

## 02.2.

# LES SERVICES PUBLICS

## APERÇU DES RÉFLEXIONS DU SERVICE

---

### SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

---

« *Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics (...)* »

– Accord de coopération –

En soulignant, dans l'accord de coopération, le rôle essentiel que jouent les services publics dans la lutte contre la pauvreté, les législateurs s'inscrivaient en droite ligne des préoccupations relayées par les associations et les CPAS dans le Rapport général sur la pauvreté<sup>1</sup>.

Les concertations menées par le Service n'ont jamais démenti cette idée forte : si les services publics sont mis en place au bénéfice de tous les citoyens, ils jouent un rôle crucial, indispensable, auprès des populations les plus défavorisées.

- Ils participent à la lutte contre l'exclusion et à la diminution de l'inégalité grâce à une redistribution indirecte des richesses ;
- ils garantissent un accès universel à des besoins de base ;
- ils font passer l'intérêt général au-dessus des intérêts particuliers.

Pourtant, depuis les années 80, le secteur public est soumis à de nombreuses critiques. Il est perçu par certains comme inefficace, coûteux, voire clientéliste car échappant aux contraintes de la concurrence. L'exigence d'une meilleure gestion (dite aussi « gouvernance ») s'est traduite par l'adoption des critères de gestion en vigueur dans le secteur privé (rentabilité, réduction des coûts, ...). C'est ainsi que, dans certains domaines, les services au public sont placés en situation de concurrence avec des sociétés commerciales. On assiste, par exemple, au subventionnement

---

<sup>1</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et des Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, 423 p.

public de sociétés d'intérim pour le placement de certaines catégories de demandeurs d'emploi.

La politique européenne a contribué à ouvrir des marchés auparavant livrés à des monopoles d'Etat (postes, transports, énergie...) et donc renforcé cette tendance à la libéralisation. Même si les services publics, dénommés services d'intérêt général, sont exclus de la « directive services » qui a pour but d'améliorer la libre circulation des services au sein du marché intérieur, de nombreux acteurs déplorent qu'ils ne soient pas couverts par une législation propre, qui leur conférerait une protection forte.

Sous la pression d'arguments d'efficacité, des secteurs aussi stratégiques que ceux de l'énergie et du transport sont largement privatisés. D'autres formes de privatisation plus insidieuses apparaissent aussi. Certaines associations dénoncent, par exemple, le développement de sociétés commerciales offrant un soutien scolaire, cette tendance accréditant ainsi l'idée que la remédiation scolaire n'est plus l'affaire de l'école mais peut être assurée dans la sphère privée.

La demande de développer des services publics de qualité revient en filigrane dans toutes les concertations thématiques coordonnées par le Service. Le mouvement vers une marchandisation des services qui incombait traditionnellement aux pouvoirs publics est perçu comme une menace pour la bonne exécution de leurs missions traditionnelles. De nombreux acteurs associatifs mais aussi syndicaux ou mutualistes craignent que les ménages à faibles revenus se voient exclus de toute une série de biens et de services : sera-t-il en effet possible de concilier rentabilité et solidarité ? Les personnes pauvres auront-elles, par exemple, les moyens de faire face à l'augmentation drastique des coûts de l'énergie, pourtant considéré comme un bien de base ?

En outre, la libéralisation de certains secteurs (télécommunications, gaz et électricité...) contribue à fragiliser la situation de citoyens déjà fort précarisés : ils doivent faire un choix parmi différents fournisseurs de services, dans un contexte où l'information est à la fois complexe à obtenir et à comprendre. C'est la raison pour laquelle les associations de défense des consommateurs et des associations rassemblant des personnes pauvres demandent que des garde-fous soient mis en place de manière à protéger les désormais 'clients' d'une transmission déficiente de l'information et de techniques de vente agressives.

La privatisation de certains secteurs vitaux (énergie) ou la transformation du marché dans d'autres qui le sont tout autant (logement) appelle ainsi à la création de nouveaux outils de régulation. Certains sont déjà mis en place, comme la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), mais nécessiteraient éventuellement d'être renforcés, d'autres restent à instaurer, comme par exemple les mesures fiscales ayant pour but d'encadrer les loyers privés.

Par ailleurs, dans certains domaines, émerge la demande claire d'une plus grande intervention de l'Etat. En matière de logement social, par exemple, la Belgique reste à la traîne par rapport à nombre de ses voisins européens. Les trois Régions manquent cruellement de logements à bas loyers, les ménages à faibles revenus sont donc soumis aux fluctuations des prix du marché.

Enfin, les concertations révèlent des demandes de changement dans l'organisation de certains

services au public, comme les CPAS ou les services de l'aide à la jeunesse. Il s'agit de faire en sorte que leur organisation prenne mieux en compte le point de vue et la réalité de leurs usagers, des populations très fragilisées qui souffrent de conditions de vie particulièrement difficiles. L'accessibilité de ces services apparaît dans ce cadre comme un enjeu crucial.

En définitive, au-delà de la question des services publics, c'est celle du rôle de l'Etat qui se pose. Quelles sont ses prérogatives, pour qui et comment ? Les associations actives dans la lutte contre la pauvreté insistent sur le rôle de la puissance publique comme régulateur du marché. « La redistribution passe aussi par le maintien de services publics de qualité accessibles à tous: promouvoir l'accès aux logements sociaux, à des transports publics efficaces, à des services de garde d'enfants sont autant de manières de favoriser l'accès à l'emploi de tous y compris les personnes défavorisées. Grâce aux services publics c'est une partie de l'économie qui est 'socialisée', disent les associations, qui entendent par 'socialisation', la mise au bénéfice de la collectivité et non la priorité accordée au profit.<sup>2</sup>»

Si la nécessité d'une gestion rigoureuse d'institutions financées grâce aux deniers publics apparaît fort légitime, elle ne doit cependant pas se faire au détriment de l'équité et de la redistribution, missions pour lesquelles les services publics ont été développés. Il semble que ce soient les populations les plus fragiles qui ressentent le plus cruellement les effets du recul de l'Etat et des mouvements de privatisation en cours depuis 3 décennies. « Les pauvres sont les victimes de cette impuissance face au marché ; celui-ci est un ordre de régulation qui ne prend pas en compte les besoins non solvables, ni le prix des ressources humaines qui ne sont plus associées à la production des richesses<sup>3</sup>. » L'affaiblissement des services publics risque donc de renforcer l'inégalité et de générer de nouvelles exclusions.

