

RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ

Réalisé à la demande du Ministre de l'Intégration Sociale

par la



en collaboration avec



ATD
Quart Monde
Belgique



Union des Villes
et Communes belges
section CPAS

TABLE DES MATIÈRES

Préface

Avant-propos

Première partie : INTRODUCTION GÉNÉRALE	12
Deuxième partie : LES QUATRE GRANDS DOMAINES DU RAPPORT (*)	23
Chapitre 1 : Famille, Bien Être, Santé	24
1.1. Droit à la famille	24
1.2. Droit au bien-être - Bien-être et rapports aux CPAS	70
1.3. Droit à la santé	117
Chapitre 2 : Travail et Protection sociale	149
Chapitre 3 : L'Habitat	202
3.1. Le développement de l'exclusion : les circuits marginaux du logement	209
3.2. Le logement privé	233
3.3. Le logement social	264
Chapitre 4 : Savoir et Culture, Enseignement	286
4.1. Droit à la participation, à la contribution et à la construction de la culture	286
4.2. Enseignement : investir dans les moyens nécessaires à une pédagogie de la solidarité	324
Annexes :	353
Annexe 1 : L'accès à la justice : droit au droit ?	354
Annexe 2 : Lorsque les dettes s'accumulent	371
Annexe 3 : La pauvreté : quelques indicateurs	386
Troisième partie : PERSPECTIVES	389
Annexes	413
Annexe 1 : Contributions écrites dans le cadre du Rapport général sur la pauvreté .	414
Annexe 2 : Collaborations dans le cadre du Rapport général sur la pauvreté	420

(*) Les plans détaillés des chapitres de cette deuxième partie figurent au début de chaque chapitre et/ou des sections.

PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Le chemin vers le Rapport général sur la pauvreté

“Être heureux, c’est vivre dans un monde de possibilités”

L. Apostel

“Personne n’a grand intérêt à la vérité sur le monde social. Et surtout pas les dominants bien évidemment.”

P. Bourdieu

“Il n’y a pas de tolérance s’il n’y a pas de limites à l’intolérable.”

Mars 1992. La déclaration gouvernementale contient un chapitre développant les grandes lignes d’un nouveau “contrat avec le citoyen”. Plusieurs perspectives y sont développées : la lutte contre l’insécurité, l’accès plus facile à la justice, l’intégration des étrangers et ... une société plus solidaire. Dans le cadre de cette dernière perspective, le gouvernement s’engage à confier aux associations représentatives du Quart Monde en Belgique en collaboration avec l’Union des Villes et Communes belges, section CPAS, un “Rapport général sur la pauvreté”.

En commandant cette mission, les pouvoirs publics ont précisé que ce Rapport général devra permettre, sur base de la mobilisation des pauvres eux-mêmes et des intervenants sociaux, de “s’attaquer plus profondément aux causes structurelles de la pauvreté et de la précarité”.

Afin de contribuer au développement d’une société plus solidaire, les pouvoirs publics reconnaissent qu’il est essentiel que les expériences de vie et les attentes des plus pauvres soient connues. Ce sont les pauvres eux-mêmes - et aussi directement que possible - qui doivent avoir la parole dans ce dialogue démocratique par excellence.

“On dit que les riches n’ont pas “besoin” des pauvres. Cette affirmation peut être contestée si l’on s’en tient aux plans économique et politique, mais elle est parfaitement exacte pour ce qui est des savoirs, les riches se représentant le pauvre, le déviant, l’exclu, comme quelqu’un qui n’a rien d’utile à dire sur l’édification de la société, du “vivre ensemble”.

“On trouve là l’une des racines de la pauvreté et de l’exclusion, et ce serait l’une des stratégies possibles que de parvenir à faire admettre que non seulement les pauvres et les exclus ont le droit à la parole mais qu’en outre leur parole entendue serait utile à tous et que ce qu’ils ont à dire doit être intégré dans la réflexion commune sur l’organisation globale de la société. Cela participerait d’un autre mode de pensée de l’action publique que de ne pas se limiter à l’écoute des expériences fondées sur le seul savoir.”

- **Des attentes**

La commande de cette mission a rencontré un grand écho et soulevé des **espoirs** auprès des personnes connaissant la pauvreté et qui, depuis de longues années, faisaient entendre collectivement leurs voix à travers les organisations où elles se reconnaissent. Les pouvoirs publics feraient-ils **crédit** aux pauvres, à ce qu’ils ont à dire, à partir de leur expérience, sur l’organisation du bien commun, sur la démocratie, les intégrant le temps d’un rapport ... ou pour plus longtemps dans le champ politique ?

“Ce qui parle chez le pauvre, ce n’est pas sa misère et son indignité, c’est au contraire son effort d’humanité qui rejoint le nôtre.”

Espoirs également que cette mission puisse signifier à la fois une **rupture** et une **avancée** dans la conception des politiques.

“Ce que nous demandons, ce sont des temps et des lieux de collaboration entre le monde politique et les plus pauvres eux-mêmes. Nous voulons attirer l’attention sur les conditions et garanties, tirées de nos luttes quotidiennes pour la reconnaissance de nos droits, que doivent impérativement intégrer les politiques sociales pour atteindre leurs objectifs : être constructrices de la libération et de la citoyenneté à part entière des plus pauvres.”

Lutte Solidarité Travail, Cahier de revendications. Novembre 1992.

“Se priver de la contribution de ceux dont la souffrance qu’ils endurent a fait des experts en humanité, des experts d’une société qui sait ce que ce les droits de l’homme signifient dans la vie quotidienne d’un homme ou d’une femme, c’est commettre une double injustice : injustice envers l’ensemble d’une société, d’une part, car nous mutilons, nous l’amputons dans sa partie la plus souffrante. Injustice envers les plus pauvres, car en ne les sollicitant pas, en ne les mettant jamais à contribution, nous les renvoyons à ce sentiment d’absolue inutilité sociale.”

Mouvement International ATD Quart Monde, Forum “Préparer l’avenir avec le Quart Monde”, Bruxelles, décembre 1987.

- **Une rupture**

L’initiative de ce Rapport a rencontré également de nombreux **doutes**. Un premier : “la parole des pauvres a déjà eu lieu”, les souffrances parlent dans la société mais cette parole n’a jamais été sollicitée pour participer à la négociation collective, à la démocratie. Un second : bien souvent, au nom de la lutte contre la pauvreté, on prend des mesures qui vont contribuer au démantèlement des acquis sociaux, de la sécurité sociale, mesures qui se retournent contre les pauvres et la classe des travailleurs dont ils ont fait partie.

Rupture nécessaire car la traditionnelle institutionnalisation de la pauvreté comme problème rend sourd à la voix des pauvres et participe sans doute à leur domination. **Rupture nécessaire** ; les acteurs engagés dans ce Rapport se sont demandés si les politiques directes de lutte contre la pauvreté, élaborées depuis plusieurs décennies - celles qui mettent en œuvre des mesures expressément axées sur les pauvres - n’ont pas pour effet d’organiser la survie des pauvres, tolérant par là la pauvreté et l’expérience de citoyens de second rang. Ces politiques directes de lutte contre la pauvreté n’auraient-elles en réalité comme principale fonction d’atténuer les effets négatifs des politiques indirectes, c’est-à-dire des mesures à caractère général, qu’elles soient de la politique de l’emploi, de la sécurité sociale, du logement ..., qui ont des incidences sur les conditions de vie et la position sociale des pauvres ainsi que sur la production de la pauvreté dans la société ?

“Nous ne voulons pas de droits spéciaux pour les pauvres ; nous voulons une société où nous sommes reconnus comme citoyens à part entière.”

“Le niveau de chômage élevé, les restrictions drastiques imposées à la sécurité sociale, l’instabilité des structures familiales, ont généré des pratiques d’exception apparemment au profit des familles pauvres ; or elles mettaient en place un statut des pauvres à l’ombre des droits de l’homme.”

