'est cependant pas à elle seule une solution durable. Seule, elle ne fera qu'encourager le mouvement d'augmentation des loyers. Une véritable gestion politique du problème du logement passe nécessairement par une régulation des loyers sur le marché privé.⁵⁷

Régulation du marché

Aujourd'hui, l'immobilier étant un marché non régulé et un investissement rentable, il semble ne pas y avoir de limites dans la surenchère des prix au fil des années. Alors qu'avoir un toit est un besoin humain vital élémentaire reconnu comme droit constitutionnel, le logement obéit aux lois du marché et de la spéculation. Cette option politique actuelle est en contradiction avec l'objectif de permettre à chacun de se loger.⁵⁸

En 2006, à l'initiative des ministres fédéraux de la Justice et de l'Intégration sociale, trois commissions paritaires locatives ont vu le jour, à Gand, Bruxelles-Villes et Charleroi. Elles ont

⁵⁷ De petites initiatives régionales d'allocation-loyer existent, mais leurs contours sont limités et elles ne s'inscrivent pas dans un plan plus global de régulation du marché locatif privé. A Bruxelles, la ministre du logement sortante a instauré une allocation-loyer de 170 euros pour les personnes dont les revenus ne dépassent pas le revenu d'intégration sociale et sont locataires d'un logement communal au loyer plafonné. La mesure ne concerne donc pas le marché du logement privé classique. En Région wallonne, le ministre du logement sortant a mis en place un chèque-loyer, dépendant des revenus du locataire (précaires ou modestes) et de la localisation du bien loué (nécessairement dans une commune à très forte pression foncière). L'allocation est versée pendant 3 ans et va de 50 euros minimum à 100 euros maximum. Restriction importante : seuls les futurs locataires de nouveaux logements pris en gestion par un opérateur public peuvent bénéficier de ces chèques-loyers.

⁵⁸ Une proposition de loi (du 6 décembre 2007, déposée par Christophe Collignon et consorts) visant l'encadrement des loyers a été déposée fin 2007. Le gouvernement Leterme a par la suite décidé, dans son accord, de régionaliser la loi sur les baux. Le processus législatif est bloqué depuis, en attente d'un dénouement des discussions institutionnelles.

notamment travaillé à établir des grilles de loyers indicatives. Malgré l'intérêt de la démarche, celle-ci n'a malheureusement pas été pérennisée ni généralisée. Il y a été mis fin après deux années de fonctionnement.

Une régulation des loyers devrait bien sûr tenir compte de la superficie, de la localisation et de l'état du bien loué, mais devrait aussi s'inscrire dans le cadre d'une réflexion générale sur l'adéquation entre le revenu et le montant du loyer. Ainsi si, malgré un mécanisme de régulation, les loyers restent trop élevés pour les personnes à faibles revenus, les allocations d'aide et de sécurité sociale ainsi que les salaires devraient être revus en conséquence. A contrario, si une régulation des loyers est suffisante pour permettre aux ménages précaires de se loger sans s'étouffer financièrement, ce sont autant de situations de détresse et de demandes d'aide qui diminueront.

Logements vides

La présence de nombreux logements vides,⁵⁹ tant à Bruxelles qu'en Wallonie, représente évidemment une interpellation, alors que de nombreux ménages sont à la recherche d'un logement. Les raisons pour lesquelles des logements sont inoccupés sont multiples. Les propriétaires sont parfois des personnes âgées qui n'ont plus l'envie ou les capacités de s'occuper de leur(s) bien(s), ou des personnes qui n'ont pas les moyens de réaliser des travaux nécessaires, ou encore des personnes qui ont connu des expériences de location difficiles et ne souhaitent plus y être confrontées, ... Certains bâtiments sont temporairement vides, dans l'attente d'une nouvelle affectation. Des immeubles de logement sociaux sont vides également, en attente – parfois très longue – de travaux de rénovation.

Des dispositifs législatifs existent pour permettre la prise en charge publique de biens inoccupés ou abandonnés. La loi dite Onkelinck de 1993 est restée, à une exception près, sans effet.⁶⁰ Elle constituait une avancée au niveau des principes, puisqu'elle reconnaissait pour la première fois la possibilité pour un acteur public de réquisitionner des biens immobiliers. Elle est cependant trop limitative (elle concerne des immeubles et non des logements, qui doivent être abandonnés et non juste inoccupés) et exige une procédure très lourde. Les Régions wallonne et bruxelloise ont par la suite pris des dispositions dans leur Code du logement respectif pour lutter contre l'inoccupation des logements. Ces dispositions relativement proches, le droit de gestion publique à Bruxelles et la prise en gestion ou en location d'un logement inoccupé en Wallonie, constituent potentiellement une réponse intéressante, mais restent jusqu'à présent relativement peu utilisées. Un opérateur immobilier public est habilité à prendre en gestion un logement inoccupé ou déclaré inhabitable en raison de son insalubrité, à le remettre en état et à

⁵⁹ Il est difficile d'avoir une idée précise du nombre de ces logements libres. Un croisement des données de distribution d'eau ainsi que de gaz et d'électricité permet toutefois de voir le nombre de points de fourniture qui sont fermés depuis au moins un an, ce qui laisse supposer que le bien est inoccupé. A Bruxelles, on estime entre 15.000 et 30.000 le nombre de logements vides. Leur nombre serait également de cet ordre en Wallonie.

⁶⁰ Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, publiée au Moniteur Belge le 04 février 1993. Cette loi instituait la possibilité, pour les communes, de réquisitionner des logements abandonnés depuis plus de 6 mois pour les mettre à disposition des sans-abris.

le louer. Une phase amiable est prévue avant d'en arriver éventuellement à une phase contraignante. Concrètement, divers freins expliquent la sous-utilisation du dispositif, notamment la complexité de la procédure et le manque d'intérêt manifesté par les communes.⁶¹

Les AIS représentent une réponse possible, notamment pour les propriétaires découragés par les problèmes locatifs : ils perçoivent un loyer plutôt que rien et ne doivent pas s'occuper de la gestion de leur bien. Toutefois, ils restent responsables de la réalisation des travaux de rénovation nécessaires et doivent donc accepter d'assumer encore certaines responsabilités.

Depuis quelques années, plusieurs conventions d'occupation à titre temporaire ont également été établies. Au nom de personnes à la recherche d'un logement, une association s'adresse au propriétaire d'un bâtiment temporairement inoccupé, en attente d'investissements durables ou de nouveaux projets, afin de signer une convention. Celle-ci permet aux candidats locataires – qui au départ, squattent le bâtiment – d'habiter le logement jusqu'à sa nouvelle affectation. L'ASBL, qui fait le lien entre le propriétaire et les habitants, gère la location, dans le respect des intérêts des deux parties. Cette réalité existe, mais elle est rare. L'occupation du 123 de la Rue Royale à Bruxelles en est un exemple. Une convention a été signée entre l'ASBL Woningen123Logements et la Région wallonne, propriétaire du bâtiment.

Ces différentes possibilités sont loin d'épuiser le nombre de logements vides, qui apparaît assez stable ces dernières années. Des efforts méritent de continuer à être faits pour mobiliser le bâti existant et répondre à la demande criante de logements.

Discriminations

Une autre difficulté d'accès au marché privé est le problème des discriminations. La loi du 25 avril 2007 était censée limiter ce phénomène en imposant que toute annonce publique de location comporte le montant du loyer.⁶² Il semble que cette loi, dont les intentions étaient bonnes, reste à peu près sans effet. Les communes ne sont en effet pas obligées de l'appliquer. Elles doivent elles-mêmes en prendre l'initiative et fixer le montant de l'amende.

Les travailleurs sociaux constatent que, pour les allocataires sociaux, il devient difficile ne fût-ce que de visiter un logement. S'ils ont l'occasion de le voir, ils sont confrontés au fait que la plupart des propriétaires demandent des preuves de salaire. Outre les bénéficiaires d'allocations, les personnes de certaines origines étrangères, les familles nombreuses et les propriétaires d'animaux sont confrontés à de gros obstacles pour pouvoir signer un bail.

Certains de ces obstacles tombent clairement sous le coup des lois anti-discrimination.⁶³ Cependant, peu de victimes se défendent. Pour se défendre, il faut en effet avoir du temps et

⁶¹ A Bruxelles, le coût que le dispositif peut représenter pour l'opérateur public entre également en ligne de compte. Le droit de gestion publique s'étale sur 9 ans. L'opérateur doit s'assurer pouvoir récupérer le montant investi dans la rénovation et la gestion sur cette période, tout en rétrocédant un loyer mensuel au propriétaire.

⁶² Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, publiée au Moniteur Belge le 08 mai 2007.

⁶³ Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, publiée au Moniteur Belge le 30 mai 2007. Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre

rien à perdre, or ces personnes sont au contraire souvent en situation d'urgence, expliquent les travailleurs.

Certains précisent par ailleurs que la difficulté à trouver un logement tient parfois à la façon de se présenter des candidats-locataires. Des personnes sans-abri, manquant d'hygiène, souffrant de problèmes psychologiques ou agressives peuvent rebuter les propriétaires. Un travail d'éducation et un accompagnement seraient utiles pour réduire ce problème.

Propriétaires versus locataires ?

Certains propriétaires, constatent les travailleurs sociaux, demandent des loyers élevés d'une part pour avoir davantage de rentrées financières, mais aussi pour se prémunir des « cas sociaux ». Il est évident et normal qu'un propriétaire désire encaisser son loyer mensuellement et récupérer son bien dans un état convenable à la fin du bail. *En fait, les propriétaires ont autant intérêt que leurs locataires à ce que ceux-ci disposent de moyens suffisants pour honorer leur loyer.*

La responsabilité, qui incombe à l'Etat, de garantir à chacun un logement de qualité à un prix abordable, ne doit pas être déplacée sur le propriétaire ou sur le locataire. Il importe donc que les mesures adoptées soient au bénéfice tant des premiers que des seconds. L'idée de créer un fonds de garantie locative, qui aurait été de nature à soulager tant les propriétaires que les locataires, a pourtant été rejetée à la faveur de la nouvelle loi sur les baux.⁶⁴

La proposition de loi déposée en décembre 2007 par Christophe Collignon et consorts sur l'encadrement des loyers, en suspens actuellement en raison du blocage des négociations institutionnelles, prévoit également la création d'un fonds, destiné aux propriétaires qui acceptent de demander un loyer 'régulé', disponible en cas d'arriérés de loyers.

Autres problèmes liés au logement

L'accueil des membres de la famille

Le problème se pose tant dans le cadre du regroupement familial que dans celui des couples qui se séparent, ou de parents dont les grands enfants ont quitté le domicile familial.

Lorsqu'une personne résidant légalement en Belgique veut faire venir des membres de sa famille, il lui est demandé de prouver qu'elle dispose d'un logement adéquat (en termes d'espace et de salubrité) pour accueillir les arrivants. L'attestation est nécessaire pour que l'autorisation de regroupement soit accordée. Cela signifie concrètement que celui qui introduit

certaines formes de discrimination, publiée au Moniteur Belge le 30 mai 2007. Cette dernière interdit la discrimination fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale.

⁶⁴ Loi du 26 avril 2007 portant des dispositions en matière de baux à loyer, publiée au Moniteur Belge le 05 juin 2007.

une demande de regroupement familial doit disposer d'un logement pour 2, 3, 4, 6,... personnes plusieurs mois avant qu'elles n'arrivent, alors même qu'il n'a, par définition, qu'un seul revenu. Cette condition est souvent insoutenable et, si elle part d'une bonne intention, certains travailleurs se demandent toutefois si elle n'a pas aussi un objectif de dissuasion.

Dans le cas des couples qui se séparent, chaque parent souhaite généralement avoir l'espace suffisant pour accueillir les enfants. Pour le parent qui n'a pas officiellement l(es) enfant(s) à charge et ne bénéficie dès lors pas des allocations familiales et de l'exonération fiscale pour enfant(s) à charge, disposer d'un tel logement est souvent difficile.⁶⁵

Cette question sensible de l'accueil des membres de la famille se pose également dans le logement social. La situation des locataires est revue régulièrement, en fonction de leurs revenus et du nombre de personnes à charge. Certaines familles se sont vu attribuer des logements à plusieurs chambres, en raison de la présence d'enfants. Lorsque ceux-ci grandissent et quittent le domicile familial, le(s) parent(s) doi(ven)t soit acquitter un loyer plus élevé, soit déménager dans un logement plus petit. Souvent, les locataires souhaitent garder un logement plus grand pour pouvoir continuer à accueillir les enfants et petits-enfants. Certains ont évidemment des difficultés pour y parvenir.

Ce souhait légitime se heurte cependant à l'attente de nombreuses familles de pouvoir accéder à un logement adapté, en fonction du nombre d'enfants, qui apparaît sans doute prioritaire.

La garantie locative

La constitution de la garantie locative a été réformée en avril 2007.⁶⁶ La nouvelle loi ne correspond pas aux attentes des associations militant pour le droit au logement, qui souhaitaient la mise en place d'un fonds unique de garantie locative, mais contient cependant des avancées. Parmi les points positifs des nouvelles dispositions, la possibilité de constituer la garantie locative progressivement et non plus nécessairement en une seule fois, ainsi que le fait que le propriétaire ne puisse en principe plus savoir si le CPAS intervient dans la constitution de la garantie. Des questions se posent cependant au sujet de cette nouvelle loi. D'une part, le montant de la garantie varie selon que le locataire est capable ou non de la constituer en une fois, en début de bail (l'équivalent de deux mois de loyer en cas de constitution unique, trois mois dans l'autre cas). D'autre part, les institutions bancaires contournent l'interdiction qui leur est faite de demander des intérêts en cas de dépôt progressif de la garantie en comptant des frais de dossier ou d'autres frais administratifs, variables selon les banques, mais parfois très élevés.⁶⁷ Les locataires précaires sont alors doublement pénalisés.

⁶⁵ Diverses situations sont possibles, mais nous n'entrons pas ici dans les détails des législations en cas de divorce ou de séparation de fait.

⁶⁶ Loi du 26 avril 2007 portant des dispositions en matière de baux à loyer, publiée au Moniteur Belge le 05 juin 2007.

⁶⁷ Selon Test-Achats, dans un communiqué de presse datant du 25 juin 2009, ING demande 250 € « pour frais d'étude pour l'octroi » de la garantie tandis que BNP Paribas Fortis réclame 250 € « pour ouverture de

Le Fonds du logement avance la garantie locative de certains ménages, sans intérêt, permettant ainsi aux locataires d'éviter les inconvénients de la garantie bancaire. Cependant, le Fonds ne prend sa décision que sur base d'un bail signé. Le candidat-locataire doit donc s'engager avant d'avoir la certitude de disposer du montant nécessaire.

Certains propriétaires de logements à « bas prix » – sûrs de trouver un candidat pour leur bien – imposent que la garantie leur soit remise en cash. Certains ne donnent en outre pas de reçu pour ce montant. Cette situation illégale fragilise le locataire, qui s'y soumet cependant pour avoir un toit, coûte que coûte.

Le statut de cohabitant

Le statut de cohabitant réduit le niveau des allocations de ceux qui vivent sous le même toit et règlent « principalement en commun leurs questions ménagères ». ⁶⁸ Il est très contestable au niveau des principes, mais aussi au niveau des ses conséquences pratiques sur la vie des ménages. Pour les allocations relevant de la sécurité sociale, la discrimination entre « isolés » et « cohabitants » est flagrante, puisque les uns et les autres ont cotisé de la même façon par leur travail et perçoivent cependant des allocations différentes. ⁶⁹

La différence de traitement selon le statut favorise la pauvreté. L'allocataire cohabitant devient souvent tributaire de la personne avec qui il vit, si celle-ci dispose d'un revenu supérieur. Les cohabitants peuvent ainsi être entraînés vers la pauvreté. Lorsque les deux personnes qui vivent ensemble bénéficient chacune d'allocations, l'existence de ce statut est une véritable condamnation à la pauvreté.

Le statut de cohabitant a de multiples effets pervers. D'une part, il nuit aux solidarités. Quel bénéficiaire d'allocations prendra le risque de voir son revenu chuter en accueillant, par exemple, un ami en difficulté à la recherche d'un logement ? D'autre part, ce statut est un obstacle aux choix et à l'autonomie des personnes. Pour reprendre l'exemple ci-dessus, si l'ami accueilli perçoit des allocations, son revenu diminuera également, rendant d'autant plus compliquée et improbable sa recherche d'un logement. Cet exemple n'est qu'une illustration parmi tant d'autres de ces effets pervers. Un parent seul avec enfants préférera voir son enfant majeur s'installer seul plutôt que rester à la maison, si celui-ci commence à travailler ou perçoit lui-même une allocation, au risque de perdre une part de revenus déjà limités. Même dilemme en cas d'accueil d'un parent pensionné...

dossier ». Dans les autres institutions bancaires, Dexia et KBC/CBC, les frais s'élèvent à 50 euros. Selon DELALEEUWE, N., *Les banques contournent la loi sur la garantie locative*, in Alter Echos, 277, 10 juillet 2009.

⁶⁸ Article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

⁶⁹ Notons cependant que les montants des allocations de chômage maximales ont été profondément modifiés en janvier 2009. Outre qu'ils ont été considérablement augmentés, la discrimination entre isolés ou chefs de famille et cohabitants a été supprimée durant la première année de chômage. Les montants diffèrent ensuite sensiblement, le montant des allocations des cohabitants devenant progressivement à peu près de moitié inférieurs aux montants minimaux appliqués aux isolés (438 contre 830 euros par mois).

Le statut de cohabitant représente certainement une entrave à l'habitat collectif et au logement groupé en général (par exemple, la collocation entre jeunes, travailleurs ou à la recherche d'un emploi). L'habitat collectif constitue pourtant, pour une série de personnes, une réponse temporaire ou durable acceptable à la crise du logement, qui favorise en outre les liens et échanges entre personnes aux profils parfois très différents.

La différence de traitement entre isolés et cohabitants pose donc de nombreux problèmes et ne se justifie pas. Le droit aux allocations devrait être le même pour tous, laissant aux personnes la liberté d'habiter seules ou avec une ou plusieurs personnes. Les allocations ne devraient en aucun cas être tributaires du choix de vie des personnes.

La rénovation – notamment pour permettre les économies d'énergie

Un des grands enjeux actuels, en matière de logement, concerne la performance énergétique des bâtiments. Pour des raisons écologiques évidentes, mais aussi pour répondre au problème croissant du prix de l'énergie. Plus un bâtiment est économe, au niveau de sa structure ou de ses équipements, plus la facture énergétique des ménages est élevée. Or les ménages précaires vivent le plus souvent dans des logements qui sont de véritables passoires énergétiques et sont donc confrontés à des factures parfois extrêmement élevées. L'enjeu est important et connu. Cette réalité est d'ailleurs autant présente dans le logement privé que public, où certaines personnes sont parfois confrontées à des factures énergétiques représentant le double du montant de leur loyer.

Ces dernières années, les autorités ont pris ou amélioré des mesures pour encourager les investissements économiseurs d'énergie. Une grande question, déjà évoquée *supra*, se pose cependant. Les ménages à faibles revenus sont le plus souvent locataires. Ils atterrissent souvent dans des logements de mauvaise qualité, parce que moins chers. Lorsqu'un logement est rénové, le propriétaire en augmente le loyer. Le logement n'est alors plus accessible pour les ménages précaires. Ni l'insalubrité, ni les loyers inabordables ne sont des solutions. Il y a donc là un enjeu politique important : garantir des loyers raisonnables malgré les améliorations apportées au logement. Ne pourrait-on imaginer, sous certaines conditions, une prise en charge complète, via la fiscalité ou des primes régionales, pour les propriétaires qui effectuent des travaux économiseurs d'énergie dans les biens qu'ils louent, s'ils demandent un loyer raisonnable et acceptent de ne pas l'augmenter pendant une durée à convenir ?

La fiscalité immobilière

La régulation des loyers et la révision de la fiscalité immobilière – qui est un outil et un corolaire indispensable de la première – sont des instruments de premier plan pour permettre à chacun de se loger dignement.

Aujourd'hui, l'enregistrement obligatoire des baux permet de connaître le montant des loyers réellement perçus par région et quartier. L'outil fiscal peut être utilisé comme encouragement à

pratiquer des loyers corrects, à investir dans la performance énergétique des biens loués, ou au contraire comme dissuasif à pratiquer des loyers trop élevés ou à maintenir ses biens loués en mauvais état (énergétique, notamment). Le système actuel d'imposition sur base du revenu cadastral ne permet nullement d'atteindre ces objectifs. Un système d'imposition équitable devrait être basé sur les revenus locatifs nets (loyers réellement perçus moins les frais réels ou estimés de remboursement de l'emprunt hypothécaire⁷⁰) et non sur une estimation forfaitaire dépassée.

⁷⁰ En effet, une personne qui achète aujourd'hui un appartement une chambre à Bruxelles est confrontée à un remboursement mensuel souvent (largement) supérieur à 700 euros. S'il souhaite le mettre en location à l'occasion, il est contraint, à moins de faire des pertes, de le faire à un prix au moins aussi élevé que le montant de son remboursement. Son revenu immobilier net est minime. Le même appartement acheté il y a 40 ans, dont l'emprunt est tout à fait remboursé, et loué au même prix rapportera plus de 700 euros de revenus nets à son propriétaire. Dans le cadre d'une révision de la fiscalité immobilière et d'une régulation des loyers qui ne tiendrait pas compte de cette réalité, les nouveaux propriétaires seraient lourdement pénalisés. Pour éviter également que ne soient pénalisés les propriétaires qui peuvent acheter sans emprunter, des frais de remboursement fictifs pourraient être comptabilisés.

ACCÈS À LA SANTÉ

La santé fait certainement partie de ce que l'homme – quand il a la chance de l'« avoir » – possède de plus précieux. C'est une évidence dont il ne se rend le plus souvent compte que lorsque les ennuis de santé arrivent. La santé de chaque être humain mérite d'être favorisée et d'être protégée autant que possible. Or les êtres humains ne sont pas tous égaux face à la santé. Pour différentes raisons et à différents niveaux, sans doute. Et la pauvreté, manifestement, fait partie de ces facteurs d'inégalités de santé ; facteur sur lequel on peut et doit intervenir. Que ce soit au niveau de leur état de santé, de leur comportement à l'égard de leur santé ou de leur accès aux soins, les publics qui fréquentent les Centres de Service Social, les publics précaires en général, sont défavorisés.

Plusieurs études l'attestent, les personnes en situation de pauvreté présentent un risque plus grand d'être en mauvaise santé que les personnes disposant d'un revenu moyen ou élevé. Leur espérance de vie est moindre, le taux de mortalité infantile dans les ménages qu'ils forment, le risque qu'ils soient invalidés au quotidien par une maladie ou un handicap, qu'ils soient confrontés à une ou plusieurs affections chroniques ou de présenter du surpoids sont à l'inverse plus élevés. La tendance est la même en ce qui concerne la santé mentale, puisque les 20% des ménages au revenu le plus bas déclarent 4 fois plus souffrir de dépression que les 20% de la population au revenu le plus élevé.⁷¹ Une étude récente des Mutualités chrétiennes confirme ces inégalités en matière de santé et souligne par ailleurs leur accentuation.⁷² Or bien que leur santé soit plus fragile, les publics précaires sont confrontés à divers obstacles dans leur accès aux soins de santé : obstacles d'ordres tant matériel qu'immatériel.

Dans ce chapitre sur l'accès à la santé, nous aborderons la question du lien entre la pauvreté et la santé, tant mentale que physique. La première partie du chapitre, consacrée à la santé en général et à la santé physique plus particulièrement, sera subdivisée en deux sections. Une s'intéressera aux obstacles à la santé, abordée sous l'angle de la prévention, tandis que l'autre interrogera les obstacles à l'accès aux soins de santé. Enfin, la seconde partie de ce chapitre s'arrêtera sur un problème croissant rencontré par les Centres de Service Social, celui des personnes présentant des troubles de santé mentale.

⁷¹ Ces informations sont issues des indicateurs du rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008 (PANincl 2006-2008). Celui-ci contient des données chiffrées intéressantes. http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/belgium_annex_fr.pdf.

⁷² Cf. http://www.mc.be/cm-tridion/fr/135/Resources/article_mc_infos_inegalites_sante_oct2008_tcm183-52257.pdf.

Les obstacles à la santé

La santé est, au mieux, un bien-être physique, mental, moral et social ; au pire, si l'on peut dire, une absence de maux ou de problèmes de santé. L'enjeu pour chacun, en matière de santé, est donc, au minimum, de tenter d'éviter et de *prévenir* les ennuis de santé ou leur aggravation. Santé et *prévention* au sens large sont donc intimement liées.

