

RAPPORT

Décembre 2007

Lutter contre LA PAUVRETE

Évolutions et perspectives

Une contribution au débat et à l'action politiques

**Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale**



Lutter contre la pauvreté Évolutions et perspectives

Une contribution au débat et à l'action politiques

Décembre 2007

Comment obtenir cette publication ?

Ce rapport est disponible en français, en néerlandais et en allemand.

Le prix est de 7 € + 2,73 € de frais de port (sauf augmentation des tarifs postaux).

Vous pouvez commander cette publication à l'Infoshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre :

- En effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-18
- En envoyant un courrier électronique à shop@belgium.fgov.be

Indiquez clairement : «rapport lutter contre la pauvreté décembre 2007», la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.

Vous pouvez également l'obtenir auprès de l'Infoshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre, ouvert du lundi au vendredi, de 9h à 11h30 et de 12h à 16h.

Infoshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre

Bd du Régent 54

1000 Bruxelles

Tél. : 02/514 08 00

Vous pouvez aussi consulter cette publication sur notre site web à l'adresse suivante : <http://www.luttepauvrete.be>

RAPPORT

Décembre 2007

Lutter contre LA PAUVRETE

Évolutions et perspectives

Une contribution au débat et à l'action politiques

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
I. SUIVI DU RAPPORT 'ABOLIR LA PAUVRETÉ'	9
1. Agir en connaissance de cause	9
2. Garantir un revenu qui permet de faire des projets de vie	13
3. Utiliser la fiscalité comme outil de cohésion sociale	17
4. Accompagner vers l'autonomie	21
5. Soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités	25
6. Prendre des engagements pédagogiques et financiers pour garantir le droit à l'enseignement	31
7. Garantir le droit de participer, de contribuer et de construire la culture	33
8. Promouvoir la qualité du travail et une économie plus sociale	39
9. Combattre les inégalités socio-économiques de santé	43
10. Mener des politiques de logement durables	49
11. Faire de la justice un levier pour l'égalité effective de tous en droits	57
12. Former les professionnels, acteurs de la lutte contre la pauvreté	61
13. Construire l'Europe de tous	67
II. CONCERTATIONS THÉMATIQUES	71
1. Garantir le droit à l'enseignement	71
2. Les titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle	91
3. L'habitat permanent dans les équipements touristiques	113
4. Garantir l'accès effectif à l'énergie	131
CONCLUSION	163

ANNEXE 1

Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du rapport	165
---	-----

ANNEXE 2

Liste des abréviations	169
------------------------	-----

ANNEXE 3

Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté	173
--	-----

ANNEXE 4

Activités en 2006-2007	179
------------------------	-----

INTRODUCTION

Les rapports bisannuels ont vocation de contribuer au débat et à l'action politiques en y introduisant les résultats des concertations organisées par le Service, au cours desquelles des acteurs de la lutte contre la pauvreté partagent leurs expériences et leurs réflexions, et formulent des recommandations¹.

Le Rapport 2005² a constitué en ce sens une avancée. Il a en effet été l'occasion de nombreux contacts entre les partenaires du Service et une trentaine de cabinets ministériels³. Il a donc paru intéressant de faire le point, dans l'édition 2007, sur l'état de ce dialogue. Le lecteur n'y trouvera pas un inventaire exhaustif des mesures prises par les autorités compétentes⁴ mais pourra se faire une idée de l'écho qu'a reçu le rapport auprès des décideurs dans les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral. Comment les recommandations ont-elles été entendues ? Comment ont-elles pu ou non influencer la conception de certaines politiques ? Lesquelles restent toujours d'actualité ? Cette première partie est construite selon le même plan que le dernier rapport, par orientation.

Mais influencer sur les politiques menées en Belgique est insuffisant, car elles sont liées aux axes tracés par l'Union européenne. Quoique non abordée dans le précédent rapport, c'est donc cette question qui clôture les textes consacrés à l'état du dialogue avec les responsables politiques : comment rendre présents dans les débats européens les points de vue des victimes de la pauvreté et de ceux qui sont engagés à leur côté ? Le Service a entamé une réflexion à ce sujet, en s'appuyant sur des initiatives de participation existantes.

Cette première partie n'a pas fait l'objet comme telle d'une concertation spécifique avec les organisations concernées ; elle a été présentée à la Commission d'accompagnement du Service, tout comme les autres textes du rapport.

La deuxième partie rend compte des travaux menés par quatre groupes de concertation.

D'autres se sont réunis durant ces deux dernières années, pour échanger sur la représentation des personnes pauvres dans les médias, sur la formation des professionnels, sur le rôle de l'aide à la jeunesse dans la lutte contre la pauvreté, notamment. S'il n'est pas rendu compte de ces travaux ici, c'est uniquement parce que le Service et la plupart de ses partenaires ont estimé qu'ils n'avaient pas suffisamment abouti pour faire déjà l'objet d'une communication publique. Autrement dit, la sélection des quatre thèmes ne s'est pas faite en termes de priorités.

C'est dans ces groupes de concertation que se poursuit de manière structurelle le dialogue initié par le Rapport Général⁵ entre ceux et celles qui sont confrontés à la pauvreté, que ce soit dans leur vie personnelle, dans leur pratique professionnelle ou dans leur engagement militant. Une attention particulière y est accordée à la participation des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, conformément à la volonté du législateur⁶. Celles-ci sont invitées à tous les groupes alors que les autres acteurs le sont en fonction du thème abordé. Pour favoriser la connaissance mutuelle entre partenaires dont les

¹ La mission du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est définie dans l'accord de coopération du 5 mai 1998 relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, dont le texte intégral figure à l'annexe 3 de ce rapport.

² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005), *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Dans les textes qui suivent, il sera fait référence à ce dernier rapport bisannuel sous la dénomination 'Rapport 2005'.

³ Un compte rendu détaillé de ces rencontres, intitulé *Note intermédiaire rédigée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Etat du dialogue avec les responsables politiques des Régions, des Communautés et de l'Etat fédéral* est disponible sur le site www.luttepauvrete.be.

⁴ Dans le cadre de la rédaction du Plan d'action national pour l'inclusion sociale, les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral tiennent à jour les listes des initiatives qu'ils prennent en matière de lutte contre la pauvreté. Celles-ci sont disponibles sur le site du SPP intégration sociale www.mi-is.be. La Région wallonne met régulièrement à jour un inventaire des mesures (le plus récent date de 2006) disponible sur le site de la DIIS www.cohesionsociale.wallonie.be. La Flandre publie tous les ans un plan d'action dans lequel sont présentées les initiatives politiques dans le domaine de la pauvreté, disponible sur le site www.vlaanderen.be (le plus récent date de 2006).

⁵ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994), *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles.

⁶ Article 5, §1^{er} dernier alinéa et §2 de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

points de vue - le lieu d'où l'on regarde les choses - est parfois fort différent au départ, le nombre de participants ne peut être trop élevé (les groupes réunissent entre 15 et 30 personnes). Pour la même raison, il est demandé que ce soit autant que possible les mêmes délégués des diverses organisations qui soient présents à chaque rencontre.

Si les participants aux échanges relatifs à l'enseignement ont souhaité traiter un ensemble de points sans en privilégier l'un ou l'autre, il n'en va pas de même pour les autres thématiques. L'angle spécifique par lequel la question de l'emploi est abordée est l'insertion socioprofessionnelle ; la réflexion est menée en particulier à partir du système de titres-services. C'est sur la base de la situation des habitants permanents dans les équipements touristiques que les politiques du logement sont interrogées. Enfin, le quatrième chapitre approfondit un élément de l'orientation relative au logement du rapport *Abolir la pauvreté* : le droit effectif à l'énergie. Chaque concertation a suivi son propre cheminement et il est expliqué dans le texte. La liste des organisations qui ont travaillé ensemble figure à la fin de chaque chapitre.

La conclusion met en exergue une tendance générale, présente tout au long du rapport et dénoncée par de nombreux partenaires du Service, à savoir la responsabilisation croissante de l'individu pauvre au détriment du renforcement des solidarités.

Outre les annexes classiques - liste des personnes et organisations ayant participé aux travaux et texte de l'accord de coopération - cette quatrième édition contient une présentation des activités du Service (2006- 2007). Le rapport bisannuel est en effet la face la plus visible du Service mais il en a bien d'autres qui, toutes, reflètent la volonté d'introduire le point de vue des acteurs luttant contre la pauvreté dans le débat public ; qu'il soit mené à un échelon local ou international, via des interventions orales ou écrites, avec un public spécialisé ou non, etc.

Ce quatrième rapport ne constitue pas une fin en soi. Il revient à la Conférence interministérielle compétente, aux Gouvernements et Parlements, ainsi qu'à leurs organes consultatifs, d'en assurer le suivi. C'est dans l'espoir que ce dernier soit concret que de nombreuses personnes qui luttent au quotidien contre la pauvreté se sont engagées dans la rédaction de cette publication.

I

1. Agir en connaissance de cause

L'essentiel de ce texte a été rédigé à partir des réponses des différents cabinets aux recommandations du Rapport 2005, des réunions organisées dans le cadre du Plan d'action national pour l'inclusion sociale et des deux projets de recherche Agora que le Service soutient.

L'**enquête EU-SILC**¹ occupe une place importante dans la collecte de données quantitatives sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette enquête annuelle sur les revenus et les conditions de vie, qui remplace le Panel communautaire des ménages belges (PCM), est coordonnée par la Direction générale Statistique et Information économique du SPF Economie (ancien Institut national de statistique). L'enquête, organisée dans toute l'Europe, constitue, au niveau européen, la source de référence pour les statistiques comparatives relatives à la répartition des revenus et à l'exclusion sociale. Depuis 2003, 5.000 ménages environ (soit 11.000 personnes) sont interrogés et suivis pendant quatre années consécutives au maximum. Le nouveau concept d'enquête ne permet pas de comparer les résultats de l'enquête EU-SILC avec ceux du PCM des années précédentes. Par contre, les possibilités de comparaison entre pays permettent d'élaborer une politique de lutte contre la pauvreté, à l'échelon européen. Les résultats pour l'année 2005 indiquent que 14,7% de la population belge se trouve sous le seuil de risque de pauvreté; ce pourcentage s'élève à 10,7% en Flandre et 17,5% en Wallonie. Il n'est pas possible de fournir des chiffres fiables pour la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui demeure problématique.

Par ailleurs, l'enquête EU-SILC ne touche pas certaines catégories, comme les personnes faisant partie d'un ménage collectif (par exemple celles qui séjournent dans une maison de repos ou qui sont en prison), les personnes sans abri ou sans papiers. Les auteurs du Rapport 2005 souhaitaient des études complémentaires sur la **sous-représentation des personnes pauvres dans les bases de données**. A la demande du Service, un projet de recherche a démarré à l'automne 2006 dans le cadre du programme fédéral Agora (du SPP Politique scientifique)². Une équipe de chercheurs du 'Hoger instituut voor de Arbeid' * examine comment atteindre les catégories susmentionnées au moyen d'une enquête appropriée et comment compléter les données EU-SILC existantes.

Le Rapport 2005 proposait aussi de **combiner différentes banques de données**. C'est surtout la Banque carrefour de la sécurité sociale qui offre de nombreuses possibilités pour l'avenir. Depuis peu, les CPAS y sont également connectés, ce qui permet de disposer de données chiffrées supplémentaires relatives au parcours suivi par leurs bénéficiaires.

Lors des rencontres avec les cabinets, le cabinet du ministre fédéral de la Politique scientifique a mentionné **deux programmes** dans le cadre desquels des recherches sur la pauvreté et l'exclusion sociale peuvent être menées :

- le programme de recherche pluriannuel 'Société et avenir';
- le programme 'Action en soutien aux priorités stratégiques'.

¹ Union européenne – Statistics on Income and Living Conditions (pour plus d'informations, voir <http://statbel.fgov.be/silc>).

² Vous trouverez plus d'informations sur le site du SPP Politique scientifique : <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=AG/II/135> (26-10-2007).

* N.D.T. : Institut supérieur pour le travail

Chaque année, les **autorités flamandes** apportent leur soutien à la publication du 'Jaarboek armoede en sociale uitsluiting' réalisé par OASES *. La 15^e édition de cet annuaire a été présentée en décembre 2006 ; l'édition 2007 se penche plus particulièrement sur la relation entre santé et pauvreté. Chaque année, cet ouvrage contient une série de données de base concernant divers domaines de la vie sociale³. Une des nouvelles agences créées au sein des autorités flamandes est le 'Studiedienst van de Vlaamse Regering' **, qui élabore des statistiques sur différents thèmes. Ces dernières années, les statistiques locales ont bénéficié d'une attention particulière dans le cadre de la politique sociale locale⁴.

La nouvelle réglementation relative au marché libéralisé du gaz et de l'électricité⁵ semble également intéressante : dans ce texte, les autorités flamandes mentionnent un certain nombre d'indicateurs pour lesquels les différents acteurs présents sur le marché doivent fournir des données chiffrées. Il est aussi question de certaines données dont les organisations de terrain déplorent l'absence depuis des années déjà (par exemple celles relatives aux compteurs à budget).

La **Région de Bruxelles-Capitale** a créé un monitoring des quartiers au sein de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA). Il s'agit d'analyser les quartiers sur la base d'indicateurs statistiques quantitatifs et qualitatifs; on dispose ainsi d'un outil d'observation statistique permanent. En complément, l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles a publié en 2006 – en collaboration avec des équipes de recherche de la VUB, de l'ULB et de la KULeuven – l'Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale. Depuis 2005, cet observatoire publie également un baromètre social⁶.

A l'automne 2007, la **Région wallonne** a publié le volet statistique de son deuxième rapport sur la cohésion sociale⁷.

La **recherche qualitative** ne bénéficie toujours pas de beaucoup d'attention. La Communauté française annonce néanmoins une recherche-action dans le cadre des efforts consentis pour susciter un partenariat éducatif entre enseignants, parents et enfants. Lors de son évaluation du 'Plan HP' ('Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie') en 2007, la Région wallonne a choisi d'adopter le cadre méthodologique du Conseil de l'Europe concernant les indicateurs de cohésion sociale et d'y inclure un questionnaire qualitatif présenté aux habitants des campings concernés⁸.

C'est le groupe de travail 'Indicateurs' coordonné par le SPF Sécurité sociale qui **conçoit les indicateurs** dans le cadre du Plan d'action national pour l'inclusion sociale (PANincl.) et en **assure le suivi**. Des objectifs chiffrés ont pour la première fois été fixés dans le PANincl. 2006–2008⁹. L'utilisation de tels objectifs permet de mesurer l'évolution de la situation. Toutefois, l'existence d'objectifs chiffrés ne doit pas occulter la manière de les atteindre. Par exemple, rejoindre le taux d'emploi fixé ne garantit pas l'amélioration de la qualité de vie des personnes intéressées si les emplois créés sont avant tout précaires. En outre, les domaines et groupes de population qui ne sont pas concernés par ces indicateurs ou objectifs risquent de passer inaperçus.

En ce qui concerne la conception de nouveaux indicateurs, mentionnons deux recherches sur les **indicateurs d'endettement** réalisées à la demande du SPF Sécurité sociale. A la suite des recommandations formulées dans le rapport sur le projet 'Recherche – action – formation : une autre approche des indicateurs de pauvreté' (coordonné par le Service), d'une part le 'Centrum voor Sociaal Beleid' *** s'est demandé comment le thème de l'endettement peut être davantage présent dans

* N.D.T : Annuaire sur la pauvreté et l'exclusion sociale réalisé par l'Unité de recherche 'Pauvreté, exclusion sociale et la ville' de l'Université d'Anvers.

³ Voir http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=21965&ct=016213&e=t35887 (26-10-2007, site existant uniquement en néerlandais).

** N.D.T : Service d'étude du Gouvernement flamand.

⁴ Voir <http://aps.vlaanderen.be>.

⁵ Avant-projet d'arrêté du Gouvernement flamand relatif aux obligations sociales de service public dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz naturel, dont le principe a été approuvé par le Gouvernement flamand le 20 juillet 2006.

⁶ Voir <http://www.bruxelles.irisnet.be> et <http://www.observatbru.be>.

⁷ Voir <http://statistiques.wallonie.be>.

⁸ Le 'Plan HP' s'adresse aux personnes qui résident sur des terrains touristiques et a pour objectif d'améliorer les chances de ces personnes d'accéder à un logement décent et de vivre dans la dignité. Voir également : Jansen, C., Ruyters, C. (2007) L'évaluation d'un dispositif de lutte contre l'exclusion et de promotion de la cohésion sociale en Wallonie : le Plan HP, in : Laffut, M., Roy, M.-R., *Pauvreté et exclusion sociale, Partage d'expériences entre Wallonie et Québec*, Bruxelles : De Boeck, pp. 257-279.

⁹ Depuis 2006, le PANincl. est l'un des chapitres d'un rapport plus volumineux intitulé *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale*.

*** N.D.T. : Centre pour la politique sociale.

l'enquête EU-SILC et, d'autre part, l'Observatoire du crédit et de l'endettement a étudié quels indicateurs peuvent être développés pour les dettes énergétiques. Deux réunions ont été organisées pour présenter les résultats provisoires des recherches aux acteurs ayant participé au projet susmentionné. Des échanges d'idées ont suivi ces présentations. Le groupe de travail 'Indicateurs du PANincl.' se basera sur ces résultats pour tenter de mieux prendre en compte la thématique de l'endettement dans l'annexe sur les indicateurs du Plan d'action national pour l'inclusion sociale.

La Banque carrefour de la Sécurité sociale – et plus particulièrement la 'Datawarehouse marché du travail et protection sociale' – offre des possibilités intéressantes pour des **études longitudinales**. Fin 2006, une recherche sur le lien entre la pauvreté et le placement des enfants, également demandée par le Service, a démarré dans le cadre du programme de recherche fédéral Agora¹⁰. Une équipe composée de chercheurs de l'Université de Gand et de l'Université catholique de Louvain élabore actuellement une procédure pour lier les données des services de l'aide à la jeunesse des trois Communautés aux informations socio-économiques de la Banque carrefour au sujet des familles des enfants et jeunes faisant l'objet d'une mesure d'aide. Cette procédure doit aussi permettre une étude longitudinale.

Pour ces deux projets de recherche dans le cadre du programme Agora, le Service essaie **d'encourager l'implication** des différents acteurs (associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, organisations de terrain, administrations, scientifiques) et de leur apporter son soutien. Il organise aussi bien les comités d'accompagnement que les groupes de concertation concernés par les deux projets.

En ce qui concerne la participation des associations où des personnes pauvres prennent la parole, les autorités flamandes renvoient à la procédure qui présente à ces associations, dans le cadre de l'actualisation du plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2005-2009, les priorités et les actions politiques ainsi que les indicateurs qui y sont liés. Leurs remarques sont transmises aux cabinets concernés, qui réagissent à leur tour aux commentaires¹¹.

L'idée d'un **rapport d'impact sur la pauvreté** a suscité peu d'enthousiasme de la part des cabinets lors des rencontres avec les cabinets. Ils craignent que l'élaboration d'un tel document soit trop complexe même si, par ailleurs, ils conçoivent l'intérêt d'étudier, d'une manière ou d'une autre, l'impact de telle ou telle mesure sur les personnes qui vivent dans la pauvreté. En ce qui concerne le développement durable, un test de durabilité a été instauré en 2004. L'EIDDD (évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable) permet à l'administration d'étudier les éventuelles conséquences (au niveau social, économique et écologique) d'une politique proposée avant de prendre une décision définitive. L'un des six thèmes du plan fédéral en matière de développement durable 2004-2008 est 'lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale'¹².

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaitons attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- Continuer à investir dans la collecte de données qualitatives et quantitatives

Les différentes autorités doivent continuer à investir dans la recherche relative à la pauvreté et l'exclusion sociale, en insistant sur l'analyse qualitative. En ce qui concerne les données quantitatives, il faut encore développer les banques de données et

¹⁰ Vous trouverez de plus amples informations sur le site du SPP Politique scientifique : <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=AG/II/136> (26-10-2007).

¹¹ Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009, à consulter sur le site : http://www.wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/vap0509_actual.pdf (26-10-2007 - uniquement disponible en néerlandais).

¹² Voir <http://www.plan2004.be>.

être particulièrement attentif à une éventuelle sous-représentation des personnes en situation précaire. De même, la qualité des statistiques fiscales et les nouvelles possibilités en matière de combinaison des banques de données doivent aussi être examinées. Par ailleurs, les données récoltées sur le terrain par les diverses organisations et institutions peuvent être davantage exploitées.

- **Parvenir à un ensemble équilibré d'indicateurs**

La recherche d'indicateurs adéquats en matière de pauvreté et d'exclusion sociale est un processus continu auquel il faut le plus possible associer les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté, y compris lors de l'analyse et de l'interprétation des données. L'attention portée au problème de l'endettement et au développement d'indicateurs à ce sujet représente une évolution positive. On doit également davantage se préoccuper de la recherche longitudinale, pour mieux se rendre compte du parcours et des perspectives d'avenir des personnes qui vivent dans la pauvreté.

- **Mieux harmoniser la recherche, la politique et la mise en œuvre**

Pour le moment, les responsables politiques n'utilisent pas encore assez les recherches existantes. Il est également important d'analyser l'impact possible de la politique sur les différentes catégories de population, que ce soit avant de prendre une décision quant à une initiative donnée ou dans le cadre d'une évaluation systématique des mesures prises.

- **Encourager la participation active des différents acteurs**

Les possibilités de participer à la recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale doivent toujours retenir l'attention. Pour une réelle participation au processus de recherche, l'investissement en temps doit être suffisant et la méthode de travail adéquate. Les différents acteurs doivent également avoir un meilleur accès aux informations.

Texte traduit du néerlandais

2. Garantir un revenu qui permet de faire des projets de vie

Ce texte a été rédigé sur la base des réactions des différents cabinets aux propositions figurant dans le Rapport 2005, du suivi de l'actualité législative, ainsi que des expériences et points de vue qui se sont dégagés des différents groupes de concertation. Il ne prétend pas du tout à l'exhaustivité. Il ambitionne seulement de rendre compte de certaines initiatives ou tendances à propos desquelles des réactions d'acteurs de la lutte contre la pauvreté sont parvenues au Service. Celles-ci n'ont cependant pas encore fait l'objet de concertations systématiques.

Le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) prenait pour principe que la pauvreté est un phénomène complexe qui s'étend à différents domaines sociaux et ne se limite pas à un simple problème de revenu. Depuis lors, cette donnée est reconnue - à juste titre - dans la quasi-totalité des rapports ou analyses politiques et scientifiques sur la pauvreté. Mais parfois, ces considérations pèsent un peu trop dans la balance. On oublie alors que l'absence de revenu ou un revenu insuffisant est indissociablement lié à la pauvreté.

Sur le terrain, de nombreux acteurs s'accordent à reconnaître que de plus en plus de ménages ont des **revenus insuffisants** ou traversent des **périodes où leurs revenus sont aléatoires**. Ils pointent également une **inégalité croissante des revenus**. Dans le Rapport 2005, la préférence est donnée à des politiques 'générales' qui contribuent à augmenter le niveau du salaire ou de l'allocation, plutôt qu'à des mesures visant à compléter le revenu des salariés ou des allocataires de manière sélective. Parmi les initiatives sélectives, celles qui prennent en compte le revenu sont plus souhaitables que celles qui sont simplement axées sur une catégorie bien définie de personnes. Les mesures sélectives et catégorielles ont un gros désavantage : elles sont souvent complexes sur le plan administratif et entraînent une diminution ou une suppression des avantages dès que les intéressés passent à un niveau de revenu supérieur ou changent simplement de catégorie. Ceci réduit les possibilités de s'assurer un revenu régulier qui permette de mener une vie autonome, où l'état de pauvreté ne doit pas sans cesse être prouvé. Dans certains cas, de telles mesures peuvent même représenter une source d'insécurité des revenus.

Le **bonus à l'emploi** a été instauré le 1^{er} janvier 2005. Cette mesure va dans le sens d'une politique 'sélective' concernant les bas salaires.¹ Tout le monde ne l'évalue pas de la même manière. Sur le terrain, le fait que le bonus à l'emploi conduit à une augmentation des bas revenus est jugé positif. Mais à l'heure actuelle, aucune étude n'évalue l'impact réel de cette mesure. Pour certains, les personnes qui perçoivent un bas salaire en échange de leur travail ne doivent payer aucune cotisation sociale. Pour d'autres, cela va à l'encontre du principe selon lequel chaque travailleur contribue à la sécurité sociale en fonction de ses possibilités financières. L'augmentation des revenus nets n'améliore pas non plus les droits à la pension, étant donné que la pension est calculée sur le salaire brut.

L'accord interprofessionnel (AIP) pour la période 2007-2008² prévoit une adaptation du montant du **salaire minimum brut** et opte donc pour une approche 'générale'. L'augmentation applicable aux travailleurs à partir de 21 ans s'élève à 25 euros au 1^{er} avril 2007 et à 25 euros supplémentaires au 1^{er} octobre 2008. En réaction contre une tendance mondiale à la dérégulation des conditions de travail, les syndicats et de nombreuses associations considèrent qu'il s'agit d'une étape importante (mais qui n'est que la première) vers une revalorisation des bas salaires. Cependant, des remarques ont été formulées pendant les discussions

¹ La partie de ce rapport intitulée 'Utiliser la fiscalité comme outil de cohésion sociale' décrit les principaux changements que cette mesure a connus ces dernières années.

² Ratifié par le Gouvernement fédéral via la loi du 17 mai 2007 portant exécution de l'accord interprofessionnel 2007-2008. *Moniteur belge*, 19 juin 2007.

sur l'AIP. Certains acteurs de terrain craignent qu'il faille de nouveau attendre longtemps avant la prochaine augmentation. En effet, on ne négocie un AIP que tous les 2 ans seulement. En outre, la marge de négociation des syndicats en matière salariale est limitée depuis l'adoption de la loi sur la compétitivité³. C'est pourquoi ces acteurs réclament une initiative gouvernementale en faveur d'une augmentation structurelle du salaire minimum⁴.

Ces dernières années, les montants de certaines allocations sociales ont augmenté au moins une fois. Ce qui n'a pas empêché de très nombreuses organisations d'exiger la poursuite du mouvement de rattrapage et la **liaison des allocations sociales au bien-être**⁵. Le législateur a voulu répondre à cette revendication en votant la loi sur le pacte des générations⁶. Concrètement, une enveloppe annuelle de 0,057% du produit intérieur brut (PIB) est affectée, à partir de 2007, à la liaison des pensions et autres allocations au bien-être. Tous les acteurs accueillent favorablement la reconnaissance de ce principe. Mais certains soulignent que la mesure proposée ne prévoit pas de liaison structurelle. En effet, les augmentations ne sont pas automatiques, mais elles doivent être approuvées par le Gouvernement fédéral tous les deux ans et cadrer avec la loi sur la compétitivité précitée.

Dans d'autres domaines, les mesures 'sélectives' en matière de revenu, qui ont pour critère d'attribution une situation sociale bien définie des personnes, ont subsisté pour la plupart. Mais des initiatives ont aussi été développées, lesquelles utilisent comme unique critère le niveau de revenu. Une mesure importante basée sur ce principe est le statut OMNIO dans le secteur des soins de santé⁷.

Le législateur a apporté des modifications importantes au texte initial du **règlement collectif de dettes**⁸ afin de mieux protéger le débiteur. Ces dispositions sont entrées en vigueur par phases successives.

On citera par exemple :

- l'ajout d'une disposition⁹ essentielle pour les plans judiciaires d'apurement, selon laquelle « *le juge doit veiller au remboursement prioritaire des dettes qui mettent en péril le respect de la dignité humaine du requérant et de sa famille* » (on songe notamment à des arriérés de loyer);
- la possibilité d'une remise totale de dettes¹⁰ sans plan d'apurement et avec éventuellement – mais pas obligatoirement – des mesures d'accompagnement.

En ce qui concerne les saisies, la majoration des **montants insaisissables ou incessibles** en fonction du nombre d'enfants à charge est devenue réalité ^{11 12}. Pour 2007, cette majoration atteint 57 euros par enfant. Et depuis le 1^{er} janvier 2007, les revenus protégés (allocations familiales, revenu d'intégration, revenu garanti aux personnes âgées, ...) sont à l'abri d'une saisie lorsqu'ils sont versés sur un **compte à vue** ¹³. Notons toutefois que cette protection est limitée à 30 jours depuis le moment où le revenu est crédité sur le compte, avec diminution de la protection à raison d'un trentième par jour.

³ Loi de 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, *Moniteur belge*, 1 août 1996.

⁴ Service d'étude CNE-GNC (2007), *Contribution de la CNE au « Forum CPAS » du 24 juin 2006 : Quels CPAS pour garantir le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ? Thème : Le niveau des allocations*. Document non publié.

⁵ Lier les allocations sociales au 'bien-être' consiste à les augmenter annuellement dans la même proportion que l'évolution moyenne des salaires. La liaison au bien-être s'ajoute à l'indexation qui est déjà appliquée tant aux salaires qu'aux pensions et allocations.

⁶ Loi du 23 décembre 2005 sur le pacte des générations, *Moniteur belge*, 30 décembre 2005.

⁷ La partie de ce rapport intitulée 'Combattre les inégalités socioéconomiques de santé' présente une description de cette mesure ainsi que quelques remarques critiques.

⁸ Loi du 13 décembre 2005 portant des dispositions relatives aux délais, à la requête contradictoire et à la procédure en règlement collectif de dettes, *Moniteur Belge*, 21 décembre 2005.

⁹ Art. 1675/12 §5 et art. 1675/13 §6 du Code judiciaire.

¹⁰ Art. 1675/13bis du Code judiciaire.

¹¹ Arrêté royal du 23 novembre 2006 modifiant l'arrêté royal du 27 décembre 2004 portant exécution des articles 1409, § 1^{er}, alinéa 4, et 1409, § 1^{er} bis, alinéa 4, du Code judiciaire relatif à la limitation de la saisie lorsqu'il y a des enfants à charge, ainsi que l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992, *Moniteur Belge*, 30 novembre 2006.

¹² Arrêté ministériel du 23 novembre 2006 fixant le modèle du formulaire de déclaration d'enfant à charge, *Moniteur Belge*, 30 novembre 2006.

¹³ Arrêté royal du 4 juillet 2006 portant exécution de l'article 1411 bis, §2 et §3, du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 4 à 8 de la loi du 27 décembre 2005 portant des dispositions diverses, *Moniteur Belge*, 14 juillet 2006.

Par ailleurs, depuis le 8 mai 2007¹⁴, la loi permet à l'**indépendant** exerçant ses activités en tant que personne physique et à titre principal de **rendre son domicile principal insaisissable**. A cette fin, le travailleur indépendant doit déposer une déclaration d'insaisissabilité chez un notaire. La protection vaut pour les dettes postérieures à cette déclaration et liées à son activité d'indépendant. Le coût total de cette démarche s'élève à 1000 euros.

La connaissance du surendettement, de même que l'appui et la formation des services de médiation de dettes, ont beaucoup évolué dans les différentes Régions : tout comme la Wallonie possède, depuis plusieurs années déjà, son Observatoire du crédit et de l'endettement¹⁵, la Flandre peut maintenant compter sur le 'Vlaams Centrum Schuldbemiddeling'¹⁶ et la Région de Bruxelles-Capitale sur le Centre d'Appui des médiateurs de dettes¹⁷. Ces deux derniers organismes trouvent leur origine dans des projets plus restreints que celui existant en Région wallonne, mais ils se sont considérablement développés au cours des dernières années.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, un certain nombre de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaitons attirer de nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- Améliorer le montant, la régularité et l'autonomie du revenu

Restaurer le pouvoir d'achat : le véritable pouvoir d'achat des personnes qui bénéficient d'un salaire modeste ou d'allocations, mais de plus en plus souvent aussi des personnes qui bénéficient d'un salaire moyen, n'arrête pas de diminuer. Ce phénomène est en grande partie dû à l'augmentation des dépenses de première nécessité comme les frais de logement, alors que ces dépenses sont sous-évaluées dans l'index santé (qui sert à adapter les salaires et allocations à l'évolution des prix)¹⁸.

- Veiller au respect de la dignité humaine, quelle que soit la source de revenu

La manière de catégoriser les ayants droit aux systèmes de l'Aide sociale et de la Sécurité sociale continue toujours à susciter des questions. Cette façon d'agir pénalise les personnes qui vivent dans la précarité ou, en tout cas, ne les encourage pas à cohabiter avec des membres de leur famille ou des amis. Or, outre l'enrichissement personnel et affectif fondamental qu'elle peut apporter, la cohabitation peut représenter un moyen de s'assurer un revenu décent et stable.

Texte partiellement traduit du néerlandais

¹⁴ Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *Moniteur Belge*, 8 mai 2007.

¹⁵ <http://www.observatoire-credit.be>

¹⁶ <http://www.centrumschuldbemiddeling.be> – N.D.T : Centre flamand de médiation de dettes.

¹⁷ <http://www.grepa.be>

¹⁸ Une récente étude de l'Institut pour un développement durable le confirme encore une fois : Defeyt Ph. (2007). *Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petits revenus*. (s.l.) Institut pour un Développement Durable. <http://www.iddweb.be>.

3. Utiliser la fiscalité comme outil de cohésion sociale

La fiscalité n'a pas fait l'objet de concertation spécifique avec les organisations de terrain. Elle a toutefois été évoquée à plusieurs reprises lors de concertations sur d'autres thématiques. Les pages qui suivent se basent sur le suivi du Rapport 2005 ainsi que sur celui de l'actualité législative récente, sans entrer dans une approche analytique complexe. La présentation dresse d'abord un portrait plus général de la politique fiscale avant d'aborder plus spécifiquement la problématique sociale. La parafiscalité¹ n'est pas au centre de cette contribution, mais elle y est évoquée à plusieurs reprises.

La politique en matière fiscale n'a pas connu de bouleversement ces deux dernières années. La logique de la réforme fiscale débutée en 2001 n'a pas été remise en cause. L'essentiel des changements introduits lors des deux derniers exercices ont trait à l'élargissement de la portée de certaines mesures.

Ainsi, le gouvernement accorde-t-il une importance croissante aux **problèmes énergétiques et environnementaux**. Tant les investissements économiseurs d'énergie que l'usage des transports en commun sur le chemin domicile-travail ou encore – mesure introduite lors de l'exercice d'imposition 2007 – l'achat de voitures propres sont encouragés par des incitants fiscaux chaque année plus intéressants.

Le gouvernement a également voulu alléger les **charges qui pèsent sur les familles**. D'une part, en augmentant le montant de l'exonération fiscale en cas d'accueil permanent de membres de la famille (parents, (arrière-) grands-parents, frères ou sœurs) âgés de plus de 65 ans.² D'autre part, en permettant aux jeunes sous contrat d'occupation d'étudiants de rester, sous certaines conditions, à charge de leurs parents.

Trois mesures fiscales ou parafiscales à vocation sociale méritent d'être soulignées.

En matière d'emploi, la réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale pour les travailleurs salariés ayant un bas salaire, plus communément appelée '**bonus à l'emploi**', a augmenté. Elle peut aujourd'hui atteindre mensuellement 140 euros pour les employés et 151,2 euros pour les ouvriers qui ont les plus bas salaires. Elle touche par ailleurs davantage de ménages puisque le seuil salarial jusqu'auquel la mesure s'applique a été revu à la hausse.³ La valeur de la réduction est fonction de la rémunération et diminue plus celle-ci est élevée.

Cette mesure a été présentée comme remplaçant le crédit d'impôt, depuis le 1^{er} janvier 2005.⁴ Elle existait en fait depuis 2000⁵, mais a changé d'appellation et a pris davantage d'ampleur à partir de 2005, par l'importance de l'aide accordée et l'élargissement du public bénéficiaire. Aujourd'hui, l'augmentation du montant de l'intervention compense le manque à gagner de la suppression du crédit d'impôt. Alors que le crédit d'impôt était une mesure fiscale, la réduction de cotisations personnelles affecte les recettes de la sécurité sociale (parafiscalité).⁶ Comme le signalait le Rapport 2005, pour certains, le bonus à l'emploi

¹ Par parafiscalité ou cotisations parafiscales, on entend la contribution des travailleurs et des employeurs à la sécurité sociale.

² Le montant net des ressources propres dont ce(s) proche(s) parent(s) peu(ven)t disposer sans remettre en question l'exonération fiscale a d'ailleurs également été augmenté.

³ L'intervention vaut pour les salaires mensuels brut inférieurs à 2035,96 euros. Le montant de la réduction est maximal pour les salaires inférieurs ou égaux à 1234,23 euros.

⁴ Remarquons toutefois que le crédit d'impôt a été réintroduit pour les fonctionnaires statutaires à bas salaires. En effet, une condition du 'bonus à l'emploi' est d'être sous contrat de travail. Pour l'exercice d'imposition 2008, ceux qui gagnent moins de 17 590 euros par an bénéficieront d'un avantage fiscal pouvant aller jusqu'à 990 euros.

⁵ Loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire, *Moniteur Belge*, 26 janvier 2000.

⁶ Le montant du financement alternatif de la sécurité sociale via un transfert de recettes de la TVA est majoré pour compenser la perte de recettes.

remet en question la contribution de chacun au système de redistribution, dans la mesure où certains travailleurs ne paient plus ou paient moins de cotisations personnelles. Il pose aussi la délicate question du piège salarial : pour octroyer un salaire net plus élevé à un employé, l'employeur devra d'autant plus augmenter le salaire brut qu'il devra compenser la perte de la réduction de cotisations personnelles.

Par ailleurs, la **surséance indéfinie au recouvrement de certaines dettes**⁷ est une disposition destinée aux personnes endettées fiscalement. Il s'agit d'une remise complète de dettes fiscales, à certaines conditions, telles ne pas être capable de payer et ce sans avoir organisé son insolvabilité et ne pas avoir bénéficié de la mesure dans les 5 dernières années. La demande doit par ailleurs concerner des dettes fiscales qui ne font pas l'objet et ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une contestation.

Enfin, un crédit d'impôt égal à 21% du prix d'achat hors TVA fut accordé pour l'acquisition, jusqu'au 18 avril 2007, d'un kit '**internet pour tous**'.⁸

Le Rapport 2005 mentionnait que **les choix fiscaux déterminent le type de société dans laquelle nous voulons vivre**, par leur influence sur la qualité des services publics et sur les inégalités sociales. L'adoption de ces différentes mesures ne permet pas de conclure que la politique fiscale actuelle est de nature à favoriser la réduction des inégalités de revenus, pourtant croissantes, comme le demandent les différents rapports du Service depuis le Rapport Général sur la Pauvreté.

La résolution 12 du Rapport 2005 préconisait de prévoir des **mécanismes compensatoires aux déductions fiscales** pour les ménages qui ne sont pas imposables. Le crédit d'impôt⁹ accordé à l'achat d'un kit 'internet pour tous' va dans ce sens. Il n'en reste pas moins que la politique actuelle privilégie le plus souvent les réductions ou les exonérations d'impôt, qui supposent l'existence d'une assiette fiscale. En matière d'énergie, le paradoxe est particulièrement criant. Les ménages précaires sont souvent confrontés à des factures d'électricité et de gaz élevées, car leur logement est généralement mal isolé et mal équipé. Toutes formes de soutien à des investissements économiseurs d'énergie à leur destination devraient donc être prioritaires, or beaucoup de ces ménages passent de facto à travers les mailles d'une des principales mesures mises en place, la déduction fiscale¹⁰. La même remarque peut être faite à propos du soutien à l'accueil de proches parents de plus de 65 ans. La résolution susmentionnée garde donc toute sa pertinence aujourd'hui.

Si certaines mesures fiscales ne bénéficient pas à ceux qui ont le moins de moyens, les participants aux concertations souligneront à l'inverse qu'elles servent à tous les autres, même à ceux qui n'en ont pas du tout besoin. Ajoutons à cela, comme le signalait le Rapport 2005, que les diminutions d'impôt sont une privation volontaire de recettes de l'État qui ont une répercussion directe sur les services que celui-ci est à même d'offrir aux citoyens. Si le pouvoir d'achat de ceux à qui bénéficient en particulier les mesures fiscales augmente, celui des ménages précaires n'évolue que de façon marginale. Par contre, ce sont ces mêmes ménages qui auront le plus à souffrir du moindre remboursement des médicaments ou de l'augmentation des tickets et abonnements de transports publics éventuellement consécutifs à la diminution des ressources de l'État.

⁷ Contributions directes depuis le 1^{er} janvier 2005 et TVA (ne concerne que les personnes physiques qui ont eu, lors d'une activité professionnelle antérieure, mais n'ont plus la qualité d'assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée) depuis le 18 mai 2007.

⁸ Celui-ci comporte au minimum un ordinateur (de bureau ou portable) avec lecteur de carte permettant d'utiliser la carte d'identité électronique, un logiciel de base, une connexion à un réseau à large bande, en ce compris un abonnement de 12 mois ainsi qu'une formation de base relative à l'utilisation de l'ordinateur et d'Internet. Les packages doivent être agréés. Le montant maximal de l'intervention par contribuable est de 147,50 euros pour un ordinateur de bureau et de 172 euros dans le cas d'un ordinateur portable. Les CPAS ont pu, jusqu'au 30 avril 2007, accorder une subvention de maximum 175 euros à leurs usagers, qui pouvait notamment contribuer à financer l'achat d'un paquet 'internet pour tous'.

⁹ Le crédit d'impôt pose aussi la question de la qualité des statistiques fiscales. En effet, à ce jour, l'administration des finances n'a pas une image précise de ceux qui pourraient bénéficier d'une telle mesure. La qualité de ces statistiques devrait donc idéalement être renforcée, ainsi que le suggérait déjà le Rapport 2005.

¹⁰ Lors de l'exercice d'imposition 2008, le plafond de la déduction atteindra 2600 euros.

Dans le même sens, la réforme fiscale mise en œuvre à partir de 2001 réduit la **progressivité de l'impôt**, qui permet l'indispensable redistribution des richesses. Cette progressivité suppose que ceux qui gagnent plus soient taxés à un taux plus élevé. L'impôt des personnes physiques (IPP) est prélevé de cette façon. Toutefois, la suppression des taux d'imposition les plus élevés (52,5% et 55%), à partir de l'exercice d'imposition 2005, va à l'encontre de cette logique sociale. Il en va de même en ce qui concerne l'élargissement de la tranche de revenus à laquelle s'applique le taux de 40%. Les changements introduits sont avant tout à l'avantage, pouvant être considérable, des ménages fortunés. Réduisant les rentrées de l'Etat et fragilisant la progressivité de l'impôt, ces réformes pénalisent avant tout, même si indirectement, les classes inférieures.

D'aucuns critiqueront enfin la faiblesse de la **lutte contre la fraude fiscale**, qui prive l'Etat de précieuses recettes qui lui reviennent de droit.

En matière parafiscale, le Rapport 2005 insistait sur le nécessaire **élargissement des sources de financement de la sécurité sociale**, afin d'éviter des prélèvements, quasi exclusifs et intenables à long terme, sur les revenus du travail. En ce sens, le rapport évoquait la Cotisation Sociale Généralisée. Le volet 'financement alternatif' du Pacte de solidarité entre les générations va dans cette direction. Il introduit en effet de nouvelles formes de financement alternatif de la sécurité sociale, via notamment un transfert de 32,5% des accises sur le tabac, de 15% du précompte mobilier et, depuis 2007, d'une enveloppe correspondant à l'effet retour IPP et impôt des sociétés (ISOC) des nouvelles mesures de réduction de cotisations patronales mises en œuvre depuis 2006. Le financement alternatif issu de la TVA a par ailleurs été augmenté en 2005. Il faut toutefois remarquer qu'il ne s'agit pas là de nouvelles recettes pour l'Etat, mais de transferts de recettes existantes.

Recommandations

Cette contribution se limite au suivi d'une partie de la politique mise en œuvre par le ministre des Finances. Toutefois, la problématique d'une fiscalité juste et solidaire est extrêmement complexe. Elle pose de nombreuses questions, dont l'orientation III du Rapport 2005 dresse certains contours. Dans celui-ci, un certain nombre de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaitons attirer de nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- **L'équité horizontale, c'est-à-dire l'équilibre de la taxation des revenus quelle que soit leur origine, doit être favorisée.** Cela passe notamment par une transparence accrue et une harmonisation à la hausse des taux d'imposition des revenus mobiliers, ainsi que par une révision des revenus cadastraux. Rien ne justifie en effet que les revenus du travail soient davantage taxés que les revenus mobiliers¹¹ ou immobiliers, comme c'est le cas aujourd'hui. Ce nécessaire rééquilibrage ne doit toutefois pas se faire au rabais, afin d'éviter le détricotage des services rendus à la population.
- **Les mesures fiscales à destination de l'ensemble de la population doivent être adaptées à la situation financière des ménages précaires.** Les déductions ou exonérations fiscales, qui ne bénéficient pas aux ménages faiblement ou pas imposés, doivent être compensées par d'autres mesures, telles que le crédit d'impôt.
- **La fiscalité directe doit être préférée à la fiscalité indirecte (TVA, accises, ...)** qui frappe au même taux l'ensemble des consommateurs, quels que soient leurs revenus.

¹¹ Ce qui est manifestement vrai au regard des taux d'imposition nominaux, mais reste également vrai en considérant le taux d'imposition effectif, c'est-à-dire celui qui se base sur l'épargne réelle (celle qui tient compte de la perte du pouvoir d'achat en raison de l'inflation). En effet, le revenu du travail est indexé et évolue donc afin de compenser l'inflation, ce qui n'est pas le cas des revenus mobiliers. Cf. Conseil Supérieur des Finances (2007), *Taxation du travail, emploi et compétitivité*. http://docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/CSF_fisc_travail_2007.pdf, (21-10-2007).

4. Accompagner vers l'autonomie

Ce texte a été rédigé essentiellement sur la base des réponses des cabinets aux propositions formulées dans le Rapport 2005 et d'un suivi de l'actualité dans le domaine. Il ne prétend pas du tout à l'exhaustivité. Il ambitionne seulement de rendre compte de certaines initiatives ou tendances à propos desquelles des réactions d'acteurs de la lutte contre la pauvreté sont parvenues au Service. Celles-ci n'ont cependant pas encore fait l'objet de concertations systématiques.

La question de l'accompagnement s'est peu à peu imposée comme une thématique centrale de la politique de lutte contre la pauvreté. En tant que pratique, des formes de guidance et d'accompagnement existent depuis très longtemps, mais ce n'est que depuis une vingtaine d'années que ces approches ont été progressivement structurées et systématisées et cela dans des secteurs aussi différents que ceux de l'emploi, de l'aide à la jeunesse, de la médiation de dettes, etc. En 2006-2007, ce mouvement se confirme.

Les concertations menées par le Service ont montré que la préoccupation première des associations de bénéficiaires et des acteurs de terrain est de voir l'accompagnement permettre une réelle autonomisation de la personne. Ainsi, les résolutions contenues dans le Rapport 2005 appellent en priorité à impliquer davantage l'usager dans le processus de suivi qui le concerne, en le rendant acteur de son changement et en lui offrant des services plus accessibles. Une réflexion sur les objectifs de l'accompagnement et sur la pertinence de l'utilisation du contrat, ainsi que des éventuels contrôles et sanctions qui lui sont associés est également demandée.

L'ampleur du champ de l'accompagnement et le fait que la transformation des pratiques de suivi ne trouve pas forcément son origine dans des changements législatifs, mais plutôt dans des modalités de mise en œuvre de ceux-ci, rendent impossible toute tentative d'en dresser une évolution complète. En outre, les mesures présentées ci-dessous et leur implémentation devront être évaluées pour déterminer si elles répondent bien aux préoccupations formulées par les acteurs de terrain. Nous les décrivons en les regroupant sous des titres reflétant les priorités du Rapport 2005.

Ne pas utiliser le contrat comme instrument de contrôle

Il est des domaines dans lesquels l'accompagnement fait l'objet d'une attention particulière. Par exemple, sur le terrain de l'emploi, la volonté est explicitement d'intensifier les initiatives de guidance en matière d'insertion socioprofessionnelle tant au niveau fédéral que dans les trois Régions du pays. Les associations de terrain apprécient les efforts fournis ces dernières années pour offrir un accompagnement sur mesure, notamment aux personnes pour lesquelles des actions sont nécessaires dans d'autres domaines que l'emploi. Mais les mesures destinées à encourager 'l'activation' des demandeurs d'emploi sont souvent associées à une contractualisation de l'aide, justifiée par le nécessaire respect des droits et des devoirs de chacun. Cette évolution inquiète beaucoup les associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent, ainsi que de nombreux professionnels de terrain. Ceux-ci craignent que les demandeurs d'emploi les plus faibles, ceux qui sont peu ou pas qualifiés, soient les plus pénalisés par la contractualisation et les contrôles qui l'accompagnent. Ils dénoncent également, pour ceux qui bénéficient d'une allocation de chômage, le dédoublement du suivi qui est assuré par les instances régionales de l'emploi et l'ONEM au niveau fédéral. Le contrat signé d'un côté sera-t-il cohérent avec celui signé de l'autre ?

L'accompagnement des parents, dans le but d'améliorer les relations entre l'école et la famille, a fait l'objet d'une attention accrue. L'approche, tant dans la Communauté flamande que dans la Communauté française, paraît cependant trop formaliste aux yeux de nombreux acteurs de terrain : il est, en effet, proposé de travailler avec des contrats et des déclarations d'intention que les parents seraient obligés de signer.

Impliquer l'usager comme acteur essentiel de son accompagnement

Plusieurs initiatives ont été prises pour améliorer l'information afin de permettre aux demandeurs d'emploi de mieux connaître leurs droits et les possibilités d'accompagnement qui leur seront offertes. En Région flamande, le VDAB a fait appel à des 'médiateurs de terrain'¹ de façon à rendre l'information plus accessible pour les demandeurs d'emploi. Un site web (www.rechtenverkenner.be) a été créé à la demande des autorités flamandes pour permettre à tous, donc aussi aux personnes vivant dans la pauvreté, de déterminer quelles sont les aides auxquelles ils peuvent éventuellement prétendre. Il est prévu que les pouvoirs locaux et régionaux fournissent des informations sur les aides financières, les primes, etc., via ce site web. Pour la présentation de cet outil au groupe cible que constituent les personnes pauvres, les concepteurs ont bénéficié de l'accompagnement du Samenlevingsopbouw Vlaanderen* et du Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen**. Cet outil sera mis à la disposition des pouvoirs locaux et une assistance leur sera fournie pour les aider à l'utiliser. Ils pourront ainsi également jouer un rôle d'information auprès des habitants.

La Région wallonne a mis en place un dispositif d'information sur les métiers et les formations pour adultes qui y conduisent : les 'Carrefours Emploi Formation'. Il existe un CEFo dans chaque sous-région mais, dans un souci de proximité avec les citoyens, des Maisons de l'Emploi émaillent le territoire de la Wallonie pour apporter une information gratuite et de première ligne aux demandeurs d'emploi. Elles apportent également une réponse à un certain nombre de besoins liés à la recherche d'emploi (diffusion des offres d'emploi, mise à disposition d'un soutien logistique pour recherche d'emploi, ...). En 2006-2007, une dizaine de maisons supplémentaires se sont ouvertes.

La Communauté française souhaite mieux impliquer les familles en les associant davantage au suivi dont elles font l'objet par un service de l'aide à la jeunesse. C'est ainsi qu'une expérience pilote de plus grande transparence des écrits vis-à-vis des familles est programmée. Elle répond à une forte demande des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent.

Le décret flamand sur l'aide à la jeunesse s'intéresse aussi à l'implication des parents et des jeunes dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'aide.

En Communauté française, du personnel supplémentaire a été embauché, avec l'aide de la Région wallonne, dans les services de l'aide à la jeunesse, ce qui permettra aux professionnels de consacrer davantage de temps aux parents et aux jeunes et d'améliorer ainsi la qualité de l'accompagnement. La Communauté française prévoit, en outre, d'améliorer et harmoniser la formation des intervenants de l'aide à la jeunesse tant dans sa phase initiale que continuée, de manière à ce que les travailleurs sociaux maîtrisent mieux les dispositions réglementaires et les appliquent correctement. Le Rapport 2005 demandait d'investir davantage dans ce domaine.

La note politique 'Bien-être' 2004-2009 du Gouvernement flamand met l'accent sur la participation des groupes cibles, des associations dans lesquelles les personnes pauvres ont la parole et des CAW (Centrum Algemeen welzijnswerk)***.

¹ Les médiateurs de terrain sont des personnes vivant la pauvreté qui sont engagées dans diverses institutions publiques à la suite d'une formation de plusieurs années. Leur rôle est de faire le lien entre les institutions et le public défavorisé qu'elles reçoivent.

* N.D.T. : Institut flamand pour le développement communautaire.

** N.D.T. : Réseau flamand d'associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole.

*** N.D.T. : Centre d'action sociale globale.

Améliorer l'accessibilité des services

Le Plan d'action 'Soutien à la parentalité' approuvé par le gouvernement de la Communauté française le 23 juin 2006 prévoit d'optimiser l'accessibilité des services.

En Région bruxelloise, le décret relatif à la cohésion sociale ² qui permet de financer avec les communes bruxelloises, dans les zones plus fragilisées, un vaste réseau d'opérateurs sociaux de proximité (travailleurs de rue, maisons de quartier, écoles de devoirs, apprentissage du français langue étrangère, alphabétisation, lutte contre la fracture numérique...) est entré en vigueur ainsi que ses arrêtés d'application. La Vlaamse Gemeenschapscommissie* soutient le développement du travail de rue et des collaborations entre services. De telles initiatives sont susceptibles de contribuer à mieux atteindre des populations particulièrement fragiles.

Dans la même optique, tant l'ONE (Office de la naissance et de l'enfance) que Kind en Gezin** ont accru leurs efforts pour toucher les femmes enceintes en situation de vulnérabilité, via leurs services prénataux et pour offrir un meilleur suivi des soins préventifs pour les enfants de 0 à 6 ans.

Développer des complémentarités entre les services

La note politique 'Bien-être' 2004-2009 du Gouvernement flamand souligne l'importance de la coordination et de la collaboration entre les services dans le cadre de la politique sociale locale³. Des accords de coopération sont conclus entre différents acteurs du social dont aussi quelques CPAS.

En Communauté française, le plan d'action au soutien à la parentalité développe des actions transversales qui relèvent de plusieurs compétences. Un travail est aussi en cours pour harmoniser les pratiques des différents SAJ (Services d'aide à la jeunesse) et SPJ (Services de protection judiciaire) sous la houlette de la Direction générale de l'aide à la jeunesse. Les autorités judiciaires, en ce compris les juges, seront sollicitées pour une réflexion commune tendant à cette harmonisation dans le cadre de leurs interventions respectives.

En Région wallonne, des conventions-cadres ont été conclues entre le Forem et les CPAS d'une part et l'AWIPH (Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées), d'autre part. L'objectif est d'optimiser l'efficacité des actions menées pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics fragilisés.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- Impliquer l'utilisateur comme acteur essentiel de son accompagnement

La relation entre l'assistant social et l'utilisateur est marquée par un rapport de négociation permanent. Cette négociation qui fait la richesse du travail social (travailler avec des objectifs communs, définis ensemble) peut également s'avérer source de faiblesse pour le demandeur qui se voit imposer des solutions stéréotypées peu adaptées à sa situation personnelle. Favoriser l'implication réelle des usagers devrait être inscrit au fondement même du travail social.

² Décret du 30 avril 2004 relatif à la cohésion sociale, *Moniteur belge*, 23 mars 2005.

* N.D.T. : Commission communautaire flamande.

** N.D.T. : équivalent flamand de l'ONE.

³ Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2004), *Beleidsnota 2004 – 2009*.

http://www.vwc.vlaanderen.be/welzijnegezondheid/download/beleidsnotawvg/welzijn_volksbeleidsnotawvg_2004-2009.pdf (05-11-2007)

- **Améliorer l'accessibilité des services**

Les obstacles à l'accès et le non recours à certains services d'aide par les personnes démunies sont des problématiques sur lesquelles les associations au sein desquelles les personnes pauvres se rassemblent ont toujours attiré l'attention. Il s'agit là d'une des conditions essentielles pour permettre aux bénéficiaires potentiels d'accéder effectivement à leurs droits.

- **Préciser les objectifs de l'accompagnement**

L'objectif du travail social apparaît tiraillé entre, d'une part, l'ambition de construire une relation de partenariat et, d'autre part, les tendances à la contractualisation et au contrôle. Des questions se posent quant à l'éthique professionnelle et la déontologie des travailleurs sociaux. Entre travail social émancipatoire et contrôle, individualisation et normalisation, leurs objectifs de travail apparaissent flous, voire contradictoires.

5. Soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités

Ce texte a été rédigé essentiellement sur la base des réponses des cabinets aux propositions formulées dans le Rapport 2005 et d'un suivi de l'actualité dans le domaine. Il ne prétend pas du tout à l'exhaustivité. Il ambitionne seulement de rendre compte de certaines initiatives ou tendances à propos desquelles des réactions d'acteurs de la lutte contre la pauvreté sont parvenues au Service. Celles-ci n'ont cependant pas encore fait l'objet de concertations systématiques.

Le Rapport 2005 plaidait, comme le faisait déjà le Rapport Général sur la Pauvreté¹ (RGP), pour une **reconnaissance de l'entité familiale comme levier de lutte contre la pauvreté** - alors que la famille pauvre est souvent considérée comme un obstacle à l'avenir des enfants - et pour un renforcement des politiques de soutien aux familles. Aujourd'hui, les Gouvernements des Communautés, des Régions et de l'Etat fédéral reconnaissent le bien-fondé de ces demandes même s'il est vrai que, sur le terrain, cette avancée n'est pas encore toujours palpable : *"Un facteur essentiel dans le combat pour briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté est le renforcement des possibilités qu'ont les personnes qui vivent en pauvreté de se construire une vie de famille autonome et de qualité dans laquelle les enfants trouveront un soutien dans leur développement et bénéficieront d'un maximum de chances pour donner corps à leur avenir sans être en cela perturbés par une accumulation de problèmes et de difficultés consécutifs à la pauvreté. En quelques mots, cela implique un revenu conforme à la dignité, un emploi de qualité, un logement de qualité également, de bonnes opportunités d'enseignement, ainsi que des possibilités de loisirs."*²

Les **prestations familiales** constituent un des instruments spécifiques de soutien aux ménages avec enfants. Plusieurs mesures ont été prises en 2006 et 2007 tendant à éviter les 'pièges à l'emploi' (prolongation des suppléments pour les chômeurs reprenant le travail, salarié ou indépendant³), à augmenter un peu l'aisance financière des plus faibles familles monoparentales⁴, à stimuler le pouvoir d'achat à la rentrée scolaire (allocation de rentrée⁵). Afin de coller aux réalités de plus en plus complexes des familles et de remédier aux situations identifiées comme les plus défavorables, les mesures ciblées au sein de la sécurité sociale se multiplient. La question de savoir si ce type de réponse ne se substitue pas à une nécessaire augmentation des bas revenus est posée par des partenaires du Service.

La **politique fiscale** est également susceptible de contribuer au soutien des ménages avec enfants. Le fait que les familles à faibles revenus sont discriminées par certaines mesures est de plus en plus reconnu. Ainsi, les Etats généraux des Familles⁶ recommandent, comme le fait le Rapport 2005, de supprimer ces discriminations : *"Les familles dont les revenus sont insuffisants pour être imposés ne bénéficient pas des avantages dont elles disposeraient si elles avaient des revenus suffisants. Il convient donc de calculer ce 'manque à gagner' de ces familles pauvres et de se demander comment les en faire bénéficier d'une manière ou d'une*

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

² SPF Sécurité sociale (2006), *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*, Belgique, pp. 22-23. Dans ce rapport, la Belgique prend des engagements en vue de réaliser des objectifs fixés par le Conseil européen, engagements dont elle doit rendre compte à la Commission européenne. La pauvreté des enfants constitue l'un des objectifs du plan 2006-2008. Afin de mesurer les résultats obtenus dans cette perspective, la Belgique a défini deux 'targets' à atteindre en 2010 : réduire le pourcentage d'enfants de moins de 16 ans en risque de pauvreté et réduire la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi rémunéré.

³ Article 42bis de la loi programme du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

⁴ Article 41 de la loi programme du 27 avril 2007, *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

⁵ Articles 168 à 172 de la loi programme du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

⁶ Les Etats généraux des familles, qui se réunissaient pour la deuxième fois en 2006, sont un processus par lequel la société civile, des organisations familiales, des chercheurs et des acteurs de terrain ont travaillé avec les représentants des pouvoirs publics en vue de formuler des recommandations pour les décisions à venir en faveur des familles.

autre. Le crédit d'impôt répond déjà partiellement à cette préoccupation.⁷ Il faut cependant s'assurer que tous les ménages qui y ont droit en bénéficient effectivement ; cela implique que ce droit soit le plus automatique possible pour tous ceux-ci.

Les Communautés ont continué à développer leurs politiques de soutien aux familles, en mettant l'accent sur les synergies à créer entre les différents acteurs et les diverses politiques.

C'est ainsi qu'en Communauté française, le Gouvernement a approuvé un plan relatif au **soutien à la parentalité**⁸, qui développe des actions transversales. Il concerne les compétences Enfance, Aide à la Jeunesse, Santé, Enseignement, Sport et Culture. L'universalité et la solidarité constituent deux principes fondamentaux de ces actions : le soutien à la parentalité concerne tous les parents mais cela n'empêche pas d'accorder une attention soutenue à l'égard des plus vulnérables. L'accessibilité des services est également un élément mis en avant.

En Flandre aussi, beaucoup d'attention est accordée aux mesures relatives au soutien à la parentalité. En février 2006, la ministre responsable de la politique de la Famille a présenté le 'Gloabal Plan Jeugdzorg'* au Gouvernement flamand⁹. Notons que les mesures préventives et le soutien éducatif font l'objet d'une attention accrue. Différentes pistes comme le recours à des personnes chargées de soutenir la famille, la création de maisons de soutien à la parentalité dans certaines villes, des groupes de travail sur l'éducation ouverts aux parents etc. doivent permettre de concrétiser le soutien à la parentalité dans les années à venir. Prendre en compte la connaissance et l'expérience des associations de lutte contre la pauvreté lors de la conception de ces mesures représente un défi de taille.

L'amélioration de l'application du décret relatif à l'**aide à la jeunesse**¹⁰ est un immense chantier entamé en Communauté française suite au RGP. L'enjeu n'est pas tant d'aboutir à des modifications législatives que de voir l'esprit et la lettre du décret devenir réalité. En effet, on constate, après 15 ans d'application, que la place centrale que le législateur a voulu donner aux parents et aux jeunes reste un défi permanent. La ministre compétente a organisé des 'Carrefours de l'aide à la jeunesse'¹¹. Un des ateliers s'est penché sur les conditions à réunir pour bâtir un réel partenariat avec les familles et les jeunes. Le groupe Agora¹² y a été étroitement associé, ce qui témoigne d'une reconnaissance de la pertinence de ses travaux¹³. Les associations membres du groupe Agora déplorent cependant le fait que le partenariat n'ait pas davantage imprégné les travaux des autres ateliers.

Le dialogue en cours dans le groupe 'Agora' et les Carrefours de l'aide à la jeunesse ont déjà abouti à certains résultats concrets, notamment une attention accrue à l'aménagement des locaux, en particulier des salles d'attente, dans les Services de l'aide à la jeunesse (SAJ) et les Services de la protection de la jeunesse (SPJ) ; l'engagement de quelques conseillers et directeurs (membres du groupe Agora) d'expérimenter une plus grande transparence des écrits vis-à-vis des familles (une recherche-action va débiter, dans lesquelles sont impliqués le SAJ et le SPJ de Tournai ainsi que des chercheurs de l'Institut Cardijn). Notons

⁷ Casman, M.T., Simaïjs, C., Bulckens, R., Mortelmans, D. (2007), *Familles plurielles. Politique familiale sur mesure ?* Bruxelles : Editions Luc Pire, p. 278.

⁸ *Soutien à la parentalité*, plan d'action approuvé par le Gouvernement de la Communauté française le 23 juin 2006.

* N.D.T.: plan global d'aide à la jeunesse.

⁹ Vlaams minister van Welzijn (2006), *Gloabal Plan Jeugdzorg. De kwetsbaarheid voorbij... Opnieuw verbinding maken*. Ce plan offre un cadre pour l'aide à la jeunesse et la protection de la jeunesse pour les mineurs d'âge.

¹⁰ Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, *Moniteur belge*, 12 juin 1991.

¹¹ Carrefours de l'aide à la jeunesse : processus d'évaluation du secteur de l'aide à la jeunesse et du décret du 4 mars 1991. Une publication rend compte des résultats : Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, Agence Alter (2006), *Rapport de synthèse des carrefours de l'aide à la jeunesse*, Bruxelles.

¹² Agora: nom du dialogue en Communauté française, entre l'administration de l'aide à la jeunesse, des directeurs, conseillers et délégués et deux associations (ATD et LST), à un rythme mensuel, avec l'appui du Service de lutte contre la pauvreté. L'objectif de cette réflexion, entamée en 1998, est d'évaluer le décret relatif à l'aide à la jeunesse dans la perspective d'éviter le placement pour raison de pauvreté. Deux publications rendent compte des travaux, elles sont disponibles sur le site www.luttepauvrete.be.

¹³ "Travailler la place de l'utilisateur ne peut s'entendre sans le rencontrer. Pour mettre l'utilisateur au centre des pratiques, l'expérience du groupe 'Agora' (...) constitue une piste sérieuse. Ces rencontres entre professionnels et usagers in abstracto permettent de l'avis de tous les participants, de modifier les représentations. Ce n'est certainement pas la recette miracle, mais à travers un dialogue fondé sur la transaction, l'enjeu est de comprendre la culture de l'autre afin de tendre vers plus d'égalité dans la relation entre le professionnel et l'utilisateur." Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, Agence Alter, *Rapport de synthèse des carrefours de l'aide à la jeunesse*, Bruxelles, p. 177.

aussi l'embauche de personnel supplémentaire¹⁴, ce qui devrait permettre aux délégués de disposer de plus de temps pour établir une relation de qualité avec les parents et les enfants. En s'inspirant des travaux du groupe Agora, une réflexion est également menée par des professionnels de l'aide à la jeunesse au sein de l'administration afin d'harmoniser les pratiques. Tant ces derniers que des parents constatent cependant qu'il reste encore énormément de travail à faire pour que le chemin parcouru grâce au dialogue se concrétise sur le terrain. Ils estiment que le contexte n'est pas favorable aux personnes qui vivent dans la pauvreté : augmentation de la précarité et tendance sécuritaire sont deux évolutions qu'ils pointent.

En Flandre, le paysage de l'aide à la jeunesse a été profondément modifié avec l'approbation par le Parlement flamand, en mai 2004, du décret sur **l'aide intégrale à la jeunesse**¹⁵. Par aide intégrale à la jeunesse, on entend une collaboration intensive entre différents secteurs : l'aide à la jeunesse, l'action sociale générale, les Centres d'aide intégrale aux familles, 'Kind en Gezin'*, les centres d'encadrement des élèves et l'Agence flamande pour les personnes handicapées. Les objectifs sont multiples et ambitieux : mieux organiser l'aide apportée aux mineurs d'âge et à leur famille, harmoniser les diverses mesures, proposer une offre sur mesure ...¹⁶ Comme le décret n'est entré en application que depuis peu de temps, il est trop tôt pour procéder à son évaluation. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont cependant déjà émis certains signaux. En mai 2006, le Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen** a organisé une journée thématique sur l'aide intégrale à la jeunesse. Dans le compte rendu de cette rencontre, on peut lire que de nombreux problèmes subsistent. Ils concernent l'accessibilité géographique et financière, la facilité d'utilisation, le caractère compréhensible, la disponibilité, la fiabilité et le manque de compréhension de différents services¹⁷.

Le décret sur l'aide intégrale à la jeunesse s'intéresse particulièrement à l'implication de tous les intéressés dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'aide¹⁸. L'organisation concrète est essentiellement réglée à l'échelon régional. Des groupes de pilotage régionaux ont été constitués pour ce faire. Ces plates-formes de concertation doivent être composées de représentants des différents secteurs et des usagers. Quelques associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent affirment néanmoins que, dans le cas de parents socialement vulnérables, un 'système de représentants' ne garantit certainement pas une participation réelle et sur pied d'égalité. Elles font aussi remarquer que *"pour les personnes vivant dans la pauvreté et leurs accompagnateurs, il est trop difficile de participer aux travaux des groupes de pilotage pour l'aide intégrale à la jeunesse"*¹⁹. Différents groupes thématiques régionaux se sont demandé comment les parents défavorisés pourraient quand même participer. Plusieurs associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont pris part à la réflexion. Elle a notamment débouché sur la 'charte pour la participation structurelle dans le domaine de l'aide intégrale à la jeunesse à Anvers'²⁰. Ce document présente quelques conditions sine qua non pour la participation et demande aux différents secteurs représentés dans les groupes de pilotage régionaux de s'engager à respecter ces principes.

Vu l'imbrication de l'aide à la jeunesse et de la **protection de la jeunesse**, une évaluation des effets de la récente réforme de la loi de 1965 sur les pratiques en aide à la jeunesse sera à réaliser dans les Communautés. Une modification est d'ores et déjà qualifiée de positive par de nombreux acteurs concernés : la transmission d'une copie de l'ordonnance ou du jugement du

¹⁴ La Région wallonne participe à cet effort d'embauches supplémentaires (convention conclue en juillet 2006) en mettant à disposition des personnes dans le cadre 'APE' (aide à la promotion de l'emploi).

¹⁵ Décret du 4 mai 2004 relatif à l'aide intégrale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 11 octobre 2004.

* N.D.T.: équivalent de l'Office de la naissance et de l'enfance.

¹⁶ Voir aussi <http://www.jeugdhulp.be> (N.D.T. : site uniquement disponible en néerlandais).

** N.D.T. : réseau flamand d'associations dans lesquelles des personnes pauvres prennent la parole.

¹⁷ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (2006), *Forumboek Integrale jeugdhulpverlening*. Verslag van de Forumdag van 30 mei 2006. http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/download/werkgroepen/060530_Forumboek_integrale_jeugdhulp.pdf (23-10-2007).

¹⁸ Vlaams ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (red.). (2007), *Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (2005-2009)*, pp. 36-37.

¹⁹ Idem, p. 71.

²⁰ Denktank participatie regio Antwerpen (2006), *Charter structurele participatie Integrale Jeugdhulp Antwerpen*. Participatie van de cliënt, Antwerpen: X. http://www.jeugdhulp.vlaanderen.be/12_antwerpen/definitieve_documenten/cp-charter.pdf (23-10-2007).

tribunal de la jeunesse aux personnes concernées, qu'elles soient ou non présentes à l'audience²¹. Cette pratique facilitera le premier contact entre le SPJ chargé de mettre en œuvre la décision du juge et la famille. Elle permettra aussi un meilleur respect du délai d'appel (auparavant, celui-ci commençait à courir même si la famille n'avait pas encore eu l'occasion de prendre connaissance du jugement).

Le Rapport 2005 recommandait de concevoir les **politiques d'accueil de la petite enfance** comme soutien aux familles et pas seulement à l'emploi, et notamment de revoir les règles de financement des initiatives d'accueil qui visent particulièrement un public fragilisé. Un groupe de travail élabore un projet de réglementation et de reconnaissance de ces structures sur la base duquel le Gouvernement de la Communauté française étudiera l'opportunité de les subsidier.

En ce qui concerne l'accueil de la petite enfance en Flandre, Kind en Gezin a élaboré en 2006 un cadre conceptuel intitulé *'Renouveau du secteur flamand d'accueil de la petite enfance'*²². Il ambitionne notamment de mieux répondre aux besoins des familles pauvres en matière d'accueil des enfants via différentes mesures.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- **Respecter et encourager les solidarités spontanées** : elles constituent une aide d'emblée mieux acceptée car moins menaçante qu'une intervention institutionnelle.
- **Accompagner en amont des difficultés** : trop souvent encore, des services qui entrent en contact avec des parents et des enfants lorsque leur situation est fort dégradée constatent que ceux-ci n'ont encore jamais eu de contact avec l'une ou l'autre organisation susceptible de les aider.
- **Améliorer l'application des décrets relatifs à l'aide à la jeunesse** : l'esprit et la lettre des décrets sont appréciés par les familles concernées car ils prévoient une place pour le partenariat et considèrent le placement des enfants comme une mesure exceptionnelle et temporaire. Mais l'application de ces textes reste difficile. Étant donné la récente réforme de la loi relative à la protection de la jeunesse, il serait opportun d'examiner son impact sur le secteur de l'aide à la jeunesse. Les deux secteurs sont en effet étroitement liés.
- **Soutenir la famille en cas de placement des enfants** : cette demande des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent reste toujours aussi forte. Ce soutien est multiforme : clarté sur les raisons du placement, lieu de placement pas trop éloigné du domicile familial, accompagnement lors du retour des enfants en particulier après un placement de longue durée. Maintenir la capacité financière des parents durant l'éloignement de l'enfant est également nécessaire car l'enfant, même placé, a un coût pour ses parents. L'évaluation de la disposition législative selon laquelle les allocations familiales peuvent être accordées partiellement, sous forme d'une somme forfaitaire, aux parents d'enfants placés auprès d'une famille d'accueil et en particulier de l'usage qui est fait dans les Communautés du retrait possible de cette allocation forfaitaire, reste d'actualité. Il en va de même pour la proposition d'octroyer ce montant forfaitaire aussi aux parents bénéficiaires d'allocations familiales garanties au moment du placement.

²¹ Articles 52ter et 61bis de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, tels que modifiés par la loi du 15 mai 2006, *Moniteur belge*, 17 juillet 2006.

²² Kind en Gezin (2006), *Vernieuwing van de Vlaamse Kinderopvang. Een conceptueel kader*. Brussel http://www.kindengezin.be/Images/Vernieuwingtekst14122006_tcm149-41839.pdf (23-10-2007).