(Plate-forme Solidarité en Plus, Pauvreté en Moins, en 1987 déjà)

- **Une avancée**

Par ce rapport, des pauvres montrent comment la lutte contre la pauvreté, c'est d'abord eux qui la mènent dans des combats quotidiens, des résistances actives. Les paroles des pauvres sont autant de visions du monde qui disent combien la liberté ne peut s'exercer qu'à condition qu'un certain nombre de droits, et partant d'égalité de droits, soient respectés. Des travailleurs sociaux ont pu dire combien leur pèse la seule tâche qui leur est assignée, "*gérer la crise parce qu'il n'y a pas de projet de société au-delà de cela*" alors qu'on leur demande toujours d'organiser une solidarité collective. Ils disent "leur "misère de position" de travailleurs "voués à payer à des "allocataires sociaux" le prix du silence par une allocation de minimex".

Leur position intermédiaire de proximité et de distance, cette mission de secourir "la misère du monde" tout en se rendant compte du désinvestissement symbolique et financier de l'État, rend leur travail particulièrement éprouvant où la misère des "usagers" renvoie par effet miroir à leur propre misère de positions.

Une avancée, parce que le gouvernement, en confiant ce rapport à deux partenaires, a demandé que s'organise un **dialogue**.

Un **dialogue** difficile entre celui qui n'a d'abord que sa souffrance à dire et ses luttes et ceux qui dans les services publics sont chargés d'appliquer des politiques, qu'il s'agisse de l'aide sociale, du logement, de l'accès au travail, de la santé ...

Comment, partant de ce qu'il est de **commun** entre les participants au dialogue, se re-dire des intérêts et projets communs qui les portent, et passer avec d'autres acteurs les **alliances nécessaires** pour désenclaver l'expérience des plus pauvres, montrer que les aspirations n'ont rien de marginal mais engagent des choix de société ?

Comment partir des aspirations et non des manques ou comment inverser le regard ?
Comment arriver à redéfinir les termes d'un débat public en accord avec les points de vue de ceux qui n'ont jamais la voix ?

Autant de défis auxquels la démarche de construction du Rapport tente de répondre.

- **Un dialogue**

Dialogue qui fera émerger des questions : "quels citoyens pour faire reculer la pauvreté?" car ce n'est peut être pas l'État qui est démantelé, mais les citoyens qui l'ont quitté, citoyens réticents au **partage** du travail, des revenus ...

Une question de fond en démocratie est sans doute **l'acceptabilité** car dans une démocratie on ne peut avancer que si la majorité de la population accepte les solutions qui lui sont proposées. La pauvreté en elle-même est-elle acceptable pour l'avenir de la société ?

Il a fallu, dans certains pays européens, que le chômage de longue durée concerne des cadres pour que le chômage commence à devenir une réalité inacceptable. Tant que la pauvreté et l'exclusion ne deviennent pas la préoccupation d'une majorité, les vraies mesures ne pourront sans doute être prises (et cela engage la responsabilité de la classe politique, des médias, ...). "*L'exclusion est aussi d'abord dans nos têtes.*"

Dialogue qui soulignera le **courage** de beaucoup : **courage** de ceux qui vivent la pauvreté, dont la dignité n'est jamais reconnue, qui doivent "vaincre la privation de savoir" et entrer en dialogue avec des institutions, des juges, des travailleurs sociaux.

"Atteindre les pauvres est très difficile. Nous ne pouvons pas nous représenter quel engagement, quel courage cela demande à des personnes qui continuellement sont traquées par les problèmes, doivent toujours vivre dans l'insécurité, de participer à des réunions. De plus, elles ne peuvent attendre aucun résultat direct de ces dialogues ; de retour chez elles, les attend précisément la même situation."

Courage de professionnels, situés bien souvent dans des appareils hiérarchiques qui n'ont pas les moyens de "passer le pacte d'accomplissement avec la personne qui demande la solidarité de la société".

"Nous sommes devant un défi : les moyens de donner accès à la sécurité, au revenu et à l'identité alors que l'outil qui servait à cela - le travail et l'emploi - est devenu une denrée rare."

- **La pauvreté : un sujet particulier ou un enjeu général**

Cette demande du gouvernement que soient mis en place des cadres de dialogue pour la réalisation du Rapport général sur la pauvreté est d'autant plus opportune que le défi de la pauvreté interpelle d'abord les modalités d'alliances entre différents acteurs pour faire de la lutte contre la pauvreté un enjeu d'intérêt général.

En effet, si face à l'exploitation qu'ont connue au XIX^{ème} et XX^{ème} siècles les travailleurs, des acteurs collectifs ont pu s'organiser, la pauvreté et l'exclusion sont difficilement l'occasion de construire une identité collective, elles sont d'abord l'expression d'un rejet et de souffrances physiques et mentales chez qui la subit, et demandent l'engagement des citoyens qui ne la connaissent pas (encore).

"Il faut dire que la pauvreté n'est pas un malheur privé ; quand une société arrive à créer tant de "souffrances sociales", c'est le pacte du respect mutuel des citoyens qui est brisé. Souffrances sociales car, socialement produites, elles pourraient donc être évitées."

Les familles pauvres, celles qui le deviennent, sont la **mémoire** d'une société post-industrielle qui avance par secousses, obéissant à des devoirs, comme celui de la compétitivité, qui sont devenus des normes collectives, sans que les conséquences sociales de l'allégeance à ces normes ne soient mesurées. Ces familles ne peuvent-elles éclairer la réflexion commune ?

La philosophie du Rapport est de **légitimer la pensée**, issue de l'expérience de vie et des luttes, des personnes vivant la pauvreté de manière à considérer les pauvres comme des **acteurs** et non comme des objets de politiques et d'interventions.

Cela implique de trouver les modes de **collaboration** avec différents professionnels : Comment font-ils place, dans l'identification des problèmes, dans la recherche d'explications et de solutions, à ces expériences de vie et engagements ?

Dans ce processus d'expression et de confrontation, on court le risque de ne voir l'exclusion et la pauvreté que comme **une somme d'épreuves de vie individuelles** et ainsi d'**occulter la dimension sociale** du processus. L'autonomie des personnes, leur place comme sujets de

droit dans la société est une question collective qu'on ne peut se limiter à construire à partir d'un travail individuel.

Comment situer l'expérience de ceux qui vivent la pauvreté comme une contribution à une réflexion commune sur l'avenir ? Une option de ce Rapport est de montrer que les récits de personnes, les chroniques sur des individus, en disent davantage sur l'état d'une société, sur le rapport santé économique et cohésion sociale, que bien des discours macro-économiques.

2. Le Rapport général sur la pauvreté comme un processus de mobilisation

Le gouvernement a fixé une période de deux ans - 1993 et 1994 - pour la réalisation complète de la mission. Cela laisse peu de temps pour qu'un dialogue avec les pauvres, pratique nouvelle en démocratie, s'instaure.

*“Il y a la question du **temps** nécessaire à l'**émergence de l'expérience de vie** des plus pauvres. “Une véritable participation des pauvres suppose qu'ils puissent se situer dans les grands débats de notre société (le partage du travail, la réflexion sur le droit de tous à un revenu décent, ...), qu'ils en soient informés, qu'ils y réfléchissent à partir de leur propre expérience.*

On se heurte à une autre logique difficilement conciliable : le pouvoir politique souhaite prendre des mesures rapides et efficaces et donc recevoir des “propositions immédiatement opérationnalisables. Le rapport ne peut être qu'une étape. Lier le Rapport à une obligation de résultat trop rigide reviendrait à nier l'injustice de la déprivation culturelle faite aux pauvres”.