---

2 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté*, juin 2001, p. 182.

3 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et des Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p.400.

# LES ÉCARTS DE CONDUITE DANS LE DOMAINE DU DROIT AU LOGEMENT. CONSIDÉRATIONS SUR LE LOGEMENT DIX ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD DE COOPÉRATION RELATIF À LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ\*

---

LUC GOOSSENS

---

## \_ DES PAROLES PLUTÔT QUE DES ACTES

Nous nous proposons d'analyser les grandes lignes des évolutions en matière de logement et de politique du logement, depuis que dans ce secteur politique aussi, les grands principes d'une politique du logement sensible à la question de la pauvreté ont été fixés. Le fil rouge de notre argumentation est le constat qu'une fois encore, le papier se laisse écrire, du moins pour le logement. Sans vouloir douter des intentions louables des personnes à l'initiative du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP), force est aujourd'hui de constater que dans le domaine du logement, cet ouvrage est pratiquement resté lettre morte. Beaucoup plus grave encore, le discours ambiant insinue à tort que les personnes pauvres sont respectées et sont soutenues correctement par les pouvoirs publics dans leurs efforts légitimes pour faire respecter leur droit à un logement convenable et abordable.

### **Le législateur se ménage une porte de sortie**

Voulant explicitement renforcer le signal déjà donné dans la Constitution, le législateur flamand a mentionné encore une fois le droit au logement dans le code du logement flamand il y a environ dix ans. Ce faisant, le parlement flamand a jeté les fondements virtuels d'une politique du logement pouvant répondre aux besoins des habitants de Flandre. Ces besoins étaient et sont bien connus depuis des années déjà : «toutes» les études que les instances politiques nous ont commandées sur le logement concluent que parmi les septante-cinq pour cent de propriétaires environ, la majorité a un logement correct à très confortable, et même spacieux comparé aux normes internationales. Ce résultat très convenable a été obtenu grâce aux abondants incitants distribués en permanence, depuis plus de cent ans, sous des formes diverses, par les pouvoirs publics pour favoriser l'accès

---

\* Texte traduit du néerlandais.

individuel à la propriété. On peut toutefois se demander si ce traitement généreux du segment le plus fort de notre population peut justifier le fait que pendant toute la période de l'après-guerre, les habitants les plus vulnérables ont dû systématiquement se contenter des miettes.

Pas étonnant dès lors que malgré la ferme résolution du parlement flamand, rien n'avance dans le dossier des personnes aux revenus les plus bas. Lors de la prise de décisions dans le cadre de la préparation du code flamand du logement, il était apparu que dans la commission sur le code du logement, la majorité nécessaire pour inscrire le droit au logement en tant qu'obligation de résultat n'était pas atteinte. Il a dès lors été inscrit comme une obligation de moyens, qui ne permet pas d'évaluer l'action des pouvoirs publics. En effet, cette option permettait d'investir en permanence dans l'accès à la propriété de façon très unilatérale, à savoir en faveur de la catégorie la plus forte de la population. D'ailleurs, mentionnons tout d'abord que la majorité des incitants publics pour l'accès à la propriété sont de nature fiscale et sont octroyés par le fédéral. En outre, il est clair que les régions ont peu de prise sur le marché locatif privé : contrairement aux autorités fédérales, elles n'ont pas de compétences en matière de fiscalité, de régulation des loyers ou de modification des termes contractuels. Comme elles peuvent uniquement influencer les normes de qualité, elles n'ont pas la possibilité de mener une politique qualité – prix efficace. Or une telle politique est nécessaire pour inciter les bailleurs à proposer des logements convenables uniquement et, en l'attente d'une offre généralisée de meilleure qualité, à proposer les logements de moindre qualité à des loyers correspondants (c'est-à-dire bas et donc plus abordables).

Une question se pose toutefois : «les autorités flamandes aspirent-elles à avoir plus de compétences sur le marché locatif privé ?» En effet, les gouvernements seraient alors obligés de dégager des moyens considérables (moyens supplémentaires ou investis ailleurs) pour assainir la part du marché immobilier la plus problématique. On peut se demander si cette volonté politique existe. En effet, depuis des années déjà, tous les programmes politiques sans exception s'adressent à la classe moyenne, électoralement plus rentable.

### **D'une volonté politique corrigée à un discours politique hypocrite**

En exagérant un peu, du point de vue de la lutte contre la pauvreté, nous pourrions qualifier les années 90 de période de 'réparation'. Mue par une préoccupation louable, la Fondation Roi Baudouin a plaidé pour que l'on accorde davantage d'attention aux personnes vivant dans la pauvreté. Le Premier ministre de l'époque, Jean-Luc Dehaene, a alors demandé que soit élaboré un Rapport Général sur la Pauvreté. Cela a favorisé un examen de conscience collectif dont les résultats ont été compilés dans un rapport volumineux, le Rapport Général sur la Pauvreté, en 1994. Il était aussi prévu d'examiner les avancées à intervalles réguliers et de convertir les adaptations nécessaires en décisions politiques. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ferait désormais systématiquement l'objet d'attention et le niveau de vie des citoyens les plus faibles serait *progressivement* rehaussé. En ce qui concerne le logement, le vice ministre-Président flamand et ministre du Logement, Norbert De Batselier, était en fait un précurseur en ce qui concerne la politique de lutte contre la pauvreté. En effet, en 1993, il a jeté les bases du futur code du logement flamand.