- **Concevoir les politiques d'accueil comme soutien aux familles et pas seulement à l'emploi** : il y a en effet de nombreuses autres circonstances dans lesquelles des parents souhaiteraient pouvoir faire accueillir leur enfant, pour suivre une formation, pendant un déménagement ou une visite chez le médecin,... cela est d'autant plus nécessaire pour les familles pauvres dont le réseau social est fragile.
- **Augmenter la capacité d'accueil des lieux d'hébergement familial** : il y a toujours trop peu de structures capables d'accueillir des familles entières en cas d'urgence. Outre une politique de création et de rénovation de logements financièrement accessibles pour familles avec enfants, il est nécessaire de créer davantage de places pour accueillir des familles, de manière à éviter l'éclatement de celles qui vivent des situations extrêmes, ce qui les rend encore plus vulnérables.
- **Pallier, autant que possible, les effets de l'incarcération d'un des parents sur la famille** : une détention n'est pas une épreuve seulement pour la seule personne détenue. L'entourage direct de celle-ci est également mis sous pression y compris les enfants qui subissent aussi les conséquences de la situation. Dans de nombreuses prisons, des actions sont entreprises pour maintenir la relation parent-enfant, la rétablir ou la promouvoir. Mais il y a encore beaucoup à faire.

Texte partiellement traduit du néerlandais

6. Prendre des engagements pédagogiques et financiers pour garantir le droit à l'enseignement

Cette partie se base sur deux éléments. D'une part sur les contacts qui ont eu lieu avec les différents cabinets compétents quant à la suite donnée au Rapport 2005 et, d'autre part, sur les débats menés par le groupe de concertation 'Pauvreté et enseignement' sur la politique actuellement en vigueur. Tandis que le chapitre thématique approfondit cette démarche, la présente partie donne une vision générale de ce qui a été réalisé dans le domaine de l'enseignement et de ce qui reste à accomplir.

Depuis le Rapport 2005, les responsables politiques ont prêté beaucoup d'attention à l'enseignement en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté et l'inégalité sociale. Tant en Communauté flamande que française, les ministres compétents ont adopté toute une série de mesures de façon à ce que le système scolaire offre des chances égales à tous les élèves.

Il est frappant de constater qu'en dépit des orientations politiques parfois différentes, l'analyse du problème faite par les responsables politiques est identique des deux côtés de la frontière linguistique. Les ministres flamand et francophone de l'enseignement ont, entre autres, identifié des problèmes sur le plan de la fréquentation de l'enseignement maternel, des frais de scolarité, de l'orientation pendant les études et de la relation entre le monde de l'enseignement et les parents vivant dans la pauvreté. Des mesures ont été prises dans tous ces domaines.

En ce qui concerne **l'enseignement maternel**, des dispositions ont été prises pour améliorer l'encadrement afin de maximiser la fréquentation scolaire des enfants pauvres. La Communauté française a sensiblement augmenté son budget pour l'enseignement maternel dans le cadre du Contrat pour l'école¹, afin de pouvoir engager plus d'institutrices². En Flandre, le décret relatif à l'enseignement XVII³ a été approuvé. Il prévoit également l'engagement de plus d'institutrices maternelles. En outre, il cible les parents qui sont étroitement associés à l'enseignement maternel en tant que premiers responsables de l'éducation.

Des règles ont également été fixées en ce qui concerne les **frais de scolarité**. Les deux ministres ont décidé de proposer une liste de fournitures scolaires nécessaires pour suivre les cours. Les écoles sont obligées de les fournir gratuitement à leurs élèves. En outre des mesures ont été prises pour limiter drastiquement les dépenses d'excursions scolaires. En Flandre, il est prévu d'instaurer un 'maximum à facturer'⁴. Cette mesure permet de réduire les dépenses qui peuvent être consacrées aux excursions scolaires. Elle ne sera d'application qu'à partir de septembre 2008. Il faudra donc encore attendre pour en connaître l'impact précis sur le terrain. En Communauté française, une circulaire oblige les écoles à s'assurer d'un taux de participation minimum aux excursions de 75% dans l'enseignement maternel et spécialisé et de 90% dans le primaire et le secondaire ordinaire⁵. Enfin, le Gouvernement fédéral a également fait un effort pour répondre à la problématique des coûts scolaires en approuvant la

¹ Arena M. (2005). Contrat pour l'école. Bruxelles : Gouvernement de la Communauté française, <http://www.contrateducation.be> (23-10-2007)

² Décret du 20 juillet 2005 portant amélioration de l'encadrement dans l'enseignement maternel et primaire, *Moniteur belge*, 8 septembre 2005.

³ Décret du 13 juin 2007 relatif à l'enseignement XVII, *Moniteur belge*, 21 août 2007.

⁴ Décret du 6 juillet 2007 modifiant le décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, le décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque et le décret du 2 avril 2004 relatif à la participation à l'école et au 'Vlaamse Onderwijsraad', *Moniteur belge*, 24 août 2007.

⁵ Circulaire n°1461 du 10/05/2006, Gratuité de l'enseignement obligatoire et égalité des chances : coût de la scolarité à charge des familles.

prime de rentrée⁶. Ce supplément aux allocations familiales doit couvrir les frais supplémentaires que les familles doivent supporter au moment de la rentrée scolaire.

En matière de **lutte contre la ségrégation sociale sur le marché scolaire** aussi, des mesures ont été prises. En Communauté française, un nouveau décret sur les inscriptions⁷ rentrera en vigueur à partir de l'année scolaire 2007 – 2008. Dorénavant, à l'exception de situations particulières, les écoles ne pourront plus favoriser l'inscription de certains élèves au détriment d'autres. Une période commune d'inscription sera fixée pour tous les établissements : les élèves seront inscrits selon leur ordre d'arrivée. Les écoles doivent tenir à jour un registre général des demandes d'inscription qui devrait permettre d'éviter les refus déguisés. En Flandre, le ministre de l'Enseignement a instauré un nouveau mode de financement de l'enseignement obligatoire⁸. Ce système, qui sera entièrement d'application en 2012 seulement, est basé sur les caractéristiques des élèves. Les écoles recevront des moyens financiers supplémentaires pour soutenir les élèves défavorisés.

Tant en Communauté flamande qu'en Communauté française, les acteurs de terrain demandent de toute urgence un meilleur **accompagnement scolaire**. C'est pourquoi, des deux côtés de la frontière linguistique, les centres d'encadrement des élèves (CLB) et les centres psycho-médico-sociaux (CPMPS)⁹ ont été renforcés. Le soutien aux parents a bénéficié d'une attention particulière. L'objectif est de les aider à suivre la scolarité de leurs enfants.

Ce qui précède montre bien que le monde politique se préoccupe du **rôle des parents** vivant dans la pauvreté et de la relation entre l'école et la famille. Toutefois, cette prise de conscience est relativement récente, et c'est peut-être pourquoi on appréhende cette problématique de manière très formaliste. Du côté tant flamand que francophone, il a été proposé de travailler avec des contrats et des déclarations d'intention que les parents seraient obligés de signer. Bon nombre d'acteurs du monde de l'enseignement sont pour le moins pessimistes quant à cette approche.

On observe les mêmes lacunes dans les deux communautés. On part encore trop souvent du principe que l'institution scolaire est objective. Or, il n'en est rien. Les écoles ciblent très fortement la classe moyenne et, par conséquent, elles se basent sur les valeurs, les normes et les usages qui ont cours dans cette classe sociale. C'est pourquoi les personnes pauvres éprouvent des difficultés à répondre à des exigences et à des conventions qui semblent peut-être évidentes à beaucoup. L'enseignement n'est pas un remède miracle, indépendant de la société et capable, malgré tout, de résoudre tous les problèmes sociaux.

Recommandations

Les recommandations liées à la thématique de l'enseignement sont reprises à la fin du chapitre thématique correspondant.

Texte traduit du néerlandais

⁶ Articles 168 à 172 de la loi programme du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

⁷ Décret du 27 février 2007 portant diverses mesures visant à réguler les inscriptions et les changements d'écoles dans l'enseignement obligatoire, *Moniteur belge*, 3 juillet 2007.

⁸ Vandenbroucke F. (2007). *Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs – Discussienota 15 juni 2007*.

⁹ Un nouveau décret recentre leurs missions : Décret du 14 juillet 2006 relatif aux missions, programmes et rapports d'activité des centres P.M.S., *Moniteur belge*, 5 septembre 2006.

7. Garantir le droit de participer, de contribuer et de construire la culture

Le Service n'a organisé aucune concertation spécifique sur ce thème. Dès lors, dans cette section, nous nous limitons à faire un tour d'horizon de quelques évolutions et perspectives politiques actuelles. Nous nous basons pour ce faire sur les réactions des cabinets au Rapport 2005, sur les nouvelles mesures, des recherches récentes et quelques signaux du terrain. Nous ne prétendons pas être exhaustifs.

Depuis un certain temps déjà, le travail n'est plus vu comme le seul moyen de prendre part à la vie en société. Depuis le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)¹, il est clair qu'une **politique pertinente en matière de lutte contre la pauvreté doit favoriser une participation sociale plus étendue**. Elle inclut véritablement la participation et la contribution à la culture, de même que la construction de celle-ci. La culture n'est pas seulement 'la cerise sur le gâteau', elle doit être vue dans un sens plus large. Le sport et d'autres loisirs doivent aussi être accessibles aux personnes vivant dans la pauvreté et à leurs enfants.

Une **mesure fédérale destinée à favoriser la participation et l'épanouissement socioculturels des usagers de CPAS** a été prise en 2003.² Pour ce faire, les CPAS disposent depuis cinq années déjà d'un budget de pas moins de 6.200.000 euros. Au départ, l'accent était surtout mis sur la participation à des activités culturelles. Le champ d'application s'est cependant nettement élargi. La participation à des activités sportives a fait l'objet d'une attention particulière au cours des dernières années. Ainsi, en Flandre, l'Institut pour la gestion du sport (Instituut voor Sportbeheer) a été chargé de lancer un programme d'intégration par le sport. La mise sur pied et la coordination de projets régionaux de collaboration entre des CPAS et le monde du sport (appelés antennes du sport)³ constituent un volet important de ce programme. L'objectif est de faciliter la participation des personnes pauvres aux activités sportives par l'intermédiaire du CPAS. Notons que le récent arrêté royal relatif à la participation socio-culturelle et sportive met l'accent sur les projets visant la promotion de l'utilisation de l'informatique en général et la lutte contre le fossé numérique en particulier. En 2007 par exemple, le budget permettant aux CPAS d'acheter des ordinateurs recyclés pour les usagers a été augmenté.⁴

La lecture de la réglementation nous donne une idée des choix politiques effectués mais ne nous apprend rien sur l'application et l'impact de la mesure, l'affectation des moyens, la façon dont les assistants sociaux perçoivent le dispositif et le vécu des usagers. Une évaluation par toutes les parties concernées, et essentiellement par le groupe cible, est dès lors nécessaire. Une des applications spécifiques de la mesure concernant les CPAS, l'axe socio-artistique, a récemment été évaluée.⁵ A partir d'une enquête réalisée auprès du groupe cible, des chercheuses de l'Université Libre de Bruxelles (ULB) et de la Vrije Universiteit

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

² Arrêté royal du 8 avril 2003 portant l'octroi d'une subvention de 6.200.000 euros aux centres publics d'aide sociale afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs clients, *Moniteur belge*, 22 avril 2003. Cette mesure n'est pas structurelle : un nouvel arrêté royal paraît chaque année.

³ Ce projet a débouché sur une publication à l'usage des CPAS et des partenaires locaux : Vonck, E., (red.). (2007). *Het OCMW aan zet! Sport als niet alledaagse partner*, Brussel: Kunst en Democratie, ISB, POD-MI, met steun van de Vlaamse overheid, et sur un site web : <http://www.integratiedoorsport.be> (02-01-2007).

⁴ Voir les différents arrêtés royaux pour les périodes 2006 – 2007 et 2007 – 2008 et les circulaires s'y rapportant. http://www.mi-is.be/themes/participation/socioculturele%20participatie/index_fr.htm (02-01-2007).

⁵ Cramer, E., Van Looveren, M. (2007) *Coups d'oeil aux projets socio-artistiques : la parole aux participants*, rapport de mission 15 mai 2007. Bruxelles : ULB et VUB, à la demande du Service Public de Programmation Intégration sociale.

Brussel (VUB) ont souligné l'impact, sur le plan tant personnel que social, des projets en termes d'intégration.⁶ En guise de conclusion, l'étude formule trois recommandations : 1. Etendre la mesure à un groupe cible comprenant d'autres personnes socialement vulnérables que les usagers de CPAS ; 2. Garantir la diversité (générationnelle, culturelle, socio-économique...) et 3. Mettre sur pied des partenariats avec des professionnels spécialisés en action sociale et éducative. Ces recommandations, qui gardent toute leur importance aujourd'hui, figuraient déjà dans le Rapport 2005. Les ASBL 'Culture et Démocratie' et 'Kunst en Democratie' procèdent actuellement à une évaluation plus globale de l'application de cette mesure, de la manière dont elle est perçue et des expériences en la matière. Les résultats sont attendus pour mi-janvier 2008.

En matière de **participation sportive**, en Flandre, le nouveau décret relatif au sport pour tous⁷ vise à éliminer les obstacles à la participation. 10% des moyens sont destinés à des projets d'amélioration de l'accessibilité pour des groupes cibles spécifiques, notamment les personnes pauvres. Les communes peuvent choisir de prévoir un budget plus important pour les groupes difficilement accessibles. La réglementation offre beaucoup de possibilités dans ce sens. Le groupe de travail 'Culture et Sport' du 'Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen'^{*} dénonce toutefois le manque de garanties. On peut dès lors penser que les communes ne consentiront que des efforts minimaux et que l'argent ne bénéficiera pas assez aux personnes vivant dans la pauvreté. La même remarque vaut pour le plan flamand pour les infrastructures sportives.⁸ En Communauté française, un mécanisme de chèque-sport a été instauré dans le but de promouvoir l'insertion sociale des jeunes de 6 à 18 ans par le sport.⁹ Cette mesure est explicitement destinée aux jeunes socialement vulnérables. En effet, les critères d'octroi sont, outre l'âge, le revenu et le statut socio-économique des parents. Même si on peut juger positivement l'attention accordée à ce groupe-cible, les associations de lutte contre la pauvreté continuent à affirmer que des obstacles plus fondamentaux que le prix d'entrée empêchent la participation.

En Flandre, le décret sur la politique culturelle locale¹⁰, celui sur la politique locale en matière de jeunesse¹¹ et le décret 'sport pour tous'¹² témoignent d'un souci réel d'atteindre les groupes difficiles à toucher. Tous ces décrets sectoriels visent une augmentation de la participation et prévoient une gratification financière pour les projets ciblant les personnes vivant dans la pauvreté. Une question demeure néanmoins : dans quelle mesure ces possibilités sont-elles pleinement exploitées ? Le **décret sur la participation** annoncé de longue date par le ministre flamand de la Culture veut *"enraciner l'idée que la participation revêt un intérêt social et souhaite que la politique culturelle, de la jeunesse et des sports y soit en permanence attentive"*.¹³ Concrètement, il a pour objectif d'éliminer les entraves à la participation des groupes cibles dits vulnérables, en *"soutenant, stimulant et enrichissant les décrets sectoriels existants en ce qui concerne leurs missions en matière de participation"*.¹⁴ Le décret prévoit une place de choix pour les personnes vivant dans la pauvreté.¹⁵ Les changements de priorités suivants, qui leur sont spécifiquement destinés, ont été annoncés :

- Un passage de l'accompagnement vers l'offre subsidiée à un accompagnement vers une offre plus large, les 'préférences' du public devenant prioritaires. Citons par exemple l'élargissement prévu du champ d'application du Fonds pour la participation culturelle aux activités sportives et culturelles non subsidiées ;

⁶ 70 usagers de CPAS situés à Gand, Anvers, Bruxelles, Liège et Charleroi ont été interviewés.

⁷ Décret du 9 mars 2007 portant subventionnement des administrations communales et provinciales et de la Commission communautaire flamande pour la mise en oeuvre d'une politique du Sport pour Tous, *Moniteur belge*, 4 mai 2007.

^{*} N.D.T. Réseau flamand d'associations dans lesquelles des personnes pauvres prennent la parole.

⁸ Voir aussi <http://www.cjsm.vlaanderen.be/sport/sportinfrastructuurplan/> (02-01-2007)

⁹ Décret du 30 juin 2006 relatif à l'insertion sociale des jeunes par le sport, instaurant un chèque sport, *Moniteur belge*, 28 août 2006.

¹⁰ Décret du 13 juillet 2001 portant stimulation d'une politique culturelle locale qualitative et intégrale, *Moniteur belge*, 29 septembre 2001.

¹¹ Décret du 14 février 2003 portant soutien et stimulation des politiques communales, intercommunales et provinciales en matière de jeunesse et d'animation des jeunes, *Moniteur belge*, 24 mars 2003.

¹² Voir note de bas de page 2.

¹³ Anciaux, B. (2006) Toespraak op de dag van de cultuurcommunicatie van 5 december 2006 in Brussel.

¹⁴ Anciaux, B. (2007) *Sport voor iedereen. Het tweede spoor in het Vlaamse sportbeleid*. Toespraak op het congres van het Vlaams Instituut voor Sportbeheer en recreatiebeleid van 14 maart 2007 in Brussel.

¹⁵ Vlaamse Overheid (2007) *Actualisatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

- L'attention accrue portée à la perception qu'ont les personnes pauvres de la culture ;
- Une plus grande synergie entre les secteurs de la culture, de la jeunesse et de l'action sociale.¹⁶

Le projet de décret et l'exposé des motifs semblent créer un cadre qui répond à de nombreuses aspirations des associations de lutte contre la pauvreté.¹⁷ Reste à voir comment ces objectifs ambitieux seront poursuivis. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent soulignent d'ores et déjà que le souci de la participation des personnes pauvres devrait être au cœur de la politique menée afin de rendre superflue une politique de mesures d'accompagnement. En outre, la portée de ce décret restera limitée si les divers secteurs ne collaborent pas pour favoriser la participation. Pensons par exemple aux interactions nécessaires entre le secteur de l'action sociale, l'enseignement et la culture.

Le Gouvernement de la Communauté française a défini ses objectifs en matière culturelle dans une note intitulée '**Priorités culture**'.¹⁸ Il y affirme entre autres que toute action publique en faveur de la culture doit viser l'émancipation des individus et des groupes sociaux et, à cet égard, travailler à la fois sur un meilleur accès et une plus large participation des publics. Outre le lancement des chèques sport, l'axe consacré à l'accès et la participation de tous à la culture prévoit une série de mesures différentes.

Ainsi, depuis le 7 mai 2006, une douzaine de musées de la Communauté française sont gratuits chaque premier dimanche du mois. Cette gratuité a été élargie, depuis le 1^{er} septembre 2006, aux groupes scolaires, aux organisations de jeunesse, aux maisons de jeunes et aux étudiants en académie ou conservatoire. Mais instaurer la gratuité ne suffit pas pour permettre aux personnes démunies de franchir les portes des musées. Les associations de terrain soulignent la nécessité de mettre en place des projets qui créent les conditions effectives d'accueil et d'accompagnement facilitant l'accès aux institutions muséales.¹⁹ Rendre la culture financièrement abordable est également la mission de l'association 'Article 27', subventionnée par la Communauté française, qui développe par ailleurs des initiatives d'accompagnement vers les institutions culturelles.

Le secteur de l'éducation permanente joue un rôle essentiel dans l'accessibilité de la culture en soutenant nombre d'associations qui se donnent pour mission de rapprocher divers publics de la culture, non seulement comme spectateurs mais aussi comme acteurs. Le décret qui organise la reconnaissance et le subventionnement de ces associations a été récemment modifié.²⁰ Cette réforme et son implémentation ont suscité beaucoup d'inquiétudes parmi ces dernières, notamment celles qui ont pour vocation de travailler avec les populations socio-économiquement très fragilisées. Celles-ci craignent que l'investissement nécessaire, préalable à toute activité proprement dite, pour atteindre ceux qui sont les plus fragilisés ne soit plus pris en compte. Une moindre reconnaissance de leurs activités aurait alors une conséquence sur le subventionnement de leurs activités. Le cabinet de la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse a organisé une rencontre entre certaines de ces associations et 'toute la chaîne de décision' en matière d'éducation permanente (administration et Conseil supérieur de l'éducation permanente) afin d'examiner comment les critères de reconnaissance établis dans le décret pouvaient être appliqués avec davantage de souplesse.

¹⁶ Voir note de bas de page n° 7.

¹⁷ Decreet houdende de bevordering van participatie in cultuur, jeugdwerk en sport (Participatiedecreet), zoals ingediend bij de Vlaamse Regering op 21/09/2007. Memorie van toelichting bij het Participatiedecreet, september 2007. Ces deux documents peuvent être consultés sur le site web de la Communauté flamande : <http://www.cjss.vlaanderen.be/cultuurbeleid/themas/participatie/index.html> (02-01-2007).

¹⁸ Priorités Culture, Politique culturelle pluriannuelle proposée par Fadila Laanan, Ministre de la Culture, de l'audiovisuel et de la jeunesse. Conclusion des Etats généraux de la Culture, Adoptée par le Gouvernement de la Communauté française le 7 novembre 2005. <http://www.forumculture.be/note.php> (23-10-2007).

¹⁹ Voir le projet 'Sésame' décrit dans : ATD Quart Monde (2006) Actes du séminaire 'Art et familles'. Se connaître pour agir ensemble. La culture pour aller à la rencontre des plus pauvres. Séminaire organisé les 2 et 3 juin 2006 par La maison des savoirs, en collaboration avec Culture et démocratie.

²⁰ Décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Education permanente, *Moniteur belge*, 26 août 2003.

Enfin, on peut encore citer les initiatives suivantes :

- Le renforcement du droit des usagers par l'adoption du Code de respect des usagers culturels qui a pour objectif d'améliorer l'accueil au sens large. D'après une première évaluation, la publicité de ce code par son affichage systématique à l'entrée des centres culturels doit encore être améliorée.²¹ On peut néanmoins se demander si cette mesure suffira à atteindre l'objectif visé.
- L'ambition de dynamiser la lecture publique par une vaste révision des missions des bibliothèques dans le courant de l'année 2007. Un projet de réforme du décret actuel organisant le service public de la lecture devrait être présenté dans ce sens.
- Le décret relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des collaborations entre la culture et l'enseignement²² qui a pour objectif de soutenir les activités culturelles et artistiques dans les écoles.
- L'accord de conventions pluriannuelles dans le champ de la vie associative pour soutenir des programmes tels que la diversité culturelle et l'action interculturelle.
- L'octroi de financements récurrents et ponctuels pour soutenir des projets favorisant l'expression et la créativité, ou des projets qui ont la volonté de trouver de nouvelles formules de diffusion afin de toucher réellement les publics précarisés.
- La mise en place de plates-formes à la suite des Etats généraux de la culture qui constitueront un lieu permanent de dialogue et de travail entre la Communauté française (secteur culture) et les Régions.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- **Reconnaître le rôle fondamental de la culture dans la société** : pour beaucoup de personnes pauvres, le droit à l'épanouissement social et culturel n'est pas encore acquis. Pourtant, la culture au sens le plus large du terme, est vue comme un véritable instrument de lutte contre la pauvreté.
- **Investir dans la participation et la construction de la culture** : garantir une 'participation' réelle et durable des personnes socialement vulnérables n'est pas chose aisée. Cela suppose une politique structurelle à long terme dont le cadre doit être créé par les pouvoirs publics. Les différents niveaux de pouvoir doivent continuer à investir pour que les personnes pauvres puissent participer à la vie sociale au sens large. La culture mérite d'occuper une place de choix. Il ne faut pas seulement créer les conditions annexes requises pour que les personnes puissent participer en tant que 'spectateur'. Les projets visant la participation en tant qu'acteur doivent aussi être reconnus et bénéficier d'un soutien.
- **Éliminer les obstacles à l'accès à la culture** : pour être efficace, une politique de la participation doit s'intéresser aux nombreux facteurs entravant celle-ci. L'obstacle financier n'en est qu'un parmi d'autres. Beaucoup sont plus fondamentaux. Les éliminer suppose un investissement considérable en temps et en personnel (il faut s'assurer que les informations sont claires et parviennent aux personnes concernées, tenir compte des problèmes de mobilité, des peurs, du manque de connaissance préalable ...).

²¹ Priorités Culture. Etat d'avancement de la politique culturelle pluriannuelle issue des Etats généraux de culture proposée par Fadila Laanan, Ministre de la culture, de l'audiovisuel et de la jeunesse, novembre-décembre 2006. <http://www.forumculture.be/evaluation2006.php> (23-10-2007).

²² Décret du 24 mars 2006 relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement, *Moniteur belge*, 22 mai 2006.

- **Intensifier la collaboration et la concertation** : il existe un grand nombre d'initiatives de qualité mais elles sont souvent dispersées par manque de concertation. Or l'harmonisation et la collaboration sont nécessaires à tous les niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire, local). Les secteurs politiques de l'Enseignement et de l'Action sociale doivent être des partenaires privilégiés pour une politique culturelle pertinente.
- **Sensibiliser et former** : une certaine expertise dans le domaine social et culturel est nécessaire pour garantir la participation culturelle des personnes pauvres. Les travailleurs sociaux et culturels peuvent apprendre beaucoup les uns des autres. Il convient de chercher les convergences et de favoriser les rencontres entre les deux secteurs.

Texte partiellement traduit du néerlandais

8. Promouvoir la qualité du travail et une économie plus sociale

Ce texte a été rédigé sur la base des réactions des différents cabinets aux propositions figurant dans le Rapport 2005, du suivi de l'actualité législative et des points de vue et expériences qui ont été rapportés pendant la concertation sur l'insertion socioprofessionnelle.

Il est impossible de dresser la liste complète des initiatives politiques et propositions de loi qui ont été prises ou exécutées en 2006-2007 dans le domaine de l'emploi et qui ont (eu) un impact sur les situations de pauvreté. Nous nous limitons ci-dessous à quelques mesures qui, d'après les réactions du terrain, ont eu une incidence cruciale sur la situation, sur le marché du travail, de travailleurs et chômeurs fragilisés.

La qualité des emplois

Les mesures qui ont été prises pour relever les bas **salaires** (augmentation du salaire minimal brut et bonus à l'emploi) ont été abordées dans les parties 'Garantir un revenu qui permet de faire des projets de vie' et 'Utiliser la fiscalité comme outil de cohésion sociale'. Nous nous contentons de rappeler ici que, pour les syndicats et de très nombreuses associations sur le terrain, l'augmentation du salaire minimal brut est un pas important vers une revalorisation des bas salaires, mais que c'est 'seulement' une première étape. La discussion quant à l'opportunité et à l'impact réel du bonus à l'emploi se poursuit.

Les mesures ayant un impact sur la **sécurité d'emploi** s'inscrivent dans la tendance à des contrats d'emploi plus temporaires. L'exigence d'un contrôle plus sévère de l'application de la loi sur le travail temporaire et l'intérim¹ et de la limitation des possibilités légales de proposer des contrats à durée déterminée successifs reste vive sur le terrain. Depuis quelques années, le secteur de l'intérim occupe une place plus importante dans l'emploi des groupes dits défavorisés. Et ce, parce que le parcours d'insertion professionnelle est de plus en plus sous-traité, en tout ou en partie, à des partenaires privés, dont les sociétés d'intérim.² Plusieurs nouvelles mesures régionales ont vu le jour. Elles veulent utiliser la dynamique du secteur de l'intérim pour garantir des perspectives d'emploi durable après un certain temps. Ainsi, l'IBO-Interim a été approuvé dans le cadre du plan flamand pour plus d'emplois (Vlaams Meerbanenplan).³ Cette année, un bureau d'intérim social a été créé dans la Région de Bruxelles-Capitale. D'autres verront le jour dans le futur. Par ailleurs, la part du secteur de l'intérim augmente dans certaines dispositions en faveur de l'emploi, comme le système des titres-services. Le chapitre consacré à ce thème dans ce rapport nous apprend que la stabilité de l'emploi des travailleurs titres-services dans ces sociétés d'intérim est problématique, bien que la loi en question prévoit des contrats à durée indéterminée au bout d'un certain temps. Pour les participants à la concertation, cela illustre le fait que les emplois temporaires ne constituent pas toujours un 'tremplin' vers des emplois stables. D'après eux, c'est rarement le cas pour les personnes qui ont une position faible sur le marché de l'emploi ou alors cette amélioration est limitée dans le temps. Ce point a été régulièrement soulevé pendant la concertation, par exemple lorsque la mesure prévue à l'article 60 §7 ou

¹ Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise des travailleurs à la disposition d'utilisateurs, *Moniteur belge*, 20 août 1987.

² Le VDAB appelle ce processus 'trajecttendering'.

³ Ce type d'intérim s'adresse aux plus de 50 ans, aux personnes d'origine étrangère et à ceux qui ont un handicap professionnel. Le demandeur d'emploi conclut d'abord un contrat avec un bureau d'intérim, puis un contrat avec le VDAB, le bureau d'intérim et l'entreprise. Après six mois maximum, le contrat doit déboucher sur un contrat à durée indéterminée. C'est le bureau d'intérim qui se charge de l'accompagnement.

le plan Activa ont été évoqués. On peut par ailleurs craindre que des personnes dont le statut professionnel est plus favorable soient également de plus en plus touchées. Si la Commission européenne devait élaborer une directive dans le sens de sa vision de la 'flexisécurité', cette évolution pourrait encore s'accélérer.⁴ Le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) estime, par exemple, que l'initiative de la Commission répondra surtout aux souhaits des entreprises de flexibiliser à tout prix le droit du travail. Il n'y aurait pas de sécurité d'emploi garantie, seul un parcours d'insertion professionnelle serait assuré.⁵

La flexibilisation se poursuit également en ce qui concerne les régimes de **temps de travail**.⁶ La diminution des cotisations patronales pour la prestation d'heures supplémentaires la favorise par exemple.⁷ Pour légitimer de telles mesures, on avance souvent des arguments liés aux personnes, en plus des arguments économiques : plus que dans le passé, les travailleurs préféreraient des horaires atypiques. Ce point de vue est bien sûr avancé à propos du travail à temps partiel. Toutefois, les réactions issues de la concertation indiquent que, en pratique, le manque de perspectives d'emploi des personnes qui travaillent dans des conditions défavorables ou la précarité de leur ménage ne leur laissent pas souvent le choix.

Les différentes Régions poursuivent leurs efforts pour proposer plus de **possibilités de formation** sur le terrain aux personnes peu qualifiées. Chaque région a pris des initiatives de 'jobcoaching'. Alors que les parcours d'accompagnement classiques prennent fin au moment de l'embauche, les 'jobcoaches' poursuivent l'accompagnement sur le terrain pendant quelques mois supplémentaires. La tâche des coaches consiste également à soutenir les employeurs pendant cette période. Pour cela, ils s'inspirent des méthodes que les entreprises d'économie sociale ont élaborées dans ce domaine. En Région wallonne, les 'jobcoaches' travaillent dans le cadre des 'missions régionales pour l'emploi'.⁸ Le gouvernement wallon dispose aussi de la réglementation PTP (Programme de Transition Professionnelle⁹), qui stipule que la formation doit se dérouler pendant les heures de travail.

Au niveau flamand, on veut encourager le **concept total de la qualité du travail** en utilisant le 'werkbaarheidsmonitor'. Il s'agit d'un système grâce auquel cette qualité du travail est mesurée scientifiquement, aussi bien de manière directe (par ex. les possibilités d'apprentissage) qu'indirecte (des éléments psychosociaux tels que le stress au travail). Les résultats de l'évaluation intermédiaire de 2007 permettent d'effectuer une comparaison avec celle, initiale, de 2004. L'ajout d'éléments tels que le salaire et la sécurité d'emploi permettrait d'affiner encore le concept de la qualité du travail. D'après les participants à la concertation, ce concept, qui constitue pourtant l'un des piliers de la stratégie européenne pour l'emploi, est supplanté au plan européen par d'autres objectifs relatifs au marché du travail (l'employabilité et l'augmentation du taux d'activité) et par des objectifs économiques.

⁴ Commission européenne (2006). *Livre vert. La modernisation du droit du travail dans la perspective des défis du 21ème siècle*. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_fr.pdf) (30-06-2007).

Commission européenne (2007). Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_fr.pdf (30-06-2007).

⁵ Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2006), *Document de prise de position de l'EAPN : La flexicurité répondra-t-elle aux besoins de ceux qui connaissent la pauvreté et l'exclusion sociale ?* http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=2134 (15-07-2007).

Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2007), *Document de prise de position de l'EAPN : La sécurité dont nous avons besoin ne peut se résumer pas des transitions sûres d'un emploi à l'autre !*, http://www.eapn.org/code/en/publ_detail.asp?pk_id_content=2806 (15-07-2007).

⁶ De nombreux emplois à temps partiel peuvent être qualifiés de régimes de temps de travail flexibles pour le travailleur, comme le souligne le Rapport 2005. D'après une récente évaluation du service aux chômeurs de la FGTB Liège-Huy-Waremme, ce groupe de travailleurs à temps partiel est plus important que les 'chômeurs partiels involontaires' dans les statistiques officielles.

⁷ Loi du 23 décembre 2005 sur le pacte des générations, *Moniteur belge*, 30 décembre 2005.

⁸ Il s'agit de services régionaux qui ont pour mission spécifique l'emploi durable et de qualité.

⁹ Les PTP (programmes de transition professionnelle) donnent aux chômeurs de longue durée la possibilité d'acquérir une expérience de travail. Ils peuvent ainsi améliorer leur position sur le marché du travail et éventuellement obtenir un contrat de travail régulier.

La lutte contre le chômage

La création d'emplois destinés aux personnes peu qualifiées et à celles qui ont été écartées du marché du travail, tant dans l'économie régulière que dans l'économie sociale, était l'un des fers de lance de la dernière législature. Dans l'économie régulière, l'État fédéral comme les Régions utilisent l'instrument de la réduction des cotisations patronales. Dans l'économie sociale, ce sont surtout les Régions qui recourent à des incitants, dans le prolongement de l'Accord de coopération qu'elles ont conclu avec l'État fédéral et la Communauté germanophone. Finalement, la phase expérimentale des services de voisinage et de proximité a été supprimée au profit d'un cadre juridique structurel et d'un financement. Sur le terrain, parmi les intéressés, l'application concrète de cette mesure soulève cependant des questions.¹⁰

En dépit des efforts sur le plan de la création d'emplois, certains ont souligné pendant la concertation que, dans certaines régions, l'offre d'emplois disponibles reste trop limitée par rapport au nombre de chômeurs. Cette tension serait en outre encore sous-estimée dans la mesure où tant les chiffres officiels des offres d'emplois¹¹ que les statistiques des chômeurs¹² déforment la réalité. D'après les participants, cette déformation s'explique par le fait que les mesures axées sur les chômeurs ou les non-actifs sont encore et toujours placées sous le signe d'**une augmentation du taux d'activité et du taux d'emploi**. La diminution du taux de chômage et l'amélioration de la qualité des emplois ne viendraient qu'en deuxième position et seraient même secondaires d'après certains.

Sur le terrain, beaucoup pensent que les mesures du pacte des générations (par ex. celles axées sur la diminution progressive du droit à la prépension) ou le plan fédéral d'activation du comportement de recherche des chômeurs reposent sur cette même logique. Ces dernières années, la mise en œuvre de ce dernier plan s'est renforcée. En l'absence d'une évaluation quantitative et qualitative approfondie, il faut provisoirement se fier aux statistiques administratives et aux signaux émanant du terrain. Ces deux sources indiquent que les sanctions augmentent tant en nombre qu'en durée et qu'elles touchent en premier lieu les plus fragiles.

Terminons par un bref arrêt sur l'accompagnement et la formation dispensés par les services régionaux de l'emploi. Les efforts visant à proposer un accompagnement sur mesure à chaque chômeur se sont renforcés dans les différentes Régions. L'attention portée aux personnes qui requièrent des mesures dans d'autres domaines sociaux, avant ou pendant leur parcours d'insertion professionnelle, s'est intensifiée elle aussi. Cette évolution suscite en tout cas des réactions positives de la part du terrain. Mais des points négatifs continuent d'être signalés, surtout par les associations de lutte contre la pauvreté. Les problèmes se situent à deux niveaux :

- l'offre de formations : un manque de formations qualifiantes ou de trop longues listes d'attente ;
- le cadre de l'accompagnement : celui-ci laisse trop peu d'autonomie au chômeur. Ce point est souvent mis en relation avec la procédure de collaboration entre les services régionaux de l'emploi et l'Office National de l'Emploi (ONEM) en ce qui concerne le contrôle des chômeurs.

Le projet 'Activation des personnes vivant dans la pauvreté en vue de leur remise au travail'¹³ du Réseau flamand d'associations où les personnes pauvres prennent la parole décrit et analyse en détail ces deux 'types' de problèmes. Ce projet donne aussi un aperçu de toute une série d'autres pièges, mais également de leviers et d'actions pour l'activation rationnelle et durable des personnes vivant dans la pauvreté en vue d'une remise au travail de qualité.

¹⁰ Ceci ressort par exemple de l'avis émis le 24 mai 2006 par le Réseau flamand d'associations où les pauvres prennent la parole à propos de l'avant-projet de décret du gouvernement flamand relatif à l'économie de services locale et de leur avis de juillet 2007 sur le projet d'arrêt du gouvernement flamand relatif à l'économie de services locaux.

¹¹ Certaines offres d'emploi seraient comptabilisées deux fois, d'autres se trouveraient encore dans les bases de données alors que les emplois sont déjà pourvus ...

¹² Nous renvoyons à ce propos au site http://www.luttepauvrete.be/chiffres_def_chomage.htm (15-07-2007). Les chiffres du sous-emploi, qui comprennent aussi le nombre de travailleurs à temps partiel qui ne trouvent pas d'emploi à temps plein, donnent une image encore plus complète de la problématique du chômage.

¹³ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007), *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'*, Document non publié, p.18.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur la recommandation suivante :

- **Garantir les allocations de chômage comme moyen actif de lutte contre la pauvreté**

Limiter les allocations de chômage dans le temps ou ne pas en maintenir les montants à un niveau de bien-être acceptable revient à faire reposer de façon unilatérale la responsabilité du risque de chômage sur le chômeur lui-même. Une telle mesure n'est pas non plus souhaitable du point de vue de la lutte contre la pauvreté, car elle compromet davantage les revenus des personnes (et de leurs familles) qui ont peu de perspectives d'emploi. De nombreux acteurs de terrain estiment que les critères et la mise en œuvre du plan d'activation fédéral susmentionné entraînent ou entraîneront de fait une limitation ou une diminution dans le temps des allocations de chômage pour les chômeurs les plus précarisés. Beaucoup demandent dès lors le retrait de ce plan ou, au moins, son adaptation sur la base d'une évaluation quantitative et qualitative approfondie. Le chapitre consacré aux titres-services est un premier pas dans le sens d'une telle évaluation.

Texte traduit du néerlandais

9. Combattre les inégalités socio-économiques de santé

Les responsables politiques ont commenté en détails les propositions du Rapport 2005 dans des notes écrites. Sur cette base, les cabinets fédéraux compétents, leurs administrations et des participants aux concertations organisées par le Service se sont rencontrés trois fois. Ce texte donne un bref aperçu des échanges. Il comprend aussi quelques réflexions formulées pendant les concertations du Service.

L'existence de **grandes inégalités en matière de maladie, de santé et d'accès aux soins de santé** est généralement admise. Elle est également attestée par différentes études scientifiques¹ – même si certaines observations doivent encore être affinées. Toutefois, la réponse politique à ces constats se fait attendre, en ce sens que la Belgique ne dispose d'aucun plan national global de lutte contre les inégalités de santé. Ce sujet figure toutefois dans des plans globaux sur la santé (comme le plan national nutrition et santé 2005 – 2010) et diverses mesures sont prises pour faciliter l'accès aux soins de santé. Cependant, les mesures destinées à améliorer les conditions de vie de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle sociale sont tout aussi importantes – voire plus encore – pour combattre les différences socio-économiques de santé. A cet égard, le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) et les rapports du Service qui ont suivi demandent d'adopter une approche globale en matière de lutte contre la pauvreté pour combattre les inégalités de santé.

Les autorités belges se fixent comme objectif de **garantir l'accès financier aux soins de santé** via une large assurance publique obligatoire. Cet engagement est inscrit dans le rapport stratégique belge sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006 – 2008. Le 1^{er} juillet 2006, la couverture des petits risques a été étendue aux indépendants. A partir du 1^{er} janvier 2008, les mineurs étrangers non accompagnés auront droit à l'assurance maladie. Les enfants à charge d'indépendants ne pouvant plus payer leurs cotisations sociales sont dorénavant aussi assurés. Différentes mesures ont été prises pour élargir la couverture : un meilleur remboursement des frais dentaires ; une intervention plus grande pour les verres de lunettes des enfants et des jeunes ; la diminution du ticket modérateur pour les prestations de kinésithérapie courantes ; le remboursement à tous les indépendants de certains médicaments orphelins coûteux ; l'octroi d'une couverture gratuite des soins de santé à tous les indépendants sous règlement collectif de dettes ; un meilleur remboursement des séances de logopédie, une amélioration du taux de couverture des mesures de protection destinées aux malades chroniques,... Les participants à la concertation du Service se réjouissent de ces avancées qui améliorent l'accès aux soins de santé. Ils émettent cependant aussi des réserves, car certains frais médicaux sont encore mal remboursés. Ainsi, seule une correction très forte donne droit au remboursement des lunettes. Celles-ci représentent toutefois toujours un investissement important, même lorsque cette norme n'est pas atteinte. Or, les problèmes de vue des enfants par exemple, peuvent avoir des conséquences sur leurs résultats scolaires.

Afin de diminuer la quote-part du patient, les pouvoirs publics ont mené une campagne pour inciter les médecins et les dentistes à prescrire des médicaments moins chers.² Des mesures ont été prises pour lutter contre les suppléments dans les hôpitaux et mieux protéger les ayants droit contre les suppléments liés aux dispositifs médicaux et aux implants.³ L'utilisation

¹ Vous trouverez des chiffres sur les inégalités socio-économiques de santé à l'adresse : http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sante.htm (30-08-2007). Des études sur les inégalités sociales en matière de santé, de mortalité et d'espérance de vie sont actuellement menées dans le cadre du projet de recherche 'Réduire les inégalités en matière de santé en Belgique' (TAHIB – 2006 – 2009).

² Depuis le 1^{er} avril 2006, tous les médecins et dentistes sont invités à prescrire un pourcentage minimum de médicaments bon marché. Le service d'évaluation et de contrôle médicaux veille à l'application de cette disposition.

³ Loi du 13 décembre 2006 portant dispositions diverses en matière de santé, *Moniteur belge*, 22 décembre 2006 (édition 2).

du dossier médical global (DMG), qui réduit de 30% le montant du ticket modérateur⁴ à charge du patient, est encouragée : les honoraires pour la gestion du DMG ont été augmentés et la procédure de prolongation du DMG a été simplifiée. Toutefois, les participants à la concertation du Service estiment que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour accroître la part de la population couverte par le DMG. Ils proposent aussi l'application automatique du régime du tiers payant lors de la création du DMG.

Tous les acteurs sont responsabilisés pour modérer les dépenses de santé. Cette stratégie politique se poursuit. Le patient est responsabilisé via le système du ticket modérateur et le remboursement a posteriori (il doit avancer les frais). Selon des participants à la concertation, le ticket modérateur dissuade les personnes pauvres de se soigner. D'après eux, le phénomène de la surconsommation et 'la responsabilité du patient' sont surestimés. Le problème des avances, d'autant plus grave que le budget est limité, est dénoncé depuis longtemps déjà. La demande de généralisation du régime du tiers payant⁵, déjà formulée dans le RGP, se heurte à de la résistance, vu la volonté de maintenir le principe du ticket modérateur. Des acteurs de terrain expriment également le souhait d'une application plus large du système de paiement forfaitaire pour les soins de santé primaires. Pour y répondre, les autorités fédérales envisagent de mieux soutenir financièrement la création de maisons médicales à l'initiative des CPAS, si les coûts du système forfaitaire⁶ le permettent.⁷ Les participants à la concertation du Service sont toutefois réticents à l'idée que de tels projets soient pilotés par le CPAS. Dans son avis sur le Rapport 2005, le Conseil national du travail invite les associations partenaires à poursuivre leur réflexion sur une application plus large du forfait pour les soins de première ligne.

Pour le monde politique, le maximum à facturer (MAF)⁸ est le principal outil permettant d'améliorer l'accessibilité financière des soins médicaux. Ce mécanisme a encore été affiné par la prise en compte, dans le 'compteur MAF', d'interventions personnelles supplémentaires : celles concernant les préparations magistrales, les implants ou encore des traitements pour les malades chroniques⁹, notamment des analgésiques... Certes, le MAF est utile pour protéger les patients des catastrophes financières, mais les insuffisances déjà mentionnées dans le Rapport 2005 subsistent pour les personnes pauvres.

Depuis le 1^{er} avril 2007, le statut Omnio est octroyé aux personnes confrontées à des difficultés économiques, ce qui leur permet de bénéficier de l'intervention majorée.¹⁰ Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent apprécient la suppression de la catégorisation : auparavant en effet, bénéficier de l'intervention majorée supposait, outre certaines conditions en matière de revenu, d'être dans une situation donnée (veuf, orphelin...). Le statut Omnio n'est, par contre, pas octroyé automatiquement. Il doit être demandé à la mutuelle. Une question se pose dès lors : comment les bénéficiaires potentiels seront-ils informés ? Il semble que, jusqu'à présent, peu d'entre eux se soient manifestés. Les mutuelles se plaignent de la complexité administrative de cette mesure et du rôle de contrôleur des revenus qui leur est confié. De ce fait, elles disposent de moins de temps pour l'accompagnement et la défense de leurs affiliés. Certains acteurs, tout en reconnaissant l'intérêt de ce nouveau statut pour les personnes à bas revenu, craignent que de telles mesures remettent en cause la légitimité du système de sécurité sociale si elles sont fréquemment appliquées. En effet, elles offrent peu d'avantages aux classes supérieures, qui auront tendance à se tourner toujours plus vers des assurances privées.

⁴ Le ticket modérateur est la quote-part à charge du patient qu'il doit payer pour la prestation médicale dispensée, déduction faite du remboursement de l'assurance soins de santé.

⁵ Dans le cadre de ce mode de paiement, le prestataire de soins ou l'institution reçoivent immédiatement le paiement des soins dispensés de l'organisme assureur auprès duquel le patient est affilié ; le paiement ne couvre que le ticket modérateur.

⁶ Il s'agit d'un mode de paiement des soins de santé par abonnement tandis que le mode classique est le paiement par prestation.

⁷ Etude actuellement réalisée par le Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE) : comparaison des maisons médicales avec la médecine à l'acte : http://www.kce.fgov.be/index_fr.aspx?ID=0&SGREF=3442&CREF=5895 (02-07-2007).

⁸ Dès que les tickets modérateurs de certains soins médicaux dépassent un plafond déterminé (lequel varie surtout en fonction du niveau de revenu), l'ayant droit bénéficie du remboursement intégral de sa contribution personnelle. Le MAF se calcule annuellement.

⁹ Pour les mesures concernant les malades chroniques entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2007, voir http://www.inami.fgov.be/secure/fr/medical_cost/specific/chronic/index.htm (02-07-2007). Elles concernent notamment l'intervention dans le coût des pansements actifs, des analgésiques et dans les frais de transport des patients atteints d'un cancer.

¹⁰ Arrêté royal du 1^{er} avril 2007 fixant les conditions d'octroi de l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 1^{er} et 19 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et instaurant le statut OMNIO, *Moniteur belge*, 3 avril 2007 (édition 2).

Outre les problèmes financiers, certains obstacles **non financiers** empêchent les personnes pauvres d'avoir recours aux soins de santé.

Souvent, l'offre de soins n'est pas adaptée. On note surtout une pénurie de soins de santé primaires de qualité et accessibles, principalement dans les quartiers pauvres. Dans leur plan stratégique pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006 – 2008, les autorités belges accordent la priorité aux soins de santé primaires et veulent inciter les prestataires de soins à optimiser l'accessibilité de la première ligne. Pour ce faire, le plan 2006-2007 pour le développement de la médecine générale en Belgique¹¹ a prévu divers projets comme le fonds d'impulsion médecine générale¹² et la création de postes de garde en médecine générale. Sous réserve des résultats d'une évaluation plus approfondie, les associations de lutte contre la pauvreté trouvent ces initiatives positives.

Pour les participants à la concertation, l'information, la participation, la simplification administrative et la formation des dispensateurs de soins par rapport à la pauvreté demeurent des éléments essentiels pour combattre les obstacles non financiers.

Les acteurs de terrain constatent une augmentation considérable du nombre de demandes d'aide sociale et rappellent que **le rôle du CPAS en matière de santé** est en principe complémentaire à celui du régime général de l'assurance maladie. Ils dénoncent les grandes disparités de pratiques entre CPAS. Le Rapport 2005 plaidait en faveur d'une harmonisation des pratiques de CPAS. Le ministre de l'Intégration sociale a proposé deux outils pour ce faire : la création d'un Observatoire fédéral permanent pour les pratiques de CPAS¹³ – dénommé ci-après l'Observatoire – et la carte médicale dont l'utilisation doit être encouragée.

Des participants à la concertation se demandent si un tel Observatoire peut efficacement garantir cette nécessaire harmonisation. Pour eux, il est important que l'étude de la jurisprudence relative à l'aide sociale, réalisée par des équipes universitaires et interrompue depuis 2002, soit poursuivie. En effet, la jurisprudence peut par définition contribuer à l'harmonisation des pratiques. Beaucoup de participants souhaitent aussi que soit créé un service de médiation pour les problèmes liés aux CPAS.¹⁴

La carte médicale¹⁵ est considérée comme une plus-value, tant pour la personne qui a besoin de soins que pour le prestataire de soins et le CPAS. L'importance, pour un usage optimal de la carte médicale, d'un dialogue de qualité à l'échelon local, entre les différents prestataires et le CPAS, a été soulignée pendant la concertation. Les pouvoirs publics peuvent stimuler ce dialogue. Une convention médicale¹⁶ renforce les accords entre acteurs et offre une plus grande clarté. L'asbl Medimmigrant a conçu, en collaboration avec l'Union des Villes et des Communes flamandes (VVSG), des modèles/instruments de travail pour favoriser l'usage de cartes médicales claires et les plus uniformes possible.¹⁷ Des participants aux concertations soulignent que la carte médicale doit être valable pendant une durée assez longue, de trois mois minimum.

Le système de **l'aide médicale urgente** a été adapté : depuis le 1^{er} juillet 2006, les demandeurs d'asile et les personnes en séjour illégal peuvent séjourner dans un hôpital psychiatrique ou une maison de soins psychiatriques et y être traités.¹⁸ Toute-

¹¹ http://www.rudydemotte.be/communiqués_asp/plan0607fr.doc (19-07-2007).

¹² Arrêté royal du 15 septembre 2006 portant création d'un Fonds d'Impulsion pour la médecine générale et fixant ses modalités de fonctionnement, *Moniteur belge*, 28 septembre 2006.

¹³ Projet de loi créant un Observatoire permanent et fédéral des pratiques des centres publics d'action sociale. (Chambre belge des représentants), *Document parlementaire* 51K1658.

¹⁴ Vous trouverez une présentation détaillée de cette proposition dans le compte rendu de la concertation menée par le Service, à la demande du ministre de l'Intégration sociale, à propos de la proposition de création d'un ombudsman des CPAS : http://www.luttepauvrete.be/publications/Note_Ombuds_CPAS.pdf (19-07-2007).

¹⁵ La carte médicale est un document fourni par le CPAS à certains de ses usagers, document dans lequel le CPAS s'engage à l'égard du prestataire de soins à prendre à sa charge, pendant une période déterminée, les coûts de certaines prestations médicales.

¹⁶ Une convention médicale est un accord conclu entre un CPAS et un (groupe de) prestataire(s) concernant la fourniture de soins médicaux à des (groupe d') usagers du CPAS et/ou l'application de la réglementation sur l'aide médicale urgente.

¹⁷ Le manuel 'aide médicale urgente' pour les personnes en séjour illégal - volet 'informations élémentaires' et dossier de fond - (disponible en néerlandais uniquement) peut être consulté sur le site web de Medimmigrant : <http://www.medimmigrant.be/>.

¹⁸ Loi du 2 juin 2006 modifiant l'article 1er, 3°, alinéa 2, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, *Moniteur belge*, 30 juin 2006 (édition 2).

fois, selon des participants à la concertation, le système d'aide médicale urgente dans son ensemble n'est plus adapté à la réalité d'aujourd'hui et doit être modifié.

Le 15 février 2007, une cellule 'frais médicaux' a été créée au sein de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil). Le but est de garantir une plus grande accessibilité des soins de santé pour les demandeurs d'asile dits 'no-show' – ceux qui se sont vus désigner une structure d'accueil mais décident de ne pas y résider – ainsi qu'un paiement (ou remboursement) plus efficace des factures aux prestataires de soins. Selon certains participants aux concertations du Service, la transmission d'informations sur ce service à tous les prestataires et toutes les structures d'accueil laisse à désirer.

Pour offrir aux patients des **soins de santé mentale** le plus près possible de chez eux, le Service Public Fédéral (SPF) Santé publique a lancé différents projets : traitement à domicile, outreachment* pour enfants et pour personnes sans abri. Ils devraient devenir structurels si leur évaluation – à laquelle, selon les participants à la concertation, les usagers devraient être associés – est positive. En Communauté flamande, une mesure a été prise pour que les personnes en difficultés sociales et financières et souffrant de graves troubles psychiques ou psychiatriques puissent bénéficier d'une consultation à tarif réduit, voire gratuite, dans les centres de santé mentale.

Beaucoup d'acteurs de terrain reconnaissent qu'il est important d'investir dans des soins de santé mentale de qualité et accessibles à tous, mais attirent l'attention sur le risque de 'psychiatisation' de la pauvreté.

En Wallonie, afin que **personne ne soit privé de soins de santé**, des relais santé ont été créés au sein des relais sociaux, avec le soutien du Gouvernement wallon.¹⁹ Outre les missions d'accueil, d'information, de prévention et de premiers soins généralement attribuées à un dispensaire, les relais santé ont pour mission l'orientation des patients vers les structures existantes qui peuvent répondre à leurs besoins. Les partenaires du Service trouvent cette initiative intéressante pour autant que l'approche soit proactive : les professionnels doivent aller à la rencontre des personnes qui, autrement, ne penseraient jamais à se faire soigner.

La **prévention** est prioritaire dans toutes les communautés, constate-t-on à la lecture du plan stratégique belge 2006 – 2008. Dans leurs notes politiques et leurs plans d'action, les autorités flamandes formulent des recommandations pour que la vaccination, le dépistage du cancer du sein, la prévention de la dépression et du suicide, autant d'instruments au service des objectifs de santé, atteignent mieux les personnes vivant dans la pauvreté.²⁰ L'on sait en effet que les mesures préventives les atteignent très difficilement. La crainte des frais ultérieurs joue surtout un rôle, comme dans le cas des consultations gratuites chez le dentiste.

Tant l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), en Communauté française, que l'organisme Kind en Gezin, en Communauté flamande, adoptent une nouvelle approche pour les services prénataux aux femmes enceintes socialement vulnérables (via des efforts pour mieux atteindre le groupe cible et un accompagnement psychosocial accru). Ils ont ajouté aux soins médicaux préventifs pour les jeunes enfants (0 – 6 ans) une offre spéciale de suivi des enfants vivant dans la pauvreté.

Des mesures ont été prises pour promouvoir davantage la santé auprès des enfants et des jeunes, les personnes pauvres faisant l'objet d'une attention spécifique. En Flandre, le plan stratégique de promotion de la santé dans l'enseignement fondamental et

* N.D.T. : l'outreachment consiste à aller rencontrer les personnes dans leur lieu de vie.

¹⁹ Région wallonne (2005), *Plan stratégique n° 3 – Inclusion sociale*, 19 octobre 2005 ; <http://gov.wallonie.be/code/fr/pst3.pdf> (19-07-2007).

²⁰ Voir le site web de l'Agence flamande Soins et santé. <http://www.zorg-en-gezondheid.be/preventie.aspx> (30-08-2007).

secondaire²¹ instaure une politique de santé obligatoire pour chaque école à partir du 1^{er} septembre 2007.²² La Communauté française a élaboré un plan pour une alimentation saine et un accroissement de l'activité physique chez les enfants et jeunes de 0 à 18 ans.²³

Ces mesures vont dans le sens d'une demande formulée dans le Rapport 2005 de créer des environnements qui aident les personnes à acquérir la maîtrise de leur vie ; comme faire de l'école un lieu privilégié de prévention. La responsabilité individuelle, fort mise en avant en matière de prévention, engendre chez les personnes socio-économiquement vulnérables des sentiments de culpabilité et de l'angoisse, ce qui peut renforcer la stigmatisation et l'exclusion.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes.

La **politique de santé** doit être **globale, cohérente** et axée sur le maintien et la promotion de la santé pour tous les citoyens. Elle requiert la prise des mesures suivantes :

- **Maintenir les soins de santé abordables** : les personnes aux revenus les plus bas éprouvent de plus en plus de difficultés à payer les soins de santé. Beaucoup doivent reporter des soins, voire y renoncer, pour des raisons financières. A contrario de la tendance à la privatisation croissante, la couverture par l'assurance maladie obligatoire devrait être maximale pour garantir l'accès aux soins de santé. Les coûts à charge du patient doivent être diminués via la réduction des tickets modérateurs, la lutte contre les suppléments et l'affinement des mécanismes correcteurs comme le maximum à facturer. Le régime du tiers payant doit être généralisé à tous les dispensateurs de soins et le paiement au forfait doit être appliqué plus largement à la première ligne.
- **Combattre les obstacles non financiers**, en fournissant et diffusant une information de qualité, en améliorant la communication entre le patient et le prestataire de soins, en éliminant les problèmes administratifs,
- **Harmoniser les pratiques des CPAS** vu leurs grandes disparités, dans le domaine de l'accès aux soins de santé notamment. L'étude de la jurisprudence de l'aide sociale et une utilisation plus fréquente et meilleure de la carte médicale permettraient d'aller dans ce sens.
- **Empêcher l'exclusion des soins médicaux** : le droit à la protection de la santé est un droit fondamental. Il implique que chacun ait accès aux soins. Le système de l'aide médicale urgente dans son ensemble n'est plus adapté à la réalité quotidienne, il doit être adapté.
- **Garantir une offre suffisante de soins de santé primaires accessibles**, dans les quartiers pauvres aussi.
- **Rendre la prévention accessible à tous**: on constate trop souvent que les mesures préventives atteignent très difficilement les personnes vivant dans la pauvreté.

²¹ Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) en Commissie gezondheidsbevordering (2006). 'Op uw gezondheid !'. Strategisch plan over gezondheidsbevordering in het basis-en secundair onderwijs.

http://www.zorg-en-gezondheid.be/uploadedFiles/NLsite/Preventie/Kinderen_en_jongeren/Standaarden_jeugdgezondheidszorg/OpUwGezondheid.pdf (30-08-2007).

²² <http://www.gezondopschool.be>.

²³ Gouvernement de la Communauté française. (2006). Promotion des attitudes saines sur les plans alimentaire et physique pour les enfants et adolescents. http://www.enseignement.be/prof/actualites/attitudes_saines/plan.pdf (19-07-2007).

- **Etre attentif au bien-être psychique** : cela implique d'offrir des soins de santé mentale de qualité et accessibles à tous, tout en veillant à éviter le risque de psychiatisation de la pauvreté et de ceux qu'elle touche.

Texte traduit du néerlandais

10. Mener des politiques de logement durables

Ce texte a été réalisé sur la base des réactions de différents cabinets aux propositions formulées dans le Rapport 2005, du suivi de l'actualité législative et d'éventuelles prises de position officielles des acteurs du logement sur certains points majeurs, sans que cet inventaire soit pour autant exhaustif. Il a également été enrichi par la désignation du Service comme membre du Comité de suivi fédéral des projets de commissions paritaires locatives (cf. infra). Le Rapport 2005 contenait aussi, dans le cadre du thème du logement, des recommandations relatives à la problématique de l'énergie. Cette thématique a fait l'objet d'une concertation approfondie dont les résultats sont présentés dans la 2^{ème} partie de ce rapport.

L'Etat fédéral

Dans la section qui suit, le nombre considérable de décisions d'ordre fédéral démontre toute l'importance de ce levier décisionnel pour assurer l'effectivité du droit au logement décent. Il semble que cet aspect, souligné depuis longtemps par des associations actives dans le secteur, n'ait pas toujours été reconnu. La réunion de la **CIM 'Politique des grandes villes et Logement'** du 5 juillet 2005 avait débouché sur la création de 11 groupes de travail sur des thématiques très diverses qui avaient suscité de nombreux espoirs parmi les acteurs de terrain. Qu'en est-il advenu ? Si l'évolution de certains groupes a pu être relativement bien suivie, d'autres semblent avoir fonctionné en vase clos ou n'ont fait l'objet d'aucune communication. Les acteurs de terrain sont globalement déçus des résultats législatifs, estimant qu'ils restent périphériques par rapport au coeur de la problématique, à savoir le manque de logements décents financièrement accessibles. On notera d'ailleurs la résolution approuvée le 1^{er} juin 2007 par le Parlement bruxellois, véritable appel à l'aide demandant aux autorités fédérales de prendre des mesures contre la hausse des loyers en encadrant ceux-ci¹. L'outil de la **fiscalité** a été peu exploité et pourtant, les associations insistent depuis longtemps sur son utilité en tant qu'instrument potentiel de régulation du marché locatif privé. On notera néanmoins que la loi-programme de décembre 2006² permet aux propriétaires de bénéficier d'un avantage fiscal pour les travaux de rénovation s'ils mettent leur bien en location par le biais d'une Agence Immobilière Sociale.

Parmi les groupes qui ont engrangé des résultats connus et tangibles, il faut citer celui chargé des **commissions paritaires locatives**, qui a encadré trois projets-pilotes à Bruxelles, Charleroi et Gand. Ces structures, qui ont fonctionné de manière différente selon les réalités et les possibilités locales, avaient trois objectifs : établir un **projet de grille indicative de fixation des loyers** sur la base de critères objectifs et subjectifs, promouvoir la **médiation** comme mode de résolution des conflits locatifs et élaborer un **bail-type**. Comme se plaisent à le souligner certaines associations, ce groupe a pour le moins démontré qu'il était possible, entre propriétaires et locataires, d'introduire un modèle de concertation dans lequel les parties peuvent atteindre un certain consensus, quitte à laisser le politique trancher sur les divergences profondes. Une équipe de chercheurs a accompagné ces trois commissions, tout en assurant une cohésion et un suivi par le truchement d'ateliers de travail fédéraux. Elle a terminé son travail par la remise d'un rapport³ en mars 2007. Quoi qu'il en soit, ce gros chantier demeure inachevé. Des projets de grilles indicatives de loyers et de modèles de baux ont été élaborés, mais le cadre de leur utilisation n'a pas été fixé. Sur la question des

¹ Résolution relative à la mise en œuvre d'une politique d'encadrement des loyers, Session ordinaire 2006-2007 du parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 1^{er} juin 2007 (document A-177/4). Voir <http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/Doc/2006-07/111140/images.pdf> (26-10-2007).

² Loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

³ Université Libre de Bruxelles, Universiteit Antwerpen & Facultés Universitaires Saint-Louis (2007), *Recherche sur la mise en place d'expériences-pilotes en matière de commissions paritaires locatives dans les villes de Bruxelles, de Charleroi et de Gand, Etude réalisée pour le compte du Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale*.

grilles, il convient de rappeler l'engagement de la Belgique dans le Plan d'action national Inclusion 2006-2008 : «Cela représentera une première étape vers l'objectif, qui est de déterminer des plafonds de loyer en fonction de la taille du logement, de son état et de sa localisation, de réserver certains avantages (primes à la rénovation, exonération fiscale, certificats de conformité, ...) aux propriétaires qui les respectent et d'autoriser les juges de paix à respecter ces maximums»⁴. Les expériences de médiation se poursuivent dans les 3 villes. Il est prévu que les commissions restent en place pour une période minimale de 9 mois après la remise du rapport de recherche. Une coordination fédérale n'est plus prévue pour l'instant : pour des raisons de cohésion, il est plus que souhaitable qu'elle se poursuive.

Un certain nombre de dispositions légales ont été adoptées dans le cadre défini par les décideurs politiques comme étant un « **rééquilibrage entre les droits des locataires et ceux des propriétaires** »⁵. La loi sur les baux de 1991⁶, notamment, s'en trouve sensiblement modifiée sur différents points :

– La forme du bail

Le bail écrit, de même que l'état des lieux d'entrée et de sortie, sont désormais obligatoires, tant pour la résidence principale que pour les chambres d'étudiants. La loi-programme met l'enregistrement de ces documents à la charge exclusive du bailleur, mais il est gratuit. Deux autres annexes doivent être jointes au contrat de bail : d'une part une copie de l'arrêté royal du 8 juillet 2007⁷, qui détermine les normes minimales de qualité au niveau fédéral, et d'autre part une annexe, définie par le Roi⁸ et variant selon chaque Région, reprenant des explications sur les dispositions légales, dont certaines régionales, relatives à la location.

– L'information sur le loyer

Toute communication publique et officielle relative à une habitation à louer (affiches, Internet, journaux, télévision) devra mentionner le loyer demandé et les charges communes. L'objectif est à la fois la recherche de transparence pour plus d'efficacité et la lutte contre les discriminations. Une amende administrative, fixée entre 50 et 200 euros, pourra être infligée au contrevenant. Il revient à la commune où se situe le bien de constater, poursuivre et sanctionner, ce qu'elle ne pourra faire qu'après adoption préalable d'un règlement de police ad hoc. Les communes ne recevront toutefois pas de moyens supplémentaires et aucune sanction n'a été prévue pour les communes réfractaires : dès lors, de nombreux acteurs de terrain craignent une grande hétérogénéité des pratiques.

– La répartition des réparations

Jusqu'à présent, le Code Civil se limitait à énumérer, de manière non coercitive, une série de réparations qui incombaient normalement au preneur. Bien des cas restaient flous et les tribunaux, lorsqu'ils étaient saisis, tranchaient, développant une jurisprudence utile. Aujourd'hui, le législateur a rendu cette ventilation impérative (c'est-à-dire qu'on ne peut plus, via le bail, mettre à charge des locataires des réparations qui, en toute logique, incombent au propriétaire). Néanmoins, la loi prévoit encore qu'un arrêté royal dresse la liste des réparations qui incombent au bailleur.

⁴ SPP Intégration sociale, *Plan d'action national Inclusion sociale, Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*, p.20.

⁵ Ces dispositions se retrouvent dans la loi-programme du 27 décembre 2006 (cf. supra) et dans la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

⁶ Loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *Moniteur belge*, 22 février 1991.

⁷ Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *Moniteur belge*, 21 août 1997.

⁸ Annexe à l'Arrêté royal du 4 mai 2007 pris en exécution de l'article 11bis, du livre III, Titre VIII, Chapitre II, Section II, du Code Civil, *Moniteur belge*, 31 mai 2007.

– La garantie locative

Les associations militant pour le droit au logement nourrissaient des espoirs particulièrement grands quant au projet de création d'un Fonds fédéral des garanties locatives, d'autant que diverses propositions de loi allant dans ce sens avaient été déposées.

L'option qui a finalement été retenue est toute différente. S'agissant de la garantie locative en espèces, le locataire a le choix entre trois types de formules :

- Il peut verser une somme d'argent sur un compte bloqué à son nom auprès d'une institution financière. Le montant est alors limité à deux mois de loyer.
- Il peut constituer progressivement et sans intérêt la garantie à la banque où il perçoit son revenu, et ce en trois ans maximum. Le montant est alors de trois mois de loyer, que l'institution verse d'emblée sur un compte bloqué et qui ne produira aucun intérêt tant que le remboursement n'est pas complet. Fait notable, la banque ne peut refuser une personne pour des raisons liées à son état de solvabilité.
- Il peut solliciter l'aide du CPAS, qui demande l'intervention de l'institution financière et avec laquelle il conclut une convention. La somme est également bloquée au nom du bailleur et le propriétaire n'a pas connaissance de l'intervention du CPAS.

Un arrêté royal⁹ fixe le modèle d'attestation à compléter par la banque pour le propriétaire dans les trois cas. Le législateur a souhaité éviter la stigmatisation qu'engendraient les garanties fournies par les CPAS.

Ces dispositions relatives à la garantie locative mécontentent tant les associations militant pour le droit au logement que le Syndicat des propriétaires. Les premières déplorent l'abandon du Fonds au profit d'un système qui permet aux plus nantis de ne verser que deux mois de garantie. Elles se posent également de nombreuses questions quant à l'attitude des banques et des CPAS face aux publics précarisés. Le second a introduit un recours en annulation de ces dispositions auprès de la Cour constitutionnelle, estimant qu'une garantie de deux mois était insuffisante.

Il est à noter que les autres possibilités de garantie (exemple : bons de caisse) subsistent au libre choix du bailleur. On peut donc craindre que la législation ci-dessus soit contournée. Actuellement déjà, un produit d'assurance a fait son apparition. Selon les syndicats de locataires, ce produit est très répandu dans les agences immobilières de Flandre orientale et de Flandre occidentale. Les candidats locataires ne doivent pas à proprement parler payer de garantie en liquide, mais acheter un bon d'assurance. Ils sortent ainsi du champ d'application de la nouvelle législation relative aux cautions locatives.

Le législateur a prévu une évaluation de cette loi après un an. Le Réseau bruxellois pour le droit à l'habitat (RBDH) a décidé, sans attendre, de recueillir et d'analyser, en collaboration avec un réseau d'acteurs sociaux des trois Régions du pays, les pratiques observées sur le terrain.

Les Régions

Le premier chapitre de ce texte met l'accent sur l'Etat fédéral, en raison d'une activité législative fournie, mais il ne faut pas oublier les initiatives prises par les Régions dans le cadre de leurs compétences. Etre exhaustif est impossible. Une matière telle que le logement donne lieu à d'innombrables décrets ou ordonnances. Cependant, par rapport aux thèmes abordés dans le Rapport bisannuel, certaines évolutions méritent d'être soulignées.

⁹ Arrêté royal du 4 mai 2007 pris en exécution de l'article 10, § 1er, dernier alinéa, du livre III, titre VIII, section 2, du Code civil, *Moniteur Belge*, 21 mai 2007.

Les 3 Régions ont marqué une volonté réelle de promouvoir les **Agences Immobilières Sociales**, qu'il s'agisse de campagnes de communication et/ou d'aides financières concrètes. En Flandre, une campagne sur les AIS a été lancée fin 2006/début 2007 en collaboration avec le Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB)*, large plate-forme flamande d'acteurs de terrain oeuvrant pour le droit au logement, lui donnant dès lors une ampleur particulière. Les autorités flamandes ont également assoupli leur système de 'huursubsidies' (subsides locatifs) pour les populations à faibles revenus : désormais, le simple fait d'emménager dans une habitation gérée par une AIS y donne droit alors qu'auparavant, il fallait obligatoirement quitter un logement déclaré inhabitable ou insalubre, ou être sans abri. En Wallonie, le Fonds du logement chapeaute les AIS et des moyens substantiels ont été dégagés en sa faveur par la Région, tant pour favoriser structurellement le rôle des Agences que pour les faire connaître. Une campagne promotionnelle a aussi eu lieu à Bruxelles.

Quant aux politiques de **logements publics**, notons que dans le Plan d'action national Inclusion 2006- 2008, la Belgique s'est fixé un objectif quantitatif, en prévoyant d'augmenter le pourcentage de logements sociaux à louer, qui doit atteindre 8% du nombre total de ménages en 2010¹⁰.

La Wallonie poursuit son Plan exceptionnel d'investissement¹¹ et dans ce cadre, des montants non négligeables sont consacrés à l'accompagnement social (en 2005 et 2006, 2 x 1.250.000 euros ont été versés à la Société wallonne du logement à cette fin). Les associations militant pour le droit au logement craignent toutefois une diminution sensible du parc destiné aux plus précaires, compte tenu des déconstructions, de la vente d'une partie des logements et de l'intention du secteur de créer davantage de logements moyens.

En 2007, la Région de Bruxelles-Capitale a alloué environ 2.000.000 euros à 30 associations oeuvrant à l'insertion par le logement et assurant un vaste éventail de missions d'accompagnement. Le Plan régional du logement, lancé en 2003 et prévoyant 5000 logements publics en 5 ans, suit son cours. Le secteur associatif, et notamment le RBDH, se montre cependant sceptique quant à son aboutissement, vu les difficultés auxquelles il s'est heurté : peu de terrains offerts par les communes, échec du partenariat public/privé, communication et concertation laissant à désirer, etc.

En juillet 2007, le Gouvernement flamand a marqué son accord de principe sur l'avant-projet de l'arrêté-cadre relatif au loyer social et l'avant-projet d'Arrêté d'exécution du nouveau système de financement des sociétés de logement social. Le premier met le nouveau Code du logement à exécution et est d'application pour tous les logements sociaux locatifs subsidiés. Les nouveautés les plus importantes sont les suivantes : liaison entre accès au logement social et droit de séjour illimité, introduction d'une acceptation de langue et d'intégration sociale pour les candidats locataires et les nouveaux locataires, introduction d'une période d'essai, politique d'attribution selon le contexte local, calcul du loyer sur la base de l'ensemble des revenus imposables et de la qualité du logement, réglementation relative au contrôle de l'exécution de l'arrêté-cadre et nouveau système de financement des sociétés de logement social. Les deux arrêts entreront en vigueur en janvier 2008. Le 'Vlaams Netwerk waar armen het woord nemen'^{**} est très critique vis-à-vis de cette réforme¹², de même que le VOB qui, en concertation avec la Ligue des Droits de l'Homme, a entamé une procédure devant la Cour constitutionnelle¹³. Les associations s'inquiètent à propos des dispositions concernant la condition de langue et d'intégration sociale lors de l'inscription et de l'attribution, la durée de la période d'essai, la résiliation de plein droit par le bailleur et la suppression du plafond lors de la fixation du loyer à payer. Elles craignent que les nouvelles dispositions ne définissent des seuils supplémentaires pour les locataires les plus faibles et ne portent préjudice au degré de protection des locataires/candidats locataires sociaux.