Temps nécessaire aussi car *“vouloir la participation de tous, c'est vouloir la participation de ceux dont la vie est la plus chaotique.”*

Le Rapport général sur la pauvreté a rassemblé un maximum de matériel significatif, expériences de vie, analyses de situations sociales dans l'ensemble des régions du pays - recueil organisé avec la participation des acteurs concernés - autour de la problématique des processus d'exclusion, de la pauvreté et de la participation à la société.

Par **acteurs concernés**, il faut entendre tant ceux qui vivent la pauvreté et des processus d'exclusion et les associations au sein desquelles ils se rassemblent, que tous les acteurs travaillant sur la problématique : associations, centres publics d'aide sociale et autres pouvoirs publics, ...

- **Un engagement de citoyens**

Depuis le début, le processus de réalisation du Rapport s'est progressivement construit avec tous les partenaires.

Le Rapport général est aussi un processus d'apprentissage pour chacun des partenaires.

- Les pauvres font l'exercice difficile d'apprendre à penser pas seulement en termes de besoins individuels ou collectifs mais en termes politiques et vont à la rencontre pas toujours facile de personnes qui souvent ont une expérience opposée à la leur.
- Les politiques apprennent à renoncer à une politique impatiente visant à la traduire rapidement en propositions.

On apprend à prendre le temps nécessaire pour donner sa chance au déploiement et au développement d'une nouvelle dynamique.

- Le secteur social, les centres publics d'aide, divers groupes de professionnels apprennent à reformuler leurs missions en mettant les pauvres comme partenaires, premiers concernés.

“Ainsi, a commencé un débat de citoyen où chacun doit faire la part de ses enjeux personnels et des enjeux collectifs, de ses enjeux à lui et de ceux des autres, la part des chemins parcourus et choisis, la part des difficultés et contradictions devant lesquelles il se trouve. Débattre, examiner contradictoirement dans le respect et dans la reconnaissance de l’apport de l’autre, dessiner des projets ensemble ... Quel exercice de démocratie. Quelle étape pour dépasser l’assistance, l’aide, la suppléance ...”

(Extrait d’une évaluation collective).

• Comment a pris corps le plan de ce Rapport ?

Certains “**domaines de vie**”, qui n’en excluent pas d’autres, se sont avérés, au fur et à mesure de la démarche, être primordiaux ; ils se sont imposés comme tels dans la mémoire collective des acteurs :

- la famille, premier levier de l’identité ; ce droit à une solidarité familiale choisie est le plus souvent entravé lorsqu’on vit la pauvreté, “l’insécurité d’existence” ;
- le travail, qui reste ce qui fait la dignité de l’homme ; l’expérience de travail des pauvres est le plus souvent niée, le travail lui-même devient un horizon inaccessible ;
- l’habitat ; le droit à un toit est bien souvent compromis, faute d’une volonté politique de le considérer autrement que comme un bien comme les autres sur le marché ;
- la culture et l’enseignement ; parce qu’ils engagent le droit à penser librement :

“Si nous racontons nos vies, nous devons nous-mêmes en tirer les conclusions et pouvoir participer aux débats de société qui se passent sans nous.”

Si, bien au-delà de l’insuffisance de revenus, la pauvreté traduit une non-participation aux biens sociaux (école, santé, travail, logement ...), une “non-participation à la prospérité générale et à la société sur toute la ligne” - nous empruntons cette définition à la Kredietbank, Bulletin n°38, décembre 1993 -, comme phénomène multidimensionnel, elle concerne les différents domaines de la vie et l’ensemble des politiques : emploi, sécurité sociale, habitat, culture, accès aux droits, ... Le Rapport s’est ainsi articulé autour de **quatre thèmes, domaines de vie principaux** pour lesquels se posent, en fil rouge permanent, **les questions du rapport à la société et de l’accès aux droits**, en d’autres termes de la **citoyenneté**.

L’approche en termes de **citoyenneté** montre que ces domaines de vie sont inter-reliés, “qu’il n’est pas possible de garantir un droit sans garantir les autres”. Citoyenneté, cette question de la citoyenneté traverse le Rapport ; sa négation, la pauvreté “qui se traduit par la perte de l’estime de soi, le sentiment d’être inutile” ; qui se traduit aussi par le contrôle, l’obligation faite à nul autre qu’aux pauvres d’être “transparents” et toujours “chargés du passé”. La citoyenneté, une injonction : “on veut être rencontré sur le terrain de l’honneur”. Ce Rapport redit que les efforts, les aides, les politiques seront le plus souvent sans résultat “si l’on ne part pas, dès le début, de ce que pensent, proposent ou ambitionnent les populations au pied de l’échelle sociale”.

Citoyenneté en questions : partout en Europe, les pauvres et exclus ont tendance à être considérés comme de mauvais citoyens, présentant même un danger pour la sécurité collective ; et la peur, toujours, engendre le souci de réglementer.

A la suite de ces quatre domaines de vie, la troisième partie du Rapport traite des enjeux transversaux : la citoyenneté ou comment cultiver la citoyenneté comme stratégie dans tous les domaines ; la pauvreté comme violation des droits de l’homme...

L'objectif final du Rapport est de formuler - comme résultat de l'expression des acteurs et du dialogue entre eux- des **recommandations** et **propositions** aux pouvoirs publics, un "scénario" pour des politiques globales.

Le Rapport ne peut se limiter à définir des politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté mais doit examiner comment les politiques - économique, de l'emploi, de l'éducation, du logement, ... - peuvent être **préventives de l'exclusion et de la pauvreté**.

Les propositions concernent dès lors tout autant les contextes qui engendrent la pauvreté que ceux, individus ou groupes, qui en sont victimes.

- **Un "rapport" axé plus sur la "pauvreté" que sur l' "exclusion"**

Le Rapport général sur la pauvreté n'est **pas** une nouvelle recherche ou un **nouveau dossier** sur les processus de pauvreté et d'exclusion en Belgique. Il représente un processus de mobilisation et d'expression des acteurs, processus déjà engagé depuis longtemps par différents acteurs de terrain.

Ce n'est pas un "rapport" mais la restitution à la société de "mobilisations", de luttes et d'un dialogue. Ce qui est écrit dans les pages qui suivent l'est à partir de situations vécues et combats menés d'abord par les plus pauvres.

"Dans une époque caractérisée par la montée de l'exclusion, il nous paraît important d'être attentif à la distinction entre la précarité et la grande pauvreté. Sans quoi, on risque de considérer que toutes les situations d'exclusion sont comparables.

On prendra alors des mesures efficaces pour la moyenne des exclus, mais sans se donner les moyens de vérifier que l'on atteint les plus exclus, les plus faibles, ceux qui sont le moins à même de faire valoir leurs droits.

*Les associations engagées dans le rapport ont choisi pour leur part d'accorder **la priorité aux plus pauvres** et considère que **seules des politiques visant la même priorité construisent des sécurités pour tous**. Le concept d'exclusion nous paraît trop imprécis."*

Ce concept d'exclusion est imprécis et, de plus, ont souligné divers partenaires, il risque d'occulter les mécanismes de domination et d'exploitation qui sont à l'origine de la pauvreté.

- **Le Rapport comme processus de connaissance**

Les mouvements et associations, qui ont depuis longtemps construit une tradition dans l'approche collective des plus pauvres par le rassemblement de leurs témoignages, récits de vie, construction de "monographies", soulignent eux-mêmes un problème méthodologique qui peut être traduit par la question suivante :

Comment prendre en compte ces témoignages uniques pour découvrir en quoi ils sont révélateurs de questions générales ?

Une chose est de donner la voix à une expérience de vie, une autre est d'inscrire cette expression dans une interrogation collective sur le modèle de société.