Dans la foulée du RGP, Norbert De Batselier fut le garant d'une panoplie significative d'initiatives en

Flandre. Il a créé la commission dite «du code du logement», a lancé le projet Domus Flandria, un programme de construction de logements supplémentaires (somme toute limité vu les besoins énormes) et a donné son accord pour l'agrément (au départ uniquement) expérimental de la plate-forme de concertation flamande pour la défense des intérêts des locataires (VOB), un signal plus symbolique indiquant que les habitants faibles devaient désormais être pris davantage au sérieux.

### **D'un discours socialement inspiré à la discrimination via une 'belle façade'**

Comme nous l'avons dit, les gouvernements flamands des années 90 ont effectué un revirement fondamental et positif après la «politique» de crise menée pendant les années 70 et 80, qui avaient été catastrophiques pour le logement. Après Norbert de Batselier et Leo Peeters, nous entrons dans une ère libérale par excellence. L'accès à la propriété fait l'objet d'une préférence marquée et généralisée, dans les fractions politiques qui ne sont pas directement libérales aussi d'ailleurs. La propriété immobilière occupe la première place dans *tous* les programmes des partis politiques flamands sans exception, donc aussi dans ceux de SP.a et Groen! (De Decker e.a.: 2007).

D'ailleurs, dans les faits, les personnes ayant davantage de moyens financiers bénéficient, pendant une longue période, d'aides diverses - pas uniquement directes - considérables, pour devenir propriétaires : avantages fiscaux ; emprunts bon marché dits emprunts sociaux, logements sociaux à vendre ... Mais une fois devenues propriétaires aussi, elles continuent à bénéficier de l'intervention des pouvoirs publics à tous les niveaux pour l'entretien, l'amélioration et la rénovation de leur habitation : primes à la rénovation, primes à la réhabilitation, primes pour des travaux permettant de réaliser des économies d'énergie, assurance 'logement garanti' (uniquement pour les propriétaires !) etc.

Rappelons qu'il ne s'agit bien sûr pas pour nous de critiquer l'accès à la propriété et la propriété en tant que tels. Ce qui nous dérange par contre, c'est que les efforts unilatéraux des pouvoirs publics en faveur de la classe moyenne hypothèquent systématiquement - directement ou indirectement - le droit au logement pour les catégories sociales les plus faibles.

Directement parce qu'une part restreinte des moyens disponibles est réservée au secteur locatif. Les conséquences sont les suivantes : d'une part, le marché des logements sociaux à louer est très limité (à peine 5,5% du marché immobilier) et, d'autre part, le marché locatif privé compte énormément de logements de moindre qualité proposés à des prix proportionnellement trop élevés.

Indirectement aussi, les efforts des pouvoirs publics pour une amélioration de l'habitat lèsent les personnes les plus faibles. Certes, personne ne contestera que l'actuelle prime flamande à la rénovation est généreuse<sup>1</sup>. Mais les locataires ne sont pas concernés et les propriétaires modestes voient la prime (maximale) leur échapper parce qu'ils ne peuvent pas préfinancer eux-mêmes le montant (intégral) requis. De même, les personnes à revenu modeste peuvent rarement bénéficier de l'aide - généreuse cette fois encore - octroyée par les pouvoirs publics pour des travaux permettant

1 Toute personne effectuant des travaux de rénovation dans son propre logement pour un montant de 30.000 euros a droit à une prime à la rénovation de 10.000 euros.

de réaliser des économies d'énergie. La conclusion est claire : ce sont précisément les personnes aux revenus les plus modestes qui doivent se contenter des conditions de logements les plus mauvaises et sont systématiquement privées de l'aide des pouvoirs publics. Disposant d'un faible revenu, elles sont par conséquent condamnées à continuer à habiter dans des logements peu confortables, insalubres, mal isolés (sur le marché privé) pour lesquels elles paient des loyers trop élevés et des factures énergétiques excessives.

Trois autres aspects au moins aggravent le sort des personnes à revenu modeste sur le marché privé surtout, mais pas exclusivement. Primo nous constatons que dans le secteur locatif, le rapport de forces est à beaucoup d'égards défavorable aux plus faibles dès qu'ils se portent candidats à la location d'un logement (Bernard : 2008 ; N.<sup>20</sup> : 2007 ; N. : 2008 ; Tegenbos: 2008-2; Verhoest : 2008). Mais même une fois locataires, ils doivent contourner bon nombre d'écueils : refus du propriétaire d'effectuer des réparations nécessaires, différends à propos de la garantie locative à la fin de la période de location, facturations de frais 'généraux' qui manquent de transparence et sont contestables etc.

Secundo la sécurité de logement du locataire, sur le marché privé surtout<sup>3</sup>, est beaucoup moins grande que celle du propriétaire. Comme selon la législation belge, les droits des propriétaires (bailleurs) sont par tradition profondément respectés, chaque locataire doit en tout cas en principe être constamment préparé à une éventuelle résiliation imprévue du bail (avec dédommagement). Nous devons à nouveau constater que jusqu'à récemment<sup>4</sup>, le législateur privait même le locataire du droit à la sécurité de logement, par comparaison avec les propriétaires occupants devant rembourser un emprunt hypothécaire. En effet, ces derniers peuvent souscrire une assurance 'logement garanti', ce qui, jusqu'à nouvel ordre, n'est pas le cas pour les locataires. Pourtant, eux aussi peuvent être victimes d'une maladie ou du chômage et se retrouver par conséquent confrontés à des problèmes de paiement pendant un certain temps. Michèle Hostekint (SP.a) a récemment plaidé pour qu'une solution soit rapidement trouvée en matière d'assurance logement et que les locataires puissent en bénéficier aussi (N. : 2008 – 2).