* N.D.T. : Plate-forme flamande de concertation pour les intérêts des habitants.

¹⁰ SPP Intégration sociale, *Plan d'action national Inclusion sociale, Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*, p. 20.

¹¹ Voir <http://www.srwl.be/secteur/prog-excep/index.php> (05-11-2007).

^{**} N.D.T. : Réseau flamand des associations où les personnes pauvres prennent la parole.

¹² Voir <http://www.indymedia.be/en/node/16819> (26-10-2007).

¹³ Voir <http://vob-vzw.be/VOB/downloads/VOB%20stapt%20naar%20het%20Grondwettelijk%20Hof.pdf> (26-10-2007).

En matière de **mixité sociale**, la Région wallonne a constaté que les provinces de Hainaut et de Liège concentraient quelque 90.000 logements publics sur les 109.000 existants. Par une circulaire datée du 3 mai 2007, le Gouvernement wallon a établi que les communes seront traitées différemment selon que leur parc immobilier comprend plus ou moins de 10% de logements sociaux. Les communes qui se trouvent sous le seuil de 10% auront un accès prioritaire aux aides à l'investissement, mais elles feront l'objet de pénalités, via le Fonds des communes¹⁴, si elles ne fournissent pas de programme communal de logement en vue d'accroître leur parc de logements publics.

Dans sa lutte contre les **marchands de sommeil**, le Gouvernement flamand a alourdi les sanctions en cas de location d'habitations présentant des risques en matière de sécurité et inadaptées. Le propriétaire peut être contraint par le juge à rénover le logement. S'il refuse, le juge peut même décider de faire procéder lui-même aux travaux et d'en répercuter les coûts auprès du propriétaire. Enfin, le juge peut décider de mettre à charge du propriétaire les frais de relogement des habitants¹⁵. Reste cependant à voir si ces modifications légales auront une influence sur les pratiques existantes.

Problématique de l'énergie

Dans le domaine de la problématique de l'énergie, une des recommandations du Rapport 2005 regrettait l'absence de service de médiation spécifique et demandait sa mise en place. La création d'un tel service de médiation avait pourtant été annoncée à plusieurs reprises depuis 1999. Etant donné le grand nombre de problèmes et de demandes d'aide, les associations de terrain ont insisté plusieurs fois sur cette question, tant dans la Région flamande (où la libéralisation du marché est effective depuis déjà quelques années) que dans la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale (où la libéralisation n'a commencé que le 1^{er} janvier 2007). Le 16 mars 2007, une loi a été approuvée¹⁶ qui prévoit la création d'un service de médiation fédéral pour l'énergie, règle son financement et définit la procédure de sélection et d'embauche de son personnel. Ce service s'occupera des différends entre les utilisateurs finaux d'une part et les producteurs, distributeurs, fournisseurs ou intermédiaires d'autre part. A ce jour, ce service de médiation n'est toujours pas opérationnel, ce qui suscite une grande incompréhension sur le terrain.

Les autorités fédérales ont également pris des initiatives dans le domaine du tarif social. En effet, des recherches ont montré qu'un tiers des ayants droit potentiels ne bénéficiaient pas du tarif social et que, dans le marché libéralisé, ce tarif était souvent l'un des plus élevés. Lors de son conclave budgétaire en mars 2007, le conseil fédéral des ministres a décidé d'automatiser l'octroi du tarif social aux ayants droit¹⁷ et d'en faire le tarif le plus bas du marché. La méthode de calcul utilisée pour que le tarif social soit le plus bas du marché a été organisée par deux arrêtés ministériels, qui prévoient que ce tarif soit d'application à partir du 1^{er} août 2007¹⁸.

¹⁴ Le Fonds des communes est un crédit budgétaire inscrit chaque année au budget régional et réparti entre les 253 villes et communes francophones de la Région wallonne.

¹⁵ Décret modifiant le décret du 22 décembre 1995 portant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 relatif aux normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 relatif au Code flamand du logement, en ce qui concerne le renforcement des instruments de contrôle de la qualité du logement, *Moniteur Belge*, 5 octobre 2006 (édition 1).

¹⁶ Loi du 16 mars 2007 modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport des produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *Moniteur belge*, 26 mars 2007.

¹⁷ Loi-programme du 27 avril 2007, *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

¹⁸ Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix sociaux maximum pour la fourniture de gaz naturel aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou en situation précaire, *Moniteur belge*, 19 juin 2007. Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix sociaux maximum pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou en situation précaire, *Moniteur belge*, 6 juillet 2007.

En ce qui concerne la fourniture minimale d'énergie aux clients, les autorités flamandes ont décidé de faire passer de 6 à 10 ampères la quantité minimale d'électricité. Cette décision est effectivement appliquée depuis le 1^{er} février 2007¹⁹. Depuis lors, le placement d'un compteur à budget est aussi gratuit, tant pour les clients protégés que pour les clients non protégés²⁰.

En matière de coupure, des décisions ont été prises dans les différentes régions. Dans la Région de Bruxelles-Capitale – où il n'existe pas de commission locale d'avis (de coupure), contrairement aux autres régions – c'est le juge de paix qui doit autoriser la coupure de gaz ou d'électricité. La Région flamande a approuvé un arrêté décrivant 9 situations qui peuvent donner lieu à une coupure. En Région wallonne, l'inquiétude est vive à propos de l'arrêté du Gouvernement wallon stipulant qu'en cas de défaut de paiement, la fourniture de gaz aux clients non protégés – soit 95% des personnes déclarées en défaut de paiement – peut être interrompue sans que ces clients soient convoqués par une Commission locale d'avis de coupure (CLAC). Les organisations de terrain demandent avec insistance le retrait de cette décision ou la mise en place d'un système alternatif, car elles craignent que de nombreuses familles, surtout en période hivernale, soient confrontées à de graves problèmes de chauffage et rencontrent aussi des difficultés pour cuisiner et disposer d'eau chaude.

Les auteurs du Rapport 2005 demandaient que des informations claires soient fournies sur la libéralisation. Le Gouvernement wallon a mené une campagne d'information dans divers médias : distribution d'une brochure didactique à tous les ménages wallons, ouverture d'un 'call center', création d'un site internet consacré à ce thème et organisation de formations pour le personnel des guichets énergie, des CPAS et du 'call center'. On prévoit également une brochure didactique répertoriant les mesures sociales en Wallonie et comprenant un volet explicatif sur les CLAC. Les autorités flamandes apportent leur soutien à l'organisation 'Samenlevingsopbouw Provincie Antwerpen'*, qui a lancé un projet 'Energie et pauvreté' destiné à mieux informer les personnes socialement défavorisées. Un kit de formation a été réalisé et, en 2006, 30 séances d'information ont été organisées pour des personnes vivant dans la pauvreté, des associations et des travailleurs sociaux. Ce projet vise aussi à sensibiliser les CPAS et les Commissions locales d'avis flamandes (LAC) aux problèmes liés à l'énergie. Une brochure spéciale sur les mesures sociales a été envoyée aux CPAS, aux associations dans lesquelles des personnes pauvres prennent la parole et aux centres d'action sociale globale. En Région de Bruxelles-Capitale, un service 'infor gaz-élec' verra très prochainement le jour. Par ailleurs, des formations destinées aux travailleurs sociaux ont été organisées en 2006 et 2007. Les sites web des régulateurs des trois régions proposent un simulateur tarifaire, dont les résultats peuvent être demandés par téléphone ou par fax.

En mai 2006, la ministre de la Protection des consommateurs a revu l'accord passé avec les fournisseurs d'énergie présents sur le marché flamand et devant garantir que ces fournisseurs respectent des pratiques honnêtes. Cet accord a été élargi aux fournisseurs des autres régions. Il porte sur différents points : informations claires (sur le prix, la durée du contrat, le délai de résiliation et le changement de fournisseur), encadrement de la vente à distance (obligation de confirmer un contrat par écrit et possibilité de changer d'avis dans un délai d'une ou deux semaines), limitation des frais de désistement.

Les acteurs de terrain se posent beaucoup de questions quant au statut de ces mesures. Les participants à la concertation 'Energie' estiment qu'il faut donner un cadre juridique véritablement contraignant aux dispositions prévues dans cet accord.

¹⁹ Arrêté du gouvernement flamand du 22 décembre 2006 modifiant l'arrêté du gouvernement flamand du 31 janvier 2003 relatif aux obligations sociales de service public dans le marché libéré de l'électricité et l'arrêté du gouvernement flamand du 20 juin 2003 relatif aux obligations sociales de service public dans le marché libéré du gaz naturel, *Moniteur belge*, 31 janvier 2007.

²⁰ Le statut de client protégé vaut pour ceux qui bénéficient du tarif social – accordé aux personnes touchant une allocation – et aussi pour les ménages en médiation de dettes ou engagés dans un règlement collectif de dettes auprès d'un organisme agréé et qui peuvent le prouver.

* N.D.T : développement communautaire dans la province d'Anvers.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaitons attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- La nécessité de mettre en place des outils de **régulation des loyers privés** ;
- La création d'un **Fonds fédéral des garanties locatives** ;
- La diversification des **modes de financement des logements publics** et le réinvestissement dans les **missions d'accompagnement** des sociétés qui gèrent ces logements ;
- L'introduction **d'allocations-loyer** couplées à la mise en œuvre de solutions structurelles. Les systèmes d'allocations ont été étudiés et sont réclamés par les associations depuis des années ;
- L'intérêt de moduler et de **mieux cibler les aides à l'acquisition d'un logement**, très budgétivores, et de **rééquilibrer les choix budgétaires** pour répondre aux besoins de ceux qui n'ont pas les moyens de devenir propriétaires ;
- Une prise en charge volontariste des **situations de non-logement**.

Les recommandations émanant du groupe de concertation relatif à l'**énergie** figurent dans le chapitre thématique consacré à ce sujet.

Texte partiellement traduit du néerlandais

11. Faire de la justice un levier pour l'égalité effective de tous en droits

Le thème de la justice n'a fait l'objet d'aucune concertation spécifique. Ce texte a été réalisé sur la base des réactions de cabinets au Rapport 2005 et du suivi de récentes évolutions concernant l'accessibilité de la justice.

Dans une démocratie, il est essentiel que chacun puisse se défendre en justice et faire valoir ses droits. Pourtant à ce jour, l'accès à la justice n'est pas garanti pour tous. Ainsi, les personnes vivant dans la pauvreté ignorent parfois leurs droits et ne savent pas à qui s'adresser pour bénéficier d'une aide juridique. Souvent les procédures sont méconnues et les tarifs demeurent trop élevés. En outre, comme les droits fondamentaux des personnes pauvres sont régulièrement bafoués, ces dernières ont parfois tendance à oublier qu'elles sont sujets de droit.

Depuis longtemps déjà, les associations de lutte contre la pauvreté se plaignent du **coût élevé** qui constitue un problème de taille.

De nombreux efforts ont déjà été consentis dans ce domaine depuis la parution du Rapport 2005. Ainsi l'aide juridique gratuite de deuxième ligne (auparavant appelée pro Deo) a été élargie aux personnes surendettées.¹ Les personnes en règlement collectif de dettes ou celles qui veulent introduire une demande de règlement collectif de dettes, de même que les personnes faisant l'objet d'une médiation de dettes, peuvent automatiquement faire appel à l'aide juridique gratuite de deuxième ligne. En outre, le plafond de revenu donnant droit à une telle aide a été relevé.² Tous les autres plafonds de revenu, par exemple pour l'obtention de l'aide juridique partiellement gratuite, ont également été relevés.³ L'assistance gratuite d'un conseiller technique quand le juge ordonne une expertise a aussi été réglementée.⁴

Dans le Rapport 2005, les participants à la concertation du Service plaidaient pour un abaissement du seuil donnant droit à l'aide juridique, lié à une **augmentation substantielle du budget consacré à cette aide**. *"Si tel n'était pas le cas, l'aide apportée risquerait d'être de moindre qualité vu l'augmentation de la charge de travail liée au plus grand nombre d'ayants-droit (...)"*.⁵ Dans sa réaction au Rapport 2005, la ministre de la Justice a souligné que les décideurs politiques étaient conscients de cette nécessité. Dès lors, le budget réservé à l'aide juridique a presque doublé en trois ans, passant de 22 millions d'euros en 2003 à 43 millions d'euros en 2006.⁶

Une autre mesure concerne une **assurance protection juridique** spécifique. Les participants à la concertation organisée par le Service pour le Rapport 2005 craignaient que seules les personnes touchant des revenus moyens puissent conclure une telle

¹ Arrêté royal du 7 juillet 2006 modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, *Moniteur belge*, 20 juillet 2006.

² Le plafond de revenu est relevé à hauteur du seuil de risque de pauvreté. Celui-ci, calculé selon la méthode européenne, correspond à 60% du revenu national médian équivalent. En Belgique, il s'élève à 822 euros pour une personne isolée et à 1726 euros pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants.

³ Arrêté royal du 26 avril 2007 modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire, *Moniteur belge*, 15 mai 2007.

⁴ Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, chapitre VII 'Modifications du Code judiciaire', *Moniteur belge*, 28 juillet 2006.

⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005), *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 85.

⁶ Extrait de la réaction écrite de la ministre de la justice au Rapport 2005, 2 juin 2006.

police d'assurance. Entre temps, le législateur a défini un modèle de contrat pour l'assurance protection juridique.⁷ Le montant maximum de la prime a été fixé à 12 euros par mois. L'assurance ne couvre cependant pas tous les litiges.⁸ En outre, comme l'assureur peut prévoir une franchise (250 euros maximum), l'assurance ne garantit pas la gratuité de la procédure judiciaire.

Certains acteurs de la concertation avaient demandé une mutualisation générale des frais judiciaires pour éviter une dualisation de l'accès à la justice (aide juridique versus assurance). Toutefois, une telle réglementation n'a pas pu voir le jour vu l'absence de réactions positives d'organismes partenaires potentiels.

Les associations de lutte contre la pauvreté désiraient des **éclaircissements en ce qui concerne la possibilité** pour la partie gagnante **de récupérer les honoraires de son avocat**. Cette pratique était courante depuis longtemps déjà dans certains tribunaux alors qu'elle n'était pas encore appliquée dans d'autres. Cette demande de clarification allait toutefois de pair avec la crainte qu'un tel système aggrave encore les inégalités en matière d'accès à la justice.

Cette matière a entre-temps été réglementée.⁹ Elle oblige la partie perdante à payer les frais d'avocat à la partie gagnante. Il ne s'agit pas de frais réels. Le juge peut diminuer ou augmenter les montants, en fonction d'une part des moyens financiers de la partie succombante et, d'autre part, de la complexité de l'affaire.

L'accessibilité de la justice n'est pas une question financière uniquement. *"Il existe une distance mentale entre l'univers des intervenants de la justice et celui des personnes pauvres. Elle résulte notamment de la différence d'origine sociale entre les deux parties. Celle-ci complique souvent la communication. En outre, le service n'est pas adapté au groupe-cible. Autrement dit, le secteur de l'aide juridique n'est pas conçu en fonction des besoins des usagers (...)"*.¹⁰ En d'autres termes, l'accessibilité est aussi fonction des procédures, de la communication, de l'information etc. Trop peu d'efforts sont encore consentis en la matière. La simplification de la procédure d'obtention d'aide juridique, qui peut maintenant être accordée sur simple demande écrite voire orale, est toutefois à signaler.¹¹

Les associations de lutte contre la pauvreté ont insisté pour que soit élaboré un guide pratique de l'aide juridique afin de mieux informer les usagers. Le cabinet de la ministre de la Justice s'est engagé à répondre à cette demande, mais un tel guide n'a pas encore vu le jour. Cette question continue à préoccuper les associations. Citons comme initiative positive les formations organisées par le Conseil supérieur de la justice pour simplifier le langage judiciaire.¹² Les difficultés de communication demeurent cependant un grand défi et exigent une vigilance permanente.

Les associations de lutte contre la pauvreté sont aussi soucieuses de la **formation** et de la **sensibilisation** des magistrats et du personnel judiciaire. Elles trouvent que les avocats et les juges se sentent peu concernés par la problématique de la pauvreté et la connaissent mal.¹³ Des initiatives telles que la journée de formation sur le thème 'la pauvreté et l'exclusion sociale' organisée par le Conseil supérieur de la Justice en 2007 avec la collaboration du Service sont dès lors à préconiser.¹⁴ Certes, une approche structurelle s'impose. Une nouvelle loi régit la formation initiale et continuée des magistrats et du personnel judiciaire ainsi que leur accompagnement en cours de carrière.¹⁵ Elle a pour objectif *"d'instaurer une formation judiciaire professionnalisée et de qualité pour les magistrats, les stagiaires judiciaires et le personnel judiciaire"*.¹⁶ L'institut de formation judiciaire à créer doit

⁷ Arrêté royal du 15 janvier 2007 déterminant les conditions auxquelles doit répondre un contrat d'assurance protection juridique pour être exempté de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance prévue par l'article 173 du Code des droits et taxes divers, *Moniteur belge*, 27 février 2007.

⁸ Les litiges dans le cadre desquels l'assuré intervient en qualité de locataire et ceux relatifs à un contrat de travail ne sont que deux exemples des litiges exclus.

⁹ Loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *Moniteur belge*, 31 mai 2007.

¹⁰ Recht-Op (2007), *Dossier Het recht van de sterkste. Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht' komen?* Antwerpen, p. 50.

¹¹ Loi du 1^{er} juillet 2006 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'assistance judiciaire, *Moniteur belge*, 10 août 2006.

¹² <http://www.hrj.be/doc/2007-002-004-F.pdf> (30-07-07).

¹³ Recht-Op, op. cit.

¹⁴ http://www.hrj.be/doc/formations/Volledige-brochure-1ste-semester-2007_DEFINITIEF.doc.pdf (30-07-07).

¹⁵ Loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, *Moniteur belge*, 2 février 2007.

¹⁶ Doc. Parl. Sénat 2006 – 2007, n° 3 – 1889/1. *Projet de loi sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire*.

être suffisamment attentif à la réalité des personnes vivant dans la pauvreté. Ceux qui exercent une profession judiciaire doivent être préparés à travailler avec une diversité de personnes, notamment précaires. Cela suppose que les aspects de diversité sociale, de pauvreté, d'empowerment, etc. soient abordés pendant la formation.¹⁷

La justice est un domaine particulièrement vaste et complexe. Par conséquent, améliorer l'accessibilité suppose de prendre différentes mesures dans de nombreux secteurs. Dans le cadre du dialogue avec la société civile, le Conseil supérieur de la Justice a montré son intérêt pour un **dialogue entre les associations de lutte contre la pauvreté et les acteurs du monde judiciaire**. Pour déterminer les thèmes à traiter en priorité pendant une telle concertation, le Service a interrogé une série d'associations. La quantité des sous-thèmes mentionnés illustre la complexité de la question et montre que beaucoup reste à faire, notamment en ce qui concerne la communication, le coût, le manque de participation, la problématique de l'endettement, les huissiers, la politique de détention, le casier judiciaire, l'accueil et la connaissance de la pauvreté par les magistrats.

Enfin, il est à noter que la nouvelle loi antidiscrimination comprend un article permettant à certains établissements d'utilité publique et certaines associations d'ester en justice dans les litiges qui tombent dans le champ d'application de cette loi. Vu les motifs de discrimination 'origine sociale' et 'fortune', la loi antidiscrimination peut offrir aux associations de lutte contre la pauvreté la possibilité de combattre les discriminations via une procédure judiciaire.¹⁸

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes:

- **Remédier au non-recours à la justice** : L'institution judiciaire constitue l'outil ultime pour faire valoir ses droits mais est trop peu sollicitée par les personnes défavorisées. Connaître l'ampleur du non-recours et en comprendre les raisons constituent une étape nécessaire pour lutter contre ce phénomène. Un inventaire des éléments de connaissance déjà disponibles est un premier travail à mener, suivi le cas échéant par des enquêtes qualitatives approfondies.
- **Mieux outiller les acteurs centraux de l'aide juridique** : les Commissions d'Aide Juridique (CAJ) ont un rôle important à jouer pour améliorer l'accès à la justice. Elles pourraient toutefois mieux fonctionner. Le Rapport 2005 plaidait pour que les personnes pauvres soient représentées dans les CAJ. En outre, les associations souhaitent l'assouplissement des conditions à remplir pour être agréé comme service d'aide juridique de première ligne. Elles demandent aussi l'instauration d'un système de présidence tournante des CAJ pour éviter l'inégalité entre les membres de la commission. Certaines associations souhaitent que les compétences des CAJ soient élargies à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire. La question des moyens (et de leur répartition) doit aussi être revue. Enfin il faut encourager la conclusion de conventions entre les CAJ, le barreau et le CPAS.
- **Améliorer l'information sur l'aide juridique** : une évaluation de la mission d'information des CAJ s'impose. Les groupes sociaux les plus vulnérables ont-ils effectivement accès aux informations nécessaires lorsqu'ils le souhaitent ? Les informations doivent être géographiquement et symboliquement 'proches'. Cela signifie qu'elles doivent pouvoir être obtenues dans des lieux que les personnes fréquentent souvent et qui n'ont pas de connotation négative. En outre, les pouvoirs publics devraient encourager les instances allant à la rencontre du groupe-cible à poursuivre dans ce sens. Depuis un certain temps

¹⁷ Recht-Op, op. cit.

¹⁸ Article 30 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *Moniteur belge*, 30 mai 2007.

déjà, des associations de lutte contre la pauvreté plaident pour la création d'un répertoire de l'aide juridique par secteur géographique. Un tel outil permet aux demandeurs de savoir à qui s'adresser pour obtenir une aide et aux professionnels de les orienter vers le service approprié.

- **Faciliter l'accès financier à la justice** : même si beaucoup d'efforts ont déjà été consentis dans ce domaine, les obstacles et les risques financiers restent trop importants pour beaucoup de personnes. Une solution pourrait être la création d'un fonds pour faciliter l'accès à la justice pour les personnes ayant peu de moyens.
- **Simplifier la procédure de demande de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire** : la loi du 1^{er} juillet 2006 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'assistance judiciaire a fortement simplifié la procédure de demande.¹⁹ Dans certains arrondissements, le nombre de justificatifs demandés (composition de ménage, avertissement-extrait de rôle...) a aussi été réduit. La quantité de documents requis devrait être limitée au minimum dans tous les arrondissements.
- **Améliorer la communication entre les autorités judiciaires et les citoyens** : la justice est peu accessible vu le langage utilisé dans les actes et jugements. Il faut procéder d'urgence à une simplification structurelle du langage judiciaire écrit et oral.
- **Améliorer la formation des professionnels** : cette demande s'adresse tant aux acteurs du monde judiciaire qu'à ceux du secteur social. Pendant leur formation déjà, les acteurs du monde judiciaire doivent apprendre à gérer la diversité et les problèmes sociaux tels la pauvreté. Les travailleurs sociaux doivent avoir une connaissance élémentaire du fonctionnement de la justice pour pouvoir informer et orienter correctement les demandeurs.
- **Evaluer l'application de la loi sur la médiation** : dans le Rapport 2005, les associations de lutte contre la pauvreté demandaient une évaluation de la loi sur la médiation.²⁰ Elles craignaient de voir la médiation transformée en une espèce de 'justice de deuxième zone' respectant peu les droits des citoyens les plus faibles. A ce jour, on n'a pas connaissance d'un projet d'évaluation de ce type. Ce point demeure prioritaire.

Texte traduit du néerlandais

¹⁹ Loi du 1^{er} juillet 2006, op. cit.

²⁰ Loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation, *Moniteur belge*, 22 mars 2005.

12. Former les professionnels, acteurs de la lutte contre la pauvreté

Ce texte présente brièvement certaines initiatives politiques et évolutions faisant suite aux propositions du Rapport 2005 sur la formation des professionnels en matière de pauvreté. Il a en grande partie été rédigé à partir des réponses des cabinets ministériels à ces propositions. Ce document ne prétend pas être exhaustif. Vu le morcellement des compétences en matière de formation – presque chaque ministre est compétent – il n'est pas aisé de se faire une idée de la politique menée dans ce domaine.

Tout comme le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP), le Rapport 2005 a souligné à plusieurs reprises la complexité des relations entre les personnes vivant dans la pauvreté et les professionnels. L'amélioration de la formation des professionnels, tant initiale que continuée, est proposée comme levier pour améliorer ces relations. La formation relative à la pauvreté est un vaste concept incluant la connaissance, les compétences et les attitudes. Même si cette formation s'intègre souvent dans une sensibilisation à la diversité au sens large du terme (diversité socio-économique et culturelle)¹, la connaissance de la pauvreté en particulier demeure essentielle.²

Il ressort des réactions des différentes autorités aux propositions du Rapport 2005 qu'une formation adaptée est nécessaire, vu les besoins sociaux et la complexité accrue de la législation. Les associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent continuent à demander avec insistance des formations sur la pauvreté.

Dans la résolution 68, les auteurs du Rapport 2005 demandaient de **dresser l'inventaire des besoins en matière de formation et de fixer des priorités**. Le Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen*, en collaboration avec l'ASBL Welzijnzorg, a répertorié dans une banque de données les formations organisées par des associations de lutte contre la pauvreté. Il a également conçu des modules de formation et le matériel pédagogique correspondant. Ce projet intitulé 'Armoede In-zicht' a démarré en décembre 2005, il se terminera en avril 2008.³ Depuis août 2007, la ministre flamande de l'Action sociale finance le salaire du médiateur de terrain⁴ embauché pour ce projet.

Dans la résolution 69, les participants aux concertations demandaient d'**être attentif à la diversité au sens large** (c'est-à-dire socio-économique et culturelle) **dès la formation initiale**. Plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens. Nous en citons quelques-unes pour les secteurs de l'enseignement, de la justice et des soins de santé.

¹ En ce qui concerne les compétences, mentionnons celles en matière de communication ou les compétences didactiques nécessaires aux enseignants pour créer un climat psycho-social sain visant l'épanouissement de chaque enfant et son intégration dans la société. Pour les attitudes, citons pour les prestataires de soins : avoir le sens des responsabilités quant au bien être physique, psychique et social ; pour les intervenants sociaux : se montrer respectueux envers chacun, quelle que soit sa race, sa situation socio-économique, sa culture

² Il s'agit d'un savoir général – connaissance de la pauvreté, de la lutte contre la pauvreté et du vécu des personnes pauvres – ainsi que d'un savoir spécifique à une catégorie professionnelle, par exemple la connaissance des mesures législatives en matière d'aide sociale dans le cas des avocats ou un cours de médecine sociale pour les étudiants en médecine.

* N.D.T. : Réseau flamand d'associations dans lesquelles les pauvres prennent la parole.

³ <http://www.armoede-in-zicht.be>. N.D.T : ce site est uniquement disponible en néerlandais.

⁴ Les médiateurs de terrain sont des personnes vivant la pauvreté qui sont engagées dans diverses institutions publiques à la suite d'une formation de plusieurs années. Leur rôle est de faire le lien entre les institutions et le public défavorisé qu'elles reçoivent.

- En matière d'enseignement : Un échange d'expertise a eu lieu en Communauté flamande entre les établissements de formation et les organisations de terrain, afin d'intégrer davantage la dimension de la diversité dans la formation des enseignants.⁵ Cet échange s'est déroulé dans le cadre du projet 'diversité au sein de l'enseignement flamand'⁶, une initiative du ministre de l'Enseignement. Un projet d'arrêté relatif au profil professionnel et aux compétences de base requises pour la profession d'enseignant a été adopté par le gouvernement flamand. La capacité à gérer la diversité en est un élément prioritaire.⁷ Le cursus des futurs enseignants a par ailleurs été réformé en profondeur depuis le 1^{er} septembre 2007 : non seulement la pratique occupe une plus grande place, mais en outre, elle s'inscrit dans différents environnements (les stages ont lieu dans l'enseignement secondaire général, professionnel et technique). Une attention spécifique est par ailleurs accordée au contexte des grandes villes.⁸

A côté de cette réforme de la formation des enseignants, de nombreux projets et initiatives ont été menés dans différentes universités et hautes écoles, concrétisant ainsi la déclaration d'engagement 'Diversiteit in Hoger Onderwijs'*. Celle-ci a été signée le 31 mai 2005 par le ministre flamand de l'Enseignement et la Formation, des représentants d'universités et de hautes écoles, d'associations de personnes pauvres et d'allochtones, d'organisations sociales, d'organisations d'étudiants et le conseil flamand de l'enseignement. Par ailleurs, le ministre flamand de l'Enseignement et de la Formation a élaboré un nouveau système de financement de l'enseignement supérieur, prévoyant relativement plus de moyens pour les établissements qui doivent aider beaucoup d'étudiants à vaincre des obstacles socioculturels. L'objectif est qu'un groupe diversifié d'étudiants entame, mais aussi termine des études. Cette mesure rejoint la demande du Rapport 2005 d'accroître la diversité parmi le personnel. En effet, il est très important qu'une école dispose d'un corps professoral diversifié pour offrir à tous les étudiants et parents des modèles identificatoires et des personnes de référence, favorisant ainsi l'égalité des chances pour tous. Le nouveau système de financement sera progressivement appliqué à partir de l'année scolaire 2008-2009.

En Communauté française, l'amélioration de la formation des enseignants est une des priorités du Contrat pour l'école de juillet 2005.⁹ Celle-ci n'est pas spécifiquement orientée vers la gestion de la diversité. Toutefois, elle vise notamment à familiariser les enseignants avec "*les mécanismes sociologiques et psychoaffectifs*" des élèves et avec la gestion de groupes hétérogènes. La structure de la formation continuée des enseignants est elle-même revue dans le sens des objectifs et priorités du Contrat pour l'école. Les décrets en ce sens n'ont toutefois pas encore vu le jour.

- Dans le secteur de la justice : La formation judiciaire a été réformée,¹⁰ tant dans la formation initiale que continuée, ainsi que dans l'accompagnement en cours de carrière. Cette réforme vise à améliorer la formation des magistrats grâce à une prolongation du stage et la diversification de leur expérience, afin qu'ils soient moins coupés de la réalité du terrain. Cette initiative va donc dans le sens des demandes formulées dans le Rapport 2005.

⁵ Les résultats de ces travaux ont été publiés : Heylen, L., D'haveloose, E., De Coninck, C. et al. (2006). 'Diverse' lectoren... diverse studenten? Sluistuk van een jaar nadenken met lectoren en organisaties over diversiteit in de lerarenopleidingen. In opdracht van Vlaams Minister van werk, Onderwijs en Vorming Frank Vandenbroucke. <http://www.ond.vlaanderen.be/publicaties/eDocs/pdf/253.pdf> (28-08-2007).

⁶ Diversiteitsproject binnen het Vlaams onderwijs, voir <http://www.ond.vlaanderen.be/diversiteit/default.htm> (28-08-2007). Site uniquement disponible en néerlandais.

⁷ Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2007). *Duidelijke en hedendaagse definitie van wat leraren moeten kennen en kunnen*. Persmededeling Kabinet Vlaams minister van Onderwijs en Vorming, 20 avril 2007. <http://ond.vlaanderen.be/nieuws/2007p/0420-basiscompetenties.htm> (28-08-2007).

⁸ Vlaamse Onderwijsraad (VLOR). (2007). *Advies van 31 mei 2007 over de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering betreffende het beroepsprofiel en basiscompetenties van de leraren*. <http://www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv019-0607.pdf> (28-08-2007).

⁹ Décret du 15 décembre 2006 relatif aux formations des enseignants en Flandre (1), *Moniteur belge*, 6 février 2007.

¹⁰ N.D.T : la diversité dans l'enseignement supérieur.

⁹ Vous trouverez davantage d'informations sur <http://www.contrateducation.be>.

¹⁰ Loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire (1), *Moniteur belge*, 2 février 2007.

- En matière de soins de santé : Mentionnons les rapports de visite flamands sur les formations en médecine¹¹ et en art infirmier¹². Ces rapports sont rédigés en vertu du décret flamand du 4 avril 2003 relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre, qui prévoit un contrôle de la qualité des formations via des évaluations externes. En médecine, la commission d'évaluation, jugeant les contacts avec les patients nécessaires à une formation adéquate des futurs médecins, propose d'instaurer des stages dès la première année. Elle voit dans le projet de l'Université de Gand un exemple de la manière dont une formation en médecine peut familiariser les étudiants à une approche communautaire. Ceux-ci y sont systématiquement confrontés à la problématique d'un quartier défavorisé. La formation en soins infirmiers devrait inculquer les principes des soins de santé de première ligne et les compétences nécessaires en matière de communication. Le rapport de visite cite le projet de la Hogeschool West-Vlaanderen comme modèle de travail interdisciplinaire. Pendant quelques mois, à raison de deux fois par semaine, les futurs infirmiers sociaux vont aider un enfant issu d'une famille pauvre à faire ses devoirs.

La résolution 70 du Rapport 2005 demandait d'**assurer la formation continuée**. On peut la promouvoir en octroyant des points d'accréditation, en incluant la formation dans la mission de l'organisation, en créant des environnements d'apprentissage stimulants, en concevant des outils de formation... Différentes instances ont pris des initiatives allant dans ce sens. En voici quelques exemples :

Au niveau fédéral :

- L'Institut de formation de l'administration fédérale (IFA) organise une formation certifiée sur les droits sociaux fondamentaux à l'intention des agents chargés des aspects pratiques de la lutte contre l'exclusion sociale.¹³
- En 2007, le Conseil supérieur de la justice a organisé, en collaboration avec le Service, une journée de formation pour les magistrats, sur la pauvreté et l'exclusion sociale. En outre, dans le cadre du dialogue avec la société civile, le cabinet du ministre de la Justice a proposé au Service et au Conseil supérieur de la justice de réfléchir à la possibilité d'organiser quelques rencontres sur la justice entre acteurs de la justice et associations de lutte contre la pauvreté.

En Communauté française :

- Depuis 2005, l'Institut de Formation en cours de Carrière pour les enseignants (IFC)¹⁴ consacre un module de formation à la relation écoles-familles, sous l'angle de la diversité. Ce module fait largement référence aux familles précarisées comme catégorie (de modèles familiaux, modèles éducatifs, rapports au savoir et à l'école, conceptions de l'apprentissage, etc.). Il place l'émancipation des plus faibles au cœur des missions de l'école.
- Le plan triennal (2005-2008) de formation des différents acteurs de la politique de l'Enfance fixe des lignes directrices en matière de formation continue et accélérée des accueillantes d'enfants. La formation doit notamment permettre d'adapter l'accueil de la petite enfance à la réalité sociale des familles. L'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) subventionne dans ce cadre des formations dispensées par des opérateurs partenaires. Certaines mettent l'accent sur la diversité des enfants et de leurs milieux familiaux, en ce compris une approche de la précarité.

¹¹ Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR). (2005). *De onderwijsvisiteer Geneeskunde. Een evaluatie van de kwaliteit van de opleidingen geneeskunde aan de Vlaamse universiteiten*. Brussel: VLIR. <http://www.vlir.be/02thema/03kz/03tweederonde/download/kv05v2.pdf> (28-08-2007).

¹² Vlaamse Hogescholenraad (VLHORA). (2007). *Onderwijsvisiteer Verpleegkunde. Een onderzoek naar de kwaliteit van de professioneel gerichte bacheloropleiding Verpleegkunde aan de Vlaamse hogescholen*. Brussel: VLHORA. <http://www.vlhora.be/vlhora/kz/vis-accr/visitatierapporten/VER-9feb07.pdf> (28-08-2007).

¹³ Arrêté ministériel du 30 novembre 2005 fixant la liste des formations certifiées pour les filières de métiers du niveau A, *Moniteur belge*, 8 décembre 2005.

¹⁴ Créé par décret de la Communauté Française en 2002 : Décret du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécialisé, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière, *Moniteur belge*, 31 août 2002 (édition 2).

- En 2006, plusieurs ministres de la Communauté française se sont associés afin de présenter, dans une note commune adressée au gouvernement, des propositions d'action en matière de soutien à la parentalité. Ce soutien aux familles implique notamment la formation des intervenants appelés à les accompagner. Les ministres ont dès lors proposé qu'un processus de formation continue sur le thème du soutien à la parentalité soit mis en place pour les travailleurs médico-sociaux, de l'Aide à la Jeunesse et pour les enseignants.
- La Communauté française et la Commission communautaire française (COCOF) soutiennent depuis 2006 un projet de formation continue de l'Université catholique de Louvain, intitulé 'Santé mentale en contexte social'. Cette formation vise à familiariser les professionnels du secteur de la santé mentale aux références et logiques des personnes et familles exilées, précarisées ou présentant des conduites à risque. Elle doit leur permettre d'adapter leurs modes d'intervention.

En Communauté flamande :

- A la demande de la ministre flamande de l'Action sociale, l'organisation Samenlevingsopbouw Vlaanderen* et le Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen ont conçu une 'valisette de la participation'. Cet appui méthodologique doit aider les pouvoirs locaux à faire participer tout un chacun - groupes difficiles à atteindre y compris – à l'élaboration d'un plan de politique sociale locale fixant les objectifs en la matière pour les six années à venir.
- L'Office régional flamand pour l'emploi (VDAB) et des associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent collaborent pour organiser des formations destinées à faire connaître la pauvreté aux conseillers du VDAB. Celles-ci sont financées par le VDAB.

En Région de Bruxelles-Capitale :

- Dans le cadre du projet de politique sociale locale de la VGC¹⁵ à Bruxelles, l'ASBL Brusselse Welzijns- en gezondheidsraad organise, en collaboration avec d'autres services comme les centres d'action sociale globale et l'ASBL Brussels Platform Armoede**, une formation pour les agents d'accueil amenés à travailler dans les guichets d'information sociale.
- La COCOF finance des cycles de rencontres-formation annuels, organisés par l'ASBL Solidarités Nouvelles Bruxelles, sur le thème 'santé et droit'. Ces rencontres sont principalement destinées aux travailleurs du secteur socio-sanitaire et aux étudiants appelés à travailler dans ce secteur. Ces cycles, dont le thème change chaque année, visent notamment à permettre aux professionnels d'aider les personnes précarisées à faire valoir leurs droits en matière d'accès aux soins de santé.

Un projet concerne l'échelon tant fédéral que communautaire : les 'médiateurs de terrain en matière de pauvreté et d'exclusion sociale'. Les décideurs politiques souhaitent que, par leur présence dans différentes organisations, les médiateurs de terrain contribuent à la formation et la sensibilisation du personnel à la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ils ont été embauchés par 'Kind & Gezin'***, le VDAB, des centres d'action sociale globale, mais aussi dans le secteur de l'enseignement et dans différents services publics fédéraux... Le projet pilote des médiateurs de terrain au sein des services fédéraux sera évalué fin 2007. Reste à voir comment, lors de cette évaluation, l'aspect formation sera pris en compte comme l'avait demandé le Rapport 2005.

* N.D.T : développement communautaire en Flandre.

¹⁵ L'abréviation VGC signifie Commission communautaire néerlandophone (COCON).

** N.D.T : Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad : Conseil bruxellois pour l'action sociale et la santé. Cette asbl s'investit pour l'amélioration des services sociaux et des soins de santé destinés aux néerlandophones de Bruxelles.

Brussels Platform Armoede = plate-forme bruxelloise de lutte contre la pauvreté.

*** N.D.T : équivalent flamand de l'Office de la naissance et de l'enfance.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- **Répertorier les besoins en formation et fixer des priorités**, pour la formation tant initiale que continuée et cela pour les différentes professions.
- **Consacrer un volet à la diversité dans la formation initiale** : la plupart des formations s'intéressent peu voire pas du tout au monde et à la façon de penser des personnes ayant des origines très diverses, personnes vivant dans la pauvreté y compris. Dès lors, les professionnels éprouvent souvent des difficultés à être attentifs à la problématique complexe à laquelle les personnes pauvres sont confrontées et à bien comprendre les réactions de ces dernières. Cela a des conséquences sur la qualité des services prestés.
- **Assurer une formation continuée** : les professionnels en contact avec des personnes d'origines diverses demandent à être mieux outillés pour aider à lutter contre la pauvreté. En effet, vu les multiples facettes de la pauvreté et l'évolution rapide de la législation et des mesures prises, un recyclage régulier s'impose pour maintenir les compétences à niveau et garantir la qualité du service.

Texte partiellement traduit du néerlandais

13. Construire l'Europe de tous

La question de la participation aux politiques européennes n'a pas fait l'objet d'une orientation dans le Rapport 2005. Le Service a cependant entamé une réflexion sur les moyens de rendre présents dans les débats européens les points de vue des personnes exclues, en s'appuyant sur des initiatives de participation existantes. Ce texte en rend compte. Il n'a pas fait l'objet de concertation mais a été présenté à la Commission d'accompagnement du Service comme l'ensemble du rapport.

Le Service a initié depuis deux ans un travail de réflexion avec des associations de lutte contre la pauvreté sur les enjeux européens. En effet, il ne suffit pas de faire remonter la parole des acteurs de terrain et des personnes vivant dans la pauvreté au niveau politique belge mais il devient nécessaire de la relayer au plan européen. L'influence croissante de la politique européenne apparaissait d'ailleurs en filigrane dans différentes orientations du Rapport 2005 (accès à l'emploi, à l'énergie...). La réflexion entamée jusqu'ici porte essentiellement sur les **conditions de la participation** : comment favoriser le dialogue entre les acteurs de terrain (y compris les personnes qui vivent l'exclusion au jour le jour) et les responsables politiques sur les questions de politique européenne ?

Il est difficile de définir précisément quelles sont les compétences de l'Union européenne en matière sociale. Stricto sensu, elles sont relativement restreintes et se limitent à quelques domaines : égalité entre les hommes et les femmes, lutte contre les discriminations, Fonds structurels, etc. Mais en réalité, l'impact des politiques européennes se ressent bien au-delà de ces quelques matières.

En effet, malgré ces compétences limitées dans le champ social, des mécanismes ont été développés au niveau communautaire dans le but de promouvoir une certaine coordination des politiques nationales, notamment **la méthode ouverte de coordination** (appelée 'MOC'). Alors que le Conseil (les ministres compétents des Etats membres) fixe des objectifs communs à atteindre, les gouvernements nationaux conservent toute latitude pour décider quelles sont les mesures les plus appropriées pour les rencontrer. Ces mesures doivent être consignées dans un rapport national, remis à la Commission européenne tous les trois ans. Il existe des MOC dans différents domaines : ceux de l'emploi, des pensions, de l'accès aux soins de santé, de la protection sociale et de l'inclusion sociale, etc¹.

Par ailleurs, d'autres développements politiques européens, bien qu'apparaissant plus éloignés des matières liées à la pauvreté, exercent pourtant une influence considérable sur les conditions de vie des populations les plus défavorisées. Citons à titre d'exemple les politiques de libéralisation des marchés des services publics².

La volonté d'“**Améliorer (...) la participation des parties intéressées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique**” figure dans les objectifs généraux de la **MOC pour la protection sociale et l'inclusion sociale**. Mais la participation des associations de terrain et des personnes qu'elles rassemblent aux débats politiques s'est toujours avérée difficile, et ce malgré les efforts concédés pour la rendre plus effective. A l'échelon européen, cette question se pose avec encore plus d'acuité.

¹ La MOC inclusion s'inscrit dans un processus plus large, celui de la Stratégie de Lisbonne qui a pour but de faire de l'Union européenne (UE) l'économie la plus compétitive au monde. Cette stratégie repose sur trois piliers : un pilier économique, un pilier social et un pilier environnemental. En 2005, le Conseil a décidé de recentrer cette stratégie sur l'objectif de croissance durable et la création d'emplois.

² La problématique de l'accès à l'énergie, abordée dans la partie thématique, en constitue un bon exemple.

Parmi les associations de lutte contre la pauvreté, notamment celles qui bénéficient d'une implantation internationale et de moyens plus conséquents, certaines ont développé des actions spécifiques vis-à-vis des institutions européennes. Mais une majorité d'entre elles, bien que conscientes de la réalité des enjeux que l'Europe représente, éprouvent des difficultés à pouvoir véritablement investir dans des réflexions et des actions à ce niveau.

Le Service a cherché dès 2003 à **identifier les obstacles** à la participation des associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent à l'aide d'un questionnaire diffusé auprès d'une cinquantaine d'entre elles³. Il apparaissait déjà à cette époque que celles-ci pressentaient l'importance du processus de la MOC, tout en faisant état des difficultés qu'elles rencontraient pour s'impliquer structurellement dans ce processus. Pour prolonger cette réflexion, le Service a récemment rassemblé des représentants d'associations à l'occasion d'un séminaire dans le cadre d'une campagne de sensibilisation au processus de la MOC 'inclusion sociale'⁴.

Parmi les freins cités, les associations soulignent le manque de temps dont elles disposent pour préparer leurs membres et s'investir durablement dans une réflexion. Elles déplorent d'ailleurs le peu de reconnaissance – notamment par une subvention insuffisante – du travail de préparation qu'elles effectuent pour cela. Elles évoquent également le cadre de la participation qui ne leur semble pas précisément défini. Quelle est la finalité de la participation ? Quel feed-back peut-on en attendre ? Certaines associations questionnent la pertinence des objectifs qui sont fixés hors de toute concertation avec les acteurs de terrain. Répondent-ils à des attentes des personnes qui sont confrontées au quotidien à la pauvreté ? Sont-ils suffisamment ambitieux ? Des acteurs qui se sentiraient exclus de ce débat et ne se reconnaîtraient pas dans les objectifs proposés pourraient être enclins à ne pas participer au processus de mobilisation. Des questions se posent enfin sur les bonnes pratiques mises en évidence dans le plan : qui les choisit et sur la base de quels critères ?

Il semble, par ailleurs, que les difficultés de compréhension et de suivi de la MOC ne soient pas spécifiques aux petites associations : on entend le même son de cloche du côté des partenaires sociaux et des centres publics d'action sociale (CPAS) qui sont pourtant en principe étroitement associés à ce processus.

Le processus de la MOC présente aussi des **aspects positifs** qui favorisent potentiellement la participation des citoyens aux débats politiques. En effet, en orientant les agendas politiques de tous les Etats membres dans une même direction, il favorise le développement d'apprentissages mutuels et de comparaisons plus systématiques. De même, il instaure des modes de coordination entre le niveau fédéral et les entités fédérées à l'échelon belge. Il s'agirait là, selon certains, d'un des grands acquis de la MOC pour le système fédéral belge : disposer enfin d'un plan intégré de lutte contre la pauvreté. Autre point positif, ce processus encourage la définition d'objectifs quantifiés et donc vérifiables, dont peuvent se saisir les associations et groupes de pression, soit pour contrôler leur respect soit pour les faire évoluer⁵. Il faut toutefois appréhender les objectifs chiffrés avec prudence dans la mesure où la fiabilité des statistiques concernant les populations très pauvres est encore faible.

Le travail de consultation mené en 2003 livrait des pistes pour renforcer la participation des associations et des citoyens confrontés à la pauvreté ; ces pistes semblent encore aujourd'hui d'actualité. Les associations consultées demandaient d'élargir le débat qui préside à la rédaction du PANincl en lui donnant un maximum de publicité, de soutenir les associations dans leur effort de participation, notamment par le biais de réseaux d'associations. Enfin, figurait la proposition de davantage se baser sur les concertations organisées par le Service et sur le rapport bisannuel.

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003) *La participation politique et le Plan d'action national pour l'inclusion sociale : du pain sur la planche. Méthodes et conditions*. Travail effectué à la demande du ministre de l'Intégration sociale, en collaboration avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et le Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté.

⁴ Actions nationales de sensibilisation concernant l'inclusion et la protection sociale, campagne coordonnée par le think tank européen 'Pour la solidarité' et financée par la Commission européenne.

⁵ Vanhercke B. (2007) *The operation of the social protection and social inclusion OMC in Belgium : a hybrid policy instrument between hard and soft law*, University of Amsterdam –ASSR- <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/vanhercke-b-08f.pdf>

Lorsqu'on s'écarte du processus de la MOC pour aborder **la participation au niveau politique européen en général**, les obstacles semblent encore plus importants. Alors que les résultats des politiques sont expérimentés concrètement dans la vie quotidienne des ménages défavorisés, les débats et les enjeux apparaissent très complexes, très techniques, et demandent un suivi que les associations ne peuvent assumer. Celles-ci se plaignent d'une absence d'informations claires et compréhensibles sur les débats en cours. De même, les acteurs de terrain souffrent d'une compréhension insuffisante de la structuration du pouvoir au sein des institutions européennes. A quels interlocuteurs s'adresser ? Quelles stratégies de 'pression' mettre en place ? Comment atteindre les responsables européens tout en respectant la volonté d'un débat ouvert et démocratique ? Comment être entendu par ces mêmes personnes ? Enfin, comme c'est aussi le cas lorsqu'elles s'investissent dans les débats nationaux, les associations qui ont pour objectif de faire émerger la parole des personnes qui vivent dans la pauvreté déplorent le manque de reconnaissance, en moyens et en temps, accordé à ce travail.

Signalons toutefois, qu'il existe différents réseaux⁶ qui ont pour objet de rassembler au niveau européen les constats et de relayer les revendications. Ils pourraient jouer un rôle important dans ce cadre mais sont encore insuffisamment connus des associations de terrain.

Au-delà de la question de la mobilisation, les associations s'interrogent sur les liens entre la MOC 'inclusion sociale' et les autres processus de coordination existants. En d'autres termes, quelle est la place de l'inclusion sociale dans le paysage de la stratégie de Lisbonne ? Quelle est la marge dévolue aux mesures de lutte contre la pauvreté dans un espace dominé par des objectifs exprimés en taux de croissance et taux d'emploi⁷ ? D'après une analyse d'EAPN⁸, si le processus 'inclusion sociale' est mis à contribution pour réaliser l'agenda relatif à l'emploi et à la croissance (le 'feeding in'), l'inverse, qui voudrait que les objectifs d'emploi et de croissance soient mis au profit de la cohésion sociale, est moins vrai (le 'feeding out'). Le sentiment qu'il est urgent de s'intéresser au niveau européen n'en est que plus fort !

D'autres processus de participation existent. Par exemple, la Commission multiplie les **initiatives de consultation** sur divers sujets qui intéressent la lutte contre la pauvreté comme la modernisation du droit du travail, les systèmes de soins de santé, etc. Mais les conditions pour y participer sont difficiles à remplir par les associations de terrain (délais de réponses courts, questions très techniques, etc.).

Enfin, il existe des possibilités pour les associations et les personnes vivant dans la pauvreté de s'exprimer grâce à l'organisation, chaque année, d'une **'Rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté'**. La sixième rencontre a eu lieu à Bruxelles en mai 2007 sur le thème 'Comment sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale'. Elle était organisée conjointement par la Présidence allemande de l'Union européenne, la Commission européenne et EAPN dans le but d'évaluer les progrès réalisés jusqu'ici et de réfléchir à de futures stratégies pour prévenir et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Si l'initiative paraît intéressante, reste à évaluer quel est son impact réel sur les politiques.

Recommandations

- Améliorer et renforcer la participation active de tous les acteurs, et ce à tous les stades du processus.

Développer des initiatives d'information et de formation destinées aux associations de lutte contre la pauvreté et aux personnes qu'elles rassemblent apparaît une des pistes à suivre pour ce faire.

⁶ EAPN, FEANTSA, Social Platform, ...

⁷ Des termes ont explicitement été créés pour désigner les liens qui devraient exister entre la MOC inclusion sociale et la stratégie de Lisbonne : le mouvement de 'feeding in' doit faire en sorte que le politique sociale soit aussi un facteur productif, tandis que le 'feeding out' décrit la façon dont la stratégie de Lisbonne contribue à la cohésion sociale. On comprend à la lecture de ces quelques lignes combien la matière est complexe.

⁸ L'European Anti Poverty Network est un réseau composé d'associations et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les Etats membres de l'Union européenne.

Jones S. (2007), Qu'apportent les stratégies nationales (2006-8) aux personnes en situation de pauvreté ? Une évaluation d'EAPN, *Nouvelles du réseau*, n°121, janvier-mars 2007, pp.2-4.

- **Réaffirmer la place essentielle de la lutte contre la pauvreté dans la stratégie de Lisbonne lors de la présidence belge de l'Union européenne.**

La qualité des politiques développées pour lutter contre la pauvreté dépend aussi de l'implication de tous les acteurs concernés, y compris les personnes qui vivent l'exclusion sociale au quotidien. La promotion de l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2010 pourrait être l'occasion de donner un nouvel élan à la conscientisation et à la mobilisation de tous les citoyens. La Belgique pourrait y jouer un rôle important puisqu'elle assurera la présidence de l'Union, de juillet à décembre 2010. Il est demandé au Gouvernement fédéral de saisir cette occasion pour réaffirmer l'importance de la lutte contre la pauvreté comme élément central de la stratégie de Lisbonne.

- **Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, améliorer encore les possibilités de participation des acteurs de terrain (associations de lutte contre la pauvreté, partenaires sociaux, CPAS...) à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation du Plan d'action national pour l'inclusion sociale.**

Pour garantir la participation la plus large possible, il faut encore améliorer la diffusion des informations concernant ce processus. Un autre moyen d'accroître cette participation est de mieux exploiter les résultats des mobilisations qui ont lieu dans d'autres cadres. La Belgique s'est dotée d'un outil dont la mission consiste justement à organiser des concertations avec les acteurs de terrain de la lutte contre la pauvreté, à savoir le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. La rédaction et l'évaluation du Plan d'action national pour l'inclusion sociale pourraient s'appuyer davantage sur les rapports bisannuels du Service.

II

1. Garantir le droit à l'enseignement

INTRODUCTION

1. LES RELATIONS ENTRE LES PARENTS VIVANT DANS LA PAUVRETÉ ET LE MONDE DE L'ENSEIGNEMENT
2. LES FRAIS DE SCOLARITÉ
3. LA FORMATION INITIALE ET CONTINUÉE DES ENSEIGNANTS
4. LA FRÉQUENTATION DE L'ENSEIGNEMENT MATERNEL
5. LA PARTICIPATION À DES ORGANES DE CONCERTATION
6. L'INSCRIPTION
7. LA SÉGRÉGATION SOCIALE SUR LE MARCHÉ SCOLAIRE
8. L'ORIENTATION EN COURS DE SCOLARITÉ
9. LA POLITIQUE LINGUISTIQUE
10. RECOMMANDATIONS

Introduction

Le groupe de concertation 'enseignement' du Service se réunit depuis février 2005. Le Rapport 2005 présentait les premiers résultats de son travail. Il y apparaissait que même si le secteur de l'enseignement était plus attentif à la problématique de la pauvreté que dans la passé, beaucoup restait à faire pour le sensibiliser davantage encore à la situation des élèves concernés. Ce chapitre présente les évolutions survenues depuis lors et les évalue.

Le Service a organisé en 2007 un cycle de cinq réunions pour lesquelles il a essayé de rassembler un éventail diversifié d'acteurs : associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, travailleurs de terrain, représentants du milieu universitaire, centres psycho-médico-sociaux (CPMS), etc. Malheureusement, des membres du corps enseignant n'ont pu y être associés. La liste complète des organisations qui ont pris part au débat figure à la fin du chapitre.

L'enseignement est communautarisé depuis 1989. Cependant, comme ce fut le cas pour l'élaboration du Rapport 2005, des acteurs tant néerlandophones que francophones ont été invités aux réunions de façon à rassembler les expériences et les analyses existant de part et d'autre de la frontière linguistique et de donner ainsi une dimension supplémentaire à ces rencontres.

Le présent chapitre est le fruit des discussions menées pendant ces cinq réunions. Neuf thèmes ont été abordés, choisis en fonction de questions évoquées par les partenaires du Service, de réponses des responsables politiques au Rapport 2005 ou de propositions politiques plus récentes.

1. Les relations entre les parents vivant dans la pauvreté et le monde de l'enseignement

Beaucoup de participants à la concertation considèrent que les relations entre les parents vivant dans la pauvreté et l'institution scolaire représentent une des problématiques principales rencontrées. Qu'il s'agisse de la difficulté de participer aux organes de concertation, de l'inscription des enfants à l'école maternelle ou de la position des parents dont l'enfant est orienté vers l'enseignement spécial, il est clair qu'un profond fossé subsiste entre les acteurs du secteur scolaire et les familles socio économiquement défavorisées. Le Rapport Général sur la Pauvreté¹ mettait déjà fortement l'accent sur ce point qui reste d'actualité. Ainsi on peut lire dans l'actualisation du plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté (2005 – 2009) qu'aujourd'hui encore, la communication entre enseignants et parents demeure difficile : *"L'implication des parents, ceux d'enfants vivant dans la pauvreté aussi, est un élément très important"*². Le son de cloche est identique du côté francophone³.

Des débats, il ressort que ces relations sont malaisées parce que l'enseignement est encore organisé selon le modèle de la classe moyenne. Selon cette analyse, les écoles mettent encore trop souvent leur propre modèle en avant comme référence. Comme l'évaluation est au cœur même de leur fonctionnement, elles éprouvent de grandes difficultés à jeter un regard empathique, neutre et dénué de tout jugement sur les familles, particulièrement celles dont les enfants échouent. Cela se répercute sur les relations entre les deux parties qui devraient pourtant bâtir un partenariat où chacune accepte l'autre, sans tenter de la changer. Ecoles et familles sont complémentaires, mais investies de rôles différents. C'est pourquoi il faut inciter les enseignants à comprendre que toutes les familles ne sont pas pareilles à la leur.

¹ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes – section CPAS & Fondation Roi Baudouin (1994) *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, p. 296.

² *Actualisatie VAP 2005-2009. Versie VR 11-4-2007* (2007), p. 113
Document uniquement disponible en néerlandais.

³ Pourtois J.P. (2005) Les parents aussi ont une compétence éducative. *CONJONCTURE Belgique – Pauvreté et Droits humains en Belgique*, Bruxelles : Centre de documentation - ATD Quart Monde Wallonie, septembre – octobre 2005 p. 3

Dans cette optique, les acteurs de terrain n'apprécient guère un discours politique ayant un caractère exagérément disciplinaire. Certes, les autorités publiques semblent avoir compris l'importance d'impliquer étroitement les parents défavorisés dans la scolarité de leurs enfants mais cette prise de conscience est relativement récente. C'est peut-être pourquoi certaines mesures sont très formalistes. L'idée de **contractualisation** a, par exemple, fait son apparition dans l'enseignement. Ainsi la ministre de l'Enseignement en Communauté française souhaite que l'école et les parents concluent un contrat définissant clairement les droits et devoirs de chacun (les contrats école – familles)⁴. De même, son homologue flamand a proposé de permettre aux écoles d'obliger les parents à assister aux réunions de parents⁵. Enfin, les participants à la table ronde sur la qualité de l'enseignement néerlandophone dans la Région de Bruxelles-Capitale ont proposé d'imposer aux parents de signer une déclaration d'engagement reprenant leurs droits et devoirs. Les parents devraient, par exemple, se rendre à un nombre minimum de réunions de parents. On attendrait des parents non néerlandophones qu'ils inscrivent à une activité extrascolaire leur enfant ne connaissant pas ou pas assez le néerlandais pour qu'il soit en contact avec cette langue. Le rapport final de cette table ronde proposait d'envisager la possibilité d'infliger des amendes administratives aux parents ne respectant pas les accords passés dans la déclaration d'engagement⁶.

Les participants à la concertation rejettent unanimement une telle approche. Elle serait totalement inefficace et probablement même contreproductive. En effet, les personnes pauvres éprouvent des difficultés à répondre à des exigences et à respecter des accords qui semblent peut-être évidents pour beaucoup. Contractualiser toutes les exigences donnerait aux écoles une possibilité d'exclure de leur établissement les élèves les plus défavorisés. Le terme 'contrat' est d'ailleurs très trompeur. En effet, un contrat est uniquement valable s'il est passé entre deux parties qui sont sur pied d'égalité. Or, vis-à-vis des familles, et particulièrement celles vivant dans la pauvreté, l'école est en position de force. Pour les acteurs de la concertation, des mesures doivent être prises pour rapprocher l'école de la famille mais elles ne peuvent pas avoir un caractère contraignant.

La première rencontre entre la famille et l'école est déterminante, elle donne le ton des relations futures. Selon les participants à la concertation, c'est dès l'inscription que l'école devrait chercher à déceler le potentiel de l'élève et les souhaits de ses parents. L'inscription n'est donc pas une simple étape administrative, c'est le premier contact formel entre l'école et les parents. Lors de cet entretien, des choses essentielles sont discutées comme le règlement scolaire et les frais à payer au cours de l'année scolaire. Lors de cette rencontre, il est fondamental que la communication soit claire et respectueuse. Pour les parents issus d'un milieu défavorisé, avoir l'attention attirée sur certaines difficultés dès ce moment s'avère très démotivant et stigmatisant. Bien communiquer demeure donc encore un problème. Dans son avis sur le Rapport 2005, le conseil de l'enseignement flamand (VLOR)⁷ affirme que toute personne chargée de l'inscription des élèves doit acquérir une expertise en matière de communication « sur mesure ». Pour les participants à la concertation, cette proposition est très judicieuse.

Pour améliorer la communication entre les professionnels et les parents, on peut aussi travailler avec des **intermédiaires**. D'après les membres du groupe de travail, ces personnes peuvent faciliter la communication entre les deux parties. Les parents peuvent se tourner vers elles si s'adresser à l'école leur paraît difficile. Quelques exemples d'écoles dans lesquelles cette médiation a déjà été proposée avec succès ont été cités pendant la concertation. Il apparaît néanmoins que la fonction d'intermédiaire n'est pas clairement définie. La concrétisation varie d'une situation à l'autre et ce rôle d'intermédiaire est actuellement assumé par différents types d'acteurs : bénévoles mais aussi professionnels. Dans cette dernière catégorie, on distingue ceux qui assument cette fonction au sein de leur école des personnes qui ne dépendent pas de l'établissement scolaire dans lequel ils exercent. Les participants à la concertation estiment que tant les professionnels que les bénévoles peuvent jouer le rôle

⁴ Arena M. (2005) *Contrat pour l'école*, Gouvernement de la Communauté française. Bruxelles.

⁵ Ouders moeten meer naar school, *De Standaard*, 22 maart 2007, p. 2

⁶ Vlaamse Gemeenschapscommissie, Vlaamse Overheid (2007) *Eindrapport van de Rondetafelconferentie over de kwaliteit van het Nederlandstalig onderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Vlaamse Overheid: Brussel.

⁷ Vlaamse Onderwijsraad (2006) *Advies over het verslag 'Armoede uitbannen, een bijdrage aan het politiek debat en politieke actie*, Brussel: Vlaamse Onderwijsraad, p. 12.

d'intermédiaire. Ils formulent toutefois quelques remarques à ce sujet :

- Les personnes extérieures à l'école, qui assument bénévolement ce rôle, peuvent facilement être abordées par les parents et les enfants pauvres et les orienter vers le professionnel compétent pour les aider. Elles doivent toutefois pouvoir acquérir les connaissances nécessaires pour ce faire.
- Pour certains parents pauvres, s'adresser aux enseignants qui servent d'intermédiaire au sein de leur école est difficile. Les participants à la concertation s'inquiètent aussi des conflits d'intérêts pouvant surgir dans cette situation.
- Pour les professionnels qui tentent d'améliorer les relations entre les parents en difficulté et l'école – les collaborateurs du 'schoolopbouw' en Flandre et les médiateurs scolaires en Communauté française, par exemple – bâtir un partenariat loyal avec leur public est essentiel mais demande beaucoup de temps et d'énergie. Les moyens nécessaires doivent être dégagés pour ce faire. Ces professionnels doivent jouir d'un statut leur garantissant la sécurité d'emploi. Certains participants à la concertation plaident en outre pour que des médiateurs de terrain⁸ soient aussi engagés pour ce travail.
- Ce processus d'accompagnement par des tiers ne devrait toutefois pas décharger les enseignants de leurs responsabilités.

Même si beaucoup reste à faire en matière de communication, on trouve sur le terrain des **exemples de bonnes pratiques** qui mériteraient d'être suivis. A Gand notamment, les plates-formes de concertation locale (LOP) de l'enseignement fondamental et secondaire ont rédigé une charte⁹ sur les règles de base d'une bonne communication entre les parents et l'école. Cette convention, qui s'inspire du travail de l'association 'De Zuidpoort'¹⁰, confère la plus grande part de responsabilité aux acteurs de l'école. En fin de compte, ce sont eux les professionnels. Les plates-formes de concertation de l'enseignement fondamental et secondaire néerlandophone de Bruxelles ont rédigé une charte similaire¹¹. La 'Brussels Platform Armoede'* en a été un élément moteur.

2. Les frais de scolarité

Des études de l'HIVA¹² (Hoger instituut voor de Arbeid - Institut supérieur pour le travail) et de la Ligue des Familles¹³ montrent que pour beaucoup de familles vivant dans la pauvreté, la scolarité coûte encore trop cher. Ce problème, qui n'est pas neuf, peut avoir un impact très négatif sur les résultats scolaires des enfants. Les différentes autorités ont pris des mesures au cours de ces deux dernières années. Du côté néerlandophone, les plates-formes de concertation locale (LOP) s'intéressent beaucoup à ce problème. Une enquête réalisée par l'ASBL 'SOS Schulden op School'** montre que la grande majorité des LOP, de l'enseignement tant fondamental que secondaire, reconnaissent et abordent cette problématique¹⁴. Cependant, d'après la concertation, certains frais sont encore tellement élevés qu'ils entraînent l'exclusion des élèves les plus démunis. Il s'agit surtout de dépenses liées aux excursions, aux fournitures scolaires et à l'utilisation d'un ordinateur.

En ce qui concerne les **excursions scolaires**, les écoles ne sont pas suffisamment conscientes que le moindre frais peut obliger les élèves issus des familles très précaires à renoncer à une sortie. De plus, l'idée que les enfants peuvent aussi apprendre quelque chose pendant une excursion bon marché n'est pas encore assez répandue. La qualité d'une expérience pédagogique

⁸ Les médiateurs de terrain sont des personnes vivant dans la pauvreté qui sont engagées dans diverses institutions publiques à la suite d'une formation de plusieurs années. Leur rôle est de faire le lien entre les institutions et le public défavorisé qu'elles reçoivent.

⁹ Werkgroep Kansen LOP Gent Basis & Secundair, (2007) *Charter voor een goede communicatie met ouder*.

¹⁰ De Zuidpoort (2006), *Hebben wij als ouder in de armoede ook een plaats op school?*

¹¹ Lokale Overleg Platforms van het Basis- en het Secundair Nederlandstalig onderwijs van Brussel hoofdstad (mei 2007), *Charter armoede en onderwijs: ouders en scholen, partners in de strijd tegen armoede*.

* N.D.T : plate-forme bruxelloise de lutte contre la pauvreté.

¹² Bollens J., Poesen-Vandepitte M. (2007) *Kosten in het basisonderwijs*, Leuven: HIVA - KUL Leuven.

¹³ Lejeune A., Lacroix J. (2006) *Le coût scolaire à charge des familles : Enquête 2004-2005*, Ligue des Familles/ Recherche Etude Formation.

** N.D.T. : SOS Dettes à l'école

¹⁴ <http://sos.welzijn.net>

n'est en effet pas liée à son coût. Il conviendrait d'inciter les écoles à réduire la participation financière des parents, en évaluant les frais demandés au terme de chaque année scolaire et en cherchant comment les réduire. Une telle approche apparaît également judicieuse d'un point de vue pédagogique.

Néanmoins, certaines écoles continuent à organiser des excursions coûteuses. Leur objectif sous-jacent est souvent de procéder à une sélection parmi leurs élèves. Non seulement parce qu'elles préfèrent des élèves aisés mais aussi parce qu'elles privilégient des classes homogènes, plus faciles à gérer d'un point de vue pédagogique. Pour modifier ces pratiques, il est nécessaire, selon les participants à la concertation, de toucher à la liberté d'enseignement, en particulier à la liberté des écoles de concrétiser leur projet pédagogique.

Le maximum à facturer¹⁵ instauré dans l'enseignement maternel et primaire par le ministre flamand de l'Enseignement, va en tout cas déjà dans ce sens. En vertu de ce maximum à facturer, à partir de l'année scolaire 2008 – 2009, les écoles ne pourront pas demander plus de 60 euros aux parents pour des excursions d'un jour (la limite est de 20 euros en maternelle). Cette réglementation vaut aussi pour les entrées à la piscine, au théâtre etc. Pour les excursions de plusieurs jours, le montant ne peut dépasser 360 euros, répartis sur les six années. Ce système pourrait constituer une solution. De nombreuses questions subsistent néanmoins. Les écoles continueront à rivaliser pour proposer les plus belles excursions. Celles-ci demeureront probablement une source d'exclusion étant donné que le système du maximum à facturer ne s'applique pas aux excursions faites pendant les vacances scolaires.

Du côté francophone, une circulaire¹⁶ de la ministre de l'Enseignement stipule que les écoles doivent veiller à ce qu'un pourcentage donné d'élèves puissent participer aux excursions. Depuis le 1^{er} septembre 2006, il est de 75 % des élèves inscrits dans une même année en maternelle. Il passe à 90 % dans l'enseignement primaire et secondaire. Si nécessaire, les écoles doivent trouver des solutions pour atteindre le pourcentage requis, en organisant par exemple des opérations de solidarité. Certains craignent toutefois que les destinataires de ces actions soient stigmatisés. C'est pourquoi ils accordent la préférence à une démarche privilégiant la réduction des frais.

A ce propos, des participants aux concertations ont approuvé des initiatives prises par certains pouvoirs locaux intervenant dans les frais d'excursions. Par exemple, pour faciliter la participation aux activités culturelles, la ville d'Alost finance en partie les dépenses pour les élèves issus de milieux défavorisés à condition que l'école s'engage à mener une politique de réduction des frais. A Saint Nicolas, le CPAS intervient financièrement dans les frais scolaires pour les élèves issus d'une famille pauvre. De tels exemples mériteraient d'être diffusés.

Les **fournitures scolaires** constituent un autre problème. Le matériel scolaire absorbe encore une large part du maigre budget des familles pauvres. Les responsables politiques ont voulu remédier à la situation en énumérant les frais pouvant être imputés aux parents :

Du côté francophone, la circulaire susmentionnée précise les dépenses pouvant être demandées aux parents. Cette circulaire laisse néanmoins encore beaucoup de latitude aux écoles.

La politique est plus stricte en Flandre. En annexe du décret cité figure une liste des fournitures (compas, matériel d'écriture, manuels scolaires ...) devant être procurées gratuitement aux élèves à partir du 1^{er} septembre 2007. Ce sont uniquement celles qui sont jugées indispensables pour atteindre les socles de compétence et les objectifs pédagogiques. La concertation a toutefois montré que, dans certaines écoles, le matériel était distribué de manière inefficace et stigmatisante. C'est pourquoi, d'une

¹⁵ Décret du 6 juillet 2007 modifiant le décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, le décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque et le décret du 2 avril 2004 relatif à la participation à l'école et au 'Vlaamse Onderwijsraad', *Moniteur belge*, 24 août 2007.

¹⁶ Circulaire n° 1461 du 10/05/2006 – Gratuité de l'enseignement obligatoire et égalité des chances : coût de la scolarité à charge des familles.

part, les établissements d'enseignement devraient recevoir des directives claires à ce sujet. D'autre part, il faudrait envisager la possibilité d'obliger tous les élèves à utiliser le matériel fourni par l'école de manière à éviter la concurrence entre élèves pour avoir le plus beau matériel. Autre objection : des postes coûteux (les cartables par exemple) ne sont pas repris, ce qui continuera à poser problème. En outre, le maximum à facturer vaut uniquement pour les écoles primaires. Une réglementation semblable devrait être étendue à l'enseignement secondaire.

La Flandre essaie de compenser le fait que certains frais ne relèvent pas du maximum à facturer en multipliant, à partir de l'année scolaire 2008 – 2009, le nombre de bourses d'études octroyées aux élèves de l'enseignement obligatoire et en augmentant les montants alloués¹⁷. Une bourse pourra désormais être accordée en maternelle. Elle pourra constituer un incitant supplémentaire pour encourager les parents démunis à y inscrire leurs enfants.

Au niveau fédéral, une initiative destinée à alléger le coût de la scolarité a également été prise. Le Gouvernement fédéral a approuvé l'octroi d'une prime de rentrée scolaire en septembre 2006 et 2007¹⁸. Ce complément aux allocations familiales doit financer les frais supplémentaires que la rentrée de septembre occasionne pour les familles. Tous les parents reçoivent 50 euros par enfant scolarisé âgé de 6 à 12 ans et 70 euros pour ceux qui sont âgés de 13 à 18 ans.

Les participants à la concertation ont demandé une attention particulière pour l'enseignement secondaire. Les frais y sont en effet souvent plus élevés. Dans l'enseignement technique et professionnel surtout – filières dans lesquelles les enfants issus de familles modestes se retrouvent le plus souvent – des outils coûteux doivent être achetés. Ces filières méritent donc qu'on s'en préoccupe en priorité. Les écoles professionnelles devraient recevoir les moyens nécessaires pour acheter elles-mêmes le matériel requis, ce qui éviterait aux parents de se retrouver avec des équipements chers mais inutiles si leur enfant change d'orientation en cours de scolarité.