La prévention, au sens large, peut donc être considérée comme l'ensemble des comportements, des habitudes, des conditions qui permettent de prévenir les problèmes de santé ou leur dégradation. Cette prévention est-elle accessible aux publics précarisés ? Non, dans une large mesure, semble-t-il. Les conditions de vie des ménages précaires et les limites auxquelles ils sont confrontés ne leur permettent pas d'être dans la meilleure position pour éviter les problèmes de santé.

Les obstacles matériels

Revenus et prévention (et donc santé) sont directement liés. Au sens habituel, la prévention, ce sont notamment des visites de routine régulières chez le dentiste ou le gynécologue, c'est aussi la prise d'une assurance santé supplémentaire, c'est également une vigilance par rapport à son alimentation et à son équilibre de vie (sommeil, sport, pas de consommation excessive de boissons alcoolisées, de tabac, ...)... Certaines de ces formes de prévention, pourtant régulièrement conseillées, sont inaccessibles pour les personnes en situation de pauvreté pour des raisons financières évidentes.

Plus fondamentalement encore, le revenu disponible a une influence sur les choix – ou, le plus souvent, les contraintes – de mode de vie : la qualité du logement et de l'environnement de vie en général, celle de la nourriture, la possibilité ou non d'avoir des loisirs, ... Or comment peut-on protéger sa santé dans un logement insalubre, humide ou surpeuplé, peut-être non chauffé ? Comment se maintient-on en forme quand les revenus disponibles poussent à l'achat d'une nourriture peu saine et peu variée ?⁷³ Le niveau de revenu a donc une influence importante sur des déterminants fondamentaux des conditions de santé des personnes. Les publics précaires vivent souvent dans des conditions qui sont source de maladies physiques diverses, mais aussi de stress et de tensions psychologiques.

Le manque de moyens financiers empêche donc de mettre en pratique des conseils de prévention classiques, mais aussi et plus fondamentalement, de vivre dans des conditions favorables au maintien et à l'entretien de la santé.

⁷³ Une étude réalisée sur un échantillon d'adultes français montre une prévalence de l'obésité 1,5 fois plus élevée parmi les personnes ayant un revenu inférieur à 900 euros par mois par rapport au reste de la population. Ces personnes auraient une alimentation plus riche en calories, comportant trop de graisses saturées, de féculents raffinés ou d'intérêt nutritionnel moindre. Cette alimentation est en effet moins coûteuse, mais aussi moins saine. Cfr

http://www.naturavox.fr/print_article.php3?id_article=4757&format=print.

Les obstacles immatériels

Outre ces aspects matériels et financiers, des éléments davantage « culturels » constituent des obstacles à la prévention. Ils empêchent nombre de personnes en situation de pauvreté d'être dans une attitude préventive.

Le déficit d'estime de soi

La pauvreté a des effets désastreux sur l'estime de soi que se portent les personnes. Or prendre soin de soi demande d'avoir pour soi et pour son corps une certaine considération. Selon l'analyse des travailleurs sociaux, de nombreuses personnes précarisées n'atteignent pas ce seuil minimum de conscience de leur valeur personnelle. Elles ne s'accordent dès lors pas beaucoup d'attention ni d'attentions. Certaines, à titre d'exemple, préféreront se faire arracher une dent qui demande des soins, plutôt que de lui accorder le temps, l'attention – et l'argent – nécessaires. Que ça puisse être mauvais pour l'ensemble de leur dentition ou n'être pas terrible d'un point de vue esthétique n'intervient pas (souvent) dans le choix posé. Le délaissement de soi semble corollé au degré d'exclusions vécu par les personnes. Les personnes sans-abri sont à ce titre celles qui mettent le plus de distance avec leur corps et leur réalité physique. Les travailleurs sociaux qui travaillent avec ce type de public constatent que les personnes sans-abri ne se soignent ou n'acceptent de se faire soigner que lorsque la douleur ou la gêne deviennent vraiment trop importantes, sans que ce refus ou ce report de soins soient motivés par des raisons financières. *Notons que le manque d'estime de soi que se portent les personnes précarisées est en grande partie le reflet de la façon qu'a la société de les regarder, de leur accorder de la place et de la valeur.*

Le difficile accès à l'information

A côté de la question du manque d'estime de soi se pose celle de l'accessibilité des messages de prévention. Plusieurs éléments entrent ici en jeu. D'une part, le niveau d'instruction des destinataires de ces messages. D'autre part, leur maîtrise de la langue et de codes culturels particuliers. Enfin, le type de canaux d'information utilisés.

Parmi les personnes précarisées, on retrouve un pourcentage plus important de personnes faiblement scolarisées que dans la population générale.⁷⁴ Or l'instruction contribue largement à permettre aux personnes de saisir les enjeux et d'anticiper, des facultés importantes et nécessaires pour comprendre les messages de prévention. Les personnes peu instruites présentent donc un risque plus élevé de passer à côté de ces messages. Les personnes qui ne parlent pas une de nos langues nationales, n'en maîtrisent pas les subtilités et/ou ne sont pas familiarisées avec nos codes culturels, même si elles sont scolarisées, risquent également de ne

⁷⁴ Cf. www.statbel.fgov.be/press/pr106_fr.pdf. Les motifs de ce niveau plus faible de scolarisation sont divers : que ce soit parce que les personnes n'ont pas eu accès à l'instruction, qu'elles éprouvent des difficultés d'apprentissage, qu'elles n'ont pas été encouragées ou soutenues dans leur parcours d'étude (voire qu'elles ont été découragées), que leurs parents sont eux-mêmes faiblement scolarisés ou ne connaissent pas la langue et les habitudes de Belgique, ...

pas comprendre certaines informations. Or, de nouveau, on sait qu'une part non négligeable des publics précaires, en particulier dans les centres urbains, est d'origine étrangère et ne maîtrise pas toujours correctement une des langues nationales belges. L'information ne touche donc pas uniformément l'ensemble des publics. Par rapport à ces enjeux de compréhension, les modes de communication n'apparaissent pas toujours adaptés aux publics précaires, pourtant particulièrement vulnérables.

La difficulté d'anticiper

Etre dans une attitude préventive suppose d'anticiper. Or anticiper est un luxe, ou tout simplement une impossibilité, pour des personnes qui sont souvent très prises par des difficultés quotidiennes et qui vivent essentiellement au jour le jour.

Pour ces différentes raisons régulièrement cumulées (mauvaises conditions de vie, manque de moyens financiers, déficit d'estime de soi, difficulté à comprendre les enjeux et à accéder à l'information, difficulté à anticiper), les personnes confrontées à la pauvreté sont souvent amenées à se préoccuper de leur santé lorsqu'un – ou plusieurs – problème survient, dans l'urgence, plutôt que d'être dans la prévention.

Des professionnels de la santé ou du social peuvent bien sûr faire passer des conseils de prévention aux personnes fragilisées qu'ils rencontrent – et certains le font –, mais le meilleur moyen de favoriser une plus grande égalité face à la santé est d'assurer à chacun de saines conditions de vie et de mener une politique générale ambitieuse de lutte contre la pauvreté.

Les obstacles aux soins de santé

Les personnes précarisées ne sont pas seulement en moyenne en moins bonne santé que les autres, elles ont également plus de difficultés à accéder aux soins. Des obstacles du même type, matériels et immatériels, barrent ici aussi la route.

Les obstacles matériels

Il faut le souligner, des efforts importants sont consentis par les autorités pour garantir une bonne accessibilité financière aux soins.⁷⁵ Ceux-ci restent cependant insuffisants pour garantir à tous un accès satisfaisant aux soins, car des barrières de divers types subsistent. Les travailleurs sociaux en sont quotidiennement témoins dans leur pratique.

⁷⁵ Ticket modérateur via l'assurance obligatoire, mécanisme du tiers-payant, intervention majorée, maximum à facturer, dossier médical global, paiement au forfait, forfaits incontinence, maladie chronique ou état végétatif, fonds spécial de solidarité, carte médicale et aide médicale urgente. Plusieurs de ces dispositifs feront l'objet d'explications dans les pages qui suivent.

Notre système de soins de santé repose essentiellement sur l'assurance santé obligatoire⁷⁶. Elle permet le remboursement partiel de prestations médicales, de médicaments ainsi que de « matériels de santé » (prothèses, lunettes, appareils dentaires...) : la mutuelle prend en charge une partie du coût, le reste – le ticket modérateur – restant à charge du patient. L'assurance santé obligatoire ouvre le droit au paiement au forfait (voir *infra*), ainsi que, pour les personnes qui peuvent y prétendre, à l'intervention majorée et au maximum à facturer.⁷⁷ Elle est par ailleurs en principe nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une carte médicale délivrée par le CPAS⁷⁸.

L'assurance santé obligatoire est donc essentielle et, puisqu'obligatoire, devrait couvrir l'ensemble des personnes résidant légalement en Belgique. Cependant, les travailleurs sociaux constatent que de plus en plus de personnes (sans-abri, radiées de la commune, suspendues du chômage, bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, ...) ne sont pas couvertes par l'assurance obligatoire. Tant que leur situation n'est pas régularisée, elles ne bénéficient dès lors d'aucune protection en matière de santé. Ce constat montre que, même si les mailles du filet sont serrées, certaines personnes avec très peu de moyens passent encore en travers.

Garantir au mieux que chaque personne soit couverte par l'assurance obligatoire est donc une priorité. Toutefois, si l'assurance obligatoire est une aide précieuse et nécessaire, elle reste pour beaucoup de personnes une réponse insuffisante face à leurs frais de santé.⁷⁹

D'une part, l'assurance obligatoire ne couvre pas l'ensemble des soins ou besoins d'ordre médical. Les personnes qui en ont les moyens peuvent souscrire l'une ou l'autre assurances supplémentaires et se verront dès lors davantage couvertes. Les travailleurs sociaux estiment d'ailleurs ce système inégalitaire, car il condamne ceux qui possèdent le moins à payer le plus en cas d'ennuis de santé non couverts par l'assurance obligatoire. Ils préconisent, pour tous, la plus haute couverture possible. D'autre part, les dispositifs auxquels l'assurance obligatoire donne droit ont eux-mêmes des limites :

Le ticket modérateur : ce ticket est la quote-part dont est redevable le patient en cas de consultations médicales ou d'achats de certains médicaments. La règle générale prévoit que les patients règlent leurs factures et qu'ils introduisent ensuite leurs justificatifs accompagnés d'une vignette auprès de leur mutuelle afin d'être remboursés.

⁷⁶ Cette assurance santé obligatoire inclut en fait, dans l'immense majorité des mutuelles, une assurance complémentaire. A côté de cette assurance complémentaire devenue *de facto* obligatoire, les mutuelles proposent encore d'autres types de couvertures (hospitalisation, soins dentaires, ... qui couvrent davantage de frais), facultatives celles-là.

⁷⁷ Ces deux dernières mesures assurent aux ménages au statut précaire et/ou aux revenus modestes une prise en charge plus importante de leurs frais médicaux.

⁷⁸ Le CPAS peut octroyer à un ménage ou à une personne une carte médicale. A travers celle-ci, le CPAS prend en charge l'intégralité ou une partie de certains frais de santé, pendant une durée déterminée. Certains CPAS accordent une carte médicale à des personnes qui ne sont pas en ordre de mutuelle, en attendant la régularisation de leur situation.

⁷⁹ D'après les informations du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 51% des ménages wallons endettés en 2003 avaient des dettes de santé pour un montant moyen de 1.045,39 euros. En 1994, ils étaient 25% pour un montant moyen de 836,22 euros. En Flandre, 10% des patients auraient des difficultés à payer leur consultation chez le médecin. http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sante.htm

Ce dispositif n'empêche pas certaines difficultés. Pour certaines personnes, cette quote-part non remboursée reste difficilement supportable et une entrave à consulter lorsque cela s'avère pourtant nécessaire. Se pose en outre la question des avances : le remboursement par la mutuelle n'intervient qu'*a posteriori*. Les patients doivent donc déboursier au préalable un montant important, dont ils ne disposent pas toujours. Le mécanisme du tiers-payant réduit ce problème : les patients ne paient que le ticket modérateur et le praticien se fait lui-même rembourser par la mutuelle. Ce système intéressant pour les patients est aujourd'hui peu appliqué, notamment pour des motifs discutables de responsabilisation,⁸⁰ mais aussi parce qu'il est source de complications pour les médecins (qui peuvent choisir de l'appliquer ou non), qui ne sont payés que tardivement.

Le recours aux urgences pour des consultations généralistes, malgré l'augmentation des tarifs pratiqués, est un signe de cette difficulté qu'éprouvent des ménages à faire face aux honoraires du médecin. Se rendre aux urgences permet aux personnes d'être soignées sans devoir payer au moment même. Lorsque le portefeuille est vide, c'est pour certaines personnes la seule alternative. Celle-ci est évidemment perverse puisque la facture, élevée, arrive tôt ou tard dans la boîte aux lettres. L'effet dissuasif souhaité à travers l'augmentation des prix est donc inopérant, voire contreproductif, lorsque des familles vivent dans une trop grande précarité. Le système se retourne plutôt contre elles.

Le paiement au forfait : cette mesure est très appréciée sur le terrain. Les personnes en ordre de mutuelle, quels que soient leur statut ou situation financière, peuvent s'inscrire dans une maison médicale qui pratique le paiement au forfait. Quand elles s'y rendent, il ne leur est compté aucun frais. Si elles consultent hors de la maison médicale, pour des soins qui auraient pu leur être apportés par la maison médicale, elles ne profitent par contre d'aucun remboursement. Pour d'autres soins (consultation d'un spécialiste, par exemple), elles sont remboursées normalement.

Ce système devrait être étendu : les maisons médicales qui pratiquent le forfait doivent souvent refuser du monde, tant les candidats à l'inscription sont nombreux. Le système du paiement au forfait devrait aussi être mieux connu, tant des travailleurs sociaux que des usagers. En effet, peu de gens – travailleurs sociaux compris – semblent bien au courant de l'existence de cette possibilité et/ou de son fonctionnement. Il importe également que les usagers soient suffisamment informés des modalités d'application du paiement au forfait, et donc accompagnés dans ce choix, afin d'éviter toute mauvaise surprise. Il n'est pas rare, en effet, de voir des personnes inscrites dans une maison médicale pratiquant le forfait s'étonner de recevoir une facture, suite à une consultation en urgence en dehors de la maison médicale, par exemple.

⁸⁰ Un des arguments en faveur du maintien d'un remboursement postérieur à l'intervention est d'encourager les personnes à ne consulter le médecin qu'en cas de nécessité. Cette logique est problématique, voire perverse, lorsqu'elle empêche des gens qui en ont besoin de se soigner.

La carte médicale du CPAS : le CPAS peut décider d'accorder à des ménages une carte médicale, grâce à laquelle certains soins/prestations/médicaments (définis par le CPAS) sont en grande partie ou totalement pris en charge par le CPAS, pendant une durée déterminée (de quelques jours à plusieurs mois). Ce type de carte est souvent utilisé dans le cadre de l'aide médicale urgente destinée aux personnes en séjour illégal en Belgique. Dans ce cas, le prestataire de soins ou le pharmacien doivent toujours indiquer sur leurs attestations qu'ils interviennent dans le champ de l'aide médicale urgente. Deux faiblesses de ce mécanisme sont la lenteur de la procédure et les orientations variables des CPAS, source d'un profond sentiment d'arbitraire pour les usagers. Le système a en revanche plusieurs qualités. La carte permet d'être soigné gratuitement ou à moindres frais. Elle évite en outre à la personne qui en bénéficie de devoir introduire une demande d'aide à chaque prestation. Elle offre donc aux personnes une sécurité par rapport à leurs besoins en soins de santé.

Cette question de la sécurité est fondamentale aux yeux de travailleurs sociaux. Régulariser la situation (mutuelle) des personnes, leur permettre d'obtenir une carte médicale de plusieurs mois⁸¹ sont des façons de renforcer la sécurité des personnes : elles savent qu'en cas de problèmes, elles auront accès à des soins. Leur offrir cette sécurité revient à reconnaître leur existence et leur valeur, en particulier dans le cas des sans-papiers qui ne bénéficient de cette reconnaissance à aucun autre niveau.

On le voit, malgré l'existence de ces nombreux – et positifs – dispositifs, les frais médicaux restent, pour certaines personnes, un obstacle à se soigner : la carte médicale dépend du CPAS et n'est donc pas un droit de l'usager, elle n'est pas éternelle et ne couvre que les soins déterminés par le CPAS ; le paiement au forfait n'empêche pas d'éventuels frais de pharmacie ou de spécialistes élevés ; les maladies chroniques ou rares ne sont pas encore assez prises en compte⁸² ; le ticket modérateur reste un frein pour certains et plus encore le système de remboursement *a posteriori* ; ... Le fait que de nombreux ménages reportent des soins parfois importants et nécessaires pour des raisons financières, aggravant de ce fait leur état de santé, doit donc pousser les décideurs à améliorer encore et toujours l'accessibilité financière aux soins de santé.

Au niveau du travail social, et afin d'optimiser le service qu'ils rendent à la population, les travailleurs des centres de service social constatent l'importance des liens et partenariats avec des institutions actives dans le domaine de la santé qui œuvrent à proximité (ONE, maisons médicales, plannings familiaux, ...). En particulier, des liens positifs avec le CPAS peuvent permettre de garantir au mieux l'accès à la santé des usagers des centres. A titre d'exemple, en vertu des relations de confiance avec le CPAS de sa commune, un centre de service social (lié à un centre médical) peut décider d'octroyer à certains usagers une carte médicale d'un mois,

⁸¹ Car l'aide médicale urgente couvre non seulement le curatif, mais également le préventif (même si, dans la pratique, elle essentiellement utilisée dans un cadre curatif). Disposer d'une carte médicale permet de consulter avant qu'un problème n'arrive ou, par exemple, d'acheter du lait en poudre pour un bébé avant que la faim ne survienne.

⁸² Certaines aides forfaitaires annuelles existent, mais sont tout à fait insuffisantes pour faire face aux frais réels qu'engendrent les maladies chroniques.

pendant que les procédures de régularisation de sa situation mutuelle ou en vue de l'octroi d'une carte médicale à plus long terme sont en cours.

Un obstacle majeur : l'accès à l'information

On le voit, de nombreuses mesures existent pour favoriser l'accès des gens aux soins de santé. Le problème, outre les imperfections évoquées ci-dessus, est qu'elles sont malheureusement souvent méconnues des patients. Aux personnes qui ont des problèmes d'accès aux soins de santé, l'essentiel est donc de pouvoir donner des informations correctes. C'est d'ailleurs la mission principale des Centres de Service Social en matière de santé.

Trop de personnes passent à côté de mesures d'aide, faute d'en connaître l'existence, les conditions ou le fonctionnement. Les mutuelles tentent d'informer au mieux leurs affiliés à travers leurs périodiques ou à travers leurs services (le service social en particulier). Les autres services sociaux font de leur mieux également. Cependant, bien des gens, instruits ou non, fortunés ou non, passent à côté de ces renseignements. Quelle proportion de citoyens sait ce qu'est et implique le paiement au forfait ? Combien de personnes concernées savent-elles qu'elles entrent dans les critères du statut OMNIO ? Celles qui souffrent d'incontinence ont-elles entendu parler de l'aide forfaitaire dont elles peuvent bénéficier ? Que savent les indépendants de l'élargissement récent de leur couverture en matière de soins de santé ? Les patients ont-ils conscience que certains hôpitaux facturent des suppléments parfois très élevés ?

La formation des professionnels du social et de la santé

Deux types de professionnels en particulier doivent être à même de dispenser des informations aux patients confrontés à des difficultés financières : les travailleurs sociaux, en particulier quand ils travaillent dans des institutions de santé (en mutuelle ou en hôpital), et les professionnels de la santé.

Les échanges entre travailleurs sociaux des Centres de Service Social dans le cadre du groupe 'santé' ont permis à certains d'entre eux de se rendre compte de leur ignorance de l'existence d'une série de dispositifs ou des procédures à accomplir pour activer certains droits. Evidemment, les travailleurs sociaux de services généralistes sont confrontés à la difficulté qu'ils peuvent difficilement être des spécialistes de l'ensemble des questions sociales auxquelles ils sont confrontés.⁸³ Il leur est donc apparu important de se constituer un réseau de personnes ou institutions-relais pour certaines questions ou démarches spécifiques. Il leur est cependant aussi apparu important, pour réaliser leur mission d'information des usagers et les aiguiller éventuellement vers un service spécialisé, d'être capables de faire le lien entre la situation d'une personne et des mesures qui pourraient lui être destinées. Chaque travailleur social devrait donc idéalement avoir une connaissance générale des dispositifs existants. Mettre à disposition des

⁸³ Les domaines sont tellement nombreux et les législations tellement changeantes que c'est pour ainsi dire impossible. Cela ne veut cependant pas dire qu'ils ne doivent pas s'informer et continuer à se former, ce que la plupart font d'ailleurs.

travailleurs sociaux et du personnel soignant un mémento régulièrement mis à jour des nombreux dispositifs de santé serait un soutien appréciable à leur mission d'accompagnement.

En matière d'information des patients, le personnel médical a évidemment également une responsabilité. Le personnel médical soigne avant tout, bien entendu. Mais il a également une mission plus large : celle de favoriser la santé et les conditions de bonne santé des patients. Cela implique, d'une part, une relation de proximité et de confiance avec les gens et, d'autre part, dans l'idéal, un rôle d'information, d'accompagnement et de relais par rapport aux services sociaux. La relation entre personnel soignant et populations précaires est souvent décrite comme difficile. Le langage médical est complexe et l'adaptation des professionnels de la santé aux références, préoccupations et modes de vie des personnes pauvres n'est pas davantage évidente. Le médecin traitant, particulièrement au travers des visites à domicile, a une position privilégiée pour détecter les problèmes sociaux et alerter un service social ou, au moins, suggérer aux patients de faire appel à un tel service. Malheureusement, nombre de médecins jouent encore trop peu ce rôle de relais. Pourtant, soigner les rhumes chroniques d'un patient qui vit dans un logement humide a peu de sens si rien n'est entrepris par ailleurs pour améliorer les conditions de vie de cette personne.

On le comprend, outre celle des travailleurs sociaux, la formation, notamment continue, du personnel soignant est indispensable. D'une part pour sensibiliser ces professionnels aux problématiques de pauvreté et encourager les bons réflexes (comme renvoyer une personne vers un service social). D'autre part afin qu'ils soient eux-mêmes à même d'informer les patients qu'ils rencontrent de leurs droits élémentaires.

La communication

Etroitement liée à l'information, la question de la communication est également centrale. Les documents informatifs produits par les mutuelles, les CPAS, ... ne sont, malgré certains efforts, pas adaptés à une série de publics, maîtrisant mal la langue ou la lecture. Les courriers officiels, rarement rédigés dans un esprit didactique, posent également problème à de très nombreuses personnes qui ne comprennent pas ou mal ce qu'on attend d'elles. Rendre plus pédagogiques et didactiques les documents et les informations destinées à un large public est donc un enjeu important. Certains travailleurs sociaux estiment qu'un tel travail de vulgarisation et d'« accessibilisation » de certaines informations pourrait être entamé, avec et par des usagers, dans les Centres de Service Social, dans le cadre d'activités communautaires. Les publicités télévisuelles et radiophoniques sont également un moyen à mobiliser, car elles touchent un grand nombre de personnes. Elles pourraient, dans leurs messages, inviter les personnes présentant des problèmes de santé et disposant de peu de moyens à s'adresser au service social de leur mutuelle (ou d'une mutuelle, si elles n'en ont pas).

Les autres obstacles immatériels

Les vulnérabilités des personnes

Comme en matière de prévention, des freins non matériels empêchent certaines personnes précarisées de se soigner. Les travailleurs sociaux insistent ici aussi sur le fait que le manque d'estime de soi représente un obstacle important à se soigner à temps, et ce parfois même si les soins pourraient être gratuits (en maison médicale, par exemple). Bien plus souvent que les autres, les personnes en situation de pauvreté attendent l'urgence pour intervenir. Cette attitude est évidemment dommageable pour leur état de santé, mais souvent aussi pour leur budget (consultations aux services d'urgence, ou chez un médecin de garde, hors de leur maison médicale, ...).

Les travailleurs sociaux témoignent de difficultés plus lourdes encore lorsque les usagers sont sans domicile fixe. Les démarches à effectuer sont souvent pour eux insurmontables. Leurs relations avec les médecins est plus difficile encore. Ils ne reçoivent souvent aucune considération, quand ils ne sont pas simplement refusés. Ils n'ont en outre aucune couverture mutuelle. De ce fait, ils se rendent généralement directement à l'hôpital pour bénéficier d'une aide médicale en urgence. Ils peuvent également s'adresser gratuitement aux 'médecins du monde' ou à des infirmiers dans certains centres d'accueil, mais ceux-ci disposent d'insuffisamment de moyens pour mettre en place les soins nécessaires.