La légèreté avec laquelle les dossiers relatifs aux moyens financiers des non propriétaires sont traités, par exemple quand il s'agit d'octroyer des allocations-loyers montre d'ailleurs aussi le peu d'intérêt accordé à la destinée des locataires. Le Steunpunt 'Ruimte en Wonen' l'a entre temps fait remarquer dans trois rapports publiés récemment (Haffner & Heylen : 2008-1; Haffner & Heylen : 2008-2; Heylen & Haffner : 2008; Heylen e.a. : 2008).

Tertio nous constatons que les personnes vulnérables, surtout les locataires, sont assez facilement accablées de toutes sortes de reproches injustes. Cela commence en fait déjà avec le plaidoyer pour la mixité sociale (de type 'slogan') qui suggère implicitement que les personnes à bas revenu,

---

2 N.D.T. : le N. précédant la date dans une référence bibliographique indique qu'il s'agit d'un document sans auteur connu.

3 Depuis peu, la sécurité de logement presque légendaire des locataires de logements sociaux est aussi attaquée.

4 En l'absence d'offres financièrement abordables, le ministre flamand du Logement, Marino Keulen, a récemment décidé de ne temporairement plus proposer d'assurance 'logement garanti' (Belga & LV : 2008). Toutefois, tant le ministre fédéral de la Justice, Jo Vandeurzen (CD& V), (Tegenbos G. : 2008) que le vice-ministre président, Franck Vandebroucke (SP.a) (Winkelmanns : 2008) souhaitent que le gouvernement flamand trouve une solution de rechange pour l'assurance logement garanti. "Si pour la formule actuelle il n'y a qu'un seul candidat (Ethias), le gouvernement flamand doit faire preuve de créativité et trouver d'autres formules pouvant susciter l'intérêt du marché" a déclaré Jo Vandeurzen.

surtout celles sans emploi, ne sont pas soigneuses, ont des loyers impayés, se rendent coupables de vandalisme et de tapage, ne sont pas très intelligentes non plus, ne sont pas vraiment capables de communiquer etc. Ces conceptions valent immédiatement pour les étrangers surtout. Les responsables politiques ne se demandent-ils donc jamais s'ils mettent tout en œuvre pour faire passer leurs messages de manière compréhensible, cohérente, conséquente, dans le respect de leurs 'clients' etc. ? Prennent-ils d'ailleurs «leurs» habitants au sérieux ? Les impliquent-ils dans la politique ? Leur confient-ils de vraies responsabilités concernant la gestion de «leur» société, leur quartier, leur complexe de logements ? (Goossens : 1997 ; 2004) ?

C'est peut-être précisément là, dans cette approche 'préventive' qu'il faut chercher la clé pouvant aider à résoudre certains problèmes de cohabitation au lieu d'opter en premier lieu pour une approche 'curative' consistant à miser sur les miracles produits par le développement communautaire (malgré tout mon respect pour lui). Ou encore d'attendre 'le salut' de l'envoi de 30% de travailleurs dans des complexes de logements sociaux<sup>5</sup>.

## **\_ ON DEMANDE UN NOUVEAU BATS<sup>6</sup>**

Les détracteurs du code flamand du logement se verront inmanquablement opposer les arguments suivants : le gouvernement flamand investit actuellement des sommes colossales dans les logements sociaux, il va doubler le crédit d'investissement, le montant des allocations-loyers a déjà été triplé (Keulen : 2008 – 1). Ou bien : nous allons construire 45.000 logements sociaux supplémentaires d'ici à 2020 (Keulen : 2008 – 2). Ou encore : le gouvernement flamand est déjà arrivé à un accord de principe quant à l'élaboration d'une politique foncière et du logement à part entière...

Balivernes ! En l'absence d'une politique du *logement* de bonne qualité, l'accessibilité financière est plus que jamais un problème : mais où est donc la politique flamande d'aide au logement très concrète et très ambitieuse ? Quand ces Excellences régionales et fédérales se décideront-elles à accorder leurs violons pour harmoniser la politique du logement et la politique énergétique dans l'intérêt des 'petites gens' ? Qui, en tant que ministre du Logement, osera procéder à la comparaison correcte de la réglementation sur l'allocation-loyer flamande et la néerlandaise par exemple, tout en regardant droit dans les yeux les bénéficiaires du revenu d'intégration ou les mères seules ? Compte tenu de tout cela, qui croira encore les hommes politiques qui promettent (alors que les élections de juin 2009 se préparent) 45.000 logements sociaux d'ici à 2020 ? Bien entendu, le comble n'est vraiment atteint que quand '*le plus grand bâtisseur de Flandre*' (sic) fait part de ses ambitions alors qu'un peu avant, l'ACW (fédération des organisations syndicales chrétiennes) avait signalé qu'au cours des vingt prochaines années, la Flandre aurait besoin de pas moins de 200.000 nouveaux logements (Demeulemeester : 2008).

Si on considère la situation dans son ensemble, la conclusion est évidente : tant dans l'intérêt de ses

5 Pour un modèle constructif plein d'avenir, voir entre autres le projet 'Accompagnement en matière de logement' de la 'Corporatie Woningbelang' à Valkenswaard (Pays-Bas) : «L'objectif de l'accompagnement en matière de logement est en premier lieu d'éviter l'expulsion pour cause de loyer impayé ou de nuisance» explique le directeur de la Corporation, Rob Möhlmaann. «Si cela ne réussit pas, l'intéressé doit recevoir l'aide appropriée (...) L'expulsion a pu être évitée pour quatre personnes sur les huit bénéficiant d'un accompagnement». (N. : 2008)

6 N.D.T : Bats est l'abréviation amicale de Norbert De Batselier, ancien ministre flamand du Logement, dont il a été question ci-avant.