Ces témoignages demandent à être pris en compte dans le dialogue avec les autres partenaires : c'est ensemble, familles et personnes pauvres, professionnels, politiques,

simples citoyens... qu'il s'agit de réfléchir à partir de ces situations : se demander en quoi elles sont une atteinte aux droits fondamentaux, se demander en quoi elles complètent, critiquent ou renouvellent des connaissances obtenues par d'autres voies (recherche scientifique, rapports d'experts, études statistiques, expériences des professionnels..). Le Rapport se propose de dégager des voies pour prendre en compte et faire se compléter ces types de connaissance, et ainsi montrer ce qu'on y gagne en évaluation des politiques publiques. La citoyenneté, c'est aussi en effet partager la capacité d'évaluer.

- **Un “rapport” écrit, des démarches engagées**

Ce Rapport écrit d'un travail de deux ans ne peut rendre compte des multiples démarches engagées, de la diversité des outils d'expression et des moyens de mobilisation des différents acteurs.

L'appel à mobilisation lancé au début de l'année 1993 par le Ministre de l'intégration sociale a suscité une grande diversité d'expression. Un rapport écrit en restitue peu toute la créativité sociale, les rencontres et alliances qui se sont opérées entre différents acteurs.

- * Tant du côté néerlandophone que francophone, le Rapport a pu s'appuyer sur la mobilisation, le rassemblement, l'expression, les luttes menées par des personnes et familles en situation de pauvreté depuis plus de 20 ans, non seulement par l'expérience acquise, mais aussi par la mémoire collective créée dans les associations (compte-rendu, documents de travail, etc ...).
Tout au long de la démarche du Rapport, les différents groupes locaux se sont mobilisés sur l'un ou l'autre thème.
Ils ont ensuite présenté le résultat de leur travail en “Université Populaire” : des délégués d'autres groupes, parfois d'autres associations ont ainsi pu compléter, nuancer, ... à partir de leurs propres expériences et pensées ...
Des réunions de travail par thème, internes aux associations ont mobilisé tant les personnes en situation de pauvreté que celles qui sont engagées à leurs côtés et ont préparé les ateliers de dialogue.
- * Ces mêmes associations ont décidé, dans le cadre du Rapport de se réunir entre elles ; ce forum d'associations a interpellé publiquement les pouvoirs publics en octobre 1993 en communiquant son étonnement de ce que le dialogue social autour du projet de pacte social ne soit pas élargi aux associations actives sur le terrain de l'exclusion et aux partenaires à qui l'on demande une mobilisation dans le Rapport général sur la pauvreté.
- * Concernant l'exclusion croissante dans le logement, une table ronde en octobre 1993 a réuni des magistrats, travailleurs sociaux, avocats pour croiser leurs différents savoirs en vue de construire une évaluation de l'impact social du type de législation sur le marché locatif que nous connaissons en Belgique.
Sur ce terrain du logement toujours, l'investissement constant pour le Rapport du “Groupe d'Action Droit au Logement pour tous” qui organise à Charleroi et en d'autres villes la mobilisation de personnes et familles en situation d'exclusion du logement a contribué à définir les termes d'une interpellation des politiques de logement ; il a en outre ouvert des perspectives de travail avec le mouvement syndical.
- * Dans une commune bruxelloise (Saint-Gilles), les travailleurs sociaux se sont réunis pendant plusieurs mois pour parler non pas des pauvres et en leur nom, mais de leur situation vécue d'intervenants sociaux, des possibilités qu'ils ont d'appuyer l'auto-organisation et les projets des exclus ; de leur rôle d'interpeller les pouvoirs publics à

différents niveaux sur les réponses des services publics à l'élargissement de la pauvreté.

Le rapport "Matinées saint-gilloises" restitue et capitalise les réflexions de ces ateliers de travail.

- * Dans l'arrondissement de Huy, un Centre Public d'Aide Sociale a mobilisé une plateforme large d'associations d'éducation permanente et de travail social - Solidarité en Plus, Pauvreté en Moins - pour investiguer l'état du logement dans la Région, les initiatives face à l'échec scolaire. Ce processus a permis de donner une voix à des personnes vivant la pauvreté, d'évaluer entre acteurs les initiatives, d'élaborer un cahier des charges à l'attention des pouvoirs publics régionaux.
- * D'autres associations ou acteurs, sans se mobiliser spécifiquement dans un processus d'expression, ont communiqué au Rapport général divers témoignages, grilles de lecture sur des problématiques très diverses : obstacles à l'autonomie des jeunes majeurs de milieux pauvres, féminisation de la pauvreté, pauvreté et psychiatrie, accès à la justice, ...
- * Dans une commune wallonne, à Morlanwelz, un groupe d'usagers du CPAS se réunit et construit une réflexion collective sur leurs conditions d'existence. Ces personnes, des femmes en grande partie, écrivent un livre collectif, livre de voix qui montrent ce qu'est "vivre la pauvreté", devoir "conquérir à tout moment la dignité", "se sentir menacé de disparaître de la société dite active". Contraintes "d'apprendre la survie", elles ouvrent des pistes pour agir et appellent à d'autres solidarités.
- * L'Intercommunale Haviland a pris l'initiative de mobiliser un certain nombre d'animateurs socio-éducatifs et de travailleurs sociaux de divers CPAS autour des situations de logements des plus pauvres de la région de Hal-Vilvorde. Un groupe de travail permanent "Wonen en Kansarmoede" s'est constitué qui, après la réalisation d'une enquête dans les communes concernées, travaille à des plans d'actions concrets pour affronter la question du logement des familles pauvres.
- * Le CPAS de Dilbeek a mobilisé 33 autres CPAS pour échanger des informations et des expériences sur l'accompagnement budgétaire, la gestion du budget, la médiation des dettes et les saisies judiciaires. Un groupe permanent de travail sur ces questions s'est installé.
- * La Fédération des femmes contre la maltraitance s'est jointe, sur leur invitation, aux refuges pour femmes battues afin d'envisager ensemble les situations de pauvreté que connaissent des femmes seules avec enfants.
- * A Gand l'association SOCAK a pris l'initiative de former un groupe de travail "solidarité culturelle" dans le cadre du Rapport général sur la pauvreté. Ce groupe de travail se penche sur l'isolement social et culturel dans lequel les plus pauvres se trouvent et veut déployer de nouvelles initiatives en ce domaine.

Le CPAS de Gand, comme partenaire du Rapport, est impliqué dans ce groupe de travail.

- * La "Vlaamse Federatie voor Forensisch Welzijnswerk" a organisé en décembre 1993 une rencontre réunissant des travailleurs sociaux travaillant dans les services pénitentiaires, des experts et des responsables de l'administration pénitentiaire autour

du thème de la pauvreté et la justice pénale. Ont été abordées les dimensions de l'accueil en prison, de l'accompagnement et de la préparation à la sortie pour les détenus pauvres.

Le Rapport a bénéficié de plusieurs démarches engagées sur le "rapport aux institutions".

- * Ainsi à Saint-Gilles (Bruxelles), l'équipe "Développement social de quartier" du CPAS s'est laissée interpellée par des personnes ayant droit au minimex et "travaillant" comme ferrailleurs. Après avoir partagé ces interpellations avec d'autres CPAS, un rapport "Quand le ferrailleur débrouille l'institution" a été rédigé, traçant pour les services publics locaux une série de perspectives pour s'ouvrir au soutien des projets des personnes.
- * Ainsi encore des démarches entreprises, à l'initiative du Mouvement ATD Quart Monde, par des médecins pour impliquer des familles en grande pauvreté dans une expression sur l'offre des services de prévention de la santé. Cette démarche montre comment l'implication culturelle des groupes dits bénéficiaires dans la définition de l'offre de services peut contribuer à l'évaluation d'un service et à sa réorientation.
- * Une troisième démarche engagée - plus difficile - consiste, par un travail d'interviews et de rencontres - à faire émerger des "pratiques citoyennes". Il s'agit d'interroger divers professionnels (de l'aide sociale, de l'aide à la jeunesse, ...) sur les outils qu'ils mettent en œuvre dans leur pratique pour connaître et renforcer les aspirations et engagements des familles les plus pauvres et sur les limites, institutionnelles entre autres, qu'ils rencontrent.

