

LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS

Introduction

Le RGP¹ a contribué à remettre en cause la conception «classique» de la pauvreté: faible niveau de revenu et de consommation. Il y est reconnu que la vulnérabilité et l'impuissance à exercer ses droits et assumer ses responsabilités constituent des dimensions essentielles de la pauvreté. Aborder la question des droits dans une recherche sur les indicateurs de pauvreté n'est pas un travail facile. Les participants en étaient conscients dès le départ, mais plus ils avançaient dans leur démarche, plus il leur semblait impossible de ne pas aborder cette question, tant elle est fondamentale dans la vie des personnes pauvres.

Le RGP souligne en outre que, si la misère est une atteinte aux droits fondamentaux, la famille constitue un lieu de résistance essentiel. Notre réflexion qui a voulu s'enraciner dans ce que vivent les pauvres a encore souligné cette réalité. Assez naturellement le droit de vivre en famille a été évoqué dans nos travaux. Pourtant nous n'en parlerons pas dans ce chapitre parce que nous n'avons pas eu la possibilité d'approfondir ce thème particulièrement sensible pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. Le temps qui était imparti à cette recherche et la variété des questions à traiter n'ont pas permis de dégager les moyens nécessaires pour aborder un thème aussi difficile. De plus, actuellement et depuis plusieurs années, un groupe de militants essaie d'approfondir cette question en dialogue avec des professionnels du secteur de l'aide à la jeunesse, la direction générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Pour ces diverses raisons, les participants ont choisi de ne pas aborder le droit de vivre en famille dans le rapport final.

«Là où je me suis senti vraiment le plus pauvre, c'est dans la mise en œuvre de mes droits... Je me suis marié en France et je suis remonté en Belgique. Ma femme était enceinte. Moi, je m'étais toujours débrouillé. J'étais avec mon sac à dos sur la route et je me débrouillais. Mais là, je devais créer un avenir pour mon enfant. Cela passait par le minimex qui m'aiderait à voir plus loin. C'est pour ça que je suis revenu en Belgique; c'était en 1989. Pour avoir le minimex, j'avais besoin d'une adresse; je suis allé chez mon frère. La commune a fait une enquête: on est venu faire des tas de mesures chez mon frère et on a dit que je ne pouvais pas rester là parce que c'était trop petit pour deux ménages. Donc on me refuse le minimex ... Je me retrouve comme ça sans rien avec ma femme enceinte de cinq mois. Je suis parti dans un domaine de pêche. On s'est réfugié sous un mobilhome, puis le propriétaire nous a ouvert le mobilhome. Je vais dans une ville voisine où je loue une petite chambre d'hôtel. Je n'y ai jamais mis les pieds; mais j'ai fait cela pour avoir une adresse et de cette manière, j'ai pu avoir un minimex d'isolé. C'était un minimex d'isolé parce que c'était un lieu où ne pouvait pas vivre un ménage. Ensuite j'ai trouvé une petite maison qui était tout à fait insalubre; je la louais, à l'époque, 3000 FB. Là j'ai pu demandé un minimex de chef de ménage. Plus tard, après avoir déménagé plusieurs fois, j'ai voulu bénéficier d'un article 60 pour avoir droit au chômage. Mais la commune où j'étais n'offrait pas d'article 60. Donc j'ai encore déménagé pour aller dans une commune où je pourrais en avoir un. J'ai été à Namur. J'ai quitté la maison que j'occupais alors; c'était une bonne maison salubre. Nous avons deux enfants à ce moment-là et, au début à Namur, nous avons dû vivre dans une caravane. J'ai donc choisi de renoncer à un bon logement pour aller vivre dans un endroit précaire parce que là j'avais

accès à un autre droit. Je reçois mon minimex et immédiatement, je fais une demande d'article 60². Cette demande n'aboutit pas. Je vais pourtant toutes les semaines pour demander s'ils ont quelque chose pour moi. Chaque fois, je reçois la même réponse: «il n'y a rien pour l'instant.» Le trajet aller-retour au CPAS, ça correspondait à un peu moins de quatre euros. Au bout de trois mois, je vais trouver quelqu'un de haut placé au CPAS pour savoir pourquoi ma demande n'avance pas. La personne prend contact avec l'assistante sociale qui dit que, vu que j'ai un problème de boisson, elle n'a pas fait avancer ma demande. La personne du CPAS que j'avais été voir a dit que ce n'était pas un motif et ma demande a été enregistrée. Et en moins de deux semaines, j'avais mon article 60. J'ai travaillé un an et demi en article 60 pour avoir droit au chômage. Ça c'est tout le parcours que j'ai dû faire ... pour avoir quoi? Le droit d'aller pointer!» (un militant)