habitants les plus faibles que dans son propre intérêt bien compris, la Flandre a besoin d'urgence d'un plan du logement ambitieux, donc à grande échelle dans ce cas-ci et, par conséquent, pluriannuel et pluridimensionnel. Comme les années à venir ne s'annoncent pas vraiment roses, on peut craindre que dans la riche Flandre, un nombre croissant de personnes soient de moins en moins en mesure de faire valoir elles-mêmes leur droit au logement. Cette situation, peu enviable pour les personnes directement concernées, hypothèque en outre en même temps la prospérité de la Flandre. En effet, habiter dans de mauvaises conditions coûte non seulement incontestablement cher (frais médicaux évitables, coût économique des absences pour maladie, factures énergétiques élevées et pollution de l'environnement...) mais hypothèque en outre les résultats scolaires et, à terme, la qualification des jeunes dont nous avons vraiment besoin sur le marché du travail. Des économistes ont récemment plaidé à plusieurs reprises pour qu'une politique d'infrastructures bien pensée soit menée afin combattre la crise actuelle (KDR : 2008-1 & 2008-2). Le vice-ministre-président flamand, Franck Vandenbroucke, l'a d'ailleurs bien compris : «*Quand ça va mal, les pouvoirs publics peuvent dépenser plus dit-on. Ce n'est pas tout à fait exact. Dans pareille situation, les pouvoirs publics peuvent et doivent investir davantage ! Tel est LE message de l'économiste John Keynes*». (Tegenbos : 2008-1).

La conclusion générale est évidente : *il est indispensable de procéder d'urgence à une révision approfondie des bases du code flamand du logement, en faveur des ménages les plus vulnérables et les plus précaires*. Certainement maintenant que nous pouvons supposer que le secteur locatif privé *risque* aussi de se retrouver dans des mains régionales, lisez 'flamandes' : «*Le Service [N.D.T. : de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale], les associations de locataires et de lutte contre la pauvreté demandent d'apporter une série de modifications à la loi [N.D.T. : sur les baux à loyer] mais elles confirment que le ministre fédéral de la Justice, Jo Vandeurzen (CD&V) ne semble pas enclin à modifier cette loi car cette compétence sera 'peut-être' transférée du Fédéral aux états fédérés*» (Tegenbos : 2008-2). Cette piste ne s'imposera que si un poids lourd de la politique ayant des titres de noblesse sociaux s'engage en sa faveur, soutenu par un parti historiquement impliqué dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Que celui qui se sent appeler à jouer ce rôle le fasse. Dix ans plus tard, cela pourrait être l'occasion de conclure un nouvel accord de coopération, plus sérieux, pour *'donner un coup de fouet' à la lutte contre la pauvreté* cette fois.

## **Bibliographie**

- *N.D.T. : pour rappel, le N. précédant la date dans une référence bibliographique indique qu'il s'agit d'un document sans auteur connu.*
- Belga & LV (2008) Woonverzekering voor huurders blijkt te duur, in: *De Morgen*, 10.10.2008, 8.
- Bernard, Nicolas (2008) *Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social)*, in: Bayart, C.; Sottiaux, S. & van Drooghenbroeck, S. (2008) *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Brugge.
- De Decker, P.; Goossens L. & Pannecoucke, I. (2007) *Wonen en woonbeleid in Vlaanderen: welvaartswig of welvaartsweg? Voorbij de federale, regionale en lokale variaties op een unitaire middenklassenmelodie*, in: B. Hubeau & Goossens, L. (eds.), (2007) *Behoorlijk Wonen. Een lokale wegwijzer*, Brugge: Vanden Broele.
- Demeulemeester, Ann (2008) *Fris geluid in de ruimte*, <http://www.acw.be/content/view/1271/405/>

, gelezen op 29.10.2008.

- Goossens, L. (1997) De slinger der selectiviteit. De onzekere lotgevallen van de doelgroepen van het woonbeleid in België, in: Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (1997) *Bouwstenen van een sociaal woonbeleid (1945-1995)*. Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Brussel, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, 2 vol.
- Goossens, L. (2004) De kleinburgerlijke participatie voorbij? Snelle schets van een scharnierscenario, in: *TerZake: Praktijkblad voor lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, (6), 16-19.
- Haffner, M. & Heylen, K. (2008-1). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
- Haffner, M. & Heylen, K. (2008-2). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
- Heylen, K. & Haffner, M. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 54.
- Heylen, K. & Winters, S. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen voor starters op de woningmarkt. Bijkomende gegevens op basis van de Woonsurvey 2005*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 48.
- KDR (2008-1) 'Afglijden infrastructuur is zorgwekkend', in: *De Standaard*, 09.10.2008.
- KDR (2008-2) 'Begrotingsoverschot van 0,3 procent is niet haalbaar', in: *De Standaard*, 10.10.2008.
- Keulen, M. (2008-1) "Overheid investeert massaal in huurders", in: *VRT Nieuws*, [www.deredactie.be/cm/de.redactie/binnenland/08.06.29\\_betaling](http://www.deredactie.be/cm/de.redactie/binnenland/08.06.29_betaling) .
- Keulen, M. (2008-2) Waarom ik de grootste bouwheer van Vlaanderen wil blijven, in: *De Morgen*, 11.10.2008, 23.
- N. (1994) *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Diensten van de eerste Minister, 208-293; Existe aussi en français : *Rapport Général sur la Pauvreté*.
- N. (2007) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt: hoe kan je reageren?* Brussel: Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding, 20. Existe aussi en français : *La discrimination au logement. Comment réagir ?* Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- N. (2008) *Woonbegeleiding voorkomt huisuitzetting*, in: [Aedesnet.nl](http://Aedesnet.nl), 20.10.2008.
- N. (2008-1) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt. Hoe kan je het vermijden? Praktische tips*, Brussel: Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 10.2008, 19. Existe aussi en français : *La discrimination au logement. Comment l'éviter ? Informations pratiques*. Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- N. (2008-2) Dringend: reanimatie en uitbreiding woongarantieverzekering, in: *SP.a Nieuws*, 09.10.2008.
- Tegenbos, Guy (2008) Vlaams budget 2009 hertekenen, in: *De Standaard*, 22.10.2008, 8.
- Tegenbos, Guy (2008-1) Federaal sparen, maar deelstaten laten investeren, in: *De Standaard*, 13.10.2008.
- Tegenbos, Guy (2008-2) Huurwaarborg verpakt als levensverzekering, in: *De Standaard*, 29.10.2008, E10.
- Verhoest, Filip (2008) Verhuurders strijden mee tegen discriminatie, in: *De Standaard*, 04.10.2008, 10.
- Winckelmans, Wim (2008) Wetstraat bereidt recessie voor, in: *De Standaard*, 20.10.2008, 3.