Il s'agit dans une autre étape de permettre la communication, un dialogue social entre ces familles et ces professionnels pour redécouvrir ensemble les forces et limites de chacun, inscrire ce débat centré sur la lutte contre la pauvreté dans un débat plus large de société.

Cette diversité des formes d'expression et de mobilisation nous renvoie à la question de la forme du Rapport général dans son écriture finale.

Il ouvre des points de vue inédits, des éclairages nouveaux, des perspectives qui, confrontées à celles des autres groupes sociaux, dévoilent des chemins possibles.

De nombreuses personnes, professionnels du travail social, de la justice, de la santé, des politiques du logement ont réalisé dans ce processus que la question n'est pas tant "ce que l'on peut faire pour les exclus" mais plutôt "comment s'allier avec eux". A la pauvreté, la seule réponse ne peut être que le partage, à tous niveaux.

Ce Rapport sera-t-il une étape, montrant la nécessité d'associer les pauvres de manière permanente au débat public?

DEUXIÈME PARTIE :
LES QUATRE GRANDS DOMAINES DU RAPPORT

CHAPITRE 1 : FAMILLE, BIEN ÊTRE, SANTÉ

1.1. LE DROIT A LA FAMILLE

PLAN

Introduction

1/ LA VIE DE FAMILLE ET LA PAUVRETÉ

- ***La souffrance des familles: “Des difficultés sur tous les plans”***

- Tout commence par les stigmates du passé
- Se battre pour joindre les deux bouts...
- ... et la difficulté de trouver du travail
- Vivre chaque jour dans des conditions précaires
- Problèmes de santé
- Montrés du doigt et marginalisés à l'école
- Pas de place pour les loisirs et la culture
- Le dédale administratif...
- ... et l'inaccessibilité du droit

- ***Le droit à la famille: une lutte de tous les instants***

- ***Connaître la vie familiale des plus pauvres***

- Les isolés
- L'absence des maris
- Les enfants s'en vont

- ***Au sujet des autres catégories sociales vulnérables***

- Les “jeunes marginaux” : de qui et de quoi s'agit-il ?
- Femmes et pauvreté
- Ces aînés qu'on oublie : pauvreté et troisième âge

- **Quelques lignes de force pour une politique de la famille**

2/ LE PLACEMENT DES ENFANTS ET LES ALTERNATIVES DU PLACEMENT

- *Le droit à pouvoir être élevé dans sa propre famille*

- *Le cadre*

- Sur quelle base?
- Le placement, une des “mesures” envisageables
- Qui place?
- Des statistiques?
- Combien de temps dure un placement?
- Les enfants de familles pauvres sont plus souvent placés

- *Ignorance et non-maîtrise des familles*

- Peur et menaces
- Culpabilité
- Héritage

- *La lutte avec les instances officielles*

- Les conditions contradictoires pour devenir de bons parents
- Les rapports : la collecte des “faits” et leur interprétation
- Quelques propositions:
- Les intervenants, les fonctionnaires et les pauvres: un autre monde
- Les conseillers à l'aide à la jeunesse, les conseillers au tribunal à la jeunesse: qui est qui?
- Le juge de la jeunesse: bête noire ou personne de confiance
- Une assistance judiciaire gratuite?

- *Pourquoi placer?*

- Les notions “d'enfant en danger” et de “situation d'éducation problématique”
- Déclaration d'abandon

- *Placer : et ensuite?*

- Le placement en institution, et ensuite?
- Le placement en famille d'accueil, et ensuite?
- L'accompagnement familial: une alternative

3/ METTRE UN TERME AUX PLACEMENTS

- L'application du droit à pouvoir être élevé dans sa propre famille
- Réorientation de l'aide à la jeunesse
- La question clé : les véritables intérêts des enfants et des familles
- Une expérience positive ...

INTRODUCTION

“Ce que je n’ai pas connu dans ma jeunesse, je veux le donner à mes enfants: l’amour, l’affection, la chaleur; je vis pour ma famille. C’est un véritable plaisir d’avoir mes enfants autour de moi. Je me bats pour qu’ils ne soient pas placés dans un internat. C’est mon but dans la vie et je ferai tout pour y arriver. Je consacre toute mon énergie à mes enfants. Si je n’avais pas mes enfants, qu’est-ce que je serais devenue? J’ai une raison de me battre. Je vis pour mes enfants”.

Dès la première concertation, les personnes pauvres ont clairement déclaré que la famille devait être le premier chapitre du rapport. La protection de la vie familiale est le moteur qui fait agir les personnes les plus pauvres. Bien entendu, le logement, la santé, le travail... sont tous des éléments vitaux, reconnus d’ailleurs comme droits fondamentaux, pour réaliser cette aspiration à vivre en famille. La grande pauvreté, parce qu’elle est une violation de ces droits, réduit à néant tous les efforts de fonder une famille.

Le témoignage d’une organisation réunissant les pauvres explique bien des choses:

*“Dans ce milieu, on parle constamment de la famille. Aucun autre milieu ne rêve et ne parle aussi intensément et de manière aussi ininterrompue de ‘la famille’, alors que pour eux, il n’est jamais évident d’avoir un foyer. Ils doivent toujours consacrer toute leur énergie à rester ensemble. Comme toute l’aide sociale ne vise pas à ramener ou à maintenir leurs enfants à la maison, les pauvres la rejettent. Ils se disputent souvent et connaissent des difficultés et des ruptures constantes. Très vite, un nouveau partenaire se manifeste pour lui-même et pour les enfants. **Il n’y a pas de répit tant que la famille n’est pas de nouveau réunie”**.*

Ce chapitre veut prouver la nécessité absolue d’axer la lutte contre la pauvreté sur la famille. Dans les différents groupes de travail ayant participé au dialogue, des intervenants, des juges de la jeunesse et des experts ont été témoins de la profonde détresse qui affecte les pauvres lorsqu’on les touche dans ce qu’ils ont de plus cher: leur famille, leurs enfants. Il est apparu de plus en plus manifeste que c’est sur ce plan que les droits de l’homme sont le plus cruellement bafoués.

• Un dialogue s’est engagé:

Le dialogue sur le thème de la famille a réuni différentes personnes: des délégués d’associations au sein desquelles les pauvres prennent la parole et d’institutions d’hébergement de divers types, un magistrat... Les uns et les autres ont transmis des éléments d’évaluation de ces rencontres:

“Ce que j’ai trouvé très remarquable, c’est que le dialogue est parti des familles pauvres elles-mêmes. C’est leur contribution qui a été prise comme point de départ et qui a continué ensuite à orienter et à déterminer le dialogue qui s’est engagé”.

“Même les gens qui travaillent dans les services ont défendu et servi efficacement la cause des plus pauvres”.

“C’était un véritable dialogue car nous pensons avoir été compris”.

“On aurait dit que, pour une fois, le dialogue entre les deux parties a vraiment porté sur un souci commun et que nous avons découvert que nos intérêts concordent”...

La réussite du dialogue famille est liée au désir de tous les participants de rechercher dans l’autre son humanité, à une écoute de qualité. Cette démarche a été facilitée par l’absence d’enjeux individuels.

1/ LA VIE DE FAMILLE ET LA PAUVRETÉ

La famille joue un rôle capital dans la vie de chacun. Il en va exactement de même pour les gens qui vivent dans la pauvreté. Pour eux, le maintien de la famille est plutôt une question de lutte perpétuelle.