Les démarches à accomplir

Les démarches administratives à accomplir constituent un autre obstacle à l'accès aux soins de santé. Profiter d'une mesure demande le plus souvent, outre l'information, que les personnes activent leur droit. L'octroi de l'aide n'est généralement pas automatique. Ces démarches, qui peuvent sembler anodines à certains, représentent un véritable frein pour d'autres. Le remboursement des prestations lui-même n'est pas automatique et nécessite de rentrer attestations et vignettes à la mutuelle. Ce type de contraintes, même légères, ont pour effet que certaines personnes ne bénéficient pas de l'ensemble de leurs droits. Les travailleurs sociaux insistent donc pour que, dans la mesure du possible, l'activation de l'octroi d'un maximum de droits se fasse de façon automatique. Ils insistent cependant sur la nécessité d'informer les personnes de leurs droits, même lorsque ceux-ci leur sont accordés automatiquement. Le risque, sans cela, est de déresponsabiliser les personnes et de créer de mauvaises surprises le jour où un avantage disparaît.

Les problèmes de santé mentale

Depuis quelques années, les travailleurs des centres de service social constatent une augmentation du nombre de leurs usagers souffrant de troubles mentaux plus ou moins importants. Il existe de toute évidence un lien « privilégié » entre pauvreté et santé mentale, même si celui-ci n'est certainement pas univoque. La pauvreté, on le sait, est source de stress,

d'angoisse, de tensions familiales, de mésestime de soi, d'exclusion qui peuvent être autant de facteurs favorisant les troubles mentaux. Par ailleurs, les difficultés d'ordre psychologique peuvent être à l'origine d'exclusion sociale – par la difficulté par exemple, pour ces personnes, de trouver ou de conserver un emploi – et de désocialisation. Le risque de pauvreté est dès lors d'autant plus important pour les personnes en souffrance psychosociale.

Les personnes qui fréquentent les Centres de Service Social sont souvent isolées, ont traversé et traversent encore des périodes difficiles, ont connu de multiples ruptures, sont souvent déracinées, cumulent régulièrement des handicaps matériels, sociaux et culturels, ont parfois (eu) des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie. Dans certains cas, elles éprouvent des difficultés à intégrer les règles qui encadrent la vie en société (difficulté à se tenir à des horaires, par exemple).

Les personnes qui présentent des troubles psychologiques posent évidemment question aux travailleurs sociaux et les interpellent quant à leur rôle face à ces usagers. Les assistants sociaux ne sont pas préparés ni formés pour faire face à des personnes en crise, incohérentes, violentes ou incapables de formuler une demande et qui cependant font appel à eux. Ils ne souhaitent toutefois pas fermer la porte à des gens qui souffrent déjà au quotidien d'exclusions multiples et répétées.

L'écoute de leurs souffrances fait partie de ce que les travailleurs sociaux peuvent offrir à leurs usagers. A travers l'écoute, les travailleurs sociaux permettent aux personnes de s'arrêter et de se déposer. Ils leur redonnent une place dans leur vie et dans la société. Parfois, le règlement de certaines situations sociales problématiques peut également être source de mieux-être, car les usagers retrouvent alors un sentiment de sécurité. A partir du moment où les personnes ne sont plus ou sont moins dans l'angoisse de la survie et (re)trouvent un sentiment de sécurité, il leur est plus facilement possible de régler des difficultés d'ordre psychologique.

La présence de personnes sous influence ou en état de crise pose parfois problème dans les permanences des Centres de Service Social, voire met en danger les travailleurs sociaux. Face à ce constat, les centres sont obligés d'établir un certain nombre de règles. De manière générale, les personnes n'ont pas accès aux centres lorsqu'elles sont sous influence. En cas de délire ou d'agressivité, les travailleurs sociaux tentent d'apaiser la personne. Si un usager présente un comportement vraiment problématique, les travailleurs sociaux sont parfois contraints de le faire sortir, voire même d'appeler la police dans les cas les plus graves. Dans le cas des visites à domicile, le problème est d'autant plus sérieux que le travailleur social, souvent une femme, est seule face à la personne en crise. Plusieurs travailleuses ont souligné avoir déjà vécu des situations très stressantes. Elles ont par ailleurs regretté de ne pas avoir pu bénéficier, dans ces circonstances et faute de réponse positive, de l'appui de professionnels de la santé mentale.

Si les travailleurs sociaux ne sont pas absolument sans compétences en matière de souffrance psychosociale, ils ne sont en aucune façon des thérapeutes et ils se trouvent confrontés à leurs limites face à des usagers présentant des difficultés psychologiques complexes ou graves. Des personnes se retrouvent ainsi à l'intersection des milieux sociaux et psychologiques, aucun de

ces deux milieux ne se sentant véritablement armé pour leur venir en aide. Dans les cas lourds, les réponses sociales sont insuffisantes pour soulager les problématiques de ces usagers, qui ne sont d'ailleurs pas toujours en état de tirer profit d'une aide ou d'un accompagnement social. Mais le personnel médicopsychologique est lui aussi désarmé face à des populations qui rentrent difficilement dans des structures (consultations régulières, à heure définie), qui sont parfois à mille lieues de la logique de responsabilisation de soi, de volonté de changement que suppose généralement le travail psychologique, et qui en outre ont des difficultés à consacrer des moyens à un processus long dont les effets ne se font pas sentir immédiatement. Nombreux usagers, souffrant manifestement de troubles psychologiques ou mentaux, ne sont par ailleurs pas en demande d'un suivi à ce niveau. Il est d'autant plus difficile de savoir que faire avec eux.

Lorsqu'ils sont en demande d'un accompagnement psychologique et sont prêts à entreprendre la démarche, le poids financier non négligeable en rebute plus d'un. Les centres de guidance proposent des consultations à tarif très bas, mais ils sont débordés et ne peuvent répondre à l'ensemble de la demande. En dehors de ce type de structure, les soins de santé mentale sont généralement impayables pour le public des Centres de Service Social.

La nature de l'accompagnement psychologique ou psychiatrique dispensé à certains de leurs usagers pose aussi question aux travailleurs sociaux. Certains constatent que des usagers reçoivent bien plus de médicaments (« ils sont bourrés de médicaments », d'après les propos d'une assistante sociale) que d'écoute.

La mise en observation, que les travailleurs sociaux peuvent demander, ne semble pas davantage être la panacée. Outre que certains usagers souhaitent à leur sortie se venger de la personne qui a demandé leur placement, la mise en observation a parfois pour effet d'enfoncer la personne dans des difficultés financières plus importantes encore. Pendant 40 jours, la vie de la personne colloquée sera comme mise entre parenthèses. Cependant, au même moment, à l'extérieur, la vie continue. Quand elle sortira, la personne retrouvera son contexte de vie habituel avec ses difficultés, ses factures accumulées pendant son absence, dont la facture pour d'hospitalisation n'est pas la moindre, ... et se trouvera parfois dans une situation plus inextricable encore qu'à son entrée à l'hôpital. Enfin, se pose également la question du suivi des personnes qui sortent de collocation. Pour les travailleurs sociaux, l'idéal serait de privilégier autant que possible les soins dans les milieux de vie des personnes. Mais ce suivi semble manquer grandement. Les patients reçoivent parfois juste le nom d'un centre de santé mentale, mais ils ne sont pas accompagnés dans leurs démarches, que la plupart n'effectuent de ce fait pas.

Pour offrir une prise en charge globale et cohérente des personnes qui présentent des difficultés psychologiques et sociales lourdes, il apparaît essentiel de développer les réseaux et partenariats entre acteurs des secteurs social et de la santé mentale et de favoriser une meilleure communication et compréhension réciproque. Il apparaît tout aussi nécessaire de favoriser les collaborations au sein même du champ de la santé mentale, entre différents types de partenaires (notamment hospitaliers et ambulatoires), afin de garantir un meilleur suivi aux

usagers qui cumulent difficultés sociales et psychologiques lourdes et qui n'ont souvent pas de relais ou soutien familial suffisant pour les encourager à faire les démarches nécessaires.

Si les centres sont bien sûr des lieux d'accueil et d'écoute de toute personne, ces publics mettent en question le rôle des travailleurs sociaux. Cette situation, dont l'occurrence tend à augmenter ces dernières années, demande peut-être des adaptations au niveau des pratiques de terrain, mais également une réflexion et des réponses au niveau politique.

ACCÈS À L'ÉNERGIE

Nos modes de vie occidentaux rendent indispensable l'accès à l'énergie pour satisfaire des besoins de base et mener une existence conforme à la dignité humaine. Sans électricité, gaz ou gasoil, il est impossible de se chauffer, de s'éclairer, de cuisiner, de conserver des aliments, d'avoir de l'eau chaude,... autant de besoins de base dans notre existence. Nous sommes, dans les actes de la vie quotidienne, de plus en plus dépendants de l'énergie, que ce soit pour ce qui vient d'être énoncé ou pour nos déplacements, pour accéder à l'information et aux loisirs (radio, télévision, internet, téléphone) ou pour travailler. Exclure des personnes de l'accès à l'énergie revient *de facto* à les empêcher de fonctionner dans notre monde contemporain, à les exclure de la société. Outre ce phénomène d'exclusion et ses effets psychosociaux, ne pas avoir un accès 'normal' à l'énergie peut avoir des conséquences lourdes sur la santé et être source d'un stress considérable pour les familles concernées.

Les coupures de gaz et d'électricité n'ont pas toujours été une préoccupation politique. Les Régions n'ont adopté de mesures de protection qu'à partir des années '90. Celles-ci ont progressivement été renforcées, permettant une diminution du nombre de coupures totales d'énergie. Aujourd'hui, à la faveur de la réorganisation du marché, de l'augmentation générale, en dépit d'une légère baisse ces derniers mois, des prix des énergies et du coût de la vie, et de la croissance de la précarité en Régions bruxelloise et wallonne, le nombre de personnes confrontées à des contentieux en énergie et à des limitations – voire cessations – de leur accès à l'énergie réaugmente de façon inquiétante.⁸⁴

En Belgique, les compétences en matière d'énergie sont en grande partie régionalisées. Concrètement, en ce qui nous concerne, si les prix (et notamment donc le tarif social⁸⁵ ou le fonds social mazout) restent une compétence fédérale, l'organisation de la libéralisation et la mise en œuvre de mesures de protection particulières contre les coupures de gaz et d'électricité

⁸⁴ Les rapports annuels sur les obligations de service public peuvent être consultés sur le site de la CWaPE (www.cwape.be) pour la Région wallonne et sur le site de Sibelga (www.sibelga.be) pour la Région bruxelloise. Les rapports wallons sont beaucoup plus riches d'enseignements que les rapports bruxellois, car beaucoup plus complets. Les chiffres wallons sont éloquentes. De 24.822 en 2004, le nombre de compteurs à budget électricité placés est passé à environ 55.000 en 2008. Alors que 1956 ménages voyaient leur alimentation en gaz coupée en 2004, c'était le cas pour 5574 ménages en 2006 (coupures effectuées ces années-là, pas nombre de coupures cumulé). En 2007, les données témoignaient d'une diminution des chiffres de placement de compteurs à budget et de coupures, mais cette diminution n'était que temporaire, liée aux changements introduits par la libéralisation. 10.242 compteurs à budget électricité ont été placés en 2008, et environ 8000 ménages étaient encore en attente de placement au 31 décembre. En gaz, la législation ayant changé avec l'arrivée des compteurs à budget, le nombre de coupures n'est plus un chiffre représentatif. Par contre, le nombre de demandes de placement de compteurs à budget gaz en 2008, soit environ 30.000, est un indicateur inquiétant. Pour Bruxelles, le rapport 2008 de Sibelga n'est pas encore disponible et les données 2007 sont peu intéressantes.

⁸⁵ Dont la dénomination officielle est « prix social maximal ».

relèvent des Régions. Ainsi, les Régions bruxelloise et wallonne ont mis en place des systèmes fort différents.

Le groupe de travail n'a pas eu l'occasion de se pencher sur l'ensemble de la problématique de l'accès à l'énergie et s'est arrêté, au lendemain de la libéralisation, aux changements qu'elle a introduits et à ses conséquences sociales. La première partie de ce chapitre analysera les aspects positifs et négatifs des mesures sociales mises en œuvre par les Régions, en les comparant partiellement. La seconde partie s'intéressera aux obstacles concrets au « droit à l'énergie » rencontrés par les clients et les travailleurs sociaux. La question essentielle de la performance énergétique des bâtiments ne sera qu'évoquée ici. Elle fait l'objet d'une réflexion plus approfondie dans le chapitre consacré à l'accès au logement.

Les mesures de protection sociale régionales

Dans les paragraphes qui suivent, après le petit lexique ci-dessous, vous trouverez en quelques lignes les principes généraux des dispositions sociales régionales en matière de gaz et d'électricité ; de manière à comprendre les éléments de comparaison et les critiques qui sont formulées par la suite. Si ces notions vous semblent trop abstraites ou que vous êtes poussés par la curiosité, vous trouverez davantage d'informations sur les sites des régulateurs régionaux.⁸⁶

Présentation des mesures

Mini lexique

- **Compteur à budget** : Système de prépaiement des consommations d'électricité ou (depuis peu) de gaz, par le biais d'une carte à recharger.
- **Limiteur de puissance** : Système qui limite le wattage disponible simultanément. Pour des raisons techniques, ce système n'existe que pour l'électricité. En Région wallonne, la puissance est limitée à 10 ampères.⁸⁷ A Bruxelles, elle est limitée à 6 ampères.
- **Tarif social (ou prix social maximal)** : Tarif d'électricité ou de gaz préférentiel, accordé par les autorités fédérales à certaines catégories de personnes⁸⁸ (bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, de la garantie de revenus aux personnes âgées, d'une allocation d'handicapé, etc.).
- **Client protégé** : En Région wallonne comme en Région bruxelloise, certains ménages en situation précaire ont droit à une protection particulière, plus élevée que les clients non protégés, en cas de problèmes de paiement. Tous les bénéficiaires du tarif social au niveau fédéral peuvent prétendre au statut de client protégé, mais ce dernier est

⁸⁶ La CWaPE en Région wallonne (www.cwape.be), Brugel en Région bruxelloise (www.brugel.be).

⁸⁷ Le décret wallon du 17 juillet 2008 a fait passer la limitation de 6 à 10 ampères.

⁸⁸ Pour plus de précisions, voir les arrêtés ministériels du 30 mars 2007 : arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire, publié au Moniteur belge le 16 juin 2007 ; et arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire, publié au Moniteur belge le 6 juillet 2007.

également ouvert à d'autres catégories de personnes, notamment celles qui sont inscrites dans un processus de médiation de dettes ou de règlement collectif de dettes.

- **Fournisseur** : Dans le marché libéralisé, l'entreprise commerciale à qui le client achète son gaz et/ou son électricité. Chaque client peut choisir librement son fournisseur (par exemple Luminus, Lampiris, Nuon, Essent, Electrabel, etc.) et est lié à lui par un contrat commercial.
- **GRD : gestionnaire de réseau de distribution** : Acteur (régie communale ou intercommunale) responsable du transport du gaz et de l'électricité à un niveau local ainsi que des installations (lignes à basse tension, canalisations de gaz, compteurs, ...). Les GRD, tant en Région wallonne que bruxelloise, jouent le rôle de fournisseur de dernier ressort (ou fournisseur social) pour certains ménages en difficulté de paiement.
- **CLE : Commission locale pour l'énergie** : organe wallon de niveau communal, compétent pour les questions de fourniture énergétique des ménages confrontés à des problèmes de paiement. La CLE est composée d'un représentant du Conseil de l'action sociale du CPAS,⁸⁹ d'un travailleur social du CPAS responsable des missions de guidance énergétique ainsi que d'un représentant du GRD. La CLE dispose d'un pouvoir de décision (de coupure, d'augmentation de la puissance en cas de limiteur, ...).

Les mesures sociales en Région wallonne

- La Région wallonne privilégie le compteur à budget comme moyen de prévention des coupures de gaz et d'électricité pour tous les clients en défaut de paiement, tant protégés que non protégés.
- Pour l'électricité, les clients protégés disposent, couplé à leur compteur à budget, d'un limiteur de puissance. Cela signifie que, s'ils n'ont pas les moyens de recharger leur carte de prépaiement, ils gardent un accès limité à l'électricité pendant une durée de 6 mois (ils sont cependant redevables de ces consommations). En matière de gaz, le limiteur de puissance n'existe pas. Les clients protégés qui ne parviennent pas à recharger leur carte pendant l'hiver peuvent adresser une demande à la CLE pour avoir néanmoins accès au gaz. La CLE décide si le ménage y a droit⁹⁰ et quel volume de gaz mensuel est mis à sa disposition. 70% du montant de cette fourniture hivernale est pris en charge par le Fonds Energie, le reste étant à charge du client.
- Le statut de client protégé n'est pas accordé sur base des revenus des ménages ou de leur situation sociale réelle, mais sur base de leur appartenance ou non à des catégories statutaires (à savoir bénéficiaire du revenu d'intégration sociale, être réfugié ou candidat réfugié aidé par le CPAS, disposer d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne, être suivi dans le cadre d'une médiation de dettes ou d'un règlement collectif de dettes, etc.).

⁸⁹ Le Conseil de l'action sociale est l'organe de décision de chaque CPAS. Il est compétent pour toutes les missions qui ont été confiées aux CPAS par la loi organique des Centres publics d'aide sociale, du 8 juillet 1976, publiée au Moniteur belge le 05 août 1976.

⁹⁰ C'est généralement le cas, à moins que la CLE estime que le client est de mauvaise volonté.

- Une période d'interdiction de *coupure* s'étale pendant l'hiver du 1^{er} novembre au 15 mars.

En Région wallonne, le terme « coupure » désigne l'action de retirer à un client protégé son limiteur de puissance. L'accès à la fourniture « de secours » est « coupé ». Le client protégé garde son compteur à budget. Il se retrouve dans la même situation que les clients non protégés, c'est-à-dire face à un compteur à budget « nu », sans limiteur de puissance. Les personnes non protégées chez qui un compteur à budget est placé ne sont pas considérées comme coupées, car elles sont supposées – que ce soit le cas ou non – avoir accès à l'électricité et/ou au gaz en rechargeant leur carte de prépaiement.

D'autres formes de coupures existent cependant, appelées suspensions de fourniture. Ces suspensions concernent les fermetures d'accès au réseau de distribution de gaz et/ou d'électricité. Ce type de coupures intervient lorsqu'un ménage refuse implicitement ou explicitement de donner accès à son domicile pour le placement d'un compteur à budget. Une absence de réaction aux courriers du GRD peut être considérée comme un refus implicite. Le nombre de ces coupures s'élève à plusieurs centaines, voire milliers, par an.⁹¹ Les frais de raccordement, très élevés, sont aux frais des ménages « suspendus ».

Durant la période hivernale d'interdiction de coupure, la CLE ne peut donc prendre aucune décision de retrait du limiteur de puissance pour les clients protégés. L'interdiction ne s'applique par contre pas au placement des compteurs à budget ni aux suspensions d'accès au réseau.

- Les clients protégés peuvent demander à être fournis par leur GRD, plutôt que par un fournisseur commercial. Le GRD les fournit à un tarif équivalent au tarif social.

NB : Le nombre de clients protégés en Région wallonne est très faible. Seuls à peu près 5% des personnes sous compteur à budget – donc confrontées à des difficultés de paiement – ont le statut de clients protégés. Sur les 10.242 compteurs à budget électricité placés en 2008, seuls 269 étaient munis d'un limiteur de puissance. Cela signifie que seuls 269 ménages ont été reconnus protégés sur ces 10.000 ménages, pourtant tous confrontés à des difficultés de paiement.

Les mesures sociales en Région bruxelloise

- La Région bruxelloise n'a pas introduit le compteur à budget dans sa législation. Un limiteur de puissance est placé chez tous les clients en défaut de paiement pour l'électricité, qu'ils soient protégés ou non.
- Seul le Juge de Paix est habilité à décider de couper la fourniture de gaz ou d'électricité d'un ménage, protégé ou non : le fournisseur peut demander la résiliation du contrat qui le lie à un client endetté (la résiliation entraîne *de facto* l'interruption de l'accès à

⁹¹ Pour plus d'informations, voir les rapports annuels de la CWaPE sur les obligations sociales de service public, disponibles sur le site de la CWaPE (www.cwape.be). Pour l'année 2008, les chiffres des suspensions de fourniture s'élèvent à 3150 en ce qui concerne l'électricité et à environ 500 en ce qui concerne le gaz (les compteurs à budget pour le gaz ne sont disponibles que depuis l'été 2008).

l'énergie) si le client, après mise en demeure et placement éventuel d'un limiteur de puissance (dans le cas de l'électricité), n'a pas proposé ou respecté un plan d'apurement.

- La Région bruxelloise prévoit, comme mesure de protection spécifique des clients protégés, une suspension temporaire de leur contrat de fourniture. Concrètement, si un client protégé n'honore pas ses factures auprès de son fournisseur commercial, son contrat de fourniture est suspendu (et non résilié). Le client protégé garde une fourniture d'énergie : il est alimenté par le GRD au tarif social, le temps d'apurer ses dettes auprès de son fournisseur. Le client évite ainsi l'accumulation de l'endettement auprès de son fournisseur commercial et le risque immédiat d'une demande de résiliation de son contrat. Tandis qu'il est fourni par le GRD, le client tente d'apurer ses dettes à l'égard de son fournisseur commercial. S'il y arrive, son contrat auprès de ce dernier reprend de plein droit. Par contre, s'il n'apure pas ses dettes à l'égard de son fournisseur et s'endette auprès du GRD, celui-ci peut demander la résiliation du contrat de fourniture au Juge de Paix. Si le Juge statue en ce sens, le client perd son contrat ainsi que son accès au gaz et/ou à l'électricité.
- Les bénéficiaires du tarif social au niveau fédéral ainsi que les personnes inscrites dans un processus de médiation de dettes ou de règlement collectif de dettes sont les principales catégories de personnes à pouvoir prétendre au statut de client protégé. Toutefois, le CPAS, sur base d'une enquête sociale, ou Brugel (le régulateur bruxellois du marché libéralisé), en fonction des revenus du ménage et de la composition de famille, peuvent décider d'accorder le statut de client protégé à des ménages qui n'entrent pas dans les conditions prédéfinies.
- Il n'existe pas comme telle d'interdiction de coupure en période hivernale. Toutefois, si une demande de résiliation intervient pendant l'hiver (entre le 1^{er} octobre et le 30 mars), le juge de Paix peut décider d'imposer la poursuite de la fourniture jusqu'à la fin de la période. Un CPAS peut par ailleurs enjoindre au GRD de fournir pendant l'hiver, à un prix équivalent au tarif social, un ménage préalablement coupé, s'il juge que la situation sociale le justifie.

Critiques des mesures

Que peut-on dire des avantages et des inconvénients des systèmes retenus par les deux Régions ?

Le limiteur de puissance (Régions bruxelloise et wallonne)

- Le limiteur de puissance permet d'accéder à un minimum d'électricité en cas de problèmes de paiement. Il permet donc aux ménages de répondre à certains besoins de base. Cependant pas à tous : une puissance limitée est toujours insuffisante en cas de chauffage électrique, par exemple. Ce problème de chauffage se pose également pour

les ménages qui disposent d'une chaudière à mazout. S'ils sont sous 6 ampères, ceux-ci sont insuffisants pour l'allumage électrique de la chaudière.

- Le limiteur de puissance est une réponse partielle à la question de l'accès à l'électricité, mais n'apporte pas de réponse à celle de l'accès au gaz.
- Le limiteur de puissance ne réduit pas toujours significativement l'endettement, car les ménages sous ce système modifient leur organisation et ont tendance à étaler leurs consommations sur la journée.⁹²

Le compteur à budget (Région wallonne)

Le compteur à budget présente de prime abord certaines qualités, mais celles-ci sont relatives, car les avantages qu'offre le compteur à budget pourraient pour la plupart être obtenus par d'autres moyens, moins contestables au niveau des principes et de leurs conséquences pour les ménages (*voir ci-dessous*). Le compteur à budget présente par ailleurs plusieurs gros effets pervers.

Quels sont les avantages relatifs du compteur à budget ?