# LA PLACE DE L'USAGER DANS LES CPAS : UN DÉFI

---

GENEVIÈVE LACROIX EN COLLABORATION AVEC PATRICIA SCHMITZ

---

Ils sont une trentaine à avoir organisé un voyage à l'étranger. Le groupe se réunit depuis plusieurs mois et rassemble des personnes vivant en situation de précarité. Depuis une année, ils « cagnotent » en vue de cet improbable voyage, travaillant ensemble l'angoisse de l'inconnu, la peur du déracinement, se préparant en douce à la cohabitation pendant plusieurs semaines en terre inconnue.

Courageusement, ils étaient quelques-uns à venir présenter leur projet devant le comité d'accueil chargé de statuer sur les projets proposés et gagner ainsi les faveurs des représentants institutionnels qui le composent et remettent un avis en vue de l'obtention d'une partie des fonds nécessaires. Ensuite, cet avis devra encore être avalisé par l'instance décisionnelle du centre public d'action sociale puisque le budget est alloué sur fonds propres.

## \_ UNE AVANCÉE TIMIDE

Cet exemple montre que ces dernières années, financées pour beaucoup d'entre elles par le fédéral via le budget annuel portant des mesures de promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale, des initiatives institutionnelles pour valoriser la participation des usagers voient le jour. Complémentairement à ce subsidie, certains CPAS consacrent d'ailleurs des montants relativement importants de leurs budgets annuels afin de développer des actions ou des partenariats avec des dispositifs dont les projets visent à susciter la participation de leurs utilisateurs.

Ainsi, le CPAS de Charleroi consacre chaque année un montant de 30 000€ afin de soutenir des initiatives à vocation sociale, culturelle ou sportive portées par des groupes d'utilisateurs de services sociaux, des groupes d'habitants, etc. Les budgets alloués sont gérés par les participants qui en assument la responsabilité.

Mais il existe aussi d'autres formes de sollicitation à participer. Ainsi, la mise sur pied de groupes de paroles à destination des utilisateurs des services sociaux, ainsi que de groupes de réflexion de professionnels vise à mettre en lumière des témoignages soit de personnes vivant dans la précarité confrontées à la surdité des institutions ou des dispositifs d'aide, soit de travailleurs sociaux confrontés aux raideurs bureaucratiques.

De ces témoignages, il ressort notamment que certaines politiques sociales sont source d'obstacles. Parce qu'elles sont élaborées en dehors des acteurs qui en sont soit les destinataires soit les opérateurs et donc inadaptées aux réalités de terrain, elles deviennent des problèmes à résoudre plutôt que des solutions aux réalités qu'elles sont censées prendre en compte. Nous citerons en exemple les effets désastreux de la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs tant sur les bénéficiaires de la mesure que sur des institutions telles que les CPAS notamment.

## **\_ PARTICIPATION ET AIDE SOCIALE : UN COUPLE PROBLÉMATIQUE**

Sans vouloir jouer les mauvais esprits, nous ne résisterons cependant pas à la tentation de déplier ce concept de « Participation » et de relativiser un peu l'angélisme ambiant.

Le Petit Robert définit la participation comme « la complicité, la connivence, la contribution en ce qu'elle permet un droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devaient en subir la loi, le règlement ». Selon cette définition, la participation ne peut dès lors être que relative. Elle n'est pas un donné, une fois pour toutes : elle est le résultat de la mise en œuvre d'un processus démocratique.

Notre question est donc de savoir si un centre public d'action sociale, de par ses missions et la nature même de sa structure, peut accueillir en son sein un processus participatif, et si oui, à quelles conditions ?

En ce qui concerne leurs missions, les CPAS sont traversés nous semble-t-il, par des logiques qui s'entrechoquent. A partir de 1993<sup>1</sup>, les évolutions successives de la législation en matière d'aide sociale vont enraciner le bénéficiaire comme sujet de droit en même temps qu'elles vont tendre à valoriser la responsabilité de ce dernier en le voulant partenaire de son projet individualisé d'intégration sociale. Il devient un partenaire responsable et autonome : les victimes de l'exclusion sont des citoyens autonomes dotés désormais de moyens. Cette volonté est confirmée et renforcée dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : le droit à un revenu minimum (minimex) se transforme en droit à l'intégration sociale. Vaste projet s'il en est puisqu'il confère à l'individu un statut de partenaire dans la construction de son parcours d'insertion, principalement axée sur la dimension professionnelle. Sa capacité à coopérer et à participer devient un critère d'évaluation prépondérant.

Nous ne reviendrons pas sur les nombreuses critiques qui furent à l'époque émises à l'encontre d'une législation qui tendait à faire porter de manière un peu trop appuyée la responsabilité de son intégration sur l'individu. Si nombre de ces critiques étaient et restent fondées, la loi concernant le droit à l'intégration sociale nuance toutefois cette responsabilité individuelle en imposant aux CPAS certaines obligations, si pas de résultats en tout cas de moyens. En effet, ils doivent s'engager à tout mettre en œuvre en vue de l'intégration de la personne, même si, dans l'esprit de la loi, cette intégration est essentiellement restreinte à sa dimension socioprofessionnelle. Ce bémol signalé, il n'en demeure pas

---

1 Onckelinx, L. (mars 1993). *Programme d'urgence pour une société plus solidaire*.

moins une inégalité fondamentale entre le demandeur d'aide et l'institution, bailleur de fonds.