“J’ai quatre enfants. Mon mari est au chômage. Nous gagnons de 30.000 à 32.000 F par mois, plus 25.000 F d’allocations familiales. Le loyer coûte 12.000 F et l’école de 3.000 à 3.500 F. En déduisant toutes les dépenses fixes, il nous reste environ 10.000 F pour vivre. Nous mangeons un peu de viande, des légumes, du jus de fruits (des ‘produits blancs’, bien sûr). J’ai un congélateur. Je profite des réclames. Nous, nous vivons des réclames. Si les enfants veulent une crème glacée, je dois leur dire ‘non’. Nous achetons la glace au litre. Le dimanche, nous mangeons une boule de glace comme dessert. Et il y a aussi les friandises. Si les enfants n’ont pas de friandises, on leur dit ‘vos parents ne vous aiment pas’.

C’est très difficile. Surtout si un des enfants tombe malade, ce qui arrive souvent. Dans ce cas, nous devons compter sur une note d’au moins 2.000 F. Mon mari et moi nous mangeons alors des pommes de terre et des œufs.

A l’école, mes enfants se trouvent parmi des enfants de milieux plus aisés. Mon fils aîné est rejeté. On lui dit qu’il habite un taudis, qu’il est un “baraqui” Avant, il avait 76% et maintenant, plus que 30%. Il était parmi les quatre premiers. Ça ne va plus. Et même à la maison, il commence à se révolter.

J’en ai parlé avec son institutrice. Elle m’a dit qu’on crachait parfois sur ses cahiers et que la situation ne cessait de s’aggraver. Quand il rentre à la maison et que je lui demande s’il a eu une bonne ou une mauvaise journée, il me répond: ‘Je n’y peux rien si mon père est chômeur et que ma mère n’a pas de travail!’

Votre origine et l’endroit où vous vivez, ça détermine la manière dont les autres vous regardent, la manière dont les plus riches regardent les plus pauvres.

Chez moi, nous étions quinze enfants. Quand j’étais petite, j’ai dû entendre beaucoup de choses très désagréables. Mais aujourd’hui, c’est devenu encore plus dur, encore plus brutal.

J’ai dit à mon fils: ‘Si tu veux montrer que les enfants des plus pauvres ont droit au même respect, il faut que tu travailles. Tu dois même travailler plus dur que les autres enfants, sinon on dira que tu es un fainéant parce que tes parents sont des fainéants’”.

Dans le cadre du Rapport général sur la pauvreté, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen a élaboré une contribution spécifique sur la souffrance des familles les plus pauvres. La version intégrale de cette contribution a été présentée publiquement à Gand le 10 avril 1994, journée du Quart Monde, sous la forme d’un livre qui porte le titre de “Een waardige plaats voor alle gezinnen in de samenleving”.

• La souffrance des familles: “Des difficultés sur tous les plans”

Les difficultés pour les plus pauvres d’assurer la protection de leur vie familiale ne peuvent être dissociées de la perception que la société a de leurs conditions d’existence. Les familles se sentent jugées et non écoutées: à leurs yeux, on n’apprécie pas la chose essentielle: **la qualité du lien d’amour**. Ce point central s’efface derrière les difficultés de la vie qui, elles, sautent aux yeux des intervenants. Les corrélations étroites qui existent entre tous les problèmes aggravent encore chacun d’eux. Ce cercle vicieux est lui-même renforcé par le regard de la société que les parents perçoivent comme un manque de respect. Il y réagissent en adoptant des comportements visant à s’adapter à ce qu’ils estiment être des préjugés. Ils dépensent beaucoup d’énergie à se défendre contre ce regard.

Par exemple, ils s'habillent autrement lorsqu'une visite de l'assistance sociale est annoncée. Ils gardent des réserves de nourriture uniquement pour les lui montrer. Ils gardent les enfants à la maison au lieu de les envoyer à l'école quand l'électricité est coupée de peur que cela se sache. Les investigations des services sociaux sont vécues comme autant d'intrusions graves dans la vie privée.

Les familles qui vivent dans la misère sont en butte à toute une série de problèmes, dont la plupart sont abordés dans les autres chapitres de ce Rapport général.

L'un des problèmes les plus pénibles est le placement d'enfants issus de milieux pauvres dans des institutions ou des familles d'accueil (voir plus loin). Il s'agit d'une mesure grave qui ne peut être dissociée de leurs conditions de vie.

Nous allons examiner quelques-unes des principales difficultés qui pèsent sur ces familles. Il ne faut pas non plus perdre de vue que toutes ces difficultés sont liées à un véritable processus, un processus d'**exclusion** qui est généré par les corrélations étroites entre tous les problèmes que les gens vivent.

“Les plus pauvres aspirent à avoir une famille ordinaire mais ils n'y parviennent jamais à cause de la pauvreté qui les poursuit de génération en génération. Tant que nous ne comprendrons pas que leur vie est placée sous le signe d'une longue histoire de pauvreté, tant que nous ne prendrons pas conscience qu'il s'agit de gens tellement marqués par la misère que nous ne les percevons pas comme des être humains à part entière, ils resteront incompris et rejetés par la société”.

*** Tout commence par les stigmates du passé**

“Nous avons toujours connu la misère. Lorsque j'étais enfant, ma mère disait: 'J'espère que vous ne connaîtrez pas la même misère que nous'. Mais c'est pourtant ce qui nous est arrivé et nous espérons pour nos enfants que leur avenir sera meilleur que le nôtre. (...) Si vous vivez dans une famille, vous avez un père et une mère derrière vous. Mais si vous êtes seul, vous devez tirer votre plan. Vous êtes perdu dans la société, avec votre passé. Il ne vous quitte jamais. Ce que vous avez connu, vous le gardez comme un signe éternel. Quel que soit votre âge, votre passé reste en vous. Et il vous tourmente. Est-ce que les gens ne sont pas nés pour avoir leur chance dans ce monde?”

Il est particulièrement difficile pour les plus pauvres de se libérer du passé. Le sentiment d'humiliation, de honte, d'incompréhension - le manque de respect dont ils souffrent - se transmet de génération en génération. Il empêche de se forger une image positive de soi-même, si bien que les gens doivent mobiliser énergie et solidarité pour surmonter les difficultés. De plus, beaucoup de pauvres n'ont pas connu de véritable famille. Très tôt, ils ont été retirés de leur environnement naturel pour être placés en institution, ce qui génère inévitablement un nouveau processus de pauvreté et d'exclusion.

*** Se battre pour joindre les deux bouts...**

Ces familles ont un revenu très bas, très irrégulier et souvent insuffisant pour joindre les deux bouts. On ne rencontre presque jamais de ménages à double revenu. La plupart des familles vivent d'un revenu de remplacement. Certaines doivent même s'en sortir avec les seules allocations familiales.

“La pauvreté nous oblige à donner la priorité à des factures urgentes, au détriment de la nourriture et des petits plaisirs. Nous avons dû travailler très jeunes, si bien que nous avons perdu notre jeunesse. Si nous sommes à court d’argent, c’est la nourriture des enfants qui passe en premier et nous mangeons un peu moins. Parfois, cela nous rend nerveux: les problèmes d’argent créent des disputes familiales. Il y a régulièrement des tensions”.

Toute la famille souffre du manque d’argent chronique et se trouve donc constamment menacée dans son existence même. En plus des problèmes d’argent quotidiens, on constate souvent un endettement important.

“Et lorsqu’on pense en avoir fini, il y a toujours l’une ou l’autre dette imprévue, une échéance, ou bien il faut rembourser de grosses sommes d’argent qu’on a reçues il y a des années. Ainsi, on s’enfoncé de plus en plus”.

“La vie à la maison était insupportable à cause des problèmes d’argent. Le juge de la jeunesse avait placé mes enfants. Maintenant, je passe pour une mauvaise mère. Mais si j’étais trop tendue et découragée pour remplir mon devoir de mère de famille, c’était à cause de nos dettes”.

Même si on les accuse de manquer constamment d’argent parce qu’ils ne savent pas le gérer, les plus pauvres suscitent souvent l’étonnement car ils parviennent malgré tout à s’en sortir avec des moyens limités.