Une problématique étroitement liée à celle des fournitures scolaires est celle des frais engendrés par **l'utilisation d'un ordinateur et d'Internet**. De plus en plus d'enseignants s'attendent à ce que leurs élèves disposent d'un PC. Or financer l'achat d'un ordinateur et une connexion à Internet est loin d'être évident pour les familles à faibles revenus. Certaines écoles mettent les classes d'informatique à disposition des élèves après les cours ou pendant la pause de midi. Cette pratique devrait être plus répandue sans toutefois être stigmatisante. Elle ne doit pas non plus entraîner une réduction du temps libre des jeunes concernés, un temps essentiel de socialisation.

3. La formation initiale et continuée des enseignants

Le Rapport 2005 plaidait déjà pour que la sensibilité à la diversité et aux inégalités sociales fasse partie intégrante de la formation des enseignants. La concertation a toutefois montré qu'il faudrait accorder encore plus d'attention à cette question. En outre, les enseignants qui exercent déjà ont également besoin de formation et de soutien.

En ce qui concerne la **formation initiale des enseignants**, les acteurs de la concertation plaident pour l'adaptation du cursus : l'apprentissage de la gestion de la diversité doit devenir structurel. Quelques cours ne suffisent pas, une approche transversale est nécessaire, de manière à faire comprendre aux futurs enseignants que leurs valeurs et normes diffèrent parfois de celles de leurs élèves mais ne sont pas meilleures pour autant. Des formations de ce type existent déjà mais elles sont souvent trop brèves.

¹⁷ Décret du 8 juin 2007 relatif à l'aide financière aux études de la Communauté flamande, *Moniteur belge*, 19 juillet 2007.

¹⁸ Articles 168 à 172 de la loi programme du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

Durant la formation, il convient d'apprendre aux enseignants à

- s'interroger systématiquement sur leur rôle, particulièrement lorsque certains de leurs élèves échouent ;
- être attentif aux enfants vivant dans la pauvreté car leurs difficultés scolaires sont souvent liées à la situation sociale de leur famille ;
- adapter leur enseignement à l'individualité et aux besoins pédagogiques de chaque élève. C'est ce qu'on appelle un 'enseignement différencié' ;
- éviter, dans leur communication avec les parents, les jugements à l'égard de familles qui fonctionnent différemment de la leur. Ne pas prendre assez en compte ce décalage fausse souvent les relations.

Outre la formation théorique nécessaire, des projets spécifiques inclus dans la formation des futurs enseignants peuvent jouer un rôle important pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus. Une approche personnalisée, confrontant les futurs enseignants à des familles défavorisées, permet d'éliminer beaucoup de préjugés par une prise de conscience des raisons pour lesquelles la scolarité des enfants issus de milieux défavorisés est plus difficile. Il faut donc trouver des méthodes permettant aux futurs enseignants d'être confrontés concrètement à la diversité et donc à pauvreté. On peut par exemple prévoir, dans leur formation, des stages de remédiation pour les élèves en difficultés.

La formation est importante mais une fois que les enseignants sont en fonction, ils ne peuvent pas être abandonnés à leur sort. Un soutien structurel et une formation continue doivent leur être offerts. La **formation continue** des enseignants peut prendre diverses formes : cours théoriques, participation à des projets spécifiques ... Les participants à la concertation insistent pour que les enseignants suivent des formations pendant leur temps de travail. Celles-ci leur donneraient l'occasion de réfléchir à leur métier et d'être sensibilisés à la diversité en étant spécialement attentifs aux quatre éléments précités : remise en question, reconnaissance, différenciation et communication.

4. La fréquentation de l'enseignement maternel

Le Rapport 2005 soulignait l'importance de l'enseignement maternel et plaidait dès lors pour une fréquentation maximale de celui-ci. En effet, c'est souvent à ce stade que le retard scolaire apparaît et les lacunes qui y sont accumulées sont difficiles à rattrapper. Les enfants ne font pas que jouer en maternelle. Ils apprennent toute une série de compétences liées à leur 'métier' d'élève dont ils auront besoin dans la suite de leur scolarité. En outre, l'école maternelle joue un rôle important dans l'apprentissage du langage¹⁹.

Les autorités politiques ont également compris l'importance de l'enseignement maternel et ont dégagé plus de moyens pour améliorer son encadrement. Dans le cadre du Contrat pour l'école²⁰, la Communauté française a augmenté sensiblement le budget destiné à l'enseignement maternel afin que davantage d'instituteurs(trices) maternel(le)s puissent être engagé(e)s. Les choses évoluent aussi en Flandre où l'année 2007 – 2008 a été proclamée 'année du jeune enfant'. Concrètement, le Gouvernement flamand a approuvé le décret relatif à l'enseignement XVII²¹ prévoyant lui aussi l'embauche de plus d'enseignants au niveau maternel. Même si elles suscitent des critiques, ces mesures sont un premier pas dans la bonne direction²². Elles contribuent en effet à la réduction du nombre d'élèves par classe. Elles ne doivent toutefois pas être considérées comme un remède miracle. D'autres pistes de réflexion doivent être lancées, le rôle des parents défavorisés devant être au cœur des préoccupations.

¹⁹ Het jaar van de kleuter (2007), *Klasse*, nr 176, juni 2007, p. 44-45.

²⁰ <http://www.contrateducation.be>

²¹ Décret du 13 juin 2007 relatif à l'enseignement XVII, *Moniteur belge*, 21 août 2007.

²² Wilmet H. (2007). Kleuterklassen blijven te groot, *De Standaard* 21 augustus 2007.

Les **campagnes de sensibilisation** doivent précisément atteindre les parents des enfants qui ne fréquentent pas encore le maternel. Or, de telles campagnes ratent souvent cet objectif car elles ne touchent pas les milieux les plus défavorisés. C'est pourquoi les stratégies à mettre en place pour atteindre ce groupe-cible méritent une réflexion approfondie. Les participants à la concertation proposent d'utiliser différents canaux, notamment : la communication informelle via des relations personnelles, comme les voisins, mais aussi via des professionnels en contact avec de jeunes enfants et leurs parents. La collaboration avec des organisations comme l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) ou 'Kind en Gezin'* en est un exemple mais les CPAS, les associations de quartier, etc. offrent également des relais intéressants. Deux éléments doivent être pris en considération :

- De telles campagnes ne seront efficaces que si elles ont pour but de prouver aux parents l'importance de l'école maternelle. Les parents y enverront leur enfant parce qu'ils en comprennent l'utilité, pas parce qu'une autorité leur impose de le faire.
- Les campagnes de sensibilisation ne doivent pas être culpabilisantes : les parents qui n'inscrivent pas leur enfant à l'école maternelle ne peuvent être considérés comme de mauvais parents.

Les participants à la concertation proposent en outre d'**accueillir chaleureusement** les parents qui viennent inscrire leur enfant en maternelle. Lors de ce premier contact, les parents doivent recevoir les informations nécessaires mais l'école doit aussi être à l'écoute de leurs questions et préoccupations. Si les parents se sentent les bienvenus lors de cet entretien, on pourra leur faire comprendre, en toute franchise, l'importance de la fréquentation de l'enseignement maternel. C'est pourquoi les écoles doivent investir assez de temps et de moyens pour mettre à profit le moment de l'inscription pour promouvoir l'enseignement maternel.

Une proposition d'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire circule au niveau politique. Le raisonnement est le suivant : il pourrait être intéressant d'imposer une obligation afin que les enfants défavorisés fréquentent effectivement l'enseignement maternel. Les parents socio-économiquement favorisés y mettent déjà leur enfant car ils comprennent combien cela est important pour eux. Les participants à la concertation n'y sont pas favorables. Ils trouvent primordial de faire preuve d'une grande souplesse et de s'adapter à la situation spécifique des parents vivant dans la pauvreté. La solution ne doit en effet pas être à l'origine de nouveaux problèmes. Déjà actuellement, selon certains participants, des CPAS refuseraient d'octroyer le revenu d'intégration aux familles dont les enfants ne sont pas scolarisés.

5. La participation à des organes de concertation

Dans le secteur de l'enseignement comme dans d'autres, il est important que les personnes pauvres aient leur mot à dire, qu'elles puissent prendre part à la réflexion et à l'action. Dans cette section, nous nous intéressons spécifiquement à la participation à des organes de concertation. De nombreux problèmes se posent encore, tant dans les organes de gestion que dans les associations de parents. Pourtant, si les parents participent aux débats, ils comprendront mieux les mesures prises et leur reconnaîtront plus de légitimité. Le Rapport 2005 indiquait qu'en Flandre, les personnes pauvres ne se sentaient pas toujours à l'aise dans les plates-formes de concertation locale (LOP). Elles y sont dès lors mal représentées. Ce point demeure prioritaire, d'autant plus que les LOP²³, lieu de concertation entre les acteurs de l'enseignement et la communauté locale, se voient confier un rôle de plus en plus grand dans la lutte contre la pauvreté dans l'enseignement. Du côté francophone, les mêmes plaintes ont été émises à propos des Conseils de participation²⁴.

* N.D.T. : équivalent flamand de l'ONE.

²³ Arrêté du Gouvernement flamand du 28 juin 2002 relatif aux plates-formes locales de concertation concernant l'égalité des chances en éducation, *Moniteur belge*, 24 septembre 2002.

²⁴ Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, *Moniteur belge*, 23 septembre 1997.

Mais même si les parents issus de milieux défavorisés accèdent à ces lieux de concertation, il leur est très difficile de participer effectivement à leurs travaux. Ils peinent à y faire entendre leur voix, vu les sujets traités et le **langage utilisé**, qui comprend de nombreux termes techniques. Les organes de concertation doivent être attentifs à ces difficultés. De plus, pour véritablement stimuler la participation des parents, les sujets traités devraient dépasser les simples questions techniques concernant la gestion quotidienne de l'école (horaires des cantines...) pour aborder de vrais enjeux pédagogiques, ceci dans un langage compréhensible pour les parents.

Comment **soutenir** les parents vivant dans la pauvreté qui veulent s'impliquer dans les organes de concertation ? Deux pistes existent :

D'une part, les aider à préparer en détails les réunions des organes de concertation leur permet souvent d'y participer plus facilement. En effet, ils sont alors à même de maîtriser les sujets abordés et se sentent suffisamment assurés pour prendre la parole. C'est là une tâche importante qui incombe, en Flandre, au secteur 'Schoolopbouwwerk'*. Malheureusement, son financement est peu structurel. Le ministère flamand de l'Enseignement devrait s'en charger.

D'autre part, on peut impliquer des associations qui visent l'utilisation d'un langage simple et compréhensible, comme Toemeka²⁵ par exemple. Cette ASBL a déjà travaillé sur le thème de l'enseignement. Elle est mandatée et soutenue par les pouvoirs publics pour aider les associations.

Néanmoins, les acteurs de terrain ont clairement affirmé que la participation à une concertation formelle n'était pas la panacée. Toutes les difficultés ne seront pas surmontées par le seul fait de la participation des parents aux instances officielles de concertation.

6. L'inscription

Le Rapport 2005 plaide pour le renforcement du droit d'inscription et une plus grande publicité à son sujet. Les participants à la concertation souhaitent faire valoir le droit absolu à l'inscription : toutes les familles devraient pouvoir inscrire leurs enfants dans l'école de leur choix. Des **mesures** allant dans ce sens ont été **prises** au cours de ces deux dernières années.

En Communauté française, un décret²⁶ réglant le droit d'inscription a été approuvé. Cette nouvelle législation prévoit notamment une période d'inscription commune. A partir de l'année scolaire 2007 – 2008, les places disponibles par école seront attribuées en fonction de la date d'inscription de l'élève. Le décret oblige en outre les écoles à tenir à jour un registre général des demandes d'inscription, ce qui devrait empêcher les refus déguisés. Le Collectif « Pour une école pour tous »²⁷, qui soutient la volonté d'établir des règles d'inscription plus claires et transparentes, estime que ce décret fait un pas dans la bonne direction. Néanmoins, des éclaircissements sont nécessaires sur certains points, notamment sur la diffusion des informations (concernant les nouvelles règles, leurs modalités pratiques, ...) et le contrôle des procédures. Le Collectif souligne également que le décret 'inscriptions' ne peut être qu'une mesure parmi d'autres et appelle à une démocratisation de l'école dans son ensemble.

En Flandre, le droit d'inscription est défini dans le décret de 2002 sur l'égalité des chances dans l'enseignement²⁸, affiné en 2005²⁹. Cette modification du décret porte ses fruits : la situation est jugée plutôt positive. D'après l'expérience des partenaires à

* N.D.T.: il s'agit d'un partenariat entre l'école et le secteur de l'action sociale destiné à soutenir les parents et les enfants pauvres pour qu'ils puissent eux-mêmes défendre leurs intérêts au sein de l'école et des structures d'enseignement.

²⁵ www.toemeka.be. Ce site existe uniquement en néerlandais.

²⁶ Décret du 8 mars 2007 portant diverses mesures visant à réguler les inscriptions et les changements d'écoles dans l'enseignement obligatoire. *Moniteur belge*, 3 juillet 2007. <http://www.diversite.be/>

²⁸ Décret du 28 juin 2002 relatif à l'égalité des chances en éducation, *Moniteur belge*, 14 septembre 2002.

²⁹ Décret du 15 juillet 2005 modifiant le décret du 28 juin 2002 relatif à l'égalité des chances en éducation-I, *Moniteur belge*, 30 août 2005.

la concertation, de nombreux progrès peuvent être enregistrés si les plates-formes de concertation locale (LOP) sont sensibles à cette question. Des exemples de LOP, qui présentent aux écoles de leur région (par exemple Bruxelles, Gand et Saint Nicolas) une charte leur demandant de fournir des efforts pour mieux gérer les problèmes relatifs à l'inscription et au refus d'étudiants, ont été cités.

Une question se pose toutefois : que se passe-t-il quand une plate-forme de concertation locale s'intéresse moins à cette question ? La Communauté flamande n'impose aucune période d'inscription aux écoles, elle laisse les autorités locales décider. Des accords peuvent être passés au sein des LOP. Celles d'Anvers et de Gand notamment ont décidé de choisir les mêmes dates pour la période d'inscription. Dans ces deux villes, certaines écoles fixeront aussi une période d'inscription prioritaire pour les élèves concernés par l'égalité des chances dans l'enseignement³⁰. Il s'agit toutefois d'initiatives spontanées. Là où les LOP n'en prennent aucune, les parents peuvent déjà inscrire leur enfant le 1^{er} septembre de l'année précédente. Comme les places pour chaque école sont attribuées dans l'ordre d'inscription des élèves, des problèmes peuvent subsister. Il est en effet notoire que les parents pauvres inscrivent leur enfant plus tard. C'est pourquoi il serait bon de prévoir une période d'inscription unique pour toutes les écoles flamandes avec une période réservée en priorité aux élèves défavorisés.

Malgré les nouvelles initiatives, des craintes subsistent quant à de **possibles irrégularités**. Les mesures prises dans les deux Communautés constituent indéniablement un pas dans la bonne direction mais il faudra veiller à ce que l'esprit de la loi soit respecté. Ainsi en Communauté française, les écoles ne peuvent par exemple plus refuser d'étudiants sur la base de leurs résultats de l'année précédente mais ne risquent-elles pas d'essayer de dissuader les parents d'inscrire leur enfant lors de l'entretien d'inscription ?

Autre critique émise lors de la concertation : le décret de la Communauté Française stipule que les établissements d'enseignement ont le droit de refuser les **étudiants majeurs exclus** d'autres écoles. Les participants sont unanimes pour demander la suppression de cette discrimination basée sur l'âge. Ils plaident également pour une meilleure gestion du problème des élèves exclus. L'exemple de Liège a été cité : là les écoles d'un même réseau s'échangent les élèves exclus pour qu'ils puissent poursuivre leur scolarité malgré tout.

La législation flamande en matière d'inscription n'établit plus aucune distinction entre mineurs et majeurs. Une direction ne peut donc pas refuser un élève en raison de son âge. Toutefois, dans l'enseignement professionnel à temps partiel, les étudiants âgés de plus de 18 ans doivent pouvoir présenter un contrat de travail. Pour les majeurs, avoir un contrat de travail constitue donc implicitement une condition d'admission supplémentaire.

L'existence de zones d'ombre et la question des élèves exclus montrent que malgré le renforcement du droit d'inscription, de nombreux problèmes perdurent. Les participants plaident dès lors pour une **évaluation** de l'application des législations qui règlementent le droit à l'inscription. Du côté francophone, on regrette que le nouveau décret n'aille pas plus loin. On sollicite la réouverture du débat sur les bassins scolaires (voir le point 7 : la ségrégation sociale sur le marché scolaire). Dans une telle configuration, c'est une instance supérieure qui déciderait de l'inscription de l'élève dans une école donnée sur la base de la préférence exprimée par les parents; les écoles ne pourraient donc plus contourner la loi comme elles le font parfois actuellement.

³⁰ Ces élèves (appelés 'GOK-leerlingen' en néerlandais) présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : leurs parents font partie d'une population itinérante, ils perçoivent un revenu de remplacement, l'enfant habite de manière temporaire ou permanente en dehors de sa famille, la mère n'a pas de diplôme de l'enseignement secondaire et les membres de la famille ne parlent pas néerlandais entre eux.

7. La ségrégation sociale sur le marché scolaire

Des différences énormes de niveau socio-économique subsistent entre les élèves des différents établissements, tant du côté francophone que néerlandophone. Certaines écoles tentent d'attirer un maximum de bons élèves issus des milieux sociaux les plus favorisés, ce qui contraint les autres écoles à accueillir les élèves en difficultés. C'est le jeu de la loi du marché, en vigueur dans le secteur de l'enseignement, qui en est en grande partie responsable. Les mécanismes du marché sont alimentés par deux principes. D'une part, la Constitution accorde le libre choix de l'établissement scolaire aux parents. D'autre part, les écoles sont surtout financées sur la base du nombre d'élèves. Une école reçoit la même somme, qu'elle accepte un enfant provenant d'un milieu aisé ou d'une famille pauvre. Néanmoins, ces deux principes peuvent être modifiés pour assurer une plus grande mixité sociale.

L'idée des **bassins scolaires**³¹ était présente du côté francophone jusqu'il y a peu. Cette proposition semble toutefois être enterrée car, pour bon nombre de personnes, elle touche trop à la liberté de choix de l'établissement. Même si cette liberté est défavorable à certains élèves – les parents pauvres ne disposant pas des mêmes informations ni des mêmes possibilités pour choisir la meilleure école pour leurs enfants – elle demeure un point très délicat à aborder.

C'est pourquoi les responsables politiques ont misé sur le deuxième levier, le **mode de financement des écoles**. Un système de discrimination positive (D +)³² existe en Communauté française. Il permet aux écoles accueillant des élèves issus de **quartiers défavorisés** de recevoir quelques moyens humains et matériels supplémentaires. Les membres du groupe de concertation font remarquer que ce système a des effets secondaires néfastes. Les écoles en question se voient affubler d'une étiquette D+, ce qui est stigmatisant. Les parents de milieux favorisés n'y envoient plus leurs enfants et les enseignants ne souhaitent pas y travailler. De plus, ce mode de financement ne présente aucune souplesse : une école rentre dans les conditions pour bénéficier de la discrimination positive ou non. En introduisant le principe d'une différenciation financière au cœur même des mécanismes de financement des établissements scolaires, le législateur entend tenir compte de la **réalité socio-économique de chaque enfant**. Il prévoit ainsi un accroissement linéaire de subsides pour les écoles qui accueillent davantage d'enfants issus de couches socialement défavorisées³³.

Les participants à la concertation attendent de connaître l'impact du nouveau modèle de financement que le ministre flamand de l'Enseignement veut instaurer pour l'enseignement obligatoire³⁴. Ce système est lui aussi basé sur les **caractéristiques des élèves**. Les écoles recevront des moyens supplémentaires pour soutenir les élèves issus de milieux défavorisés³⁵. Les quatre indicateurs utilisés pour identifier ces élèves sont : le diplôme de la mère, le revenu du ménage, la langue parlée à la maison et le quartier dans lequel l'enfant habite. La présence d'un de ces indicateurs est suffisante.

Le système sera entièrement d'application en 2012³⁶. Une enquête auprès des parents a cependant déjà démarré. L'administration s'intéresse à la langue parlée à la maison et au diplôme de la mère car pour l'instant, ces données ne sont pas encore disponibles via une autre source. Les participants à la concertation critiquent toutefois la manière dont ces données seront obtenues.

³¹ Une recherche a montré qu'outre la concurrence entre écoles et la répartition déséquilibrée des bons élèves et des élèves en difficultés, un paramètre géographique entrait en ligne de compte. Les écoles entrent surtout en concurrence avec les autres écoles de leur région. De ce constat a germé l'idée de créer des instances rassemblant les écoles par région : les bassins scolaires. Dans ces organes, des accords pourraient être conclus pour une meilleure collaboration, l'optimisation de l'offre d'enseignement et une meilleure répartition des bons élèves et des élèves en difficultés entre les différentes écoles. Les parents classent un certain nombre d'écoles par ordre de préférence. Le nombre de places disponibles par école est connu d'avance et, si la demande dépasse l'offre, les places sont octroyées sur la base de critères clairement définis au préalable.

³² Décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives, *Moniteur belge*, 22 août 1998.

³³ Décret du 28 avril 2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire, *Moniteur belge*, 28 juin 2004.

³⁴ Vandenbroucke F. (2007) *Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs – Discussienota 15 juni 2007*.

³⁵ En vertu de la législation actuelle sur l'égalité des chances dans l'enseignement, les écoles flamandes accueillant davantage d'élèves défavorisés reçoivent déjà plus de moyens mais pas encore de manière régulière.

³⁶ Au départ, il était prévu qu'il entrerait entièrement en vigueur en septembre 2008 mais cela a été reporté. Une adaptation est déjà prévue en 2008 pour les subsides de fonctionnement mais le nouveau système de financement n'entrera en vigueur qu'à partir de l'année 2011 – 2012 pour le calcul de l'encadrement. En guise de mesure de transition, une troisième et dernière phase du plan d'égalité des chances dans l'enseignement est prévue pour la période allant de 2008 à 2011.

Ils se posent surtout des questions sur le **respect de la vie privée**. En effet, les questionnaires sont nominatifs et sont transmis à l'administration via les écoles. Tous les participants ont estimé que la méthode de travail utilisée par la plate-forme de concertation locale de Gand permettait d'éviter tout abus : les données y sont transmises aux écoles dans une enveloppe fermée pour que celles-ci ne puissent pas voir les réponses.

Bien que les participants à la concertation attendent beaucoup de ce nouveau système de financement basé sur les caractéristiques des élèves, ils soulignent aussi que des mesures financières seules ne suffiront pas à résoudre la problématique de la ségrégation sociale sur le marché scolaire. Les écoles devraient aussi développer une culture favorisant au maximum la mixité sociale parmi la population scolaire. Même si l'école n'est pas en mesure de supprimer les inégalités existant dans la société, elle ne doit pas contribuer à aggraver la situation. Or, à cet égard, il existe actuellement encore trop de mécanismes provoquant, consciemment ou pas, l'exclusion des enfants de familles pauvres.

Sont cités à ce propos, certaines pratiques lors de l'inscription (cf. point 6 : l'inscription) mais aussi les **devoirs**. En effet, les enfants issus de familles pauvres obtiennent souvent de moins bons résultats que leurs congénères car ils ne bénéficient pas nécessairement de conditions idéales pour faire leurs devoirs et leurs parents ne peuvent pas toujours leur apporter l'aide adéquate. Les participants suggèrent dès lors que chaque école mène une politique des devoirs bien pensée, qui n'engendre pas l'exclusion sociale. Les écoles et les enseignants doivent garder cette préoccupation à l'esprit lorsqu'ils déterminent le contenu et la quantité de devoirs à domicile.

8. L'orientation en cours de scolarité

En 1995 déjà, le RGP soulignait que les enfants issus de familles pauvres étaient proportionnellement plus nombreux dans l'enseignement spécialisé. C'est encore le cas actuellement, à cause notamment d'une mauvaise orientation, qui ne touche pas seulement les enfants en enseignement spécialisé.

C'est dans le cadre de l'enseignement spécialisé que les difficultés sont les plus perceptibles. En Flandre, le système du '**Leerzorg**'³⁷, qui doit offrir à chaque étudiant une aide sur mesure, est susceptible d'améliorer cette situation. Le décret relatif à cette mesure est prévu pour le printemps 2008. Le système actuel, qui comporte plusieurs types, sera réformé et devrait permettre d'offrir aux enfants, actuellement souvent orientés à tort vers l'enseignement spécialisé, un meilleur accompagnement dans l'enseignement ordinaire, sur la base d'un niveau d'aide déterminé individuellement. En vertu de ce système, seuls les élèves nécessitant le degré d'aide le plus élevé devraient fréquenter l'enseignement spécialisé³⁸. Des questions subsistent néanmoins. Par exemple, c'est le centre d'encadrement des élèves (CLB) qui détermine le degré d'aide requis et aucun recours n'est possible contre sa décision. Les participants à la concertation estiment que cela ne devrait pas être le cas : les parents devraient rester libres de donner leur accord ou pas quant au niveau d'aide nécessaire déterminé pour leur enfant.

La demande d'un meilleur **accompagnement** pour l'orientation en cours d'études se fait de plus en plus souvent entendre. En effet, le choix d'une mauvaise option diminue fortement les chances de réussite. C'est pourquoi des mesures sont prises pour renforcer les centres d'encadrement des élèves (CLB) en Flandre et les centres psycho-médico-sociaux (CPMS)³⁹ en Communauté française. Le Contrat pour l'école prévoit d'augmenter les moyens des centres PMS et de mieux former les collaborateurs chargés d'aider les élèves dans le choix de leurs études. Le soutien aux parents fait l'objet d'une attention spécifique de manière

³⁷ Vandenbroucke, F (2006) Ontwerp van conceptnota : Leerzorg, 17 november 2006. <http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/nota/leerzorg.htm> (06/11/07)

³⁸ Les élèves pour qui le degré d'aide III a été déterminé devraient pouvoir choisir entre l'enseignement général et l'enseignement spécialisé.

³⁹ Décret du 14 juillet 2006 relatif aux missions, programmes et rapports d'activité des centres P.M.S., *Moniteur belge*, 5 septembre 2006.

à les aider à accompagner leurs enfants dans leur scolarité. Les acteurs de la concertation applaudissent cette décision. En effet, les parents pauvres éprouvent souvent des difficultés à assister leurs enfants dans leur choix car eux-mêmes ne connaissent pas bien le contenu des différentes filières.

Cet accompagnement individuel ne suffit toutefois pas, des **mesures structurelles** doivent aussi être prises. D'après un participant, le problème est encore mal posé et l'approche choisie pour le résoudre n'est, par conséquent, pas appropriée. Le problème, ne réside pas tant dans l'orientation elle-même, mais dans le fait qu'il existe une hiérarchie entre les différentes filières. Un étudiant qui entame sa scolarité dans une filière trop 'forte', généralement l'enseignement général, se retrouve, après plusieurs changements d'orientation et éventuellement même plusieurs redoublements, dans une filière généralement considérée comme plus faible. Cette situation présente plusieurs inconvénients : elle provoque des dégâts psychologiques d'une part et, d'autre part, une arrivée tardive de l'élève dans la filière où il terminera sa scolarité. Il accumulera ainsi beaucoup de retard, ce qui augmentera le risque de quitter l'enseignement sans diplôme ni certificat. Les enfants de familles pauvres sont plus souvent confrontés à cet 'effet boule de neige'.

Tant qu'une différence de qualité subsistera entre l'enseignement secondaire général, technique et professionnel, les enfants favorisés continueront à aller dans l'enseignement général et les plus pauvres dans l'enseignement professionnel (à temps partiel). C'est pourquoi, tout comme dans le Rapport 2005, les participants plaident pour une approche basée sur un enseignement compréhensif (global) d'une part et sur un renforcement de l'enseignement secondaire professionnel d'autre part. Cette démarche ne portera ses fruits que si certaines conditions sont remplies :

Dans l'enseignement fondamental, valoriser les cours techniques et les travaux manuels permettrait de susciter l'intérêt des élèves pour les orientations techniques dès leur plus jeune âge. L'entrée dans l'enseignement technique et professionnel deviendrait ainsi un choix plus positif.

L'approche pédagogique différenciée⁴⁰ au sein des classes doit être accentuée pour prévenir l'accumulation des retards scolaires. Cette différenciation consiste à varier les méthodes, les rythmes et les degrés de difficulté en fonction de chacun. Des élèves de niveaux différents peuvent ainsi être réunis dans une même classe, chacun bénéficiant quand même de l'approche dont il a besoin.

Les classes doivent être plus hétérogènes, c'est-à-dire mélanger les élèves faibles et forts. L'avantage de telles classes est que par l'émulation, les élèves plus faibles se hissent au niveau des autres⁴¹. En outre, les élèves plus forts, en expliquant la matière aux autres, l'approfondissent eux-mêmes.

La concertation a aussi mis en exergue un autre point de divergence entre les valeurs de l'institution scolaire et celles des familles pauvres. Le caractère abstrait du système éducatif et le recours à l'écrit sont en contradiction avec le milieu familial qui met l'accent sur le concret et l'oralité. L'évaluation scolaire devrait viser in fine à fournir aux élèves des outils et des aptitudes leur permettant de s'émanciper. Plutôt que de ségréger les jeunes dans des filières, il est proposé d'adopter un tronc commun prolongé jusqu'à 16 ans, mais contrebalancé par une approche pédagogique différenciée, répondant aux besoins spécifiques de chaque élève.

1

⁴⁰ Heylen L. e.a. (2006) *Differentiatie in de klas – Omgaan met verschillen*, EE Cahier, CEGO Publishers, Leuven.

⁴¹ 'Het Vlaamse onderwijs is wereldkampioen in de reproductie van sociale ongelijkheid' in *Klasse*, nr 158, oktober 2005, p. 12-13.

9. La politique linguistique

L'influence de la langue parlée à la maison sur les performances scolaires des élèves fait encore l'objet de nombreuses discussions. Certains prétendent que les enfants qui ne parlent pas la même langue à la maison et à l'école rencontrent davantage de difficultés dans leur scolarité⁴². D'autres affirment que ces différences s'expliquent par des difficultés socio-économiques⁴³. De fait, pour les participants à la concertation, l'attention accrue accordée à la langue ne doit pas éclipser le rôle des facteurs socio-économiques. On oublie trop souvent que le problème de la langue ne concerne pas uniquement les primo-arrivants mais aussi les familles pauvres d'origine belge.

Les participants à la concertation soulignent ce phénomène. C'est pourquoi ils demandent de distinguer la question de la langue parlée dans le milieu familial de la maîtrise du langage utilisé. Ils font remarquer que le **langage utilisé** par les familles pauvres d'origine belge diffère souvent beaucoup de celui employé par l'école. Le langage scolaire est beaucoup plus abstrait et les enseignants partent facilement du principe que tous les élèves ont l'habitude de ce degré d'abstraction.

Le groupe de concertation estime que pour les élèves d'origine étrangère, le fait de parler plusieurs langues est positif. Il s'agit là d'une richesse et non d'un problème. C'est pourquoi les participants à la concertation rejettent les mesures obligeant les élèves à parler la langue de l'école dans la cour de récréation. Pédagogiquement, il est judicieux d'apprendre aux élèves d'origine belge que d'autres langues existent en dehors de leur langue maternelle. En outre, certains éléments montrent que les chances de réussite sont accrues pour les élèves qui suivent aussi des cours dans leur langue maternelle au début de leur scolarité. Depuis quelques années déjà, le groupe de travail 'Immigratie VZW', qui se charge d'une grande partie des activités de l'ASBL Foyer⁴⁴ en matière d'enseignement, mène des projets relatifs à l'enseignement dans la langue et la culture des élèves d'origine étrangère. Ceux qui prennent part à de tels projets parviennent plus souvent à suivre l'enseignement secondaire général et obtiennent de meilleurs résultats que les élèves du même groupe-cible qui, eux, n'y participent pas.

Différents participants plaident en faveur d'un plus grand respect envers les parents ne parlant pas la langue de l'école. En ce moment, certains responsables politiques et acteurs de l'enseignement ont tendance à adopter une attitude très stigmatisante envers eux. Nombreux sont les parents qui sont prêts à apprendre la langue de l'école mais, comme ils n'ont pas été scolarisés dans leur pays d'origine, ce n'est pas chose aisée. Ce manque d'instruction est souvent la véritable source de nombreux problèmes.

Les acteurs du dialogue contestent les mesures qui, sur un mode paternaliste, incitent ces parents à parler la langue de l'école avec leurs enfants. En effet, souvent la langue est le seul élément de leur culture d'origine qu'ils peuvent transmettre à leurs enfants. Les responsables politiques ou scolaires peuvent-ils s'immiscer dans la vie familiale au point de décider quelle langue est parlée au domicile de l'élève ?

L'illettrisme, qui empêche beaucoup de personnes d'utiliser de manière adéquate les informations écrites, est également une problématique complexe et multidimensionnelle. Il constitue un obstacle à l'insertion dans la société et à l'épanouissement personnel. Des données chiffrées montrent que de 15% à 18% des adultes en Flandre ne sait pas assez lire ou écrire pour fonctionner correctement⁴⁵. En Wallonie et à Bruxelles, on estime ce chiffre à 10 %⁴⁶. Si on compare ce chiffre aux résultats obtenus par les enquêtes menées dans les pays comparables, on peut penser que le problème est vraisemblablement sous-estimé.

⁴² Jacobs D., Rea A., Hanquinet L. (2007) *Performances des élèves issus de l'immigration en Belgique selon l'étude PISA: une comparaison entre la Communauté française et la Communauté flamande*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.

⁴³ Hirtt N. (2006) *PISA 2003 et les mauvais résultats des élèves issus de l'immigration en Belgique. Handicap culturel, mauvaise intégration ou ségrégation sociale?*, Appel pour une école démocratique (Aped). <http://www.ecoledemocratique.org/>

⁴⁴ <http://www.foyer.be/>

⁴⁵ Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming (2007) *Geletterdheid op de werkvloer. Actiestrategieën en organisatiemodellen voor geletterdheidspraktijken op de werkvloer*. Brussel: Vlaams Overheid, p.7.

⁴⁶ Lire et Ecrire (2006) *Questions sur l'alphabétisation. Réponses aux 59 questions les plus fréquentes*. Lire et Ecrire Communauté française, Bruxelles, p.14.

Même des jeunes qui viennent de sortir de l'école constituent un groupe à risque. C'est surtout dans l'enseignement professionnel que les problèmes se posent. Une recherche⁴⁷ a montré qu'un tiers des élèves de l'enseignement secondaire professionnel obtient un niveau très faible en lecture. Les deux Communautés ont pris des mesures pour résoudre ce problème.

En Flandre, il existe depuis 2005 un plan⁴⁸ destiné à augmenter la 'littéracie'⁴⁹ qui prévoit notamment un dépistage rapide et systématique de l'illettrisme parmi les groupes défavorisés. Il conviendrait par ailleurs de vérifier si l'enseignement professionnel accorde assez d'attention à cette question.

Du côté francophone⁵⁰ aussi, on choisit de dépister systématiquement l'illettrisme, en collaboration avec l'ASBL Lire et Ecrire⁵¹. En outre, une formation de formateur en alphabétisation est prévue dans l'enseignement de promotion sociale de type court et 25.000 heures de cours supplémentaires ont été ajoutées pour l'alphabétisation.

A ce propos, les participants à la concertation plaident à nouveau pour que les écoles fassent attention au langage qu'elles emploient pour communiquer avec les parents. Trop souvent encore, elles utilisent inutilement beaucoup de termes techniques et d'abréviations difficiles. "Parlez simplement" continuent à demander les participants.

10. Recommandations

Même si le groupe de concertation 'pauvreté et enseignement' préférerait que le lecteur parcoure l'ensemble du texte afin d'en saisir toutes les nuances, il a choisi de mettre en évidence quelques recommandations destinées aux responsables politiques. Elles sont parfois très spécifiques mais ne doivent pas faire perdre de vue les enjeux sous-jacents.

10.1. La relation entre les parents vivant dans la pauvreté et l'institution scolaire

- **Mener au sein de chaque école une réflexion structurelle sur les causes de l'échec scolaire. Réexaminer les pratiques pédagogiques, didactiques et communicationnelles : sont-elles à l'origine du processus d'exclusion scolaire et, si oui, comment peut-on les modifier ?**

Beaucoup de difficultés découlent de la distance qui existe entre les familles pauvres et le monde de l'enseignement, encore conçu selon le modèle de la classe moyenne.

- **Organiser pour les personnes chargées de l'inscription des élèves une formation à la diversité ; celle-ci leur permettrait d'apprendre à communiquer clairement avec les parents vivant dans la pauvreté.**

L'inscription étant le premier contact formel entre les parents et l'école, il est essentiel qu'elle se passe bien.

- **Prévoir assez de moyens pour permettre aux professionnels se chargeant d'améliorer la relation entre les parents et les écoles d'effectuer un travail structurel.**

Améliorer la communication avec les parents nécessite non seulement la mise en place de formations, tant pour les enseignants que pour le personnel administratif, mais également une réflexion structurelle sur les actions à mener et pratiques à instaurer dans le fonctionnement quotidien de l'établissement (exemples : comment permettre aux parents d'étaler le paiement de frais scolaires importants...).

⁴⁷ Departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2002), *Vlaamse onderwijsindicatoren in internationaal perspectief*. Editie 2002. Brussel: Departement onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

⁴⁸ 'Plan Geletterdheid Verhogen' : <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2005p/0624-geletterdheid.htm>

⁴⁹ Selon l'OCDE, il s'agit de « l'aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité en vue d'atteindre des buts personnels et d'étendre ses connaissances et ses capacités. »

⁵⁰ Gouvernement de la Communauté française (2007) Enseignement obligatoire et de promotion sociale. Législature 2004- 2009. Bilan et perspectives à mi-législature (août 2004 - avril 2007 : 33 mois) Deuxième édition, mai 2007, p.35. <http://www.arena.cfwb.be/upload/fichiers/alphabetsation.pdf>

⁵¹ <http://www.lire-et-ecrire.be/index.php>

10.2. Les frais de scolarité

- Garantir la gratuité totale de l'enseignement

Bien que des mesures aient déjà été prises, des difficultés subsistent. Il est demandé aux autorités compétentes de poursuivre leurs efforts pour rendre la scolarité tout à fait gratuite.

- Etre particulièrement attentif aux frais de scolarité pour les familles ayant des enfants dans l'enseignement technique et professionnel.

Ces filières attirent plus d'élèves pauvres mais les dépenses à consentir y sont plus élevées.

- Inciter les autorités locales à contribuer, elles aussi, à ce que les familles vivant dans la pauvreté puissent payer les frais de scolarité.

Quelques exemples : le CPAS de la commune peut intervenir dans les frais scolaires d'enfants issus de ménages défavorisés, le conseil communal peut offrir l'accès gratuit à la piscine communale ou au centre culturel.

- En ce qui concerne la Communauté flamande : étendre le système du maximum à facturer à l'enseignement secondaire et évaluer son application.

Le maximum à facturer est une mesure financière limitant à un certain montant les dépenses annuelles pour les excursions et les fournitures scolaires dans l'enseignement fondamental flamand.

10.3. La formation initiale et continuée des enseignants

- Adapter la formation des enseignants pour que les aptitudes relatives à la façon de gérer la diversité en constituent un volet structurel.

Quelques cours ne suffisent pas pour ce faire. Une approche transversale s'impose, de manière à donner aux futurs enseignants l'occasion de faire un travail sur leurs valeurs et leurs normes, qui ne correspondent pas toujours à celles de leurs élèves.

- Offrir une formation permanente aux enseignants

Cette formation les amènera à mener une réflexion sur leur profession et les sensibiliser à la diversité. Pour que cette mesure soit effective, la formation doit pouvoir être suivie pendant les heures de travail.

10.4. La fréquentation de l'enseignement maternel

- Veiller à ce que les campagnes de sensibilisation atteignent bien le groupe-cible

Les campagnes de sensibilisation doivent précisément atteindre les parents des enfants qui ne fréquentent pas encore l'école maternelle. Or, elles ratent souvent leur objectif car elles n'atteignent pas les milieux les plus défavorisés. C'est pourquoi les stratégies à mettre en place pour atteindre ce groupe-cible méritent une réflexion approfondie.

- Veiller à ce que les campagnes de sensibilisation ne soient pas culpabilisantes.

De telles campagnes ne seront efficaces que si elles ont pour but de prouver aux parents l'importance de l'école maternelle pour leur enfant. Les parents y enverront leur enfant parce qu'ils en comprennent l'utilité, pas parce qu'une autorité leur impose de le faire.

- Faire en sorte que les écoles maternelles investissent assez de temps et de moyens dans tous les contacts, mais particulièrement dans le premier, avec les parents.

Lors de cette première entrevue, l'école donnera les informations nécessaires aux parents mais accordera également de l'attention à leurs questions et préoccupations. Si les parents défavorisés se sentent les bienvenus, on pourra leur faire comprendre l'importance de la fréquentation de l'enseignement maternel.

10.5. La participation aux organes de concertation

- Envisager la participation des parents dans toutes ses dimensions et pas seulement comme collaboration aux organes de concertations classiques.
- Mieux faire connaître les différents organes de concertation qui ont notamment pour objectif de rapprocher l'école des familles et d'autres acteurs sociaux et pédagogiques (par ex. les conseils de participation ou les LOP - plates-formes de concertation locale).
- Aborder des thématiques plus larges dans ces organes de concertation que les seuls aspects techniques liés à l'organisation de l'enseignement.
Pour véritablement inciter les parents à participer, les sujets traités devraient dépasser les simples questions techniques concernant la gestion quotidienne de l'école (horaires des cantines...) pour aborder de vrais enjeux pédagogiques
- Octroyer un financement structurel aux associations et organisations aidant les personnes vivant dans la pauvreté à participer aux travaux des organes de concertation.
- Clarifier le langage utilisé dans les organes de concertation officiels et le rendre plus compréhensible. Impliquer les associations dans ce travail.

10.6. L'inscription

- Faire en sorte que le libre choix de l'école soit une réalité pour tous les enfants, y compris ceux issus de familles défavorisées.
- Organiser une formation à la diversité pour les personnes chargées de l'inscription des élèves afin de leur permettre de communiquer clairement et franchement avec les parents vivant dans la pauvreté.
L'inscription étant le premier contact formel entre les parents et l'école, il est essentiel qu'elle se passe bien.
- Evaluer les effets des récentes mesures destinées à renforcer le droit d'inscription, en impliquant tous les acteurs concernés y compris les familles.
- En Communauté française, interdire aux établissements d'enseignement de refuser les élèves majeurs renvoyés d'une autre école. En Flandre, supprimer la condition d'admission supplémentaire imposée aux élèves majeurs fréquentant l'enseignement professionnel en alternance, à savoir la possession d'un contrat de travail.

10.7. La ségrégation sociale sur le marché scolaire

- Quelles que soient les initiatives prises pour combattre la ségrégation scolaire, éviter que celles-ci entraînent la stigmatisation des familles pauvres.



- **Demander aux écoles de mener une politique de devoirs qui n'engendre pas d'exclusion sociale.**

Outre la ségrégation découlant du principe du marché à l'œuvre dans le secteur de l'enseignement, un certain nombre de mécanismes engendrent de l'exclusion sociale. Citons par exemple la question des devoirs. Comme les enfants pauvres ne sont pas toujours dans les conditions idéales pour les faire et que leurs parents ne sont pas toujours en mesure de les aider, leurs résultats sont généralement moins bons que ceux des autres élèves. Les écoles doivent tenir compte de ces difficultés lorsqu'elles décident du contenu et de la quantité de devoirs à effectuer à domicile.

10.8. *L'orientation en cours de scolarité*

- **Accorder plus d'attention aux cours techniques et aux travaux manuels dans l'enseignement fondamental aussi et les valoriser.**

En donnant ce genre de cours dans l'enseignement fondamental, on peut susciter l'intérêt des élèves pour les orientations techniques dès leur plus jeune âge. Si plus tard, ils s'orientent vers l'enseignement technique et professionnel, il s'agira d'un choix plus positif.

- **Prévenir l'accumulation des retards scolaires en accentuant l'enseignement différencié au sein des classes.**

L'enseignement différencié implique de varier les méthodes et le matériel didactique, les rythmes, les moments où la matière doit être assimilée et les degrés de difficulté. Ainsi, il permet de tenir compte des différences entre élèves.

- **Accroître l'hétérogénéité des classes en faisant suivre plus longtemps un tronc commun aux élèves.**

L'avantage des classes hétérogènes est que les élèves plus faibles se hissent au niveau des autres. En outre, comme les élèves plus forts expliquent la matière à leurs condisciples, eux-mêmes la connaissent mieux.

- **Dans le système flamand d'aide sur mesure ('leerzorg'), laisser les parents libres d'accepter ou non le niveau d'aide requis proposé pour leur enfant ou de l'inscrire dans l'enseignement spécialisé.**

Le ministre flamand de l'Enseignement a instauré ce système pour que les enfants ayant des besoins spécifiques reçoivent une aide appropriée. Le système actuel comportant plusieurs types d'enseignement spécialisé est remplacé par un ensemble de catégories et de niveaux d'aide. Grâce à cela, les enfants pauvres surtout, qui sont actuellement souvent orientés à tort vers l'enseignement spécialisé, devraient bénéficier d'un meilleur accompagnement dans l'enseignement ordinaire, en fonction du niveau d'aide requis déterminé pour eux.

10.9. *La politique linguistique*

- **Prêter attention à la politique linguistique tout en n'occultant pas le rôle crucial des facteurs socio-économiques dans les causes d'échec.**

- **Considérer comme une richesse et non comme un problème le fait que les enfants d'origine étrangère parlent plusieurs langues.**

- **Sensibiliser les écoles à la nécessité d'utiliser un langage simple pour communiquer avec les parents défavorisés.**

Souvent encore, elles utilisent trop de termes techniques et d'abréviations difficiles alors que cela n'est pas nécessaire. Le message adressé aux écoles reste : la simplicité est de mise.

Texte traduit du néerlandais

Ont participé à la concertation :

Algemeen onderwijsbeleid Antwerpen

AMO La Teignouse

ATD Quart Monde

Brussels Platform Armoede

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

De Vrolijke Kring

De Zuidpoort vzw

Den Durpel

Groupe Prevention Surdettement

HIVA

Partenariat D+ de Schaerbeek et St-Josse

SOS Schulden op School

Universiteit Gent

VCLB-koepel

Vierdewereldgroep 'Mensen voor Mensen' vzw

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen vzw

Vrienden van het huizeke vzw

Wieder vzw

Wijkpartenariaat - De Schakel, Vereniging Waar Armen het Woord Nemen vzw

XIOS Hogeschool, Departement lerarenopleiding

1

2. Les titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle

INTRODUCTION

1. L'INTERDÉPENDANCE ENTRE INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE ET MARCHÉ DU TRAVAIL
 - 1.1. L'activation des chômeurs
 - 1.2. La qualité des emplois
 - 1.3. La lutte contre 'le travail en noir' et l'isolement social
2. EVOLUTION LÉGISLATIVE ET POLITIQUE DU SYSTÈME
3. LES TITRES-SERVICES DANS LA PERSPECTIVE DE LA QUALITÉ DU TRAVAIL
 - 3.1. La sécurité d'emploi : caractéristiques du système et impacts collatéraux
 - 3.2. Le salaire comme vecteur d'autonomie
 - 3.3. La protection légale des emplois titres-services
 - 3.4. Epanouissement dans le travail : la notion de 'satisfaction'
 - 3.5. La gestion du risque professionnel
 - 3.6. Le contenu matériel et symbolique des emplois 'titres-services'
 - 3.7. Les possibilités de formation sur le lieu de travail
4. LES TITRES-SERVICES EN TERMES DE CRÉATION D'EMPLOIS
5. LA PÉRENNITÉ DES EMPLOIS TITRES-SERVICES
6. LES TITRES-SERVICES DANS LA PERSPECTIVE D'UNE ÉCONOMIE PLUS SOCIALE
7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE 1 : TYPOLOGIE DE PRESTATAIRES DES TITRES-SERVICES

ANNEXE 2 : LE 'TITRE-SERVICE' : SCHÉMA DE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF

Introduction

Le groupe de concertation sur l'insertion socioprofessionnelle, grâce auquel ce chapitre a pu être rédigé, est né de la fusion de deux groupes de travail antérieurs du Service.¹ L'un de ces groupes a été constitué au moment de la publication de la loi de 2002 sur le droit à l'intégration sociale. La législation et des pratiques propres aux services des CPAS y ont été débattues. La question des services sociaux de base était au cœur des discussions. L'autre groupe de concertation du Service s'est penché sur le thème de l'emploi. Il s'est concentré successivement sur la manière dont les personnes pauvres vivaient la mise à l'emploi et le travail, ainsi que sur la qualité des emplois.

Le 'nouveau' groupe de concertation a débuté en juin 2006. L'échange d'idées ne se limite pas à l'insertion socioprofessionnelle au sens 'restreint' du terme, auquel elle est généralement assimilée. Il s'agit d'un ensemble structuré d'actions pour l'accompagnement et la formation (préparatoire) des chômeurs précarisés en vue d'une remise au travail. La discussion s'étend aux mesures prises en matière d'emploi pour ce groupe de personnes, dans le domaine de l'économie sociale ou régulière.

Au cours des premières réunions, les débats ont porté sur la relation entre l'insertion socioprofessionnelle, d'une part, et le cadre plus large du marché du travail et du contexte social dans lequel les chômeurs et travailleurs précarisés évoluent, d'autre part. D'après les participants, il est indispensable de tenir compte de cette relation si l'on veut éviter des analyses unilatérales et approximatives. Outre la nécessité de planter ainsi le décor de l'insertion socioprofessionnelle, il a semblé indispensable d'approfondir les instruments politiques de sa mise en œuvre et, en particulier, les mesures en faveur des demandeurs d'emploi les plus fragilisés. Les participants ont ensuite discuté des titres-services, une mesure qui a souvent été présentée, ces dernières années, comme une formule idéale pour remettre au travail les 'chômeurs difficilement réinsérables'.

Ce chapitre est consacré au système des titres-services, en particulier. D'après les participants, cette mesure ne peut pas être dissociée du contexte du marché du travail. La première partie dépeint ce contexte. Elle repose sur des expériences concrètes, des points de vue et des constats qui ont été formulés au cours de la concertation et qui se retrouvent parfois aussi dans les rapports bisannuels précédents. La seconde partie décrit l'évolution de la politique et de la législation en matière de titres-services. Le système est abordé sous différents aspects :

- la qualité des emplois titres-services ;
- le nombre d'emplois effectivement créés ;
- la pérennisation des emplois titres-services ;
- quelques réflexions sur la contribution des titres-services à une économie plus sociale.

La conclusion reprend les constats les plus importants et propose quelques recommandations.

Un certain nombre d'aspects qui peuvent avoir une grande influence sur la sécurité d'existence des travailleurs ou utilisateurs des titres-services (par exemple le passage des Agences locales pour l'emploi au système des titres-services, la qualité du service, etc.) ne sont pas abordés ici, ou alors indirectement. L'insertion socioprofessionnelle au sens restreint du terme n'est pas davantage abordée en profondeur.

1. L'interdépendance entre insertion socioprofessionnelle et marché du travail

La relation entre la politique économique et la politique de l'emploi, d'une part, et les situations de pauvreté, d'autre part, est loin d'être unilatérale et peut être particulièrement complexe. Les données scientifiques disponibles à l'heure actuelle n'apportent pas toujours une réponse convaincante à toutes les questions en la matière. Les participants, tout comme bon nombre

¹ Voir à la fin de ce chapitre une liste des organisations participant à la concertation sur l'insertion socioprofessionnelle.

d'organisations sur le terrain, signalent néanmoins depuis longtemps que les choix en matière de politique du marché du travail n'améliorent pas de manière structurelle la situation sociale des personnes précarisées, actives ou demandeuses d'emploi, bien au contraire.²

1.1. L'activation des chômeurs

Pour les participants, on ne peut mener un véritable débat sur l'insertion socioprofessionnelle sans une réflexion plus globale sur le problème du chômage ou, plus largement encore, sur la 'réserve de main-d'œuvre'.³ Le chômage ne peut être considéré, par un raisonnement réducteur, comme le résultat d'une attitude négative des chômeurs face au travail ou de leur démotivation. Il est en très grande partie le produit de processus collectifs. Au niveau du marché du travail, les participants insistent sur les deux facteurs suivants : un manque d'emplois et une mauvaise qualité des emplois (cf. infra). Les choix de politique dans d'autres domaines (sécurité sociale, logement, santé, etc.) sont également cités comme facteurs qui peuvent jouer un rôle important dans l'apparition du chômage.

La politique actuelle en matière d'insertion socioprofessionnelle (au sens large du terme) insiste sur 'l'employabilité' des chômeurs et des travailleurs peu qualifiés, comme si le risque que ces derniers encourent de se retrouver au chômage était uniquement dû à leur manque de qualification. Les instruments mobilisés sont l'accompagnement individualisé et la formation. Pour les participants, cette approche simpliste, combinée à un contrôle renforcé de la recherche de travail des chômeurs, est une manière de rendre l'individu même responsable du fait qu'il n'a pas d'emploi (ou un 'mauvais' emploi). La responsabilité sociale du gouvernement et des employeurs reste dès lors largement ignorée. Les opérateurs d'insertion sociale qui participent à la concertation estiment en outre que les autorités exercent sur eux une pression croissante pour que leurs actions s'intègrent dans la logique de cette politique d'activation. Cette pression nuit à leur travail et à leur relation avec les chômeurs, qui est basée sur le volontariat et la participation.

Un participant a fait part de ses réflexions à propos de la relation entre le chômage et l'insertion socioprofessionnelle de la manière suivante :

"Le discours actuel sur la responsabilisation des demandeurs d'emploi masque la faiblesse de l'État. On transforme un problème essentiellement social en un problème psychologique individuel. (...) En tant que travailleurs sociaux, nous sommes contraints de suivre cette évolution. Au lieu d'avoir la possibilité de demander si l'aide offerte contribue d'une manière ou d'une autre aux projets d'avenir des gens, nous devons les aider à s'insérer dans un emploi qu'une autre personne a perdu. L'insertion socioprofessionnelle n'est rien de plus qu'une gestion de la pauvreté et de la précarité, malgré toutes les bonnes intentions des travailleurs sociaux. Les véritables clés qui permettront de solutionner la problématique sont économiques et se trouvent entre les mains des politiques" (un participant d'un syndicat).

Si, à la fin de son parcours d'insertion professionnelle, l'intéressé n'a pas la perspective d'obtenir un emploi de qualité, le risque est grand qu'il perde sa motivation. Ce qui diminue les chances de réussite d'un nouveau 'parcours d'insertion'. L'utilité sociale d'un tel parcours dépend donc en grande partie des perspectives d'emploi. Les participants estiment que cette utilité dépend en outre aussi beaucoup des conditions dans lesquelles l'intéressé doit réaliser son parcours. Premièrement, l'accompagnement doit être 'sur mesure', c'est-à-dire tenir compte de la situation et des besoins de chacun. Deuxièmement, la liberté de choix du

² Ce constat ressort également des contributions sur le travail parues dans les différents rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté (<http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceraapportbisannuel.htm>). L'article suivant (uniquement disponible en néerlandais) a été rédigé par le Service et présente une synthèse des aspects du travail qui ont été débattus au sein du groupe de concertation 'emploi' : Termote H. (2006), Arbeid, een kwetsbaar sociaal goed in de strijd tegen armoede, *Over Werk*, 4/2006: pp. 163-180. http://www.armoedebestrijding.be/publications/arbeid_overwerk.pdf

³ La 'réserve de main-d'œuvre' comprend tous les chômeurs, y compris ceux qui ne figurent pas dans les statistiques officielles (voir http://www.luttepauvrete.be/chiffres_def_chomage.htm). Les travailleurs à temps partiel qui recherchent un emploi à temps plein en font par exemple aussi partie. Voir à ce sujet : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche action-formation*. Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 83-108. <http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm>.

demandeur d'emploi, son autonomie de décision et sa volonté doivent être respectées. Cette liberté est essentielle, sinon *"les gens ont l'impression que l'on vit leur vie à leur place, que leurs actes ont peu d'influence sur elle et qu'il y a peu d'options positives"*.⁴ Troisièmement, les participants font remarquer, que pour certaines personnes, il importe avant tout de trouver une solution à des problèmes sociaux concrets, qui n'ont rien à voir avec l'emploi.

*"Quelqu'un qui a des problèmes de logement, d'endettement, de santé, d'aide à la jeunesse... n'a pas toujours la liberté, la force ou une base assez solide pour aller travailler. S'il y est contraint, le risque d'échec est réel (...). C'est pourquoi il est souvent indispensable de commencer par faire un tour d'horizon d'un certain nombre de problèmes et de les résoudre si possible, sans qu'une pression directe – aller travailler ou être suspendu, et donc sombrer dans une misère noire –, ne soit constamment suspendue au-dessus de sa tête, telle une épée de Damoclès."*⁵

Lors de la concertation, un collaborateur du service formation-emploi de Wallonie (FOREM) et un collaborateur de son pendant flamand (VDAB) ont donné un aperçu des dispositifs qu'ils utilisent pour intensifier l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui connaissent des problèmes multiples.⁶ La collaboratrice du VDAB a notamment parlé de la méthodologie générale de l'accompagnement du parcours d'insertion, des principes de base de la prestation de services du VDAB et d'un certain nombre d'actions particulières destinées aux 'groupes cibles'. La collaboratrice du FOREM a présenté le 'Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle' (DIISP).⁷ Ce système fournit un cadre légal au parcours d'intégration introduit en Région wallonne en 1997. Certains participants ont aussi souligné les efforts et l'expertise croissants des CPAS en ce qui concerne l'offre de parcours sur mesure. Une enquête du comité flamand des chômeurs de la FGTB auprès de ses membres a montré leur relative satisfaction vis-à-vis de la qualité des services offerts par le VDAB.⁸

Néanmoins, de nombreux chômeurs estiment que l'on ne tient pas assez compte de leurs problèmes personnels. Le 'projet activation' du Réseau flamand montre que, dès le premier contact, les demandeurs d'emploi les plus défavorisés se sentent stigmatisés par le VDAB et autres instances d'accompagnement.

Une autre question se rapporte au lien entre le plan fédéral d'activation du comportement de recherche des chômeurs organisé par l'ONEM⁹ et l'accompagnement organisé par les offices régionaux de l'emploi. De nombreuses associations craignent que le plan d'activation fédéral ne renforce la précarité des chômeurs vulnérables. Sur la base des données quantitatives disponibles, il semble actuellement impossible d'évaluer l'impact exact de ce plan. Mais la plupart des signaux émanant du terrain révèlent que cette inquiétude est fondée.¹⁰

Pour se faire une idée plus précise des conséquences du plan d'activation du comportement de recherche, il est nécessaire d'affiner les renseignements quantitatifs des bases de données existantes et de procéder à une évaluation quantitative et qualitative approfondie. Les questions suivantes devraient notamment être abordées dans une telle évaluation :

⁴ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007), *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk'*, Document non publié, p. 18.

⁵ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woorden nemen, op.cit., p. 17.

⁶ Les documents qui ont accompagné leurs présentations peuvent être consultés sur : <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm>

⁷ Décret du 1^{er} avril 2004 relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, *Moniteur belge*, 1^{er} juin 2004.

⁸ Vlaams ABVV en collaboration avec ABVV-werklozenwerking (2007). *Enquête "sluitende aanpak" : een ABVV - onderzoek naar de kwaliteit van de VDAB - dienstverlening aan werklozen*. Bruxelles: Vlaams ABVV.

⁹ Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *Moniteur belge*, 9 juillet 2004.

¹⁰ Voir Agence Alter (2007). Dossier spécial : Plan d'accompagnement des chômeurs, *Alter Echos*, n° 228.

- L'évolution du nombre de sanctions

Selon une analyse chiffrée du Collectif Solidarité contre l'exclusion,¹¹ de plus en plus de sanctions - et de plus longue durée qu'avant la mise en œuvre du plan - sont prises à l'encontre des plus précarisés. Les expériences vécues par d'autres participants à la concertation vont dans le même sens. Des informations émanant de certains CPAS confirment également le phénomène.

- La marge de négociation entre les demandeurs d'emploi et les facilitateurs de l'ONEM

D'après certains, le contenu du contrat ne laisse aucune marge de négociation, ce qui met en question de la validité même du terme de 'contrat'¹². Les possibilités de recours contre les décisions de l'ONEM sont par ailleurs réduites, puisque ceux-ci ne sont envisageables que dans une phase avancée de l'accompagnement.

Enfin, il semblerait que l'issue des entretiens soit plus favorable aux demandeurs d'emploi qui sont accompagnés d'un délégué syndical. Ce qui apparaît positif pour ceux qui profitent de ce soutien pose la question de la position de ceux qui ne peuvent en bénéficier.

- La nature des emplois proposés et l'adaptation à la vie de famille

L'ONEM ne considère pas toujours comme un motif de refus juridiquement valable, au regard de la notion d'emploi 'convenable', les conditions de travail défavorables de certains emplois proposés. En vertu de la même notion, les obstacles d'ordre familial ne constituent pas en principe un empêchement valable. En refusant un emploi 'convenable', un chômeur se déclare indisponible pour le marché du travail. L'association 'Antwerps Platform Generatiearmen' signale que, dans le cadre du plan d'activation, de plus en plus de demandeurs d'emploi pauvres se retrouvent 'indisponibles' pour le marché du travail en raison d'un accès difficile aux services de garde d'enfants (par manque d'offre ou coût trop élevé). De plus en plus de personnes voient donc ainsi leurs allocations de chômage réduites ou doivent demander une dispense pour raisons familiales ou sociales (qui entraîne une diminution drastique de leurs allocations).¹³

- Les conséquences du plan d'activation sur l'accompagnement par le service régional de l'emploi ou par des tiers

Certains participants estiment que, sur ce point, le plan peut avoir un effet positif, car il pousse les services régionaux à prendre davantage à cœur leur mission d'accompagnement. La plupart considèrent cependant que le plan suscite la méfiance des bénéficiaires à l'égard de ces services et des tiers qui offrent des formations ou un accompagnement. Le fait que les chômeurs doivent souvent signer, avec l'office régional de l'emploi, un contrat dont le contenu peut chevaucher celui du contrat du plan d'activation, contribue à cette méfiance.

- Les conséquences du plan d'activation pour les demandeurs d'emploi sanctionnés

Sur le plan juridique, ils peuvent faire valoir leurs droits auprès des CPAS, mais est-ce toujours le cas dans la pratique ? Certains CPAS ne pourraient-ils pas interpréter l'exclusion prononcée par l'ONEM comme un critère de refus du droit à l'intégration sociale ?

¹¹ Ciccio, L. & Martens, Y. (2007). Rapport annuel de l'ONEM : les plus faibles paient le prix le plus élevé !, *Journal du Collectif Solidarité contre l'exclusion (CSCE)*, n°58 : pp. 7-13. <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm>

¹² Bodart, M. (2006). L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, in : Hubert H-O (dir.), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat*. Bruxelles : FUNDP-La Charte, pp. 25-48.

¹³ Antwerps Platform Generatiearmen en collaboration avec Stedelijke Armoedecel Antwerpen, ACV, ABVV en DSP (2007). *Activering en kinderopvang. (Gelijke) toegang van mensen die in armoede leven tot arbeid en een inkomen. Voorbereidende nota tweede ronde tafel kinderopvang en activering. 23 oktober 2007*. Document non publié.

1.2. La qualité des emplois

Tant les décideurs politiques que les acteurs de terrain soulignent que le fait d'avoir un travail rémunéré est une protection essentielle contre la pauvreté et la précarité. Le monde politique justifie cette affirmation en se basant notamment sur une comparaison entre le pourcentage élevé de chômeurs qui risquent de sombrer dans la pauvreté (28%) et le pourcentage d'actifs qui courent ce même danger (les 'travailleurs pauvres' ou 'working poor') (4%).¹⁴ Cette comparaison sert souvent à défendre la thèse selon laquelle l'activation vers le marché du travail doit être la première priorité dans la lutte contre la pauvreté. Mais, premièrement, en comparant les deux pourcentages, on occulte en partie la problématique des travailleurs les moins bien placés sur le marché du travail. En termes absolus, le nombre de 'travailleurs pauvres' n'a rien d'infime. En second lieu, les caractéristiques du groupe des chômeurs diffèrent de celles du groupe des actifs. Pour ne citer que deux différences significatives : d'une part, les chômeurs sont en moyenne moins instruits et, d'autre part, en moins bonne santé que les actifs. Par conséquent, la question est de savoir ce qu'il advient des chômeurs pauvres qui trouvent un emploi : viennent-ils gonfler le groupe des 'actifs pauvres' ou ont-ils des perspectives réelles et durables de rejoindre le groupe des 'actifs qui ne vivent pas dans la pauvreté' ? En troisième lieu, l'indicateur 'travailleurs pauvres' ne peut donner qu'une information partielle sur la situation fragile des salariés individuels sur le marché du travail des travailleurs individuels. Il sous-évalue en outre très probablement la réalité.¹⁵

Tout ceci est important, dans la mesure où de nombreux acteurs de terrain estiment qu'un emploi constitue de moins en moins une protection contre la pauvreté et la précarité. D'après eux, cela vaut pour des groupes spécifiques (travailleurs à bas salaires, peu qualifiés, isolés, ...), mais aussi, de plus en plus, pour des personnes qui, par le passé, bénéficiaient d'un statut professionnel favorable. La cause en serait l'évolution négative de la qualité des emplois. Cette évolution touche avant tout les conditions de travail (salaires qui ne suivent pas l'évolution du bien-être, sécurité d'emploi en perte de vitesse, horaires difficilement compatibles avec la vie familiale, manque de possibilités de formation, ...). Les participants souhaitent spécialement attirer l'attention sur l'augmentation des contrats de travail temporaires. Pour les travailleurs précarisés, au moins, ces contrats représentent rarement un tremplin vers des emplois à durée indéterminée. Ce point de vue va à l'encontre d'une affirmation courante dans les milieux politiques. Il semble, en tout cas, que les travailleurs temporaires forment un 'groupe à risque'.¹⁶ En Belgique, le risque de tomber dans la pauvreté est en effet supérieur pour les travailleurs sous contrat temporaire (4,7%) par rapport aux travailleurs permanents (2%).¹⁷

1.3. La lutte contre 'le travail en noir' et l'isolement social

Certains postulats relatifs aux populations précaires sont régulièrement avancés au niveau politique pour promouvoir l'insertion socioprofessionnelle et les outils comme les titres-services.

D'une part, nul n'ignore que de nombreuses personnes aux faibles revenus effectuent l'un ou l'autre 'travail de survie', qui permet de faire face aux conditions précaires. Ces activités se déroulent cependant sans la moindre sécurité physique, matérielle ou juridique. En ce sens, le développement, sur le plan politique, de différentes pistes qui permettent de transférer certaines activités du circuit informel et 'clandestin' vers le marché du travail formel est a priori positif. L'élaboration d'un cadre juridique pour les services de voisinage et de proximité est un pas dans cette direction. Ces services ont pour but d'offrir un emploi et un accompagnement adapté à ceux qui éprouvent des difficultés sur le marché du travail. Parallèlement, ils poursuivent aussi

¹⁴ Rapport stratégique belge sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Plan d'action National Inclusion sociale. Indicateurs (2006), p. 36. http://socialsecurity.fgov.be/FR/nieuws_publicaties/publicaties/strat_lissabon/PANIncl_fr.pdf (05-11-2007).

¹⁵ Ceci est lié à la définition et à l'application concrète de cet indicateur. À ce sujet, voir Peña-Casas, R. & Latta, M. (2004). *Working poor in the European Union*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

¹⁶ Forrier, A. (2003). Tijdelijke arbeid, employability en training. *Over.Werk Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, jaargang 13 (3), pp. 184-187.

¹⁷ Rapport stratégique belge sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Plan d'action National Inclusion sociale. Indicateurs (2006), p. 80. http://socialsecurity.fgov.be/FR/nieuws_publicaties/publicaties/strat_lissabon/PANIncl_fr.pdf (05-11-2007)

d'autres objectifs. Ils couvrent des besoins locaux ou collectifs liés aux personnes, pour lesquels il n'existe pas de réponse ou seulement une réponse insuffisante. Les services proposés peuvent être très divers (garde d'enfants, aide à domicile, petits travaux de bricolage, moment de rencontre, restaurant de quartier, environnement, ...).¹⁸ Plus globalement, les participants à la concertation sont d'avis que le travail en noir sape la légitimité et la viabilité de la sécurité sociale.

La lutte contre le travail en noir est l'un des principaux objectifs du système des titres-services. Néanmoins, pour que le but de réinsertion professionnelle soit pleinement atteint, il faut que l'emploi proposé apporte une véritable plus-value et un statut sécurisant par rapport à une situation de non-emploi ou de non-droit (travail en noir). Comme le texte le mentionne plus loin, les situations des travailleurs titres-services peuvent être très diverses selon le type d'employeur. Dans les cas négatifs, la précarité de ces catégories reste inchangée, voire empire : succession de contrats à durée déterminée, faible nombre d'heures et heures mal réparties, etc.

D'autre part, le législateur insiste régulièrement sur le fait que, grâce à l'emploi, les personnes inactives vont sortir de leur isolement, retisser du lien social et, somme toute, prendre le chemin de l'épanouissement. Ce raisonnement ne fait pas l'unanimité. Il doit à tout le moins être nuancé. Les associations signalent par exemple que de nombreux demandeurs d'emploi essaient aussi de 's'engager' socialement par d'autres moyens (en pratiquant des activités bénévoles, par exemple). Lors des différents débats, les participants ont plutôt remarqué que l'insertion sociale est surtout une affaire personnelle. Et elle comporte aussi d'autres aspects que le travail, comme la famille, les contacts sociaux, les loisirs, etc., où l'insertion professionnelle n'exerce que peu d'influence. Ne pouvons-nous donc conclure que, contrairement à certains discours récurrents, l'insertion professionnelle et l'insertion sociale ne sont pas automatiquement liées ? En ce qui concerne les titres-services, certains participants vont encore plus loin et regrettent que, dans ce système, ce lien soit souvent absent : le travailleur n'a pas de relations collectives au travail, ne participe pas à la vie de l'entreprise ou aux actions syndicales, est confronté à de multiples utilisateurs, plus ou moins perçus confusément comme des 'employeurs', effectue des tâches peu valorisées, etc. Les participants qui défendent les droits des sans-emploi estiment que, sous prétexte de 'vendre' du lien social, on active simplement les chômeurs.

2. Evolution législative et politique du système

Les titres-services ont été instaurés en 2001.¹⁹ Ce système a été initialement conçu comme un mécanisme de soutien aux services de proximité et à l'emploi peu qualifié, de lutte contre le travail en noir et d'aide à l'économie sociale d'insertion. Ce système voulait aussi répondre à un besoin social croissant de combiner plus aisément travail rémunéré et tâches ménagères. La loi confiait l'organisation et le financement partiel du système aux Régions, mais la Conférence nationale pour l'emploi de 2003 a opté pour une gestion fédérale du système à partir de janvier 2004. Les titres-services ont été réservés au nettoyage, au repassage, aux courses et au transport de personnes moins mobiles. Depuis le 1^{er} janvier 2006, une 'aide à la maternité', sous la forme de titres-services (aujourd'hui 105 titres-services), a été octroyée aux travailleuses indépendantes qui reprennent le travail après leur repos d'accouchement. Par ailleurs, les Régions ont gardé le pouvoir d'élargir cette liste sur leur territoire. Ainsi, la Flandre a étendu le système à l'accueil de la petite enfance, en l'orientant vers un groupe-cible spécifique et pour couvrir des

¹⁸ Les services de proximité sont l'un des piliers de la construction d'une économie plurielle, la perspective que l'État fédéral, les Communautés et les Régions ont posée comme principe dans l'Accord de coopération relatif à l'économie plurielle (Loi du 10 mai 2006 portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, *Moniteur belge*, 5 juillet 2006). La Région flamande a rendu ces services structurels en promulguant un décret relatif à l'économie des services locaux le 22 décembre 2006 (*Moniteur belge*, 23 février 2007). La Région wallonne a approuvé le décret relatif à l'agrément et au subventionnement des 'initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale' ou I.D.E.S.S. le 14 décembre 2006 (*Moniteur belge*, 5 janvier 2007). L'Arrêté d'exécution de ce décret a suivi le 21 juin 2007 (*Moniteur belge*, 19 juillet 2007). Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le fonctionnement des services de proximité est régi par l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion (*Moniteur belge*, 30 mars 2004), modifiée le 3 mai 2007 (*Moniteur belge*, 22 mai 2007).

¹⁹ Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, *Moniteur Belge*, 11 août 2001.

besoins bien définis.²⁰ A Bruxelles, depuis 2003 déjà, les titres-services peuvent être utilisés pour l'accompagnement de personnes âgées, malades ou handicapées dans leurs tâches ménagères, pour leurs déplacements ou leurs loisirs.²¹ En Wallonie, il n'y a eu aucune modification par décret. En juin 2007, la Région a opté pour un nouveau dispositif, appelé 'IDESS', en dehors de celui des titres-services, qui vise lui-aussi à favoriser l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale.²² Il présente cependant des différences notables par rapport aux titres-services. D'une part, il cible des prestations non récurrentes et non structurables en heures. D'autre part, le prix et le type de services proposés dépendent de la situation sociale de l'utilisateur. Par exemple, les CPAS pourront proposer à leur public-cible des activités de transport social, de buanderie sociale et de magasin social en plus d'autres services 'tous publics'.²³

Les activités payées au moyen de titres-services sont réalisées par un travailleur d'une entreprise agréée par l'autorité fédérale. Si l'un des objectifs initiaux du mécanisme était de soutenir l'économie sociale, force est de constater que les structures agréées sont très diverses : entreprises de travail intérimaire, autres entreprises commerciales privées, entreprises d'insertion, ASBL, communes, CPAS, agences locales pour l'emploi (ALE) et personnes physiques (indépendants).²⁴ Federgon, fédération des partenaires (privés) de l'Emploi,²⁵ a créé un département qui vise à rassembler les sociétés d'intérim et les autres sociétés commerciales actives dans le service aux personnes.