La dépendance existant entre le demandeur et le dispensateur de l'aide rend improbable un réel processus de participation puisque qu'il n'y a pas d'égalité de contribution pour l'ensemble des acteurs concernés et le droit de regard du demandeur sur les modalités d'application des réglementations (ne parlons même pas de leur élaboration !) est, nous semble-t-il, tout relatif. Le projet individuel d'intégration sociale fait peser plus lourdement la charge de la contribution du côté du bénéficiaire que du travailleur ou de l'institution rarement évalués au terme du projet. Nous pensons donc que dans ce cas, la démarche participative relève plus d'une activation obligatoire, d'une contrepartie pas toujours librement consentie dans ces rapports de force ancrés dans des situations de besoins vitaux à satisfaire.

Cela nous amène à penser que le CPAS n'est pas le lieu où la participation peut se déployer. S'il y a connivence parfois entre le demandeur d'aide et le travailleur social, on peut difficilement parler de libre discussion ou de droit de regard lorsque les acteurs sont aussi inégaux devant les enjeux de la relation.

Dans le projet individualisé d'intégration sociale, la participation relève davantage d'une injonction. Et celle-ci tend à rendre doublement responsable l'individu de sa situation et repousse dans l'ombre les responsabilités collectives et politiques des situations de précarité et d'exclusions sociales. C'est pourquoi, il nous semble essentiel de faire preuve de grande prudence et de rappeler que la participation en matière de lutte contre la précarité est à « consommer avec modération » dans le cadre de l'octroi de l'aide sociale.

Par ailleurs, si l'on observe une volonté de davantage considérer le demandeur d'aide comme sujet de droits, la mise en œuvre de ceux-ci est allée de pair avec une complexification plus grande des procédures et nous assistons aujourd'hui à une déperdition des réalités existentielles au profit d'une catégorisation des situations et donc des acteurs.

Les outils nécessaires à la mise en œuvre de la loi et au fonctionnement de l'administration sont peu propices à saisir d'autres données que celles utiles à « faire tourner » la machine. Les missions qui incombent aujourd'hui aux travailleurs sociaux relèvent essentiellement de la vérification des conditions d'accès aux droits selon des catégories sociales prédéfinies légalement et administrativement. Les travailleurs sociaux expriment d'ailleurs régulièrement leurs difficultés de plus en plus grandes à saisir les réalités existentielles des personnes, et lorsqu'ils peuvent le faire, à ne pas disposer de lieux où en témoigner.

Nous pourrions voir, dans l'émergence et la multiplication de différents lieux d'expression de trajectoires de vie ou de témoignages sur le vécu des personnes aidées ou en situation de précarité, une manière de combler ces lacunes. Néanmoins, qu'ils soient organisés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution, ces lieux où les personnes (usagers et travailleurs) peuvent « se dire », « s'exposer » restent fondamentalement des lieux clos, institutionnalisés, insérés dans un dédale organisationnel et bureaucratique, pour permettre de venir rompre, sans trop de

vagues, les silences du quotidien, l'invisibilité des situations singulières.

Il ne s'agit pas pourtant d'invalider ces expériences ou ces initiatives car le changement surgit souvent des interstices ! Mais au regard d'une définition plus formelle de la participation, ces lieux sont davantage « anecdotiques » et ne constituent pas à proprement parler un processus participatif dans le sens de permettre la contribution des personnes à la chose publique et plus précisément d'influer sur la définition de la politique sociale menée par le CPAS et les fonctionnements d'une institution dont ils dépendent par ailleurs de manière vitale.

La transformation des centres publics d'aide sociale en centres publics d'action sociale est un changement d'appellation qui ne suffit pas en soi à transformer la relation au demandeur d'aide. Celle-ci, si elle doit être faite de respect, de reconnaissance des compétences de la personne, de là où elle en est, relève d'une posture professionnelle et non d'une option politique. La loi continue d'inscrire la dimension individuelle de l'aide par l'examen des situations au cas par cas. Les états de besoins sont analysés de manière particulière par des enquêtes sociales individuelles. Les lieux institutionnels, organisés autour des procédures de mise en œuvre du droit individuel, sont des lieux saturés, fermés à l'imprévisibilité et sont peu enclins à l'émergence d'actions collectives, qu'elles émanent des bénéficiaires ou des professionnels.

Le carcan légal et réglementaire qui organise les missions et le fonctionnement des CPAS rend problématique la mise en œuvre de l'action sociale en tant qu'action collective axée sur la participation des usagers. Nous voyons ainsi en quoi la structure organisationnelle des Centres, toujours en tension entre bureaucratie et professionnalité rend la participation problématique.

## **\_ UNE PRISE DE RISQUE INSTITUTIONNELLE**

Malgré les contraintes qui sont les leurs, nous constatons pourtant, comme nous l'avons dit plus haut, une volonté de certains CPAS de développer une politique participative par le soutien apporté à des initiatives telles que les espaces citoyens, les coordinations sociales, les commissions consultatives, le vote de budgets spécifiques consacrés à des actions de ce type, etc. Il s'agit souvent, dans ce type d'initiatives, d'une participation encadrée, organisée par et avec des professionnels et celle-ci peut s'apparenter alors davantage à une méthode de travail social mis en œuvre dans des dispositifs majoritairement subsidiés par les pouvoirs publics (dont les CPAS). La manière dont cette méthode sera pensée et appliquée est forcément en partie déterminée par la conception qu'en ont ces pouvoirs publics subsidiants et l'objectif qu'ils assignent à ces initiatives. Souvent, il s'agit davantage d'œuvrer à l'autonomisation individuelle des personnes par la structuration de leur temps et de leurs activités qu'à leur engagement collectif comme mode d'exercice de la citoyenneté et mode de revendication de droits fondamentaux (le logement, le travail, la santé, etc.) consacrés par les conventions internationales et la Constitution belge. *In fine*, la participation, promue et soutenue par les politiques publiques, ne favorise pas nécessairement l'accès à ces droits. Dans une logique au cœur de l'Etat social actif, elle risque de s'apparenter moins à un outil d'émancipation sociale qu'à une injonction faite aux « pauvres » de « s'activer ».