Quelle fiscalité favorable aux familles pauvres ?

L’on dit généralement que la fiscalité contribue à assurer une redistribution des revenus. Qu’en penser dans le contexte de l’Année Internationale de la Famille ?

“Le propre des fiscalistes, c’est d’oublier les familles qui ne sont pas soumises à la fiscalité et qui sont précisément les plus pauvres...”

Une politique familiale à base de déductions fiscales est tout à fait indifférente au sort des familles les plus pauvres...

En effet, toutes les personnes dont les revenus se situent en dessous du seuil imposable ne peuvent en aucune façon bénéficier des avantages fiscaux concédés au titre de déductions fiscales. Concrètement, un ménage qui est, par exemple, au minimex ne bénéficie donc d’aucun ajustement (fiscal) en fonction du nombre de personnes à charge. Or, ces avantages, c’est-à-dire les déductions pour personnes à charge, représentent des montants très importants (plus de 28 milliards, exercice 1990, pour la seule charge des enfants)...

En 1984, on estimait que 14% de la population (soit 1.384.356 personnes) figuraient dans le groupe des personnes ayant des revenus en-dessous du seuil imposable. Et parmi celles-ci, combien de familles avec des enfants ? Qui s’en soucie ? Personne apparemment puisqu’elles ne font l’objet d’aucune étude spécifique...

Pour les familles qui se situent au-dessus du seuil imposable, une orientation pour les politiques serait de partir du principe que la charge des enfants est plus lourde à supporter pour les ménages à revenus modestes et plus légère à supporter pour les revenus élevés et cela, même si le coût d’un enfant est proportionnel au niveau des revenus.

Au nom de cette observation sociale, les responsables et experts progressistes considèrent d'habitude que la politique familiale fiscale doit tenir compte du niveau de vie des familles et être d'autant plus favorable que les familles ont des revenus modestes ; elle doit donc, comme toute politique familiale sociale, avoir des effets inversement proportionnels au niveau des revenus de la famille. Ce débat très fondamental reste évacué. En fiscalité familiale, la Belgique a adopté celle des formules qui est la plus antisociale. Elle privilégie, en effet, la technique des abattements fiscaux ou des déductions fiscales. Ces allègements fiscaux consistent à octroyer des économies croissantes avec les revenus imposables.

Au risque de paraître vulgaire, cela signifie qu'un "*enfant à charge*" rapporte beaucoup plus à un revenu élevé qu'à un revenu modeste. C'est à la fois un déni au thème de l'égalité des enfants mais surtout à celui d'une politique familiale tant soit peu sociale."

H. Peemans-Poullet, *Famille, Pauvreté, Fiscalité*, in *En Marche*, mai 1994

*** ... et la difficulté de trouver du travail**

Ils sont légion, les témoignages sur les difficultés qu'éprouvent les plus pauvres dans leur recherche d'un emploi. Ces problèmes ne résultent pas uniquement de la crise économique, qui revêt de plus en plus nettement un caractère structurel - voir le chapitre 2 - mais également du retard des pauvres sur le plan de la formation scolaire et de la qualification professionnelle. S'ils trouvent du travail, il s'agit souvent d'un emploi malsain, sale et sous-payé, de travail au noir ou d'un emploi intérimaire:

"Si on vous envoie pour faire un intérim, ce n'est pas beaucoup mieux. Ils vous regardent comme s'ils voulaient dire: 'Ce n'est qu'un intérimaire'. Avant que vous commenciez à travailler, ils savent déjà d'où vous venez. On se sent rejeté au travail".

Le non-emploi que vivent la plupart des parents pauvres a des répercussions sur l'équilibre familial notamment parce que le rôle du père n'est pas clair, parce que les enfants ont honte à l'école; sur la santé de la famille; sur la motivation scolaire des enfants. Le type de travail a aussi un impact sur la vie familiale. Les enfants sont davantage sollicités pour aider dans certains secteurs dans lesquels se retrouvent beaucoup d'hommes pauvres (la récupération par exemple) avec l'absentéisme scolaire comme corollaire.

*** Vivre chaque jour dans des conditions précaires**

Cet aspect est analysé en détail au chapitre 3: L'habitat

"J'attends un deuxième enfant. Je me demande déjà où je vais mettre le parc, le berceau et la poussette. Je vais tout le temps à la société de logement pour demander une plus grande maison. Là, ils me disent: 'Patience, madame'. Quand on a des enfants, on voudrait une maison avec une cour. (...) J'aimerais vivre dans une autre maison, je me sentirais comme tout le monde. Mais pour nous, une bonne maison est inabordable".

De nombreux témoignages montrent qu'il existe un lien très étroit entre la médiocrité du logement et le risque de placement des enfants. Apparemment, c'est la mauvaise qualité du logement que les instances de placement remarquent le plus facilement.

“J’ai perdu mon travail à cause de mes problèmes de santé. La situation est vite devenue un désastre financier. La maison s’est délabrée... puis on a fait une enquête et les enfants ont été placés. Aujourd’hui, on nous dit que nous pouvons récupérer nos enfants si nous trouvons une maison convenable. Mais ce n’est pas facile. Avec cinq enfants... c’est hors de prix. Les problèmes s’accumulent. Nous n’arrêtons pas de nous faire des reproches”.

Les relations souvent très tendues entre les propriétaires et les familles locataires nuisent également au climat familial.

*** Problèmes de santé**

Les conditions de vie des familles les plus pauvres sont les suivantes: des logements malsains, exigus, moches en un mot insalubres; une nourriture qui quand elle est suffisante est déséquilibrée; des soucis, l’angoisse, le stress; les manque d’argent perpétuel...
Tout cela contribue à nous projeter dans la maladie d’abord et à nous y maintenir ensuite. Une fois que nous sommes malades, il faut de l’argent. Les administrations des soins de santé et autres font parfois traîner les remboursements. Ceci engendre un manque d’argent, de nouveau du stress etc. La boucle est bouclée!

*** Montrés du doigt et marginalisés à l’école**

Les problèmes familiaux qui sont liés à la situation de pauvreté exercent un impact négatif sur les prestations et la situation des enfants à l’école. Ils acquièrent vite une mauvaise réputation.

Nous analyserons au quatrième chapitre les nombreuses questions que cela pose: décrochage scolaire, renvoi trop simple et trop rapide vers l’enseignement spécial et professionnel, prétendue “gratuité” de l’enseignement, etc.

“L’absentéisme scolaire de nos enfants est souvent interprété comme une preuve que nous sommes de mauvais parents alors qu’il résulte plutôt de l’accumulation de nos difficultés quotidiennes”.

“La suppression des allocations familiales pour sanctionner l’absentéisme des enfants à l’école, par exemple, serait le meilleur moyen de nous enfoncer davantage.”

“Ma fille a eu trois fois ses règles sur six semaines de temps. Elle était pâle et vomissait. Le professeur de religion lui a demandé en pleine classe: ‘Est-ce que tu manges suffisamment à la maison? Est-ce que le frigo est bien rempli?’ C’est déjà la quatrième ou cinquième fois en deux semaines qu’elle a une telle réaction. Alors, elle revient à la maison en pleurant. Elle le prend très à cœur.”

*** Pas de place pour les loisirs et la culture**

L’impossibilité de pouvoir vivre comme une famille ordinaire se manifeste également sur le plan des loisirs, des vacances et de la culture. Bien que la participation à la vie culturelle soit une nécessité absolue pour les plus pauvres (voir chapitre 4), le budget familial ne permet pas de répondre à ce besoin. Pour les enfants également, il n’y a que peu ou pas de place pour les activités de détente (sports, mouvements de jeunesse, etc.).