1. Les droits et la mise en œuvre des droits

La Constitution et toute une série de lois garantissent des droits à l'ensemble des citoyens. Par exemple, le logement est garanti par l'article 23 de la Constitution qui dit: «Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels (...) Ces droits comprennent notamment: (...) 3° le droit à un logement décent. (...)» La Constitution ne définit pas ce que signifie un logement décent, elle ne dit pas non plus comment ce droit doit être mis en œuvre par les autorités du pays. Il existe des indicateurs concernant le logement, ils sont basés par exemple sur la taille du logement (nombre de pièces ou de m² par occupant), l'accès aux commodités (salle de bain, W.C., etc.),

des critères d'insalubrité (traces d'humidité, détérioration des châssis, etc.). De tels indicateurs permettent d'évaluer le nombre de personnes vivant dans des logements précaires ou insalubres. On peut estimer que l'offre des logements sociaux est un moyen de mettre en œuvre le droit à un logement décent. On peut alors évaluer le nombre de logements sociaux mis à disposition de la population, analyser qui bénéficie de cette offre, qui en est exclu, déterminer les délais entre l'introduction d'une demande et l'obtention du logement.

L'éducation est aussi un droit fondamental qui se traduit dans notre pays par l'enseignement obligatoire et gratuit. Dans le chapitre consacré aux aspects financiers, les participants ont déjà traité cette question, notamment le coût de la scolarité. Pour évaluer ce droit à l'éducation, des indicateurs existent. On mesure, par exemple, le niveau d'éducation atteint par les adultes ou le pourcentage de la population de 18 à 24 ans qui n'a pas terminé l'enseignement secondaire et qui n'est plus aux études ou en formation. D'autres indicateurs plus nuancés sont parfois utilisés. Ainsi dans plusieurs pays d'Europe, on mesure le taux de participation à l'enseignement supérieur des jeunes issus de milieux défavorisés (définis soit par l'activité professionnelle du père, soit par le quartier où vit le jeune). L'accès à l'enseignement supérieur est effectivement une question importante. Au cours des travaux du groupe, des militants ont affirmé à plusieurs reprises: *«nos enfants aussi ont le droit à l'enseignement supérieur et le droit d'aller à l'université.»* On sait que les enfants de milieux pauvres ont, dans les faits, moins de chance de réaliser des études supérieures. Il peut cependant être intéressant d'évaluer cette réalité par des indicateurs tels que ceux qui viennent d'être évoqués. Ils permettraient de voir une évolution dans le temps et contribueraient à évaluer d'éventuelles mesures qui seraient prises pour lutter contre ces inégalités. Nous renvoyons aussi pour cette question aux chapitres sur l'emploi et le travail

où le lien entre l'enseignement et l'emploi a été étudié.

Des indicateurs de ce type – qu'ils concernent le logement, l'éducation ou d'autres droits - existent et ils sont certainement utiles. En réalité le groupe de travail n'a pas approfondi cette question et il n'a pas cherché à les critiquer de manière systématique. Il a paru nécessaire d'aborder la question des droits sous un autre angle.

M. Y vit avec sa femme et leur jeune enfant dans la région de Charleroi. Il cherche un logement pour sa famille. Devant impérativement déménager, il cherche activement. Il trouve un logement en périphérie de la ville, qui semble bien convenir à sa famille. Le montant du loyer est de l'ordre de 325 euros par mois. Certaines pièces doivent être remises à neuf; M. Y s'en charge, le propriétaire fournissant les matériaux. Au moment de signer le bail, le propriétaire demande que la garantie de trois mois exigée lui soit versée en liquide directement, alors que M. Y souhaitait passer par une garantie bancaire, ainsi que le prévoit la loi. Comme il est très pressé de pouvoir entrer dans le logement, il accepte les conditions du propriétaire. Très vite, il s'avère que le logement est humide: des pans de mur sont rongés d'humidité, des champignons apparaissent. Cette situation a des répercussions sur la santé de l'enfant qui souffre des bronches. A plusieurs reprises, celui-ci doit être hospitalisé. M. Y essaie d'obtenir du propriétaire qu'il fasse des travaux pour solutionner ce problème. Le propriétaire refuse. M. Y envisage de faire appel au service d'hygiène pour forcer le propriétaire à faire les travaux. Il en discute avec d'autres personnes qui lui déconseillent d'entamer une telle procédure. Certes il pourrait obtenir gain de cause. Mais si le logement est déclaré insalubre, on peut l'obliger à quitter le logement. Finalement M.

Y renonce à appeler le service d'hygiène. Il préfère chercher une autre habitation. Par des connaissances, il est mis sur la voie d'un domaine résidentiel privé dans une autre province où il pourrait acquérir par contrat de location-vente un petit chalet. Il deviendrait ainsi propriétaire du chalet, mais sans être propriétaire du terrain pour lequel il devrait payer une redevance annuelle. M. Y fait ses calculs: cette solution serait moins chère. De plus l'environnement paraît plus favorable pour son enfant. Le déménagement a lieu pendant les vacances scolaires d'été. Au début, M. Y se réjouit de ce déménagement, notamment en raison de l'effet bénéfique de ce changement de domicile sur la santé de son enfant. Le chalet est certes exigu, mais M. Y envisage des travaux d'agrandissement. Ensuite les difficultés apparaissent. Le domaine est à 8 kilomètres du centre-ville, la famille se retrouve d'autant plus isolée qu'elle ne possède pas de véhicule. Il faut s'organiser en fonction de cet isolement. Des incertitudes apparaissent quant à l'avenir du domaine en raison de la législation wallonne³. En hiver, en raison des possibilités de gel, l'eau est coupée; cela aussi demande toute une organisation.