Chaque titre-service est financé en partie par l'Etat fédéral et en partie par l'utilisateur, qui bénéficie par ailleurs d'une réduction forfaitaire d'impôts de 30% sur les titres qu'il a achetés depuis 2004. Les titres-services ont été lancés avec une subvention de 23,56 euros par heure. Lors de la refédéralisation, cette subvention a été réduite à 21 euros. Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2007, le gouvernement fédéral a encore réduit son intervention, la fixant à 20 euros par chèque. L'utilisateur lui-même paie 6,70 euros par chèque (et 4,69 euros après déduction fiscale).²⁶

3. Les titres-services dans la perspective de la qualité du travail

Dans les médias tout autant que dans les milieux politiques, le 'succès' des titres-services s'exprime surtout en termes de création d'emplois (nous y reviendrons plus tard). Ce qui relègue au second plan, soulignent les participants à la concertation, l'attention portée à la qualité du travail dans les entreprises de titres-services. Leurs points de vue et réflexions, complétés par les documents d'autres acteurs concernés, sont abordés ici en fonction de dimensions propres de la qualité de l'emploi et de la vie en général. Mais nous nous basons aussi sur les données de l'évaluation du système des titres-services, prévue par la loi du 20 juillet 2001.²⁷ A ce jour, la société IDEA Consult a effectué trois rapports d'évaluation du dispositif, pour les années 2004 à

²⁰ Décret du 7 mai 2004 portant octroi de titres-services pour la garde d'enfants, *Moniteur Belge*, 18 août 2004. Les titres-services s'adressent spécifiquement à des familles monoparentales actives, avec enfants de 0 à 3 ans. L'utilisation répond principalement à des besoins urgents et occasionnels, tôt le matin et tard le soir, résultant de la situation professionnelle du parent.

²¹ Arrêté du 27 février 2003 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les titres-services, *Moniteur Belge*, 9 avril 2003.

²² Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, en abrégé: "I.D.E.S.S.", *Moniteur belge*, 19 juillet 2007 (en application du Décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des "Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale", en abrégé: "I.D.E.S.S.", *Moniteur Belge*, 5 janvier 2007.

²³ Pour une description du système, voir : http://www.alterechos.be/index.php?page=archiveList&content=article&list_p_num=0&lg=1&s_id=107&art_id=16866&display=item (05-11-2007)

²⁴ Voir annexe 1 de ce chapitre pour une typologie complète.

²⁵ Voir <http://www.federgon.be>

²⁶ Voir annexe 2 de ce chapitre pour une vue d'ensemble schématique du mode de financement des titres-services.

²⁷ Art. 10. A partir de l'année 2005, le ministre qui a l'Emploi dans ses compétences élabore, pour le mois de mars au plus tard, un rapport annuel relatif au régime des titres-services. Cette évaluation est transmise au président de la Chambre des représentants et au Conseil des ministres. Elle porte notamment sur :

- les effets de la mesure sur l'emploi ;
- le coût global brut et net de la mesure avec une attention particulière pour les effets retour notamment en matière d'allocations de chômage ;
- les dispositions spécifiques relatives au contrat de travail titres-services ;
- les conditions salariales et de travail applicables.

2006. En Région wallonne, le ministre de l'Economie, de l'Emploi et du Commerce extérieur a également demandé, en 2006, à la société Sonecom sprl, de réaliser une étude sur le système.²⁸ Celle-ci comporte un volet quantitatif et un volet qualitatif.

3.1. La sécurité d'emploi : caractéristiques du système et impacts collatéraux

La sécurité d'emploi est essentielle. Elle constitue l'un des éléments qui permet de ne pas vivre au jour le jour et de nourrir des projets.

Légalement, deux groupes de travailleurs titres-services sont distingués. La catégorie A (38,9% des cas) regroupe les personnes qui bénéficient, outre du revenu de leur activité, d'un complément de chômage ou d'un revenu d'intégration sociale. Elles sont présumées vouloir accepter un emploi à temps plein si on le leur propose. Pendant les 6 premiers mois, elles doivent prestre 3 heures par jour minimum. Des contrats à durée déterminée peuvent se succéder. A partir du 7^{ème} mois, l'employeur doit proposer un contrat à durée indéterminée d'un mi-temps au moins. La catégorie B (61,1% des cas) rassemble les travailleurs qui ne bénéficient pas d'allocations de chômage ou d'un revenu d'intégration. Il n'y a pas de durée de travail minimale et plusieurs contrats à durée déterminée peuvent être proposés. A partir du 4^{ème} mois, l'employeur doit proposer un contrat à durée indéterminée, mais toujours sans obligation de durée de travail minimale par jour ou par semaine.

Cette catégorie B, en particulier, est marquée par une grande précarité. Certains représentants syndicaux réfutent l'argument selon lequel la dérogation à la durée minimale des 3 heures par jour répondrait à la demande de nombreux utilisateurs : la plupart de ceux-ci n'ont nullement besoin de faire exécuter des tâches ménagères de moins de 3 heures.

Quoi qu'il en soit, une série d'acteurs estiment que ce système bafoue les grands principes de la législation sur le travail, puisque, selon cette dernière, un emploi de qualité doit s'exercer sous un contrat à durée indéterminée, les prestations ne pouvant être inférieures à 1/3 temps ni à trois heures par jour.²⁹ Selon eux, un nombre aussi faible d'heures génère une gestion du temps pénible et maintient, sinon accroît, la précarité des personnes concernées.

D'après IDEA Consult, les prestations à temps partiel correspondraient aux souhaits de la majorité des travailleurs titres-services sondés :

- 83,2% ne veulent rien modifier à leur horaire ;
- 9,4% souhaiteraient travailler plus sans atteindre un temps plein ;
- 7,4% voudraient un temps plein.

Cette conclusion appelle de nettes réserves. Le même rapport souligne en effet que 12,6% des travailleurs sondés combinent leur emploi avec un autre 'travail rémunéré'. En outre, les motivations des sondés n'ont pas été analysées. Estimer, comme le font d'aucuns, que ce temps partiel correspond à un désir de qualité de vie accru est hasardeux. Les explications peuvent être multiples et mériteraient d'ailleurs d'être investiguées autant que faire se peut. Le salaire horaire brut moyen étant de 9,28 euros, le revenu de ces travailleurs demeure modeste dans le meilleur des cas. Il y a lieu également d'observer la pénibilité des travaux comme le nettoyage ou le repassage : il est difficile pour les femmes (ces emplois étant féminins à 98,4% en 2006) de cumuler un tel travail avec leur propre ménage. On peut aussi penser qu'un certain nombre de travailleuses souhaitent garder du temps pour l'éducation de leurs enfants. Enfin, des acteurs de terrain signalent que de nombreuses personnes de ce public traversent des difficultés financières et sont susceptibles de subir des saisies : le salaire du travail à temps partiel les en préserve.

²⁸ Sonecom sprl (2006). *Etude évaluative concernant l'emploi dans le cadre du dispositif "Titres-services" au sein des entreprises agréées en Région wallonne.*

Téléchargeable sur http://marcourt.wallonie.be/apps/spip2_wolwin/article.php3?id_article=609 (05-11-2007).

²⁹ Vie féminine (2006) *Les titres-services : un statut plaqué or* : <http://viefeminine.no-ip.org/default.asp?ACT=5&content=268&id=99&mnu=99> (05-11-2007).

Quoi qu'il en soit, les intervenants mettent en garde contre l'impact très défavorable de ces emplois à temps partiel sur les retraites futures des travailleurs concernés. Aujourd'hui déjà, de nombreuses personnes ne bénéficient pas d'une retraite suffisante pour faire face à leurs besoins.

La dernière étude d'IDEA Consult (base de données ONEM)³⁰ montre que le secteur de l'intérim se caractérise par un nombre fort élevé de contrats à durée déterminée (641.472 CDD pour 36.077 travailleurs en 2006), alors que dans les autres types d'entreprises, le nombre de CDI avoisine le nombre de travailleurs occupés dans le courant de l'année. Le nombre moyen d'heures prestées est de 16 par semaine (la tranche des 20-25h/semaine étant la plus fréquente (29,9% des cas). Lors de la dernière évaluation d'IDEA Consult, publiée en mai 2007, le ministre de l'Emploi a reconnu que le nombre particulièrement grand de contrats à durée déterminée dans le secteur de l'intérim (à la journée ou à la semaine) méritait réflexion. Il a émis l'idée de lier les subsides au nombre de contrats à durée indéterminée proposés, ce qui pourrait par ailleurs aussi constituer une aide financière pour une série d'acteurs en difficultés financières (cf. infra). Des acteurs syndicaux estiment que l'usage du contrat à durée déterminée dans le secteur d'intérim est quelquefois scandaleux, soulignant par exemple des contrats journaliers d'une heure.

Certains insistent aussi sur le fait que les effets de ces statuts dépassent largement le cadre individuel. Ainsi, le Mouvement Luttes-Solidarités-Travail (LST) dénonce ces exceptions que représentent ces régimes d'activation et qui entraînent des dérégulations du monde du travail.³¹ En prenant l'exemple d'une entreprise de nettoyage de vitres traditionnelle, qui ne travaille donc pas dans le secteur des titres-services, LST estime qu'elle devra facturer ses prestations horaires à un prix variant de 20 à 26 euros hors TVA. En titres-services, il en coûtera, compte tenu de la déduction fiscale, 4,69 euros à l'utilisateur. Cette distorsion de concurrence génère une forte pression sur les conditions de travail et tend finalement à les tirer vers le bas.

3.2. Le salaire comme vecteur d'autonomie

Nous venons d'évoquer le rôle des contrats à durée indéterminée dans la constitution d'un revenu stable. Il va de soi que l'importance du salaire joue également un rôle dans ce domaine.

Le dernier rapport de l'IDEA se penche sur les éventuels avantages offerts par les structures agréées par rapport aux conditions minimales prévues par la commission paritaire compétente. Selon cette analyse, ce sont les entreprises de travail intérimaires qui proposent le plus d'avantages (85,7% d'entre elles le font). Malheureusement, l'étude ne précise pas en quoi ils consistent dans ce secteur particulier, tandis qu'elle cite les vêtements de travail, les chèques-repas et les jours de congé supplémentaires pour les communes et les CPAS (respectivement 83,3% et 82,4% d'entre eux octroient des avantages) et les jours de congé supplémentaires au sein des ASBL, dont 42,6% offrent des avantages.

Cette partie de l'étude montre une grande hétérogénéité d'une part et appelle à une certaine prudence d'autre part. Il semble en effet, comme le mentionne IDEA Consult, que certains avantages repris par diverses structures ne sont en rien 'complémentaires', mais sont obligatoires suivant la loi ou la convention collective dans des commissions paritaires spécifiques. Il est donc extrêmement difficile de désigner un type de structure comme étant plus généreuse qu'une autre. En outre, certains avantages paraissent peu comparables (les vêtements de travail et une assurance hospitalisation par exemple). Des participants mentionnent en outre que certaines entreprises commerciales offrent des conditions de travail plus avantageuses que le secteur de l'économie sociale et de l'intérim en général.

³⁰ IDEA Consult (2007), *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2006, Rapport final*, Bruxelles.

³¹ Mouvement Luttes-Solidarités-Travail (2007), *Réflexions concernant des systèmes de mise à « l'emploi » qui fragilisent le monde du travail général, et les travailleurs les plus pauvres en particulier, Contribution pour divers débats sur « Emploi, Travail et Précarité », Mai 2007 (version préliminaire)*. <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm>.

3.3. La protection légale des emplois titres-services

Les conditions de travail des travailleurs sont notamment déterminées par la commission paritaire dont dépend leur secteur d'activités. A cet égard, il faut observer que le cadre réglementaire est devenu plus strict depuis le 30 octobre 2006 (en pratique, depuis le 1^{er} janvier 2007). Si l'employeur exerce une activité autre que les titres-services, tout son personnel relèvera de la commission paritaire compétente pour cette activité. En revanche, si cet employeur est seulement actif dans le domaine des titres-services, son personnel – à l'exception du personnel administratif – relèvera de la commission paritaire 322.01 (sous-commission paritaire pour les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité). Cette commission s'applique également aux entreprises intérimaires qui disposent d'une section spécifique 'titres-services'.

Certains critiquent le caractère extrêmement désavantageux de cette commission paritaire; ce à quoi les responsables politiques répondent que le développement d'une nouvelle commission paritaire prend du temps. La tâche revient aux syndicats de veiller à ce que cette commission paritaire intègre les avantages acquis dans les commissions paritaires existantes. Une convention collective de travail a récemment été approuvée, qui autorise la création d'une délégation syndicale sur le lieu de travail à partir de 20 travailleurs.

Il est également souligné que, pour l'instant, seule Federgon et les entreprises commerciales de nettoyage représentent les employeurs dans cette commission paritaire : il y aurait lieu que le non-marchand y soit également présent.

3.4. L'épanouissement dans le travail : la notion de 'satisfaction'

Dans le rapport précité, le score moyen de satisfaction des travailleurs est de 7,2/10. D'autres indices tempèrent pourtant ce chiffre. Dans son étude sur l'année 2005,³² IDEA Consult relevait que les entreprises titres-services (et particulièrement les sociétés d'intérim) se plaignaient du manque d'offre de travailleurs adéquats tout en attribuant principalement ce phénomène à un manque de motivation au travail. D'une part, cet avis est subjectif. D'autre part, la motivation dépend aussi des conditions de travail offertes et de la manière dont s'opère l'activation des chômeurs (voir première partie). Par ailleurs, les études d'IDEA Consult et celle de la Sonecom sprl, pour la Région wallonne, évoquent – sans l'approfondir – un problème d'absentéisme dans ce secteur. IDEA Consult signale que l'absentéisme moyen est évalué à 9,4% du temps de travail total et varie de 0 à 30%. A titre de comparaison, l'absentéisme moyen du personnel féminin dans le secteur privé est de 5,7% et celui des ouvriers de 7,2%.

Conclusion : plus de contradictions et de questions que de certitudes ...

3.5. La gestion du risque professionnel

L'étude de la Sonecom sprl cite quelques cas d'employeurs, a priori minoritaires, qui répercutent sur le revenu du personnel les commandes de titres-services – par les utilisateurs – trop tardives ou insuffisantes pour les prestations effectuées.

Alors que certains employeurs se plaignent d'une offre trop faible, des acteurs de terrain signalent que, dans certaines communes, des personnes désireuses d'entrer dans le système aboutissent sur de longues listes d'attente. Elles sont incitées à trouver elles-mêmes du travail (en pratique, à faire des ménages). Les utilisateurs qu'elles trouvent alors régulièrement des connaissances qui veulent les aider, mais qui ne se trouvent pas forcément dans une situation beaucoup plus enviable. Cela peut précisément provoquer des difficultés dans les commandes de titres-services et aboutir à la situation décrite auparavant.

³² IDEA Consult (2006), *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005, Rapport final*, Bruxelles.

Par ailleurs, des participants à la concertation dénoncent, dans certains cas à nouveau minoritaires, le traitement du travailleur lorsque ce dernier est confronté à l'absence de l'utilisateur. Il ressort en effet de l'étude d'IDEA Consult pour 2005 que, dans 5,2% de ces cas d'espèce, le travailleur ne peut pas travailler et n'est pas payé par l'employeur (4% sont obligés de prendre congé et 4,3% sont placés en chômage temporaire). Ce constat rejoint la comparaison, ci-dessous, avec le développement d'un nouveau type domesticité.

Pour les participants à la concertation, de tels cas de responsabilisation extrême de personnes précarisées constituent des dérives inadmissibles.

3.6. Le contenu matériel et symbolique des emplois 'titres-services'

Pour certaines associations, le système des titres-services constitue une régression de la qualité intrinsèque de l'emploi : *"Les titres-services s'inscrivent donc dans le cadre d'une diminution flagrante de la qualité de l'emploi et des statuts, mais aussi dans la tradition d'un mépris pour le travail professionnel féminin. Les femmes qui y sont employées semblent avoir retrouvé le statut de domestique payé, comme jadis, "au gage". Quant à la lourdeur du travail, elle n'est en rien reconnue"*.³³ Assisterait-on, comme le dénoncent certains, à un 'retour des serviteurs' ? En 1988 déjà, le Français André Gorz³⁴ critiquait les systèmes qui créaient des emplois sous-payés au lieu de développer les services sociaux : *"Le développement des services personnels n'est donc possible que dans un contexte d'inégalité sociale croissante, où une partie de la population accapare les activités bien rémunérées et contraint une autre partie au rôle de serviteur"*.

Des intervenants pointent que la situation n'est toutefois pas aussi manichéenne : les titres-services ne peuvent se résumer à une exploitation des 'pauvres' par les 'riches'. La classe moyenne recourt facilement à ce système. En fait, les titres-services répondent à des besoins sociaux réels, liés à un accroissement de la pression et du stress engendrés par le travail. Au cours des dernières décennies, la durée moyenne du travail par famille a augmenté considérablement (ceci étant en partie dû à une participation accrue des femmes) et est allée de pair avec une productivité sans cesse plus grande. La question est de savoir par quels types d'emplois et de financements on répond à ce besoin social.

En outre, nombreux sont ceux qui dénoncent les campagnes de promotion des pouvoirs publics en faveur des titres-services. Ces campagnes reflètent l'image d'une vie plus facile et plus belle, puisque d'autres se chargent des tâches ingrates du ménage.

Par ailleurs, ces travaux comportent incontestablement un caractère pénible. Le cas des repasseuses est cité. Le matériel est-il suffisamment ergonomique pour éviter, à moyen terme, des douleurs dans les bras ? L'aspect sordide de certains lieux de repassage est aussi évoqué par le monde associatif. Ne s'agit-il pas là de dimensions qualitatives de base qui exigent, elles aussi, d'être investiguées et évaluées ?

Pendant l'une des réunions, le service de proximité Buurtservice vzw Antwerpen a expliqué comment, en utilisant les titres-services, il s'efforce de créer une plus-value aussi bien pour les utilisateurs que pour les travailleurs. Il a souligné que certains aspects négatifs, inhérents au système des titres-services et évoqués dans ce chapitre, diminuent parfois cette plus-value. Buurtservice propose une aide ménagère aux habitants du quartier. Cela se fait en collaboration avec et en complément des services de soins à domicile réguliers et d'autres entreprises de titres-services agréées. L'asbl donne la priorité aux clients avec une demande d'aide urgente qui ne peut pas être satisfaite ailleurs (par exemple parce que cette demande concerne des tâches qui ne correspondent pas à l'offre de l'aide à domicile, parce que les personnes se trouvent sur une liste d'attente auprès d'un service régulier, parce qu'elles ont une demande de services irrégulière, ...). Elle suit de près les besoins variables dans le quar-

³³ Vie Féminine, op. cit.

³⁴ Gorz A. (1998), *Métamorphoses du travail. Quête du sens*, Galilée, Paris.

tier et tente de les anticiper avec flexibilité. Elle opte pour l'emploi durable de groupes à potentiel. Ses travailleurs reçoivent un contrat de travail à mi-temps de durée indéterminée. La formation (tant individuelle que collective), la participation (basée sur une concertation hebdomadaire en équipe) et les possibilités de développement en sont des piliers essentiels.³⁵

3.7. Les possibilités de formation sur le lieu de travail

Créé fin 2006, le 'Fonds de formation Titres-Services' remboursera une partie des coûts consentis par les organismes agréés pour la formation de leur personnel.³⁶ Une somme de 3,7 millions d'euros a été libérée et un remboursement maximal est prévu en fonction de la part de l'entreprise dans l'utilisation globale des titres-services (sa part de marché en d'autres termes). Le Vlaams Overleg Sociale Economie* critique ce mode de répartition qui ne tient aucunement compte de la qualité des formations. Seules sont visées les formations qui ont un lien avec la fonction exercée par le travailleur.³⁷ Les participants estiment que la nature de ces formations est non seulement limitée au strict nécessaire, mais est également peu épanouissante pour des personnes en situation précaire : selon eux, il conviendrait aussi de mettre en place des formations sur le 'savoir-être'.

4. Les titres-services en termes de création d'emplois

L'objectif quantitatif du début de législature (2004) était de 25.000 travailleurs titres-services : en 2006, 61.759 travailleurs ont été occupés. Fin décembre de la même année, 41.598 travailleurs avaient encore un tel contrat de travail (67,8% de travailleurs en Flandre, 24,1% en Wallonie et 8,1% à Bruxelles). Ces écarts régionaux s'expliquent notamment par le fait que la promotion des titres-services a été plus précoce en Flandre. Elle a ensuite démarré en Wallonie, puis finalement à Bruxelles. Ces écarts tendent donc à diminuer. Par ailleurs, la situation économique plus favorable en Flandre suppose aussi un nombre plus élevé d'utilisateurs potentiels.

Certains, notamment dans les milieux syndicaux,³⁸ soulignent que le système a généré une nouvelle catégorie de salariés qui, autrement, n'auraient sans doute pas ou plus accès au monde du travail, en les sortant notamment du travail en noir. D'autres contestent que le système des titres-services contribue véritablement à la lutte contre le travail en noir.³⁹ Même son de cloche à l'Université des Femmes⁴⁰ qui souligne que, face à un volume de travail au noir qui représenterait 20% du PIB, le gouvernement s'est focalisé sur un segment minime constitué par les femmes de ménage.

Dans son étude publiée en 2007, IDEA Consult relève que 47,7% des travailleurs titres-services interrogés étaient demandeurs d'emploi auparavant, alors que 38,1% avaient un travail rémunéré, 10,4% étaient non-actifs et 3,9% se trouvaient dans l'enseignement ou en formation. Les ex-demandeurs d'emploi avaient une durée de chômage moyenne de 3 ans et 7 mois, ce qui amène des commentateurs à souligner que le système permet bien à un public précarisé de réintégrer le circuit du travail. Par contre, la même évaluation demeure laconique sur les 38,1% de personnes qui avaient auparavant un travail rémunéré (dont 23,7% un emploi de salarié). Ce second pourcentage ne suscite-t-il pas des questions ? Il s'avère indispensable de savoir comment un pourcentage aussi élevé de personnes se sont retrouvées dans un mécanisme d'insertion socioprofessionnelle.

³⁵ Vous trouverez une présentation du fonctionnement de Buurtservice vzw Antwerpen sur : <http://www.luttepauvre.be/travauxisp.htm>

³⁶ Arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services, *Moniteur Belge*, 11 juillet 2007.

* N.D.T : VOSEC - Plate-forme flamande pour l'économie sociale.

³⁷ Art. 2. "(...) Sont notamment considérées comme ayant un lien avec la fonction exercée: la formation fondée sur l'attitude, sur le savoir-faire avec des clients, sur l'ergonomie, sur le plan de l'organisation efficace, sur la sécurité et l'hygiène et sur l'usage du néerlandais / français / allemand sur le lieu de travail".

³⁸ Buysens E., Titres-services: une bonne idée dévoyée, *Journal du Collectif Solidarité contre l'Exclusion* n°56, novembre-décembre 2006, pp. 18-20.

³⁹ Jozef Pacolet, chercheur à l'HIVA (Hoger Instituut voor de Arbeid – Institut Supérieur du Travail) a affirmé que les titres-services ne contribuaient guère à la lutte contre le travail en noir : X, Dienstencheques stoppen zwartwerk niet, *De Morgen*, 12 mai 2007.

⁴⁰ Peemans-Poulet, H., Titres-services : quand le gouvernement fait le ménage, analyse n° 34/2005, *Université des Femmes*, décembre 2005, p.4.

Par ailleurs, si la majorité des intervenants s'accordent à dire que 'l'effet d'aubaine' a pu être évité (c'est-à-dire la création de postes via le mécanisme des titres-services, alors qu'ils auraient de toute façon été créés), certains participants observent quelques effets de substitution. En Wallonie, par exemple, les aides ménagères titres-services peuvent assumer certaines missions (comme les services de repassage) qui étaient traditionnellement dévolues aux aides familiales, mieux formées, mais aussi plus chères et ne permettant pas de déduction fiscale. De cette manière, des emplois effectués par des services non marchands ou des services publics d'aide aux familles risquent d'être supplantés de manière insidieuse et le souci d'un service de qualité risque de se perdre.⁴¹

5. La pérennité des emplois titres-services

Le caractère 'durable' des emplois titres-services dépend fortement de la manière dont l'État financera le système au cours des prochaines années. Les Sections CPAS des Unions des Villes et des Communes⁴² indiquent que la subvention de 21 euros ne permettait déjà pas de faire face à l'indexation, l'ancienneté et l'encadrement du personnel. Selon elles, avec 20 euros, il y aura déjà déficit après 2 ans. Pour éviter cela, il faudrait alors créer des emplois de durée limitée, des 'sièges éjectables', une logique de précarité dénoncée par les CPAS. Ces craintes semblent fondées si l'on en croit l'audit réalisé à la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale et publié en juillet 2007⁴³ : 22,5% des organismes agréés sont d'ores et déjà dans une situation financière délicate (même si le rapport invoque comme explication la gestion déficiente de certaines structures). Le tableau est toutefois différent selon que l'on tient compte ou non des aides à l'emploi, dont le cumul a permis la création de nombreux postes (SINE, ACTIVA, ...).⁴⁴ Les entreprises d'insertion survivent véritablement grâce à ces aides. Or les premières échéances de ces mécanismes débiteront en 2008, soit 4 ans après les plus anciens engagements. Que se passera-t-il alors si aucune solution n'est dégagée ? Une rotation des travailleurs ? Des mesures restrictives sont aussi avancées, par exemple une diminution de l'encadrement, des indemnités de déplacement, une suppression des formations, etc. En Région flamande surtout, on craint une perte d'emplois dans les petites entreprises d'économie sociale, qui représentent une faible part du marché des titres-services en comparaison des autres Régions. Le risque y est plus grand qu'elles soient balayées du marché par les grandes entreprises et que l'on assiste par conséquent à une privatisation du système. Un participant à la concertation a suggéré, comme piste possible pour lutter contre cette tendance, le développement d'un cadre législatif spécifique pour les petites entreprises d'économie sociale.

Le VOSEC a résumé les différentes pistes régulièrement avancées par les uns et les autres⁴⁵ :

- augmenter le prix de revient global ;
- n'augmenter le prix que pour l'utilisateur ;
- différencier le prix selon le profil de l'utilisateur ;
- baisser le revenu du travailleur ;
- adapter, voire supprimer la déduction fiscale (actuellement de 30% pour tous) ;
- différencier la déductibilité fiscale en fonction des revenus imposables des utilisateurs ;
- combiner diverses mesures ...

Face aux constats de l'audit, le ministre de l'Emploi a également suggéré de moduler le subventionnement en fonction des efforts de formation consentis par les structures, ce qui devrait avantager les entreprises d'insertion, les communes et les CPAS.

⁴¹ Ces deux risques ont été cités dans la présentation du service de proximité Buurtservice vzw et de la Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (Fébisp).

⁴² Unions des Villes et Communes, Section CPAS, *Titres-services: insertion sociale ou sièges éjectables ? Le gouvernement doit choisir!*, Communiqué de presse, Bruxelles : 26 octobre 2006.

⁴³ SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et PricewaterhouseCoopers (2007), *Audit financier des titres-services pour les emplois et services de proximité, juillet 2007*.

⁴⁴ Vermer M-C., Nassaut S., Nyssens M. (2007), *Le titre-service, un état de la situation, Regards Economiques n° 50*, IRES, avril 2007.

⁴⁵ VOSEC (2006), *Het dienstencheque debat, Perspectief (1)* : p.11

6. Les titres-services dans la perspective d'une économie plus sociale

Lors de sa conception, le mécanisme des titres-services avait clairement des objectifs sociaux : il ne s'agissait pas simplement de 'mettre des gens au travail', mais de s'attacher particulièrement à un public précarisé et/ou sans statut professionnel légal afin d'améliorer son sort et de favoriser l'économie sociale. La question de savoir ce qu'est précisément l'économie sociale peut être débattue à l'infini et ce n'est pas l'objet de la présente discussion. Les témoignages et les analyses démontrent qu'il faut se garder de classer trop rapidement les entreprises. Certaines d'entre elles, relevant de l'économie dite régulière, assument une responsabilité sociale (formations de qualité, avantages extra-légaux, ...), tandis que le label 'économie sociale' attribué officiellement à certaines structures peut surprendre lorsque les conditions de travail sont examinées d'un peu plus près.

Quoi qu'il en soit, la volonté d'encourager l'économie sociale d'insertion n'a pas, selon certaines analyses, "réussi à s'imposer face au lobby très puissant des agences intérimaires".⁴⁶ Selon IDEA Consult, 57% des personnes travaillent dans des entreprises privées commerciales, 35,3% dans des entreprises privées non commerciales et 7,6% dans des entreprises publiques.

Si l'évolution du travailleur vers un mieux-être et une sécurité d'existence n'en souffrait pas, peut-être pourrait-on s'arrêter à ce constat. Néanmoins, ce n'est pas le cas. On l'a vu, les contrats à durée déterminée sont infiniment plus nombreux dans le secteur de l'intérim. En outre, certaines revendications portées par Federgon (cf. supra) vont dans le sens d'une flexibilité accrue⁴⁷ (citons la demande d'élargissement des activités achetables avec un titre-service ou de suppression de l'obligation de fournir un contrat minimum de mi-temps aux travailleurs qui perçoivent une allocation de chômage ou du CPAS outre leur emploi titre-service).

Ceci appelle de nouvelles interrogations sur le terme 'd'insertion'. Puisque le rôle de l'économie sociale d'insertion, qui a comme principal objectif de créer des emplois 'tremplin' vers l'économie régulière, s'estompe, comment concevoir les emplois titres-services ? Restent-ils conçus comme des remises au travail ouvrant de meilleures perspectives sur le marché du travail régulier ou deviennent-ils finalement des emplois 'tout court' ? Les formations envisagées étant purement utilitaires, la question reste entière.

Corollairement, des voix s'élèvent contre l'élargissement de ce système fortement subsidié par lequel l'État transfère une partie des services rendus au public, par définition accessibles à tous, vers un marché qui, en tant que tel, suppose une solvabilité de la part des utilisateurs. Par ailleurs, l'avantage fiscal ne profite qu'aux revenus imposables, donc à ceux qui jouissent déjà d'une certaine aisance financière. La plupart des participants à la concertation estiment qu'il aurait mieux valu que le champ d'activité de la mesure se limite au secteur public et à l'économie sociale. De cette manière, on aurait eu des garanties quant au fait que les recettes financières des subsides gouvernementaux - considérables - tiennent compte des besoins sociaux.

7. Conclusion et recommandations

Le système des titres-services a été mis en place pour offrir des perspectives d'emplois durables à des personnes fragilisées, autrefois reléguées dans le circuit précaire du chômage et du travail en noir, tout en répondant à des besoins légitimes de services de proximité encore mal satisfaits jusqu'à présent. Les participants à la concertation reconnaissent que disposer d'un emploi représente la meilleure protection contre la pauvreté. Cependant, ils expriment un certain nombre de critiques vis-à-vis de la manière dont le système des titres-services cherche à atteindre ces différents objectifs :

⁴⁶ Buyssens, E., op. cit., p. 18.

⁴⁷ Les entreprises commerciales actives dans les titres-services se fédèrent sous l'aile de Federgon, in: *Alter Echos* n° 202.

- Ils rappellent qu'un emploi protège les personnes fragilisées contre la pauvreté et la précarité s'il est de **qualité**. D'après eux, les emplois titres-services sont loin de toujours répondre à cette condition. Or la réglementation relative à la durée des contrats et du temps de travail permet aux entreprises de s'écarter des normes imposées par les statuts de travail légaux et de proposer des contrats à durée déterminée successifs. En se basant sur l'évaluation officielle et divers exemples pratiques, les participants constatent qu'une forte proportion d'entreprises a recours à ces possibilités. D'autres aspects posent souvent problème en matière de qualité du travail : le niveau de rémunération (ceci s'applique surtout aux travailleurs qui relèvent de la commission paritaire 322.01, spécialement mise en place pour les titres-services) et la pression physique et mentale sur les travailleurs (par exemple en raison du manque de matériel ergonomique). Les cas où des travailleurs - parfois déjà dans une situation très précaire - doivent assumer eux-mêmes des risques professionnels normalement à charge de l'employeur sont particulièrement interpellants. Par exemple, l'entreprise peut inciter certains travailleurs à rechercher eux-mêmes des utilisateurs potentiels de titres-services. Par ailleurs, selon les participants, le mode de financement des entreprises qui utilisent le système risque de détériorer la qualité générale des emplois titres-services (cf. infra). Certains estiment que la baisse de qualité de ces emplois est également due à la tendance à faire rentrer tous les travailleurs en fonction dans le cadre de la commission paritaire 322.01, où les conditions de travail sont moins favorables que celles des commissions paritaires dont ils relevaient auparavant.
- Le caractère provisoire des mesures d'insertion professionnelle, telles que les titres-services, est souvent justifié en arguant des **possibilités qu'elles offrent d'évoluer vers des emplois durables dans l'économie régulière**. Mais, vu du terrain, ce point de vue doit être fortement nuancé : ceux qui occupent une position fragile sur le marché du travail risquent plus de se retrouver enfermés dans un carrousel où les emplois de courte durée et les statuts d'activation alternent avec des périodes de chômage ou d'inactivité. Si les mesures en matière d'emploi prévoient une formation de qualité sur le lieu de travail, les chances de sortir de ce carrousel augmentent, bien que sans garantie. À cet égard, les participants estiment que les titres-services ne donnent pas satisfaction : la façon d'allouer les moyens du 'Fonds de formation titres-services' ne tient en effet pas compte de la qualité des formations.
- Des participants s'inquiètent de ce que, dans des services publics de soins à domicile, des tâches qui étaient auparavant effectuées par des travailleurs dûment qualifiés le sont maintenant par des travailleurs titres-services non qualifiés. Cette tendance, si elle se confirme, pose beaucoup de questions. Cette pratique n'entraîne-t-elle pas une commercialisation et, à terme, une privatisation de ces services, avec des conséquences fâcheuses sur leur qualité, et en particulier pour les personnes les plus précarisées ?
- **Les subventions gouvernementales accordées tant aux entreprises qu'aux utilisateurs** font aussi l'objet de critiques. À court terme, la diminution des subsides gouvernementaux à 20 euros par chèque risque de compromettre l'amélioration des conditions salariales et, par extension, l'ensemble des conditions de travail des entreprises sociales d'insertion professionnelle et des CPAS. À moyen terme, lorsque les subsides à l'emploi tels que SINE et ACTIVA seront supprimés, de nombreux travailleurs titres-services risquent de perdre leur travail et la quasi-totalité des entreprises et services publics précités d'être écartés du marché des titres-services. Les participants estiment que cette exclusion nuirait à l'insertion socio-professionnelle durable : en effet, les entreprises sociales d'insertion professionnelle sont celles qui s'efforcent précisément le plus d'atteindre cet objectif. C'est pourquoi de nombreux acteurs de terrain concernés souhaitent que le financement des entreprises soit basé sur l'impact qu'elles ont sur le bien-être des travailleurs et des utilisateurs. Ils soulignent d'ailleurs l'urgence d'un débat à ce sujet, étant donné les subsides gouvernementaux énormes – excessifs selon certains – que le système reçoit.
- L'injustice engendrée par le système envers les utilisateurs potentiels ayant peu de ressources financières a également été soulignée. Ils ne peuvent bénéficier de l'avantage fiscal.

- La grande majorité des travailleurs titres-services sont des femmes. D'après certains, la nature des activités, combinée aux conditions de travail proposées et au prix que l'utilisateur paie pour les services, s'inscrit dans la tradition de sous-évaluation du travail féminin. D'autres ne vont pas aussi loin, mais estiment une analyse selon le critère du genre serait pertinente.

Pendant la concertation, les participants ont aussi signalé un certain nombre de **bonnes pratiques** des entreprises. La manière dont l'entreprise effectue la mise au travail et répond aux besoins connexes en matière de garde d'enfants, de mobilité, etc. détermine si les titres-services auront un impact positif sur la carrière et la vie de l'intéressé. C'est ce qu'a montré un exposé sur le fonctionnement du service de proximité 'Buurtservice vzw Antwerpen', qui veut créer une valeur ajoutée, tant pour les travailleurs fragilisés que pour les utilisateurs.

Néanmoins, les participants s'accordent largement pour reconnaître que les pratiques positives sont trop rares 'malgré' la réglementation du système. C'est pourquoi ils estiment que **seules des modifications radicales de la réglementation du système des titres-services peuvent le transformer en un instrument d'insertion socioprofessionnelle durable**.

Plusieurs propositions tirées de la concertation pourraient nourrir un débat sur ces modifications :

- Examiner comment améliorer la qualité des emplois titres-services. Cela suppose notamment un débat sur la réglementation relative à la durée contractuelle et à la durée du temps de travail, afin que, dans ce domaine, le système corresponde aux statuts 'normaux' du travail. En outre, il est souhaitable de débattre de la question de la liaison des subsides gouvernementaux à l'offre de contrats à durée indéterminée, à l'encadrement des travailleurs et aux efforts en matière de formation. Une réflexion sur l'offre de formations qualifiantes y a aussi sa place.
- Mener un débat sur un financement socialement équitable du système des titres-services. Il faut tenir compte de l'impact social positif des entreprises, mais aussi du budget considérable que le gouvernement affecte au système. Il faut également examiner comment combattre 'l'effet Matthieu'.
- Mener un débat sur les sources publiques ainsi que sur le mode de financement des réponses apportées aux 'nouveaux' besoins sociaux.
- Rechercher des instruments pouvant répondre de manière préventive à ces 'nouveaux' besoins sociaux. Cela nécessite un débat sur l'opportunité de mesures qui 'flexibiliseraient' davantage le temps de travail et pourraient être une source de stress accru au travail.
- Préparer un rapport d'évaluation annuel plus détaillé et une analyse plus fouillée. Des questions telles que l'évolution du parcours des travailleurs titres-services, la contribution réelle du système à la lutte contre le travail en noir, l'apparition d'effets pervers éventuels (effet de substitution et effet de déplacement) et la qualité du service, méritent d'être analysées plus en détail.

Toutefois, comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises dans ce chapitre, des améliorations, même fondamentales, du système ne permettront pas donner des perspectives d'emploi durables à tous les travailleurs titres-services, à court ou à long terme. Des mesures structurelles sont nécessaires pour aboutir à une politique d'activation plus équilibrée et à une amélioration générale de la qualité des emplois. Elles doivent bien entendu s'accompagner de dispositions dans d'autres domaines sociaux. A défaut, les participants estiment que les conditions d'existence des travailleurs et des chômeurs concernés risquent de se dégrader. Or cela saperait la légitimité de toute organisation ou de tout service qui veut utiliser les actions d'insertion socioprofessionnelle comme un véritable levier dans la lutte contre la pauvreté.

Texte partiellement traduit du néerlandais



Ont participé à la concertation :

ACV Vlaamse Werkzoekendenwerking

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)- Section CPAS

ATD Quart Monde / Vierde Wereld

Brussels Platform Armoede

Buurtservice vzw Antwerpen

Collectif solidarité contre l'exclusion

Comité de citoyens sans emploi – Ixelles

CSC Alimentation et Services

CSC Service d'études

Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Fédération CSC Charleroi-Esem-Thuin

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)

FGTB Bruxelles

FGTB Liège-Huy-Waremme - Travailleurs sans emploi

FGTB Service d'études

Flora Réseau pour la formation et la création d'emplois avec des femmes

Le FOREM

Groupe de réflexion des assistants sociaux de CPAS de la Région Bruxelles-Capitale

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Trusquin asbl

Luttés Solidarités Travail (LST)

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale

Observatoire Social Européen

Tracé Brussel vzw

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) - Projectcel werkwinkels

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC)

vzw Warm Hart-Houthalen (a cédé sa place à Dynamo Limburg lors de la concertation)

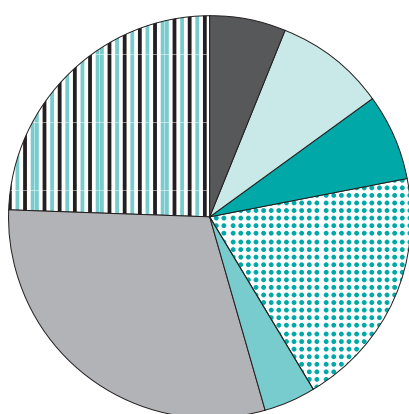
Nous tenons aussi à remercier Werner Van Heetvelde et Joost Engelaar (FGTB Centrale Générale) pour leur contribution.

2

Annexe 1 : Typologie de prestataires des titres-services⁴⁸

Catégorie	Définition	Nombre de prestataires
Économie sociale d'insertion	prestataires appartenant au secteur privé à but non lucratif bénéficiant d'un agrément, en plus de l'agrément titre-service, lié à leur mission d'insertion d'un public de travailleurs précaires	111
Économie publique d'insertion	sections 'sui generis' de prestataires de type 'public' (comme un CPAS, une mission locale, une commune...) ou dont la proximité avec les pouvoirs publics locaux est avérée (asbl para-communale, agence locale pour l'emploi, ...)	342
Associations d'aide aux personnes	prestataires appartenant au secteur privé à but non lucratif et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément, essentiellement de 'services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées'	157
Initiative publique d'aide aux personnes	prestataires appartenant au secteur public et dont la mission d'aide aux personnes est avérée par un agrément, essentiellement de 'services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées'	77
Secteur de l'intérim	opérateurs du secteur privé à but lucratif qui sont actifs dans le secteur de l'intérim	528
Secteur privé à but lucratif hors intérim	opérateurs du secteur privé à but lucratif, à l'exclusion de ceux qui sont à finalité sociale	427
Autres initiatives d'économie sociale	prestataires issus du secteur privé à but non lucratif dont la mission, qu'elle soit d'aide aux personnes, d'insertion de travailleurs peu qualifiés ou autre, peut difficilement être identifiée sur base des informations disponibles	120
Total		1762

Population des prestataires Titre-Service

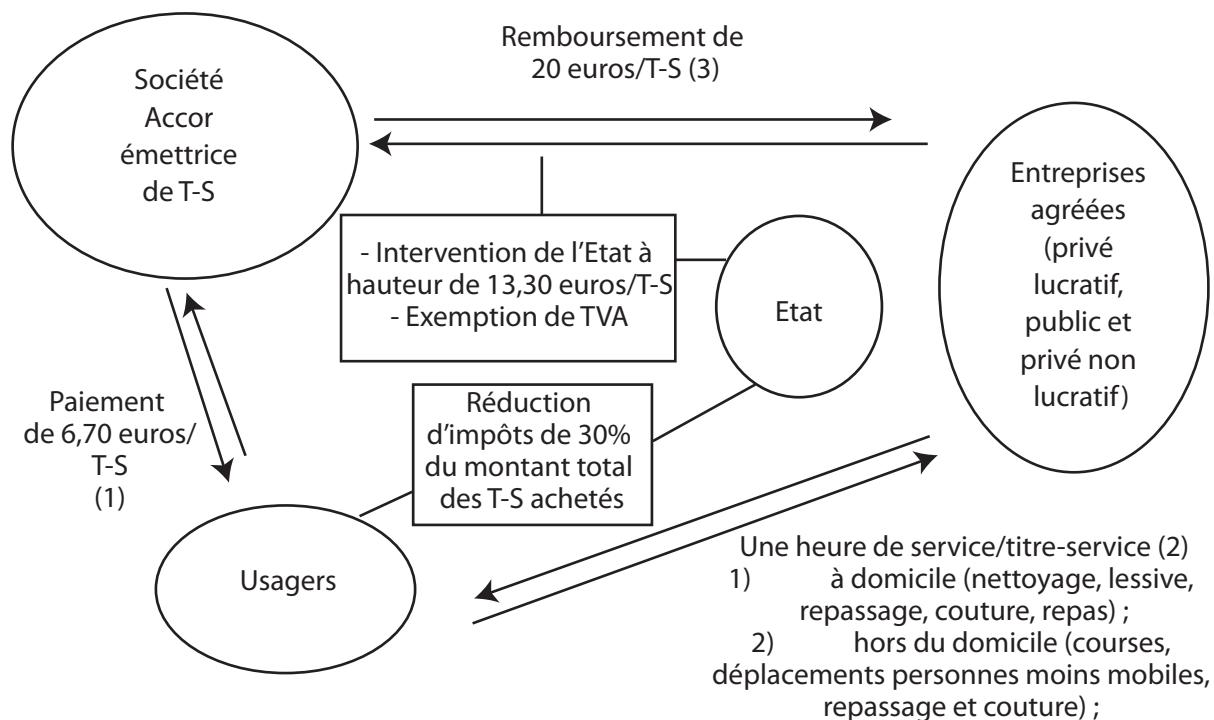


- Économie sociale d'insertion
- Associations d'aide aux personnes
- Autres initiatives d'économie sociale
- Économie publique d'insertion
- Initiative publique d'aide aux personnes
- Secteur de l'intérim
- Secteur privé à but lucratif (hors intérim)

Source : données Onem au 30/06/2006

⁴⁸ Cette typologie est reprise dans le rapport de synthèse qui a été remis à la commission d'accompagnement du 31/05/07 dans la recherche actuelle du Centre d'Économie Sociale (CES) et du Centre de recherche pour la solidarité et l'innovation sociale (CERISIS) 'Économie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité'. Cette recherche est commanditée par le SPP Politique scientifique fédérale.

Annexe 2 : Le 'titre-service' : schéma de fonctionnement du dispositif⁴⁹



⁴⁹ Ce schéma est repris dans la présentation Powerpoint qui a été remise à la commission d'accompagnement du 14/06/06 dans la recherche actuelle de CES et CERISIS 'Économie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité'.

3. L'habitat permanent dans les équipements touristiques

INTRODUCTION

1. UNE RÉALITÉ COMPLEXE À APPRÉHENDER

- 1.1. Définitions
- 1.2. L'habitat permanent en camping dans le Rapport Général sur la Pauvreté
- 1.3. Evolution politique
- 1.4. Quelques chiffres

2. L'ÉMERGENCE DE VALEURS SUR FOND DE CRISE DU LOGEMENT

- 2.1. Statistiques et réalités humaines
- 2.2. Paradoxes et préjugés
- 2.3. Le droit à un logement décent : une garantie fondamentale anémique
- 2.4. Une conquête du droit au logement
 - 2.4.1. *Aspirations personnelles et relations humaines valorisantes*
 - 2.4.2. *Une énergie créative*

3. PROJETS-PILOTES ALTERNATIFS

- 3.1. Zemst : réaffectation partielle d'une zone de loisirs
- 3.2. Brugelette : des constructions à échelle humaine dans un cadre naturel
- 3.3. Brabant flamand : développement d'une vision de l'espace pour l'habitat permanent dans les campings et parcs de séjour de week-end
- 3.4. Aywaille : le développement durable en point de mire

4. RECOMMANDATIONS

Introduction

La réflexion sur ce mode d'habitat a été amorcée en 2004 à la demande de différentes associations actives auprès du public concerné. Au départ, l'objectif était d'aboutir à une note, à publier dans le cadre des 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté. Cependant, les différentes missions confiées au Service à cette occasion et dans les mois qui ont suivi n'ont pas permis cette orientation.

En 2004, des réunions de concertation avec des acteurs de terrain ont été organisées. Au terme de ce processus, des interlocuteurs de l'échelon décisionnel ont été invités pour donner leur avis sur le projet de texte, apporter leur éclairage et débattre.

Comme exposé plus haut, la démarche a ensuite été interrompue jusqu'en 2006, où le Service a décidé de relancer la thématique. Tout d'abord, le texte a été envoyé aux administrations régionales wallonne et flamande afin de s'enquérir d'éventuelles modifications légales ou réglementaires. Ensuite, une réunion de concertation a rassemblé en 2007 les mêmes organisations qu'en 2004, de manière à faire le point sur l'évolution constatée dans la réalité quotidienne et adapter les parties du texte qui l'exigeaient.

Le texte qui suit est donc le résultat de cette concertation en deux phases. Il est articulé en trois parties. Tout d'abord, il s'attarde quelque peu sur la complexité du phénomène : celui-ci fait l'objet de politiques et d'inventorisations différentes en Wallonie et en Flandre et, dans tous les cas d'espèces, il est difficile de le chiffrer avec précision. Ensuite, né en parallèle à une crise grandissante du logement, l'habitat permanent dans les infrastructures touristiques fait aussi émerger des valeurs et une critique sociale, qui questionnent des notions telles que l'habitat et le vivre ensemble. C'est pourquoi le chapitre décrit, avant les propositions politiques, des projets-pilotes d'habitats alternatifs qui ont été rapportés par des participants à la concertation.

1. Une réalité complexe à appréhender

1.1. Définitions

L'habitat permanent dans les équipements touristiques fait l'objet de politiques régionales, dans lesquelles les concepts ne se recouvrent pas forcément. En Flandre, ce sont des terrains de camping proprement dits, soumis à autorisation, qui sont concernés par les actions développées tandis qu'en Wallonie, si l'on utilise quelquefois le terme 'campings' par souci de concision, les politiques menées visent diverses réalités : campings, parcs résidentiels de week-end, villages de vacances, rues à caractère de seconde résidence¹, abris de fortune divers.

1.2. L'habitat permanent en camping dans le Rapport Général sur la Pauvreté

Pourquoi se référer aux considérations reprises dans une publication de plus de 10 ans ? En réalité, nombre d'associations, y compris certaines qui ont été associées à la rédaction du document à l'époque, regrettent la manière dont la réalité y a été décrite. Par ailleurs, certains estiment que des conclusions quant au caractère indécent de ce mode de vie ont servi de justification aux premières approches politiques qui entendaient mettre un terme au plus vite au phénomène.

¹ Rue ou morceau de rue où l'on rencontre non pas des habitations traditionnelles, mais des caravanes ou des chalets anciennement dédiés à la seconde résidence et devenus des lieux d'habitat permanent.

Le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) observe: *“Pour beaucoup de personnes pauvres, le camping est le dernier refuge possible. Les témoignages montrent que certaines personnes en arrivent à vivre en camping à la suite d’une situation de crise dans leur existence (divorce, expulsion, endettement catastrophique, faillite, licenciement d’une institution . . .)”*².

Néanmoins, en dépit de recommandations nuancées, la conclusion est la suivante : *“Pour les associations qui donnent la parole aux plus pauvres, les campings – dans lesquels des gens sont contraints de vivre parce qu’ils n’ont pas le choix d’habiter ailleurs – portent atteinte à la dignité humaine et doivent à terme être supprimés pour être remplacés par de véritables logements. Toute forme d’habitat, même provisoire, doit rester décente”*³.

1.3. Evolution politique

Les politiques relatives à la matière sont régionales, même si certains aspects restent régis par le pouvoir fédéral⁴.

En 1993, dans une optique exclusivement touristique, la Flandre a adopté un décret sur les campings, qui vise à restituer aux ‘terrains récréatifs de plein air’ leur destination initiale, c’est-à-dire le tourisme, et à en améliorer la qualité⁵. Les exploitants avaient jusqu’au 31 décembre 1999 pour se conformer à la nouvelle législation et interdire l’habitat permanent. Face aux problèmes sociaux aigus que cela a provoqué, le ‘Interdisciplinaire Technische Werkgroep Campings’ (I.T.W.C.)* a été créé en mars 1998. Cet organisme régional a été chargé de la coordination et de l’harmonisation des mesures des différents responsables politiques et de la recherche de solutions durables et structurelles pour les habitants. Dans ce groupe siègent des représentants des ministres flamands concernés, de la société flamande de logements sociaux, de ‘Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten’ (VVSg)**, des provinces et du secteur du développement communautaire. En 1999, une modification décrétole a autorisé, à certaines conditions et pour autant que les communes concernées aient introduit auprès de la Région un plan d’action approuvé par celle-ci, l’habitat permanent jusqu’au 31 décembre 2005. Cette date butoir s’est à son tour avérée irréaliste et, en date du 5 mai 2004, un décret modifiant le décret de 1993 a été approuvé par le parlement flamand, stipulant : *“le fait d’avoir sa résidence principale située sur un terrain destiné à des séjours récréatifs de plein air est autorisé, également au-delà du 21 décembre 2005, pour les personnes dont la résidence principale s’y trouve déjà depuis le 1^{er} janvier 2001 et ce, jusqu’à ce qu’un logement adapté leur soit proposé”*⁶.

Aujourd’hui, les acteurs de terrain flamands regrettent un désintérêt politique pour la thématique et une situation qui semble (re)partir à vau-l’eau : des personnes ont continué à s’inscrire après 2001, certains ménages, censés partir, restent, car même le logement social est trop cher pour eux, de nouvelles vagues d’arrivants sont observés à différents endroits, etc.

En 1996, le Gouvernement wallon, soulignant le caractère indigne de ce type d’habitat, a décidé de restaurer la vocation touristique des campings et domaines et a mis sur pied un groupe de travail intercabinets⁷. L’intention était de régler le problème en cinq ans, ce qui est vite apparu irréaliste. Après avoir soutenu plusieurs projets-pilotes, organisé une série de rencontres citoyennes et réalisé un inventaire administratif conjointement avec la Fondation Roi Baudouin en 1999 (coordonné par l’asbl

² Fondation Roi Baudouin, ATD Quart Monde Belgique & Association des Villes et Communes – section CPAS (1994), *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, p. 223.

³ RGP, op. cit., p. 226.

⁴ Ainsi, la loi-programme du 24 décembre 2002 (*Moniteur Belge* du 31.12.2002) redéfinit la notion de logement en son article 377 : *« Un logement est un bien meuble ou immeuble ou une partie de celui-ci qui est destiné à la résidence principale du locataire »*.

⁵ Décret du 3 mars 1993 portant sur le statut des terrains destinés aux résidences de loisirs de plein air, *Moniteur Belge*, 28 avril 1993.

* N.D.T. : Groupe de travail technique interdisciplinaire de l’habitat en camping.

** N.D.T. : Union des Villes et Communes flamandes.

⁶ Décret du 7 mai 2004 portant modification du décret du 3 mars 1993 portant sur le statut des terrains destinés aux résidences de loisirs de plein air, *Moniteur Belge*, 30 juin 2004.

⁷ Déclaration complémentaire de politique régionale, 1995. Communiqué de la Cellule d’Intégration Sociale du Gouvernement wallon, 11 décembre 1996.

Habitat et Participation), le Gouvernement wallon a souhaité élaborer un plan régional. Après l'organisation de tables-rondes d'information et de concertations décentralisées associant tous les acteurs concernés, le 13 novembre 2002, le Gouvernement wallon adoptait un *"Plan d'Action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques"* (dit Plan HP)⁸.

Coordonné par la Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale (DIIS) du Ministère de la Région wallonne, le Plan HP est basé sur la concertation et sur l'adhésion des communes et des résidents permanents. Il comporte deux phases :

La phase 1, initiée en 2003, a pour objectif de réinsérer les résidents des campings et des autres équipements situés en zone inondable.

La phase 2, dont la mise en œuvre opérationnelle a été réalisée en janvier 2005, concerne d'autres équipements situés en dehors des zones inondables. Les situations y sont très diversifiées et les objectifs varient en fonction des résultats des réflexions qui seront entamées par les communes, au cas par cas, sur la situation des équipements. Plusieurs hypothèses ont été envisagées dans l'ordre suivant :

- le maintien de l'affectation du domaine à une fonction de loisir et le relogement progressif des résidents permanents concernés hors du domaine ;
- la désaffectation du domaine et sa réaffectation à une autre destination qui ne soit ni du loisir ni de l'habitat, avec pour corollaire également le relogement progressif des résidents permanents concernés hors du domaine ;
- la reconversion du domaine en zone d'habitat avec remise en conformité graduelle aux diverses normes.

1.4. Quelques chiffres

Les statistiques des deux Régions ne sont pas comparables puisque, comme exposé dans la partie consacrée aux "définitions", la Wallonie et la Flandre n'ont pas appréhendé les mêmes structures.

En Flandre, en 1998, les autorités estimaient à 4.274 le nombre d'habitants permanents domiciliés dans un camping soumis à un permis d'exploitation. Selon les derniers chiffres fournis par l'Office du tourisme flamand, ils étaient encore 1.573, fin 2005, dont 390 domiciliés après 2001. Il y a quelques années, le nombre de résidents de fait, tous types de terrains confondus, était estimé à au moins 5000. Impossible aujourd'hui de connaître leur nombre exact.

En Wallonie, l'inventaire réalisé en 1999 à la demande de la Région wallonne et de la Fondation Roi Baudouin répertoriait 8.514 personnes concernées dans 100 communes. Il est cependant unanimement admis que le chiffre réel avoisine les 10.000. Les derniers chiffres disponibles concernent les 34 communes - les plus touchées par le phénomène - ayant adhéré au Plan HP : 7.896 résidents permanents au 31 janvier 2004, 7.734 au 31 décembre 2005.

Les acteurs de terrain soulignent la difficulté d'établir des chiffres exacts, vu les différents facteurs susceptibles de biaiser les statistiques : résidents non domiciliés mais habitant effectivement sur ces terrains, terrains non soumis à autorisation, habitat dans des caravanes isolées, domiciliations fictives, ...

⁸ Voir http://cohesion sociale.wallonie.be/spip/rubrique.php?id_rubrique=19 (26-10-2007).

2. L'émergence de valeurs sur fond de crise du logement

2.1. Statistiques et réalités humaines

Nombre d'associations de lutte contre la pauvreté dénoncent le fait que la thématique de l'habitat permanent n'est traitée qu'en termes statistiques, notamment dans les médias. Les chiffres (officiels) qui baissent peuvent donner l'impression d'un problème qui se résout, mais est-ce le cas ? Et de quel 'problème' parle-t-on ?

Sans doute les départs des campings permettent-ils à certaines zones de retrouver leur affectation touristique d'origine, en conformité avec le plan d'aménagement du territoire, mais qu'en est-il des nouvelles conditions de vie des résidents qui, volontairement ou par contrainte, ont quitté leur lieu d'existence ? Que deviennent-ils ? Ont-ils connu une amélioration de leur habitat ? Maîtrisent-ils celui-ci, notamment d'un point de vue financier ? Ont-ils pu bénéficier des aides financières publiques disponibles pour leur relogement ?

Force est de constater qu'un aperçu qualitatif global de ce type fait - cruellement - défaut.

En 2002, un groupe de travail de le 'Provinciaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw' (PRISO)* de la province d'Anvers a effectué une étude sur les nouvelles conditions de vie d'ex-résidents permanents⁹. Les enquêteurs ont souhaité aller à la rencontre de 306 ménages ayant quitté 12 campings de la province d'Anvers entre janvier 1998 et mai 2002. Cette démarche a été extrêmement difficile. Premier constat marquant : la trace d'un ancien habitant de camping sur cinq était complètement perdue. Les autres conclusions témoignent notamment du peu d'accompagnement des personnes et/ou de leur méconnaissance des possibilités d'aide au relogement, surtout financières.

En Wallonie, dans le cadre du Plan HP, c'est le CPAS qui doit veiller à assurer l'accompagnement social des résidents permanents à reloger et relogés. Il est d'ailleurs rétribué par la Région pour le faire. C'est donc au partenaire local de l'organiser, avec toute l'hétérogénéité que cela peut supposer. En Ourthe-Ambève, par exemple, lorsque les résidents permanents sont relogés dans la même commune que celle d'origine, certains CPAS leur font signer une convention d'accompagnement. Pour ceux qui sont relogés dans une autre commune, l'accompagnement est plus difficile. Un partenaire local adresse un courrier au CPAS de la commune d'arrivée pour attirer l'attention de l'organisme sur la situation de l'ex-résident.

Dans certaines communes, c'est l'antenne sociale qui assure ce travail d'accompagnement social. Enfin, les Agences immobilières sociales (AIS) perçoivent elles aussi une subvention régionale pour assurer l'accompagnement des résidents relogés dans les habitations dont elles ont la gestion.

Globalement, les Régions n'ont pas encore organisé de récolte de données qualitatives permettant d'évaluer dans quelle mesure les politiques mises en œuvre ont permis aux ex-résidents d'exercer leur droit à un logement (plus) décent. En Wallonie, l'évaluation 2005-2006 du Plan HP porte sur ce point, mais s'attache prioritairement aux actions menées par les communes et leurs partenaires pour favoriser le relogement des résidents. Une enquête auprès des résidents permanents relogés devrait être lancée par la Région en 2008 afin de déterminer la qualité des relogements et la satisfaction des usagers. Un premier test, coordonné par la Cellule d'appui au plan d'habitat permanent (APIC), est en cours auprès de quelque 70 ménages de résidents relogés, originaires de la commune d'Aywaille.

* N.D.T. : Institut Provincial de Développement Communautaire.

Le PRISO a depuis été rebaptisé 'Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie' (Développement communautaire – Province d'Anvers).

⁹ PRISO-Antwerpen vzw (2003) *Campingwonen, meer dan een marginaal probleem. Een zoektocht naar ex-campingbewoners*, Anvers: Priso.

2.2. Paradoxes et préjugés

Les concertations ont fait ressortir que cette thématique était beaucoup plus complexe qu'il ne pouvait y paraître. De toute évidence, il ne s'agit pas de se positionner 'pour' ou 'contre' l'habitat permanent en camping. La question ne se pose pas en ces termes, car celui-ci revêt de multiples réalités matérielles, mais surtout humaines. Certes, la promotion du droit à un logement décent pour tous s'accommode mal des politiques spécifiques. Néanmoins, la réalité multiforme de l'habitat permanent en camping invite à réfléchir sur des notions comme la 'norme' ou la 'marginalité' en matière de logement décent, tout en veillant à ne pas plaider pour l'acceptation d'une dignité humaine à deux vitesses. L'exercice n'est pas facile.

Bien entendu, certaines évidences s'imposent. Ne pas disposer d'eau potable dans un camping, être confronté à de lourds problèmes en matière de fourniture d'énergie ou de chauffage, résider dans une zone inondable dangereuse ou dans une caravane en très mauvais état, voire complètement insalubre, ... constituent autant d'éléments qui font partie du quotidien de certains résidents. Nul ne songerait à avaliser ce type d'habitat, en se résignant à une décence à ce point bradée du logement.

"Ici, on dépense beaucoup d'argent pour toutes sortes de maladies. Les maladies qu'on a viennent des conditions de vie. Quand on tombe malade dans un logement normal, le médecin sait en général tout de suite ce qu'on a. Mais ici, il dit toujours : "Je vais vous faire une prise de sang pour voir ce qui vous manque". Ce sont des bons docteurs, ils sont même plus spécialisés, mais les maladies sont différentes : fièvre, maux de dos, problèmes de cœur ou avec les voies respiratoires. Ici, on a des ennuis de santé en permanence¹⁰". (traduction du néerlandais)

Cependant, l'habitat permanent peut aussi recouvrir d'autres réalités comme l'acquisition d'une caravane ou d'un petit chalet en parc résidentiel que l'on aménage en un lieu de vie agréable, en plein air, au cœur d'un réseau de liens sociaux, ou le refus d'être parqué dans des cités urbaines de logements sociaux associées au manque d'espace pour les enfants, à la solitude, à la grisaille du béton, à l'interdiction d'avoir des animaux de compagnie, etc.

"Ces habitats, s'ils ne sont pas très grands, sont très coquets et fort conviviaux. Ils sont la plupart du temps bien plus agréables à vivre que les logements sociaux. En effet, chacun a sa parcelle où il peut aménager son coin de verdure comme bon lui semble. Au printemps, nous y voyons fleurir tous nos parterres de fleurs et dès que le soleil montre le bout de son nez, une bonne odeur de barbecue embaume l'air et nos bambins prennent possession des aires de jeux¹¹".

Peut-on, dans un cas comme celui-là, décréter de manière péremptoire et systématique que les conditions de logement ne sont pas conformes à la dignité humaine ? Par rapport à quelle norme et surtout quelle alternative ? Malheureusement, de tels questionnements ont parfois manqué dans les médias, qui ont trop facilement jeté l'anathème sur les habitants permanents.

"Et cependant une vingtaine de familles habitent ici tout au long de l'année, quelques-unes dans un taudis. Martinrive s'est mué en l'un de ces 'ghettos' au bord de l'eau, ou 'bidonvillages' comme disent certains. Le coût moindre de la vie confinée dans une roulotte, la volonté de subsister en marge, voire les deux, pousse les plus démunis, les exclus, les marginaux, à élire domicile dans de tels lieux¹²".

Il importe peu de savoir, en l'occurrence, si le camping incriminé était effectivement ou non dans un état délabré. Ce qui frappe dans ce genre de propos, c'est la stigmatisation extrême des habitants et l'idée que la société offrirait, quelque part, suffisamment de possibilités de logement pour que des personnes ne 'choisissent' pas de vivre dans des conditions aussi infamantes.

¹⁰ Témoignage de M. Maes, in : *Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw* (1992). *Tegen dat de kleinste naar het eerste leerjaar gaat ... - Verplicht leven op een camping*, Gent : BMLIK vzw, p. 21.

¹¹ Témoignage et article de Mme Marie-Claire Warnier (2004) L'Habitat permanent en camping : une autre façon de vivre, *Collectif Solidarité contre l'Exclusion*, n°42, p. 22.

¹² Lambert E. (2003) Les Naufragés de Martinrive, *Le Soir*, 23 septembre.

Ceci n'est pas sans rappeler une réflexion formulée par un collectif de travailleurs sociaux lors des travaux effectués par la Fondation Roi Baudouin, qui dénonçaient certaines attitudes et pratiques séculaires à l'égard des pauvres, *"qui oscillent entre la répression ou la sollicitude, entre la potence ou la pitié . . ."*¹³.

De façon générale, les acteurs de terrain rapportent que la vision de l'habitat permanent en camping est marquée par de multiples présupposés, une analyse simpliste et superficielle de la réalité et, somme toute, des perceptions culturelles de ce qui est et n'est pas un logement 'normal'. En 1992 déjà, une habitante d'un camping témoignait :

*"A la clinique, une des infirmières m'a demandé : "D'où es-tu ?". J'ai dit : "Du camping". Elle a répondu : "Ah !". Après, je l'ai entendue dire à la porte de la chambre : "Encore une romanichelle, une bohémienne". Au magasin aussi, on vous regarde comme un loqueteux. Comme quelqu'un d'inférieur"*¹⁴. (traduction du néerlandais)

Les échanges qui ont eu lieu au sein du groupe ont mis en lumière toute la complexité de l'habitat permanent en camping, de même que le chantier inachevé du débat en termes de sécurité juridique des habitants, de l'accompagnement social proposé aux personnes qui quittent les campings, de leur devenir lorsqu'ils réintègrent un logement 'en dur', etc.

Le groupe de concertation a souhaité que le texte final s'articule autour de deux axes principaux :

- le manque de logements décents à prix abordable ;
- le réservoir d'énergies individuelles et collectives, et les valeurs qui marquent ce mode d'habitat.

2.3. Le droit à un logement décent : une garantie fondamentale anémique

En tout état de cause, l'amplification de l'habitat permanent dans des zones initialement destinées aux loisirs est allée de pair avec la crise de plus en plus aiguë du logement qui, aujourd'hui, a pris des allures de gangrène sociale. La réalité des caravanes et autres chalets en tant que domicile principal n'est donc pas récente, mais elle est longtemps demeurée ce que d'aucuns appellent *"un objet social non identifié"*¹⁵.

Les rapports bisannuels 2003 et 2005 du Service¹⁶ ont largement développé les carences du marché locatif et souligné la difficulté, pour un nombre croissant de ménages, à se loger.

Parmi les multiples maux qui caractérisent cette crise, citons :

- La non-régulation des loyers sur le marché locatif privé et, corollairement, la hausse constante de ces loyers. Une étude de 2004¹⁷, qui rappelle au passage que les loyers représentent une pondération de seulement 5,5% dans l'indice des prix, analyse la hausse des prix en utilisant les données du Panel Démographie Familiale¹⁸. Elle conclut que, pour la période 1996/2001, les loyers ont enregistré une hausse moyenne de 10,6%. Fait notable : les hausses de loyers sont plus fortes dans les loyers sociaux (+ 19,8%) et, dans le marché privé, pour les catégories de logement inférieures (jusqu'à 14,5%). En d'autres termes, les hausses de loyers, toutes catégories de logement confondues, touchent principalement les personnes en situation précaire et diminuent encore un peu plus le pouvoir d'achat minime dont elles disposent.

¹³ Collectif de travailleurs sociaux "Aristophane" (1996) La Mise en place d'une politique du logement par les communes en faveur des défavorisés : du rêve à la réalité, in : Fondation Roi Baudouin, *L'Habitat prolongé en camping et en parc résidentiel en Région wallonne. Exposés de la journée d'information du 12 décembre 1996*. Bruxelles: FRB.

¹⁴ Témoignage de Mme. Vandenborre, in : Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen vzw, op. cit., p. 25.

¹⁵ Praile, D. (2002) Un Projet de construction participative d'un habitat groupé en milieu rural de Wallonie, in : Ministère de la Région wallonne, *Le Logement : outil de cohésion sociale. Actes du Colloque européen des 24 et 25 septembre 2001*, Namur: DGATLP.

David Praile est actif au sein de l'asbl Solidarités Nouvelles.

¹⁶ Téléchargeables sur <http://www.luttepauvrete.be>.

¹⁷ Defeyt, P. (2004) *L'Indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers*. Institut de Développement Durable. <http://users.skynet.be/idd/documents/divers/IDD001.pdf> (05-11-2007).

¹⁸ Voir www.ulg.ac.be/psbh.

- L'insuffisance de certains revenus, qui ne permettent pas de mener une vie conforme à la dignité humaine.

- La pénurie de logements sociaux.

Plusieurs dizaines de milliers de personnes se trouvent sur des listes d'attente dans chacune des trois Régions : 30.219 ménages¹⁹ à Bruxelles (1 à 6 ans d'attente), 48.224 familles²⁰ en Région wallonne (6 ans d'attente), 76.726 familles²¹ en Région flamande (716 jours d'attente). En outre, de nombreux logements sociaux nécessitent une rénovation. En Wallonie, une partie du parc existant, en très mauvais état, est en cours de déconstruction. De nouveaux logements seront-ils créés en suffisance pour compenser ces suppressions? Cette question suscite de vives inquiétudes au sein du monde associatif. Le retard à rattraper est tel qu'on peut raisonnablement craindre qu'il n'y aura jamais assez de logements sociaux pour tous les candidats et pour ceux qui pourraient prétendre à un tel logement mais y renoncent.

Il faut observer que la Région de Bruxelles-Capitale, où la crise du logement est particulièrement aiguë, est aussi concernée par l'habitat permanent en camping. En effet, de nombreux Bruxellois fuient un environnement urbain caractérisé par l'inaccessibilité d'un logement décent et optent pour l'exode dans un camping ou un parc résidentiel. La question du refoulement de plus en plus fort, de plus en plus loin - du centre-ville vers les banlieues d'abord, des banlieues vers l'habitat extérieur ensuite - de populations fragilisées est véritablement posée.

A cette crise intrinsèque du droit au logement décent s'ajoute la précarité sociale qui, lorsqu'elle se transforme en drame personnel, met immédiatement en danger le logement familial: *"Dans notre société actuelle, il n'y a guère d'échappatoires pour les personnes qui, à la suite de problèmes (financiers), veulent prendre un nouveau départ par leurs propres moyens. Que reste-t-il comme possibilités lorsqu'on croule sous les dettes et qu'on veut refaire surface par soi-même, de préférence sans couteau sur la gorge ? Où doit-on aller si les amis et la famille vous tournent le dos ? Quelles sont les solutions de logement rapides pour les personnes qui ont fait faillite? Beaucoup de gens, après avoir vécu pendant des années dans le quartier délabré d'une ville, ont pris leurs cliques et leurs claques et choisi la solution la plus accessible, c'est-à-dire l'habitat extérieur. Ce sont toutes ces situations de prise en charge de soi-même qui caractérisent mieux le 'profil' du résident permanent en camping, bien mieux que n'importe quelle statistique. Car ce sont souvent des débrouillards qui arrivent dans les campings, des gens qui ne se laissent pas abattre par leur (mauvais) sort"*²². (traduction du néerlandais)

Même constat de la part du Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST) quant à la précarité et l'insécurité d'existence : *"Pour certains, ce type d'habitat est aussi soit la première étape qui permet de se relever après la rue, soit la dernière étape avant la rue. Que se passe-t-il si l'on supprime cette étape ?"*²³

2.4. Une conquête du droit au logement

Le mythe d'une classification rudimentaire des habitants permanents (qui les divise grosso modo en marginaux et naufragés économiques, d'une part et partisans d'un mode de vie alternatif, d'autre part) a vécu. Toute politique linéaire apparaît donc comme non pertinente, dès lors qu'elle ambitionne de permettre à tous les résidents d'exercer leur droit à un logement décent.

¹⁹ Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale

²⁰ Société wallonne du logement, 2007

²¹ Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, 2007.

²² Matthieu E., Waelbers I. (2005) Campingwonen : marginale woonvorm of wooncultuur ?, in : De Decker, P., Goossens, L., Pannecoucke, I., *Wonen aan de onderkant*. Anvers : Garant, pp. 217-246.

²³ Mouvement LST (2003) Revendications des associations, *La Main dans la Main*, n° 210, p. 5.

La réalité est celle d'une diversité extrêmement vaste, même si le fil conducteur de cette forme d'habitat est un *'choix de vie sous contraintes'*²⁴ : en d'autres termes, la personne compose avec les moyens dont elle dispose. Elle 'choisit' en ce sens qu'elle adopte une démarche active de conquête ou de reconquête de son droit au logement que des moyens financiers limités ne permettent pas d'exercer selon les normes généralement admises. Ces normes peuvent être sociales (comment la société se représente-t-elle un logement (décent) ou technico-légales (salubrité, hygiène, etc.).