- Le compteur à budget permet à certains ménages de mieux cerner leurs consommations et de ce fait de mieux les gérer.
Cependant, si tels sont l'objectif et le bénéfice principaux du compteur à budget, d'autres moyens nettement moins coûteux, les énergie-mètres (ou wattmètres), de petits appareils de mesure des consommations, existent sur le marché.
- Le compteur à budget interrompt l'accumulation de l'endettement auprès du fournisseur. Il permet aux ménages d'avoir accès à l'énergie malgré l'endettement antérieur.
Cet avantage, réel, peut également être obtenu par d'autres systèmes, telle la suspension de contrat en vigueur à Bruxelles pour les clients protégés.
- Le compteur à budget permet d'avoir un accès normal à l'électricité et au gaz lorsque le portefeuille le permet. Ce dernier aspect, présenté comme un avantage du système, en est aussi la principale pierre d'achoppement (*voir infra*).

Quels sont les effets pervers du compteur à budget ?

- Le compteur à budget contraint à l'auto-coupure les ménages qui n'ont pas les moyens de recharger leur carte. Le compteur à budget responsabilise dès lors à outrance les ménages qui sont sous ce système tout en déresponsabilisant l'Etat, puisque le phénomène des auto-coupures est invisible.
- Le compteur à budget est une victoire de la logique commerciale – seules ont accès à la consommation les personnes qui ont de l'argent -, alors que l'énergie est un bien

⁹² Par exemple, plutôt que d'utiliser trois taques simultanément pour cuisiner, certains ménages cuisineront leurs différents plats successivement sur une seule taque. Ils utilisent donc moins de puissance de façon simultanée, mais consomment autant d'électricité au final.

indispensable pour mener une vie conforme à la dignité humaine, dans notre société occidentale.

Avec le compteur à budget, le fournisseur est assuré d'être payé et le politique se désinvestit de sa mission d'assurer à tous un accès à l'énergie. Le ménage, par contre, est seul face à son compteur à budget, seul à devoir assumer un problème qui le dépasse largement (le manque de moyens disponibles pour faire face à des dépenses de base).

Ces diverses critiques perdent de leur pertinence lorsque le compteur à budget, dans le cas de l'électricité, est couplé à un limiteur de puissance. Ce couplage permet aux ménages concernés d'accéder à la pleine puissance lorsqu'ils en ont les moyens ou pour certaines occasions, tout en leur garantissant un accès à une puissance minimale dans les périodes plus difficiles. Actuellement, ce couplage ne concerne que 5% des ménages sous compteur à budget (à savoir les 5% qui ont le statut de clients protégés). Ne devrait-il pas être la règle, tant pour les clients non protégés que protégés, en Région wallonne ? Ou au moins être favorisé, en permettant, comme en Région bruxelloise, que certaines instances puissent accorder le statut de client protégé à des ménages qui ne rentrent pas dans les catégories prédéfinies, mais sont cependant en situation précaire ? Ce couplage n'est cependant possible qu'en électricité. En gaz, pour des raisons techniques, le compteur à budget est toujours « nu ». Le problème reste là entier.⁹³

La suspension temporaire du contrat de fourniture commercial (Région bruxelloise)

- La suspension temporaire du contrat permet d'éviter l'accumulation de l'endettement auprès du fournisseur commercial, tout en permettant aux clients protégés, temporairement fournis par le GRD, d'avoir accès tant à l'électricité qu'au gaz. Les clients (protégés uniquement, en l'occurrence) reçoivent ainsi un temps pour tenter d'apurer leurs dettes auprès de leur fournisseur commercial et de normaliser leur situation sans menace de coupure immédiate.
- Le fait que le contrat soit seulement suspendu et non clôturé permet au client de retrouver son contrat lorsque sa situation est régularisée. Il n'est pas confronté à la difficulté – voire l'impossibilité – de retrouver un fournisseur et évite d'importantes garanties financières.⁹⁴

L'élargissement des possibilités d'octroi du statut de client protégé (Région bruxelloise)

⁹³ Parmi les critiques, on pourrait ajouter le coût du compteur à budget, tant pour le client s'il n'est pas protégé (100 euros pour le compteur à budget pour l'électricité/ 150 euros pour celui pour le gaz), que pour la Région. Le placement des compteurs à budget coûte, d'après le Rassemblement Wallon pour l'Accès Durable à l'Énergie (RWADE), plusieurs millions d'euros à la Région chaque année.

⁹⁴ Quand un client « perd » son fournisseur à la suite d'un contentieux financier, il lui est généralement très difficile de trouver un autre fournisseur. Cet autre fournisseur n'acceptera la demande de fourniture que moyennant des garanties financières souvent élevées.

A Bruxelles, le CPAS et le régulateur (Brugel) peuvent accorder le statut de client protégé. Ces possibilités permettent à des ménages confrontés à des réelles difficultés financières mais qui n'entrent pas dans des catégories prédéfinies de bénéficier du statut.

L'idée est bonne, mais il semble cependant que la protection attire à ce jour peu de clients. Trois raisons l'expliquent sans doute. La première est que, à Bruxelles, pour l'électricité, le placement d'un limiteur de puissance est un préalable à la prise en charge par le fournisseur de dernier ressort (le GRD).⁹⁵ Or les gens préfèrent autant de possible éviter le limiteur de puissance. La deuxième est que le statut de client protégé n'offre pas au ménage la garantie de s'en sortir. Outre sa consommation au GRD – à un prix certes plus avantageux que dans le giron commercial, le client protégé doit acquitter ses dettes à l'égard de son fournisseur commercial. Selon l'étalement du paiement, le niveau de l'endettement et les capacités financières du ménage, la protection lui sera ou non salutaire. Pour certains ménages, le statut de client protégé n'apporte pas une réponse suffisante et seule l'intervention financière du CPAS permet d'éviter la coupure. Enfin, la lenteur de la mise en place des procédures (notamment au niveau de Brugel) et leur méconnaissance par le public constituent une troisième explication de ce faible succès.

Les limites concrètes du droit à l'énergie

Le rôle des CPAS dans le droit à l'énergie

Les travailleurs sociaux sont confrontés au quotidien à des personnes dont les factures énergétiques sont trop lourdes par rapport aux moyens dont elles disposent. Le défi pour les travailleurs est alors double : d'une part, faire en sorte que ces personnes conservent un accès à l'énergie, d'autre part, trouver une solution pour régler le contentieux existant.

Pour tenter de réaliser ces missions, le CPAS est souvent un partenaire incontournable. Les CPAS ont en effet reçu, tant via les législations fédérales (le Fonds Vande Lanotte) que régionales, des moyens considérables en matière d'énergie. Ils peuvent intervenir dans les factures, mettre en place une guidance budgétaire, demander le relèvement de la puissance électrique lorsqu'un ménage est sous limiteur et ont une légitimité particulière pour proposer des plans de paiement. En Région wallonne, ils interviennent dans la décision ou non de suspendre la fourniture de gaz et/ou d'électricité. A Bruxelles, ils peuvent accorder le statut de client protégé et demander que des ménages coupés soient fournis pendant les mois d'hiver.

Cette réalité interpelle. Le rôle prépondérant dévolu aux CPAS fait d'eux les gestionnaires et les garants – ou non – du droit à l'énergie. En d'autres termes, le droit à l'énergie pour les ménages précaires est aujourd'hui grandement conditionné à l'intervention du CPAS, or celui-ci reste largement libre de son intervention. L'autonomie communale laisse aux CPAS une grande marge de manœuvre et d'appréciation, qui a pour conséquence qu'il y a autant de manières d'accorder – ou non – un droit effectif à l'énergie qu'il y a de CPAS.

⁹⁵ Même s'il peut être enlevé rapidement par la suite, sous certaines conditions.

Le turn-over important au niveau du personnel des CPAS – à Bruxelles en particulier – et la complexité de la matière ont en outre pour effet que certains travailleurs sociaux en charge de l'énergie n'ont pas une grande maîtrise de la question. La façon et la capacité de garantir à chacun le droit à l'énergie en dépend pourtant. En Région wallonne, chaque CPAS est censé disposer d'une cellule énergie. A Bruxelles, seuls trois CPAS ont mis en place un service de ce type. Pour répondre à leurs missions accrues en matière d'énergie et à l'augmentation des problèmes d'accès à l'énergie, et dans l'intérêt des usagers, chaque CPAS aurait pourtant intérêt à disposer de travailleurs sociaux spécialisés dans le domaine.

Une responsabilisation outrancière

Un discours tend à s'imposer en matière d'énergie, qui vise à responsabiliser les ménages face à leurs factures. La question n'est plus toujours de savoir si les personnes disposent de moyens suffisants pour faire face à leurs factures, mais si elles font des efforts suffisants pour consommer moins et mieux gérer leurs dépenses. Le compteur à budget est un dispositif qui va tout à fait dans ce sens.

Cette logique contamine notamment la pratique de certains CPAS. Les travailleurs sociaux du secteur privé constatent qu'il est, dans de nombreux lieux, de plus en plus difficile d'obtenir une aide financière du CPAS, même si des fonds sont disponibles.

Quelques exemples :

Certains CPAS mettent en place des ateliers de consom'acteurs, qui ont pour double objectif d'apprendre aux personnes à mieux gérer leur budget et à consommer moins. Dans certains CPAS, si la consommation d'un ménage qui a participé à l'atelier demeure élevée, le CPAS refuse d'intervenir dans la facture, alors que des raisons très valables et indépendantes de la bonne volonté des personnes peuvent souvent expliquer le niveau de consommation.⁹⁶

De la même façon, certains CPAS refusent toute aide financière aux ménages qu'ils suivent dans le cadre d'une guidance budgétaire. La logique sous-jacente semble être la suivante : si les personnes s'en tenaient à la guidance, elles devraient pouvoir honorer leurs factures. Si ce n'est pas le cas, c'est donc leur faute et elles ne méritent donc pas d'être aidées... Il semble en effet qu'il faille toujours mériter pour être aidé.

Cette logique de responsabilisation pose question aux travailleurs sociaux des Centres de Service Social. Certes, l'adaptation de certains comportements et une certaine vigilance peuvent sans doute permettre d'atteindre une diminution de la consommation, mais limiter les problèmes de

⁹⁶ L'état du bâti et des équipements, notamment. Ou une fenêtre cassée non réparée... Une expérience-pilote de guidance sociale énergétique menée dans des logements sociaux à Bruxelles de 2005 à 2007 a par ailleurs montré que 28% des ménages suivis de près ont vu leurs consommations augmenter suite à la guidance. Cf. http://www.ibgebim.be/uploadedFiles/Contenu_du_site/Professionnels/Formations_et_s%C3%A9minaires/S%C3%A9minaires_URE/FR_080213_Energie_Conference_GSE_Programme.pdf. Quelles qu'en soient les raisons, ces résultats montrent que la réalité est plus complexe que « tu appliques mes conseils = tu réduis ta consommation ».

paiement à des comportements de consommation inconsidérés est profondément injuste. C'est faire fi des trop faibles moyens dont dispose une partie de la population pour faire face à des prix énergétiques croissants. C'est faire fi également de l'état des logements que ce type de public est contraint d'habiter, laissant souvent fort à désirer en termes d'isolation, de ventilation, d'humidité, ainsi que de la qualité des équipements qu'ils utilisent.⁹⁷ Ce dernier enjeu est pourtant considérable, puisque les factures liées à l'énergie représentent pour certaines personnes, dans le logement social, le double de leur loyer !

Cette réalité pose question aux travailleurs : c'est aux locataires de payer la facture énergétique et aux propriétaires de réaliser les travaux qui permettent l'amélioration de la performance énergétique des biens qu'ils louent. Ces derniers n'ont donc aucun intérêt direct à réaliser des améliorations coûteuses. Les travailleurs souhaitent que les responsables politiques prennent des mesures pour encourager, voire contraindre, les propriétaires à faire les travaux nécessaires, sans que s'ensuive une augmentation trop importante du loyer.

Les travailleurs sociaux constatent qu'on impose de manière générale bien plus d'efforts aux publics précaires qu'au reste de la population. Les effets de ces efforts sur la facture – quand il y en a – sont généralement marginaux, car si la consommation baisse proportionnellement moins que les prix de l'énergie augmentent, le montant de la facture continue à grimper.⁹⁸ Ce constat est très décourageant pour les personnes qui s'imposent des restrictions parfois pénibles et souvent très contraignantes. Ceux qui prônent la réduction de la consommation et accompagnent les personnes en ce sens doivent veiller à expliquer clairement la distinction entre la diminution de la consommation et celle de la facture, afin d'éviter un découragement compréhensible.⁹⁹ Celui-ci a par ailleurs des effets pervers, car certaines personnes n'ont alors plus aucune motivation pour être vigilantes à leurs consommations et s'exposent ainsi à une explosion de leur facture annuelle.

Les contacts avec les fournisseurs

Les travailleurs sociaux sont régulièrement amenés à entrer en contact avec les fournisseurs, que ce soit pour introduire une demande de tarif social, négocier un plan d'apurement, demander une révision des factures d'acompte, obtenir des informations pour leurs usagers ou tenter de régler des problèmes de déménagement, de facturation, ... Dans ces démarches, les travailleurs sont confrontés à de multiples problèmes.

⁹⁷ Un frigo classe F coûte moins cher à l'achat qu'un frigo classe A++, mais il consomme aussi près de 5X plus. Source : www.energie-environnement.ch.

⁹⁸ Pour compenser l'augmentation de plus de 30% des prix des énergies en 2007, les ménages auraient du diminuer leur consommation de plus de 30%, ce qui s'avère très difficile dans de bonnes conditions de logement, mais impossible dans des logements mal isolés et mal équipés.

⁹⁹ L'évolution du prix du kWh n'est ni constante ni prévisible. Elle peut parfois être au bénéfice du consommateur (on a assisté ces derniers mois à une diminution des prix du pétrole, du gaz et de l'électricité). Pour que l'information soit correcte, il importe, quelle que soit la conjoncture, de distinguer niveau de consommation et montant sur la facture. Toutes choses étant égales par ailleurs, une diminution de la consommation entraîne toujours une diminution de la facture.

Des services perfectibles

La première difficulté est d'obtenir le contact et les informations désirés. Certains fournisseurs ont une ligne unique pour l'ensemble du pays. Les collaborateurs ne sont pas toujours au fait des réalités régionales diverses et se trompent parfois dans les informations qu'ils donnent. Il est par ailleurs impossible d'avoir affaire à un unique interlocuteur pour un dossier qui demande un suivi. Les réponses des uns et des autres sur les mêmes questions sont variables. Les appels sont souvent longs et coûteux, en particulier lorsqu'une situation demande plusieurs interventions. Ce coût est lourd pour les usagers qui font les démarches eux-mêmes.

L'obtention du tarif social pour un client est (était ? ¹⁰⁰) une démarche souvent compliquée. L'automatisation est en ce sens une excellente nouvelle, tant pour les clients concernés que pour les travailleurs sociaux. Jusqu'ici, en effet, l'acceptation par les fournisseurs des attestations donnant droit au tarif social semble complètement aléatoire. Une même attestation se voit parfois acceptée, parfois refusée, sans aucune justification pour cette différence de traitement. Pour une même personne, un travailleur social doit parfois réintroduire plusieurs fois la même demande avant qu'elle ne soit prise en compte. La date du début de l'application du tarif social est également confuse et aléatoire. Selon le CPAS et la politique du fournisseur, le tarif social entre en vigueur le jour de réception de l'attestation, s'applique rétroactivement à toute l'année de réception de l'attestation ou au contraire ne commence qu'à partir de l'année suivant la réception du document. Il peut donc, selon les pratiques et interprétations différentes, y avoir une année de différence dans la prise en compte du tarif. On peut espérer que l'automatisation de l'octroi du tarif social s'accompagne d'une uniformisation des pratiques.

Une intervention du fédéral serait également bienvenue et nécessaire en ce qui concerne la lisibilité des factures. Si la plupart des fournisseurs ont fait de gros efforts pour rendre plus claires leurs factures par rapport au début de la libéralisation, la lisibilité est encore totalement insuffisante en cas de contentieux. L'historicité des dettes, la source des données (basées sur les indices estimés ou sur la consommation réelle), l'agencement des informations et les explications fournies sont incompréhensibles pour la plupart des usagers, mais aussi pour les travailleurs sociaux qui les accompagnent.

Le problème des plans de paiement

Les assistants sociaux contactent le plus souvent les fournisseurs lorsque leurs usagers sont confrontés à des difficultés de paiement, soit pour obtenir une révision éventuelle des factures d'acompte, soit pour la négociation d'un plan d'apurement. Les fournisseurs sont tenus par un accord fédéral de revoir le montant des acomptes à la demande des clients. Il importe cependant que cette révision soit faite en fonction de la consommation réelle des clients, et non au hasard. Le risque, dans le cas contraire, est que le consommateur se retrouve face à une

¹⁰⁰ L'octroi du tarif social a théoriquement été rendu automatique le 1^{er} juillet 2009. Sa mise en œuvre concrète ne nous a cependant pas encore été confirmée par des travailleurs de terrain. Elle pourrait cependant, et on peut l'espérer, amener de précieuses améliorations par rapport aux problèmes évoqués ci-dessus.

facture de régularisation particulièrement salée, et impayable. Les clients ou leurs travailleurs sociaux rencontrent une difficulté lorsque certains fournisseurs refusent, s'ils ont procédé à un ajustement du montant des acomptes à la demande du client (ou de son assistant social), d'accorder des plans d'apurement si le client se retrouve malgré tout en cas de défaut de paiement.

Autre difficulté, depuis la libéralisation, la négociation des plans de paiement est devenue plus ardue. Et pour cause, la fourniture d'énergie est régie par des intérêts commerciaux et non plus par une logique de service public. Les fournisseurs appliquent la procédure définie par la Région sans être nécessairement attentifs aux contraintes ou aux besoins des clients. En voici un exemple classique (mais pas systématique). Un client informe son fournisseur qu'il a obtenu un rendez-vous avec le CPAS pour une éventuelle intervention dans la facture. Le rendez-vous est cependant fixé après le délai prévu par le texte législatif pour que le client propose une solution. Plutôt que d'attendre la réponse du CPAS, le fournisseur poursuit la procédure à l'encontre de son client. La courte durée des contrats, souvent d'un an (en Région wallonne) ou de trois ans (en Région bruxelloise), fragilise les clients les plus vulnérables. Outre que les clients peuvent « perdre » leur fournisseur au terme du contrat, cette courte durée a des implications sur la négociation des plans de paiement. Aucun fournisseur n'accepte en effet de plan d'apurement qui dépasse le terme du contrat ou la prochaine facture de régularisation. L'étalement obtenu l'est généralement pour une période très courte, de quelques mois (dans la pratique, minimum trois). La durée du plan de paiement dépend aussi du « scoring » des clients. Ceux-ci sont listés en fonction du nombre de leurs rappels, mises en demeure, plans de paiement, ... Force est de constater que les délais imposés sont souvent impossibles à suivre pour des ménages endettés.

L'ordonnance qui régit le marché bruxellois du gaz et de l'électricité stipule que le CPAS peut négocier un « plan de paiement raisonnable ». Cependant, ce « raisonnable » ne fait l'objet d'aucun texte, d'aucune définition. Par ailleurs, les plans de paiement relèvent de compétences fédérales et non régionales, or aucun texte fédéral ne se penche sur le caractère « raisonnable » d'un plan de paiement. L'appréciation appartient donc concrètement aux fournisseurs, ce qui est évidemment problématique. A défaut de plus de précisions, tant en Région bruxelloise qu'en Région wallonne, l'acceptation ou non d'un plan de paiement et son échelonnement dépendent de la bonne volonté du fournisseur. S'agissant d'un besoin de base, cette option de laisser des entreprises commerciales seuls maîtres en matière de plan de paiement est véritablement problématique.

Les assistants sociaux des Centres de Service Social remarquent par ailleurs que les fournisseurs refusent de plus en plus les plans de paiement qu'ils leur proposent, sauf lorsqu'ils concernent de faibles dettes. Ils privilégient le CPAS comme partenaire. A Bruxelles, le statut de client protégé peut être octroyé par le CPAS lorsqu'un client n'a pas respecté un plan de paiement. Or, lorsqu'un client n'a pas su se tenir à un plan de paiement négocié par un travailleur social du secteur associatif, le CPAS préfère souvent proposer un nouveau plan de paiement plutôt que d'accorder directement le statut de client protégé. Ces constats confirment la prévalence

interpellante des CPAS dans le domaine de l'accès à l'énergie et mettent en question le travail réalisé par les travailleurs du secteur privé.

L'intérêt de travailler ensemble

Les nouvelles législations organisant la libéralisation ont considérablement modifié le travail des assistants sociaux. Le nombre d'acteurs et de démarches a été multiplié. Les CPAS ont reçu davantage de compétences. Le système n'est pas encore rôdé, ni en Wallonie qui ne cesse d'adapter sa législation, ni à Bruxelles, où l'ordonnance laisse de nombreuses questions en suspens. Ménages et travailleurs sociaux semblent encore fort perdus. Et l'accès à l'énergie est difficile pour un nombre important de ménages.

Dans ce contexte et au vu de tout ce qui a été dit auparavant, il apparaît important que les travailleurs des secteurs public et privé travaillent au maximum, si pas en collaboration, au moins dans le respect et la reconnaissance du travail l'un de l'autre.

En Région bruxelloise, un lieu de concertation existe : le Réseau de vigilance du contentieux en matière d'énergie rassemble depuis 1999 des travailleurs sociaux des services sociaux associatifs et publics. Le Réseau s'est développé comme un lieu d'échanges sur les pratiques, un lieu de formation continue, un lieu de vigilance et d'interpellation. Son travail a influencé certaines options fondamentales de l'Ordonnance qui régit le marché libéralisé à Bruxelles. Ce travail commun a permis aux travailleurs du secteur privé d'apprendre comment chaque CPAS aborde et traite les questions d'énergie. Ce lieu de concertation entre travailleurs des secteurs privé et public a donc montré tout son intérêt.

Jusqu'il y a peu, le Réseau de vigilance était reconnu et soutenu, tant par la Conférence des présidents de CPAS (pour le secteur public) que par la FCSS-FCSSB (pour le secteur associatif). Cependant, à la grande incompréhension et déception des membres du Réseau, la Conférence des Présidents de CPAS de Bruxelles a décidé en juin 2008 de retirer son mandat au Réseau et de privilégier une réflexion interne aux CPAS, en vue de coordonner leurs pratiques. Aujourd'hui, alors que la collaboration entre CPAS et centres privés apparaît plus que jamais importante et nécessaire, le Réseau s'adapte à cette situation et se réforme afin de continuer à remplir son rôle de formation et d'échanges, tout en étant attentif à ne pas faire double emploi avec le groupe de concertation interne aux CPAS. Il souhaite retrouver une légitimité et un pouvoir d'interpellation plus grands en obtenant à nouveau un soutien officiel de la Conférence des Présidents de CPAS.

Une telle démarche n'est pas transposable à l'échelle de la Wallonie, même si des rencontres à un niveau local pourraient être intéressantes, mais elle montre tout l'intérêt de se connaître, de réfléchir ensemble et, dans la mesure du possible, de travailler de façon coordonnée.

En Région wallonne, une initiative associative existe : le Rassemblement wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADE). Il s'agit également d'un lieu de rencontre et d'échanges qui vise la transmission de pratiques et de savoirs, dans le but de garantir à chaque citoyen un accès à

l'énergie à un prix abordable. Les partenaires sont différentes organisations (le MOC, les équipes populaires, Inter-environnement Wallonie, la CSC et la FGTB, la FCSS, ...) impliquées dans ces questions de précarité énergétique. Le RWADE, notamment dans le cadre de programmes de formation de la FCSS, a dispensé plusieurs formations sur la libéralisation, auxquelles tant des travailleurs du secteur public que privé ont participé. Il informe également les consommateurs par rapport à la libéralisation et aux mesures sociales existantes. Le RWADE, un temps subsidié par le ministre wallon de l'énergie sortant a perdu ce soutien financier régional, malgré la qualité de son travail. Il souhaite, lui aussi, retrouver un appui officiel afin de poursuivre son utile travail.

Un marché trop complexe

La libéralisation s'accompagne d'un nouvel enjeu de paupérisation : l'inadaptation culturelle ou intellectuelle, c'est-à-dire l'incompréhension de codes ou langages spécifiques à notre société belge et occidentale. Le marché libéralisé est indéchiffrable pour de nombreuses personnes, en particulier pour celles qui ont un faible bagage intellectuel, pour celles qui viennent d'autres cultures et ne parlent pas nécessairement une des langues nationales belges ou pour certaines personnes âgées. Ces personnes sont particulièrement vulnérables face aux offres parfois inadaptées des fournisseurs. Elles font davantage d'erreurs qui peuvent porter à conséquence, en raison de la complexité des démarches et de la multiplicité des acteurs. En particulier, le choix d'un fournisseur et les déménagements sont pour elles source de difficultés. Les personnes les moins outillées sont donc les plus susceptibles d'être confrontées à des frais importants (choix d'une formule d'abonnement chère, changement de fournisseur avant la fin du contrat, erreur dans la transmission des données au moment d'un déménagement, ...). La fragilité culturelle ou intellectuelle augmente le risque de pauvreté financière.