On peut appliquer, tant pour le premier logement de M.Y. que pour le second, les indicateurs couramment utilisés. Cela fournirait certainement des renseignements. Mais cela ne ferait pas apparaître tout ce que M. Y a entrepris pour essayer que le droit à un logement décent devienne une réalité pour sa famille. Cela ne montrerait pas toutes les difficultés auxquelles il a dû faire face.

En considérant cet exemple, comme celui qui est mis en tête de ce chapitre, nous voyons que ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement le droit, mais tout ce qu'une personne pauvre doit faire pour obtenir un droit. C'est ce que le groupe de travail a appelé la mise en œuvre des

droits. C'est un aspect qui semble insuffisamment pris en compte et très mal évalué. Le groupe a fait le choix d'approfondir la question de la mise en œuvre des droits et d'essayer de voir comment dégager des pistes utiles à une réflexion sur les indicateurs dans ce domaine, plutôt que de s'engager dans une réflexion sur les droits eux-mêmes. Ceci ne nie bien sûr pas l'intérêt et l'importance des indicateurs qui traitent directement des différents droits.

L'approche que nous proposons ici porte sur l'ensemble des droits. Elle n'aborde pas chaque droit isolément. Elle concerne une réalité qui les touche tous et qui peut aussi aider à montrer les liens qui existent entre eux.

2. Le parcours nécessaire pour mettre en œuvre ses droits

2.1. Des droits garantis mais parfois loin d'être acquis

La société met en place une série de systèmes afin de garantir les droits à l'ensemble des citoyens. Pour garantir le droit à l'éducation, les autorités organisent l'enseignement sous ses différentes formes; pour garantir l'accès aux soins, l'Etat organise un système de santé; pour garantir le droit au logement, les autorités édifient des parcs d'habitation à loyer modéré, action complétée par différents systèmes d'aide; les lois sur les CPAS et l'aide sociale visent à garantir l'accès à un minimum de ressources permettant de vivre dans la dignité. Cette liste ne se veut pas complète, mais reprend quelques exemples pour illustrer le propos.

On sait aussi – et les exemples cités dans ce rapport l'attestent – que

les systèmes mis en place ne garantissent pas à tous l'accès aux droits. De plus les personnes pauvres sont, beaucoup plus que les autres, dépendantes des différents services pour obtenir un droit – droit qu'elles n'obtiennent d'ailleurs pas toujours. Elles se trouvent dès lors dans une position de vulnérabilité: elles sont demandeuses et la plupart du temps, pour obtenir un droit, il faut remplir une série de conditions. Ainsi des droits garantis deviennent, pour les personnes pauvres, des droits conditionnés.

Il faut aussi noter la complexité des parcours qui conduisent – et dans certains cas, ne conduisent même pas – à l'obtention d'un droit. Regarder ces parcours, c'est aussi mettre en relief tous les efforts que les personnes pauvres réalisent pour la mise en œuvre de leurs droits.

2.2. Les étapes de la mise en œuvre des droits

En partant d'une série de situations vécues, le groupe de travail a identifié cinq étapes. Découper le parcours en cinq étapes peut être utile pour l'analyse, mais ça ne doit pas faire perdre de vue que ces étapes sont liées les unes aux autres. Pour chaque étape, le groupe a souligné un certain nombre de points qui doivent être pris en considération.

- INFORMATION

Qu'ils soient pauvres ou non, la plupart des gens savent intuitivement qu'ils ont des droits fondamentaux. Mais les expériences vécues par les personnes pauvres leur enseignent qu'il est parfois très difficile – voire impossible – d'obtenir ces droits. Ce sont des expériences vécues personnellement ou des expériences vécues par d'autres personnes du même milieu et qui entrent dans ce qu'on peut appeler la «mémoire collective» du milieu. Il est donc utile de réaffirmer les droits. Cette réaffirmation fait partie de l'information.

L'information concernant les mécanismes mis en place par la société pour rendre les droits effectifs est encore beaucoup plus complexe. Les démarches sont souvent extrêmement compliquées; les informations à ce propos sont difficilement compréhensibles ou peu accessibles et parfois induisent en erreur.

«J'ai reçu un document qui m'invitait à faire une démarche. C'était écrit de telle manière que je n'ai rien compris. Ça a eu comme conséquence que je ne me suis pas allée au bon endroit... et tout a été à refaire.» (une militante)

Il serait opportun d'évaluer les moyens d'information, leur lisibilité et la manière dont ils sont compris par les publics concernés.