Cette dynamique de reconquête du droit au logement dépasse le cadre du simple habitat. En fin de compte, comme le soulignent de nombreux acteurs de terrain, lorsque l'aspect des contraintes est intégré, il fait souvent place à la satisfaction d'autres aspirations personnelles et à la découverte de valeurs gratifiantes dans les rapports humains entre habitants. Voilà aussi pourquoi, outre pour des motifs financiers, un certain nombre de résidents souhaitent conserver ce mode de vie.

2.4.1. Aspirations personnelles et relations humaines valorisantes

Les associations qui travaillent avec les résidents permanents perçoivent très clairement la conjonction de besoins personnels qui peuvent trouver à s'exprimer dans cette forme d'habitat : *"La caravane devient parfois le seul bien que l'on possède, le repère qui permet d'être quelque part, ce que l'on maîtrise, ce à partir de quoi on a 'reconstruit', ce qui a sauvé la vie, pas seulement physiquement, mais parfois moralement, ce qui a permis de redevenir 'citoyen' au sens administratif."*²⁵

Signe des temps ? Aujourd'hui, les projets d'habitat groupé éveillent de plus en plus d'intérêt. L'habitat groupé peut revêtir de multiples formes, mais se compose toujours d'espaces communs et d'espaces privatifs. Il repose sur l'adhésion et la participation des habitants potentiels, que ce soit en matière d'aménagements matériels, mais aussi pour l'élaboration des règles qui doivent impérativement régir la vie en commun. On peut dire que le mode de vie des résidents permanents en camping est un habitat groupé 'de fait' en milieu rural.

L'asbl Habitat et Participation a réalisé un guide²⁶ qui tente notamment de répertorier les *"besoins non (totalement) (adéquatement) couverts dans l'action sociale"* et dont la liste²⁷ a été établie par des intervenants sociaux lors d'une journée de réflexion sur l'habitat groupé. Si cette réflexion s'est déroulée indépendamment de la thématique de l'habitat permanent en camping, il est particulièrement frappant de constater la convergence entre certains besoins répertoriés et les témoignages de nombreux résidents lorsqu'ils parlent des valeurs qu'ils ont trouvées dans leur mode de vie.

Quatre types de besoins ont été répertoriés. On en retiendra deux ici, en faisant le lien avec le thème qui nous occupe.

a. Les besoins de type personnel (psychologiques, d'épanouissement, relationnels, de reconstruction personnelle).

Quelques exemples non exhaustifs :

- Besoin de contacts, de relations vraies, de liens sociaux, d'un réseau d'aide, besoin d'être connu et reconnu par l'autre, besoin d'une qualité d'écoute et de solidarités spontanées, besoin d'un lieu pour dire ce que nous sommes, ce que sont nos compétences.

²⁴ Stassen, J-F. (1999) Les Fonctions subjectives du logement face à l'épreuve de l'exclusion, in : *Actes du colloque : Du logement en marge ... au logement alternatif*, PAC Ourthe-Meuse : s.l., p. 56.

²⁵ Mahy, C. (2004) Pauvreté et milieu rural : le camping pour résoudre l'impossibilité de se loger. *Guérets d'Ardenne*, n°1/4 p. 21. Christine Mahy est directrice de l'asbl « Le Miroir vagabond » qui a collaboré à la réflexion.

²⁶ Habitat et Participation asbl (2004) *Guide de l'habitat groupé pour des personnes en précarité sociale*. <http://www.habitat-groupe.be/IMG/pdf/GUIDE.pdf> (05-11-2007).

²⁷ Ibid. pp. 20-22.

“C’est un village dans le village. Nous formons une grande famille. Je n’ai pas d’auto, mais il y a toujours quelqu’un pour me conduire au magasin ou pour me prêter son véhicule. Si l’un de nous se trouve à l’hôpital, on fait une collecte à la cantine. Je dois beaucoup aux gens ici. Si je me mets à déconner, les autres me ramènent dans le droit chemin”²⁸. (traduction du néerlandais)

- Besoin de pouvoir articuler besoins individuels et collectifs, d’une qualité de vie qui n’existe pas forcément dans le logement individuel (avec des personnes isolées).

“Je suis arrivée. La voiture était pleine. Il fallait tout décharger, tout installer. Nous étions à peine sortis et nous avions à peine commencé que les gens sont sortis de partout et sont venus nous aider. En une demi-heure, tout était déchargé et déjà arrangé. Nos voisins de caravane avaient préparé un thermos de café. On a bu et parlé ensemble. Et c’est tout le temps comme ça”²⁹.

La qualité de vie d’un habitat proche de la nature est ressortie très nettement des concertations. Cette aspiration est la même que celle des classes plus aisées qui s’installent à la campagne. Est-elle moins légitime parce que les groupes concernés sont moins favorisés économiquement ? D’aucuns répugnent à s’installer dans des logements sociaux, qu’ils voient comme des ‘clapiers à lapins’.

- Besoin d’un lieu de résistance (réapprendre à se battre en utilisant des arguments valables).

Le Mouvement LST diffuse ainsi le ‘Courrier des Domaines’³⁰. Cette publication, réalisée avec et par les habitants permanents, vise à les mettre en réseau, à les rassembler, à leur faire partager leurs expériences et leur vécu.

Nombre d’acteurs associatifs et d’habitants permanents insistent sur le fait qu’ils perçoivent les campings comme des lieux de résistance sociale contre la pauvreté, la précarité, l’exclusion sociale, et en faveur du maintien d’une dignité personnelle.

b. Un logement financièrement accessible pour ouvrir d’autres horizons

Le coût d’un logement décent a déjà été largement développé dans la partie précédente. Il importe cependant d’ajouter que le fait d’occuper un logement à un prix raisonnable peut constituer le seul moyen de mener, autant que faire se peut, une vie conforme à la dignité humaine. Il en est ainsi, par exemple, de personnes retraitées qui transforment l’espace de vacances qu’elles ont toujours fréquenté en lieu de vie permanent, afin de pouvoir économiquement ‘bien vivre’ : conserver une voiture, aller de temps en temps au restaurant, ... avec une petite pension³¹.

“Que veulent encore dire les mots démocratie, liberté, choix de vie à notre époque ? L’obligation de vivre dans des garnis ou des cages à poules sociales de 20 étages à des prix encore trop élevés pour nous ? L’obligation de louer des maisons qui nous mangent la moitié de nos revenus et il faut encore se faire ceinture pour les meubler ? Devoir se passer de consulter un médecin ou de s’habiller ou de manger décemment pour payer un loyer exorbitant ?”³²

Pour les revenus les plus modestes, il n’est pas rare que plus de la moitié de ceux-ci doivent être consacrés au logement.

2.4.2. Une énergie créative

Il a été souligné, lors des concertations, que la conquête du droit au logement des habitants permanents s’accompagnait souvent d’efforts particulièrement créatifs pour s’approprier le cadre de vie : auto-constructions, aménagements divers selon ses

²⁸ Témoignage de Jan, in : Mattias Bruynooghe (2004) Het is een dorp in een dorp, *De Standaard*, 22 janvier.

²⁹ Stassen, J-F., op.cit., p. 53.

³⁰ Voir www.mouvement-lst.org

³¹ Mahy C., op. cit., p. 20.

³² Lettre de Pierre Moors, in : Actes du colloque : du logement en marge au logement alternatif, op. cit. p. 15.

besoins mais aussi dans un souci esthétique, ... L'ingéniosité et la créativité pallient le manque de ressources: "Ces personnes ont fait preuve d'une capacité de prise en charge remarquable en devenant acteurs plutôt que de simples consommateurs de leur habitat"³³.

On comprendra que, pour une série de personnes qui ont traversé des épreuves de vie douloureuses, cette 'reconstruction' d'un habitat est en fait le reflet de leur propre reconstruction : restauration d'une identité, d'une image de soi, de compétences et de savoir-faire, de liens sociaux. Par ailleurs, dans une société qui promeut l'accès à la propriété, ce mode de vie est le seul qui permette à une catégorie de personnes de réaliser cet objectif.

Une série d'associations estiment que les politiques mésestiment la volonté dynamique des habitants permanents et n'envisagent ceux-ci que comme des personnes 'à assister' de manière impérieuse. Or la participation réelle des habitants dans la politique de logement qui leur est destinée est incontournable. Les efforts et l'implication personnelle dont ils font souvent preuve lorsqu'ils s'installent en camping doivent être valorisés dans des projets à haute teneur participative, quelle que soit leur forme. Somme toute, ces habitants n'ont-ils pas pris de court la société en inventant le 'logement social actif' en fonction du peu de moyens dont-ils disposaient? Un logement conforme à la dignité humaine peut difficilement être 'imposé' ; son caractère décent comporte donc aussi des éléments immatériels et humains. Les associations dénoncent les évacuations forcées qui se sont déjà déroulées. A leurs yeux, le fait que la réalité de l'habitat permanent a été occultée pendant des décennies et que ces personnes ont dû effectuer ce choix sous contraintes, rend totalement inacceptable un délogement *manu militari*.

3. Projets-pilotes alternatifs

Lors des concertations, quatre projets d'habitat alternatif ont été présentés par certains de leurs promoteurs.

3.1. Zemst : réaffectation partielle d'une zone de loisirs

La région située autour des sablonnières à Zemst (entre Vilvorde et Malines) a toujours été un lieu destiné au tourisme. Au fil du temps, elle s'est transformée en résidence pour des personnes vivant dans la pauvreté.

Deux évolutions sont à l'origine du projet : d'une part, la commune de Zemst a été l'une des premières à élaborer un schéma de structure communal (en 1990) et, d'autre part, le décret de 1993 a interdit l'habitat permanent dans les campings. Dans ce contexte, le Ministre de l'aménagement du territoire de l'époque a demandé à Zemst de mettre sur pied un projet pilote. Dans cette optique, il a créé une nouvelle catégorie d'affectation du sol, à savoir 'l'habitat à caractère récréatif'. Les prescriptions pour cette nouvelle affectation sont les suivantes : combinaison d'un habitat à caractère récréatif et d'un habitat permanent, parcelles de trois ares maximum, superficie au sol de 60 m² maximum et hauteur de 5 m.

Le terrain en question se composait :

- du 'Felix Cottage Club', appartenant à un propriétaire privé ;
- du terrain appelé 'Solarium', laissé à l'abandon et dont la commune est devenue propriétaire. Tous deux étaient des terrains destinés à des résidences de loisirs mais sont devenus, en vertu de la mesure prise par le ministre, des 'zones d'habitat à caractère récréatif'.

³³ Praile, D., op. cit, p. 13.

La commune a engagé un bureau d'études et une concertation avec les habitants a été menée. Les habitants étaient donc impliqués et soutenus par l'Institut Régional de Développement Communautaire du Brabant flamand (RISO). Ce dernier est resté particulièrement attentif aux demandes des habitants et était leur porte-parole dans le comité de pilotage.

Le site combinera des emplacements pour l'habitat permanent et d'autres (entourant la place centrale) destinés aux séjours récréatifs. Les deux entités (Felix Cottage Club et Solarium) seront reliées par un sas. Il y aura aussi une plaine de jeux et une cafétéria. Le Felix Cottage Club comptera 90 logements et le Solarium 33.

Les maisonnettes construites sur le Solarium seront octroyées en priorité aux habitants permanents de ces campings (le nombre de 33 maisonnettes correspond au nombre de ménages intéressés). La situation des habitants actuels du terrain Felix Cottage Club est régularisée. Des familles ont néanmoins déménagé entre temps, certaines ont été relogées par le CPAS, mais elles continuent à bénéficier du principe de priorité.

Diverses difficultés ont été rencontrées et notamment :

- la société de logements sociaux a dû attendre très longtemps pour obtenir des subsides pour ce projet pilote, ce qui a engendré une grande incertitude pour les habitants ;
- il a fallu également patienter pour obtenir les permis de bâtir nécessaires pour l'installation des commodités (eau, ...).

Sur le Felix Cottage Club, les habitants seront propriétaires des maisonnettes (mais pas de leur parcelle de terrain, une situation qui comporte toujours un risque, comme le relèvent diverses associations). Sur le terrain Solarium, certaines habitations seront louées. Les acteurs de terrain observent que, pour les habitants, d'un point de vue émotionnel, il y a toutefois une grande différence entre être propriétaire et être locataire : lorsque la première option est possible, elle offre un statut sécurisant et valorisant.

En 2004 déjà, des acteurs sociaux mettaient cependant un bémol à ce projet, et formulaient quelques observations :

- les loyers prévus dans ce projet géré par une société de logements sociaux seraient inaccessibles aux revenus les plus bas ;
- le mode de gestion classique qu'implique une société de logements sociaux remet en cause certains aspects traditionnellement appréciés dans l'habitat permanent. Il suppose en effet une administration et un contrôle social accrus, des interdictions d'actes de débrouille (comme le stockage de marchandises sous un auvent pour les vendre sur les marchés, par exemple), la limitation stricte des animaux de compagnie, l'accroissement des coûts énergétiques par l'installation d'équipements qui répondent certes aux normes, mais pèsent sur un maigre budget inchangé, ...

En 2007, on observe que les habitants des zones d'habitat ne sont pas forcément ceux qui y vivaient auparavant : les prix ont grimpé et ces secteurs attirent finalement des catégories plus aisées.

3.2. Brugelette : des constructions à échelle humaine dans un cadre naturel

Le projet de Brugelette a mobilisé des acteurs tant publics que privés (la commune, le CPAS, la société de logements sociaux, l'asbl Solidarités Nouvelles, etc.). L'objectif était de rechercher des pistes de relogement qui se feraient avec l'adhésion des habitants, avec une attention particulière pour les valeurs qui ont été décrites précédemment (solidarité, créativité, ...). L'administration communale disposait d'un terrain constructible, non loin du camping initial. Les réunions ont duré plusieurs années et ont associé les habitants (qui ont pu poser leurs questions, rencontrer les architectes, etc.). Il fallait réellement que les habitations envisagées soient *leurs* logements à tous égards. Six maisons sociales d'un nouveau style ont pu être construites. La Région wallonne a subsidié le projet à concurrence de 500.000 euros.

L'idée de départ prévoyait la construction d'habitations en bois par les habitants eux-mêmes, en parallèle avec une formation, mais cette idée a dû être abandonnée en raison de sa praticabilité difficile. La réalisation des habitations a dû vaincre divers obstacles : scepticisme des habitants, nécessité de convaincre les décideurs du social d'accepter un logement social alternatif, etc. Tout cela a pris 2 ans et demi, mais sert d'exemple aujourd'hui.

Tant en Flandre qu'en Wallonie, les acteurs de terrain ont estimé primordial d'associer les habitants à l'aménagement de leur nouvelle zone d'habitat. Dans les deux cas aussi, il a été tenu compte du souci des habitants de vivre dans un environnement de qualité.

3.3. Brabant flamand : développement d'une vision de l'espace pour l'habitat permanent dans les campings et parcs de séjour de week-end

Afin de trouver une solution à la problématique de l'habitat en camping dans la région de Kampenhout-Boortmeerbeek (province du Brabant flamand), une étude a démarré en 2004 concernant la vision de l'espace.

L'objectif du projet était d'arriver à des solutions axées sur les besoins de logement des habitants permanents en camping. Ce groupe cible a donc toujours été le point de référence des réflexions. Le projet devait répondre aux fins et questions prioritaires suivantes :

- Les solutions dégagées ne peuvent pas s'écarter de l'objectif visant à réguler de manière acceptable, tant sur le plan juridique que spatial, les besoins d'un groupe spécifique.
- Elles doivent tenir compte de critères de faisabilité, s'agissant des investissements des habitants et des propriétaires/exploitants.
- Elles doivent – en ce compris sur le plan de l'aménagement du territoire – conduire à des réalisations concrètes et ne pas (uniquement) dépendre de la bonne volonté du propriétaire ou gérant privé.
- Lors de la mise en œuvre de ces solutions, il y a lieu de prendre en considération les dispositions du Plan d'Aménagement du territoire de la Région flamande, du Plan d'Aménagement du territoire du Brabant flamand et des plans d'aménagement communaux.

Une priorité cruciale a été le caractère inclusif de la politique. Ainsi, l'aménagement du territoire créera les conditions (juridiques) correctes de l'habitat, mais il ne s'attachera pas à offrir une solution globale. En effet, outre ces aspects, d'autres mesures sont nécessaires pour les terrains convertis en zone d'habitat. Il s'agit entre autres de maintenir la qualité d'habitat typique des campings, pour laquelle le groupe cible a opté sciemment. En cas de conversion en zone d'habitat (récréatif), l'intention est d'empêcher que ce groupe d'habitants soit refoulé vers des circuits d'habitat encore plus marginaux. Il faudra donc accorder une attention particulière au mode de gestion du terrain : c'est la seule manière d'éviter que les prix augmentent de manière illicite ou que les campings se transforment peu à peu en lotissements traditionnels.

Durant la phase d'étude, des réunions de concertation ont été organisées à des moments choisis. A cette occasion, le terrain a été sollicité pour formuler des appréciations "provisaires". Les réunions ont rassemblé des représentants des communes et CPAS concernés, des travailleurs sociaux du développement communautaire comme des personnes défendant les intérêts et les souhaits des habitants des campings, des représentants des services logement et aménagement du territoire de la province et de la Région flamande.

Cette étude avait surtout pour but d'élaborer une méthodologie devant aboutir à une solution adaptée à chaque zone. Les solutions varient donc d'un camping à l'autre. L'objectif n'était donc pas d'arriver à une solution-cadre globale pouvant être appliquée sans plus à tous les campings en Flandre. Fait remarquable : une instance politique a reconnu ce groupe et sa manière de vivre, et a réalisé ce projet d'une manière participative via le travail communautaire.

Il importera de poursuivre les collaborations entre les divers secteurs politiques (logement, tourisme, aménagement du territoire) d'une part, et entre différents pouvoirs publics et partenaires privés, d'autre part (Région flamande, province, communes, CPAS, propriétaires, gérants, sociétés de logement social, agences immobilières sociales, etc.). Pour donner à cette collaboration une portée politique suffisante, les intervenants ont choisi de consigner les engagements nécessaires des différentes parties (et donc pas uniquement leur intention) dans un manuel. Ces aspects seront développés dans différents groupes de travail: des accords clairs et concrets y seront conclus et des engagements y seront pris.

3.4. Aywaille : le développement durable en point de mire

En Ourthe-Amblève, un projet d'habitat alternatif a démarré en septembre 2006. Ce projet est soutenu par la Région wallonne, la Province de Liège (via un subsidie), les communes d'Ourthe-Amblève, notamment celle d'Aywaille qui offre gracieusement le terrain, le Fonds du logement wallon, qui apporte son expertise technique, les partenaires de terrain (Concertation et antennes sociales) et la cellule APIC qui veille à la cohérence du projet avec le Plan HP.

L'objectif est de définir un projet d'habitat adapté aux attentes des résidents qui soit transposable, économique et écologique tant à la conception qu'à l'usage (choix de diverses techniques respectueuses de l'environnement et peu énergivores). Le projet est participatif, car il implique 15 ménages de résidents à toutes les étapes de conception du projet. Des visites et des exposés de personnes ressources alternent avec les réunions de travail et alimentent la réflexion des participants de manière à les amener à poser les bons choix.

En lien avec les attentes des participants, le projet autorisera la possession d'animaux et les logements seront équipés de placards de manière à limiter au maximum l'achat de mobilier.

Un tel projet, comme celui de Brugelette, suppose temps et investissement. Le projet architectural devrait être finalisé à l'automne 2008. Commencera alors la phase de construction.

4. Recommandations

4.1. Repenser de façon urgente la politique sociale du logement

Cela peut presque sembler un truisme, mais c'est manifestement la recommandation sur laquelle il faut insister lourdement.

En 1994 déjà, le RGP dénonçait de façon tranchante la situation :

*"... ceux qui sont rejetés dans des situations marginales de logement, sans abri, mal logés, expulsés, sont d'abord des victimes de la faiblesse de l'action des pouvoirs publics pour encadrer les prix, les loyers des logements, premier pas nécessaire pour assurer une sécurité d'habitat à ceux qui connaissent la pauvreté et la précarité"*³⁴.

*"L'existence d'un circuit marginal du logement est la conséquence du dysfonctionnement et des déficiences du marché du logement, que ce soit au niveau des habitations privées ou des logements sociaux. En fait, des personnes et des familles sont exclues de ces deux formes normales de logement. Si elles ne parviennent à se caser nulle part, cela signifie que la société et les pouvoirs publics créent eux-mêmes ce circuit marginal. La première priorité est que le marché normal du logement soit accessible à tous"*³⁵.

³⁴ RGP, op. cit., p. 207

³⁵ RGP, op. cit., p. 209

Ces constats ne sont-ils pas toujours d'actualité ? A cet égard, les nombreuses propositions comprises dans les Rapports bisannuels 2003 et 2005 du Service gardent toute leur pertinence.

4.2. Ouvrir les politiques du logement vers des formes d'habitat alternatives

Les projets-pilotes présentés plus haut ne le sont pas pour indiquer qu'ils constituent 'la' réponse à la problématique de l'habitat permanent en camping. Cependant, ils offrent une source de réflexion et d'actions possibles en la matière.

Ils amènent à plaider pour une politique diversifiée, qui favorise l'innovation sociale et évite la 'pensée unique' (autrement dit : la nécessité impérieuse d'une éradication de toute forme d'habitat extérieur). L'idée - ou le cliché - selon laquelle tous les habitants permanents vivent dans des conditions indignes et qu'il y a impérativement lieu de les évacuer au plus vite, essentiellement dans des logements sociaux, afin de leur permettre d'accéder à un logement décent, ne correspond ni à la réalité ni aux aspirations de nombreuses personnes. Par ailleurs, aucune des Régions n'a les moyens d'une telle politique. Certes, tant en Wallonie qu'en Flandre, les associations et les acteurs de terrain reconnaissent avec réalisme qu'un certain nombre de campings et parcs résidentiels posent de réels problèmes. Ils ne se profilent pas comme défenseurs du 'n'importe quoi n'importe où'. Enfin, il ne fait aucun doute que tous les résidents permanents ne souhaitent pas rester dans ces zones.

Unaniment, les participants à la concertation plaident pour le développement d'un 'habitat social extérieur', qui peut revêtir des formes multiples. Il s'agirait de conserver les éléments positifs de l'habitat en camping : des habitations financièrement accessibles, de qualité, une diversité de formes d'habitats, ... Ils insistent sur la gestion sociale de tels habitats qui ne peuvent être soumis aux lois du marché, sous peine de voir se reproduire les carences du marché classique.

Une telle ouverture à l'innovation implique également davantage de souplesse et de créativité en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Pourquoi, se demandent divers acteurs, faudrait-il toujours définir les zones en termes exclusifs : zones d'habitat OU zones de loisirs ? Une mixité, réfléchie et encadrée, est parfaitement concevable.

4.3. Garantir une participation réelle des habitants permanents à leurs solutions de (re)logement, avec une prise en compte de l'énergie positive qu'ils ont déployée

En Flandre, la volonté de promouvoir la participation n'apparaît pas dans la politique régionale, sauf peut-être dans certains projets-pilotes comme celui présenté plus haut.

En Wallonie, les textes relatifs au Plan HP soulignent la nécessité, d'une part, de respecter certains choix de vie et, d'autre part, d'aider ceux qui le souhaitent à se reloger dignement. L'adhésion des habitants est présentée comme un critère déterminant. La réussite du plan HP repose plus généralement sur une dynamique qui implique l'adhésion de diverses parties : la Région certes, mais aussi les communes, les partenaires locaux, les exploitants, les résidents. Si l'un des rouages de la dynamique fait défaut, tout le processus est mis à mal. Ainsi, sur le terrain, des associations rapportent des réalités diverses, dont certaines peuvent s'écarter fortement des intentions initiales de la Région. Si l'on s'en tient au seul volet information/concertation :

- de nombreuses réunions sont des réunions d'information et de non de concertation ;
- la légitimité des agents de concertation locale est quelquefois mise en question ;
- à certains endroits, des résidents permanents ignorent qui est, au niveau communal, la personne responsable du Plan HP censée se mettre en contact avec eux pour dialoguer ;
- des concertations sont parfois demandées alors que des décisions majeures, comme la fermeture pure et simple de la zone d'habitat permanent, ont déjà été prises.

Dans de tels cas, les résidents vivent dans l'angoisse permanente de devoir partir pratiquement du jour au lendemain.

Il y aurait sans doute lieu de valoriser et de promouvoir les 'bonnes pratiques' observées. En Wallonie, des rencontres entre agents de concertation locale des communes adhérentes au Plan HP ont lieu régulièrement, rencontres qui constituent une occasion d'échanger ces bonnes pratiques.

4.4. Accroître les moyens des pouvoirs locaux compte tenu des réalités spécifiques, particulièrement dans l'accompagnement social et financier

En Flandre, en 2004, la Plate-forme flamande de concertation pour les intérêts des habitants (VOB) avait obtenu du Cabinet du Ministre du Logement l'engagement de 3 personnes pour le soutien et l'accompagnement des habitants permanents (informations juridiques, orientation vers des solutions de relogement, etc.). Ce financement n'a cependant pas été reconduit.

En Wallonie, la convention de partenariat signée par les communes adhérent au Plan HP stipule : *"Indépendamment du travail mené, le cas échéant, par les antennes sociales, la commune doit veiller, ou en charger l'un de ses partenaires, à assurer l'accompagnement social des résidents permanents à reloger et relogés"*. C'est normalement le CPAS qui devrait assurer cet accompagnement et qui est d'ailleurs subventionné par la Région pour le faire, de même que les AIS pour les résidents permanents relogés dans un logement qu'elles gèrent. Néanmoins certaines lacunes dans l'accompagnement social perdurent :

- certains CPAS n'assurent pas d'accompagnement post relogement et toutes les communes n'ont pas une antenne sociale susceptible de l'assumer ;
- les résidents relogés sans allocation d'installation ne sont généralement pas suivis ou estiment (parfois à tort) ne pas en avoir besoin ;
- les résidents relogés en dehors de leur commune d'origine, parfois assez loin, ne sont pas souvent accompagnés, ou le relais est passé à un service local, mais sans que l'on puisse vérifier si un suivi est effectivement assuré.

4.5. Procéder à des évaluations qualitatives du relogement

Malgré les difficultés rencontrées par le PRISO dans l'étude mentionnée plus haut, de nombreux acteurs demandent de manière urgente une étude qualitative sur les habitants qui ont été relogés (amélioration de leurs conditions de logement, mais aussi de vie en général, informations fournies sur les aides disponibles, ...). Pour la suite, il semble utile de demander la mise en place d'un suivi systématique ('monitoring') de tous ces habitants de manière précisément à pouvoir évaluer régulièrement les politiques de relogement mises en œuvre.

En Région wallonne, une première évaluation du Plan HP (Phase 1) a été réalisée pour l'année 2004. Cette évaluation a été le fruit d'un travail collectif, basé sur l'analyse des réponses aux questionnaires envoyés aux communes adhérentes, aux antennes sociales, aux agences immobilières sociales, aux partenaires du Plan HP³⁶ et aux administrations concernées³⁷. Elle s'est principalement axée sur la qualité de la mise en œuvre du Plan HP en termes de processus et d'actions menées, mais, faute du recul suffisant, ne fait qu'ébaucher son impact sur la population concernée, objectif qui sera au centre de la prochaine évaluation.

Pour les années 2005-2006, l'objectif fixé par le Gouvernement wallon pour l'évaluation des Phases 1 et 2 était de mesurer l'impact du Plan HP en termes d'amélioration de la qualité de vie et de durabilité des solutions. C'est pourquoi la méthodologie du Conseil de l'Europe mise au point dans le cadre des indicateurs de cohésion sociale a été choisie et adaptée au Plan HP, avec l'aide de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), pour élaborer un système d'évaluation

³⁶ Fonds du Logement des familles nombreuses de wallonie (FLW), Société Wallonne du Logement (SWL), FOREM, Fondation Rurale de Wallonie (FRW), association Réalisation, Téléformation, Animation (RTA) ...

³⁷ Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine (DGATLP), Commissariat Général au Tourisme (CGT), Numéro vert et Centres d'information et d'accueil du Ministère de la Région wallonne, ...

approprié. Cette évaluation, qui s'attache aux actions menées pour favoriser le relogement des résidents, s'est voulue participative, au plan local et régional. Ses résultats devraient être présentés au troisième trimestre 2007. Pour l'évaluation qualitative des relogements, vue sous l'angle des bénéficiaires, une enquête de satisfaction des personnes relogées devrait être lancée en 2008. Il conviendra d'examiner si les résultats répondent bien aux attentes des acteurs de terrain.

Ont participé à la concertation :

Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen (BMLIK)

Cellule APIC

Droit au logement différent

Le Miroir Vagabond

Mouvement Luttes Solidarités Travail (LST)

Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw Vlaams Brabant (RISO)

Samenlevingsopbouw Antwerpen

Solidarités Nouvelles Wallonie

Ville de Philippeville – Antenne sociale

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Vlaams Overleg Bewonersbelangen

Nous remercions également, pour leur relecture, leurs suggestions et/ou leurs apports:

Mme Carine Jansen, Directrice de la Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale (DIIS), Région Wallonne

M. Ronald van Paassen, Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO), Woonbeleid, Région flamande

M. Bob Van Steenbergen, Echevin des finances, des assurances, de l'aménagement du territoire et des voies piétonnes à Zemst en 2004.

4. Garantir l'accès effectif à l'énergie

INTRODUCTION

1. LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ

1.1. Les problèmes rencontrés

1.1.1. Le manque de clarté

1.1.2. Des factures aléatoires

1.1.3. Les techniques de vente agressives

1.1.4. Les services déficients des fournisseurs

1.1.5. L'existence supposée de listes noires

1.2. Les réponses des autorités

1.2.1. Un service de médiation longtemps attendu

1.2.2. Un accord pour la protection des consommateurs

1.2.3. Des initiatives régionales

1.3. Première évaluation

2. LES MARCHÉS DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ : MESURES SOCIALES FÉDÉRALES ET RÉGIONALES

2.1. Les mesures sociales fédérales

2.1.1. Le tarif social

2.2. Les mesures sociales régionales

2.2.1. Le statut de client protégé

2.2.2. Le compteur à budget

2.2.3. La fourniture minimale garantie par un limiteur de puissance

2.2.4. Et en matière de gaz ?

2.2.5. L'instance de décision de coupure du gaz et de l'électricité

2.2.6. La période hivernale d'interdiction de coupure

3. LE MARCHÉ DU MAZOUT DE CHAUFFAGE

3.1. Le fonds social mazout

3.2. L'échelonnement du paiement

4. LE RÔLE DES CPAS

5. DES FACTURES PLUS ABORDABLES ?

5.1. L'amélioration de la performance énergétique

5.1.1. Des aides adaptées

5.1.2. L'implication des propriétaires

5.1.3. La valeur exemplative des logements sociaux

5.2. Quelles actions sur les prix ?

5.2.1. *Le taux de TVA en question*

5.2.2. *Une tarification solidaire et progressive*

5.2.3. *Les groupements d'achat*

5.2.4. *Des mesures financières audacieuses*

6. FAVORISER L'AUTONOMIE : LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION STRUCTURELLE

6.1. Une logique d'aide plutôt que de sanction

6.2. Privilégier les choix durables

6.3. Pour un droit effectif à l'énergie

7. RECOMMANDATIONS POLITIQUES



Au cours des années 80, l'augmentation du nombre de coupures de gaz et d'électricité a heurté un certain nombre de travailleurs sociaux et d'acteurs associatifs. Depuis la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité en Région flamande, en 2003, des associations où des personnes pauvres se reconnaissent et des organisations actives dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, alarmées par le nombre croissant de ménages confrontés à des difficultés dans leur accès à l'énergie, militent pour un droit effectif dans ce domaine. Certaines de ces associations ont interpellé le Service en 2005, souhaitant que celui-ci se penche sur cette question urgente. Elles espéraient ainsi faire profiter les Régions wallonne et bruxelloise de l'expérience flamande et exercer une influence positive sur le travail législatif en cours dans ces deux Régions, dont les marchés du gaz et de l'électricité n'étaient pas encore libéralisés à l'époque. Le Service a donné suite à leur demande en mettant sur pied un groupe de concertation à ce sujet, qui s'est réuni huit fois depuis le mois de juin 2006. Une quinzaine de partenaires des différentes Régions - associations où les personnes pauvres se reconnaissent, organisations sociales et écologiques - en font partie.

Les marchés du gaz et de l'électricité font l'objet d'une grande partie de ce chapitre¹. La libéralisation et l'adoption, par les différentes Régions, de mesures sociales adaptées à ce nouveau contexte en ont fait un sujet central et brûlant d'actualité. Toutefois, nous avons également souhaité aborder la question de l'accès à l'énergie dans une perspective plus large, en y intégrant les mesures d'aide mises en place par les autorités fédérales, le rôle des CPAS ou encore le marché du mazout de chauffage qui fait face, lui aussi, à une explosion des prix. La façon de garantir l'accès à l'énergie fut également centrale, à travers une réflexion sur les prix de l'énergie et sur les investissements économiseurs d'énergie.

Des témoignages issus des trois Régions illustreront régulièrement les propos, en particulier la partie consacrée aux problèmes engendrés par la libéralisation².

À la demande de plusieurs participants, la concertation s'ouvrira à l'avenir à la question de l'accès à l'eau, proche à de nombreux égards de la problématique énergétique et qui suscite aujourd'hui autant d'inquiétudes.

1. La libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité

L'Union européenne a imposé aux pays membres de libéraliser leurs marchés du gaz et de l'électricité pour le 1^{er} juillet 2007 au plus tard. Des quatre activités supposées par ces marchés (la production, le transport, la distribution et la fourniture aux clients finaux), seules deux sont concernées par l'ouverture à la concurrence, soit la production et la fourniture. Une situation de quasi-monopole caractérisant la production (ou l'importation), la libéralisation concerne dans les faits avant tout la fourniture aux clients finaux, une matière régionale. En Belgique, la Région flamande a libéralisé ses marchés du gaz et de l'électricité dès le 1^{er} juillet 2003. Les Régions wallonne et bruxelloise ont, elles, ouvert leurs marchés le 1^{er} janvier 2007.

Un changement de logique radical accompagne la libéralisation. Avant celle-ci, les ménages étaient des abonnés auprès d'une même compagnie. Sauf en cas de non-paiement, ils avaient la garantie d'être fournis en énergie. La libéralisation introduit une logique contractuelle : les ménages qui quittent leur fournisseur par défaut ou ouvrent un compteur à leur nom doivent établir un contrat avec un fournisseur particulier. Qui dit contrat dit choix, mais dit aussi possibilité de résiliation, de rupture du contrat. Cette logique doit dès lors être régulée et contrôlée, car elle fragilise les clients peu rentables, ceux qui présentent un risque

¹ Le texte qui suit a été approuvé par les participants lors de la dernière rencontre de concertation, datant du 9 octobre 2007. Les éventuelles évolutions postérieures ne sont dès lors pas prises en compte dans cette contribution.

² La mission du Service étant de dénoncer des situations problématiques et d'apporter des recommandations politiques, et non d'incriminer l'un ou l'autre acteur en particulier, aucun nom d'entreprise ne figurera dans les témoignages.

financier trop important ou qui consomment trop peu. L'Union européenne a pris en compte ce risque en imposant aux Etats (et dès lors aux Régions, chez nous) des obligations sociales de service public ³.

Toutefois, si la libéralisation a encouragé les Régions à revoir leurs mesures sociales destinées à éviter les coupures de gaz et d'électricité, elle est aussi source de nombreux problèmes, qui peuvent avoir des conséquences dramatiques pour les ménages précaires.

En 2006, la Direction générale de contrôle et de médiation du SPF Economie, Classes moyennes et Energie a enregistré approximativement 2800 plaintes relatives à la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, liées surtout à des problèmes de facturation, aux techniques de vente agressives des fournisseurs et au manque de clarté des contrats. Entre le 1^{er} janvier et le début du mois de juin 2007, ce nombre s'élevait à environ 3000⁴. Cette quantité élevée donne la mesure des difficultés engendrées par la libéralisation et atteste de la nécessité de mettre en place au plus vite un service spécialisé dans le traitement de ces plaintes, qui manque encore à ce jour.

Les problèmes dénoncés ne sont pour la plupart pas spécifiques aux personnes vivant dans la pauvreté. Toutefois, ils peuvent avoir des conséquences nettement plus dramatiques pour ces dernières. Par ailleurs, ces personnes sont souvent plus vulnérables à certains changements ou à des pratiques commerciales douteuses. Les participants à la concertation 'énergie' témoignent ainsi d'un certain nombre de faiblesses ou dysfonctionnements de la libéralisation.

1.1. Les problèmes rencontrés

Dès 2005, la ministre fédérale compétente en matière de protection des consommateurs s'est penchée sur ces difficultés et a tenté de canaliser les effets pervers de la libéralisation en concluant un accord avec les fournisseurs. Les Régions, dans les limites de leurs compétences, participent également à l'effort en finançant des initiatives d'information ou à travers leur législation. La réalité du terrain montre cependant que ce travail doit se poursuivre et s'approfondir pour répondre efficacement aux défis introduits par la libéralisation.

1.1.1. Le manque de clarté

Le marché libéralisé de l'énergie se caractérise par une grande confusion due notamment aux changements et à la multiplication des acteurs du marché, aux nouvelles démarches à entreprendre (choix d'un fournisseur, procédures en cas de déménagement), aux problèmes dans la transmission des données entre les nouveaux acteurs du marché, au manque de standardisation des informations communiquées par les fournisseurs, aux changements législatifs en matière de mesures sociales.

L'Agence Immobilière Sociale (AIS) Nord Luxembourg, qui gère une série de compteurs électriques "partagés" a été confrontée à plusieurs reprises à des fournisseurs qui ont abusivement fait signer des contrats aux locataires non titulaires des compteurs. Dans trois cas différents, les fournisseurs ont demandé et obtenu le transfert.

Les factures ne sont dès lors plus arrivées auprès de l'AIS mais auprès des locataires. Les différents contacts que l'AIS a pu prendre avec leur fournisseur pour contester la validité du transfert sont restés lettres mortes, malgré l'utilisation de recommandés et malgré les plaintes adressées à la Direction générale de contrôle et de médiation. (Témoignage d'un participant)

³ Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a réalisé un état des lieux des mesures sociales et socio-environnementales adoptées par l'Etat fédéral et les Régions belges, en particulier dans le contexte de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité. Cet état des lieux peut être consulté sur le site du Service : <http://www.luttepauvrete.be>.

⁴ Ces chiffres, non-officiels, nous ont été aimablement communiqués par la Direction générale de contrôle et de médiation du SPF Economie, Classes moyennes et Energie.

a. L'information sur la libéralisation et les mesures sociales

Plusieurs mois après le passage au marché libéralisé en Régions wallonne et bruxelloise et plusieurs années après cette transition en Région flamande, de nombreux ménages ne se sentent pas concernés par ce changement, ne le réalisent ou ne le comprennent pas. L'information doit dès lors se poursuivre, dans un langage clair et via des canaux adaptés, afin d'être accessible à tous. Par ailleurs, les personnes qui vivent dans la pauvreté sont souvent confrontées à des réalités particulières : compteur à budget et/ou limiteur de puissance en particulier. Ces personnes ont dès lors des préoccupations spécifiques sur le fonctionnement du compteur à budget, sur le tarif qui leur est appliqué et sur les frais de (dé)placement d'un tel compteur ou d'un limiteur de puissance, spécialement en cas de déménagement. Elles s'interrogent également sur leurs possibilités de choisir un nouveau fournisseur lorsqu'elles sont sous un des ces systèmes ou sont endettées auprès d'un précédent fournisseur (ou la société de distribution de la période précédant la libéralisation), par exemple, ou encore sur les frais de raccordement après une coupure⁵. Les informations concernant ces questions spécifiques sont très difficiles à obtenir et ne font l'objet que de trop rares et imprécises campagnes.

Dans ce contexte, la formation de travailleurs sociaux spécialisés dans le secteur de l'énergie apparaît fondamentale. Il est en effet essentiel que les personnes en situation de précarité puissent trouver des interlocuteurs capables de leur expliquer les changements introduits par la libéralisation dans un langage clair et de répondre à leurs questions spécifiques liés aux mesures sociales ou à un choix d'un fournisseur. Vu la complexité de la matière, il importe de favoriser le travail en réseau et la création de services de deuxième ligne, auquel les travailleurs sociaux puissent faire appel en cas de questions ou de difficultés.

Par ailleurs, pour plus de clarté, les tarifs appliqués par les gestionnaires de réseau de distribution pour des travaux qui concernent l'accès de particuliers au réseau devraient être encadrés par les Régions ou par la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) et faire l'objet d'une diffusion.

*Le gestionnaire de réseau de distribution vint placer un compteur à budget chez X, d'Alost. Le technicien installa le compteur et ne donna aucune explication. "Le Week-end est arrivé et soudain il n'y eut plus d'électricité. J'ai appelé au numéro inscrit sur le compteur à budget. Quelqu'un de chez le gestionnaire est venu. Comme il ne s'agissait pas d'un défaut technique du compteur, cela nous a coûté 69 euro. Je n'avais tout simplement pas reçu d'explication. J'ignorais qu'il me fallait charger la carte."*⁶

b. Les prix, contrats et factures

Les participants à la concertation dénoncent le manque de clarté des informations communiquées par les fournisseurs, à travers leurs vendeurs, leurs sites, leurs publicités.

En premier lieu, la volatilité des prix, leur indexation éventuelle et la démultiplication des composantes tarifaires (coût de l'énergie, transport, distribution, taxes et contributions), complexifient la compréhension des prix et des factures et rendent difficiles toute comparaison et tout contrôle. Les publicités profitent elles-mêmes de cette confusion. Les réductions annoncées ne s'appliquent en effet qu'à la partie du tarif dépendant des fournisseurs et non au prix total. Si cela leur semble logique, cela ne l'est guère pour les clients. Par ailleurs, les fiches tarifaires des fournisseurs donnent rarement le prix total par kWh, ce qui augmenterait pourtant leur lisibilité.

En deuxième lieu, les fournisseurs proposent le plus souvent plusieurs types de contrats : à coûts fixes ou à coûts variables, c'est-à-dire dont le prix est indexé durant la durée du contrat. Cette information n'apparaît pas toujours clairement sur la formule tarifaire. Elle n'est, par ailleurs, pas souvent explicitée sur la fiche elle-même. La différence entre tarifs fixes et tarifs variables est

⁵ Un gestionnaire de réseau en Flandre demande jusqu'à 836 euros pour un raccordement à la suite d'une coupure.

⁶ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006). *Bundeling ervaringen energieproblemen*. Document non publié, p. 25.

pourtant une nouveauté importante introduite par la libéralisation, qui mériterait d'être clarifiée. En effet, le manque de clarté, tant au niveau des prix qu'au niveau des formules contractuelles peut être à l'origine de douloureuses désillusions au moment de recevoir les factures.

Enfin, les lettres ou documents qui accompagnent les factures, notamment lors des procédures en cas de défaut de paiement, sont généralement adressés dans un langage administratif peu clair et peu engageant. Ici encore, le manque de clarté peut avoir des conséquences très problématiques lorsque certains clients ne comprennent pas ce qui les attend ou ce qu'on attend d'eux.

1.1.2. Des factures aléatoires

Les participants à la concertation témoignent de nombreux problèmes de facturation : acomptes mal évalués, factures qui se font attendre pendant plusieurs mois, arrivent de façon irrégulière ou sont réclamées deux fois, réception de factures de plusieurs fournisseurs pour la même période, fautes de facturation. Des erreurs administratives dans la transmission de données au moment de changer de fournisseur sont à l'origine d'un certain nombre de ces problèmes. Toutefois, il ne s'agit pas exclusivement d'une maladie de jeunesse de la libéralisation puisque ces situations continuent à se produire en Région flamande, après plusieurs années d'expérience. D'après la Direction générale de contrôle et médiation, les problèmes de facturation constituent 90 % des plaintes qu'elle reçoit.

Or, la plupart de ces problèmes ne sont pas anodins, car ils favorisent l'accumulation de dettes. Ce genre d'erreur peut faire basculer des ménages pour qui chaque euro est compté.

Monsieur R. d'Anvers est passé chez nouveau fournisseur. Il a attendu 7 mois avant de voir arriver sa première facture! Le fournisseur lui a expliqué que leurs ordinateurs n'étaient pas en ordre.⁷

Monsieur M de Mons prend un contrat de fourniture d'électricité auprès d'un fournisseur. Il transmet toutes les données en sa possession auprès de son nouveau fournisseur. Sachant qu'il paie des factures mensuelles d'environ 90 euros auprès de son ancien fournisseur, et qu'on lui annonce une réduction d'environ 30%, il est très étonné de constater que sa première facture est d'à peine 8 euros. Il écrit à plusieurs reprises à son fournisseur pour demander un réajustement de ses factures mensuelles sans le moindre succès. En fin d'année, après le relevé du compteur, une facture de près de 500 euros lui est adressée. (Témoignage d'un participant)

1.1.3. Les techniques de vente agressives

Les agents des fournisseurs ont pour mission de vendre des contrats. Pour ce faire, certains n'hésitent parfois pas à tromper les gens ou à mal les informer sur les conséquences de leur choix. Des personnes se retrouvent engagées sans même s'en rendre compte et sans l'avoir ni voulu ni demandé. Certaines se retrouvent ainsi avec plusieurs contrats et se voient contraintes de payer des dédommagements. Ou encore, en cas de changement de fournisseur, doivent-elles parfois payer des sommes considérables : facture finale du fournisseur précédant incluant des coûts administratifs liés à la résiliation du contrat, à laquelle s'ajoute la facture du nouveau fournisseur et les avances qu'il peut demander comme garantie. Les personnes peu instruites ou de langue étrangère sont plus facilement encore victimes de ces pratiques pas toujours honnêtes.

⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.14.

Madame C, du Hainaut Occidental, habite un logement social. Elle reçoit, en 2007, la visite d'une personne se présentant "pour le gaz et l'électricité" ... Mme C. pense avoir un problème technique et laisse entrer son interlocuteur. En fait il s'agissait d'un vendeur d'un fournisseur. Mme C le prie alors de sortir. (Témoignage d'un participant)

Dans un supermarché de Mol, un fournisseur distribue gratuitement des jeux à gratter pour vendre des contrats. Les vendeurs se trouvent dans le magasin même. Ils sont très agressifs et poursuivent les gens. Ce sont des vendeurs indépendants.⁸

Tel fournisseur demande parfois jusqu'à 500 euros de garantie, pour fournir à nouveau un ménage qui a été coupé. Cela arrive aussi lorsqu'il soupçonne qu'il a affaire à un mauvais payeur.⁹

1.1.4. Les services déficients des fournisseurs

Confrontés à des questions ou des plaintes, les clients font face à un service clientèle très imparfait.

D'une part, la plupart des relations avec les fournisseurs se font aujourd'hui par téléphone. En effet, à l'exception de leur siège en Belgique, les fournisseurs ne proposent généralement pas de bureaux accessibles au public. Pour régler un contentieux en face à face, le client peut avoir à traverser l'ensemble de la Belgique. Il privilégiera donc souvent le téléphone ou le courrier ou, s'il en dispose, le fax ou le mail. Or, d'après les témoignages, les services clientèle de certains fournisseurs ne prennent pas toujours la peine de répondre aux lettres qui leur sont envoyées. De leur côté, les appels téléphoniques sont traités via un call-center. Le client n'a pas la possibilité de s'adresser à un employé qui s'occupe de son dossier dans la durée. Dès lors, aucun suivi n'est possible. Les clients reçoivent des réponses variées et parfois contradictoires lors de leurs appels successifs. Enfin, les employés de ces call-center semblent surtout préparés à répondre à des questions générales plutôt qu'aux questions spécifiques que posent certains dossiers problématiques.

Outre que ces démarches ont souvent un coût pour les clients - frais de téléphone, postaux ou de transport - ces errements administratifs empêchent la résolution rapide de certains contentieux et entraînent éventuellement (l'aggravation de) l'endettement. Or les clients n'ont parfois aucune responsabilité dans l'émergence des problèmes pour lesquels ils tentent de joindre leur fournisseur, lorsqu'il s'agit, notamment, de problèmes de facturation déjà évoqués.

Enfin, les participants à la concertation dénoncent le manque de bienveillance de certains de leurs interlocuteurs quand ils les interpellent pour des difficultés de paiement.

1.1.5. L'existence supposée de listes noires

Bien que les listes noires soient interdites par la loi, des informations sur les clients circulent de facto. Les fournisseurs se donnent alors le droit de refuser certains clients en raison des risques qu'ils représentent, en Région flamande, ou leur imposent des garanties très élevées, dans les trois Régions.¹⁰

Monsieur et Madame V, de la province du Hainaut, sont en procédure de règlement collectif de dettes et ont un compteur à budget. En janvier 2007, ils introduisent une demande de raccordement auprès d'un fournisseur, pensant qu'ils allaient pouvoir

⁸ Ibidem, p.7.

⁹ Ibidem, p.10.

¹⁰ En Région flamande, un fournisseur peut refuser de fournir un client. Ce n'est pas censé être le cas en Régions bruxelloise et wallonne, où les fournisseurs sont obligés de faire offre à qui leur demande, à l'exception des clients qui n'ont pas réglé leurs dettes envers eux. Ils peuvent par contre demander des garanties financières élevées. Dans la pratique, certains clients sont refusés de fait. Ils ignorent souvent qu'ils ne peuvent l'être, ne savent pas où porter plainte ou n'ont pas de preuve écrite de ce refus.

bénéficier du tarif attractif proposé par le vendeur dans l'enceinte du Carrefour. Malheureusement, ils n'ont pas pu, pour des raisons 'techniques' devenir client chez ce fournisseur. C'est en tout cas le motif invoqué par ce dernier... (Témoignage d'un participant)

1.2. Les réponses des autorités

Face à ces maladies de la libéralisation – qu'elles soient de jeunesse ou non –, les participants à la concertation demandent une réponse conséquente des autorités, seules à même d'apporter de l'ordre dans la relative cacophonie qui règne actuellement dans les marchés libéralisés du gaz et de l'électricité. A ce jour, les autorités tentent d'apporter des réponses, mais celles-ci apparaissent encore insuffisantes.

1.2.1. Un service de médiation longtemps attendu

Un service de médiation en matière d'énergie a été annoncé dès 1999 par la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité. Après huit années, de nombreuses péripéties et la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité des trois Régions, un projet de loi créant ce service sous d'autres modalités a passé en février dernier le cap de l'adoption à la Chambre¹¹. Les participants à la concertation saluent qu'un accord entre les Régions et les autorités fédérales permettent aux citoyens de s'adresser à un guichet unique, traitant les plaintes relevant tant des compétences régionales que fédérales. Ils regrettent néanmoins le peu d'empressement à mettre en place ce service dont le nombre de plaintes aujourd'hui déposées à la Direction générale contrôle et médiation montre l'absolue nécessité. Ils demandent dès lors l'adoption, le plus rapidement possible, des arrêtés d'exécution nécessaires à sa mise en œuvre effective. L'absence de ce service, alors que l'ensemble des marchés belges du gaz et de l'électricité est aujourd'hui libéralisé, et ce depuis plus de quatre ans en ce qui concerne la Région flamande, est tout à fait inacceptable.

D'après le CPAS de Laakdal, "la libéralisation engendre des tas de problèmes. Chaque semaine, nous recevons de nouveau dossiers. Où reste le service de médiation? Où les ménages peuvent-ils adresser leurs plaintes? Une chose est sûre: la libéralisation n'est pas un pas en avant, c'est un pas en arrière".¹²

1.2.2. Un accord pour la protection des consommateurs

Sous la précédente législature, la ministre de la Protection de la consommation a conclu, avec les fournisseurs de gaz et d'électricité, un accord destiné à encadrer la transparence des tarifs, les techniques de vente, le passage d'un fournisseur à un autre (notamment, le montant des indemnités de résiliation) et le traitement des plaintes. Cet accord, signé en 2005, a été revu en mars 2006 avec des exigences plus strictes. Les participants à la concertation constatent que cet accord est imparfaitement suivi d'effets et souhaitent que les mesures qu'il prévoit soient transposées dans un cadre véritablement juridiquement contraignant.

1.2.3. Des initiatives régionales

Les Régions ne sont pas compétentes, à strictement parler, en matière de protection des consommateurs. Toutefois, organisant elles-mêmes leurs propres marchés du gaz et de l'électricité, elles disposent de certains moyens d'action. Elles déterminent notamment les éléments qui doivent obligatoirement figurer sur une facture. En Région de Bruxelles-Capitale, les autorités ont décidé d'imposer aux fournisseurs une durée minimale des contrats de trois ans, afin d'assurer une certaine sécurité aux clients.

¹¹ Loi du 16 mars 2007 modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport des produits gazeux et autres par canalisations et la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *Moniteur Belge*, 26 mars 2007.

¹² Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.26.

Par ailleurs, les Régions sont responsables de l'information sur la libéralisation de leurs marchés du gaz et de l'électricité et des mesures sociales qu'elles mettent en place. Les Régions financent ainsi des projets d'informations destinés en particulier aux publics précaires ou aux personnes amenées à travailler avec eux. Ces bonnes initiatives doivent recevoir les moyens nécessaires pour répondre aux mieux aux besoins et attentes qui viennent du terrain.

1.3. Première évaluation

La libéralisation a certainement un impact positif pour certains clients et pour certains acteurs du marché. Toutefois, elle est loin d'apporter à tous la diminution de prix escomptée par l'introduction de la concurrence. La suppression de la péréquation¹³ en est pour une part responsable ainsi que la quasi-inexistence de concurrence au niveau de la production. Le choix d'un fournisseur pas toujours le plus adapté ou la quasi-absence de choix, comme à Bruxelles, l'expliquent également.

Pour obtenir les prix les plus intéressants possibles et s'assurer une place sur le marché, les fournisseurs tentent au maximum de réduire leurs frais. Les consommateurs le paient par des services aux clients qui laissent, de manière générale, à désirer. Les consommateurs faibles sont particulièrement fragilisés par la nouvelle logique de marché. En effet, les fournisseurs commerciaux ont certes des obligations de service public, mais ont une mission et une logique de fonctionnement autres que celles d'un service public. Ils se montrent moins disposés que les précédentes sociétés de distribution à trouver des arrangements pour le paiement des arriérés. Ils mettent plus vite en place les procédures prévues en cas de défaut de paiement.

La libéralisation est également incontestablement à l'origine d'une complexification des marchés du gaz et de l'électricité.

La libéralisation devrait donner lieu à une évaluation critique, au regard des objectifs qu'elle est censée poursuivre. Des représentants de l'ensemble des acteurs concernés, dont les clients résidentiels en particulier en situation de précarité, devraient utilement être associés à cette évaluation.

2. Les marchés du gaz et de l'électricité : mesures sociales fédérales et régionales

2.1. Les mesures sociales fédérales

2.1.1. Le tarif social

Un tarif social pour le gaz et pour l'électricité est accordé aux bénéficiaires de certaines allocations sociales. A ce jour, pour y prétendre, les personnes concernées doivent transmettre annuellement une attestation à leur fournisseur. De ce fait, de nombreux ménages passent à côté de leur droit. Une enquête réalisée par le projet "Energie et Pauvreté" de l'association Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie montre en effet que 40 % des ayants-droit au tarif social n'y ont de facto pas accès, soit qu'ils ignorent leur droit (49 %) soit qu'ils ne sachent pas comment adresser leur demande (16 %).¹⁴

En outre, depuis la libéralisation des marchés flamands du gaz et de l'électricité, le tarif social était devenu un tarif élevé par rapport à de nombreuses autres propositions tarifaires sur le marché. La méthode de calcul n'avait en effet pas été adaptée au contexte de la libéralisation.

¹³ La péréquation est un partage des frais de distribution entre l'ensemble des consommateurs, quel que soit le lieu de leur habitation. Aujourd'hui, un habitant d'Arlon a des frais de distribution largement supérieurs à ceux d'un habitant de Wavre.

¹⁴ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2007). *Bevraging sociaal tarief – beschermde klant energie*. Document non publié, pp.18-19.

Pour ces deux raisons, les participants à la concertation y plaident depuis le début pour l'automatisation de l'octroi du tarif social et pour le renouvellement de la méthode de calcul de celui-ci afin d'en faire le tarif le plus bas du marché. Ils se sont donc réjouis à l'annonce, lors du conclave budgétaire de Louvain des 16, 17 et 18 mars 2007, de la décision du gouvernement de réaliser ces deux mesures. Ils restent cependant vigilants jusqu'à leur mise en œuvre effective. Deux arrêtés ministériels ont été adoptés le 30 mars 2007, fixant la méthode de calcul du tarif social en gaz et en électricité.¹⁵ L'application automatique de ces prix maximaux sociaux est quant à elle consacrée par la loi-programme du 27 avril 2007.¹⁶

Reste toutefois une critique récurrente à l'égard du tarif social : seuls peuvent y prétendre une série d'allocataires, alors que de nombreux autres ménages, à revenu égal et confrontés aux mêmes difficultés de paiement de leurs factures, sont exclus de son bénéfice. A titre d'exemple, d'après l'enquête susmentionnée du projet "Energie et Pauvreté", 64 % des personnes qui bénéficient d'un plan de paiement pour leurs arriérés de gaz ou d'électricité n'ont pas droit au tarif social; 12 % seulement y ont droit et en font effectivement usage.¹⁷ Face à cette situation, les participants à la concertation demandent que les conditions d'octroi du tarif social soient revues de manière à prendre en compte l'état de besoin réel des personnes plutôt que leur statut social. Cet état de besoin pourrait être déterminé par une enquête sociale réalisée par le CPAS mais aussi être reconnu selon des critères prenant en compte d'une part les revenus dont dispose le ménage et d'autre part la composition de famille et l'état du logement.

*"Je n'ai jamais introduit mon attestation pour le tarif social. Je ne comprenais pas à quoi cela servait. Je lis difficilement."*¹⁸

2.2. Les mesures sociales régionales

Depuis les années 80, et surtout récemment, dans le cadre de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, les Régions se sont dotées de mécanismes et procédures destinés à prévenir les coupures de gaz et d'électricité. Les mesures sont organisées de façon spécifique dans chaque Région, avec, toutefois, des points communs entre elles. Les principaux mécanismes destinés à protéger les consommateurs sont le compteur à budget, le limiteur de puissance, l'instance de décision de coupure, le statut de client protégé et la période hivernale d'interdiction de coupure.

2.2.1. Le statut de client protégé

Les trois Régions ont adopté un statut de client protégé. Les critères retenus sont à peu de choses près les mêmes quelle que soit la Région. Ce statut s'applique aux bénéficiaires du tarif social, tout en s'élargissant aux ménages en médiation ou règlement collectif de dettes auprès d'un organisme reconnu qui peuvent en fournir la preuve. Le statut donne droit à une série d'avantages par rapport aux autres clients en cas de difficultés de paiement. En Régions wallonne et flamande, qui ont adopté des mesures sociales proches (compteur à budget¹⁹, instance de décision de coupure), les effets du statut sont toutefois fort différents. En Région wallonne, où le niveau général de protection des clients est relativement faible, l'octroi du statut a des effets substantiels. Les clients protégés le sont en effet sensiblement plus que les autres. En Région flamande, où tous les clients bénéficient d'un niveau de protection plus élevé, la différence entre clients protégés et non protégés est moins conséquente et a essentiellement trait à une série de facilités. Ainsi que pour le tarif social, les participants à la concertation demandent une approche proactive des droits des personnes, afin qu'aucun bénéficiaire potentiel n'en soit exclu.

¹⁵ 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, *Moniteur belge*, 19 juin 2007. 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, *Moniteur belge*, 6 juillet 2007.

¹⁶ Loi-programme du 27 avril 2007, *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

¹⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2007), op. cit., p.36.

¹⁸ Ibidem, p. 63.

¹⁹ En Région flamande, le compteur à budget est toujours couplé à un limiteur de puissance. En Région wallonne, il ne l'est que pour les clients protégés.

La question de la pertinence de cette distinction entre clients protégés et non protégés s'est posée au sein de la concertation. Certains estiment en effet que tous les clients devraient pouvoir bénéficier d'une protection maximale, ce d'autant plus que les critères actuels d'octroi du statut tiennent davantage compte d'une catégorisation sociale que de l'état de besoin des personnes. De nombreuses personnes à faibles revenus (chômeurs, travailleurs pauvres...) sont donc exclues de son bénéfice. D'autres participants, majoritaires, trouvent cette distinction protégés / non protégés nécessaires pour cibler correctement les aides. Tous sont cependant d'accord, dans la situation actuelle, sur la nécessité de tenir compte de l'état de besoin réel des personnes. En Région de Bruxelles-Capitale, le législateur a pris cette nécessité en compte.²⁰ Les clients peuvent adresser à BRUGEL, le régulateur bruxellois, une demande d'octroi du statut sur ces bases. Les autres Régions pourraient utilement s'inspirer de cette disposition.

A Comines, le CPAS tente vainement d'obtenir la reconnaissance par le gestionnaire de réseau de distribution du statut de client protégé aux personnes en guidance budgétaire ou en médiation de dettes. Les attestations ont été envoyées à plusieurs reprises, donnant lieu à des réponses différentes. Le régulateur du marché wallon, informé, a transmis un nouveau formulaire, du même type que les précédents, à envoyer au gestionnaire de réseau de distribution. Les démarches ont été effectuées quatre fois. Certaines personnes ont en définitive été reconnues, d'autres toujours pas. (Témoignage d'un participant)

2.2.2. Le compteur à budget

Le compteur à budget est un système de prépaiement des consommations d'électricité et, à l'avenir, du gaz. Le ménage sous compteur à budget doit placer de l'argent sur une carte pour pouvoir avoir accès au courant. Lorsque le montant de la carte est épuisé, le ménage doit recharger sa carte pour avoir un usage normal de l'électricité. Le compteur à budget est légalement prévu en Région flamande et en Région wallonne, mais pas en Région de Bruxelles-Capitale. En Région flamande, le compteur est systématiquement couplé à un limiteur de puissance²¹. En Région wallonne, ce n'est le cas que pour les clients protégés.²² En 2006, 9.504 compteurs à budget ont été placés chez des clients en Région flamande et 25.405 ménages étaient alimentés en électricité via ce système au 31 décembre 2006 (compteurs à budget placés avant 2006 et en 2006). En Région wallonne, 42.450 compteurs à budget étaient installés au 31 décembre 2006, dont 10.358 ont été placés au cours de cette dernière année.²³

a. Ses avantages

Le compteur à budget permet à un ménage d'être fourni en électricité (ou en gaz, lorsque le compteur sera opérationnel) même si celui-ci a contracté des dettes à l'égard de son fournisseur avant le placement²⁴. L'accès à l'énergie de ce ménage est donc dissocié de l'apurement des dettes antérieures. Le compteur à budget permet par ailleurs d'éviter l'accumulation des dettes d'énergie²⁵. Lorsque la carte est chargée, il permet en outre au ménage de bénéficier d'une puissance électrique normale. Pour

²⁰ Ordonnance du 14 décembre 2006 modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1er avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique, *Moniteur Belge*, 9 janvier 2007.

²¹ La commission locale d'avis (de coupure) flamande (LAC) peut toutefois décider de retirer le limiteur de puissance. Reste alors un compteur à budget nu, à recharger pour pouvoir bénéficier de courant et éviter l'auto-coupure.

²² Leur limiteur de puissance peut également être désactivé sur décision de la commission locale d'avis de coupure (CLAC).

²³ Pour les chiffres en Région flamande : VREG (2007). *Statistieken 2006 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaardienstverplichtingen*. <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf>. (29-10-2007).

Pour les chiffres en Région wallonne: CWaPE (2007). *Rapport annuel 2006 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*. <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=9011>. (29-10-2007).

Une synthèse des données chiffrées sur les problèmes sociaux en matière d'énergie est disponible sur le site du Service: http://www.luttepauvrete.be/chiffres_energie.htm.

²⁴ Ceci est aussi vrai en cas de placement d'un limiteur de puissance, dont nous parlerons après.

²⁵ Lorsque le compteur à budget est couplé à un limiteur de puissance, l'utilisateur peut toutefois contracter des dettes liées à la fourniture minimale garantie (cf. infra). Lors du rechargement de la carte, un pourcentage maximum (20% en Région wallonne, 35% en Région flamande) du montant placé est consacré à l'apurement de cette dette.

les partisans du compteur à budget, celui-ci présente un dernier avantage : il responsabilise le client qui peut mieux contrôler sa consommation. Il incite donc à l'économie d'énergie. Le compteur à budget est alors considéré comme un outil de responsabilisation et d'éducation.

b. Ses inconvénients

Le compteur à budget pose cependant des problèmes. Les premiers se situent au niveau des principes. D'une part, le ménage sous compteur à budget consomme non pas en fonction de ses besoins, mais en fonction de ses moyens. Or, dans nos sociétés modernes, l'électricité est un bien de première nécessité, indispensable à la dignité humaine. De cette dignité, le compteur à budget tient très peu compte. D'autre part, le compteur à budget situe le problème au niveau de l'individu, alors que le fond du problème – la pauvreté qui empêche un nombre croissant de ménages de faire face à leurs besoins primaires – est collectif et politique.

D'autres inconvénients sont plus pratiques. Les deux plus importants sont sans doute le manque de points de rechargement et le coût du rechargement. Aujourd'hui, tant en Région wallonne que flamande, le nombre de lieux de rechargement est inférieur à celui prévu par la législation. Pour recharger leur carte, les usagers doivent dès lors parfois parcourir de longues distances, qui occasionnent autant de frais supplémentaires. Selon le mode de rechargement, celui-ci peut par ailleurs avoir un coût. Ce dernier peut représenter un poids important sur le budget des ménages précaires qui rechargent leur carte d'autant plus souvent que leurs moyens sont limités. Ces difficultés pourraient être résolues par un système de type Proton, qui permettrait un rechargement gratuit en tous lieux. La Région wallonne se penche actuellement sur cette question. Les deux Régions qui prévoient le système de cartes de prépaiement pourraient avoir avantage à collaborer à la mise en place de ce système.

Le compteur à budget ne permet en outre pas l'étalement des dépenses sur l'ensemble de l'année, comme c'est le cas pour les ménages qui paient des factures mensuelles fixes. Les personnes qui se chauffent à l'électricité ont ainsi des frais beaucoup plus importants durant l'hiver. Il en sera de même à l'avenir pour les personnes qui se chauffent au gaz.

Une dernière critique est plus politique : le compteur à budget masque la réalité des faits. Les Régions flamande et wallonne l'ont salué comme marquant la fin de toute coupure. Or, si peu de gens voient leur accès au réseau réellement interdit, nombreux sont ceux qui n'ont pas toujours les moyens de recharger leur carte et se trouvent de facto sans électricité. Ces personnes ne se retrouvent pourtant pas dans les statistiques annuelles sur les coupures.²⁶

*Madame M., de Gand, a passé Noël sans courant. Son compteur à budget était à zéro et elle n'avait pas de quoi le recharger.*²⁷

2.2.3. La fourniture minimale garantie par un limiteur de puissance

Dans les trois Régions, le dispositif du limiteur de puissance électrique existe. Comme son nom l'indique, il limite le wattage disponible simultanément dans l'habitation. En cas de dépassement, les plombs sautent. En Régions wallonne et bruxelloise, il est limité à 6 ampères²⁸. Vivre avec 6 ampères permet d'utiliser un petit poste de cuisson en gardant l'éclairage ou en regardant la télévision, guère plus. Les 6 ampères ne permettent généralement pas l'utilisation d'une machine à laver, d'un chauffage électrique ou d'un grand aspirateur.²⁹ En Région flamande, la puissance a récemment été augmentée pour atteindre 10

²⁶ En Région flamande, le nombre de compteurs à budget nus, c'est-à-dire dont le limiteur de puissance a été désactivé, entrera normalement dans les statistiques dès 2008. Voir : Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de sociale openbaardienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt. Ce projet d'arrêté a été approuvé par le gouvernement flamand le 25 mai 2007, en vue d'une demande d'avis au Conseil d'Etat.

²⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.44.

²⁸ Six ampères équivalent approximativement 1300-1400 Watts (6x220V ou 6x230V).

²⁹ Tous les appareils d'une même catégorie ne consomment pas la même quantité d'électricité. Certains, avec 6 ampères, pourront donc par exemple faire une lessive à froid, tandis que d'autres ne pourront pas. Cependant, les appareils électriques dont disposent les ménages précaires sont rarement les plus économes en énergie.

ampères. En Région de Bruxelles-Capitale, 9.472 limiteurs de puissance étaient activés au 31 décembre 2006. Toutefois, le paysage est très changeant, puisqu'au cours de cette année 2006, 14.641 limiteurs ont été enlevés et 14.741 placés.³⁰

Cette fourniture minimale n'est cependant pas gratuite. Elle n'est par ailleurs pas garantie à tous. Si tous les clients en défaut récurrent de paiement bénéficient de cette protection en Régions flamande et bruxelloise, celle-ci ne s'applique qu'aux clients protégés en Région wallonne. En ce qui concerne le gaz, aucun système comparable n'est techniquement envisageable.

2.2.4. Et en matière de gaz ?

En l'absence actuelle de compteurs à budget pour le gaz et tenant compte de l'impossibilité technique d'imaginer un limiteur de puissance en gaz, la protection des clients en gaz est assurément beaucoup plus délicate à assurer. Si les Régions flamande et bruxelloise garantissent la comparution devant une instance³¹ qui décide ou non de la coupure, la Région wallonne ne prévoit ce dispositif que pour les clients protégés. 95 % des clients wallons en difficulté de paiement de gaz peuvent ainsi être légalement coupés après avoir reçu une mise en demeure sans être entendus, s'ils ne proposent pas de solution de paiement ou ne la respectent pas. Cette décision récente de ne plus convoquer les clients non protégés devant l'instance de décision de coupure est justifiée par la trop grande affluence de dossiers, qui ne permet pas aux Commission locales d'avis de coupure (CLAC) de bien faire leur travail. Aux yeux des participants à la concertation, ce problème doit absolument être résolu autrement, puisque la solution mise en œuvre consiste exclusivement à masquer les symptômes sans résoudre le problème de fond, à savoir l'incapacité d'un nombre croissant de ménages à faire face à leurs factures de gaz. Ainsi, au 31 décembre 2006, 823 ménages étaient privés d'accès au gaz en Région flamande et 5.574 en Région wallonne. Aucun chiffre n'est disponible à ce sujet pour la Région bruxelloise.³²

En Région wallonne, un gestionnaire de réseau de distribution est venu couper le gaz de tout un immeuble à appartements chauffé au moyen d'une chaudière collective au gaz (et donc équipé d'un seul compteur gaz). Le propriétaire, qui touche des loyers 'charges comprises', n'avait pas honoré ses factures de gaz. Les locataires, mal informés, n'ont pas eu l'occasion de saisir le juge de paix en référé. (Témoignage d'un participant)

2.2.5. L'instance de décision de coupure du gaz et de l'électricité

Les Régions wallonne et flamande disposent d'une Commission locale d'avis (de coupure) qui, dans la mesure où elle possède le dernier mot, est en fait une instance de décision. Celle-ci est censée intervenir préalablement à toute coupure et ainsi éviter toute décision de coupure unilatérale. Or, tant en Région flamande que wallonne, des témoignages montrent que certains ménages voient leur fourniture coupée sans convocation et comparution préalable à la (C)LAC³³. Rappelons toutefois qu'en Région wallonne, l'absence de CLAC ou de toute autre instance de décision pour la très grande majorité des clients en défaut de paiement est le principal problème. Ceux-ci peuvent être coupés sans aucune possibilité de se faire entendre, sans qu'aucune solution ne leur soit proposée.

Tant en Région wallonne que flamande, la 'mauvaise volonté manifeste' est un motif de décision de coupure à la (C)LAC. Or l'absence à la réunion de la (C)LAC est trop vite considérée comme étant un signe de cette mauvaise volonté. Pourtant, les motifs de l'absence sont souvent d'une autre nature. D'une part, les ménages convoqués sont généralement très peu informés

³⁰ Sibelga (2007). *Rapport annuel 2006*. http://www.sibelga.be/attachments_Fr/Sibelga_RA_06_FR.pdf. (29-10-2007).

³¹ Voir infra : "L'instance de décision de coupure".

³² VREG (2007). *Statistieken 2006 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbaardienstverplichtingen*. <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf>. (29-10-2007).

CWaPE (2007). *Rapport annuel 2006 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux*. <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=9011>. (29-10-2007).

³³ LAC : Lokaal AdviesCommissie, la commission d'avis en Région flamande.

sur ce qu'est la (C)LAC. D'autre part, les invitations envoyées ne sont pas toujours claires et sont rarement engageantes. Enfin, certains ressentent la (C)LAC comme un tribunal où ils seraient condamnés d'avance. La (C)LAC apparaît dès lors comme mystérieuse et inquiétante. Les participants au groupe de concertation demandent qu'une absence à la (C)LAC ne soit pas considérée comme un motif suffisant pour la coupure. Ils demandent qu'une visite sociale et informative soit menée chez ces clients par des travailleurs sociaux afin que ceux-ci aient une vue sur la réalité sociale de ces ménages, puissent leur expliquer le rôle et le fonctionnement de la (C)LAC et les préparer à y comparaître. La (C)LAC ne devrait pouvoir se réunir que quand cette visite a effectivement eu lieu. Si une rencontre s'avère impossible, aucune décision ne devrait pouvoir être prise sans avoir l'assurance que tous les moyens ont été mis en œuvre pour rencontrer les ménages en question. Les tentatives pour joindre ces ménages doivent être multiples afin d'éviter qu'une absence, une incompréhension, ou encore une réticence par rapport à une démarche pouvant paraître inquiétante soient perçues comme l'expression d'un refus.