Un corollaire de la complexité de l'organisation des marchés du gaz et de l'électricité et des législations régionales est l'ignorance. De nombreuses personnes sont perdues. Nombre de clients ne savent pas qu'ils entrent dans les conditions pour être reconnus protégés. La plupart ignorent même l'existence d'un tel statut. Les travailleurs sociaux eux-mêmes ne sont pas toujours suffisamment informés et au fait des différentes législations pour permettre à certains de leurs usagers d'accéder à leurs droits. L'information des particuliers et la formation des travailleurs sociaux sont des enjeux d'autant plus importants pour garantir à tous l'accès au gaz et à l'électricité que le marché est extrêmement complexe.

ACCÈS À LA CULTURE

La teneur de ce chapitre sur l'accès à la culture est légèrement différente de celles des autres chapitres. Cela tient au caractère particulier de la culture. D'une part, celle-ci est un bien immatériel et, de ce fait, elle n'apparaît pas toujours comme une priorité dans le secteur social. Le droit à la culture, au regard de nécessités concrètes comme le logement, la nourriture, le chauffage, l'accès aux soins..., peut sembler secondaire à certains travailleurs sociaux. Même quand son importance est reconnue, l'accès à la culture reste souvent source de questionnements dans les Centres de Service Social. D'autre part, en matière d'accès aux droits sociaux en général, la mission des Centres de Service Social est avant tout de donner des informations aux usagers et de les accompagner dans leurs démarches.¹⁰¹ En ce sens, ils donnent à leurs usagers l'accès à leurs droits ou y contribuent. En matière de culture, les travailleurs sociaux ont d'autres moyens d'action. Ils peuvent (relativement) facilement donner à leurs usagers accès à des produits culturels divers (musées, expositions, théâtres, films) et leur permettre, à leur mesure, de participer à la vie culturelle et d'en retirer des bénéfices. Les Centres de Service Social peuvent donc agir plus directement sur l'accès à la culture de leurs usagers que sur leur accès à d'autres droits et ce, qui plus est, de façon collective (alors que l'accompagnement vers l'accès aux autres droits se fait avant tout de façon individuelle). Ils peuvent participer à construire l'accès à la culture en organisant, avec leurs usagers et pour eux, des activités de type culturel.

Directement liée au travail réalisé par ces Centres, la question du droit et de l'accès à la culture a donc tout naturellement débouché sur un partage de réflexions sur les pratiques des Centres, sur les difficultés rencontrées ainsi que sur les buts et les moyens de l'accès à la culture pour tous. Et, à travers ces interrogations et réflexions, ce sont pour finir les objectifs mêmes de l'accompagnement social qui se sont trouvés mis en question. Car les défis de l'accès à la culture cristallisent des enjeux sociétaux importants.

Quelle culture ?

« Toute personne a le droit de prendre librement part à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent » stipule la Déclaration universelle des Droits de l'Homme en son article 27. L'article 23 de la Constitution belge reconnaît quant à lui le *« droit à l'épanouissement culturel et social »*.

¹⁰¹ Ils ne peuvent pas, par exemple, accorder directement un revenu ou un logement à leurs usagers, mais ils peuvent leur dispenser des informations et l'accompagnement nécessaires pour leur permettre d'accéder à un revenu ou à un logement.

Assez naturellement, le droit à la culture évoque le droit et la possibilité pour chacun d'avoir accès aux productions culturelles proposées par la cité¹⁰² (spectacles, pièces de théâtre, opéras, musées, expositions, ...), dans une démarche inclusive : chacun peut ainsi profiter des mêmes produits culturels, qu'il ait ou non beaucoup de moyens.

C'est en ce sens que des efforts ont été consentis, ces dernières années, tant par des associations actives dans le domaine de la culture que par les politiques. Ces derniers subsidient des initiatives qui visent à favoriser l'accès des publics précarisés à des manifestations culturelles. L'ASBL Article 27 – qui permet à des personnes en situation de précarité d'assister, seules ou collectivement, à des événements culturels à un prix très modeste – en est sans doute l'exemple le plus connu, mais nullement l'unique. Des théâtres, l'Opéra de la Monnaie via 'Un pont entre deux mondes', des clubs de sport, des salles de concert, ... laissent des places disponibles pour les personnes à faibles revenus. Des troupes viennent dans des lieux qui accueillent des personnes précarisées pour y présenter leur spectacle et échanger avec le public. Les coordinations sociales de certaines communes proposent un groupe « culture », où se rencontrent des acteurs des champs de la culture et du social, permettant aux uns et aux autres de se connaître et de développer un réseau. Par ce biais, des associations à caractère social peuvent également bénéficier d'activités gratuites ou à prix réduit pour leurs publics. Des initiatives existent donc, signe de la volonté de créer des ponts entre le social et la culture et de démocratiser l'accès aux produits culturels.

Plusieurs Centres apprécient et mobilisent pour leurs usagers, à titre individuel ou lors de sorties collectives qu'ils organisent, les possibilités offertes par ces diverses initiatives. Ils estiment important, alors que les personnes pauvres se sentent et sont généralement exclues de la « normalité sociale », qu'elles puissent y avoir accès. Le fait d'aller ensemble à certaines manifestations culturelles a d'ailleurs à ce propos des effets étonnants. Nombreuses personnes pauvres n'oseraient jamais, seules, franchir la porte d'un musée, d'un théâtre, d'un opéra, ... Y aller ensemble leur permet de démystifier une certaine culture et certains lieux qu'elles s'imaginent ne pas leur être destinés.

Cependant, malgré les efforts consentis, les travailleurs sociaux font le constat d'un relatif échec de ces initiatives à atteindre leur objectif et d'une distance persistante entre les mondes de la culture et de la précarité. Pour nombre de personnes en situation précaire, la difficulté d'accéder à la culture dépasse l'aspect financier, même si celui-ci représente évidemment un obstacle majeur. Certaines formes de culture, privilégiant l'abstraction et généralement valorisées comme « la » culture, leur parlent peu de prime abord et de ce fait les attirent peu.

Bien sûr, chaque personne confrontée à la pauvreté porte un bagage social et culturel différent et présente un parcours de vie différent. Les besoins et les attentes des uns et des autres sont dès lors tout naturellement différents également. Certaines personnes apprécieront donc des formes d'art plus abstraites, mais la plupart, remarquent les travailleurs sociaux, sont davantage attirées par des événements au style ou au message accessible, accrocheur et concret. Or les

¹⁰² On parle ici des productions d'institutions culturelles disposant d'une certaine renommée sur la place publique, et souvent subsidiées par l'Etat.

travailleurs sociaux peinent à trouver, parmi celles proposées à prix réduit, des activités qui correspondent aux attentes de cette majorité de leurs usagers.

Le sentiment des travailleurs sociaux est que le monde culturel tend généralement davantage à intéresser les différents publics à son offre et à sa conception de la culture qu'à rencontrer les besoins culturels de certains publics (potentiels). De ce fait, une distance et une incompréhension persistent. Pourtant, le plaisir et le divertissement que les usagers retirent d'un événement culturel sont pour eux plus importants que la « valeur culturelle » que pourraient lui accorder les familiers du monde de la culture.

Pour les travailleurs sociaux, ouvrir l'accès aux productions culturelles est une démarche certes nécessaires, mais pas suffisante pour garantir le droit à la culture et à l'épanouissement culturel. Ils contestent la réduction habituelle de la culture à la culture dominante et, malgré tout, souvent élitiste ; une culture à laquelle il faudrait accéder. Pour eux, la culture (les cultures) des publics de leurs Centres mérite(nt) autant de considération que ce qui est généralement considéré comme la culture. A raison, car le droit à la culture, outre le droit de jouir de biens culturels, comprend le droit de défendre et de développer sa propre culture, et donc le droit de participer à la production de la culture. Des associations y travaillent, ainsi que certains Centres de Service Social, qui offrent des occasions à leurs usagers d'être créateurs et propagateurs de culture. A leur mesure. A travers des événements thématiques, consacrés par exemple à une communauté particulière : des personnes et familles originaires du Mali préparent un repas typique de leur pays pour les usagers du Centre et leurs proches, suivi d'une soirée de danses africaines. Ou à travers la création d'une pièce de théâtre ou la réalisation d'une fresque, ...

La démocratisation de la culture est sans doute aujourd'hui l'enjeu majeur du droit à la culture : une démocratisation de la culture qui ne soit pas uniquement une démocratisation de l'accessibilité financière à des biens culturels produits par une élite, mais le soutien à des expressions culturelles multiples et notamment populaires, que davantage de personnes pourront investir ou apprécier. Aujourd'hui, la culture, tant dans sa production que dans sa consommation, apparaît encore trop comme la chasse-gardée d'une minorité d'« initiés ».

Quel travail social ?

Activités culturelles et de loisir

Certains Centres proposent à leurs usagers, outre un suivi individuel, des activités collectives. Les travailleurs sociaux, dans les échanges qui donnent lieu à ce chapitre sur l'accès à la culture, ont très naturellement et spontanément évoqué ces activités de groupe. Celles-ci, pourtant, ne sont pas toutes d'ordre strictement culturel (de type « consommation de culture »). Et pour cause. Dans le cadre de leur accompagnement social, les travailleurs sociaux ne proposent pas tant à leurs usagers la culture pour elle-même (même si ça arrive) que pour le bénéfice que ceux-ci peuvent retirer de participer à des activités en groupe et d'avoir une place dans la vie sociale. Or ces bénéfices peuvent aussi être apportés par d'autres types d'activités.

Parmi les activités proposées par les Centres de Service Social, certaines sont :

- Culturelles, par la visite d'expositions, de lieux symboliques ou historiques ou à travers une pièce de théâtre, un concert ou un opéra ;
- Formatives / informatives, comme l'apprentissage de l'usage du self banking, par exemple ;
- De divertissement pur, par le biais d'activités ludiques ou sportives, de soupers festifs ou de films destinés au grand public ;
- Interculturelles, lorsqu'elles permettent de découvrir des éléments de cultures autres et de créer des échanges ;
- Créatives, lorsque des Centres proposent des ateliers (cuisine, couture, gymnastique, chant, ...).

Place des activités collectives dans le cadre du travail social

Pour les travailleurs sociaux présents lors des rencontres du groupe « culture », les activités collectives sont naturellement complémentaires à l'accompagnement individuel que proposent les Centres de Service Social. Le travail individuel permet aux usagers d'être écoutés et aidés dans la résolution de problèmes particuliers, selon la mission première des Centres de Service Social. Le travail collectif et communautaire permet pour sa part d'atteindre d'autres dimensions des personnes : le besoin de relations, de partage avec d'autres, le besoin d'être actif ainsi que le besoin de bien-être, de plaisir et de détente. Il peut également représenter un chemin vers plus d'autonomie et vers la restauration de la confiance en soi. L'approche collective et l'accompagnement individuel se rejoignent par ailleurs parfaitement, car les activités collectives servent aussi de prétexte ou d'occasion informelle pour l'accueil par un travailleur social de chaque personne qui le souhaite.

La pauvreté et l'exclusion touchent les personnes dans toutes les dimensions de leur être. C'est pourquoi, pour les travailleurs sociaux impliqués dans le groupe de travail sur l'accès à la culture, un travail social multiforme, attentif aux besoins des personnes à différents niveaux, a tout son sens. Cette vision du travail social n'est cependant pas évidente pour l'ensemble des travailleurs sociaux des Centres de Service Social. Dans les écoles sociales, beaucoup d'étudiants sont avant tout formés à l'accompagnement individuel. Et tous les travailleurs sociaux ne s'intéressent pas aux bénéfices d'une approche collective complémentaire.

Bénéfices et objectifs des activités collectives

Pour les usagers, les bénéfices de la participation à des activités collectives sont (potentiellement) nombreux. Ces bénéfices sont les objectifs recherchés par les Centres qui proposent ce type d'activités.

La création de liens sociaux

Les travailleurs sociaux se rejoignent sur le bénéfice essentiel de la participation à des activités de groupe en termes de rupture de l'isolement et de création de lien social. La pauvreté est en effet une forme majeure d'exclusion et les personnes qui en souffrent vivent souvent une grande solitude. Elles vivent dans des conditions telles qu'elles s'estiment généralement de faible valeur. Leur proposer des activités collectives ou des lieux de convivialité revient à leur permettre de se rencontrer et de tisser des liens ; à leur proposer la joie de l'échange, voire de l'amitié ; à leur offrir une possibilité de se créer un réseau social ; à leur redonner une place dans la vie en leur permettant de prendre une place positive et agréable dans le groupe.

La valorisation de l'estime de soi

La participation aux activités et l'implication dans le groupe peuvent avoir des effets extrêmement positifs sur l'estime de soi des personnes (en étant appréciées par d'autres, en ayant de la valeur à leurs yeux ; par le fait aussi de « faire des choses » et de ce fait de participer à la vie). Cet effet est renforcé lorsque l'activité aboutit sur une production (spectacle, souper, ouvrages de couture, ...) qui peut être valorisée. Les personnes prennent alors conscience qu'elles ont plus de valeur qu'elles l'imaginaient sans doute. Une coordinatrice d'un Centre donnait le témoignage tout simple du changement d'une femme qui participait à leurs activités. Négligée au début, cette femme se faisait belle, au fil du temps, pour venir aux activités.

La croissance de l'autonomie

Un bénéfice en entraînant un autre, certains usagers développent, grâce aux activités, davantage d'autonomie. Grâce au plaisir que procurent les activités, des usagers s'impliquent davantage, trouvent de la joie à être actifs et retirent des bénéfices pour leur estime d'eux-mêmes et pour leur vie en général. L'engrenage positif rejaillit alors sur la capacité des personnes à être davantage maîtresses de leur vie. On ne peut que s'en réjouir.

L'ambition ou, plus humblement, le souhait de certains travailleurs sociaux, à travers les activités organisées, est que leurs usagers acquièrent davantage d'autonomie. Dans certains Centres, où des travailleurs sont subsidiés dans le cadre du Relais social¹⁰³, des activités sont financées dans le but même d'accroître l'autonomie des personnes. Il s'agit de fidéliser les personnes à leurs engagements, de les pousser à être actives ainsi qu'à respecter des règles dans le cadre d'un groupe (règles éventuellement définies par le groupe lui-même). Bref, d'apprendre des attitudes importantes pour mener une vie autonome.

¹⁰³ Le Relais social est un dispositif wallon fondé sur une structure de coordination de différents services publics et privés locaux qui luttent contre l'exclusion. Les relais sociaux définissent des projets en vue de favoriser l'insertion de personnes en grande précarité.

La détente sans condition

D'autres travailleurs sociaux préfèrent insister sur l'importance de donner à chaque personne, inconditionnellement, le droit au plaisir et à la détente. Ils constatent que, des personnes précarisées, on attend toujours qu'elles soient actives, qu'elles fassent preuve de bonne volonté, comme s'il s'agissait toujours de mériter (mériter d'être heureux, mériter d'être aidé, mériter d'être reconnu, ...). La tendance actuelle est à la responsabilisation permanente des personnes pauvres, dans la logique de l'activation. Or les travailleurs sociaux font le constat que, si certaines personnes sont marginalisées et précarisées, c'est précisément souvent parce qu'elles ne parviennent pas ou ne sont pas parvenues, temporairement ou structurellement, à trouver leur place dans la course effrénée aux succès.

Pour ces travailleurs sociaux, il est essentiel de proposer aux personnes des lieux où elles sont accueillies inconditionnellement, sans attendre d'elles d'implication particulière, de leur donner l'occasion de se poser et de se détendre. Ils savent d'expérience que, pour la plupart des personnes qui fréquentent leurs Centres, accéder à cette détente n'est pas facile. Stressées, prises dans l'angoisse d'un quotidien difficile et dans l'habitude de la privation, culpabilisant parfois de se trouver dans leur situation, les personnes précarisées ne se donnent pas toujours droit à la détente, loin s'en faut. Certaines ne s'autorisent pas le plaisir. Pour les travailleurs sociaux, les Centres, à travers leurs activités de groupe, doivent être un lieu où cet accueil sans attentes est possible.

Dépasser le symptôme

Le collectif permet de dépasser les symptômes. Le travail social s'organise souvent autour de conditions, d'« étiquettes », auxquels les usagers finissent par s'identifier. En s'ouvrant à tous sans conditions et en permettant aux personnes de tous types de profiter ensemble et de se mêler, le biais du symptôme est dépassé et les personnes peuvent simplement être qui elles sont dans leur singularité. Réunies le temps d'activités, quelles que soient leurs difficultés, elles peuvent en outre construire une expérience et une parole communes.

Et encore...

Grâce aux activités proposées par les Centres, les personnes ont l'occasion, simplement, de faire quelque chose, d'être avec d'autres et de fréquenter d'autres lieux. De la sorte, elles vivent des moments agréables qui les sortent un temps de leur quotidien souvent difficile. A côté du plaisir, de l'estime de soi, de l'autonomie, les usagers peuvent retirer de leur participation aux activités divers autres bénéfices, comme une meilleure compréhension de la société, la découverte de lieux inconnus, l'appropriation de l'histoire et du patrimoine (se sentir appartenir à une communauté, connaître son héritage ou celui des autres), le développement du goût artistique et/ou de la créativité, l'expression positive de soi...

Difficile mobilisation

Le panorama dressé ci-dessus peut rendre rêveur, mais les travailleurs sociaux sont confrontés à une difficulté – plus ou moins importante selon les Centres – à mobiliser leurs usagers pour les activités qu'ils organisent. Les Centres investissent parfois beaucoup de temps et dès lors d'argent dans des activités qui n'attirent pas toujours/souvent des foules d'usagers.

L'importance de la mobilisation semble dépendre de différents facteurs, dont certains sont liés de façon très concrète au type d'offres des Centres ainsi qu'à leur mode d'organisation.

Certains Centres proposent un lieu de rencontre et de convivialité auquel les usagers ont accès soit tous les jours soit à échéance régulière. Les usagers s'y rendent pour le plaisir, pour se retrouver, boire un café, taper la carte ou même... organiser ensemble des activités. C'est dans ce cadre particulier que, ensemble, sur proposition du travailleur social ou de leur propre initiative, les usagers choisissent éventuellement des activités auxquelles ils souhaitent participer.

D'autres Centres organisent des tables-rondes ou offrent des petits-déjeuners dans la salle d'attente de leurs services et profitent de ces occasions pour faire connaître les activités organisées.

Plusieurs Centres rassemblent régulièrement des usagers dans le cadre de cours d'alphabétisation ou d'ateliers d'informatique, par exemple. La participation à ces activités facilite la mobilisation des personnes qui y prennent part, pour autant qu'elles s'inscrivent librement aux ateliers.¹⁰⁴

D'autres Centres enfin ne disposent pas de lieux de rencontre. Le collectif s'organise uniquement autour des activités proposées. La promotion des activités ne peut se faire qu'à un niveau individuel (dans le cadre d'entretiens, si l'assistant social est sensible à la dimension collective) ou grâce aux publicités laissées dans les endroits de passage (entrée, salle d'attente, restaurant social). Ces moyens de communication sont utilisés par l'ensemble des Centres, même ceux qui proposent des lieux collectifs, afin de toucher leurs autres usagers.

Des échanges entre travailleurs sociaux ressort que la mobilisation des usagers est d'autant plus facile qu'un groupe préexiste (cours d'alpha, lieu de convivialité, ...) et que les personnes en font partie de façon volontaire. *A contrario*, il est plus difficile d'attirer les usagers lorsqu'ils viennent en permanence pour un entretien individuel et ne sont pas d'emblée dans une dynamique ou un cadre collectifs. La relative facilité ou difficulté à mobiliser les personnes est également liée au type d'activités à faire ensemble. Comme la plupart des gens, les usagers se montreront davantage motivés s'il s'agit de « consommer » de la culture, en allant voir un spectacle ou un concert, par exemple, que pour des activités où ils doivent donner d'eux-mêmes, tels des ateliers de théâtre ou de couture.

¹⁰⁴ Ce qui n'est pas toujours le cas, en particulier en ce qui concerne les cours d'alphabétisation, parfois obligatoires dans le cadre de programmes d'insertion socioprofessionnelle.

Questions concrètes

Outre celle de la mobilisation des usagers, les travailleurs sociaux (se) posent plusieurs questions concrètes.

Les travailleurs sociaux du groupe 'culture' sont convaincus de l'intérêt de proposer des activités collectives à leurs usagers. Une première question se pose d'emblée : celle des moyens dont disposent les Centres pour mettre en place ce type d'activités (ateliers, animations ou sorties). Les moyens concernent tant les aspects financiers,¹⁰⁵ que des questions de place¹⁰⁶ ou encore, et parfois surtout, de personnel disponible et sensibilisé à la dynamique collective, et ce alors que les Centres sont confrontés à des demandes individuelles nombreuses.¹⁰⁷ Le manque de moyens est donc un obstacle non négligeable.

Dans le souci de permettre à leurs usagers d'être le plus possible dans la « normalité sociale », les travailleurs sociaux se demandent à quelles heures doivent être prévues les sorties proposées aux usagers ? Pendant les heures de bureau ou le soir ? Plusieurs travailleurs estiment qu'il faut privilégier autant que possible les sorties aux heures où le public s'y rend généralement. L'impression des usagers est toute différente s'ils vont au cinéma ensemble un soir, en même temps que « les autres », plutôt qu'un jeudi à 14h. Répondre de cette façon à la question demande évidemment des adaptations de la part des Centres et du personnel.

Le problème du transport se pose avec une acuité particulière en Wallonie. A moins de limiter extrêmement les possibilités de sortie, les distances à parcourir pour assister à un spectacle ou visiter un musée peuvent être longues, entraînant des surcoûts, qui pèsent lourd sur les budgets des Centres¹⁰⁸. En outre, les travailleurs sociaux font le constat que l'offre de transport en commun n'est pas adaptée aux sorties le soir. Les bus en particulier ne roulent pas tard. Or les usagers des Centres n'ont pas de voiture. Ce type de contraintes peut empêcher ou en tout cas rendre ardue la participation d'usagers à certains événements. Une travailleuse sociale donnait l'exemple d'un concert de Pierre Perret, que les usagers apprécient beaucoup, organisé par la ville de Verviers, à 21h. Aucun bus ne roulait après le concert. Les travailleurs sociaux et des bénévoles ont du prendre leurs propres voitures pour ramener les usagers chez eux. Certains travailleurs se demandent pourquoi les événements publics ne sont pas mieux réfléchis en termes d'accessibilité à tous.

Chaque Centre répond à sa façon à la question du mode d'organisation des activités. Dans certains Centres, une grande partie des activités organisées le sont à la demande d'usagers. Dans d'autres Centres, au contraire, l'offre vient généralement voire toujours du personnel du Centre.

¹⁰⁵ Certains Centres, en particulier wallons, sont confrontés à des obstacles financiers lorsqu'ils souhaitent organiser des événements. Outre le prix des sorties, le transport est souvent cher.

¹⁰⁶ Proposer des lieux de convivialité suppose d'avoir des locaux agréables et adaptés pour permettre aux personnes de se rencontrer.

¹⁰⁷ L'organisation des événements demande du temps de travail. L'ouverture régulière voire permanente d'un lieu d'accueil en demande encore plus.

¹⁰⁸ Si le Centre de Service Social de Verviers souhaite proposer à ses usagers une pièce de théâtre à Liège, même si le prix du billet d'entrée est réduit (via l'Article 27, par exemple), la sortie aura un coût relativement élevé en raison des trajets de train ou de bus.

Le type de configuration dépend largement, on l'a vu, de l'existence ou non d'un groupe préexistant, dès lors capable de prendre les choses en mains et de faire des propositions. Dans certains cas, l'activité se déroule largement en autogestion. Le groupe définit lui-même ses règles, par exemple l'interdiction de consommer de l'alcool pendant la sortie. Dans d'autres cas, plus fréquents, ce sont les travailleurs sociaux qui décident du cadre. L'autonomie du groupe est donc très variable. Dans tous les cas, les travailleurs sociaux restent les garants de la bonne organisation et du respect d'un certain nombre de règles.