De plus l'information ne constitue pas une étape préalable qui serait réglée au départ du processus, une fois pour toute. Très souvent, la procédure à suivre est une succession de démarches qui demandent chacune une information claire.

«Il faudrait que les jeunes, quand ils sortent de l'école, aient une meilleure connaissance de ce qui les attend. C'est déjà à l'école qu'il faudrait leur donner des informations sur leurs droits et la manière de les faire valoir...» (une mère de famille)

«Quand il y a eu la loi pour modifier le CPAS et créer le revenu d'intégration sociale, nous l'avons beaucoup travaillée dans notre association. On s'est réuni, on y a réfléchi... Il y a encore des points qui ne sont pas tout à fait clairs.» (un militant d'association)

- MISE EN ROUTE DE LA DÉMARCHE

La personne doit décider d'entreprendre un processus qui, nous l'avons souligné, peut être très complexe. En pratique, le groupe de travail a mis en évidence un certain nombre d'obstacles qui constituent un frein et qui, dans certains cas, empêchent la personne de se lancer dans la démarche. Parmi ces obstacles, il cite:

- les expériences antérieures qui, lorsqu'elles n'ont rien apporté, découragent la personne de se lancer dans de nouvelles démarches;
- le manque d'information ou le fait de disposer d'informations erronées jouent aussi ici un rôle;
- le découragement; voilà ce qu'en dit une militante: *«Il faut se rendre compte qu'on vit parfois des réalités tellement dures, qu'on est à ce point bouleversé par la pauvreté qu'on vit, qu'on n'est plus soi-même et qu'on ne sait plus comment réagir.»*;
- la méfiance vis-à-vis des services;
- la peur des conséquences que pourrait avoir la démarche:
Quand une personne fait une démarche pour un logement parce que le sien n'est pas adapté à sa situation familiale, souvent elle craint que cela n'entraîne une enquête qui pourrait dire que les enfants sont en danger parce qu'ils vivent dans un mauvais logement et finalement qu'il y ait une intervention du S.A.J.(service d'aide à la jeunesse);
- le fait d'être déconsidéré ou de ne pas être pris au sérieux;
- des sentiments comme la honte qu'on peut ressentir face à la situation qu'on vit et la peur. Ce sont des sentiments qui sont liés, au moins en partie, à la manière dont la personne est vue dans la société, en particulier dans les services.

Mettre en évidence ces obstacles est nécessaire pour rendre compte de la réalité qui est vécue par les personnes pauvres. Cela peut contribuer à mettre en relief les efforts que doivent faire ces personnes simplement pour démarrer le processus. Cela met aussi en évidence l'importance de l'accueil, un aspect qui fait aussi partie de l'étape suivante.

- DÉMARCHE

La démarche même comporte différents aspects qui ont chacun leur importance. Le groupe de travail a essayé de les individualiser pour mieux mettre en évidence ce qui peut et devrait être évalué:

- **l'accueil** constitue le point de départ qui conditionne la suite du processus; c'est donc un élément essentiel. Les attentes parfois très longues, quand on arrive dans un service, constituent déjà un élément important à prendre en compte;
- quand il s'agit d'une demande qui doit être formulée, il y a **l'enregistrement de la demande**. Le groupe de travail a pris l'exemple du CPAS. Les demandes peuvent être formulées oralement. Il n'est pas rare que la personne qui reçoit la demande refuse de l'enregistrer, en disant que, de toute façon, elle n'aboutira pas. Divers motifs peuvent conduire un travailleur social à agir de la sorte, y compris des pressions de la structure qu'il représente. Cette pratique constitue un dysfonctionnement pour plusieurs motifs. D'abord, le travailleur social qui agit de la sorte prend de fait une décision qui relève normalement du conseil du CPAS. C'est donc inacceptable. Il y a un court-circuit dans la procédure qui constitue en soi une atteinte au droit du demandeur. Ensuite une demande non enregistrée n'existe pas; elle sort de toutes les évaluations et analyses qu'on pourrait faire. De plus il n'existe aucune possibilité de recours;
- les démarches ont un **coût** pour le demandeur. Ce coût est certes variable, mais il est indispensable de le prendre en compte. Il peut être lié aux papiers qui sont exigés, aux déplacements que doit effectuer la personne, etc.