La 'mauvaise volonté manifeste' n'inclut pas, en théorie, le manque de moyens pour faire face aux dépenses d'énergie. Dans la pratique, les ménages cités à comparaître n'ont généralement d'autre choix que d'accepter le plan de paiement proposé par la (C)LAC, même s'il leur apparaît difficile à respecter. Or un manquement dans le paiement des mensualités donne sa légitimité à la coupure. Il va pourtant sans dire que le non-respect du plan de paiement par ces ménages en difficulté financière n'est pas nécessairement causé par de la mauvaise volonté. Pour les participants à la concertation, il importe que les difficultés financières soient réellement exclues des motifs de coupure et que soient privilégiées des solutions d'aide et d'accompagnement.

En Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe pas de Commissions locales. Seul le juge de paix peut décider de la coupure de la fourniture de gaz ou d'électricité des ménages. Les participants à la concertation estiment cette mesure la plus équitable.

A Ninove, l'électricité d'une famille (une femme et ses quatre fils, dont un handicapé) a été coupée suite à une décision de la LAC. Il s'agit ici tant d'une coupure d'électricité que d'une coupure de l'eau (leur accès à l'eau étant assuré par une pompe électrique).³⁴

2.2.6. La période hivernale d'interdiction de coupure

Les Régions wallonne et flamande ont prévu une période durant laquelle les coupures de gaz et d'électricité sont interdites. Cette période est de 3 mois en Région flamande et de 4 mois en Région wallonne.

Cette donnée est cependant à manier avec prudence, car elle pourrait donner à penser que tous les ménages ont accès à l'énergie durant la période hivernale. Ce n'est pas le cas puisque les personnes auparavant coupées ne sont pas rebranchées pour traverser l'hiver. Par ailleurs, en Région wallonne, la période d'interdiction de coupure ne concerne que les clients protégés³⁵, qui ne représentent que 5 à 5,5 % de l'ensemble des clients déclarés en défaut de paiement³⁶. Si la volonté du législateur en instaurant cette période d'interdiction de coupure est de respecter la dignité des personnes en leur évitant autant que possible de souffrir de la rigueur du temps, se pose dès lors la question de la cohérence de cette mesure.

En Région de Bruxelles-Capitale, le juge de paix qui décide de la coupure de gaz ou d'électricité d'un ménage entre le 1^{er} octobre et le 31 mars peut imposer au fournisseur de dernier ressort de le fournir jusqu'au 31 mars, mais n'est pas obligé de le faire. Il n'existe donc pas à proprement parlé de période d'interdiction de coupure dans cette Région. De son côté, le CPAS peut imposer au fournisseur de dernier ressort de fournir durant cette période des ménages préalablement coupés, "dans les cas où la dignité humaine est atteinte"³⁷. Ces mesures sont trop récentes pour en évaluer les effets dans la pratique.

³⁴ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.43.

³⁵ Il faut cependant mentionner qu'en l'absence de compteurs à budget pour le gaz, tous les clients en gaz bénéficient temporairement de cette interdiction de coupure hivernale.

³⁶ CWaPE (2007), op. cit., p.11.

³⁷ Ordonnance du 14 décembre 2006, op.cit.

Les participants à la concertation souhaitent voir étendue aux Régions flamande et wallonne cette possibilité pour les CPAS d'imposer la fourniture hivernale en gaz et/ou en électricité à des ménages qui en sont privés.

3. Le marché du mazout de chauffage

Le marché du pétrole n'a pas fait l'objet d'une répartition de compétences entre les niveaux fédéral et régional. Le marché du mazout est un marché libre, non régulé. Le client y choisit librement son distributeur. Les quelques mesures sociales existantes sont le fruit d'un accord entre le gouvernement fédéral et le secteur et ne répondent pas à une obligation de service public.

Une difficulté particulière à ce marché est son opacité. Rien ne permet aujourd'hui d'évaluer le nombre de cuves qui restent vides en Belgique pendant une partie de l'année ou son ensemble, faute de moyens financiers. Le problème, pourtant certainement réel, des personnes sans chauffage principal³⁸ pour cause de réservoir vide est peu visible. Les marchés de l'électricité et du gaz fonctionnent grâce à un réseau auquel les clients sont raccordés, qui permet d'avoir une vision précise de la situation. Ce n'est pas le cas dans le marché du mazout de chauffage. Plus généralement, manque une évaluation du nombre de ménages sans chauffage ou qui ont recours à des chauffages d'appoint, souvent peu sûrs.

3.1. Le fonds social mazout

Ce fonds garantit une intervention financière à destination des *"consommateurs à faibles revenus"*, lorsque le prix du gasoil de chauffage ou du propane dépasse un certain montant par litre. Plus le prix est élevé, plus le montant de l'intervention augmente.

- Le fonds intervient pour un maximum de 1500 litres et à concurrence de 195 euros maximum par ménage et par période de chauffe. Les ménages qui utilisent du mazout ou du pétrole lampant en bidon ont droit à une allocation forfaitaire de 100 euros par an.
- La période de chauffe s'étend du 1^{er} septembre au 30 avril. L'intervention du fonds ne couvre que le mazout acheté durant cette période.
- L'intervention passe par le biais du CPAS, auprès duquel les bénéficiaires doivent introduire leur demande.

La différence de montant maximum potentiel de l'intervention selon que les ménages disposent d'une cuve à mazout et de moyens pour la remplir ou doivent s'approvisionner à la pompe pose question aux participants à la concertation. D'autant plus que les personnes qui ne disposent pas d'un réservoir, comme les habitants permanents en camping, sont généralement les plus précarisées. Si le calcul du montant de l'intervention sur base de la quantité de gasoil achetée s'avère trop compliqué, les participants demandent une révision à la hausse de la somme forfaitaire afin d'éviter toute discrimination entre consommateurs de mazout à faibles revenus.

L'existence d'une période de chauffe à laquelle est liée l'intervention du fonds est également problématique, tant que la possibilité d'échelonnement du paiement n'est pas davantage connue et généralisée. En effet, les ménages sont amenés à concentrer leurs dépenses en gasoil durant les mois d'hiver, alors que certains préfèrent pouvoir étaler leurs achats tout au long de l'année.

³⁸ Les ménages coupés de fourniture de gaz ou d'électricité ou qui ne peuvent remplir leurs cuves à mazout utilisent généralement des installations de chauffage d'appoint, souvent dangereuses.

3.2. L'échelonnement du paiement

Les mesures d'aide en matière de mazout nécessitent la collaboration du secteur. En matière d'étalement du paiement, celle-ci a manqué pendant des années. Toutefois, en septembre 2006, le gouvernement a obtenu un accord de la part du secteur pétrolier et des distributeurs.

L'arrêté royal du 5 octobre 2006 organise ce paiement échelonné en prévoyant les conditions minimales³⁹. Les distributeurs qui le souhaitent s'inscrivent sur le site du SPF Economie, Classes moyennes et Energie et s'engagent à proposer à leurs clients le paiement d'un acompte de maximum 25 % du total de la facture au moment de la livraison, le reste étant mensualisé⁴⁰ ; et ce à deux conditions :

- passer une commande de 2000 litres maximum ;⁴¹
- avoir effectué correctement les trois derniers paiements ou être livré pour la première fois en gasoil de chauffage.

Cette possibilité d'étaler le paiement est saluée par les participants à la concertation. Ils regrettent toutefois que celle-ci ne soit pas mieux connue. Les travailleurs sociaux eux-mêmes ne sont pas au courant de l'existence au SPF Economie, Classes moyennes et Energie d'une liste des distributeurs acceptant l'échelonnement. Une information à ce sujet apparaît donc nécessaire.

4. Le rôle des CPAS

De façon générale, la lutte contre la précarité énergétique relève de la loi organique des CPAS de 1976, dont l'article 1 confère à ces Centres la mission d'aide sociale devant permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Néanmoins, compte tenu des proportions et de la complexité des problèmes liés à l'énergie, les autorités tant fédérales que régionales leur ont assigné de nombreuses compétences spécifiques dans le domaine.

Au niveau fédéral d'une part :

- La loi du 4 septembre 2002⁴² donne aux CPAS des moyens pour mettre en place un accompagnement et une guidance énergétiques, incluant la négociation de plans de paiement. Elle leur permet par ailleurs d'octroyer une aide sociale financière *"aux personnes dont la situation d'endettement est telle qu'elles ne peuvent plus faire face, malgré leurs efforts personnels, au paiement de leurs factures de gaz et d'électricité"*.
- Les CPAS, auxquels les ayants-droit doivent adresser leur demande, interviennent également dans l'octroi des allocations accordées dans le cadre du fonds social mazout.
- Les CPAS font en outre partie des institutions à même de délivrer les preuves nécessaires pour bénéficier du tarif social⁴³ ou faire partie de la clientèle protégée, au niveau régional.

³⁹ Arrêté royal du 5 octobre 2006 modifiant l'arrêté royal du 20 janvier 2006 portant les conditions minimales des contrats relatifs à la fourniture de gasoil de chauffage avec paiement échelonné, offerts par des commerçants enregistrés, *Moniteur Belge*, 27 octobre 2006.

⁴⁰ Pour les commandes supérieures à 2000 litres ou si le client n'est pas considéré comme fiable ou n'est pas connu du commerçant, l'acompte peut atteindre 50 % du montant total de la facture.

⁴¹ C'est le cas de la plupart des ménages.

⁴² Loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, *Moniteur Belge*, 28 septembre 2002.

⁴³ Dans l'attente de l'automatisation de l'octroi du tarif social, les ayants-droits sont tenus de fournir régulièrement la preuve qu'ils entrent dans les critères pour en bénéficier.

- Dans le cadre du Fonds de réduction du coût global de l'énergie, il est prévu que les CPAS collaborent avec l'entité locale de leur commune. Ce fonds, qui intervient dans le financement de mesures structurelles d'utilisation rationnelle de l'énergie dans le logement de personnes précarisées (cf. infra), en est à ses débuts. Seules quelques localités sont concernées.

Au niveau régional, d'autre part :

- En Régions wallonne et flamande, plusieurs membres du CPAS⁴⁴ sont amenés à participer à la décision de l'instance d'avis de coupure.
- En Régions wallonne et bruxelloise, la puissance électrique dont disposent les ménages sous limiteur peut être augmentée à la demande du CPAS.
- En Région bruxelloise, le CPAS peut décider, sur base d'une enquête sociale, d'accorder le statut de client protégé à des ménages qui ne rentrent pas dans les conditions définies par la législation.
- En Région bruxelloise, le CPAS peut imposer au fournisseur de dernier ressort de fournir en gaz et/ou en électricité des ménages coupés, durant la période hivernale.
- En Région wallonne, le CPAS a par ailleurs reçu des tâches de prévention et d'octroi de préfinancements d'aides aux investissements visant à favoriser les économies d'énergie.

Les travailleurs sociaux de CPAS sont souvent requis par des personnes en quête d'informations sur la libéralisation ou les mesures sociales, ou à la recherche du fournisseur le plus avantageux pour leur niveau de consommation. Certains CPAS dispensent par ailleurs des conseils à leurs usagers en vue de parvenir, à confort égal, à consommer moins d'énergie et réaliser ainsi quelques économies. Enfin, des CPAS agissent en amont, se rendant au domicile de leurs usagers pour tenter de résoudre de potentiels problèmes techniques liés au logement, évaluer la qualité des installations, réaliser une estimation théorique d'une consommation 'normale' et détecter les raisons d'éventuelles anomalies.

Pour mener à bien toutes les tâches qui leur incombent, quelques CPAS ont mis en place un service ou une cellule spécialisé(e) dans le domaine de l'énergie, déployant du personnel spécifique pour traiter ces questions.

L'étendue des missions confiées au CPAS en matière d'énergie et la façon dont elles sont assumées amènent plusieurs commentaires :

Les services rendus par les CPAS en matière d'énergie relèvent de l'aide sociale au sens de l'aide sociale prévue dans la loi de 1976 organique des CPAS⁴⁵. Les approches parfois très différentes des CPAS peuvent donner un sentiment d'arbitraire aux ménages qui font appel à eux ; ménages qui, selon la commune où ils sont domiciliés, bénéficieront d'un soutien réel ou au contraire minimaliste. Au vu de ces inégalités et par souci de cohérence, les participants à la concertation plaident avec insistance pour une harmonisation accrue des pratiques des CPAS.

La loi du 4 septembre 2002 ne précise aucune condition pour bénéficier de la guidance ou de l'aide sociale et financière. Pourtant, dans la pratique et sans doute pour éviter une surcharge de travail supplémentaire, il semble que les CPAS offrent plus facilement ces aides aux usagers qui rentrent dans les critères d'octroi du revenu d'intégration sociale (RIS) ou qu'ils connaissent grâce à des démarches antérieures. Ainsi, certains demandeurs – chômeurs, par exemple – se trouvent souvent de facto exclus de l'aide que la loi ne leur refuse pourtant pas.

⁴⁴ Un travailleur social et un membre du Conseil de l'aide sociale (ou, en Région wallonne, un représentant désigné par celui-ci).

⁴⁵ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *Moniteur Belge*, 5 août 1976.

Cette loi prévoit le financement à la fois de personnel, d'aides matérielles et d'actions de prévention⁴⁶. Or cet argent est souvent davantage affecté à d'autres domaines d'intervention des CPAS (comme la médiation de dettes) qu'à leur politique énergétique. Une révision des termes de la loi permettrait de préciser l'affectation des moyens. Toutefois, octroyer aux CPAS les moyens nécessaires pour remplir chacune de leurs missions est un corollaire indispensable.

Notons que la loi du 4 septembre 2002 prévoit, en son article 3, que *“sauf opposition du client, la société distributrice transmet au CPAS compétent la liste des clients en difficulté de paiement afin de permettre au CPAS de prendre contact avec eux”*. Cette exigence est rencontrée par les législations wallonne et bruxelloise. Celles-ci prévoient que la société qui les fournit en électricité ou en gaz⁴⁷ transmette au CPAS les coordonnées des personnes en défaut de paiement, sauf refus de leur part. Dans les faits toutefois, la liste de ces personnes s'avère parfois lacunaire. En Région flamande, la société distributrice doit seulement proposer aux clients en défaut de paiement de prendre contact avec le CPAS. Sachant que certaines personnes, même en situation de besoin, répugnent à pousser la porte du CPAS, il apparaît important que le CPAS lui-même soit informé de la liste de tous les ménages qui pourraient avoir besoin de son aide. Les participants à la concertation demandent par ailleurs qu'une rencontre avec un(e) assistant(e) social(e) de CPAS ait toujours lieu avant la comparution devant la (C)LAC ou le juge de paix pour décider de la coupure, afin d'informer les personnes, de les préparer, de mener une enquête sociale et d'envisager une aide éventuelle.

Enfin, certains observateurs constatent que les CPAS n'exploitent pas pleinement les opportunités que leur offrent les diverses législations en matière d'énergie, par exemple la possibilité d'augmenter la puissance électrique des ménages sous limiteur.

Les CPAS sont dotés de très nombreuses missions en matière d'énergie. S'ils manquent probablement de disponibilité et de moyens pour les mener à bien, beaucoup n'ont probablement pas, avant toute chose, l'expertise que demande un domaine aussi complexe. L'expérience montre qu'un service 'énergie' efficace permet de diminuer de façon importante le nombre de coupures. Il apparaît dès lors essentiel que chaque CPAS, seul ou en collaboration avec d'autres, offre un service spécialisé en matière d'énergie. Toutefois, dans la mesure où les travailleurs sociaux ne peuvent pas tous être des experts en la matière, ils doivent pouvoir s'appuyer sur un réseau ou des services de référence en cas de besoin. Notons que les CPAS de l'ensemble du pays ont fait savoir, par le biais d'un communiqué de presse, qu'ils *“demandent, depuis un certain temps, un débat global au sujet de la problématique énergétique et la possibilité de pouvoir offrir un soutien et un accompagnement individualisés des personnes en difficultés”*.⁴⁸ Ils suggèrent pour ce faire la fusion des différents fonds existant en matière d'énergie. En signe de protestation contre le morcellement des mesures sociales actuelles en matière d'énergie, ils ont décidé de quitter le conseil d'administration de l'ASBL Fonds social chauffage.

5. Des factures plus abordables ?

Les rapports successifs des régulateurs régionaux⁴⁹ montrent que, chaque année, davantage de ménages sont confrontés à des problèmes de paiement de leurs fournitures d'énergie, avec pour effets un nombre croissant de dossiers confiés aux CPAS, de

⁴⁶ Loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, art. 4 et 6.

⁴⁷ Leur fournisseur commercial ou le gestionnaire de réseau de distribution.

⁴⁸ Communiqué de presse: AVCB, UVCW, VVSG (2007). *Les CPAS ne renouvellent pas leur mandat au sein du conseil d'administration de l'ASBL Fonds social chauffage*. http://www.uvcw.be/no_index/cpas/com-presse-fonds-mazout-2007-09.pdf. (29-10-2007).

⁴⁹ En Région de Bruxelles-Capitale, c'est à ce jour le distributeur, Sibelga, qui publie des informations partielles. http://www.sibelga.be/attachments_Fr/Sibelga_RA_06_FR.pdf (29-10-2007).

En Région wallonne, cf. le dernier rapport annuel de la CWaPE : http://www.cwape.be/servlet/Repository/Rapport_annuel_2006.PDF?IDR=8711 (29-10-2007).

En Région flamande, cf. le dernier rapport de la VREG relatif aux obligations de service public sociales : <http://www.vreg.be/vreg/documenten/rapporten/RAPP-2007-3.pdf> (29-10-2007).

“drops” en Région flamande⁵⁰, de placements de compteurs à budget et de limiteurs de puissance, de décisions de coupure et, probablement, de cuves à mazout vides, même si l’absence de statistiques à ce sujet ne permet pas de le confirmer.

Les ménages confrontés à des dettes d’énergie ou à des difficultés de paiement souhaitent avant tout voir diminuer le montant de leurs factures. Pour ce faire, deux alternatives sont envisageables, agir sur les prix ou/et sur la consommation.

La question du prix de l’énergie est très sensible. Si tout le monde pâtit de l’augmentation constante des prix des matières premières ces dernières années, en particulier les ménages précaires, cet accroissement a pour effet corollaire d’inciter les consommateurs à rationaliser leur utilisation de l’énergie. Cette réduction de la consommation d’énergie est un objectif écologique essentiel. Toutefois, limiter sa consommation dans un logement vétuste équipé d’installations obsolètes ou déficientes, tel que celui de nombreux ménages en situation de pauvreté, est souvent difficile. Reprocher à ces ménages, dans ces conditions, des consommations élevées relève de la mesquinerie. Si l’action ne porte que sur les prix appliqués à tous les consommateurs, une tension réelle existe bel et bien entre les nécessités écologiques et sociales. Des mesures spécifiques destinées aux ménages précaires peuvent permettre d’éviter en partie cet écueil.

Une autre alternative existe, qui peut permettre de réconcilier les objectifs sociaux et de développement durable, si l’Etat s’en donne véritablement les moyens, à travers un soutien massif aux investissements économeurs d’énergie, en particulier à destination des publics défavorisés. Toutefois, tant que ces mesures ne profitent pas à tous ceux qui en ont le plus besoin, tant que des ménages de bonne volonté se trouvent incapables d’honorer leurs factures d’énergie, prendre des dispositions relatives au prix s’avère nécessaire.

5.1. L’amélioration de la performance énergétique

La meilleure façon de diminuer sa facture d’énergie est sans aucun doute de réduire sa consommation. L’utilisation rationnelle de l’énergie, à travers la mise en pratique de conseils simples, fait l’objet de campagnes d’information de plus en plus nombreuses, dans les milieux sensibles à l’environnement et auprès des publics précarisés. Utiliser rationnellement l’énergie est certes nécessaire, mais les effets sur la facture restent marginaux si, par ailleurs, l’état du logement et/ou des installations est déplorable. Agir sur la performance énergétique des équipements, des installations et des logements apparaît dès lors le moyen le plus efficace d’agir simultanément sur les montants facturés pour la fourniture d’énergie et sur l’impact écologique de notre consommation et devrait constituer une priorité sociale et écologique pour les responsables politiques.

Cette préoccupation vaut pour tous les ménages, mais les efforts des autorités doivent se concentrer en particulier sur les ménages à faibles revenus, dont les logements, souvent humides, peu isolés et ventilés, sont source de pertes d’énergie importantes, sans que ces ménages ne disposent des moyens nécessaires pour agir sur les causes du problème.

Soutenir les investissements économeurs d’énergie présente un autre intérêt majeur, puisque cela pourrait permettre la création d’un grand nombre d’emplois, tant dans le secteur de la construction que des fournitures et des technologies de pointe.

La cellule énergie de Gand constate que la plupart de ses clients loue des habitations en mauvais état.⁵¹

En fin de chapitre, différentes propositions seront développées par rapport à ce point précis. Nous tenons toutefois à préciser ici quelques enjeux ou points de vigilance en ce qui concerne les aides aux investissements économeurs d’énergie.

⁵⁰ En Région flamande, un fournisseur commercial peut décider de résilier son contrat avec un client lorsque celui ne propose pas de solution à la suite de la réception d’une mise en demeure ou ne respecte pas les engagements pris. Le client dispose alors d’un mois pour tenter de trouver un nouveau fournisseur, sinon – ce qui se passe le plus souvent dans la pratique – il passe chez le gestionnaire de réseau de distribution, qui fait office de fournisseur de dernier ressort. Ce passage est communément appelé “drop”.

⁵¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw (2006), op. cit., p.49.

5.1.1. Des aides adaptées

L'Etat fédéral et les Régions ont mis en place des systèmes d'aide aux investissements économiseurs d'énergie à destination des particuliers. Les autorités fédérales l'ont avant tout fait via des déductions fiscales couvrant 40 % des frais⁵², les Régions via des primes pour l'achat de certains types de matériel électroménagers ou pour certains travaux. Ces mesures s'appliquent tant aux travaux réalisés par les propriétaires que par les locataires. Elles peuvent par ailleurs se cumuler entre elles. Ces systèmes sont intéressants, en particulier pour les classes moyennes et supérieures, mais sont peu adaptés aux ménages en situation de pauvreté.

D'une part, les ménages à bas revenus ne sont pas ou sont faiblement imposés. De la sorte, ils ne peuvent bénéficier (totalement) des déductions fiscales proposées. Pour avoir une pertinence sociale, les solutions d'aide doivent tenir compte de cette réalité et proposer un soutien financier au moins équivalent au montant de la déduction fiscale auxquels ces ménages auraient eu droit s'ils étaient suffisamment imposés.

D'autre part, déductions fiscales et primes interviennent après l'investissement lui-même. Or les ménages précaires ne disposent pas par avance des moyens nécessaires pour réaliser de gros investissements. Pour être appropriées, les aides doivent donc intervenir avant l'investissement afin de permettre celui-ci. Par ailleurs, les montants des aides pourraient utilement être majorés lorsqu'elles sont destinées à des publics précarisés.

En Région wallonne, le dispositif MEBAR répond théoriquement à ces attentes. Il finance à concurrence d'un montant maximum la réalisation de travaux économiseurs d'énergie à destination de ménages à revenus modestes. Les travaux dont le coût ne dépasse pas le montant de la subvention sont entièrement supportés par celle-ci. Le demandeur n'intervient qu'en cas de dépassement. Un autre intérêt du dispositif par rapport à d'autres mesures est que l'aide s'applique à tous travaux jugés nécessaires pour économiser l'énergie, via un audit énergétique, et non à une liste restrictive d'investissements. Dans la pratique toutefois, une grande majorité des interventions sont destinées au placement, chez des ménages qui n'en disposent pas, de chauffages décentralisés pas particulièrement performants énergétiquement. Elles ne sont pas consacrées aux mesures d'économie d'énergie, comme le dispositif le prévoit.

Au niveau fédéral, le fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE) apparaît également une bonne initiative. Ce fonds, créé en 2006, accorde notamment des emprunts bon marché à destination des particuliers, mais intervient également partiellement comme tiers-investisseur⁵³ pour *"le groupe cible des personnes les plus démunies"*. Le FRCE travaille en collaboration avec des entités locales, désignées par les communes d'un commun accord avec le CPAS. Le FRCE négocie avec une vingtaine d'entités locales, une par province au moins. Le premier contrat signé par le FRCE avec une entité locale date de mai 2007. Le fonds n'a donc encore eu véritablement l'occasion de montrer ses effets et de faire ses preuves. Si le FRCE est évalué positivement, chaque commune ou groupement de communes devrait pouvoir disposer, voire devrait disposer, d'une entité locale. Afin d'avoir un impact de grande ampleur, les moyens à disposition du fonds devraient donc certainement être revus à la hausse.

L'adaptation des aides proposées à la réalité des personnes en situation de pauvreté doit absolument être une priorité du politique dans son action en matière d'énergie. Sans cela, de facto exclues du bénéfice des aides prévues pour les ménages à moyens ou hauts revenus, ces personnes se retrouvent les principales victimes de l'augmentation des prix de l'énergie, alors même qu'elles sont les plus vulnérables.

⁵² Avec un plafond d'intervention de 2600 euros par période imposable.

⁵³ Le FRCE collabore avec des entités locales qui peuvent faire office d'Energy Service Company (ESCO) en faveur des personnes les plus démunies, à travers le système du tiers-investisseur. Ce mécanisme prévoit que l'ESCO prenne à sa charge le montant des travaux et soit remboursé mensuellement, en l'occurrence pendant 5 ans, par le bénéfice réalisé sur la facture énergétique grâce aux travaux.

5.1.2. L'implication des propriétaires

Les ménages en situation de pauvreté sont le plus souvent locataires du logement qu'ils occupent. En tant que tels, ils sont peu incités à réaliser des investissements de fonds sur un bien qui ne leur appartient pas et qu'ils seront peut-être amenés à quitter avant d'avoir pu profiter des bénéfices des travaux. C'est particulièrement vrai en Région de Bruxelles-Capitale, où le taux de déménagement est très élevé. Les propriétaires quant à eux, dans la mesure où ils ne supportent pas les consommations d'énergie, ne sont pas toujours enclins à rendre leurs biens énergétiquement plus performants. Ils devraient dès lors être encouragés à investir dans les biens qu'ils louent, sans toutefois que ces travaux aient une répercussion sur le loyer plus importante que le bénéfice que le locataire peut en tirer. Des barèmes devraient permettre d'adapter les loyers à l'état du logement.

Les certificats énergétiques, qui seront obligatoires dès 2009, pourront peut-être contribuer à cette responsabilisation. Des biens très énergétivores trouveront moins facilement des amateurs que des habitations écologiques, ce qui incitera sans doute certaines propriétaires à rénover leur(s) bien(s) en tenant compte des critères d'économie d'énergie. Toutefois, même les logements insalubres trouvent acquéreur, parmi les personnes à très bas revenus qui n'ont pas les moyens de payer un loyer plus élevé. Dès lors, les décrets transposant la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments devraient être revus de façon à intégrer des critères énergétiques minimaux en cas de location ou de vente d'un bien immobilier.

5.1.3. La valeur exemplative des logements sociaux

Les logements sociaux sont un domaine où les autorités régionales peuvent intervenir plus facilement que sur le marché privé. A ce jour, les plans de construction et de rénovation des logements sociaux tiennent souvent très peu compte des critères de performance énergétique des bâtiments. Quelques très bons exemples existent pourtant, tant en Flandres qu'en Wallonie. La société de logements sociaux 'Zonnige Kempen'⁵⁴, dans la Région d'Anvers, travaille à la construction et à la rénovation énergétique de nombreux logements sociaux. A Mons, un projet⁵⁵ est en cours, consacré à la construction de 29 logements sociaux passifs et 145 basse énergie.

En Hainaut, le projet "Habiter malin, charges en moins", cofinancé par l'Union européenne et la Région wallonne, vise la maîtrise des consommations d'énergie dans les logements publics. Elle comprend notamment des travaux économiseurs d'énergie, la guidance des ménages et de la sensibilisation des entrepreneurs, responsables de projet et maîtres d'ouvrage.

Inciter les sociétés de logements sociaux à intégrer cette dimension de façon prioritaire peut être un signal fort de la part des autorités et une aide réelle aux populations qui en bénéficient. Réaliser ce type d'investissements dans les logements sociaux pourrait être ajouté aux obligations de service public qui incombent aux gestionnaires de réseau de distribution.

5.2. Quelles actions sur les prix ?

5.2.1. Le taux de TVA en question

Actuellement, l'énergie supporte un taux de TVA de 21 %, qui la place au rang des produits de luxe. L'eau, quant à elle, est taxée à 6 %, le taux attribué aux produits de base. Or, pour bien des ménages, l'énergie est avant tout un bien de première nécessité pas toujours accessible. D'aucuns tiennent d'ailleurs à rappeler que les œuvres d'art ne sont, elles, paradoxalement taxées qu'à 6 %.

⁵⁴ Voir <http://www.zonnigekempen.be>.

⁵⁵ Voir <http://www.a2m.be>.

Les participants à la concertation se sont montrés divisés sur la question du 'juste taux de TVA'. Certains plaident pour le maintien d'un taux de 21 %, pour des raisons écologiques et en raison du trou important que cette mesure engendrerait dans les recettes de l'Etat, fragilisant à long terme les mécanismes de solidarité redistributive. Ils critiquent par ailleurs le caractère non ciblé d'une telle mesure, dont ceux qui ont le plus de moyens tireraient le plus de profit. Toutefois, plus nombreux sont ceux qui réclament une baisse du taux de TVA à 6 %, le manque à gagner pour l'Etat devant être compensé par d'autres mesures fiscales.

Suggestion fut faite d'introduire un taux différencié selon le niveau de revenu des ménages. Une proposition de résolution en ce sens, visant à étendre le taux de TVA réduit de 6 % à la fourniture domestique de gaz et d'électricité pour tous les ménages à bas ou moyens revenus⁵⁶, a été déposée à la Chambre en 2003. Elle n'a cependant pas pu être adoptée, car la TVA est une taxe sur la consommation et elle ne peut donc, légalement, être discriminatoire.

5.2.2. Une tarification solidaire et progressive

Poursuivant la logique de cette dernière proposition, plusieurs intervenants à la concertation plaident pour une tarification solidaire et progressive. Aujourd'hui, la plupart des fournisseurs proposent des prix qui diminuent plus la consommation augmente. Les participants suggèrent d'instaurer une progressivité dans les prix : des kWh bon marché (les premiers éventuellement gratuits) pour tous les ménages pour une consommation normale, les kWh supplémentaires étant facturés à un prix de plus en plus élevé et dissuasif, et cela en tenant compte de la composition de ménage et de l'état des installations. Bien qu'ils réalisent que cette proposition pose de nombreux problèmes pratiques dans le cadre d'un marché libéralisé, où les fournisseurs ont le droit d'appliquer les prix qu'ils veulent et où il est interdit d'entraver le libre choix des consommateurs, les participants estiment que seule cette solution est juste, dans le contexte des enjeux sociaux et écologiques de l'énergie. Certains prônent pour cela le retour à un opérateur exclusif pour les ménages, capable de négocier des prix intéressants avec les producteurs.

Les participants à la concertation ont le très grand souci que les mesures adoptées tiennent compte non seulement d'un critère de revenu, mais aussi de la composition du ménage, de l'état des installations et du logement ainsi que de circonstances personnelles exceptionnelles éventuelles⁵⁷. Il leur paraîtrait en effet injuste que des ménages dont la consommation d'énergie est particulièrement élevée en raison de l'état déplorable de leur logement et qui ne disposent pas des moyens pour l'améliorer soient pénalisés par un tarif plus élevé ou par les éventuels effets pervers d'autres mesures. Ils demandent que les mesures sociales existantes et à venir en matière d'énergie prennent en compte ces paramètres.

5.2.3. Les groupements d'achat

Depuis quelques années, des groupements d'achat d'entreprises existent en Belgique. Demandeuses, ensemble, de grandes quantités d'énergie, ces entreprises négocient un tarif plus avantageux auprès d'un fournisseur. Ces groupements d'achat ont pu obtenir des diminutions substantielles, de 5 à 12 % de leur facture totale, soit de 10 à 24 % de la partie négociable avec le fournisseur. S'inspirant de cette pratique, des consommateurs résidentiels se sont unis dans leurs propres groupements. Ceux-ci restent cependant marginaux et sont, à ce jour, le plus souvent mis en place par des collectivités locales (communes, CPAS). Les réductions que les clients peuvent en attendre sont toutefois nettement moindres, car les clients résidentiels offrent une moins grande sécurité et consomment moins que des entreprises. A ce jour, les diminutions sont approximativement de 2 % de la partie négociable de la facture, soit à peu près 1 % de la facture totale.

⁵⁶ Proposition de résolution visant à étendre le taux de TVA réduit de 6% à la fourniture domestique de gaz et d'électricité pour tous les ménages à bas ou moyens revenus déposée par MM. Yvan Mayeur et Eric Massin, Session 0/2003-1, *Chambre des représentants*, Document parlementaire 51K0247 (législature 51).

⁵⁷ Le cas fut évoqué à la concertation d'une femme en chaise roulante électrique en raison d'une maladie dégénérative. Recharger les batteries de sa chaise représente une forte consommation d'électricité, qui pourrait la pénaliser en cas de progressivité des tarifs. Par ailleurs, le placement d'un limiteur de puissance chez cette femme représenterait une catastrophe, parce qu'il mettrait en péril sa mobilité même.

Au moment de clôturer ce chapitre, des augmentations substantielles des prix du gaz et des prix de la distribution du gaz et de l'électricité sont annoncées, le cumul des deux pouvant représenter 30 % de supplément dans certaines régions. Cette nouvelle est accueillie douloureusement par une grande partie de la population. Ces augmentations sont cependant assassines pour certaines couches de la population qui, aujourd'hui déjà, sont incapables de faire face à leurs factures. Le tarif social, calculé sur base des prix en vigueur sur le marché, suit inévitablement leur évolution à la hausse. Il ne garantit nullement un tarif accessible, seulement un tarif plus bas. Une véritable audace politique apparaît nécessaire pour adopter des mesures financières d'importance à destination des ménages précaires. Une priorité évidente, mais cependant insuffisante, est d'indexer salaires et allocations en tenant compte de la part réelle de l'énergie et du logement dans le budget des ménages.

6. Favoriser l'autonomie : la nécessité d'une vision structurelle

Comme dans d'autres domaines, en matière de pauvreté énergétique, les autorités peuvent favoriser les réponses à courte vue ou les solutions de long terme. Certaines mesures existantes sont davantage des palliatifs que de véritables solutions. Elles sont évidemment nécessaires dans la situation actuelle et doivent de ce fait être les plus performantes possibles, afin de bénéficier à tous les publics qui en ont besoin. Toutefois, elles ne doivent pas nous faire oublier que le problème sous-jacent, le vrai problème à combattre, est la pauvreté qui empêche de plus en plus de ménages aujourd'hui de faire face à leur dépenses de matières de première nécessité.

La multiplication des mesures destinées à des publics spécifiques transforme les personnes susceptibles d'en bénéficier en 'mendiants', alors que disposer de revenus suffisants permettrait à la plupart d'entre elles de vivre de façon autonome et plus valorisante. C'est pourquoi l'augmentation sensible des bas salaires et des allocations sociales demeure la revendication principale des participants à la concertation.

6.1. Une logique d'aide plutôt que de sanction

L'endettement est une épreuve. Dans certains cas, lorsque les moyens financiers manquent cruellement, il est difficilement évitable. Certains discours actuels tendent pourtant à responsabiliser à l'excès les personnes précarisées. Ce type de discours se reflète également dans les mesures d'aide proposées. Le compteur à budget en est un bon exemple. En effet, il vise à rendre le ménage responsable de sa consommation. Plutôt que de prendre en compte les besoins en énergie du ménage, il fait dépendre la consommation de celui-ci de ses moyens. La société distributrice – fournisseur commercial ou gestionnaire de réseau de distribution – ne subit pas de préjudice, car l'endettement est stoppé, alors que le client se retrouve seul face à sa carte à recharger. Le compteur à budget déresponsabilise les autorités dans leur lutte contre la pauvreté, tout en responsabilisant à l'excès les ménages qui en bénéficient. Il éclipse un problème sans le résoudre.

Dans l'adoption de mesures d'aide, le souci de soutenir des ménages en difficulté doit prévaloir sur celui de les responsabiliser ou de les culpabiliser. Ainsi, les (C)LAC devraient-elles être pensées, dans leur fonctionnement, comme des lieux de soutien, des lieux de recherche de solutions acceptables. Les assistants sociaux, dont la mission est sociale, ne devraient en aucun cas se transformer en juges décidant la coupure de la fourniture de gaz ou d'électricité.

6.2. Privilégier les choix durables

Les mesures sociales ont toutes un coût. Certaines ont un coût important. Ce coût peut devenir considérable lorsque les mesures sont renouvelées d'années en années, comme le tarif social. Pourtant, ces mesures ne contribuent pas toutes véritablement à

résoudre durablement les problèmes. Il est permis de se demander s'il n'est pas plus intéressant, et pour les finances publiques, et pour les personnes nécessiteuses, de privilégier des mesures d'investissement qui agissent sur le montant des factures à payer. A titre d'exemple, les compteurs à budget représentent des frais élevés pour les Régions qui les utilisent. Ces montants pourraient sans doute être plus utilement consacrés au renouvellement d'une chaudière ou d'un frigo par du matériel performant énergétiquement. Les aides – bien pensées – aux investissements économiseurs d'énergie représentent certes des frais importants, mais elles ne doivent pas être renouvelées chaque année et ont un effet positif durable. Elles ne pénalisent pas les ménages en difficulté, peuvent réduire considérablement les factures et le risque d'endettement et ont un impact écologique positif.

6.3. Pour un droit effectif à l'énergie

L'énergie est un bien de base, un bien de première nécessité dans nos sociétés contemporaines, auxquels tous n'ont aujourd'hui pas accès. Le droit à l'énergie doit dès lors être garanti. Ce droit recouvre notamment un accès à l'énergie assuré à des prix raisonnables et une quantité d'énergie minimale pour tous.

D'aucuns estiment que le droit à un logement décent, consacré par l'article 23 de la Constitution, inclut *de facto* le droit à l'énergie.

Pour d'autres, vu l'ampleur de la problématique du nonaccès, il convient de le mentionner plus explicitement. La façon de procéder a fait l'objet de débats au sein de la concertation. La majorité des acteurs plaide pour compléter la mention relative au logement. Ils considèrent que disposer d'installations électriques et de gaz et d'un système de chauffage, tel que le prévoient les codes régionaux du logement, ne suffit pas. Par contre, certains participants souhaitent faire figurer le droit à l'énergie comme un droit à part dans la Constitution.

7. Recommandations

7.1. Libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité

- **Poursuivre l'information sur la libéralisation et les mesures sociales ainsi que la formation des travailleurs sociaux**
Les marchés régionaux belges du gaz et de l'électricité sont entièrement libéralisés depuis le 1^{er} janvier 2007. Toutefois, de nombreux ménages, en particulier précarisés, ont encore peu conscience du changement et de ses implications. L'information doit dès lors se poursuivre, via des canaux et un langage accessible au plus grand nombre.

L'information concernant les mesures sociales s'avère quant à elle tout à fait insuffisante dans les trois Régions, avec des différences toutefois. Une information plus ou moins détaillée est disponible sur les sites internet des régulateurs régionaux. Cependant, elle ne permet pas de répondre à l'ensemble des questions que se posent les consommateurs confrontés à des difficultés de paiement de leurs factures de gaz et d'électricité et est inaccessible à la plupart de ceux-ci, qui disposent rarement de l'outil informatique. D'autres canaux d'information, via des brochures didactiques, par exemple doivent dès lors être privilégiés. Ces brochures pourraient utilement être jointes par les fournisseurs à leurs courriers de rappel.

Les personnes endettées en matière d'énergie ont de nombreuses questions spécifiques par rapport à leur possibilité de choisir un (nouveau) fournisseur, par rapport au (dé)placement de leur compteur à budget ou de leur limiteur de puissance en cas de déménagement et sur les frais y afférents, sur les dettes contractées avant l'ouverture du marché... Les réponses à ces questions n'apparaissent nulle part. Elles sont pourtant essentielles pour les intéressés. Dans ce contexte particulier et de libéralisation en général, les autorités régionales doivent poursuivre et renforcer la formation qu'elles proposent aux

travailleurs sociaux en matière d'énergie, afin qu'ils soient à même de répondre aux interpellations des clients précaires. Des services spécialisés devraient être mis en place dans chaque Région, auxquels les travailleurs sociaux puissent faire appel en cas de question ou de problème.

- **Rendre obligatoire, via l'ajout d'une obligation de service public, la présence d'un service clientèle de qualité chez les fournisseurs**

Pour des raisons de coûts, les fournisseurs ne proposent pas de bureaux ouverts à la clientèle pour régler d'éventuels problèmes. Ils privilégient le système du call-center, sans que les dossiers individuels des clients ne soient suivis sur le long terme par un même employé. Les services de ces call-center sont le plus souvent déficients, apportant soit des réponses-types, soit des réponses variables selon les employés. Ces services ne permettent le plus souvent pas une résolution rapide des problèmes, qui peuvent parfois mener à l'endettement ou à l'aggravation de ce dernier. Les autorités régionales devraient dès lors imposer aux fournisseurs commerciaux et de dernier ressort, via une obligation de service public, de proposer au minimum un bureau ouvert à la clientèle par Région où ils exercent.

- **Revoir et rendre véritablement contraignant l'accord *"Le consommateur dans le marché libéralisé du gaz et de l'électricité"* et les codes de conduite annexes relatifs à la *"vente en dehors de l'entreprise"* et à la *"vente à distance"***

L'accord conclu sous la précédente législature par la ministre de la Protection de la consommation et les fournisseurs n'est malheureusement pas respecté de manière satisfaisante et les plaintes déposées à la Direction générale de contrôle et de médiation du SPF Economie, Classes moyennes et Energie sont nombreuses. Les termes de cet accord devraient être revus, en y associant des associations de défense des intérêts des consommateurs et être inscrits dans un texte ayant valeur de loi, afin d'être véritablement contraignants.

- **Adopter le plus rapidement possible les arrêtés d'exécution pour la mise en place effective du service de médiation en matière d'énergie**

Prévu par loi depuis 1999, le service de médiation en matière d'énergie n'a pas encore vu le jour, bien que les marchés flamands de l'électricité et du gaz soient libéralisés depuis quatre ans. Le grand nombre de problèmes auxquels sont confrontés les consommateurs montrent l'urgence de la mise en place effective de ce service.

- **Evaluer les effets de la libéralisation**

Le fonctionnement des marchés libéralisés du gaz et de l'électricité devrait faire l'objet d'une évaluation au sein des trois Régions et au niveau national, du point de vue de ses impacts sociaux et en impliquant des représentants de l'ensemble des acteurs concernés. Le Service pourrait collaborer à cet exercice en ce qui concerne la contribution des personnes qui vivent dans la pauvreté, via leurs associations.

7.2. Tarif social et clientèle protégée

- **Optimiser socialement l'attribution des statuts**

Les autorités fédérales octroient un tarif spécial pour le gaz et l'électricité à une série d'allocataires sociaux. Les autorités régionales quant à elles accordent une protection particulière à ces mêmes personnes ainsi qu'à celles qui bénéficient d'une médiation de dettes ou d'un règlement collectif de dettes par un organisme reconnu. Ces mesures d'aide sont nécessaires, mais n'ont de sens que si elles s'ouvrent à toutes les personnes qui en ont besoin. Ce n'est pas du tout le cas à ce jour. Les chiffres wallons sont éloquentes à ce sujet. Seuls 5 % des personnes en défaut de paiement sont des clients protégés.

Aujourd'hui, à revenu égal, un bénéficiaire du RIS et un chômeur ne peuvent pas prétendre à la même protection. Pour être plus juste, le système doit tenir compte de l'état de besoin des personnes en se basant sur le montant des revenus d'une part,

sur la composition de famille, l'état du logement et certaines circonstances personnelles exceptionnelles d'autre part. Le CPAS doit également être habilité à octroyer ces statuts sur base des enquêtes sociales qu'il réalise.

- **Adopter une approche proactive des droits des personnes**

De nombreux ménages passent à côté d'aides auxquelles ils ont droit, souvent par ignorance. Les services sociaux auxquels ils s'adressent ne les informent pas toujours des mesures qui leur sont destinées. Une approche résolument proactive des droits des personnes, visant à ce que tous les ayant-droit à certains avantages en bénéficient effectivement est nécessaire. L'automatisation annoncée de l'octroi du tarif social répond à cette demande. D'autres droits attendent des dispositions similaires.

7.3. *Compteur à budget et limiteur de puissance*

- **Rendre le chargement de la carte de prépaiement gratuit et facile d'accès par un système de type Proton**

Aujourd'hui, charger la carte d'un compteur à budget a souvent un coût. Celui-ci est d'autant plus élevé lorsque les personnes qui en font usage chargent régulièrement de petites sommes. A ce coût s'ajoute celui des transports qui mènent aux lieux de rechargement. Ceux-ci sont moins nombreux que ne le prévoient les législations régionales et apparaissent insuffisants. Les Régions concernées devraient développer en concertation un système de rechargement de type Proton, aisément accessible, gratuit et disponible en dehors des heures de bureau.

- **Garantir à tous l'accès à une quantité minimale d'électricité**

Tous les ménages doivent pouvoir disposer d'une quantité minimale d'électricité. En Région wallonne, seuls les clients protégés ont droit à un limiteur de puissance. Tout compteur à budget, pour les clients protégés comme non protégés, devrait être couplé à un limiteur de puissance.

7.4. *Coupures de gaz et d'électricité*

- **Garantir la comparution devant une instance avant toute décision de coupure et faire précéder celle-ci d'une visite sociale et informative d'un travailleur social**

En théorie, les législations wallonne, flamande et bruxelloise prévoient la comparution devant une commission locale d'avis (en Régions wallonne et flamande) ou devant le juge de paix (en Région de Bruxelles-Capitale) préalablement à toute décision de coupure. Toutefois, tant en Région wallonne que flamande, l'expérience montre que certains ménages sont coupés sans avoir reçu de convocation. En outre, en Région wallonne, seuls les clients protégés, soit approximativement 5% des clients en défaut de paiement, sont invités à comparaître devant la CLAC. Les autres peuvent être privés d'accès au gaz sans autre forme de procès, s'ils ne donnent pas suite à une mise en demeure.⁵⁸

Par ailleurs, de nombreuses personnes, pourtant dûment convoquées, ne se présentent pas à la réunion de la (C)LAC, soit par incompréhension de ce qui les attend, soit parce que s'estimant d'avance "condamnées". Elles sont alors coupées. Pour éviter ces situations et tenter de trouver une solution aux difficultés financières rencontrées, les personnes invitées à se présenter devraient recevoir une visite sociale et d'information par rapport à la tenue de la (C)LAC avant toute comparution. Si cette visite n'a pas eu lieu et que la personne convoquée ne se présente pas à la réunion, aucune décision de coupure ne devrait pouvoir être prise. La personne devrait être re- convoquée après une visite sociale et d'information.

⁵⁸ En électricité, la problématique est différente. Seuls les clients protégés disposent d'un limiteur de puissance couplé au compteur à budget. La CLAC se réunit au besoin pour décider du retrait (ou non) du limiteur. Auquel cas, le ménage garde l'usage d'un compteur à budget nu. Les clients non protégés, qui ne bénéficient pas de la fourniture minimale garantie ne sont donc pas appelés à comparaître devant la CLAC. Ils disposent d'emblée d'un compteur à budget nu.

- **Exclure véritablement les problèmes financiers de la définition de la mauvaise volonté manifeste**

La mauvaise volonté manifeste, comprise comme le fait qu'une personne dispose des moyens financiers d'honorer ses factures et ne le fait pourtant pas, est un critère de décision de coupure. Dans la pratique, des personnes qui ne parviennent pas à respecter un plan de paiement conclu lors d'une réunion de la (C)LAC sont vite considérées comme de mauvaise volonté. Or le manque de moyens financiers est bien sûr souvent à l'origine du non-suivi du plan d'apurement. Une définition plus précise des circonstances ouvrant la porte à la coupure s'impose dès lors.

- **Prévoir la possibilité d'être rebranché pendant les mois d'hiver**

A l'instar de ce que la législation bruxelloise permet, les CPAS des autres Régions devraient pouvoir demander au fournisseur de dernier ressort de leur région de rebrancher durant les mois d'hiver des ménages préalablement coupés, lorsque la dignité humaine le justifie. Si un ménage ne peut faire face à cette dépense, le CPAS devrait prendre en charge tout ou partie du montant de la facture.

7.5. Mazout

- **Mettre en place un système d'évaluation du nombre de cuves à mazout vides**

A l'heure actuelle, rien ne permet d'évaluer le nombre de ménages qui ne peuvent faire remplir leur cuve à mazout faute de moyens. Or un problème invisible est trop vite considéré comme inexistant. Afin d'agir au mieux, avoir une idée de l'ampleur de cette réalité apparaît important.

- **Améliorer le système du fonds social mazout**

Le système actuel du fonds social chauffage prévoit une période de chauffe. Le fonds intervient exclusivement pour le mazout acheté durant cette période. L'existence de cette période de chauffe est problématique pour les ménages qui ne peuvent se permettre de concentrer leurs achats sur une période de l'année, et notamment ceux qui n'ont pas accès aux mesures d'échelonnement aux meilleures conditions.

Par ailleurs, le fonds social chauffage met en place deux plafonds d'intervention différents, selon que les ménages se font livrer leur mazout ou se le procurent à la pompe. Cette discrimination apparaît injuste dans la mesure où les personnes qui se fournissent à la pompe sont généralement les plus pauvres, paient leur mazout plus cher et occupent souvent des logements précaires, tels les habitats permanents en camping. Les participants à la concertation souhaitent donc une révision à la hausse du montant d'intervention disponible pour les personnes qui se procurent le mazout à la pompe.

- **Faire connaître les possibilités de paiement échelonné**

Peu de ménages savent qu'il existe une liste officielle de distributeurs qui acceptent les conditions d'échelonnement définies par arrêté royal. Les travailleurs sociaux eux-mêmes l'ignorent. Cette possibilité, très intéressante pour les ménages en situation de pauvreté, mérite dès lors d'être davantage connue, du grand public comme des travailleurs sociaux.

7.6. CPAS

- **Préciser les termes de la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies**

Cette loi prévoit le financement de personnel et de mesures sociales et financières pour lutter contre la pauvreté énergétique. Toutefois, dans la pratique, l'argent mis à disposition est souvent surtout utilisé dans le cadre d'autres missions des CPAS, notamment la médiation de dettes. Pourtant, l'acuité du problème demande que les moyens accordés soient véritablement

utilisés pour agir dans le domaine de l'énergie. Davantage de précision dans les termes de la loi sur l'attribution de ces moyens pourrait permettre d'éviter cette dispersion financière et de réaliser les missions effectivement prévues par la loi.

- **Créer des cellules 'énergie' dans les CPAS et harmoniser leurs pratiques**

Les problèmes d'accès à l'énergie pour des raisons financières constituent un ensemble complexe, touchent de plus en plus de ménages et demandent idéalement une intervention globale, tant en amont par une aide à la réalisation d'économies d'énergie, qu'en aval à travers un accompagnement des ménages endettés. Les autorités, tant fédérales que régionales, ont accordé aux CPAS un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté énergétique, en leur confiant de très nombreuses missions et possibilités d'intervention. Cependant, malgré l'expertise que demande cette matière, seuls quelques CPAS disposent de personnel consacré aux problèmes d'énergie. Dès lors, les possibilités d'intervention prévues dans les législations se trouvent sous-exploitées et les personnes moins aidées qu'elles ne pourraient l'être. Une prise en charge efficace de ces problèmes demande du temps, de la spécialisation et des moyens.

Les autorités fédérales et régionales devraient encourager et soutenir financièrement la création de cellules consacrées à l'énergie dans les CPAS. Les CPAS les plus importants devraient disposer de leur propre cellule, les plus petits organiser des structures communes à plusieurs localités.

Pour éviter la grande disparité de traitements des ménages selon les CPAS et le sentiment d'arbitraire qui l'accompagne, les pouvoirs publics devraient par ailleurs encourager les CPAS à réfléchir ensemble à l'harmonisation de leurs pratiques.

7.7. Prix

- **Adopter des mesures d'aide financière ambitieuses**

Face à l'explosion des prix de l'énergie et des tarifs de distribution, un nombre croissant de ménages éprouve ou risque d'éprouver des problèmes pour acquitter ses factures. La situation est interpellante et demande une attention particulière des autorités. La pertinence d'un taux de TVA de 21 % sur l'énergie, alors qu'elle représente un produit de base de plus en plus inaccessible, mérite d'être étudiée. Les indices santé et des prix à la consommation méritent également d'être adaptés à la part effective de l'énergie et du logement dans le budget des ménages. Des mesures particulières et conséquentes à destination des ménages à bas revenus s'imposent, afin que tous puissent se chauffer, cuisiner et s'éclairer à des prix raisonnables. Le tarif social n'apparaît pas suffisant en la matière puisqu'il suit l'évolution des prix du marché.

- **Mettre en place une tarification solidaire et progressive**

Bien à la fois de première nécessité et de luxe, selon l'usage qui en est fait, l'énergie devrait avoir un prix accessible à tous pour les consommations de base et dissuasif pour les consommations plus importantes. Malgré la liberté tarifaire qui règne sur le marché libéralisé, les autorités devraient inciter les fournisseurs à proposer des prix progressifs.

7.8. Performance énergétique

- **Diffuser largement des informations claires et accessibles**

Les informations sur les mesures existantes ou sur toute nouvelle mesure, mais aussi les conseils faciles pour utiliser plus rationnellement l'énergie ou les trucs (bricolage) pour améliorer (presque) sans frais la performance énergétique de son logement⁵⁹, doivent être largement diffusées et adaptées à un public précarisé. Elles doivent mettre en évidence l'intérêt économique de ces changements de comportements ou de ces investissements.

⁵⁹ En plaçant du papier aluminium derrière les chauffages pour renvoyer la chaleur vers l'intérieur de la pièce, en isolant les conduites de chauffage, lorsqu'elles passent dans des lieux non chauffés, en obstruant les espaces libres sous les portes et fenêtres par des chiffons, de vieux ours en peluche, ...

- **Prévoir un mécanisme de compensation des déductions fiscales**

Les déductions fiscales proposées dans le cadre d'investissements économeurs d'énergie supposent, pour pouvoir en bénéficier, d'être (suffisamment) imposé. Les ménages en situation de pauvreté ne le sont pas et n'entrent donc pas dans les conditions d'accès à cette aide. Pour remédier à cet inconvénient, les ménages faiblement ou pas imposés devraient pouvoir bénéficier d'une aide équivalente.

- **Augmenter le montant des primes pour les publics précaires**

Les montants des primes pourraient être majorés lorsque les bénéficiaires disposent de peu de moyens financiers. Toutefois, ces primes n'ont d'intérêt pour des ménages en situation précaire que si elles s'accompagnent d'un système de prêt à intérêt bas ou nul. En effet, ces ménages n'ont pas les fonds nécessaires à disposition pour réaliser des investissements coûteux, or les primes interviennent a posteriori.

- **Evaluer le fonctionnement du Fonds de Réduction du Coût Global de l'Energie (FRCE) et en augmenter les moyens d'intervention**

Le FRCE propose aux particuliers des emprunts bon marché pour leurs investissements économeurs d'énergie. Pour certains publics cibles, il finance le mécanisme de tiers-investisseur. Pour ce faire, il travaille en collaboration avec des entités locales. Toutefois, celles-ci sont en nombre très restreint. Peu de ménages peuvent dès lors profiter de ces aides. Après l'évaluation du fonctionnement du FRCE et son amélioration éventuelle, ses moyens devraient être augmentés afin que tous les ménages qui peuvent y prétendre puissent bénéficier de ce soutien, sans discrimination selon le lieu de leur domicile. L'évaluation demandée devrait se faire avec la participation des personnes concernées par la mesure.

- **Etendre le dispositif 'MEBAR' aux autres Régions**

Contrairement aux primes, qui interviennent après l'investissement, MEBAR (mesure wallonne) propose aux ménages précaires une aide financière en vue de la réalisation de travaux économeurs d'énergie. Les travaux sont directement payés par la Région et les ménages ne doivent donc pas déboursier préalablement. Par ailleurs, tous types de travaux peuvent être ainsi financés, s'ils sont jugés justifiés. Les primes, quant à elles, ne s'appliquent qu'à certains types d'investissements, répondant à des critères particuliers. Enfin, la subvention a un montant maximal fixe. Les investissements dont le montant est inférieur à cette somme sont donc totalement pris en charge par la Région. Dans le cas contraire, le demandeur doit payer la différence. Les Régions flamande et bruxelloise devraient s'inspirer de ce système intéressant. Les trois Régions devraient par ailleurs favoriser et encourager l'accès à cette aide.

- **Ramener le taux de TVA de 21 % à 6 % sur les équipements permettant des économies d'énergie dans le logement**

- **Inciter les propriétaires à réaliser des travaux économeurs d'énergie sans augmentation excessive du loyer**

Un soutien financier supplémentaire pourrait être accordé aux propriétaires de biens mis en location pour des investissements économeurs d'énergie, lorsqu'ils s'engagent à ne pas augmenter le loyer pendant quelques années.

Les Régions pourraient par ailleurs profiter de la mise en œuvre des certificats énergétiques, dès 2009, pour imposer des critères énergétiques minimaux pour la location de biens immobiliers.

- **Donner la priorité aux logements sociaux**

La rénovation énergétique des bâtiments de logements sociaux devrait être une priorité pour les autorités régionales. Elles pourraient en ce sens ajouter à la liste des obligations de service public des gestionnaires de réseau de distribution la mission d'intervenir comme tiers-investisseur pour les sociétés de logements sociaux. Par ailleurs, les plans de rénovation de ces logements devraient intégrer prioritairement des critères d'efficacité énergétique.

7.9. Droit à l'énergie

- Garantir un droit constitutionnel effectif à l'énergie

L'accès à l'énergie, en tant que bien de première nécessité dans notre société moderne, doit être reconnu comme un droit essentiel pour tous. Il mérite à ce titre d'être inscrit dans la Constitution comme un droit à part ou à travers le droit constitutionnel à un logement décent. Dans ce dernier cas, les codes du logement régionaux doivent être adaptés en ce sens. Des exigences d'installations électriques ou de gaz sont insuffisantes. Les dispositions doivent offrir des garanties minimum aux personnes de pouvoir se chauffer, cuisiner et s'éclairer.

Pour concrétiser ce droit, Etat fédéral et Régions doivent, chacun selon leurs compétences, garantir à tous un accès effectif à l'énergie à des prix raisonnables ainsi qu'une quantité d'énergie minimale.

Ont participé à la concertation :

ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld

Bond Beter Leefmilieu vzw

Caritas international

Collectif Solidarité contre l'Exclusion

Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles

Dignitas

Ecolife vzw

Equipes populaires

Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers

Fédération des Centres de Service Social

Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale

Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie

Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

Project 'Energie en Armoede' - Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie

Samenlevingsopbouw Brussel

Samenlevingsopbouw Gent

Solidarités Nouvelles Wallonie

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen vzw

Vrienden van het Huizeke

Nous remercions également, pour sa relecture et ses suggestions :

Madame Nathalie Debast, collaboratrice du 'Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten'.



CONCLUSION

La réalisation de ce Rapport s'appuie sur deux piliers. D'une part, le Service a mis en oeuvre un suivi actif des propositions de son Rapport 2005 auprès des décideurs politiques, favorisant un feedback à l'intention de ses partenaires et promouvant ainsi un dialogue 'terrain – politique – terrain'. D'autre part, il a poursuivi ses concertations sur une série de thèmes, dont quatre ont suffisamment abouti pour faire l'objet d'un chapitre et de recommandations. Ces exercices différents et la richesse des contacts qu'ils amènent permettent de tirer des conclusions sous de multiples angles. Cependant, il nous a semblé utile d'opter pour le développement d'une réflexion formulée par nombre d'acteurs dans les groupes de concertation et par des membres de la Commission d'accompagnement. Tous sont frappés par la propension de plus en plus grande à la responsabilisation individuelle dans notre société en général, mais surtout à celle des personnes pauvres à travers les politiques qui les concernent. Les publications précédentes du Service ont déjà abordé quelque peu cette thématique. Parfois clairement présente dans une politique, la responsabilisation est, dans d'autres domaines, plus implicite. Qu'elle dise son nom ou pas, elle s'accompagne d'un éventail d'outils détectables dans de nombreux secteurs : contrats, sanctions, contrôles accrus, ... Une conditionnalité croissante des droits aux obligations se substitue à un équilibre entre les deux.

Ce constat s'applique très largement au domaine de l'emploi. Le discours politique ambiant montre l'assistanat d'un doigt accusateur et fait l'éloge de la valeur 'travail'. Le contrôle des efforts des chômeurs s'accroît, leur activation s'intensifie et les sanctions menacent. Certains iront jusqu'à dire que mieux vaut un travail de moindre qualité que pas de travail du tout. Pourtant, les CPAS rapportent combien ils sont de plus en plus sollicités par des 'travailleurs précaires', qui gagnent insuffisamment leur vie pour faire face à leurs dépenses. La mise en balance simpliste et régulière du nombre d'emplois vacants, d'une part, et du nombre de chômeurs d'autre part, tend à accroître la stigmatisation des demandeurs d'emploi. Or, non seulement ces statistiques ne font pas l'unanimité, mais en outre, la concordance entre postes vacants et profils des demandeurs est loin d'être établie. Le bouc émissaire devient aisément 'celui qui coûte cher', plus encore en période d'insécurité sociale. Pour d'aucuns, cela illustre fort bien le caractère de plus en plus méritocratique¹ des droits fondamentaux. La nature structurelle des problèmes de chômage et la logique d'un système financier et économique, qui restructure, rationalise et 'broie' parfois le capital humain, n'ont pourtant rien du fait divers.

Le logement n'échappe pas davantage à la tendance. Dans les trois Régions, le secteur du logement public fait l'objet de diverses réformes dont certaines se concentrent sur les habitants. Ainsi, en Flandre, il est prévu qu'à partir de janvier 2008, les nouveaux locataires sociaux soient soumis à une période d'essai de deux ans avant de pouvoir bénéficier définitivement du logement, ce qui heurte nombre d'associations. Celles-ci soulignent que les locataires pauvres voient leur droit au logement décent soumis à une condition encore plus stricte que sur le marché locatif privé. L'accompagnement social – responsabilité des pouvoirs publics – est-il suffisant pour aider, le cas échéant, ces locataires, souvent fragilisés et confrontés à de multiples problèmes, à respecter tous les engagements que l'on attend d'eux ? De même, les Régions wallonne et flamande ont souvent entouré l'instauration du compteur à budget d'une communication positive : cet outil marquait la fin des coupures. Or la concertation le souligne avec justesse : le compteur à budget ramène le problème à l'échelle de l'individu et occulte la pauvreté qui empêche un nombre croissant de ménages de faire face à leurs dépenses en énergie.

¹ Méritocratie: hiérarchie sociale fondée sur le mérite individuel (*Le Petit Robert*).

Les parties du Rapport relatives à l'enseignement citent, dans les deux Communautés, l'introduction du contrat et des déclarations d'intention à signer par les parents et relatifs à leur comportement ou à celui de leurs enfants. S'ils sont issus de milieux pauvres, on peut cependant craindre que la portée d'actes aussi formalistes et peu participatifs leur échappe et, qu'en outre, d'autres difficultés (financières, administratives, de logement, ...) accaparent aussi beaucoup l'énergie de la famille. Or, les concertations ont aussi fait ressortir à quel point le mécanisme de fonctionnement des écoles est axé sur la classe moyenne. Une telle responsabilisation linéaire aggrave la situation des plus faibles.

En matière de santé, les exemples de responsabilisation fourmillent. Autrefois déjà, le Service a mis en exergue que l'éducation à la santé, via des campagnes axées sur l'alimentation saine ou la pratique du sport, par exemple, était inadaptée pour les personnes qui ont peu ou prou la maîtrise de leurs conditions de vie. De même, on pousse le patient à responsabiliser son médecin quant aux prescriptions de médicaments génériques - à favoriser - ou à celles des antibiotiques - à freiner. Pour les personnes pauvres en particulier, les associations estiment qu'une telle assertivité est irréaliste. Toujours dans l'optique d'une maîtrise des coûts de l'assurance maladie-invalidité, les décideurs considèrent le ticket modérateur comme un outil visant à éviter la surconsommation. Or, pour les personnes pauvres, ce ticket modérateur est souvent à l'origine du report de soins alors qu'il n'empêche en rien les catégories plus aisées de surconsommer si le cas échet. De manière générale, force est de constater que les revendications du terrain visant l'assouplissement des démarches administratives pour les patients démunis (comme une extension de l'usage de la carte médicale, par exemple) se heurtent très souvent au présupposé que de telles politiques généreront des abus, voire des fraudes. Cette volonté - prioritaire - d'éviter à tout prix les abus irrite de nombreux acteurs de lutte contre la pauvreté : de quels abus parle-t-on ? Les ménages précaires ne peuvent s'offrir ce luxe. Il faut donc en conclure que la société actuelle est fortement imprégnée d'un préjugé de suspicion envers la personne pauvre, désignée comme celle qui 'profite du système'.

Dans la sphère familiale, la lutte contre la pauvreté des enfants est l'un des objectifs choisis par l'Union européenne pour les Plans d'action nationaux inclusion sociale 2006-2008. En Belgique, le PAN Inclusion 2006-2008 s'est fixé comme premier but de *"réduire le pourcentage d'enfants de moins de 16 ans en risque de pauvreté"* (p. 8), même si le second but prend davantage en compte la famille : *"Réduire la proportion d'enfants (0-17 ans) vivant dans des ménages sans emploi rémunéré"* (idem). Certains acteurs associatifs et syndicaux éprouvent une réticence face à cette façon d'aborder la pauvreté à travers l'enfant, même si la Belgique est ici plus nuancée. D'une part, ils estiment qu'enfants et familles ne peuvent être dissociés : lutter contre la pauvreté des enfants ne peut se faire sans lutter contre celle de leur entourage. D'autre part, 'isoler' les enfants dans la lutte contre la pauvreté peut sous-entendre que les parents de ceux-ci sont responsables de leur pauvreté.

S'inquiéter de la responsabilisation individuelle croissante ne revient pas à plaider pour la déresponsabilisation - ou l'irresponsabilisation - des personnes pauvres. Au contraire, abolir la pauvreté implique de restaurer leur autonomie en suscitant la participation. Les familles précarisées aspirent d'ailleurs à maîtriser leurs choix et font souvent preuve d'une résilience qui n'est pas reconnue : le chapitre consacré à l'habitat dans les équipements touristiques l'a démontré en suffisance. Mais favoriser, voire rétablir cette autonomie, n'est pas seulement une affaire de stratégie individuelle, c'est une responsabilité collective qui nécessite une politique ambitieuse, volontaire et cohérente de lutte contre la pauvreté. Or, si on doit reconnaître que de nombreuses initiatives sont prises, trop souvent, elles ne s'attaquent pas aux causes structurelles. Il incombe aux politiques d'influer sur les modes de redistribution des richesses, de renforcer les solidarités, de mieux réguler les mécanismes financiers et économiques pour permettre à chacun d'accéder à un ascenseur social authentique, c'est-à-dire qui exclut les sous-statuts, les demi-droits ou les mesures indéfiniment sélectives. Ces dernières réalités améliorent les statistiques mais ne garantissent pas aux intéressés une vie conforme à la dignité humaine et des perspectives d'avenir.

Annexes

Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du rapport

Les personnes impliquées dans la rédaction du rapport ont participé aux rencontres avec les cabinets ministériels et aux réunions préparatoires organisées dans les locaux du Service, aux travaux des quatre groupes de concertation thématique du Service dont il est rendu compte dans la deuxième partie du présent rapport ou encore au séminaire sur la participation à la politique européenne.