Cette question du mode d'organisation pose aussi indirectement celle du type de relations entre les travailleurs sociaux et les usagers. Celles-ci sont forcément différentes dans le cadre de sorties de loisir que dans le cadre d'un suivi individuel au Centre. Si le groupe est plutôt dans l'autogestion, les travailleurs sociaux ont en outre une fonction 'd'autorité' moins marquée. Les personnes parlent et se confient différemment. Une proximité autre s'installe, qui n'est pas problématique en soi, mais qui nécessite que les travailleurs sociaux restent au clair avec leur fonction et leur position, tant pour eux-mêmes que par rapport aux usagers.

Outre ces questions pratiques, les activités collectives et communautaires posent celle de la gestion du collectif et en particulier des différences culturelles. En permanence individuelle déjà, le travailleur social est parfois confronté à des réalités culturelles qui peuvent l'interpeller. Lors d'activités communautaires, comme celles destinées aux femmes, certains groupes sont majoritairement composés de personnes de culture ou de religion musulmane, par exemple, dont les habitudes et le mode de vie peuvent être source de questionnement pour les travailleurs sociaux. Lors d'autres activités collectives, des personnes d'origines et de cultures diverses partagent du temps ensemble et se rencontrent. Ces différences culturelles confrontent inévitablement les travailleurs sociaux à des questions : Comment gérer la différence ? Comment se positionner (et doivent-ils intervenir ?) lorsqu'ils sont heurtés par des situations qui choquent leur sensibilité et leurs valeurs ? Que transmettre et comment ? Ces questions n'ont pas été approfondies dans le cadre des échanges entre travailleurs sociaux. Cependant, de toute évidence, les activités collectives confrontent les travailleurs sociaux aux défis de la multiculturalité, suscitant des questions auxquelles des réponses devront progressivement être apportées.

Le travail social en question

Les échanges sur les activités culturelles et de loisir proposées par des Centres de Service Social ont en fait conduit à interroger les attentes des travailleurs sociaux à l'égard des usagers et les objectifs qu'ils poursuivent en tant que travailleurs sociaux. En effet, l'objectif d'autonomisation des usagers et le souhait d'offrir à chacun un lieu où se poser sans conditions ont parfois semblé s'opposer ou se confronter. A travers les discussions sur la (relative) difficulté des Centres à mobiliser des usagers pour les activités qu'ils organisent pointent diverses interrogations (pourquoi ? comment mieux faire ? qu'est-ce que cela signifie ?), mais aussi le souhait de certains travailleurs de voir davantage de leurs usagers être actifs et participatifs.

Etre actif et créatif, on l'a évoqué à diverses reprises dans ce rapport, est indéniablement bénéfique. C'est en outre plus valorisant que d'être inactif.¹⁰⁹ Le souhait – l'attente ? – de certains travailleurs sociaux de voir leurs usagers être actifs et participatifs est donc tout à fait compréhensible. Les activités des Centres peuvent soutenir les personnes dans leur parcours de vie et leur permettre d'évoluer, notamment vers plus d'autonomie. C'est évidemment extrêmement positif. Ce travail collectif et communautaire des Centres est donc à préserver et à encourager.

Toutefois, il faut garder deux éléments à l'esprit. D'une part, l'implication variable des usagers n'est que le reflet de notre société : certaines personnes ont davantage tendance à être actives et actrices, d'autres davantage consommatrices. Et il n'y a pas de raison d'attendre plus des personnes précaires que des autres. D'autre part, parmi les personnes précarisées, certaines sont à bout, pressées voire opprimées par une société de performance, culpabilisées d'être pauvres ou même d'être à charge de la société. Pourquoi, dans les Centres de Service Social, attendre d'elles qu'elles s'activent ? Une travailleuse, au sein du groupe de travail, affirmait : « On aimerait bien qu'ils soient comme nous (= autonomes, actifs, responsables), mais il faut accepter que ce ne soit pas le cas de tous ». Une autre ajoutait : « Dans nos Centres, on peut se permettre d'accueillir les personnes telles qu'elles sont, sans qu'elles soient obligées de s'activer, il faut garder ça ». Même si c'est difficile.

Et c'est important, car d'aucuns craignent de voir s'immiscer l'air de rien la logique de responsabilisation outrancière des individus chère à l'Etat social actif dans le travail social. Le constat est le suivant : aujourd'hui, à l'initiative de l'Etat, l'aide sociale publique est de plus en plus conditionnée à des preuves de bonne volonté, des signes d'insertion. L'activité est valorisée comme preuve d'une citoyenneté active et positive. Ceux qui ne se retrouvent pas dans cette logique ou ne peuvent s'y retrouver sont alors davantage exclus et marginalisés. Ce mode de pensée imprègne de plus en plus nos mentalités occidentales. Certains craignent donc que le secteur social privé soit à son tour progressivement contaminé par cette logique de fonctionnement, qui distingue les « bons » pauvres, de bonne volonté, des « mauvais » plus passifs.

Un bon point de repère dans l'exercice du travail social est sans doute de veiller à respecter les attentes des usagers, sans vouloir à leur place ; de respecter ce qu'ils sont.

La plupart des personnes se rendent dans un Centre de Service Social pour recevoir un suivi de leur situation personnelle. Elles sont confrontées dans leur vie quotidienne à des difficultés diverses, souvent lourdes. Elles ne sont pas en demande d'autre chose que d'être écoutées et aidées. Elles viennent avec une ou plusieurs demande(s) individuelle(s) particulière(s) et ne sont pas en attente de collectif.¹¹⁰ C'est un fait à respecter. A l'inverse, lorsque des Centres proposent des lieux de rencontre et de convivialité, nombre de personnes viennent uniquement pour le

¹⁰⁹ D'où notre proposition de favoriser des activités autres que professionnelles pour les personnes qui sont, volontairement ou involontairement, temporairement ou structurellement, éloignées du marché de l'emploi (cf. le chapitre sur l'accès au revenu).

¹¹⁰ Même si les propositions collectives qui leur sont faites par leur assistant social peuvent les intéresser.

plaisir d'être ensemble, sans souhaiter rencontrer un travailleur social. Ce choix-là aussi mérite d'être respecté. Quand des usagers participent à des activités organisées par des Centres, certains sont très mobilisés, d'autres viennent juste pour profiter. Ce choix-ci également doit être respecté.

Car si le souhait des travailleurs sociaux est que les personnes puissent accéder à une plus grande autonomie, il n'en reste pas moins essentiel que les Centres soient et restent des lieux d'accueil, où toute personne, telle qu'elle est, trouve sa place, sans que pèse sur elle le poids d'attentes diverses.

ACCÈS DES PERSONNES SANS PAPIERS AUX DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX

Contexte

La problématique des sans-papiers est indissociable du durcissement des conditions d'accès et de séjour sur le territoire belge amorcé en 1974 et régulièrement poursuivi ensuite. Les canaux légaux d'accès et de séjour en Belgique se réduisant, de nombreux migrants s'installent en Belgique sans autorisation d'y entrer ou d'y rester. La problématique est indissociable également de la croissance des inégalités de richesse entre les pays. La destruction des économies locales et leur maintien dans la dépendance, résultant en grande partie du système économique mondial et de la responsabilité des puissances occidentales, amène sur les routes quantité de migrants frappés par la pauvreté, attirés par le rêve occidental, en quête d'une vie meilleure.

La terminologie 'sans-papiers' est récente et désigne des personnes au parcours migratoire parfois fort différent, mais qui ont en commun l'illégalité de leur présence en Belgique ou à la frontière belge.

Certaines sont entrées légalement sur le territoire, avec un visa, pour des vacances, pour étudier, pour rendre visite à leur famille... et sont restées après l'expiration de leur permis de séjour. D'autres sont entrées clandestinement en Belgique. Certaines ont introduit une demande d'asile ou de protection subsidiaire¹¹¹, mais se sont vues débouter. Elles ont reçu un ordre de quitter le territoire, mais sont cependant restées, dans l'illégalité¹¹². D'autres ont obtenu pour l'une ou l'autre raison (médicale, liée à la traite des êtres humains, à la suite d'une demande de protection subsidiaire, ...) une autorisation de séjour temporaire qui n'a pas été

¹¹¹ La protection subsidiaire est une mesure de protection prévue par la directive européenne 2004/83/EU, transposée en droit belge par la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publiée au Moniteur belge le 6 octobre 2006. Elle est destinée aux étrangers qui ne rentrent pas dans les conditions de la Convention de Genève et ne peuvent donc prétendre au statut de réfugiés. Le statut est accordé à l'étranger s'« *il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il encourrait un risque réel de subir [des] atteintes graves* », telles que la peine de mort ou l'exécution, la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, ou encore une menace grave contre sa vie en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Les personnes dont la demande de protection subsidiaire est acceptée reçoivent une autorisation de séjour d'un an, renouvelable et prorogeable si les conditions pour y avoir droit sont toujours remplies. Au bout de 5 ans, ils ont droit à une autorisation de séjour illimitée.

¹¹² Lorsqu'elles ont introduit un recours au Conseil d'Etat contre le refus de leur accorder le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, leur présence est généralement tolérée. Bien qu'expulsables à tout moment, elles continuent à recevoir l'aide de Fedasil ou du CPAS. Cette contradiction est pour la plupart tout à fait incompréhensible : ces personnes interprètent erronément l'aide perçue comme un signe de reconnaissance et donc d'acceptation de leur séjour et ne réalisent donc souvent pas qu'elles peuvent être expulsées.

renouvelée à son terme. Certaines ont introduit une demande de régularisation de leur situation. D'autres au contraire se cachent et vivent dans la clandestinité. Toutes vivent dans l'insécurité.

Les Centres de Service Social sont un des lieux où les sans-papiers peuvent recevoir une écoute ou un soutien. La mission des Centres de Service Social est en effet d'accueillir toute personne qui en fait la demande et de l'aider à accéder à ses droits fondamentaux, afin qu'elle puisse mener une vie conforme à sa dignité d'être humain. Parmi le public des Centres, les personnes sans papiers font partie des plus vulnérables, puisqu'elles sont exclues de la jouissance de nombreux droits humains fondamentaux, de par la précarité de leur (non) statut.

La précarité de leur existence est en effet multiple :

- Précarité matérielle et financière, du fait de leur exclusion de toute forme d'aide sociale, à l'exception de l'aide médicale urgente, et puisqu'il leur est interdit d'exercer un travail.
- Précarité des perspectives, car si les sans-papiers rêvent tous d'une vie meilleure et d'un Etat plus accueillant, ils sont confrontés à l'angoisse permanente d'être expulsés et à l'incertitude du lendemain. Cette incertitude et cette angoisse pèsent aussi considérablement sur le développement des enfants des sans-papiers.
- Précarité 'contractuelle' : l'état de non droit des sans-papiers les rend extrêmement vulnérables à des offres de travail en noir ou de logement scandaleuses. Leur absence de statut légal les fragilise face aux éventuels abus de leur employeur ou propriétaire.
- Précarité de santé : l'ensemble de ces conditions de vie et le stress qu'elles créent peuvent engendrer des problèmes de santé, mentale ou physique.

Les migrations sont un phénomène social de grande ampleur, dont les causes sont davantage à rechercher au niveau de déséquilibres mondiaux ou de situations nationales ou internationales particulières que dans des trajectoires individuelles. Elles sont pourtant souvent avant tout traitées à un niveau individuel, en accentuant la responsabilité des personnes qui migrent.

Face aux drames qui leur sont quotidiennement relatés, les travailleurs sociaux estiment qu'il est de leur devoir de dénoncer les situations souvent inhumaines auxquelles sont confrontées les personnes sans-papiers dans notre Etat de droit et de renvoyer celui-ci à ses responsabilités, afin d'encourager l'élaboration de politiques plus humaines et plus justes, à un niveau national et international.

La première partie de ce chapitre montrera les effets destructeurs et déstructurants de la gestion de la problématique des sans-papiers par l'Etat. La deuxième partie s'intéressera aux droits fondamentaux des sans-papiers en Belgique : Quels sont les droits des personnes sans papiers en Belgique ? Comment sont-ils garantis et assurés ? Quelles questions cela suscite-t-il ?

Si ce chapitre n'a pas pour ambition de dessiner les contours généraux idéaux de la politique migratoire de la Belgique (ouverture-fermeture des frontières), les travailleurs sociaux des

Centres de Service Social tiennent cependant à faire savoir qu'ils sont contre une politique de l'immigration exclusivement utilitaire, qui prévoit que les portes ne s'ouvrent que pour les personnes dont la Belgique a besoin. Ils dénoncent également la détention persistante d'enfants et de familles dans des centres fermés,¹¹³ qui sont en contradiction avec la Convention relative aux droits de l'Enfant, dont la Belgique est signataire.

L'importance d'une politique transparente ou les effets désastreux de la « gestion » des dernières années

Le 18 juillet 2009, le gouvernement fédéral a enfin défini des critères de régularisation, par le biais d'une instruction. Intervenue après la clôture des travaux du groupe de travail rassemblant les travailleurs sociaux des Centres de Service Social sur l'accès des sans-papiers aux droits fondamentaux, celle-ci n'a malheureusement pas pu être discutée en vue de ce rapport.

Cette instruction répond cependant probablement, non pas en tout, mais au moins en partie aux attentes exprimées par les travailleurs sociaux. Les Centres de Service Social, de concert avec d'autres associations dont ils sont parfois membres, ont en effet longtemps réclamé des critères de régularisation clairs et humains, qui tiennent compte de l'ancrage des sans-papiers en Belgique, qu'ils aient ou non demandé l'asile, qu'ils aient ou non introduit une demande de régularisation.

L'absence de critères clairs, notamment, a contribué au flou de ces dernières années dans la gestion des dossiers de régularisation.¹¹⁴ Or le manque de transparence et de clarté est très problématique, parce qu'il est particulièrement déstructurant pour les sans-papiers, parce qu'il empêche les travailleurs sociaux de réaliser leur travail d'accompagnement de façon constructive et parce qu'il a des répercussions indirectes négatives sur l'ensemble de la société.

L'instruction récemment adoptée va probablement apporter une amélioration temporaire des problèmes engendrés par l'absence de critères clairs. Cependant, elle ne dessine aucune perspective pour l'« après instruction ». Or, après le 15 décembre 2009, date butoir pour l'introduction des demandes de régularisation sur base de l'instruction, d'autres demandes aboutiront inévitablement sur les bureaux de l'Office des étrangers. Comment seront-elles traitées ?

¹¹³ Même si des dispositions, qui ont permis des améliorations, ont été prises par l'ancienne ministre de la Politique de Migration et d'Asile.

¹¹⁴ Plus encore après la déclaration gouvernementale du 18 mars 2008, qui annonçait l'élaboration d'une circulaire avec des critères clairs de régularisation, intégrant notamment la notion d'ancrage local durable.

Flou, hermétisme et arbitraire

Ces dernières années, des milliers de personnes ont introduit des dossiers auprès de l'Office des étrangers, en vue d'obtenir une régularisation de leur situation sur le territoire belge. Tant pour les personnes en situation irrégulière que pour les travailleurs sociaux, l'Office des étrangers incarne jusqu'ici l'hermétisme et l'arbitraire. A ce jour – on peut espérer un changement dans le cadre de la nouvelle instruction – il est à peu près impossible de savoir quelles sont les chances d'un dossier d'aboutir à une décision de régularisation. Certains cas semblant gagnés d'avance se voient opposer une fin de non recevoir. D'autres, qui paraissent à l'évidence voués à un refus, reçoivent une réponse positive. Les motivations des décisions – et donc l'avenir d'êtres humains – semblent suspendues à l'avis d'un unique travailleur.

En l'absence de critères clairs et de cadre global et en raison du flou entourant les décisions, les dossiers paraiss(ai)ent regardés avant tout à travers la sensibilité, l'humeur et la susceptibilité particulières des fonctionnaires amenés à prendre des décisions, entraînant pour les sans-papiers un fort sentiment d'arbitraire.

Outre l'attitude de l'Office des étrangers, les signaux contradictoires du gouvernement ces derniers mois – avant la parution de l'instruction – ont contribué à maintenir les sans-papiers dans une grande vulnérabilité et insécurité. En particulier, les suites diverses données aux grèves de la faim entreprises par des sans-papiers ont renforcé et renforcent parmi eux, grévistes, mais aussi et surtout non grévistes, le sentiment d'arbitraire et de d'injustice.

Un engrenage infernal

Loin – si c'est le but – de décourager les sans-papiers à introduire des demandes de régularisation, le flou régnant autour des décisions et des perspectives de régularisation pousse les sans-papiers à multiplier les demandes. Les personnes bricolent des stratégies, renouvelant leurs demandes dans l'espoir qu'un jour une de leurs tentatives aboutira. Ces stratégies les ruinent psychologiquement. Pourtant, de nombreux sans-papiers ne sont pas prêts à y renoncer. Le flou est certes dur à vivre, mais il ouvre aussi des possibles : il est possible que, un jour, une demande touche la bonne corde au bon moment et qu'arrive la nouvelle de la régularisation. Le flou détruit, mais entretient l'espoir. Le flou empêche aussi les gens de faire le choix de rester ou de partir, ils s'accrochent simplement.

Le choix du retour au pays, quand il est envisageable, est en lui-même souvent très difficile à poser pour les personnes sans-papiers. D'une part, parce qu'il s'agit pour elles de retrouver un lieu qu'elles avaient quitté faute de perspectives. D'autre part, parce que beaucoup d'entre elles ont pris des risques énormes afin d'arriver jusqu'ici, mettant souvent leur vie en danger, dans l'espoir d'un mieux. Enfin, en raison de la mobilisation familiale et locale dans le pays d'origine. Beaucoup de jeunes qui partent sont envoyés en mission par leur famille, leur communauté. Dans ces cas-là, souvent, un grand nombre de personnes se sont mobilisées pour rassembler l'argent

nécessaire au départ. La personne sans papiers est alors porteuse, non seulement de son espoir d'une vie meilleure, mais de l'espoir de tous ses proches. Elle se sent en dette à leur égard. L'échec est d'autant plus difficile à assumer, d'autant que dans certains cas il n'est pas compris ou accepté par les proches du migrant. Mais ce choix du retour, déjà difficile dans l'absolu, est rendu d'autant plus difficile et improbable que l'espoir d'une régularisation prochaine est entretenu par l'ambiguïté des autorités.

Outre l'espoir de la régularisation, être en procédure (c'est-à-dire avoir introduit une demande et attendre la décision) offre aux sans-papiers un semblant de sécurité. Avoir un dossier ouvert, en cours de traitement, dans un pays qui refuse de les voir, représente pour certaines de ces personnes une forme de reconnaissance de leur existence. Introduire une demande leur donne aussi l'impression de faire avancer les choses, de n'être pas passifs, mais au contraire d'agir pour leur vie et leur avenir, de se donner des chances. Enfin, être en procédure, c'est disposer d'un document officiel. Certes il ne s'agit pas là d'une autorisation de séjour, mais il semble que les personnes qui peuvent montrer par ce document que leur dossier est en cours présentent moins de risques d'expulsion en cas de contrôle d'identité que ceux qui ne disposent pas d'un tel document. Introduire des demandes de régularisation offre certes un sentiment de sécurité, mais cette sécurité est fragile, voire illusoire. Et l'angoisse de l'expulsion, la répétition des échecs, le sentiment de n'avoir, au fond, pas sa vie en mains, restent avant tout terriblement destructeurs et déstabilisants.

Une information problématique

Dans leur course à la régularisation, les sans-papiers sont très vulnérables aux bruits qui courent... De nombreuses informations circulent parmi les réseaux de sans-papiers, mais elles ne sont pas toujours exactes. S'appuyant sur ces rumeurs, qui laissent parfois entrevoir de nouvelles possibilités de régularisation, les personnes renouvellent leurs tentatives.

Outre la clarté des critères, la qualité de l'information, tant à titre individuel que collectif, est donc essentielle pour donner un cadre aux démarches des sans-papiers, limiter la multiplication des demandes et permettre aux personnes de poser véritablement et en connaissance de cause le choix de rester en Belgique ou de quitter le pays. Or ces informations de qualité, jugées crédibles par les sans-papiers, manquent aujourd'hui.

Les travailleurs sociaux constatent que l'Etat garde une forte mainmise sur la communication à destination des étrangers. Les autorités transmettent des renseignements sur les procédures à suivre, mais ne favorisent pas la diffusion à grande échelle d'informations indépendantes par des ONG et autres associations actives dans le domaine. Or, d'une part, en termes d'indépendance, en termes de tonalité (purement procédurale), parfois en termes de qualité, l'information donnée par l'Etat montre qu'elle est insuffisante. Mais d'autre part, et peut-être surtout, de nombreuses personnes à qui elle est destinée ne sont pas prêtes à s'y fier, car elles sont dans un rapport de méfiance à l'égard de l'Etat. Elles savent en effet que leur sort est entre les mains de

cet Etat et qu'il est prêt à les expulser. Pour répondre à ce problème, l'accès des sans-papiers à des sources d'informations indépendantes est important et doit être favorisé. Il est essentiel pour eux de savoir à quoi s'en tenir, de pouvoir poser leurs questions, partager leurs espoirs et leurs inquiétudes et voir que ceux-ci sont entendus.

Un accompagnement difficile

La situation de flou décrite plus haut n'est pas seulement dommageable pour les sans-papiers. Elle met à mal le travail d'accompagnement que tentent de réaliser les travailleurs sociaux. Que dire, en effet, aux personnes quand rien n'est prévisible ? Quelles éventuelles perspectives dessiner ? Comment expliquer l'inexplicable quand une décision tombe et qu'elle diffère d'une autre dans un dossier semblable ? Quand les raisons invoquées par l'Office des étrangers paraissent relever de la mauvaise foi ? Certains travailleurs sociaux, même s'ils n'en sont nullement responsables, ont d'ailleurs témoigné de leur malaise de devoir se faire les interprètes des décisions de l'Office des étrangers.

Une communication perfectible

A côté de l'opacité de l'Office des étrangers, sans-papiers et travailleurs sociaux sont confrontés à des problèmes de communication avec cette administration. Les citoyens – travailleurs sociaux compris – n'ont de contact qu'avec les fonctionnaires du Helpdesk, dont le rôle est purement administratif, et non avec des personnes qui s'intéressent au fond des dossiers. Comment faire alors pour informer l'administration d'éléments neufs et peut-être importants dans un dossier ? Téléphoner est inutile. La seule façon est d'envoyer un courrier. Cependant, ces courriers sont le plus souvent simplement ajoutés au dossier, sans recevoir d'attention particulière. Dans ce contexte, il est extrêmement difficile de faire entendre une information urgente ou importante relative à un dossier. Ce mode d'organisation réduit encore le peu de maîtrise que les personnes sans papiers ou les travailleurs sociaux qui les accompagnent ont sur un dossier.

La communication entre les communes et l'Office des étrangers ne paraît pas plus simple. D'après les travailleurs sociaux, il n'est pas rare que des courriers se perdent entre ces institutions, avec des conséquences parfois très problématiques. Par exemple, c'est à la commune de demander l'ouverture d'un dossier de régularisation. Si ce courrier n'est pas envoyé, s'est perdu ou n'est pas enregistré, le dossier n'est pas ouvert officiellement. Des pièces s'ajouteront par la suite à un dossier qui n'est en fait pas vraiment ouvert et ne sera donc jamais traité. Ou encore, c'est à l'Office des étrangers de faire connaître ses décisions à la commune. Si, par exemple, la prolongation d'une autorisation de séjour n'arrive pas jusqu'à la commune ou n'est pas actée, la personne perd l'accès à l'aide sociale à laquelle elle a pourtant droit.

Des effets négatifs pour tous

La situation des sans-papiers et la gestion des dossiers de régularisation, dont on espère qu'elles seront améliorées par la mise en œuvre de l'instruction du 18 juillet 2009,¹¹⁵ sont source de nombreux effets négatifs et pervers.

Pour de nombreux sans-papiers d'abord, évidemment. La pénibilité de leurs conditions de vie ajoutée à l'anxiété du quotidien et à l'incertitude entretenue par rapport à leur avenir les détruit à petit feu. Nombreux, au fil des mois, des années et des déceptions en cascade, tombent dans le désespoir ou la dépression et développent des comportements agressifs. Ces problèmes de santé mentale et/ou de violence sont évidemment néfastes pour eux, mais aussi pour les personnes qui les accompagnent et pour chacun, dans la société.

Même régularisées, les personnes restent victimes d'une politique de régularisation très dure. Elles n'obtiennent souvent qu'un permis de séjour provisoire (généralement d'un an, parfois moins). Souvent effondrées après une épuisante course à la régularisation, ces personnes n'ont droit à aucun répit, car l'Etat attend d'elles qu'elles occupent directement une place active dans la société. En effet, l'éventuel renouvellement de leur permis de séjour est souvent conditionné au fait de ne pas dépendre de l'aide sociale (et dès lors d'avoir un emploi). Ce sont donc parfois des personnes, certes munies du précieux document, mais complètement à bout, qui frappent aux portes des Centres de Service Social. Les travailleurs sociaux, face à tant d'acharnement, se demandent où réside la place pour l'humain dans la politique de régularisation menée par l'Etat.