«J'étais menacée d'expulsion. J'avais peu de temps devant moi pour trouver une solution. J'ai fait des tas de démarches. J'ai appelé des associations, des organismes de logement, j'ai regardé dans des annonces. J'ai dû donner des tas de coups de

téléphones. Rien que le téléphone, j'ai eu une note de 290 euros, alors que normalement ma note ne dépasse jamais 70 euros par mois.»;

- entreprendre une démarche prend un **temps** qui peut être considérable: attente, entretien, rassemblement des documents, plusieurs passages dans le service peuvent être nécessaires, etc. Mettre en évidence ce temps est une manière de rendre compte des efforts faits par la personne. C'est aussi une manière de la prendre en considération. Parfois les usagers ont l'impression que, parce qu'ils font une demande, leur interlocuteur considère qu'ils n'ont rien d'autre à faire; ce qui est un a priori qui ne correspond à aucune réalité;
- le groupe de travail a relevé la complexité de certaines démarches. Il est parfois nécessaire que la personne soit **aidée** pour mener à bien cette démarche. Où va-t-elle trouver de l'aide? Comment cela se passe-t-il? Qu'apporte cette aide? Ce sont des aspects qui doivent aussi être évalués;
- enfin, il semble indispensable de pouvoir évaluer le **délai** entre le moment où la démarche est entamée et le moment où une réponse est fournie.

- A QUOI ABOUTIT LA DÉMARCHE?

C'est évidemment un élément essentiel du parcours: quel est le résultat des démarches entreprises? Ici aussi, plusieurs aspects doivent être considérés:

- le groupe de travail a signalé, dans l'étape précédente, la question du délai;
- étant dans la problématique de la mise en œuvre des droits, une première question est de savoir si le droit a été obtenu. Mais la réponse à cette question prise isolément ne suffit pas;

- la réponse proposée est-elle adéquate? Qu'apporte-t-elle réellement à la personne qui a entrepris la démarche?

Une jeune mère va au service social de la ville pour demander une aide au niveau de son logement. Voyant sa situation, le travailleur social veut la mettre en relation avec un foyer pour filles-mères où on lui apprendrait à prendre soin de son bébé. Son enfant, elle le soignait tout à fait bien, fréquentait régulièrement une consultation de l'O.N.E. La question n'était pas là. Par contre elle était hébergée par une autre famille dans un logement beaucoup trop petit pour deux familles. La mère a craint que la réponse sans rapport avec sa demande ne cache une volonté de contrôler comment elle s'occupait de son enfant et que ça ne la place dans un engrenage où elle finirait par être surveillée par les services d'aide à la jeunesse.

- il faut mettre en évidence l'ensemble des conséquences de la démarche. Dans l'exemple cité en tête de chapitre, la personne signale qu'elle a dû déménager et, en conséquence, renoncer à un bon logement, pour avoir droit à l'article 60. Elle a renoncé à un droit pour un autre. Elle a pris un risque. Ce genre de contradictions doit apparaître dans une évaluation.

«J'étais conscient de mettre en péril un équilibre familial. En donnant cet exemple, je voulais souligner que j'abandonnais le droit de vivre dans un logement décent et que je prenais des risques avec ma famille. Quand nous étions dans la caravane, nous avons reçu la visite d'une assistante sociale envoyée par le SAI. Le CPAS avait pris contact avec le SAI derrière mon dos. J'ai fait ça pour essayer de retrouver un emploi. Est-ce qu'un travailleur social va comprendre ça? C'est ça les parcours que nous faisons pour avoir un droit.»

- RECOURS

Une personne qui n'est pas satisfaite ou qui estime avoir été lésée peut introduire un recours. Dans le cas des CPAS, par exemple, un recours peut être introduit au tribunal du travail. En se référant à cet exemple-là, le groupe de travail a constaté deux choses. Selon certains participants, le nombre de recours introduits est très peu élevé mais la plupart des plaignants ont obtenu gain de cause au tribunal. Une constatation de ce genre mérite d'être analysée de manière approfondie; analyse qui n'a pas été faite dans le cadre de ce projet. Mais on peut penser qu'un certain nombre d'éléments mentionnés dans les points précédents jouent ici aussi un rôle: le manque d'information concernant les recours, la peur des conséquences d'une telle procédure, le temps que cela peut prendre, le fait de se sentir dans une position de faiblesse par rapport au service, etc.

Le groupe de travail a ainsi décrit cinq étapes. Une fois encore, ce découpage en cinq étapes est schématique. Au départ, le groupe n'en avait d'ailleurs retenu que quatre. La première étape regroupait tout ce qui se passe avant la démarche proprement dite. Certains militants qui participent à la recherche ont souhaité finalement que cette étape soit divisée en deux pour mieux faire apparaître ce qui concerne l'information d'une part et ce qui a trait aux obstacles à la mise en route d'autre part.

2.3. L'évaluation des étapes

Ce découpage en étapes essaie de refléter tous les aspects de la réalité. C'est une manière d'être plus proche du vécu des personnes pauvres. Cela doit aider aussi à rendre compte et évaluer les parcours réalisés par les personnes pauvres pour mettre en œuvre leurs droits. Le groupe de travail a abordé trois approches possibles pour réaliser une

telle évaluation.