Or, le processus participatif, en tant qu'outil de l'exercice de la démocratie, a pour enjeu de re-questionner fondamentalement les positions des acteurs et la nature de leurs transactions. Il est par là même une prise de risque mutuelle improbable, voire impossible, dans une relation d'aide lorsque celle-ci a pour vocation de sortir ses bénéficiaires de l'urgence et des stratégies de survie. C'est pourquoi, cette participation en tant que « la complicité, la connivence, la contribution en ce qu'elle permet un droit de regard, de libre discussion et d'intervention de ceux qui, dans une communauté, devaient en subir la loi, le règlement » ne peut que s'ancrer dans un territoire plus vaste que celui de l'institution CPAS. D'où la nécessité pour les CPAS désireux d'impulser une politique participative d'enraciner leurs actions au cœur des quartiers, de rester étroitement en prise avec leur environnement professionnel et les réalités locales et de s'inscrire dans une dynamique de réseau qui englobe l'ensemble des acteurs sociaux.

En raison des obstacles décrits ci-dessus, nous observons que « l'idéal participatif » gagne timidement les CPAS car ils se trouvent en tension avec des logiques de gouvernance fortement cadenassées et une bureaucratie importante. A cela s'ajoute l'élément budgétaire. Fonctionnant grâce aux subventions publiques de différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional, communal), les CPAS sont soumis à des modes de contrôle multiples et complexes quant à leur gestion des deniers publics. Ce contrôle est évidemment un gage de démocratie, en ce qu'il oblige les institutions publiques à rendre des comptes selon des modalités strictes, même s'il nécessite paradoxalement des procédures qui font de la démocratie un art obscur pour les non initiés.

L'investissement dans les initiatives participatives dépendra dès lors des marges de manœuvre budgétaires des Centres et d'orientation de politiques publiques prise aux différents niveaux de pouvoir.

L'inscription au budget, d'un montant, aussi minime soit-il, destiné à soutenir des initiatives participatives au travers de projets collectifs portés par des citoyens constitue, nous semble-t-il, une avancée intéressante. Ce choix de politique budgétaire équivaut d'une certaine manière à laisser, sinon un chèque en blanc à usage d'initiatives participatives, une carte blanche permettant que naissent au sein de l'institution les prémices d'une autre manière de concevoir l'utilisation des deniers publics qui mette l'accent sur d'autres axes de travail.

Ces projets spécifiques, lorsqu'ils débouchent sur de l'action collective, ont aussi pour effet de transformer les rapports sociaux entre les acteurs en présence. Ce qui constitue, il faut bien le dire, une seconde prise de risque pour l'institution qui ouvre alors un espace où, les procédures administratives ne définissant plus la nature des rapports entre bénéficiaires et travailleurs, une nouvelle modalité d'être ensemble peut venir « trouer » et questionner les règles institutionnelles.

Nous citerons en exemple, l'évaluation collective des projets participatifs soutenus pendant l'année 2007 par le CPAS de Charleroi.

La rencontre réunissant les différents groupes et les travailleurs impliqués avait pour objectif de procéder à une évaluation interactive : outre une présentation de chaque projet à l'ensemble des

participants, nous espérions des échanges amenant chacun à exprimer ses avancées, ses difficultés et à être éventuellement ressources pour les autres.

De ces échanges, ont rapidement émergé des solidarités « chaudes » entre les groupes. Axée au départ sur des préoccupations événementielles, la mise en réseau des projets a débouché sur des préoccupations beaucoup plus larges, touchant au fondement même de l'exclusion, de la précarité et des enjeux politiques de l'action collective.

Nous avons donc pu observer que derrière des avancées individuelles (sortir de chez soi, apprendre à se montrer, à s'exprimer, etc.) peuvent se préparer et se développer des avancées collectives (dire à plusieurs voix pour exister et questionner, construire des solutions ensemble, refuser l'enfermement des catégories sociales et administratives, etc.).

Ainsi, lors de cette rencontre, seront abordées les questions des modalités de sélection et d'attribution des budgets, de même que la composition des comités d'accueil. On a donc assisté à une appropriation progressive des processus et des modalités de gestion de cette part de budget spécifique par les bénéficiaires de la mesure eux-mêmes.

De la même manière, nous avons observé en cours de processus d'évaluation une transformation des territoires visés par les actions participatives : alors que bon nombre de projets visaient des actions événementielles, localisées à un groupe, les échanges ont progressivement amené les participants à élargir leurs horizons respectifs tant en termes de mixité sociale que de territoires (passer de la maison communautaire au quartier, du quartier à la commune, etc.).

Si la mise en œuvre des projets concrets demeure une gageure pour beaucoup, nous comprenons qu'au départ d'un lieu institutionnalisé et d'une structure cadrée aux procédures déterminées se sont développées des dynamiques que nous qualifierions d'inattendues en termes de questionnements des règles établies et des dynamiques institutionnelles en vigueur.

Ce choix budgétaire de soutenir des projets participatifs est en quelque sorte une prise de risque institutionnelle qui a permis « accidentellement » le processus participatif en tant que contribution de tout un chacun à la gestion de la chose publique, en l'espèce la redéfinition des règles d'attribution de ce budget.

En autorisant cet « accident de parcours » en son sein par le biais des budgets participatifs, nous comprenons que faire le choix d'une politique budgétaire donnée est faire un choix de politique sociale car ce choix installe au sein de cette politique les conditions de possibilité d'une démocratie participative, aussi timide soit-elle.

Il reste alors à l'institution d'en assumer pleinement les conséquences qui consistent à tenir compte des interpellations issues de ces collectifs pour que la participation devienne droit de regard réel des destinataires des politiques sociales et non activation individuelle qui masque à peine l'injonction paradoxale qu'elle contient.