L'attitude de l'Etat leur paraît cependant un mauvais calcul. D'emblée, la relation des personnes sans papiers avec l'Etat est biaisée et brisée, car elle est basée sur un incessant bras de fer et est totalement inégalitaire. Le jeu n'est pas franc et la confiance envers l'Etat est impossible. Ce constat est terrible, quand on sait qu'une partie plus ou moins importante de ces personnes restera en Belgique et sera, un jour ou l'autre, régularisée.

Les sans-papiers et leurs droits

Les personnes sans-papiers sont confrontées à de multiples difficultés dans leur accès aux droits sociaux fondamentaux. Certains droits leur sont reconnus par la Belgique (le droit à l'enseignement, le droit d'ester en justice, le droit à la santé dans une certaine mesure), d'autres leur sont déniés, rendant leurs conditions de vie particulièrement précaires. Pourtant, leurs demandes aux Centres de Service Social concernent relativement peu ces questions. Ils savent en effet que les travailleurs sociaux disposent de peu de moyens pour les aider et s'appuient donc surtout sur des réseaux parallèles, qui pourront faciliter leur accès à un logement ou à un travail. Etat des lieux des (non) droits des sans-papiers en Belgique :

¹¹⁵ On peut toutefois s'interroger sur l'« après instruction ». Celle-ci définit des critères dans le cadre d'une procédure de régularisation temporaire – les sans-papiers ont jusqu'à mi-décembre 2009 pour introduire leur demande. Elle ne définit pas de critères permanents. La question des suites de l'instruction reste donc entière.

Accès au revenu

Leur séjour en Belgique n'étant pas reconnu, les personnes sans papiers ne bénéficient ni d'un permis de travail, ni de revenus d'aide sociale. La sécurité de leur existence ne peut donc être assurée par aucun moyen légal. Leur subsistance dépend du travail en noir, de la solidarité d'amis ou de membres de la famille et de l'aide alimentaire. Lorsqu'ils exercent un travail en noir, son illégalité ne signifie cependant pas qu'ils soient sans droits, car les législations concernant les conditions de travail (salaire minimum, temps de travail par semaine, couverture des accidents de travail...) s'appliquent à tous les travailleurs, qu'ils soient déclarés ou pas. Cela signifie théoriquement que les travailleurs sans papiers peuvent faire valoir leurs droits en justice. En pratique, la crainte d'être expulsés constitue pour beaucoup un frein lorsqu'il s'agit de faire respecter ces droits.

Conséquence de leur absence d'accès légal au revenu ? Les personnes sans papiers n'ont en tous cas pas accès au service bancaire de base. Alors que jusqu'il y a peu, la Poste acceptait l'ouverture d'un compte pour des personnes sans papiers, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Outre que ces personnes n'ont dès lors pas accès aux facilités qu'offre un compte en banque (versement du salaire sur compte, paiements par carte, virements, épargne, ...), elles font face à des frais supplémentaires pour leurs versements.

Accès au logement

Les personnes sans papiers disposent le plus souvent de très peu de moyens. A cela s'ajoutent les discriminations dont elles sont régulièrement victimes, en tant que personnes d'origine étrangère et en tant que sans-papiers. Leur situation, dont n'hésitent pas à profiter certaines personnes peu scrupuleuses, les rend donc particulièrement vulnérables sur le marché du logement. Dans ce domaine-ci aussi, les personnes sans papiers ne sont pas sans droits : elles peuvent poursuivre en justice leurs « marchands de sommeil ». Cependant, de même qu'elles interviennent rarement à l'encontre d'un employeur profiteur, les personnes sans papiers rechignent à porter plainte contre leur propriétaire. Elles craignent évidemment l'expulsion et savent par ailleurs qu'elles ont peu de chances d'accéder à un meilleur logement.

Accès à l'enseignement

L'enseignement est obligatoire pour tous les enfants de 6 à 18 ans, qu'ils soient en ordre de séjour ou pas. Il s'agit donc non seulement d'un droit, mais également d'un devoir. Les écoles ne subissent d'ailleurs pas de préjudice financier direct en acceptant des enfants sans papiers, puisqu'elles sont subsidiées en fonction du nombre d'élèves inscrits, qu'ils disposent d'un titre de séjour valable ou pas.¹¹⁶ Il est également convenu que la police ne fasse pas de contrôles à la

¹¹⁶ Indirectement cependant, la présence nombreuse d'enfants sans papiers peut avoir des effets sur les finances des établissements scolaires. Les enfants sans papiers viennent de familles le plus souvent très

sortie des écoles.¹¹⁷ Le droit à l'enseignement est donc réel. Cela ne signifie pas pour autant qu'il soit effectif pour tous les enfants. En effet, les enfants sans papiers n'étant pas inscrits dans le registre de la population ou des étrangers, il est difficile de s'assurer qu'ils sont bien inscrits dans un établissement scolaire. Par ailleurs, ce droit à l'enseignement n'enlève rien aux obstacles d'autres natures, en particulier financière, qui peuvent constituer un frein à la scolarisation des enfants sans papiers.

Les adultes sans papiers quant à eux ne bénéficient pas d'un droit à la formation. Les écoles supérieures sont réticentes à accueillir des étudiants sans papiers, parce qu'elles ne perçoivent aucun subside pour ces élèves. Certaines universités acceptent les inscriptions de sans-papiers, moyennant des conditions – notamment financières – assez lourdes. Ne disposant pas du droit de travailler, les adultes sans papiers sont normalement exclus des formations prises en charge par les offices régionaux de l'emploi, réservées aux demandeurs d'emploi. Cependant, il leur est parfois possible de s'inscrire à des formations professionnelles organisées par des missions locales ou certaines associations, dans le cadre de l'enseignement de promotion sociale plutôt que dans un but d'insertion socioprofessionnelle. Par ailleurs, les cours d'alphabétisation ou de langue leur sont généralement facilement accessibles.

Accès à la santé

Depuis 1996, les sans-papiers bénéficient de l'aide médicale urgente, seule forme d'aide sociale qui leur soit garantie. Celle-ci est prise en charge par le CPAS. Malgré ce que le terme « urgent » pourrait laisser entendre, cette aide médicale urgente concerne tant le préventif que le curatif, même si, dans la pratique, elle est davantage utilisée dans le second cas de figure. Si elles respectent bien la procédure, l'aide médicale urgente permet aux personnes sans papiers d'être soignées gratuitement. L'aide ne couvre cependant évidemment pas tous les types de soins (les lunettes au-delà de 12 ans, à moins que le handicap visuel soit très sévère, les nouvelles dents ou les prothèses, ...). Seul un médecin, et non le CPAS, peut déterminer quels soins peuvent entrer dans le cadre de l'aide médicale urgente.

Accès à la justice

On le voit, les personnes sans papiers ont le droit d'avoir recours à la justice. Dans le cadre de leurs procédures de demande d'asile ou de régularisation, les sans-papiers peuvent bénéficier d'un avocat *pro deo*. Dans les faits cependant, l'accès des sans-papiers détenus dans un centre fermé à un avocat est souvent limité par divers obstacles. En ce qui concerne les autres questions, le bureau d'aide juridique décide, sur base des revenus du demandeur, s'il peut bénéficier d'un avocat *pro deo* ou doit se défendre à ses frais.

précaires. Les écoles interviennent parfois – comme pour d'autres familles pauvres – dans les frais de matériel scolaire, de cantine, etc.

¹¹⁷ Sauf si les parents ont été arrêtés.

Les personnes sans papiers font surtout appel à la justice pour leurs procédures de régularisation. Cependant, nombreux sans-papiers se montrent déçus de leur avocat. Le droit des étrangers est complexe. Les avocats spécialisés dans le domaine acceptent de moins en moins de *pro deo*, car la valeur des points a diminué et ils ne s'estiment dès lors pas suffisamment bien payés. *A contrario*, ceux qui acceptent d'intervenir en tant que *pro deo* ne sont pas toujours compétents en matière de droit des étrangers ou font preuve de négligence. Les sans-papiers témoignent en outre régulièrement de situations d'abus. Certains avocats *pro deo* réclament illégalement de l'argent à leurs clients et perçoivent donc une double rémunération. D'autres acceptent une mission comme *pro deo* puis, lorsqu'ils ont une bonne maîtrise du dossier et qu'un nouvel acte doit être posé, exigent des honoraires pour continuer à suivre leur client.

En cas d'abus, les clients peuvent se plaindre auprès de ce même bureau d'aide juridique. Celui-ci contacte alors l'avocat pour s'assurer de l'avancement du dossier. Le bureau peut par ailleurs décider de ne plus lui confier de dossiers. Autre recours, les clients peuvent s'adresser au bâtonnier. Une sanction disciplinaire pourra alors éventuellement être adoptée. Concrètement, rares sont les avocats prêts à attaquer un de leurs confrères. Et dans les faits, la plupart du temps, les personnes sans papiers ne réagissent pas en cas d'abus.

Même si certains sans-papiers font une confiance aveugle à leur avocat, de plus en plus nombreux sont ceux qui préfèrent, autant que faire se peut, se débrouiller sans avocat. D'aucuns se tournent vers leur assistant(e) social(e) pour l'introduction de leur demande de régularisation. Certains travailleurs sociaux expriment leur malaise par rapport à cette évolution, car ils ne sont pas formés pour ce métier. S'ils s'estiment sans doute meilleurs que certains « mauvais » avocats, ils ont bien conscience qu'ils sont aussi beaucoup moins bons et qualifiés que de « bons » avocats. Certains acceptent donc ce rôle, d'autres le refusent.

Les travailleurs sociaux estiment en tous cas que cette réalité pose la question de la formation, tant des juristes que des assistants sociaux, face à une matière particulièrement complexe et changeante.

L'accès des sans-papiers à la justice, même si théoriquement garanti, est donc parsemé d'embûches. Pour les raisons plusieurs fois évoquées ci-dessus, les personnes sans papiers prennent rarement le risque d'assumer une procédure judiciaire, même lorsque leurs droits élémentaires sont bafoués et même lorsqu'ils pourraient en retirer un réel bénéfice. Même les personnes victimes de la traite des êtres humains, qui reçoivent pourtant un titre de séjour si elles permettent la condamnation de celui qui les exploite, font peu appel à la justice. La peur des représailles à l'encontre de leur famille les empêche souvent de faire le pas.

Accès à la régularisation

La régularisation n'est évidemment pas un droit. Elle est cependant un espoir pour de nombreux sans-papiers. Elle est aussi la seule façon de garantir aux personnes un accès aux droits sociaux qui ne soit pas un accès au rabais. Aujourd'hui, les personnes sont avant tout considérées en

fonction de leurs papiers et non de leur situation ou de leur dignité d'être humain. Une personne qui dispose des bons papiers bénéficie de ce fait d'une série de droits, une personne en situation irrégulière pas...

CONCLUSION

Ce rapport le montre à foison, l'exclusion monétaire engendre quantité d'autres exclusions. L'insuffisance de moyens financiers implique en effet souvent l'impossibilité d'accéder à un logement de qualité ; à l'énergie nécessaire à l'éclairage, à la cuisson, au chauffage ; aux soins de santé ; à une alimentation saine ; ... Ce sont des formes majeures, mais malheureusement non rares, d'exclusion. Dans notre modèle de société, l'argent est la porte d'accès à la plupart des biens et services indispensables pour vivre. Qui n'a pas (suffisamment) d'argent voit se fermer une série de ces portes d'entrée. Il vit – ou survit – au cœur de la société, sans en partager les standards. Il en subit les lois sans profiter de ses bénéfices. Mais l'exclusion peut aussi être plus subtile. La pénibilité des conditions de vie des personnes précarisées, le stress qu'elles connaissent au quotidien, la culpabilisation qu'elles subissent parfois ont des effets potentiellement désastreux : en termes d'estime de soi, en termes de vie sociale et de qualité des relations, en termes d'équilibre psychologique, en termes de confiance dans la vie et dans le monde environnant. La précarité financière, à terme, fragilise les personnes à de très nombreux niveaux, les excluant, à chacun de ces niveaux, de la « normalité sociale¹¹⁸ ». La pauvreté financière les marginalise, les exclut, au cœur même de la société dont ils font pourtant partie.

Les pouvoirs politiques ont là un énorme chantier, une énorme mission : lutter contre cette exclusion financière et favoriser en conséquence l'accès de chacun à ses droits fondamentaux. Cela suppose de dépasser les mesures palliatives pour interroger notre modèle de société et de redistribution des richesses et de le remettre au moins partiellement en question. C'est un premier volet.

Le second est bien sûr d'agir sur les causes, directes et indirectes, qui mènent des personnes toujours plus nombreuses vers cette exclusion monétaire. Car, le rapport en témoigne également abondamment, certains facteurs, certaines formes d'exclusion conduisent ou, au moins, prédisposent à la précarité financière. Dans ce champ d'actions, diverses orientations/propositions nous semblent importantes, qui sont évoquées ci-dessous.

Epinglons prioritairement la nécessité de combattre les inégalités d'accès à l'information et à la connaissance. Une partie de la population vivant en Belgique ne dispose pas des repères et des outils suffisants pour se débrouiller dans notre société de connaissance et d'information et faire face à ses défis. Ces personnes, intellectuellement ou culturellement précaires, sont parmi les plus vulnérables au cercle vicieux de la pauvreté. Là réside donc un enjeu essentiel de lutte contre l'exclusion, à attaquer sur plusieurs fronts.

¹¹⁸ Qui met en avant le bien-être, l'équilibre, le confort, la sécurité, la liberté, l'autonomie, l'épargne ou les investissements, ...

D'une part, favoriser l'accès des personnes à l'information. Disposer ou non de la bonne information conditionne en effet largement l'accès aux droits. Transmettre les informations utiles aux personnes contribue donc grandement à leur donner accès à leurs droits. Il faut en ce sens travailler à **améliorer l'accessibilité des informations** destinées au grand public ou plus spécifiquement à des publics précarisés (clarté, facilité de compréhension et adaptation des canaux de transmission), et encourager les entreprises, en particulier de service public, à faire de même. Il est également important de **former les professionnels** qui sont ou peuvent être amenés à rencontrer des publics précarisés (professionnels de la santé physique et mentale, avocats et, bien sûr, travailleurs sociaux) : leur donner, dans le cadre de leur formation de base ou continue, ou à travers des brochures ou des sites internet de référence, les outils nécessaires ainsi que toutes informations pertinentes à transmettre à leur clientèle. Les professionnels en contact direct avec la population devraient, chacun dans leur domaine, être des (res)sources d'informations.

D'autre part et avant tout, combler le fossé qui sépare ceux qui ont accès à la connaissance de ceux qui n'y ont pas accès, en proposant à tous un enseignement de haut niveau et en incitant les personnes qui ne maîtrisent pas une de nos langues nationales ou les outils informatiques à suivre des cours adaptés de langue, d'alphabétisation ou d'informatique¹¹⁹. L'enseignement est un enjeu fondamental de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Les autorités politiques se plaignent du chômage endémique. Or, elles le constatent elles-mêmes, de nombreux candidats à l'emploi sont sous-qualifiés. Certains, parvenus au terme de leur scolarité, ne maîtrisent pas certaines bases (notamment en matière de grammaire et d'orthographe) et/ou n'ont pas intégré des règles élémentaires de vie commune. Sans en rejeter la responsabilité sur le corps enseignant, confronté à de nombreux défis, on ne peut que constater un relatif échec des missions de l'enseignement. C'est particulièrement vrai en matière d'idéal d'égalité des chances, puisque ceux qui sortent les moins bien formés des écoles sont souvent ceux qui y pénètrent le moins outillés (provenant de milieux populaires et/ou de langue étrangère). Cet échec a des conséquences dramatiques puisque les chances de ces personnes de trouver leur place sur le marché de l'emploi ou dans la société sont de ce fait largement hypothéquées. La **revalorisation de la qualité et du niveau de l'enseignement pour tous** demande une réflexion de fond avec tous les acteurs concernés. Elle est en tous cas indispensable.

Elle est indispensable pour permettre à chacun de trouver ses repères dans notre société et d'avoir une plus grande maîtrise de sa vie, pour donner à chacun les outils (cognitifs et comportementaux) nécessaires pour se débrouiller dans la société. Elle est indispensable pour **tendre vers une égalité des chances « vers le haut »** et permettre ainsi à davantage de personnes, notamment celles qui cumulent au départ le plus de handicaps sociaux (comme être d'origine étrangère et d'un milieu précaire et être entourées d'adultes inactifs), voire de

119 Nous ne faisons qu'évoquer ici la question du fossé numérique, ce fossé qui sépare ceux qui ont accès à l'informatique et à internet en particulier (et donc à l'information) et ceux qui n'y ont pas accès pour des raisons culturelles ou financières.

santé, de trouver leur place dans la société à travers l'emploi¹²⁰ ou à travers d'autres formes d'activités. Car, nous l'avons évoqué à plusieurs reprises dans le cadre de ce rapport, augmenter l'employabilité des personnes sans augmenter l'offre d'emplois ne peut réduire qu'à la marge le niveau de chômage. Les uns prendront surtout la place des autres.

Il est donc essentiel, outre de créer de nouveaux emplois durables et de qualité, de penser et de **développer, à côté de l'emploi, des formes d'implication sociale reconnues** (financées) qui permettent aux personnes sans emploi classique de donner d'elles-mêmes, de se développer, d'être actives et de participer à la vie de la société. Rien de plus démotivant, frustrant, dévalorisant et déstructurant, en effet, que de n'avoir rien à faire et d'être culpabilisé à ce titre. Or aujourd'hui, seul l'emploi semble avoir les faveurs des pouvoirs politiques, et de nombreuses personnes n'y ont, temporairement ou durablement, pas accès. Les pouvoirs politiques doivent avoir l'ambition de **permettre à chacun de trouver une place valorisante dans la société**. Et l'emploi à lui seul, nous semble-t-il, n'est pas une réponse suffisante.

C'est d'autant plus vrai que, parmi les personnes qui n'ont pas accès à l'emploi, nombreuses ont des compétences. Les raisons du non emploi sont multiples. Elles peuvent être liées à l'état de santé des personnes, qui ne leur permet pas d'assumer (pleinement) la charge d'un emploi. Elles peuvent être liées au coût que représentent les travailleurs âgés, qui disposent pourtant souvent d'une grande expérience, mais retrouvent difficilement de l'emploi. Elles sont parfois liées à des contraintes personnelles ou familiales (le fait de devoir s'occuper d'un proche malade, d'être resté trop longtemps éloigné du marché de l'emploi pour s'occuper de ses enfants et de s'être dès lors « disqualifié », ...). La liste n'est pas exhaustive. Outre ces aspects, la question du chômage spécifiquement est indissociablement liée au manque structurel d'emplois par rapport au nombre de candidats au travail. Tout ceci signifie que des personnes qualifiées, désireuses et capables d'apporter, à leur mesure, leur pierre à l'édifice de la société, sont mises au ban par un système qui ne valorise que – ou essentiellement – le travail. Il existe, dans notre pays, de nombreuses compétences sous-employées.

Lutter contre les éléments qui conduisent à la précarité financière est une chose, agir directement sur la pauvreté financière, en vue de l'éradiquer, en est un autre.

Ce volet exige notamment, nous l'avons évoqué plus haut, de repenser le modèle économique que nous connaissons ainsi que les mécanismes de redistribution des richesses. Les travailleurs sociaux qui ont participé à l'élaboration de ce rapport, pas plus que ses rédacteurs, ne disposent de la formation et des informations nécessaires pour élaborer un modèle alternatif cohérent. Ils mettent cependant en question la tendance, qui marque l'évolution des politiques économiques et sociales ces dernières années, à faire reposer sans cesse davantage

120 Il est par ailleurs nécessaire de pallier les faiblesses de fait de certaines personnes, qui représentent autant d'obstacles à leur accès à l'emploi, en encourageant par des avantages financiers des employeurs à leur proposer des contrats « adaptés ». Ces contrats auraient pour ambition de permettre à des personnes qui présentent un ou plusieurs handicaps sociaux de se former, d'être coachées sur le terrain et d'acquérir de l'expérience, tout en étant rémunérées et sans coûts excessifs pour les employeurs.

la responsabilité de s'en sortir sur les individus et de moins en moins sur le collectif et le politique. Or les autorités politiques ont des marges de manœuvre pour agir sur les structures, que ce soit au niveau du marché immobilier, de l'emploi, de la fiscalité, des services publics¹²¹, ... **Les options socio-économiques actuelles ne sont pas des nécessités ou des fatalités, mais résultent de choix politiques** (certes lourdement influencés par des logiques et des enjeux économiques globaux). Les travailleurs sociaux attendent donc de l'Etat qu'il pose des actes et des choix politiques forts et qu'il assume ses responsabilités.

Les travailleurs sociaux ont notamment évoqué la piste de la fiscalité. Ils plaident pour un **rééquilibrage** (et non une baisse) **entre impôts sur les revenus des biens mobiliers et immobiliers et impôts sur les revenus du travail**.

Parmi les autres mesures essentielles, voire indispensables, mais qui supposent une remise en question importante d'acquis bien ancrés, figure la **régulation du marché privé de l'immobilier**. Celle-ci est un outil qui pourrait permettre de tendre conjointement vers deux objectifs : augmenter éventuellement le revenu disponible des ménages précarisés et, surtout, favoriser l'accès pour tous à des logements de qualité (au niveau salubrité et performance énergétique). L'ajustement des montants des loyers (et des prix d'achat) par la loi de l'offre et de la demande ne permet pas de répondre aux besoins de logement des ménages précarisés. La demande de logements à bas prix est telle que c'est cette catégorie de logements qui voit ses prix le plus augmenter, malgré leur très piètre qualité en général. Donner un cadre aux loyers ne suffira pas à combler la demande de logements à bas prix – **la construction de nouveaux logements sociaux doit d'ailleurs se poursuivre et s'intensifier** –, mais permettra d'objectiver la valeur des biens immobiliers et de réduire la pression financière sur les ménages qui se logent sur le marché privé. Ainsi, si un appartement loué actuellement à 550 euros est évalué, dans un cadre régulé, à 450 euros, le ménage locataire pourrait épargner 100 euros mensuellement. Cette piste de bon sens, bien qu'évoquée à diverses reprises par des élus de différents partis, n'a jamais abouti. La fiscalité est bien sûr un outil indiqué pour mettre en œuvre cette régulation, puisqu'elle permet d'encourager les propriétaires à demander un loyer régulé (ou au contraire à les dissuader de demander un loyer excessif). Elle pourrait de la même façon être un précieux instrument de soutien à l'amélioration de la qualité du logement et notamment au niveau performance énergétique.

Lutter contre la précarité financière suppose également, c'est incontournable, de **revoir les montants des principales allocations ainsi que celui du salaire minimum**. Ces montants ne permettent souvent pas de couvrir l'ensemble des besoins de base des ménages, en particulier lorsque ceux-ci comptent des personnes à charge. Les montants des allocations les plus basses (les allocations d'aide sociale) devraient donc être revus, non pas seulement sur base de l'indexation comme c'est le cas aujourd'hui, mais de telle façon qu'ils permettent de couvrir

¹²¹ La tendance à la libéralisation de services jusqu'ici publics, par exemple, est un signe d'abdication du politique au profit des exigences du marché et dont les conséquences, entre autres, sont une nouvelle responsabilisation des ménages. La libéralisation n'est pas une nécessité. C'est un choix politique.

les frais minimaux auxquels sont confrontés les ménages (logement, énergie, alimentation, santé, ...). L'objectivation des loyers pourrait contribuer à déterminer ces frais minimaux.

Les revenus de remplacement doivent également être augmentés en conséquence. Les revenus de remplacement ne peuvent être assimilés à des allocations de survie. Ils sont une assurance sociale, la contrepartie de cotisations. Leur montant doit donc en être plus élevé que celui des allocations d'aide sociale.