- ENQUÊTES DE SATISFACTION

Ces enquêtes consisteraient à interroger les usagers de manière simple et anonyme pour savoir s'ils sont satisfaits ou non des différents aspects du service fréquenté (par exemple, l'accueil, le délai pour obtenir une réponse, etc.). Cela permettrait d'estimer la proportion d'usagers qui sont satisfaits du service. Certains participants parmi les scientifiques et les délégués d'administrations sont favorables au développement de ce type d'enquêtes. La plupart des militants mettent en doute la fiabilité de telles enquêtes et relèvent les objections suivantes:

- une personne qui se trouve en position de demandeur face à un service ne se sent pas complètement libre de s'exprimer. Est-on sûr de pouvoir préserver l'anonymat? Comment une personne qui a des difficultés pour écrire peut-elle répondre à une telle enquête?
- quel type de questions sera posé? Quelle interprétation pourra-t-on en faire?
- avoir un taux de satisfaction ne dit pas grand-chose; quand une personne n'est pas satisfaite, il faudrait aussi se demander pourquoi.

Tous les participants sont d'accord pour dire que ces objections sont pertinentes. Certains délégués d'administrations et les scientifiques estiment qu'il est possible de prendre en considération ces objections et faire des enquêtes de satisfaction valables. Beaucoup de militants ne partagent pas ce point de vue. Ils pensent qu'il ne faut pas s'appuyer sur ce type d'enquêtes. Ils font remarquer qu'il existe des lieux où les personnes pauvres ont construit une parole collective et libre et que dans ces lieux, ils s'expriment sur les difficultés qu'ils rencontrent dans les services sociaux. S'appuyer sur la parole qui émane de ces lieux leur paraît plus fiable que le recours à des enquêtes.⁴

- ÉVALUATION BASÉE SUR LE VÉCU

Il est question ici d'une évaluation du parcours tel qu'il est vécu par la personne pauvre qui entreprend une démarche pour obtenir un droit. En décrivant les étapes, nous avons mentionné les points dont, à l'avis du groupe de travail, l'évaluation apportait des renseignements significatifs sur la réalité vécue. Cette évaluation peut alors constituer une base pour améliorer la situation.

Il ne s'agit pas de réaliser une enquête de plus, qui serait une espèce «d'enquête de satisfaction améliorée». Il s'agirait plutôt d'une étude approfondie qui engagerait différents acteurs: scientifiques, administratifs et personnes qui vivent dans la pauvreté via les associations où elles se rassemblent. Elle chercherait, sur la base d'un large éventail de situations vécues, à évaluer de manière rigoureuses les étapes décrites.

L'intérêt d'une telle étude serait de mieux rendre compte de ce que vivent des personnes pauvres quand elles essaient d'obtenir un droit, et en particulier de mettre en évidence les efforts qu'elles réalisent. Une telle étude constituerait une base concrète pour améliorer la mise en œuvre des droits, ce qui reste le principal espoir des personnes pauvres qui se sont exprimées dans le groupe de travail.

- ÉVALUATION BASÉE SUR LES DONNÉES DES ADMINISTRATIONS

Certains éléments peuvent être évalués en se basant sur des données disponibles au sein des services et administrations. Le groupe a dégagé quelques exemples de ce qui pourrait être évalué de la sorte.

En ce qui concerne l'information:

- quel est le budget qui est consacré à ce poste?
- quels moyens d'information sont utilisés? Quel est leur impact sur la

population?

- quels sont les matériaux utilisés? quelle est leur degré de clarté, des efforts sont-ils faits pour les rendre compréhensibles par des personnes qui ne maîtrisent pas la lecture...

En ce qui concerne la démarche:

- quels sont les délais?
- combien de fois une demande est-elle renvoyée vers un autre service? Pourquoi? Quelles ont été les conséquences de ces renvois?

Les partenaires scientifiques et certaines administrations soulèvent la difficulté que représenterait une telle évaluation dans la mesure où certains éléments ne peuvent être recueillis qu'en consultant les dossiers individuels. La confidentialité doit être garantie. Cela pourrait occasionner un surcroît de travail au sein des services alors que ceux-ci manquent de moyens pour le faire. Néanmoins de telles évaluations se font de façon interne au sein de certains services. La question se pose alors de savoir si on peut rendre ces informations publiques de façon à ce qu'elles soient utiles au-delà du service concerné.

Au niveau politique, le Gouvernement fédéral issu des dernières élections législatives (juin 2003) a mis en place un secrétariat d'Etat à la simplification administrative. Les participants proposent que soit rendu compte de l'apport de cette nouvelle fonction en évaluant spécifiquement en quoi les mesures qui seront prises auront favorisé la mise en œuvre des droits des citoyens les plus pauvres.