Claude ADRIAENSSENS (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles), Ahmed AHKIM (Centre de médiation des gens du voyage en Wallonie), Cécile ALLARD (La Pioche asbl), Christel AUGUSTIJNEN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Marc BERGEN (Recht-Op), Anne-Marie BERGHEZAN (Observatoire de la Santé du Hainaut), Roseline BERNARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Paul BIOT (Culture et Démocratie - Mouvement du Théâtre action), Bart BOCKSTAELE (Federatie Vlaamse OCMW Maatschappelijk Werkers), Roland BOLLEN (Dynamo Limburg), Isabelle BONIVER (Centre d'action sociale globale Wolu-Services), Christian BOONE (Vrienden van het huizeke), Patrice BORCY (ATOUT EI), Marie-France BOTTE (Un pont entre deux mondes - Théâtre Royal de la Monnaie), Naïma BOUIH (Partenariat D+ de Schaerbeek et St-Josse), Laurence BOURGUIGNON (Centre d'Action Sociale d'Urgence), Caro BRIDTS (De Schakel - Brussels Platform Armoede), Hilde BRINCKMAN (Wieder vzw), Didier BRISSA (FGTB Liège-Huy-Waremme Comité des sans-emploi), Sabine BURGELMANS (De Zuidpoort vzw), Nele BUYL (Vierdewereldgroep 'Mensen voor Mensen' vzw), Bruno BUYTAERTS (Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie), Koen CALLIAUW (Daklozen Aktie Komitee - Uilenspiegel vzw), Müserref CAMOGLU (Wijkpartenariaat vzw - De Schakel), Monique CARPENTIER (De Vrolijke Kring), Greet CASTERMANS (Vlaams Overleg Sociale Economie), Carmen CASTILLANO (Maison d'accueil 'La Source'), Frédéric CAUDE (La Maison des savoirs), Anita CAUTAERS (Federatie Autonome Centra Algemeen Welzijnswerk), Jean-Claude CERISIER (Droit au Logement différent), Marie-Claude CHAINAYE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Manuel CHIQUERO (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Mieke CLYMANS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Luc COLINET (Ligue Bruxelloise Francophone pour la santé mentale - Le Pivotal asbl), Marie-Caroline COLLARD (SAW-B), Valérie CONSTANTINI (Solidarités Nouvelles Wallonie), Philippe COUPLEUR (Dignitas), Peter COUSAERT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten Projectcel werkwinkels), Sophie CRAPEZ (Comme Chez Nous), Jos CRE (Koepel Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding), Johnny CYPERS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie - De Brug vzw), Roger D'HONDT (SOS Schulden op School), Myriam DANIËL (Cellule APIC), Olivia D'ANSEBOURG (Fédération des Centres de Service Social), Gwendolina DE BACKER (Brussels Platform Armoede), Nancy DE BACKER (Recht-Op), Harry DE BOOM (Vrienden van het Huizeke), Françoise DE BRAEKELEER (ABVV Brussel), Saskia DE BRUYN (Leren Ondernemen), Jan DE CLEIR (ACV/CSC Studiedienst), André DE COCK (†) (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen), Stéphane DE GEEST (Uilenspiegel vzw), Hans DE GREVE (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Melanie DE GROOTE (Luttes Solidarités Travail), Valentine DE LANNOY (Samenlevingsopbouw Brussel), Thibaud DE MENTEN (Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie), Peggy DE MIDDELAER (Den Durpel), Chantal-An DE MOLINA (Groupe de réflexion des assistants sociaux de la Région Bruxelles-Capitale), Régis DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Jean DE RUETTE (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Rita DE SCHEPPER (Den Durpel), Myriam DE SPIEGELAERE (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Luc DE VOECHT (Fédération des Associations de Médecins Généralistes de Belgique / Federatie van de Verenigingen van Huisartsen van Brussel), Luc DE WITTE (Tracé Brussel vzw), Caroline DEBAILLE (Fédération CSC Charleroi-Esem-Thuin), Roger DECOSTER (Vrienden van het Huizeke), Marie-Louise

DECROOCK (Antwerps Platform Generatiearmen), Andrée DEFAUX (Luttes Solidarités Travail), Stéphanie DEFAUX (Luttes Solidarités Travail), Max DELESPESE (SAW-B), Lucile DELGHUST (De Vrolijke Kring), Sonia D'ELIA (AIS Logicentre), Christian DENYS (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Ella DESMEDT (Hoger Instituut voor de Arbeid - Katholieke Universiteit Leuven), Michèle DEVLEESHOUWER (Centre de guidance psychologique provincial), Cis DEWAELE (Vlaams Straathoekwerk Overleg), Koen D'HAEN (De Willers vzw), Roger D'HONDT (SOS Schulden op School), Michèle DI NANNO (Equipes populaires), Lydia DIELS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Maria DIERCKX (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Catherine DIJON (Groupe de réflexion des assistants sociaux de la Région Bruxelles-Capitale), Nathalie DINSART (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Ann DONNE (Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw Vlaams Brabant), Solange DRAYE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Hilde DUMORTIER (Vlaamse Werklozenwerking ABVV), Nathalie DURANT (Ville de Philippeville Antenne sociale), Collette DURIEUX (Solidarités Nouvelles Wallonie), Jean DUYSAN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Joost ENGELAAR (ABVV Algemene Centrale), Micky FIERENS (Ligue des Usagers de Services de Santé), Claire FINNE (Fédération des Associations de Médecins Généralistes de Belgique / Federatie van de Verenigingen van Huisartsen van Brussel), Mesfin FITWI (FGTB Bruxelles), Ariane FONTENELLE (Pour la Solidarité), Jacques FOURNEAU (Luttes Solidarités Travail), Kathleen FRANSEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Nicole FREDERICKX (Recht-Op), Nicky FREYSEN (Centrum Kauwenberg vzw), Werner GEBREURS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Pierre-Alain GERBEAUX (FeBISP), Sofie GIEDTS (Flora Netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen / Réseau pour la formation et la création d'emplois avec des femmes), Raphaël GILLET (Habitations Sud Luxembourg), Marie-Aline GILLOTEAUX (Le Miroir Vagabond), Vincent GODEFROID (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Régine GODEFROID (La Ruelle), Violaine GRATIA (Maison d'Accueil des Petits Riens), Pascal GRAULICH (Le FOREM), Eric GRAVA (Interfédération des EFT / OISP), Thomas HAEMELS (De Keeting vzw), Kathleen HAEVE (Federatie Vlaamse OCMW Maatschappelijk Werkers), Gérald HANOTIAUX (Collectif solidarité contre l'exclusion), Krien HANSEN (Wijkgezondheidscentrum De Central), Jo HAYEN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Pierre HENDRICK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Peter HENNEBEL (De Keeting vzw), Marja HERMANS (Welzijnsschakels), Ludo HOREMANS (EAPN - Belgisch Netwerk Armoedebestrijding - Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Delphine HUYBRECHT (FeBISP), Corine HUYGENS (Centre d'action sociale globale WoluServices), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Nathalie JACRY (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Carine JANSEN (Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale - Région Wallonne), Sara JANSSENS (Infirmiers de Rue asbl), Colette JANUTH (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Luc JOOS (Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen), Stef JORISSEN (Recht-Op), Claire KAGAN (Centre PMS de la Communauté française de Saint-Gilles), Dirk KNAPEN (Bond Beter Leefmilieu vzw), Frederic KNOCKAERT (Samenlevingsopbouw Gent), Jenny KRABBE (Santé Mentale Exclusion Sociale Belgique), Pat KUSSE (Algemeen onderwijsbeleid Antwerpen), Fabienne LADRIERE (Médecins du Monde / Dokters van de Wereld), Myriam LAMBILLOTTE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Fabien LARDINOIS (Luttes Solidarités Travail), Lien LATHOUWERS (De Vrolijke Kring), Rudy LAUWERS (Warm Hart-Houthalen vzw), Frans LEEMANS (Brussels Forum van strijd tegen de armoede / Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté), Chris LEENAERTS (Recht-Op), Luc LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail), Annette LEGAYE (Le FOREM), Marc LEROY (ACV/CSC Voeding en Diensten), Benjamin LEVAQUE (Luttes Solidarités Travail), Gert LEYSEN (Inloophuis De Steenhouwer), Vicki LEYSEN (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Vincent LIBERT (Association de la Ville et des Communes de la Région Bruxelles-Capitale-Section CPAS), Anatole LIOVINE (Le Miroir Vagabond), Gerdi LOGGHE (SVK Weba), Pierre-Yves LOISEAU (Dentisterie sociale), Bert LUYTS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Gunda MACIOTI (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Konnie MAES (Recht-Op), Lieve MAESMANS (Drieklap), Yves MARTENS (Collectif solidarité contre l'exclusion - Plate-forme stop chasse aux chômeurs), Philippe MATHIEU (La Teignouse), Els MATTHIEU (Samenlevingsopbouw Antwerpen), Els MEERBERGEN (Vlaams Patiëntenplatform), Emilie MEESEN (La Fontaine - Infirmiers de Rue asbl), Martine MENGEOT (Exil asbl), Daniël MEULEMAN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Michael MICHEL (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Ann-Marie MILIS (Vrienden van het huizeke), Bruno MILONE (Maison d'accueil 'La Source'), Luc MOERKERKE (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen - Belgisch Netwerk Armoede-

bestijding), Lieven MONSEREZ (Groep Intro), Sieg MONTEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Diane MORAS (Antwerps Platform Generatiearmen), Luc MOREAU (FEDAIS), Danielle MOURAUX (Chercheuse), Stéphanie MOURUE (Solidarités Nouvelles Wallonie), Cani NAS (Wijkpartenariaat vzw - De Schakel), Ides NICAISE (Hoger Instituut voor de Arbeid - Katholieke Universiteit Leuven), Joseph NOEL (Société de Saint-Vincent de Paul), Marleen OBIJN (Recht-Op), Dirk ONGENA (Recht-Op), Marc OTJACQUES (Luttes Solidarités Travail), Redouane OUADI (Centrale Culturelle Bruxelloise asbl Insertion Socioprofessionnelle), Rachida OUCHOUKOUT (Tracé vzw), Mohamed OUSLIKH (ABVV Brussel), Paul PALSTERMAN (ACV/CSC Service d'études), Cécile PARENT (Luttes Solidarités Travail), Susana PARRAGA (Caritas international), Riet PAUWELS (De Keeting vzw), Ingrid PAUWELS (Ecolife vzw), Jean PEETERS (Front Commun des Sans Domicile Fixe / Gemeenschappelijk Daklozen Front), Ramón PEÑA-CASAS (Observatoire Social Européen), Annette PERDAENS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale - Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel), Marielle PETERS (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté), Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Jean-Claude PETO (La Ruelle), Michel PETTIAUX (Brussels Platform Armoede), Joséphine PIERARD (Solidarités Nouvelles Wallonie), Marie PIROTTE (Le Miroir Vagabond), Inge PLANCKLE (XIOS Hogeschool Departement lerarenopleiding), Leen PLUYS (Vrienden van het Huizeke), Karen POISSON (Mikado - MenSana GGZ Antwerpen), Jean-Yves POLLET (Ferme St-Achaire - Terre Nouvelle asbl - Inspection Enseignement Spécial), Marie PONCIN (Culture et Démocratie), Céline PUISSANT (AMO La Teignouse), Alain PYCK (Babelleir / CEDUC), Anne QUERINJEAN (Sésame), Marie-Julienne QUIEVY (Groupe Prévention Surdettement), Isabel RAINCHON (Ecolife vzw), Christine REDANT (Réseau Coordination Enfance), Mickael RENAULT (Collectif des travailleurs sans emploi), Bert RENIERS (Centrum Kauwenberg vzw), Jurgen RENIERS (Vlaams ACV Werkzoekendenwerking), Marie-Christine RENSON (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles), Koen REPRIELS (Vlaams Overleg Sociale Economie), Olivier RICARD (Médecins du Monde / Dokters van de Wereld), Anita RIMAUUX (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Marleen ROOMS (Den Durpel), Paul ROSIERS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie - ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld - Recht-Op), Stefan ROUMEN (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Didier ROUSSEAU (Solidarités Nouvelles Wallonie), Christine RUYTERS (IWEPS), Pierre RYCKMANS (Médecins Sans Frontières / Artsen Zonder Grenzen), André SANDRA (Comité de citoyens sans emploi - Ixelles), Bernadette SCHELFHOUT (De Keerkring), Eline SCHMIDT (Samenlevingsopbouw Gent), Jessica SCHOUWENAARS (BGDA Antenne Molenbeek), Vincent SCHROEDER (Relais social du pays de Liège), Swa SCHYVENS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Roel SEURS (Brusselse Welzijns-en gezondheidsRaad vzw - Brussels Platform Armoede), Berthe SEVERAIN (RBDH / BBRoW), Ricardo SILVA (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Anne SNICK (Flora Netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen / Réseau pour la formation et la création d'emplois avec des femmes), Joke STEENHOUDT (Mensen voor Mensen Aalst vzw), Patricia STEPMAN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie - Mensen voor mensen, Aalst vzw), Guido STRAETMANS (Den Durpel), Myriam SUETENS (Vereniging voor Wijkgezondheidscentra), Ria SZEKER (Vlaams Patiëntenplatform - De Fakkel vzw), Ingrid TACK (Steunpunt Opvoedingsondersteuning Provincie Vlaams-Brabant), Bernard TAYMANS (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Ana TEIXEIRA (FeBISP), Christian THYRION (Cellule APIC), Frank TILQUIN (Solidarités Nouvelles Wallonie), Tinne OP DE BEECK (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Nicole TONNEAU (Centre Culturel Bruegel), Paul TRIGALET (Solidarités Nouvelles Wallonie), Danny TRIMBOS (De Link vzw), Patrick TRUCCOLO (Le Trusquin asbl), Ferdinand VAN BAELEN (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Lies VAN DAAL (Centrum Kauwenberg vzw), Martine VAN DER MAST (De Keeting vzw), Ann VAN DER WILT (Welzijnszorg), Norbert VAN GAVER (Luttes Solidarités Travail), Aurelia VAN GUCHT (Bonnevie), Wim VAN HAUWAERT (Brusselse Welzijns-en gezondheidsRaad vzw), Werner VAN HEETVELDE (ABVV Algemene Centrale), Rosa VAN HOVE (Recht-Op), Marie VAN LOOVEREN (Vlaams Overleg Sociale Economie), Werner VAN MIEGHEM (RBDH / BBRoW), Ronald VAN PAASEN (Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed Vlaamse Gewest), Michèle VAN ROKEGHEM (RBDH / BBRoW), Roger VAN ROY (De Brug vzw), Bob VAN STEENBERGEN (Schepen van ruimtelijke ordening, Zemst), Hendrik VAN DE VOORDE (VDAB), David VAN VOOREN (Samenlevingsopbouw Brussel), Alberto VAN WOLDE (Recht-Op), Jeanine VANDECRUYS (Energie en Armoede - Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie), Git VANDENBORNE (Buurtservice Antwerpen vzw), Muriel VANDERGOTEN (Fédération des Associations de Médecins Généralistes de Belgique / Federatie van de Verenigingen van Huisartsen van Brussel), Elke

VANDERMEERSCHEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Marc VANDEVELDE (Thuishulp Bond Moyson), Frederic VANHAUWAERT (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Yves VANHULSEL (Vlaams ACV Werkzoekendenwerking), Michel VANMANSHOVEN (Solidarités Nouvelles Wallonie), Celien VANMOERKERKE (ABVV/FGTB Studiedienst), Didier VERBEKE (Luttes Solidarités Travail), Ann VERBOVEN (VDAB), Peggy VERDONCK (Den Durpel), Léopold VERECKEN (Réseau belge de lutte contre la pauvreté), Davy VERHARD (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Sabine VERHELST (Culture et Démocratie), Jean-François VERLINDEN (Collectif solidarité contre l'exclusion), Victoria VIDEKAIN (Service 'Justice de Proximité' de Saint-Gilles - GREPA asbl), Dominique VISEE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Rudi VOET (Open Huis - deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Jan VOS (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Anne- Marie VRIENDS (VDAB), Lutgard VRINTS (Tracé Brussel vzw - Lokale Werkwinkel Noordwijk), Veerle VYVERMAN (Universiteit Gent), Roos WAEGHE (Leren Ondernemen), Marie-Claire WARNIER (Droit au Logement différent), Thierry WATHELET (Fédération des Maisons Médicales), Jacques WEBER (FGTB Liège-Huy-Waremme Travailleurs sans emploi), Tom WILLEMS (ACV/CSC Studiedienst), Serge ZOMBEK (Santé Mentale Exclusion Sociale Belgique)

Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certaines personnes ou organisations ne figurent pas dans cette annexe ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.

Le Service a également bénéficié de la collaboration des membres de sa Commission d'accompagnement et de celle des personnes-relais dans les Régions et les Communautés.

Liste des abréviations

AMO	aide en milieu ouvert	CREG	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas
ASO	algemeen secundair onderwijs	CREG	Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz
A.I.S.	Agence Immobilière Sociale	CSJ	Conseil Supérieur de la Justice
A.P.E.	Aides à la promotion de l'emploi	CWaPE	Commission wallonne pour l'Energie
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond	D +	Discrimination positive
AIP	accord interprofessionnel	DBSO	deeltijds beroepssecundair onderwijs
ALE	agence locale pour l'emploi	DIIS	Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale
APIC	Cellule d'Appui au Plan Habitat Permanent (anciennement Action-Pilote Intégrée Campings)	DIISP	dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle
ASBL	Association sans but lucratif	DMG	dossier médical global
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede	DNB	distributienetbeheerder
AVCB	Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale	DOEB	Duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling
AWIPH	Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées	EAPN	European Anti Poverty Network
BBP	bruto binnenlands product	EAPN	Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
BBRoW	Brusselse Bond voor het Recht op Wonen	ECHP	European Community Household Panel
BISA	Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse	EIDDD	évaluation de l'incidence des décisions sur le développement durable
BSO	beroepssecundair onderwijs	ESCO	Energy Service Company
BTW	Belasting op Toegevoegde Waarde	EU	Europese Unie
BuO	buitengewoon onderwijs	Fedasil	Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers
CAJ	commission d'aide juridique	Fedasil	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
CAW	centrum voor algemeen welzijnswerk	FGTB	Fédération Générale du Travail de Belgique
CEFo	Carrefour Emploi Formation	FOD	Federale Overheidsdienst
CERISIS	Centre de recherche pour la solidarité et l'innovation sociale	FRCE	Fonds de Réduction du Coût global de l'Energie
CES	Centre d'Economie Sociale	FRGE	Fonds ter Reductie van de Globale Energiekost
CIM	Conférence interministérielle	GMD	Globaal medisch dossier
CJB	Commissie voor Juridische Bijstand	GOK	gelijke onderwijskansen
CLAC	Commission Locale d'Avis de Coupure	HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
CLB	centrum voor leerlingenbegeleiding	I.F.C.	Institut de la Formation en Cours de Carrière
COCOF	Commission communautaire française		
COCON	Commission communautaire néerlandophone		
CPAS	Centre Public d'Action Sociale		
CPMS	Centres psycho-médico-sociaux		

IBO	individuele beroepsopleiding in de onderneming	ONE	Office de la naissance et de l'enfance
IBSA	Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse	ONEM	Office national de l'emploi
IDESS	Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale	op.cit.	opere citato = dans l'ouvrage cité
		op.cit.	opere citato = reeds geciteerde referentie
		PAN	Plan d'Action National
IFA	Institut de Formation de l'Administration fédérale	PANincl.	Plan d'Action national Inclusion sociale
IMC	Interministeriële Conferentie	PAO	Permanent Armoedeverleg
INAMI	Institut national d'assurance maladie-invalidité	PCM	Panel communautaire des ménages
		PIB	produit intérieur brut
IPA	interprofessioneel akkoord	Plan HP	Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie (en abrégé : Plan habitat permanent)
IPP	Impôt des personnes physiques		
ISB	Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid	PMS	psycho-médico-social
ISOC	impôt des sociétés	POD	Programmatorische (Federale) Overheidsdienst
ITWC	Interdisciplinaire Technische Werkgroep Campings	PRISO	Provinciaal Instituut voor de Samenlevingsopbouw
IWEPS	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique	PSBH	panel studie van Belgische huishoudens
KCE	Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg	PTP	Programme de Transition Professionnelle
	Centre Fédéral d'Experte des Soins de Santé	PWA	plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
kWh	kilowattheure	RBDH	Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
kWh	kilowattuur	RGP	Rapport Général sur la Pauvreté
LAC	Lokale Adviescommissie	RIS	Revenu d'Intégration Sociale
LOP	lokaal overlegplatform	RISO	Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw
LST	Luttes Solidarités Travail	RIZIV	Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
MAF	Maximumfactuur	RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
MAF/MàF	Maximum à facturer	RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed
MEBAR	Ménages à Bas Revenu		
MI	Maatschappelijke integratie	SAJ	Service d'Aide à la Jeunesse
MOC	méthode ouverte de coordination	SHM	sociale huisvestingsmaatschappij
N.D.T.	Note du traducteur	SILC	Statistics on Income and Living Conditions
NAP	Nationaal Actieplan	SILC	Enquête sur les revenus et les conditions de vie
NAPincl	Nationaal Actieplan Sociale Insluiting		
OASeS	Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad	s.l.	sine loco : sans lieu d'édition
OCM	Open coördinatiemethode	s.l.	sine loco: zonder plaats van uitgave
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn	SOW	schoolopbouwwerk
OETC	Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur	SPF	Service public fédéral
OFO	Opleidingsinstituut van de Federale Overheid	SPJ	Service de Protection Judiciaire
		SPP	Service Public (Fédéral) de Programmation

SVK	sociaal verhuurkantoor	VLOR	Vlaamse Onderwijsraad
TSO	Technisch secundair onderwijs	VOB	Vlaams Overleg Bewonersbelangen
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée	VOSEC	Vlaams Overleg Sociale Economie
UE	Union européenne	VREG	Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt
ULB	Université Libre de Bruxelles	VUB	Vrije Universiteit Brussel
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie	VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	vzw	vereniging zonder winstoogmerk
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie		
VLHORA	Vlaamse Hogescholenraad		

Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998.

Il a été approuvé par :

- la Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- l'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

Vu l'article 77 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, § 1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût- ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics; Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités;

- * l'Etat fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;
- * la Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- * la Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;
- * la Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- * la Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- * la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- * la Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

Ont convenu ce qui suit :

Article 1^{er}

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- * la concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- * un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- * l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques;
- * une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

Art. 2.

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé 'le Rapport'. Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le 'Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale' prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- * une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- * une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- * un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- * des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

Art. 3.

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

Art. 4.

§ 1^{er}. Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

§ 2. Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

§ 3. Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

Art. 5.

§ 1^{er}. Afin de mettre en œuvre ce qui précède un «Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale» est créé avec pour missions de :

- * répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- * formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
- * rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
- * à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
- * organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

§ 2. Pour réaliser les objectifs définis sous § 1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du «Rapport Général sur la Pauvreté».

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

Art. 6.

§ 1^{er}. Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- * 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- * 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;
- * 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);
- * 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

§ 2. Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

§ 3. Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

Art. 7.

§ 1. Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- * la garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération;
- * sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale dans l'accomplissement de ses missions; dans ce cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- * l'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- * la détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

§ 2. Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

§ 3. Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- * 4 membres présentés par l'Etat fédéral;
- * 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- * 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- * 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- * 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§ 4. En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

Art. 8.

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- * 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- * 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- * 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- * 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

Art. 9.

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

Art. 10.

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

Art. 11.

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

Pour l'Etat fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale ;

Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;

Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;

Pour la Communauté germanophone : J. MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;

Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ;

Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;

Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

Activités en 2006-2007

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

1. CONCERTATIONS THÉMATIQUES

Aide à la jeunesse

Energie

Enseignement

Formation

Insertion socioprofessionnelle

Justice

Logement

Représentation de la pauvreté

Séminaire sur l'Europe

2. INTERACTION AVEC LE MONDE POLITIQUE

2.1 LE RAPPORT BISANNUEL ET SON SUIVI

Suivi tel que prévu dans l'Accord de coopération

Rencontres des cabinets ministériels

Prolongement des débats

2.2 PROPOSITIONS POUR LA LEGISLATURE FEDERALE 2007 - 2011

2.3 NOTE SUR 'LE DROIT AU LOGEMENT AU REGARD DES COMPETENCES COMMUNALES'

2.4 DIALOGUE SUR L'ENSEIGNEMENT

3. PARTICIPATION A DIVERSES INITIATIVES

3.1 INITIATIVES D' AUTORITES PUBLIQUES

Conférences interministérielles

Plan d'action national inclusion sociale

Etats généraux des Familles

Concertation permanente sur la pauvreté ('Permanent Armoedeoverleg')

Concertation inter-niveaux de pouvoir sur les zones rurales

3.2 INITIATIVES D'ORGANISATIONS

Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté

Rencontre européenne des personnes en situation de pauvreté

Objectifs de la décennie 2007-2017

'Un regard sur la pauvreté' ('Armoede In-zicht')

'Cités Mères'

- 3.3 PROJETS INTERNATIONAUX
 - Union européenne
 - Conseil de l'Europe
 - Nations Unies
- 3.4 COMITES DE PILOTAGE ET JURYS
 - Comités de pilotage
 - Jurys
- 3.5 JOURNEES D'ETUDE ET COLLOQUES
- 4. RECHERCHE
 - 4.1 PROJETS AGORA
 - Le lien entre la pauvreté et le placement des enfants
 - La sous-représentation des personnes pauvres dans les bases de données
 - 4.2 'FORCE DU LIEN CONTRE LA PAUVRETE'
 - 4.3 INDICATEURS D'ENDETTEMENT
 - 4.4 COMITES D'ACCOMPAGNEMENT
- 5. CENTRE DE DOCUMENTATION ET SITE WEB
 - 5.1 CENTRE DE DOCUMENTATION
 - 5.2 SITE WEB : RUBRIQUE 'DES FAITS ET DES CHIFFRES'
- 6. COMMUNICATION EXTERNE
 - 6.1 SITE WEB
 - 6.2 MEDIAS
 - 6.3 DEMANDES INDIVIDUELLES
- 7. FONCTIONNEMENT INTERNE DU SERVICE
 - 7.1 COMITE DE GESTION
 - 7.2 COMMISSION D'ACCOMPAGNEMENT
 - 7.3 PERSONNES DE CONTACT DU SERVICE
 - 7.4 CENTRE POUR L'EGALITE DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME
 - 7.5 EQUIPE

Le Service est chargé de nourrir les débats et les actions politiques concernant la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en Belgique, à partir des réalités vécues par ceux qui y sont confrontés. Il contribue ainsi à la lutte contre ces phénomènes qui persistent alors même que le niveau de bien-être du pays est élevé. Telle est sa mission légale¹ qui se situe dans la droite ligne du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)².

Le dialogue avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté, et en particulier avec les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, est au centre des travaux du Service. Les concertations thématiques qu'il organise sont la principale source de données pour les rapports bisannuels et les recommandations qui y figurent.

Le Service participe également à de nombreuses initiatives d'autorités publiques et organisations. Ces deux dernières années, il s'est davantage investi sur le plan international.

En 2006-2007, le suivi des réponses des autorités aux recommandations du Rapport 2005 a fait l'objet d'une attention particulière. Une nécessaire dynamique s'est ainsi instaurée : l'expérience de ceux qui sont confrontés à la pauvreté dans leur vie personnelle, professionnelle ou militante est portée à la connaissance des responsables politiques qui font part à leur tour de leurs réactions.

Le Service a aussi mis ces deux dernières années plus d'énergie qu'auparavant à rendre présente dans les recherches scientifiques la question de la pauvreté, telle que les acteurs du terrain la posent.

Ces accents nouveaux ont permis un élargissement et une diversification des partenaires du Service, sources d'enrichissement des échanges et des résultats des travaux.

1. Concertations thématiques

Le Service ne constitue pas systématiquement un groupe de concertation pour chaque question ayant un impact sur la pauvreté. Ces groupes ne sont pas pour autant créés de manière arbitraire mais à la suite de demandes ou de constats d'associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, du Service ou d'autres acteurs concernés. Les sujets traités varient donc, comme le montre la diversité des thématiques abordées dans les rapports successifs.

La sélection des thèmes qui feront l'objet d'une concertation approfondie, sont présentés à la Commission d'accompagnement.

L'intensité et la fréquence des réunions des groupes sont variables eux aussi. Certains sujets font l'objet d'une concertation approfondie : des rencontres sont régulièrement organisées, souvent sur une longue période. Ces groupes abordent des thèmes auxquels des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent accordent la priorité, notamment en raison de leur impact considérable ou de la prise régulière de nouvelles mesures politiques nécessitant une évaluation ou une vigilance permanentes. D'autres sujets font l'objet d'un suivi plus modeste et d'une concertation plus ciblée. Elle porte par exemple sur une problématique aiguë, sur des questions ou des signaux concrets ou a une finalité bien précise.

¹ L'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté est disponible sur le site: <http://www.luttepauvrete.be/accorddecooperation.htm> (23-10-2007).

² Le Rapport Général sur la Pauvreté peut être consulté sur le site de la Fondation Roi Baudouin www.kbs-frb.be.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent occupent une place privilégiée dans les concertations puisqu'elles sont invitées à l'ensemble de celles-ci. Des acteurs privés ou publics participent aux travaux en fonction du thème abordé.

Le rôle du Service consiste à veiller à l'équilibre dans la composition des groupes, envoyer les invitations et ordres du jour, préparer des notes, assurer le bon déroulement des réunions et rédiger les comptes rendus. L'interprétation est aussi assurée puisque les groupes sont bilingues.

La liste qui suit donne un aperçu des groupes actifs au cours de la période 2006 – 2007. Le lecteur remarquera qu'il n'existe pas de formule standard : l'origine, la composition, la finalité et le fonctionnement de chacun d'eux sont uniques.

Aide à la jeunesse

Depuis 1998, cette concertation a lieu à un rythme mensuel en Communauté française, avec l'appui du Service. Elle rassemble des fonctionnaires de l'administration de la Communauté française, des professionnels des Services de l'aide à la jeunesse (SAJ) et des Services de protection judiciaire (SPJ) et deux associations de lutte contre la pauvreté (ATD Quart Monde et LST). L'objectif de ces rencontres est d'évaluer le décret relatif à l'aide à la jeunesse pour éviter les placements pour raison de pauvreté. Après la publication des résultats des discussions menées sur le premier contact entre une famille et un SAJ³, le groupe 'Agora' – c'est le nom qu'il s'est donné – se penche sur la même question mais par rapport au SPJ.

En avril 2007, le Service de lutte contre la pauvreté a organisé une première réunion bilingue pour partager l'expérience du groupe Agora avec des associations flamandes et apprendre comment celles-ci travaillent sur cette thématique.

Energie

Ce groupe de travail a été créé à la demande d'associations de lutte contre la pauvreté et d'organisations de défense de l'environnement. Conscientes des nombreux problèmes engendrés par la libéralisation du marché de l'énergie en Flandre, ces associations ont insisté pour que soit menée d'urgence une réflexion à l'échelle du pays. La concertation poursuit toutefois un objectif plus large : elle étudie la problématique globale de l'accès à l'énergie, thématique complexe. Pour replacer les discussions dans leur contexte et alimenter les débats, le Service avait rédigé au préalable une note expliquant toutes les mesures sociales et socio-environnementales en matière d'énergie⁴. La première rencontre a eu lieu en juin 2006. Le groupe de concertation compte une quinzaine d'associations de lutte contre la pauvreté et d'organisations sociales et environnementales. En moyenne, une trentaine de personnes ont participé aux réunions (huit au total). Un dialogue s'est progressivement instauré entre les acteurs de terrain des trois Régions.

Les expériences et les obstacles rencontrés, souvent similaires, constituent la base du chapitre thématique sur l'énergie du Rapport 2007.

³ Ces travaux sont explicités dans deux publications. Elles sont disponibles sur le site web : <http://www.luttepauvrete.be>.

⁴ Cette note dresse l'état des lieux de la législation belge relative aux mesures sociales dans le domaine de l'énergie (situation au 31 octobre 2007). Elle peut être consultée sur le site : http://www.luttepauvrete.be/publications/061031_note_energie.pdf (23-10-2007).

Enseignement

Le RGP soulignait déjà que l'enseignement demeurerait un lieu où l'exclusion sociale se perpétue. Ce constat est encore valable aujourd'hui. C'est pourquoi un groupe de concertation a été constitué en février 2005. Il se propose d'évaluer la politique menée et de formuler de nouvelles propositions politiques. Le Service essaie de rassembler un éventail le plus large possible d'acteurs de l'enseignement : associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, professionnels, experts universitaires... Même si l'enseignement est une matière communautaire, le groupe de travail compte des acteurs francophones et néerlandophones, à la demande des participants eux-mêmes. Le groupe a abordé les sujets suivant au cours des cinq réunions : 1. la relation entre les parents vivant dans la pauvreté et le monde de l'enseignement ; 2. les frais de scolarité ; 3. la formation des enseignants et le soutien à ceux-ci ; 4. la fréquentation de l'enseignement maternel ; 5. la participation aux organes de concertation ; 6. l'inscription ; 7. la ségrégation sociale sur le marché scolaire ; 8. l'orientation en cours de scolarité ; 9. la politique linguistique. Il est rendu compte des réflexions menées dans le Rapport 2007.

Formation

Dix ans après le RGP, le Service de lutte contre la pauvreté consacrait une orientation de son Rapport 2005 à la formation. L'importance de cette thématique est en effet fortement ressortie des concertations à la base de ce rapport. En 2006, le Service a entamé une démarche exploratoire : étude restreinte de la littérature et contacts bilatéraux avec des témoins privilégiés. Il a ensuite organisé un premier cycle de rencontres, sur la formation des professionnels de la santé. Une vingtaine de personnes issues d'associations de lutte contre la pauvreté, d'établissements d'enseignement et de formation ainsi que du secteur de la santé ont participé aux trois réunions. La réflexion pourrait se poursuivre : depuis longtemps déjà, divers partenaires du Service ont exprimé le souhait d'échanger sur les bonnes pratiques.

Insertion socioprofessionnelle

Le 'nouveau' groupe de concertation sur l'insertion socioprofessionnelle s'est réuni pour la première fois en juin 2006. Il résulte de la fusion de deux groupes thématiques antérieurs : l'un sur l'aide sociale et les pratiques de CPAS et l'autre sur l'emploi et le travail. Pendant les premières réunions, les débats étaient axés sur le lien entre l'insertion socioprofessionnelle et le marché du travail d'une part, le contexte social dans lequel les demandeurs d'emploi et les travailleurs vulnérables évoluent d'autre part. Les participants ont estimé indispensable de tenir compte de cette relation pour éviter des analyses unilatérales et incomplètes. En outre, ils ont considéré qu'il était indiqué d'étudier de manière plus approfondie les instruments politiques conçus pour l'insertion socioprofessionnelle, en particulier les mesures destinées aux demandeurs d'emploi les plus vulnérables. Les participants représentant les offices régionaux de l'emploi ont contribué à la réflexion, notamment en faisant un exposé apprécié⁵. Un débat a ensuite été mené sur les titres-services, une mesure qui, ces dernières années, a souvent été présentée comme un remède miracle pour les 'demandeurs d'emploi difficiles à insérer' sur le marché du travail. Les résultats des réflexions sont présentés dans le Rapport 2007.

Justice

Sur la suggestion du cabinet de la ministre de la Justice, le Service a contacté le Conseil Supérieur de la Justice (CSJ) en 2006 pour discuter de la possibilité d'organiser un dialogue entre le monde judiciaire et des associations de lutte contre la pauvreté. Le Conseil a proposé d'organiser lui-même une série de rencontres sur la question de la pauvreté dans le cadre du dialogue avec

⁵ La contribution du Forem est disponible à l'adresse suivante : <http://www.luttepauvrete.be/travauxisp.htm> (23-10-2007).

la société civile. Pour des raisons internes au CSJ, elles ne démarreront pas avant 2008. Le Service a entre temps demandé à différentes associations de lui indiquer les questions à évoquer pendant une telle concertation.

Logement

Ce thème a été abordé dans deux groupes de concertation distincts. En 2004, une concertation spécifique sur l'habitat permanent dans des équipements touristiques (campings) a été organisée à la demande d'associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent. Une première note a été rédigée à partir des résultats des discussions. Les travaux du groupe ayant été temporairement suspendus en raison des circonstances, la note a dû être actualisée en 2006. Quelques réunions de concertation ont eu lieu en 2007 pour finaliser le chapitre du rapport bisannuel.

Le rôle croissant des communes et du CPAS en matière de politique du logement a aussi fait l'objet d'une concertation. A la demande de plusieurs associations, le Service a organisé deux réunions de concertation ciblées avant les élections communales. Il a ensuite formulé des recommandations en se basant sur le contenu des discussions. Il a envoyé la note aux Unions des Villes et Communes et aux bourgmestres⁶.

Représentation de la pauvreté

L'élaboration du Rapport Général sur la Pauvreté selon un mode participatif a mis fin à l'image de personnes pauvres, simples bénéficiaires passifs de mesures sociales. Ces dernières furent effectivement considérées comme des concitoyens et des partenaires actifs dans la lutte contre la pauvreté. La conception de la pauvreté et la façon de voir les personnes pauvres ont-elles évolué avec le temps ? La question de la représentation est directement liée au rôle des médias et, plus spécifiquement, à celui des journalistes. Le Service a pris des contacts bilatéraux et a rassemblé des informations pour délimiter le thème et lancer le débat. En septembre 2006, une première réunion a rassemblé des personnes vivant dans la pauvreté, leurs associations, des journalistes, une personne issue du monde de la publicité. Quelques exemples de la manière dont la pauvreté est représentée dans la presse, collectés par le Service, ont servi de point de départ à un débat particulièrement riche. Les participants à cette rencontre demandent la poursuite des travaux. Le Service est en train de réfléchir à une formule adaptée, sous la forme de quelques ateliers par exemple.

Séminaire sur l'Europe

Outre les concertations thématiques, le Service organise des rencontres qui ne rentrent pas dans ce cadre classique. Citons par exemple le séminaire sur le rôle de l'Europe dans la lutte contre la pauvreté et le sens de la participation des associations à ce niveau européen, qui a eu lieu au printemps 2007. Cette journée s'inscrivait dans une campagne nationale de sensibilisation et d'information sur la politique européenne d'inclusion et de protection sociales organisée par le Think Tank européen 'Pour la solidarité' et financée par la Commission européenne. Les autres partenaires de la campagne étaient la Fondation Roi Baudouin, Solidarités des alternatives wallonnes et bruxelloises et le Conseil national du Travail.

2. Interaction avec le monde politique

Les analyses et les recommandations formulées par les groupes de concertation parviennent aux responsables politiques de différentes manières.

⁶ Cette note peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.luttepauvrete.be/publications/logement_communesFR.pdf (23-10-2007).

2.1 Le rapport bisannuel et son suivi

Suivi tel que prévu dans l'Accord de coopération

L'Accord de coopération instaurant le Service prévoit une procédure de suivi du rapport bisannuel. : il *"est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale (...) au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées"* (art. 4). Dans ce même accord, tous les Gouvernements se sont engagés à mener un débat sur le contenu du rapport et sur les avis.

Les instances suivantes ont discuté du Rapport 2005⁷:

- le Conseil national du Travail et le Conseil central de l'Économie (avis) ;
- la Commission de la Santé publique de la Chambre des représentants (échanges) ;
- le Comité d'avis pour l'Émancipation sociale de la Chambre des représentants (échanges) ;
- le Vlaamse Onderwijsraad (avis) ;
- la Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (réaction sous forme de propositions et réflexions) ;
- la Commission de l'Action sociale et de la Santé du Parlement wallon (échanges) ;
- le Comité d'Avis pour l'Égalité des chances entre les hommes et les femmes du Parlement wallon (échanges) ;
- l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (réaction sous forme de propositions et de réflexions) ;
- le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (avis) ;
- l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (réaction sous forme de propositions et réflexions) ;
- les Commissions des Affaires sociales, de la Culture et de l'Enseignement de la Communauté germanophone (échanges).

Le rapport a en outre fait l'objet de plusieurs questions parlementaires.

Rencontres des cabinets ministériels

Pour rendre le suivi du Rapport 2005 le plus efficace et intéressant possible, des rencontres ont été organisées entre les cabinets des ministres compétents, le ministre coordonnant l'Intégration sociale et présidant la Conférence interministérielle traitant de cette matière et le Service accompagné de ses partenaires.

Le Service a élaboré une note à partir des comptes rendus des rencontres et des réponses écrites transmises par certains cabinets. Celle-ci a été présentée à la Conférence interministérielle le 13 décembre 2006. Les cabinets ont ensuite eu l'occasion de compléter ou d'actualiser leur contribution s'ils le souhaitaient. Enfin, la note a été présentée à la Commission d'accompagnement du Service et publiée sur son site web⁸.

Aucune rencontre n'a eu lieu avec les cabinets des ministres de la Communauté germanophone étant donné que la version allemande du rapport a été prête plusieurs mois après les versions néerlandophone et francophone.

Ce processus (qui a totalisé 32 rencontres) a demandé un sérieux investissement de la part des partenaires du Service, des cabinets et du Service lui-même. Il a duré de janvier 2006 à mi-2007.

⁷ Vous trouverez un aperçu du suivi du rapport 2005 sur le site web, à l'adresse suivante : <http://www.luttepauvrete.be/suivi2005.htm> (23-10-2007).

⁸ L'aperçu des réponses des cabinets peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.luttepauvrete.be/publications/070710_suivi_rapport_2005_cabinets.pdf (23-10-2007).

Les cabinets des ministres suivants ont été rencontrés :

Pour le Gouvernement fédéral :

- le Premier Ministre ;
- la ministre de la Justice ;
- la ministre du Budget et de la Protection de la Consommation ;
- le ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce Extérieur et de la Politique scientifique ;
- le ministre des Finances et de Réformes Institutionnelles ;
- le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique ;
- le ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de l'Egalité des Chances et de la Politique des Grandes villes ;
- le ministre de l'Emploi et de l'Informatisation de l'Etat ;
- le secrétaire d'Etat au Développement durable et à l'Economie sociale ;
- le secrétaire d'Etat à la Simplification administrative ;
- la secrétaire d'Etat aux Familles et aux Personnes handicapées.

Pour le Gouvernement flamand :

- le Ministre-Président ;
- le ministre de l'Emploi, l'Enseignement et la Formation
- le ministre des Finances, du Budget et de l'Aménagement du territoire ;
- le ministre de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et de Bruxelles ;
- la ministre de la Mobilité, de l'Economie sociale et de l'Egalité des chances ;
- la ministre de l'Action sociale, de la Santé publique et de la Famille ;
- le ministre des Travaux publics, de l'Energie, de l'Environnement et de la Nature ;
- le ministre des Affaires intérieures, de la Politique des villes, du Logement et de l'Intégration.

Pour le Gouvernement de la Communauté française :

- la Ministre-Présidente de la Communauté française, en charge de l'Education ;
- la ministre de la Santé, de l'Enfance et de l'Aide à la Jeunesse ;
- la ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse.

Pour le Gouvernement wallon :

- le ministre du Logement, des Transport et du Développement territorial ;
- la ministre de la Formation ;
- le ministre de l'Economie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine.

Pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

- le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- le ministre de l'Emploi, de l'Economie, de la Recherche scientifique, de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente (aussi membre de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune) ;
- la secrétaire d'Etat chargée du Logement et de l'Urbanisme (également membre de la Commission communautaire française) ;
- la secrétaire d'Etat de la Fonction publique, de l'Egalité des chances et du Port de Bruxelles (aussi membre de la Commission communautaire flamande) ;
- le secrétaire d'Etat chargé de la Propreté publique, des Monuments et Sites (aussi membre de la Commission communautaire française).

C'était la première fois que les réponses des décideurs politiques au rapport bisannuel étaient rassemblées de la sorte dans une note mise à la disposition du public. Ce document alimente les discussions actuellement menées dans les différents groupes de concertation du Service. Il se veut à la fois le résultat et le point de départ d'un processus de dialogue dynamique.

Pour les thèmes suivants, le dialogue entre les cabinets, le Service et ses partenaires se poursuit :

- Santé

Les cabinets des ministres fédéraux respectivement responsables de la Santé et de l'Intégration sociale ont marqué leur accord pour rencontrer régulièrement les associations de patients et les associations de lutte contre la pauvreté. Leur administration est également présente, de manière à assurer la continuité au-delà du changement de législature. Une quinzaine d'associations participent à cette démarche. Trois rencontres ont eu lieu en 2006-2007.

- Droit à la culture

Trois rencontres ont eu lieu suite au premier contact avec le cabinet de la ministre de la Culture en Communauté française : l'une portait sur l'accès à la culture de manière générale, les deux autres sur 'l'éducation permanente'. L'administration a participé à ces dernières ainsi que des délégués du Conseil supérieur de l'éducation permanente.

- Nouvelle législation sur les garanties locatives

A la suite de la proposition de création d'un fonds fédéral des garanties locatives figurant dans le rapport bisannuel, le cabinet de la ministre du Budget et de la Protection de la Consommation a invité le Service et ses partenaires à une présentation de la nouvelle législation sur les garanties locatives. Elle leur a aussi permis de faire part de leurs réactions. Deux réunions ont été organisées sur ce sujet. Les organisations de terrain suivent cette nouvelle législation de près, en collaboration avec le Service, et prévoient une évaluation.

2.2 Propositions pour la législature fédérale 2007 - 2011

Dans la perspective de la nouvelle législature, le Service a présenté dans la note 'Focus 2011' les propositions qu'il demande au Gouvernement fédéral de concrétiser. Cette note a été rédigée à partir des recommandations du rapport bisannuel paru en décembre 2005. Elle a été envoyée aux partis démocratiques afin qu'ils la prennent en considération dans la rédaction de leurs programmes.

Un mémorandum destiné aux personnes préparant et négociant l'accord de Gouvernement a aussi été élaboré. Il a également été envoyé aux présidents de tous les partis démocratiques⁹.

2.3 Note sur 'Le droit au logement au regard des compétences communales'

Après la parution du Rapport 2005, les participants à la concertation sur le logement ont demandé au Service de lancer un projet sur les compétences communales en la matière. Pendant quelques mois, le groupe s'est penché sur les possibilités qu'avaient les communes de contribuer à la politique du logement. La note intitulée 'Le droit au logement au regard des compétences communales', envoyée aux bourgmestres de toutes les communes après les élections communales, est le fruit de cette concertation¹⁰.

⁹ La note 'Focus 2011' se trouve sur le site, à l'adresse http://www.luttepauvrete.be/publications/focus2011_FR.pdf (23-10-2007) et le mémorandum à l'adresse : http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum_elections_2007.pdf (23-10-2007).

¹⁰ Cette note peut être consultée sur le site, à l'adresse : http://www.luttepauvrete.be/publications/logement_communesFR.pdf (23-10-2007).

2.4 Dialogue sur l'enseignement

Divers acteurs, principalement des organisations de lutte contre la pauvreté, ont fait part de leur inquiétude au Service après avoir entendu que le ministre de l'Intégration sociale proposerait au Gouvernement fédéral l'abaissement de la scolarité obligatoire de six à cinq ans. Il fut alors décidé de rédiger une note¹¹ et de la transmettre au ministre. Une copie fut envoyée aux ministres de l'Enseignement des différentes communautés. Le ministre flamand de l'Enseignement a ensuite demandé au Service de donner son avis sur sa note adressée au Gouvernement flamand et contenant des mesures destinées à promouvoir la fréquentation de l'école maternelle. En juin 2006, le Service envoyait l'avis demandé, rédigé à partir des réactions de nombreux partenaires et du Rapport 2005.

Des concertations ont aussi été menées dans les plates-formes de concertation locale de l'enseignement fondamental et secondaire néerlandophone de Bruxelles. Le Service et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ont participé aux discussions. Ils ont ainsi apporté leur expertise et leur concours à la rédaction d'une charte demandant une attention accrue envers les familles pauvres. La charte met en avant trois principes : davantage de communication entre parents et écoles, plus d'attention aux obstacles financiers et une approche de l'école comme partie du réseau social.

3. Participation à diverses initiatives

3.1 Initiatives d'autorités publiques

Conférences interministérielles

Le Service participe à la Conférence interministérielle (CIM) 'Intégration dans la société' et en particulier à son volet 'Inclusion sociale'. C'est via cette CIM que le rapport bisannuel du Service est remis au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions. Cinq réunions ont été organisées en 2006 et 2007. Le Service est aussi impliqué dans un groupe de travail issu de la Conférence interministérielle 'Politique des grandes villes et logement', celui relatif aux 'Commissions paritaires locatives'.

Plan d'action national inclusion sociale

Le Service participe aux réunions du groupe 'actions' (organisées par le Service Public de Programmation Intégration sociale) pour le suivi du Plan d'action national (PAN) inclusion sociale¹². Le Service contribue aux réflexions sur la base de ses rapports bisannuels. Il participe aussi au groupe de travail 'indicateurs' présidé par le Service Public Fédéral Sécurité sociale. En 2006 – 2007, celui-ci s'est notamment penché sur les recommandations du projet 'Recherche – action – formation : une autre approche des indicateurs de pauvreté'¹³. Se basant sur celles-ci, le SPF Sécurité sociale a notamment chargé le Centrum voor Sociaal Beleid et l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement de mener des recherches sur la possibilité de concevoir des indicateurs d'endettement.

¹¹ Cette note se trouve sur le site, à l'adresse : http://www.luttepauvrete.be/publications/note_age_scolarite_obligatoire_060522.pdf (23-10-2007).

¹² Le PAN peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.mi-is.be/themes/poverty/NAP/content/Nationaal%20Actieplan%202006-2008%20FR.pdf> (23-10-2007).

¹³ La publication rendant compte du projet de 'Recherche-action-formation : une autre approche des indicateurs de pauvreté' peut être consultée sur le site : <http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm> (23-10-2007).

L'accord de Gouvernement fédéral de juillet 2003 prescrivait l'organisation d'Etats généraux des familles. La secrétaire d'Etat à la Famille et aux Personnes handicapées a été chargée de coordonner cette consultation menée à grande échelle. Elle a rassemblé des membres d'associations, des chercheurs, des collaborateurs de l'administration, des responsables politiques ... Le Service a participé aux réunions et a rédigé, avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, l'article 'Familles et pauvreté' de l'ouvrage 'Familles plurielles'¹⁴ publié à l'initiative des Etats généraux.

Concertation permanente sur la pauvreté ('Permanent Armoedeverleg')

Le Service participe aux réunions organisées horizontalement et verticalement de la Concertation permanente sur la pauvreté organisée par les autorités flamandes. La concertation horizontale se charge de l'exécution, de la coordination et du suivi du Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté¹⁵. En font partie le Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, des fonctionnaires de différents départements flamands chargés d'être attentifs à l'aspect 'pauvreté' et des experts. Par 'verticale', on entend la concertation menée avec les représentants des associations dans chaque domaine politique. Outre ces représentants et les fonctionnaires chargés d'être attentifs à l'aspect 'pauvreté', des tiers, comme le Service par exemple, participent aux rencontres. Le Service est actuellement présent dans les groupes thématiques 'travail et économie sociale' et 'logement'.

Concertation inter-niveaux de pouvoir sur les zones rurales

A la demande du Ministre-Président flamand, le Service participe aux travaux du groupe de base et de certains groupes thématiques de cette concertation qui cherche des solutions aux difficultés rencontrées dans ces zones, s'efforce de donner un nouvel élan et des perspectives de développement à celles-ci. Pour ce faire, les communes, les provinces et la Flandre collaborent avec des experts.

3.2 Initiatives d'organisations

Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté

Le Service assure le secrétariat des rencontres mensuelles du Collectif. Celui-ci rassemble les associations qui étaient à l'origine du Rapport Général sur la Pauvreté, rejointes ultérieurement par d'autres. Les réunions ont pour objectif de permettre aux associations de bâtir une vision commune, point de départ de la concertation entre elles et les pouvoirs publics. Jusqu'à ce jour, le Collectif continue à citer en exemple la méthode de dialogue mise au point lors de l'élaboration du Rapport Général sur la Pauvreté.

¹⁴ De Boe F. & De Witte J. (2007), Familles et pauvreté, pp. 264 – 269, in : Casman M., Simaïs C., Bulckens R. et al., *Familles plurielles, politique familiale sur mesure ?* Bruxelles : Editions Luc Pire. Il se trouve sur le site, à l'adresse : http://www.luttepauvrete.be/publications/familles_deboe_dewitte.pdf (23-10-2007).

¹⁵ Le 'Vlaams actieplan armoedebestrijding' est consultable uniquement en néerlandais à l'adresse suivante : <http://www.wvc.vlaanderen.be/armoede/vap.htm> (23-10-2007).

Le Service fait partie du groupe de travail dans lequel la délégation belge se prépare à la rencontre européenne annuelle des personnes en situation de pauvreté. Celle-ci est une initiative de la présidence de l'Union européenne, de la Commission européenne et du Réseau européen d'associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN)¹⁶.

Objectifs de la décennie 2007-2017¹⁷

Cette campagne a été lancée par neuf associations en Flandre et à Bruxelles. A l'instar des objectifs du Millénaire¹⁸, le but est de sensibiliser et d'encourager le grand public et les différents pouvoirs publics à réduire de manière spectaculaire la pauvreté au cours des dix prochaines années. Le Service a contribué aux tables rondes sur la santé, l'enseignement, l'emploi et le revenu, le logement).

'Un regard sur la pauvreté' ('Armoede In-zicht')

Le Service est membre du groupe de pilotage de ce projet conjoint du Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen et de l'association Welzijnszorg. L'objectif est de soutenir les organisations de terrain publiques ou privées, les établissements d'enseignement, les pouvoirs locaux, les services publics etc qui veulent lutter contre la pauvreté, en leur proposant des kits de formation sur la pauvreté¹⁹.

'Cités Mères'

Le Centre culturel et le CPAS de Sambreville veulent analyser les difficultés auxquelles font face les mères de familles dans les cités sociales. Ils ont sollicité la collaboration du Service pour ce faire. Plus globalement, l'objectif du projet est de permettre l'expression des femmes habitant les cités de logements sociaux de Sambreville, de favoriser le dialogue entre elles et de dresser un inventaire des conditions nécessaires à leur épanouissement et à celui de leur famille.

3.3 Projets internationaux

Union européenne

Le Service a participé à la 'Peer Review : Social Inclusion Forum' à Dublin. A partir de l'exemple de l'Irlande, une réflexion y a été menée sur l'organisation de la participation des stakeholders, notamment à la rédaction du Plan d'action national inclusion sociale.

¹⁶ Pour de plus amples informations sur la rencontre européenne des personnes vivant dans la pauvreté, consultez le site web d'EAPN à l'adresse : http://www.eapn.org/code/fr/news_detail.asp?pk_id_content=2590 (23-10-2007).

¹⁷ Le site suivant donne des informations, uniquement en néerlandais, sur cette décennie : <http://www.geefarmoedegeenkans.be/decenniumdoelen.php> (23-10-2007).

¹⁸ Une Assemblée générale des Nations Unies s'est tenue à New York au début du nouveau millénaire. Tous les Etats membres des Nations Unies ont signé la déclaration du Millénaire. Celle-ci comporte 8 objectifs, notamment la lutte contre la pauvreté et la faim. Le texte de la déclaration se trouve à l'adresse suivante : <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm> (23-10-2007).

¹⁹ Les auteurs de ce projet donnent beaucoup d'informations sur leur site : <http://www.armoede-in-zicht.be/> (uniquement disponible en néerlandais) (23-10-2007).

La coordinatrice adjointe a été désignée comme déléguée de la Belgique au Comité d'experts sur l'autonomisation des personnes confrontées à la grande pauvreté du Conseil de l'Europe²⁰.

Nations Unies

Le Service a participé au séminaire d'experts intitulé 'Extreme Poverty and Human Rights', organisé par l'expert indépendant des Nations Unies sur cette question, Monsieur Arjun Sengupta, avec l'appui du bureau du Haut Commissaire pour les droits de l'homme²¹.

Le Service a apporté son soutien à la rédaction de rapports que la Belgique doit remettre dans le cadre de ses engagements vis-à-vis de l'ONU :

- il a rédigé une ébauche de contribution concernant le projet des principes directeurs 'Extrême pauvreté et droits de l'homme : les droits des pauvres', en réponse au questionnaire du haut-Commissariat aux Droits de l'Homme ;
- il a participé à la rencontre consacrée au suivi du troisième rapport de la Belgique sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

3.4 Comités de pilotage et jurys

Comités de pilotage

- Comité d'accompagnement du projet annuel 'Le Networking et le Jobcoaching vus par Flora' mené dans le cadre des projets pour le Fonds social européen (FSE) de l'asbl Flora²² ;
- Comité d'accompagnement 'Médiateurs de terrain' du SPP Intégration sociale ;
- Groupe de travail 'Inégalités en matière de santé' de la Fondation Roi Baudouin²³ ;
- Groupe de travail pour la campagne 2007 'Wij tekenen voor de toekomst' de l'association Welzijnszorg²⁴.

Jurys

- Comité de sélection de projets, financés par le Fonds social européen (FSE), qui augmentent l'accès de personnes fragilisées au marché du travail. Le SPP Intégration sociale lance chaque année un appel à tous les CPAS pour qu'ils présentent des projets ;
- Jury 'Appui aux initiatives de lutte contre la pauvreté' de la Fondation Roi Baudouin ;
- Commission consultative des projets de politique d'égalité des chances de la province de Limbourg ;
- Jury e-Gov Awards organisé par les autorités compétentes en matière d'e-gouvernement ;
- Jury 0110, un fonds géré par la Fondation Roi Baudouin ;
- Jury 'Dorpsnetwerken voor zorg in een rurale omgeving'.

²⁰ Le mandat de ce comité d'experts du Conseil de l'Europe est expliqué à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2007\)995/6.1&Language=lanFrench&Ver=anexe3&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLog=ged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2007)995/6.1&Language=lanFrench&Ver=anexe3&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLog=ged=FDC864) (23-10-2007).

²¹ Vous trouverez la contribution du Service sur son site : http://www.luttepauvrete.be/publications/UN_Expert_Seminar_Poverty_Human_Rights_2007.pdf (23-10-2007).

²² Davantage d'informations sur ce projet 'jobcoaching' peuvent être trouvées à l'adresse suivante : <http://www.florainfo.be/fr/florafr.php?tri=proj1> (23-10-2007).

²³ Le site de la Fondation Roi Baudouin donne d'avantage d'informations : www.kbs-frb.be/CODE/page_print.cfm?id_page=125&ID=1219 (23-10-2007).

²⁴ www.welzijnszorg.be/campagnesite/ (uniquement disponible en néerlandais).

3.5 Journées d'étude et colloques

Les collaborateurs du Service ont pris la parole lors des journées d'étude et des colloques cités ci-dessous :

- 12 janvier 2006 : intervention au cours du cycle de formation organisé par l'université de Gand et le BMLIK (Mouvement de personnes à bas revenu avec enfants) sur le thème 'pauvreté et participation', Gand ;
- 3 février 2006 : exposé au colloque 'L'accessibilité en santé mentale', organisé par l'Institut wallon pour la santé mentale, Charleroi ;
- 14 février 2006 : intervention au cours de droit de l'aide sociale, ULG, Liège ;
- 6 mars 2006 : présentation du rapport bisannuel lors d'une journée de rencontre avec une délégation de parlementaires marocains organisée par le Parlement de la Communauté française, Bruxelles ;
- 18 mars 2006 : contribution au débat 'Armoede heeft (g)een kleur. Fragmenten van debat', organisé par Vice Versa (une organisation de Broederlijk Delen), Malines ;
- 21 mars 2006 : intervention à la journée d'étude 'Pauvreté, conditions de vie, pièges à l'emploi et travail social' dans le cadre d'un cycle de formation pour travailleurs sociaux organisé par le Centre interdisciplinaire en travail social de l'ISSHA, Mons ;
- 20 avril 2006 : présentation du Service et du rapport bisannuel 'Abolir la pauvreté' à l'Observatoire de la santé, Hainaut ;
- 25 avril 2006 : présentation du Service aux médiateurs de terrain du SPP Intégration sociale, Bruxelles ;
- 25 avril 2006 : présentation du rapport bisannuel 'Abolir la pauvreté' lors d'une soirée organisée par ATD Brugge ;
- 18 mai 2006 : présentation du rapport bisannuel 'Abolir la pauvreté' à la réunion de la Coordination Précarités - Santé Mentale de la Ligue bruxelloise Francophone pour la santé mentale ;
- 19 mai 2006 : participation à la matinée de prospective organisée par la revue 'L'Observatoire', sur les enjeux futurs en matière d'action sociale et de santé, Namur ;
- 30 mai 2006 : contribution lors de la journée d'étude provinciale 'als je voor een euro-cent geboren bent', Roeselare ;
- 8 septembre 2006 : introduction au débat électoral 'Lokaal Welzijnsbeleid in Aalst', organisé par Steunpunt Welzijn vzw Aalst ;
- 24 octobre 2006 : contribution à l'Université populaire du Mouvement ATD Quart Monde intitulée 'L'énergie : l'électricité et le gaz... Quels changements en 2007 ?', Bruxelles ;
- 21 novembre 2006 : contribution au cycle 'Verdoken armoede in Overijse' organisée dans le cadre du plan de politique sociale locale, Overijse ;
- 8 décembre 2006 : contribution lors de la journée d'étude 'Favoriser l'accès à la justice. Principes et moyens', organisée par la plateforme 'Justice pour tous', Bruxelles ;
- 11 janvier 2007, contribution au post-graduat 'Armoede en participatie' organisé par l'Université de Gand et l'association BMLIK, Gand ;
- 23 – 24 février 2007 : intervention pendant le séminaire d'experts 'Extreme Poverty and Human Rights' organisé par la Commission des droits de l'homme des Nations unies, Genève ;
- 1er mars 2007 : participation au panel '30 ans des CPAS' organisé par le SPP Intégration sociale et le ministre de l'Intégration sociale, Bruxelles ;
- 1er mars 2007 : contribution au cycle 'Armoede en toegankelijkheid van de gezondheidszorg' organisé par le 'Leesgroep Vierde Wereld van de Steungroep ATD-Vierde Wereld Kortrijk' ;
- 22 mars 2007 : contribution à un cours intitulé 'Criminologie des populations marginalisées' à l'Université catholique de Louvain (UCL) ;
- 30 avril 2007 : contribution, sous la forme d'un atelier, à la journée d'étude 'Bewust stemmen' organisé par le 'Sociaal Agogisch departement' de la 'Hogeschool Gent', Gand ;
- 15 mai 2007 : intervention lors de la journée de formation des magistrats intitulée 'pauvreté et exclusions sociales' organisée par le Conseil Supérieur de la Justice, Bruxelles ;

- 21 mai 2007 : contribution dans le cadre du plan pluriannuel 2009 – 2014 du Samenlevingsopbouw Vlaanderen, Bruxelles ;
- 13 juin 2007 : participation à deux panels lors de la journée d'étude 'Indicateurs d'endettement et de pauvreté' organisée par le SPF Sécurité sociale, Bruxelles ;
- 11 septembre 2007 : intervention pendant une conférence lors de la semaine contre l'exclusion, organisée par l'échevin de la Solidarité et des Affaires Sociales à Seneffe ;
- 7 novembre 2007 : contribution au séminaire 'Pauvreté et exclusion sociale. La mesure du phénomène et l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et en faveur de la cohésion sociale' dans le cadre d'un partage d'expérience entre Wallonie et Québec, Namur ;
- 28 novembre 2007 : participation au séminaire 'La politique belge et européenne en matière d'inclusion et de protection sociales' organisé au Conseil national du Travail, dans le cadre de la campagne nationale de sensibilisation et d'information en matière d'inclusion et de protection sociales.

4. Recherche

4.1 Projets Agora

En 2005, le Service a introduit deux demandes auprès du SPP Politique scientifique, dans le cadre du programme de recherche Agora. Celui-ci a pour objectif de rendre les banques de données belges plus accessibles et de les exploiter davantage. Les deux demandes ont été acceptées et les deux projets de recherche ont démarré à l'automne 2006. Suivant l'esprit de la méthode utilisée par le Service pour ses différentes concertations, les projets sont conçus autant que possible en concertation avec les acteurs concernés : associations de lutte contre la pauvreté, administrations et institutions, scientifiques. Pour ces deux projets, le Service se charge de l'organisation des réunions :

- du comité d'accompagnement qui suit le projet de recherche du point de vue du contenu. Il comprend des représentants de l'équipe de recherche, des associations, des administrations et des établissements scientifiques (4 réunions) ;
- du comité technique qui assure le suivi de l'exécution technique du projet. Il se compose de représentants de l'équipe de recherche et des administrations (10 réunions) ;
- du groupe de concertation qui se réunit de manière ponctuelle en vue d'échanges sur une question de recherche. Il comprend des représentants de l'équipe de recherche, des associations, des administrations et des établissements scientifiques (2 réunions).

Le lien entre la pauvreté et le placement des enfants

L'équipe de recherche de l'Université de Gand et celle de l'Université catholique de Louvain vont mettre au point une procédure pour relier les listes d'enfants et de jeunes concernés par une mesure d'aide à la jeunesse aux données socio-économiques présentes dans la Banque carrefour au sujet de la famille de ces jeunes. L'objectif est de découvrir si les enfants et les jeunes issus de familles pauvres sont davantage concernés par de telles mesures que d'autres enfants. Ce projet pourra également servir de base à une recherche longitudinale portant sur la situation socio-économique de ces enfants et de ces jeunes à l'âge adulte. Le projet est mené en étroite collaboration avec le Service et les services d'aide à la jeunesse des trois Communautés²⁵.

²⁵ <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=AG/II/136> (23-10-2007).

Les personnes vivant dans la pauvreté risquent d'être sous-représentées, en particulier dans les enquêtes basées sur un échantillon. Plusieurs raisons expliquent ce fait : un certain nombre de ces personnes ne sont pas reprises dans les bases de données administratives (à partir duquel l'échantillon est constitué), les interviewers ne réussissent pas toujours à contacter les personnes pauvres (déménagements, problèmes de langue...), ces dernières refusent explicitement ou implicitement de participer à l'enquête (méfiance, manque de temps...). Par conséquent, beaucoup de statistiques ne tiennent pas ou trop peu compte des personnes vivant dans la pauvreté. Le projet de recherche mené par l'Institut supérieur du travail (HIVA) porte sur l'enquête EU-SILC (statistique sur le revenu et les conditions de vie). Elle a été lancée en Belgique en 2003 pour remplacer le panel communautaire des ménages (PCM), une enquête menée de 1994 à 2002. Un problème se pose : certaines catégories de personnes pauvres ne sont pas atteintes et donc pas interrogées dans le cadre de l'enquête EU-SILC. Le projet Agora a pour but d'améliorer la connaissance de la problématique de la pauvreté. L'enquête EU-SILC pourrait être affinée par une enquête complémentaire et des données supplémentaires sur les catégories qui n'y sont peu ou pas du tout représentées. Ce projet est mené en étroite collaboration avec le Service et le SPF Economie²⁶.

4.2 'Force du lien contre la pauvreté'

Ce projet avait pour but de réunir les travaux de deux chercheuses, Tine Van Regenmortel (Hoger instituut voor de arbeid) et Kristel Driessens (Karel De Grote Hogeschool), en un ouvrage destiné à aider les travailleurs sociaux à améliorer la qualité de la prise en charge des personnes vivant dans la pauvreté²⁷.

A la demande des chercheuses, le Service a constitué et organisé un groupe de concertation, composé à la fois d'intervenants professionnels et d'universitaires. L'objectif était d'évaluer dans quelle mesure le matériel réuni dans le livre était compréhensible et utilisable pour les intervenants francophones et de l'enrichir par des exemples pertinents, tirés de leur pratique professionnelle. Ce groupe s'est réuni trois fois (en 2006).

4.3 Indicateurs d'endettement

Le SPF Sécurité sociale a chargé le Centrum voor Sociaal Beleid et l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement d'examiner les possibilités de concevoir des indicateurs d'endettement. A la demande du Service, ce même SPF a organisé deux rencontres au cours desquelles les résultats provisoires de recherche ont été présentés à des acteurs ayant aussi participé au projet 'Recherche – action – formation : une autre approche des indicateurs de pauvreté'.

4.4 Comités d'accompagnement

Le Service fait partie du comité d'accompagnement des recherches suivantes :

- Vers une approche pro-active de la (sous) protection sociale en rapport avec le revenu d'intégration et l'aide sociale (terminé en mars 2006) ;
- Economie sociale et libéralisation des services : le cas des services de proximité ;
- TAHIB : réduire les inégalités en matière de santé en Belgique ;
- La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère en Belgique (terminé en octobre 2007) ;
- INCLUSIM ou comment accroître la performance et l'efficacité des stratégies d'inclusion sociale.

²⁶ <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=AG/II/135> (23-10-2007).

²⁷ http://www.lannoo.com/content/lannoo/wbni/listview/1/index.jsp?titelcode=12595&fondsi_d=8 (23-10-2007).

5. Centre de documentation et site web

5.1 Centre de documentation

Le centre de documentation du Service possède environ trois mille livres, rapports et brochures.

Ces ouvrages ont été rédigés par des établissements scientifiques mais aussi des associations et des administrations. Les listes bibliographiques élaborées à l'occasion des 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté peuvent être consultées sur le site web du Service²⁸.

Toutes les publications peuvent être retrouvées via une recherche dans la base de données informatisée. Elles peuvent être consultées sur place uniquement. En mai 2006, le centre de documentation a aussi créé une bibliothèque numérique dans laquelle il conserve la version électronique de documents (les références peuvent aussi être facilement retrouvées dans la base de données).

Le centre de documentation est accessible sur rendez-vous (tél. : 02/212.31.73) chaque jour ouvrable entre 13h30 et 16h30.

5.2 Site web : rubrique 'des faits et des chiffres'

Le site web <http://www.luttepauvrete.be> comporte une rubrique spécifique reprenant des données chiffrées sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces informations proviennent de diverses sources : Plan d'action national inclusion sociale (PANIncl.) ; SPF Economie (département statistique) ; Eurostat ; Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique ; Administratie planning en statistiek (Flandre) ; Observatoire de la Santé et du Social (Région de Bruxelles- Capitale) ; Unité de recherche sur la pauvreté, l'exclusion sociale et la ville (OASeS – Université d'Anvers).

Cette rubrique comporte des questions fréquemment posées en matière de pauvreté et d'exclusion sociale en Belgique. Elles sont immédiatement suivies d'une réponse succincte commentée de manière détaillée par la suite.

- Combien de personnes vivent-elles dans la pauvreté en Belgique ?
- L'inégalité de revenu entre riches et pauvres s'accroît-elle ?
- Quelle position la Belgique occupe-t-elle dans la liste des pays les plus riches du monde ?
- Quels sont les montants des allocations minimales et du salaire minimum ?
- Combien de personnes sont-elles surendettées en Belgique ?
- À combien s'élève le revenu d'intégration et combien de personnes doivent-elles en vivre ?
- Combien de personnes sans emploi compte notre pays ?
- L'emploi offre-t-il une protection suffisante contre la pauvreté ?
- Combien y a-t-il de logements sociaux en Belgique et combien de personnes sont-elles inscrites sur une liste d'attente ?
- Quel pourcentage de la population vit-il dans un logement de mauvaise qualité ?
- Combien la Belgique compte-t-elle de personnes sans abri et sans domicile ?
- Combien de personnes sont-elles confrontées à une coupure totale ou partielle d'alimentation en énergie ?
- Y a-t-il plus de pauvreté dans les villes que dans les campagnes ?
- La santé des personnes vivant dans la pauvreté est-elle moins bonne ?
- Le risque de tomber dans la pauvreté est-il plus élevé chez les personnes peu qualifiées ?

²⁸ Pour les consulter, suivre le lien : http://www.luttepauvrete.be/inventaire_10ansRGP.htm (23-10-2007).

- Combien dénombre-t-on de personnes illettrées en Belgique ?
- Combien de personnes recourent-elles à l'aide alimentaire ?
- Peut-on vraiment parler de fossé numérique ?

Avec la rubrique sur le rapport bisannuel, celle-ci est la plus visitée du site web.

6. Communication externe

Le Service utilise plusieurs canaux pour faire connaître ses activités.

6.1 Site web

Citons d'abord le site web <http://www.luttepauvrete.be>. Sur celui-ci, le Service met à la disposition du grand public une multitude d'informations dans les trois langues du pays (la partie en allemand est moins développée). Le site servant de carte de visite, il est régulièrement mis à jour. Le nombre de visiteurs s'accroît d'année en année. En 2006, il a été consulté pas moins de 144.570 fois, soit une hausse de plus de 50.000 unités par rapport à l'année d'avant. Le rapport bisannuel et la rubrique 'des faits et des chiffres' sont les rubriques les plus visitées. Cette dernière fait l'objet d'un soin particulier afin de fournir aux internautes des informations précises et actuelles.

Les autres parties du site sont aussi régulièrement mises à jour : listes bibliographiques, calendrier annuel des activités organisées à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère, publications ...

6.2 Médias

Régulièrement, des médias parlent du Service, par exemple à l'occasion de la parution du rapport bisannuel. Les collaborateurs du Service eux-mêmes écrivent aussi des articles pour faire connaître le rapport. Ils répondent à des demandes de participation à des émissions d'actualité ou d'information.

Articles²⁹

- De Boe, F. (2007) Le lien entre Agora et d'autres démarches de dialogue, In : Agora : un dialogue permanent entre les associations ATD Quart Monde, LST et l'administration. Le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse. Actes de la journée d'études du 17 octobre 2005, pp. 45-48.
- De Boe, F., Ruyters, C., Van Hootegem, H. (2007) Une autre approche des indicateurs de pauvreté en Belgique : La 'recherche-action-formation'. In : Laffut, M. & Roy, M.R. (éds). Pauvreté et exclusion sociale. Partage d'expériences entre Wallonie et Québec, Bruxelles : De Boeck & IWEPS, pp. 192-218.
- De Witte, J., De Boe, F. (2007) Familles et pauvreté. In : Bulkens, R., Mortelmans, D. et. al., Familles plurielles, politique familiale sur mesure?, Bruxelles : Editions Luc Pire, pp. 264-269.
- Devillé E. (2006) L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. In : Journal du droit des jeunes, n° 254, avril 2006, pp. 9-15.
- Devillé, E., Martin, T. (2006) Abolir la pauvreté : pour une politique émancipatrice. In : Politique : Revue de débats, n°44, avril 2006, pp. 58-63.

²⁹ La plupart de ces articles sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.luttepauvrete.be/publications/Servicearticles.htm> (23-10-2007).

- Devillé, E., Martin, T., Termote, H. (2006) Armoede Uitbannen : voor een emancipatie beleid. In : De Gids op maatschappelijk gebied, 10 december 2006, p. 58-63.
- Devillé, E., Schmitz, P. (2006) L'évaluation de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. In : L'année sociale 2005, ULB, 2006, pp. 257-269.
- Martin, T. (2006), Santé et pauvreté : quelle(s) prévention(s) ? In : Hainaut Prévention Info, n° 5, août 2006, p. 1.
- Nicaise, I., De Boe, F. (2007) Combating poverty as a human rights issue in Belgium. Contribution to the Expert Seminar 'Extreme Poverty and Human Rights', United Nations, Geneva, 23-24 February 2007.
- Termote, H. (2006) Arbeid, een kwetsbaar sociaal goed in de strijd tegen armoede. In : Over Werk, 4, pp. 163-180.
- Van Hootegeem, H., De Muylder, R., Vereecken, F., e.a. (2006) Another approach to poverty indicators in Belgium. In : Godinot Xavier, Wodon Quentin (ed.), Participatory approaches to attacking extreme poverty. Case studies led by the International Movement ATD Fourth World, World Bank working paper No. 77, The World Bank, avril 2006, pp. 107-115.

6.3 Demandes individuelles

Le Service est régulièrement consulté pour des demandes d'aide ou des conseils. Dans la mesure du possible, il oriente les personnes vers les instances compétences puisque la gestion de dossiers individuels ne fait pas partie de ses missions.

7. Fonctionnement interne du Service

7.1 Comité de gestion

Le Comité de gestion du Service est chargé de trois missions : veiller à la bonne exécution de l'Accord de coopération, déterminer les besoins en personnel et élaborer un projet de budget. Il s'est réuni 4 fois en 2006 et 8 fois en 2007.

Composition au 15/11/2007 :

Président : Ides Nicaise ; Vice-présidente : Muriel Rabau

Clotilde Nyssens, Magda De Meyer (membres présentés par l'Etat fédéral) ; Gerda Van der Plas, Paul Vaernewijck, Herwig Hermans (membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande) ; Benoit Parmentier, Alain Jacobeus (membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française) ; Luc Notredame, Bernard Horenbek (membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune) ; Helmut Maraite (membre présenté par la Communauté germanophone).

7.2 Commission d'accompagnement

Une Commission d'accompagnement présidée par le ministre de l'Intégration sociale a été créée pour suivre le contenu des travaux du Service et veiller au respect de la méthodologie. En 2006, la Commission d'accompagnement s'est réunie quatre fois, en 2007 six fois.

Composition au 15/11/2007 :

Président : le ministre de l'Intégration sociale, Christian Dupont en 2006-2007

Mesfin Fitwi, Paul Palsterman, Sonia Kohnmergen (interlocuteurs sociaux) ; Ivan Dechamps et Ignace Leus (organismes assureurs) ; Diane Moras, Ludo Horemans, Paul Trigalet, Marc Otjacques, Régis Demuylder (organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment) ; Robert Van Der Meeren, Etienne Allard, Jef Lambrecht (Unions des villes et communes/CPAS).

Les membres du Comité de gestion sont également membres de la Commission d'accompagnement.

7.3 Personnes de contact du Service

Conformément aux dispositions de l'Accord de coopération, le Service collabore en permanence avec les administrations compétentes des Régions, des Communautés et de l'Etat fédéral. Outre les contacts bilatéraux, trois rencontres ont été organisées en 2006 et trois en 2007.

Les personnes de contact sont :

Carine Jansen (Région wallonne/DIIS), Joëlle Demiddeleer (Communauté française), David Van Vooren (Région/Communauté flamande), Pascal Sarlette (Communauté germanophone), Annette Perdaens et Truus Roesems (Bruxelles/Observatoire de la santé et du social), Sophie Molinghen et Josée Goris (SPP Intégration sociale).

7.4 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Le Service fait partie du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, un service public autonome. La coordinatrice adjointe participe aux réunions du Conseil d'administration du Centre, aux réunions de direction et aux réunions de politique stratégique. Le personnel est invité aux réunions générales et à celles portant sur le contenu. Chaque année, le Service contribue au rapport annuel du Centre. Des échanges entre le Centre et le Service ont lieu en cas de recoupements thématiques. Cela fut le cas notamment en matière de logement.

7.5 Equipe

Elle se composait, en 2006-2007, de douze personnes, 9,7 équivalents temps plein.

L'équipe est bilingue. Les concertations thématiques sont organisées par un tandem composé d'un collaborateur francophone et un néerlandophone. Des réunions d'équipe ont lieu chaque semaine pour coordonner les travaux, permettre aux collègues d'échanger des idées et d'approfondir le contenu, en privilégiant une approche transversale.

Dans la période 2006 – 2007, les membres du Service ont participé aux formations suivantes : cours de langues ; formation sur le lien entre la santé mentale et la pauvreté, sur les institutions européennes, sur les techniques de réunion ; formation en rapport avec les sites web ; cours d'informatique ; cycle sur les contacts avec les médias et formation sur la rédaction de rapports.

Collaborateurs : Ghislaine Adriaensens, Ann Clé, Jordane de Changy, Emmanuelle Devillé, Thierry Martin, Geert Schuermans, Henk Termote, Henk Van Hootegem

Secrétariat : Virginie Lekeu

Centre de documentation : Véronique Lahbib, Griet Woedstadt

Traduction : Véronique Lahbib

Site web : Griet Woedstadt

Coordination : Françoise De Boe

Texte traduit du néerlandais

**Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale**
Rue Royale 138 - 1000 Bruxelles
Tél 02/ 212 30 00 - Fax 02/ 212 30 30
E-mail : luttepauvrete@cntr.be
Site web : www.luttepauvrete.be