Les montants des allocations (d'aide ou de sécurité sociales) sont en outre aujourd'hui d'autant plus bas que les personnes font le choix d'une forme de cohabitation. Les allocations sont donc affectées de façon inégalitaire, selon le statut des personnes. Cette discrimination pénalise lourdement les personnes qui font le choix de ne pas vivre seules et est une entrave à la liberté individuelle. **Les allocations doivent être considérées comme des droits individuels, indépendants du choix de vie des personnes.**

Par respect pour les travailleurs et par reconnaissance de la valeur de leur travail, l'Etat doit par ailleurs rehausser aussi les salaires les plus bas. Toute personne devrait avoir un intérêt financier à travailler. Le salaire, outre qu'il permet (ou devrait permettre) de rencontrer ses besoins de base, est une forme importante de reconnaissance. L'augmentation des bas salaires est en outre une façon de **lutter contre le piège à l'emploi.**

L'augmentation des allocations d'aide sociale, des revenus de remplacement et des salaires les plus bas (surtout si on souhaite parallèlement ne pas surcharger les entreprises) représente évidemment un coût important pour l'Etat. Ceci étant, en contrepartie, les dispositifs sociaux existants, très coûteux également, seraient aussi d'autant moins sollicités. Les coûts pour l'Etat augmenteraient d'une part, diminueraient d'une autre. Sans doute pas dans les mêmes proportions, mais les personnes concernées gagneraient par contre grandement en confort de vie et en autonomie. Aujourd'hui, nombreuses sont contraintes de mendier des aides diverses – auxquelles elles ont droit ou en sollicitant l'intervention du CPAS – pour garder la tête hors de l'eau. Outre que ces sollicitations prennent du temps, exigent parfois des démarches complexes et répétitives (d'année en année), peuvent être vécues comme humiliantes, elles rendent leurs bénéficiaires extrêmement dépendants. La garantie d'un revenu plus élevé offrirait aux ménages concernés davantage d'autonomie et de sécurité tout en soulageant les services sociaux de tous types.

Agir à ces différents niveaux est la meilleure façon de garantir l'accès à l'essentiel des droits sociaux fondamentaux. Pour tous ? Non, car, en Belgique, les personnes sans-papiers restent essentiellement exclues de l'accès aux droits, voire même de la réflexion sur l'accès aux droits. Cependant, nous souhaitons que notre action et notre réflexion ne se limitent pas aux droits des personnes en séjour légal en Belgique. L'immigration nous rappelle que nous ne sommes pas seuls et isolés. Elle nous confronte, Belges et Européens, inévitablement à des défis nombreux et difficiles, dont nous ne pourrions faire l'impasse. Ceux qui pensent qu'il est possible de mettre un terme absolu à l'immigration par des lois se trompent de toute évidence. La meilleure façon de contenir les mouvements migratoires est d'agir, au niveau

national et international, pour que l'accès aux droits sociaux fondamentaux, pour lequel nous luttons ici, soit garanti partout dans le monde. C'est d'**assurer davantage d'égalité et de justice entre « le Nord » et « le Sud »**, afin que les personnes n'aient pas à quitter leur pays pour tenter de voir garantis leurs droits légitimes d'êtres humains.

Pour clôturer ce rapport, nous souhaitons ouvrir une brèche...

Lutter contre la précarité financière et ses causes est certes une façon indispensable de favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Cet accès, à son tour, grâce aux effets d'un cercle vertueux, renforce généralement le sentiment des personnes de faire partie intégrante de la société et dès lors celui de leur propre valeur. Cependant, pour certaines personnes précarisées, l'accès aux droits sociaux n'est pas l'ultime solution à leurs problèmes d'exclusion. Il existe en effet une forme d'exclusion que les nécessaires actions de lutte contre la précarité financière ne suffisent pas à combattre : la solitude, l'absence de liens sociaux forts, soutenant, structurants est une forme très dure d'exclusion. Or l'individualisme et la compétitivité de notre société sont source d'un délitement des relations et des solidarités. Aujourd'hui, la solidarité organisée par l'Etat compense d'une certaine manière les solidarités familiales, amicales, religieuses, ethniques, ... mais elle ne peut agir sur le besoin qu'ont les personnes de relations fortes, d'appartenance à une communauté et de sens. Parmi les publics des Centres de Service Social, les personnes en rupture sociale sont celles qui ont le plus de difficultés à faire face aux contraintes du quotidien et à trouver leur place dans la vie. Ces personnes en rupture sociale représentent une interpellation réelle par rapport à notre modèle de société et de vivre ensemble.

Il est frappant de constater que, dans les communautés africaines de Belgique, par exemple, malgré la pauvreté qui y règne en général, bien des gens gardent le sourire, la joie, le goût du partage et de la danse... Pourquoi ? Les liens ne compensent pas les besoins matériels réels, mais ils donnent du sens et de la valeur aux personnes. Cet exemple montre, à côté des ressources matérielles, l'importance des liens humains, des relations, des solidarités humaines et de proximité. Il témoigne aussi, de manière plus générale, des ressources incroyables dont l'homme est doté. Certes, la pauvreté exclut, et elle exclut durement, voire impitoyablement. Parfois même, elle tue l'essentiel en l'homme. Cependant, la richesse de l'homme, les travailleurs sociaux des Centres de Service Social en sont convaincus, ne réside pas uniquement ni avant tout dans sa valeur marchande, dans son porte-monnaie ou dans sa capacité à répondre aux exigences de notre société. Beaucoup de personnes exclues, car ne répondant pas aux normes d'une société fort compétitive, possèdent d'importantes ressources personnelles : du courage, de la générosité, de l'indulgence, de la créativité, des talents artistiques, ... Ce rapport, à travers la question de l'accès aux droits sociaux, a beaucoup insisté sur l'exclusion et la vulnérabilité. Mais il faut garder à l'esprit que l'exclusion, qu'il faut bien sûr combattre de toutes ses forces, est toujours relative à des valeurs, à des standards, à des normes. Dans une société aux valeurs autres, les exclus d'aujourd'hui seraient peut-être considérés comme riches.

RECOMMANDATIONS

Dans les recommandations qui suivent, les sigles [RW] et [RB] indiquent des propositions spécifiques à la Région wallonne ou à la Région bruxelloise.

Accès au revenu

Au niveau fédéral :

- Augmenter le niveau des allocations d'aide sociale. Celles-ci doivent être calculées pour permettre aux ménages de faire face aux dépenses minimales qu'exige la dignité humaine (logement, alimentation, énergie, santé, ...).
- Augmenter le niveau des revenus de remplacement en conséquence (allocations de chômage, d'assurance maladie-invalidité et basses pensions, en particulier). Ces revenus de remplacement, pour lesquels les personnes ont cotisé, ne peuvent être considérés comme des allocations de survie.
- Individualiser l'accès aux droits sociaux et supprimer, dans ce cadre, le statut de cohabitant. Les droits doivent être les mêmes pour tous et permettre aux personnes de poser les choix de vie qu'elles souhaitent.
- Augmenter les bas salaires. Toute personne devrait avoir un intérêt financier à travailler. Le salaire représente en outre une forme de reconnaissance pour le travail fourni.
- Equilibrer l'imposition sur les revenus du travail, d'une part, et les revenus des biens mobiliers et immobiliers, d'autre part. Les revenus du travail sont aujourd'hui les plus taxés.

Aux niveaux régional et communautaire :

En matière d'endettement :

- Accorder davantage de moyens aux services de médiation de dettes, débordés par la demande.
- Réaliser et diffuser largement, à la télévision et à la radio, des campagnes de prévention à l'égard du crédit-facile et de ses risques.
- Sans tomber dans la culpabilisation ou l'éducation à la privation, apprendre aux personnes, aux jeunes en particulier, à gérer un budget.
 - *Soutenir les ateliers de consommation et les actions communautaires des Centres de Service Social.*
 - *Développer, dans les écoles, des programmes en ce sens.*

En matière d'emploi :

- Accompagner les chômeurs vers des emplois de qualité.
 - *Lutter contre la précarisation de l'emploi (temps partiels involontaires, contrats dits flexibles, CDD) et favoriser la qualité de l'emploi (en termes d'horaires, de salaire et de conditions de travail). L'emploi devrait en effet garantir aux travailleurs un revenu stable, une qualité de vie et la possibilité de se projeter dans l'avenir.*
 - *Privilégier toujours une logique d'accompagnement humaine, personnalisée et globale des chômeurs à celle de contrôle, qui pénalise surtout les plus fragiles. La logique de contrôle introduit de la suspicion à l'égard des chômeurs et, chez ces derniers, un sentiment de honte, voire de culpabilité.*
 - *Au devoir des demandeurs d'emploi d'accepter du travail doit répondre celui de l'Etat d'« assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible », comme le précise la Constitution (art. 23). Le contrôle des chômeurs n'a de légitimité que dans la mesure où l'Etat garantit des emplois de qualité (supposant « des conditions de travail et [...] une rémunération équitables » - Constitution, art. 23).*
- Favoriser l'accès à l'emploi de personnes présentant des caractéristiques souvent handicapantes (assuétudes, parcours de vie chaotique, d'origine étrangère, ...). Cf. p.33.
- Soutenir, à côté de l'emploi et en maintenant le droit des personnes à des allocations, d'autres formes d'implication sociale (volontariat, projets sociaux, familiaux, artistiques, sportifs, ...). Permettre ainsi à chaque personne de trouver sa place dans la société et d'y apporter sa contribution.

En matière d'enseignement :

- Investir dans la qualité et le niveau de l'enseignement.
 - Valoriser le métier d'enseignant et améliorer leur formation.
 - Faire face, sans tabous, aux défis auxquels est confronté l'enseignement (différences culturelles et de valeurs, relation à l'autorité, méthodes d'apprentissage, ...) et y préparer les futurs professeurs.
 - Généraliser les classes-passerelles pour tous les enfants qui arrivent dans un établissement scolaire sans en maîtriser la langue.
- Garantir que l'école soit un lieu d'égalité inconditionnelle entre garçons et filles et d'apprentissage de la mixité.
- Encourager les enfants et les jeunes à avoir des activités extrascolaires, à développer leur créativité, à faire du sport, ...

Accès au logement

Augmenter l'offre de logements, petits et grands, à prix abordable.

Au niveau fédéral ou régional :

- Réviser en profondeur la fiscalité immobilière et lui donner un rôle social :
 - *Calculer le précompte immobilier sur base des revenus locatifs nets.*
 - *Encourager fiscalement et selon les revenus des propriétaires l'amélioration de la performance énergétique des logements loués sans augmentation de loyer.*
 - *Réguler les loyers par le biais de la fiscalité, en accordant des garanties aux propriétaires qui louent leur bien à un prix raisonnable (sur base de grilles de loyer tenant compte de la localisation, de la superficie et de l'état du bien) et en pénalisant fiscalement ceux qui demandent des loyers excessifs.*
 - *Réactiver et soutenir les commissions paritaires locatives.*
- Dans le cadre d'un marché régulé (pour éviter un entraînement des loyers à la hausse), accorder des allocations-loyers aux ménages dont les revenus sont insuffisants pour accéder à un logement décent.
- Créer et soutenir la création de logements.
- Lutter davantage contre les discriminations au logement :
 - *Rendre obligatoire pour les communes l'application de la loi du 25 avril 2007 imposant l'affichage du loyer sur toute annonce publique de location.*
 - *Encourager les CPAS à accorder sur papier des 'garanties de versement de loyer' : certains CPAS versent directement le loyer de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale aux propriétaires. Les candidats-locataires doivent pouvoir en apporter la preuve afin de rassurer les propriétaires sur leur solvabilité.*

Au niveau régional :

- Agrandir le parc de logement social, largement insuffisant pour faire face à la demande, et en augmenter la qualité de vie :
 - Encourager, en particulier, la création de logements sociaux dans les communes urbaines, qui offrent davantage de facilités.
 - Tendre vers la mixité sociale, tant dans les immeubles de logement social que dans les quartiers.
 - Privilégier les petites entités discrètes et veiller au confort des logements sociaux.
 - Améliorer la performance énergétique des logements sociaux. Dans certains logements sociaux, les locataires paient en charges le double de leur loyer.
- Soutenir davantage le logement conventionné, les agences immobilières sociales (AIS) en particulier :

- *Accorder plus de moyens aux AIS, afin qu'elles puissent proposer des loyers accessibles aux ménages aux revenus les plus bas et garantir aux propriétaires un loyer équitable.*
- *Faire connaître les AIS aux propriétaires, par de nouvelles campagnes publicitaires, et développer les incitants à leur adresse.*
- *[RB]Supprimer le précompte immobilier pour les biens mis en location via une AIS.*
- Lutter contre les logements vides en améliorant le dispositif du droit de gestion publique (RB) ou de prise en gestion/location de logements inoccupés (RW), en tenant compte des raisons de leur faible mise en œuvre.
- Encourager l'acquisition d'un logement par les ménages à faibles ou moyens revenus en accordant davantage de moyens aux organismes publics dont c'est la mission.
- Assurer le relogement systématique des personnes expulsées pour insalubrité.
- Améliorer le système des ADIL (RB) et des ADEL (RW) :
 - *[RB]Ne pas limiter l'allocation dans le temps, pour autant que le bénéficiaire reste dans les conditions de revenus prévues.*
 - *[RB]Ouvrir l'accès aux ADIL aux sans-abri qui trouvent un logement.*
 - *Garantir l'accès aux ADIL/ADEL avant la signature du nouveau bail.*
 - *Calculer le montant de l'allocation, non pas sur base exclusivement de la différence de loyer entre l'ancien et le nouveau logement, mais sur base des revenus du ménage et de la composition de famille.*

Accès à la santé

Au niveau fédéral :

- Augmenter les revenus les plus bas, car c'est la meilleure façon d'améliorer les conditions de vie et donc de santé des personnes ainsi que leur accès aux soins de santé.
- Veiller à ce que chaque personne, en particulier quand elle est dans une situation qui ne rend plus celle-ci automatique, soit couverte par l'assurance santé obligatoire.
- Améliorer encore le niveau de couverture de l'assurance santé obligatoire.
- Encourager le mécanisme du tiers-payant :
 - *Faciliter l'accès des praticiens au remboursement de leurs prestations.*
 - *Trouver un moyen d'informer ...Faire figurer l'inscription dans une maison médicale qui pratique le paiement au forfait sur les vignettes mutuelles des patients. Les praticiens pourront ainsi savoir si les patients qui les consultent ont droit au remboursement par la mutuelle et peuvent donc avoir accès au tiers-payant.*

Aux niveaux fédéral, régional et communautaire :

- Mieux informer les patients :
 - *Favoriser une meilleure communication à l'égard des patients, en demandant notamment que les praticiens conventionnés ou qui pratiquent le tiers-payant l'indiquent clairement.*
 - *Mettre en œuvre des campagnes radiophoniques et télévisuelles de prévention, d'éducation et d'information sur les mesures d'aide à la santé.*
 - *Encourager les publics précaires à se rendre au service social d'une mutuelle pour être informés sur les aides disponibles.*
- Automatiser autant que possible l'accès aux droits sociaux. Ne pas renoncer pour autant à informer les personnes sur les droits dont elles bénéficient, pour ne pas les déresponsabiliser et afin d'éviter toute mauvaise surprise lorsqu'un droit prend fin.

Au niveau régional et communautaire :

- Former et informer les travailleurs du social et de la santé :
 - *Former le personnel médical aux problématiques sociales et l'outiller pour y faire face, notamment par des modules consacrés aux législations sociales en matière de santé, tant dans le cadre de leur formation de base que continue.*
 - *Réaliser et diffuser largement parmi les acteurs du social et de la santé un mémento concis et pratique sur les différents mécanismes d'aide et leurs critères d'octroi. L'actualiser ensuite régulièrement.*
 - *Favoriser les collaborations entre acteurs du social et de la santé.*
- Améliorer l'accessibilité financière aux soins :
 - *Encourager la création de maisons médicales pratiquant le paiement au forfait.*
- Optimiser l'accompagnement des personnes présentant des troubles mentaux :

- *Créer des lieux de concertation entre les acteurs du social et de la santé mentale afin de favoriser les collaborations et la prise en charge des personnes à la frontière entre ces deux secteurs.*
 - *Encourager la concertation entre personnel psychologique hospitalier et ambulatoire pour assurer un meilleur suivi des personnes.*
 - *Favoriser la création d'initiatives psycho-sociales susceptibles de soutenir les équipes sociales de première ligne.*
- Favoriser l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées dans la société.

Accès à l'énergie

Au niveau fédéral :

- Garantir des prix justes pour l'énergie, par un contrôle effectif des prix de distribution de l'électricité et du gaz, ainsi que des prix demandés par les producteurs d'électricité.
- Tant qu'il n'est pas effectivement automatisé, encadrer l'octroi du tarif social (date d'application du tarif aux 'nouveaux' bénéficiaires, modèle d'attestation unique, ne pouvant être refusée par les fournisseurs, dédommagement en cas de refus d'octroi injustifié).
- Améliorer la qualité des services des fournisseurs :
 - *Développer un modèle de facture unique et clair.*
 - *Réglementer le calcul des acomptes, pour éviter les excès : acomptes trop bas, confrontant les ménages à des factures de régularisation extrêmement salées ; acomptes trop élevés, grevant à outrance le budget mensuel des ménages.*
 - *Organiser un suivi des dossiers des clients par les fournisseurs, de façon à éviter les réponses contradictoires. Idéalement, chaque client devrait avoir un interlocuteur unique pour son dossier. Au minimum, le suivi accordé à chaque dossier devrait être encodé, de façon à garantir la cohérence des interventions.*
 - *Imposer aux fournisseurs de proposer des bureaux accessibles au public.*
- Réglementer les plans de paiement, de façon à ce qu'ils tiennent compte de la capacité de remboursement des clients et pas seulement de la volonté des fournisseurs. L'énergie ne peut en effet être considérée comme un bien marchand comme un autre. Les plans de paiement irréalistes sont une condamnation à leur non-respect, dont les conséquences peuvent être extrêmement dommageables pour les clients.

Aux niveaux fédéral et régional :

- Former les travailleurs sociaux, interlocuteurs privilégiés des publics précarisés, à cette matière complexe. Mettre en place un (des) service(s) de deuxième ligne pour les travailleurs sociaux, à même de les aider dans la résolution de cas difficiles.
- Encourager la mise en place, dans chaque CPAS, d'une cellule énergie. La matière demande en effet une certaine spécialisation. L'existence d'une telle cellule favorise en outre les collaborations avec les travailleurs du secteur privé, qui savent à qui s'adresser et peuvent connaître la politique du CPAS dans le domaine de l'énergie.
- Accorder davantage de compétences aux travailleurs sociaux du secteur privé, afin que le droit à l'énergie ne dépende pas exclusivement de la politique des CPAS.
- Soutenir les lieux de concertation entre travailleurs sociaux des secteurs privé et public. Leur collaboration est une des meilleures façons de garantir l'accès à l'énergie aux publics précarisés.

Au niveau régional :

- Informer régulièrement et dans un langage accessible les clients sur leurs droits, sur l'évolution du marché, sur les démarches à entreprendre, sur les lieux et personnes ressources en cas de questions ou de problèmes.
- Favoriser les centrales d'achat, au niveau communal ou à un niveau plus large.
- [RW] Mettre en place un service gratuit aux particuliers pour aider au choix d'un fournisseur.
- [RW] En électricité (et, si c'est techniquement possible, en gaz), toujours coupler compteur à budget et limiteur de puissance.
- Faciliter l'octroi du statut de client protégé. Garder cependant à l'esprit que, si le statut confère une protection supplémentaire à ses bénéficiaires, il n'est pas toujours suffisant pour éviter des situations dramatiques. Dans certains cas, seule l'intervention financière du CPAS permet aux ménages de garder l'accès au gaz ou à l'électricité.
 - *[RB] Ne plus faire du placement du limiteur de puissance une étape préalable à l'octroi du statut de client protégé.*
 - *[RW] A l'instar de ce qui se fait en Région bruxelloise, permettre aux CPAS et/ou au régulateur d'accorder le statut de client protégé, sur base d'une enquête sociale ou des revenus du ménage.*
 - *Simplifier les démarches administratives pour l'octroi du statut de client protégé.*

Accès à la culture

Aux niveaux régional et communautaire :

- Au-delà de la reconnaissance des actions collectives et communautaires des Centres de Service Social, leur accorder des moyens matériels suffisants pour développer concrètement ce type de travail.
- Préserver le caractère non contraignant de la participation aux activités collectives des Centres de Service Social. Ceux-ci doivent rester un lieu où chaque personne, telle qu'elle est, peut se rendre sans que pèse sur elle le poids d'attentes particulières.
- Réhabiliter les cultures propres aux publics précarisés :
 - *Soutenir les projets culturels populaires ou « ethniques », même s'ils sont peu rentables.*
 - *Aujourd'hui, de nombreux artistes 'engagés' transmettent leur vision de l'injustice ou de la pauvreté à travers leur(s) œuvre(s). Les personnes les plus concernées ont cependant rarement la parole. Les lieux et occasions permettant aux personnes précarisées elles-mêmes de faire passer leurs valeurs et messages devraient être davantage soutenus.*
- Favoriser les rencontres entre personnes d'origines et de cultures différentes, permettant une interculturalité harmonieuse par l'« interconnaissance ».
- Augmenter l'offre d'événements culturels « grand public » accessibles aux publics précarisés.
- Réaliser une brochure annuelle inventoriant les événements culturels gratuits ou bon marché, accessibles à tous.
- Améliorer l'offre de transports en commun, de manière générale, mais en particulier lors d'événements culturels publics organisés par les pouvoirs publics, est une condition *sine qua non* de démocratisation de l'accès à la culture.

Accès des personnes sans papiers aux droits fondamentaux

Au niveau fédéral :

- Travailler à réduire les inégalités Nord-Sud, qui poussent inévitablement à la migration.
- Etablir des critères clairs, humains et permanents de régularisation, afin de réduire l'arbitraire des décisions et le sentiment d'insécurité que connaissent les personnes sans papiers.
- Réaliser une large évaluation de la régularisation de 1999. Voir quels en ont été les effets sur l'économie belge et ce que sont devenues les personnes régularisées.
- Soutenir les associations et ONG dans leur mission d'information aux sans-papiers.
- Accorder l'homologation de leur diplôme aux enfants sans papiers scolarisés en Belgique.
- Etendre l'aide médicale urgente à l'aide alimentaire. L'aide médicale urgente n'est pas curative. Elle est également préventive. L'accès à l'alimentation relève de la plus élémentaire prévention en matière de santé.
- Améliorer l'accès des personnes sans-papiers à la justice :
 - *Lever les obstacles à l'accès des sans-papiers ou demandeurs d'asile enfermés à leur avocat.*
 - *Protéger les personnes sans papiers de tout risque d'expulsion consécutif à une action en justice. La plupart des personnes sans papiers n'osent pas tenter d'action en justice, même lorsque leurs droits les plus élémentaires sont bafoués, par crainte d'être expulsées.*

Témoins de situation de détresse profonde parmi les sans-papiers et œuvrant pour que les droits fondamentaux de chaque personne soient respectés, les travailleurs sociaux ne peuvent accepter que certaines personnes – les sans-papiers – n'aient accès qu'à des droits « au rabais ». Il n'y a en effet pas plusieurs dignités humaines, celles des personnes sans papiers et celles des autres. Pour certains travailleurs sociaux, il convient donc de refuser de formuler des revendications qui reviendraient à reconnaître des « sous-droits » aux personnes sans papiers. Pour d'autres, il faut faire avancer les droits des personnes sans papiers en gardant comme horizon l'accès, pour chaque personne quel que soit son statut, à ses droits fondamentaux. Le faible nombre de recommandations ci-dessus ne signifie pas qu'il n'y a pas fort à faire en matière d'accès aux droits pour les personnes sans papiers. Il témoigne de la difficulté à formuler, au sein du groupe de travail qui s'est penché sur cette question, des propositions qui suscitent l'adhésion de chacun.

« L'accès aux droits sociaux fondamentaux » est un rapport publié par la Fédération des Centres de Service Social - Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires (FCSS-FCSSB).

La FCSS-FCSSB rassemble des services sociaux associatifs, agréés et subsidiés par la COCOM (les CAP), la COCOF (les CASG) ou la Région wallonne (les CSSW autonomes). Les travailleurs sociaux qui y sont actifs offrent à leur public un accompagnement généraliste, individuel et collectif, de première ligne. Ils sont dans ce cadre les témoins particuliers des réalités sociales difficiles vécues par une partie de la population résidant en Belgique. Cette position leur confère la responsabilité d'interpeller les pouvoirs politiques sur les réalités sociales qu'ils rencontrent.

C'est l'objet de ce rapport qui présente, en 6 chapitres, les constats et analyses de travailleurs sociaux de terrain de ces trois secteurs de l'aide sociale, suivis de leurs recommandations. L'accès pour tous aux droits sociaux fondamentaux - objet et sens de leur travail - constitue la porte d'entrée de chacun de ces chapitres, portant sur :

- L'accès au revenu,*
- L'accès au logement*
- L'accès à l'énergie*
- L'accès à la santé*
- L'accès à la culture*
- L'accès des sans-papiers aux droits fondamentaux*