3. La perte d'un droit

«J'ai une pension de handicapé. J'étais domicilié au siège d'une association pour personnes sans-abri. Je vivais là. Je collaborais à leurs activités. Un jour l'association a cessé ses activités. J'étais

toujours domicilié là mais la commune est venue faire une enquête sur place puisque les activités de l'association s'étaient arrêtées. A ce moment-là, j'ai été rayé d'office de la commune. Comme j'étais rayé de la commune, je l'ai été aussi au ministère de la prévoyance sociale et j'ai perdu mon allocation de handicapé. Je me suis alors domicilié ailleurs, chez un parent pour régulariser ma situation. Pour récupérer mon allocation, ça a pris deux ans et j'ai dû me battre...» (un militant de Bruxelles)

Certaines personnes sont rayées administrativement de leur commune ou dans une administration. Les conséquences de cette situation sont très importantes tant sur le plan des droits que sur celui de la vie quotidienne. Une personne dont l'administration ne trouve plus la trace pendant deux ans disparaît du registre national. Un sous-groupe de travail qui a analysé cette question a noté que cette réalité est relativement courante en milieu pauvre. Ce groupe a relevé trois motifs pour lesquelles des personnes pauvres sont rayées administrativement:

- des déménagements fréquents qui amènent la personne à ne plus se mettre en ordre dans la commune où elle va résider;
- une personne qui s'enferme, n'ouvre plus son courrier à tel point qu'on finit par considérer qu'elle ne réside plus là où elle vit pourtant;
- une personne qui se cache, ne veut plus qu'on sache où elle est, par exemple pour échapper à des huissiers; cela entre dans une sorte de stratégie de survie.

On pourrait évaluer cela précisément en déterminant notamment:

- le nombre de personnes qui ont été rayées;
- l'administration de laquelle la personne est rayée;
- les raisons qui ont conduit à prendre cette décision;
- les conséquences que cela représente pour la personne.

Les partenaires scientifiques relèvent que le fait d'être rayé administrativement n'est pas toujours lié à la pauvreté. En calculant le nombre de personnes dans cette situation, le risque existe de mélanger des situations qui sont fondamentalement différentes. C'est pourquoi il est important de lier l'ensemble des points que le groupe propose d'évaluer. Ce n'est pas sans poser un problème technique. En effet déterminer le nombre de personnes qui ont été rayées peut se faire en se basant sur les données administratives. Mais ces données ne permettent pas de déterminer clairement les raisons qui sont à l'origine de cette mesure ni de dire quelle est la situation vécue par les personnes qui ont été rayées. Ceci demande une approche qualitative plus nuancée.

4. Le colis alimentaire: un droit?

Au cours des travaux, un exemple a été donné qui a suscité quelques discussions dont il est rendu compte ici.

Une militante: «Aujourd'hui, pour aller chercher un colis alimentaire, tu dois fournir un tas de papiers. Tu dois vraiment tout justifier pour montrer que tu en as besoin. Alors qu'en réalité, la plupart des gens n'ont pas envie d'aller là-bas. Ils y vont parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement; ça leur demande beaucoup d'efforts. Où vont tous ces papiers qu'on te fait remplir? J'ai connu une personne qui a dû apporter la preuve qu'elle n'était pas propriétaire. Une autre, on le lui a refusé parce qu'elle était partie en vacances. Elle était allée quelques jours en France. On lui a dit que si elle pouvait voyager en France, elle n'avait pas besoin de colis. Mais partir en vacances, c'est quand même aussi un droit. Les pauvres n'auraient pas droit aux loisirs? En plus son séjour en France, c'était un voyage organisé

par une association et elle-même n'avait payé que 50 euros pour le séjour; et encore, elle avait obtenu de pouvoir donner sa contribution en plusieurs fois. Eh bien, elle a dû apporter un papier de l'association pour qu'on la croie!»

Une déléguée d'administration: «Moi, j'ai été en contact avec un organisme qui organise les redistributions des surplus agricoles européens au niveau belge. Eux voulaient que les bénéficiaires soient uniquement des personnes qui en avaient réellement besoin. Donc ils ont instauré des critères très stricts. Quand j'ai proposé d'assouplir le système pour que ce soit plus respectueux des gens, ça n'a pas été accepté...»

Cet exemple avait été apporté pour expliquer que les démarches sont parfois très compliquées même pour des choses qui, a priori, sembleraient simples. Le groupe de travail a alors approfondi cet exemple.

- De quel droit est-il question?

Il est évident que recevoir un colis alimentaire ne constitue pas le droit. Le droit tel qu'il est établi parle des ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine. L'aide alimentaire est bien le signe qu'avec des revenus très limités, une personne n'a guère accès aux biens essentiels.

- Qu'apporte une telle réponse?

L'aide alimentaire ne peut être acceptée comme une mise en pratique du droit de vivre dans la dignité. On peut même dire qu'il ne s'agit pas d'une réponse adéquate. Vivre dans des conditions conformes à la dignité ne peut se réduire à la satisfaction des besoins alimentaires. Il s'agit d'une mesure d'assistance («soupe populaire») qui ne change rien à long terme, même si elle peut

constituer une aide à court terme.

- Analyse du parcours

L'analyse du parcours tel que nous l'avons décrit peut apporter un certain nombre d'éclairages:

- on pourrait détailler les questions liées à l'information et à la décision d'avoir recours à un tel service. Comme c'est souligné dans l'exemple, beaucoup de personnes évitent de recourir aux aides alimentaires, parce que c'est vécu comme une mesure humiliante;
- certaines contradictions par rapport à l'exercice d'autres droits apparaissent. Quand une personne est obligée de tout justifier, de fournir toute une série de papiers pour apporter la preuve qu'elle a besoin d'une aide, elle se demande où vont tous ces papiers et craint de perdre son droit à la vie privée. Le refus opposé parce qu'une personne a pu profiter de quelques jours de vacances pose la question de la prise en compte du droit aux loisirs;
- recourir aux aides alimentaires est difficile à vivre: la personne est stigmatisée comme pauvre; c'est une situation où la personne ressent de la honte. Cette question liée aux sentiments humains est approfondie dans le chapitre suivant.

5. L'accompagnement

Le groupe de travail a souligné l'importance du parcours que doit réaliser une personne pauvre pour mettre en œuvre ses droits. Il est utile qu'elle soit soutenue et aidée pour entreprendre toutes ces démarches. Diverses formes de soutien existent actuellement: au sein même des services, certaines associations ont comme objectif principal de soutenir des personnes dans leurs démarches administratives, beaucoup

d'associations dont ce n'est pas l'objectif premier jouent cependant un rôle à ce niveau; des services spécialisés ont été créés. Le groupe de travail a mentionné les accompagnateurs de parcours; mais dans ce cas précis, l'accompagnement ne concerne que l'insertion dans le monde du travail.

Des indicateurs devraient pouvoir prendre en compte l'apport de ces différents systèmes d'accompagnement. Un point d'évaluation qui paraît essentiel est de voir en quoi cela contribue à rendre une autonomie plus grande au bénéficiaire.

6. Les droits et la solidarité

Certains militants ont fait part de situations où la mise en œuvre des droits et la solidarité entrent en conflit. Une situation fréquente concerne l'hébergement.

Quand on héberge quelqu'un, que ce soit une personne ou une famille entière, on est immédiatement considéré comme cohabitant et on perd certains droits; on ne perçoit plus les mêmes allocations. Quand une famille – ou une personne – doit être hébergée, c'est le plus souvent parce qu'elle vit une situation particulièrement difficile. Et c'est à ce moment-là que ses allocations sont diminuées; ce qui aggrave encore sa situation...

Il arrive souvent qu'un couple renonce à s'installer ensemble parce que la perte de revenus liée au fait d'être cohabitant représente un déséquilibre budgétaire plus grand que de garder deux domiciles... Mais c'est une situation difficilement vécue sur le plan des relations au sein du couple et de la vie familiale.

Une personne, alors qu'elle habitait dans un logement social, a hébergé un ami qui vivait à la rue. Très vite, l'organisme des logements sociaux est intervenu, menaçant la personne d'être expulsé de son logement si elle continuait à héberger quelqu'un.

La solidarité est une force qui existe en milieu pauvre, comme elle peut exister dans d'autres milieux. Elle est tout à fait essentielle dans les moyens mis en œuvre par les pauvres pour résister à la misère. Le fait qu'elle puisse entrer en conflit avec les droits constitue, pour les personnes vivant dans la pauvreté, une anomalie. Il est nécessaire d'évaluer ces situations où un tel conflit peut exister et d'en analyser les conséquences sur la vie quotidienne.

7. Recommandations

De ce chapitre, nous voulons dégager quelques recommandations. Celles-ci concernent la mise en œuvre des droits et pas les droits eux-mêmes puisque c'est cette approche-là que nous avons développée. Nous avons souligné dans le premier point du chapitre qu'il était utile d'avoir des indicateurs concernant les différents droits; mais notre démarche ne nous permet pas de faire ici des recommandations à ce sujet.

- Une étude qualitative destinée à évaluer les différentes étapes faites par les personnes pauvres pour obtenir un droit devrait être menée en suivant les propositions détaillées dans le deuxième point de ce chapitre.
- Évaluer le nombre de personnes rayées administrativement est utile dans la mesure où cette situation est une situation de non-droit absolu. Il convient de tenir compte des réserves émises afin de ne pas

mélanger les situations liées à la pauvreté et celles qui ne le sont pas.

- Evaluer les effets des mesures d'accompagnement
 - contribuent-elles à l'obtention du droit?
 - contribuent-elles à donner plus d'autonomie à la personne?
- Déterminer les situations où la mise en œuvre des droits et la solidarité entrent en conflit.

Comme, il a été souligné dans le chapitre précédent, les évaluations proposées sont des mesures de l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté qui devraient compléter les séries d'indicateurs qui existent actuellement.

¹ Rapport Général sur la Pauvreté (1994), ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, Bruxelles.

² L'article 60 §7 de la loi organique des CPAS a été défini dans le chapitre précédent, note de bas de page 7.

³ Voir le plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques approuvé par le Gouvernement wallon le 13 novembre 2002.

⁴ Voir par exemple: LST – Luites Solidarités Travail (2003), La Dignité... Parlons-en!, Editions Luc Pire, Bruxelles.