“Pour notre famille, il est impossible d’avoir des loisirs. Une famille normale part en excursion de temps à autre: un jour à Walibi, une autre fois à la mer. Mais dans cette société, nous ne pouvons aller nulle part. Les vacances, les excursions, le théâtre, nous pouvons faire une croix dessus. Nous partirions si les prix étaient un peu plus raisonnables.”

*** Le dédale administratif...**

Les familles pauvres sont les victimes par excellence du dysfonctionnement de nombreux services et administrations. En cas de problème, les conséquences sont désastreuses et les gens s’enlisent de plus en plus dans le dédale de la bureaucratie. En plus, la multiplication des démarches, les distances à parcourir, les heures d’attente, l’éparpillement des institutions, qui souvent font des promesses fallacieuses aux personnes qui les sollicitent... compliquent la vie familiale.

Papiers, dossiers, documents, etc., on ne connaît que trop bien. La bureaucratie a été installée pour permettre la fluidité des informations et les applications des ordonnances. Or, elle a des effets contraires à cela, elle est devenue un obstacle insurmontable pour les familles qui ne maîtrisent plus leur propre dossier. Comment dès lors se défendre?

“Ils nous prennent pour des imbéciles alors que nous ne sommes pas des imbéciles. Mais on se sent mal, on n’est pas à son aise et il faut tout demander soi-même. Ils ne vous disent rien. On se heurte à un mur. Ils devraient donner des informations claires. Il y a tellement de règlements qui ont été modifiés et de choses qui changent. Même si vous savez lire et écrire, vous éprouvez des difficultés. (...) Ils doivent nous tendre la main. Certains nous aident mais la plupart ne le font pas”.

***... et l’inaccessibilité du droit**

En cas de problèmes juridiques - parce qu’on est soi-même lésé ou que d’autres intentent une action en justice - les familles pauvres éprouvent de grandes difficultés à faire valoir leurs droits. En général, elles ne peuvent pas se payer les services d’avocats expérimentés et elles trouvent peu d’informations sur leurs droits et devoirs.

“Le propriétaire nous a tout à coup demandé de signer un papier. Nous craignons de refuser, de peur d’être expulsés. Souvent, nous ne pouvons pas évaluer les conséquences de la signature de certains papiers. Et quand nous nous rendons compte de la situation, il est généralement trop tard”.

• Le droit à la famille: une lutte de tous les instants

La famille est le lieu où sont abordés tous les aspects de l’existence. Les nombreuses difficultés qu’éprouvent les familles pauvres génèrent toute une série d’émotions: espoir, désespoir, souffrance, combativité, découragement, etc. Ainsi, la famille est constamment soumise à d’intenses pressions, si bien qu’elle risque d’éclater ou de se désolidariser.

Les enfants occupent une place toute particulière dans ce contexte. Ils sont souvent prisonniers entre, d’une part, leur désir intense de rester avec leurs parents et de grandir dans une famille, et, d’autre part, leur refus et leur incompréhension face aux conditions de vie

que leurs parents sont contraints de leur imposer. De plus, ils craignent de s'identifier, à travers eux, à l'image de la pauvreté.

Ce mélange de lutte et d'émotions est un terrain nourricier pour de nombreux conflits familiaux entre les parents, d'une part, et entre les parents et les enfants, d'autre part. De tels conflits et d'autres situations de crise ne peuvent être évalués correctement sans tenir compte du contexte dans lequel la famille doit vivre.

“De nombreux parents vivent continuellement dans la crainte, la tension et le découragement. Parfois, ils préfèrent boire plutôt que de continuer à lutter contre toutes les difficultés.”

“Ce serait une victoire pour eux si leurs enfants pouvaient aller plus loin qu'eux mais ils éprouvent rarement une telle fierté. Ça brise leurs forces, ça leur enlève tout leur amour-propre. Ce qui reste, c'est l'humiliation de ne pas pouvoir s'occuper de sa famille, le sentiment de n'avoir aucune valeur” .

Le mouvement ATD Quart Monde a décrit les lignes de force d'un programme d'urgence pour la vie de famille intitulé: “Het gezin opent kansen op een sociaal leven”. Ce document de travail a été présenté à la Commission flamande intersectorielle de lutte contre la pauvreté (VICA - Vooruitgangsrapport, mai 1994). Plusieurs éléments importants concernant la ‘vie familiale’ des pauvres sont empruntés à ce document.

Dans la lutte que mènent ces familles pour améliorer leur condition de vie, on remarque constamment combien le lien entre les membres de la famille est solide, même si des hommes, des femmes et des enfants se retrouvent provisoirement seuls ou s'ils sont placés dans des centres d'accueil ou des institutions. Le désir d'avoir une belle famille s'exprime parfois dans l'imagination, qui est l'envers de la honte de soi, de son origine, de sa misère.

Les familles pauvres puisent une force considérable dans l'espoir d'être enfin réunies.

• **Connaître la vie familiale des plus pauvres**

Pour comprendre la signification de la vie familiale pour beaucoup de familles pauvres, il est extrêmement important d'avoir une connaissance approfondie de l'histoire et du passé de certains membres de la famille qui vivent dans la pauvreté de génération en génération. Une série d'aspects liés à la désintégration des familles pauvres doivent être envisagés dans une perspective dynamique. Il ne faut pas perdre de vue que beaucoup de situations ne reflètent qu'un moment dans la vie des gens. Parfois ils vivent seuls pendant un certain temps, puis ils fondent un foyer avant de se retrouver isolés plus tard. Cette dynamique échappe à beaucoup de chercheurs (par exemple au niveau de la collecte de statistiques), qui ne recensent qu'un instantané dans la vie des familles.

** Isolés*

Un homme qui a habité 35 ans dans un entrepôt et passe pour un ‘isolé’ révèle un jour qu'il a une fille.

Un homme qui déménage sans arrêt, sans raisons apparentes, finit par avouer bien plus tard qu'il recherche un logement où il pourrait habiter avec ses enfants.

Beaucoup de recherches (voir notamment les statistiques relatives au minimex) affirment que les pauvres sont principalement des personnes isolées ou des familles "monoparentales". C'est une vision extérieure de la pauvreté. Sur le terrain, on rencontre des gens qui parlent sans cesse des autres membres de leur famille, qui sont souvent absents de fait.

La réalité nous apprend en effet que, en dépit de l'apparente 'fuite' ou de la 'rupture des relations', les pauvres ne restent presque jamais définitivement isolés. Ils recherchent de nouveaux liens et des points d'ancrage (...). Même si la société les appelle des 'isolés' ou des 'sans domicile fixe', nous savons qu'en réalité ils ne sont pas seuls.

Parfois, l'isolement n'est qu'une réalité administrative (parce que les revenus de remplacement de deux isolés permettent de vivre un tout petit peu mieux que ceux de cohabitants): les chiffres relatifs au nombre d'isolés ne correspondent pas toujours à la réalité. Ils ne tiennent pas compte de tous les couples poussés à vivre dans "l'illégalité".

*** L'absence des maris**

"Mes enfants n'ont pas un bon père". Une pensée qui hante de nombreuses mères vivant dans la misère, souvent en raison du regard que la société porte sur elles.

"Quitte cet homme ou nous ne t'aidons plus"

"C'est la misère qui nous poussait constamment à nous séparer".

On constate que parmi les familles les plus pauvres, les femmes élèvent souvent seules leurs enfants. Mais il ne faut pas nous faire croire que cet état de choses est propre à notre classe sociale. Le rôle du père, son absence et sa démission posent question pour tout le monde. Cela est mis plus en évidence chez nos familles, car nos moyens sont extrêmement réduits mais aussi parce que les pères de nos enfants doivent composer avec la méfiance des assistants sociaux.

Les familles sont déchirées par les circonstances ou par des pressions extérieures. Dans de nombreuses familles pauvres, les hommes sont absents, même s'ils figurent encore au registre de la population.

*** Les enfants s'en vont**

"Ma mère ne peut plus s'occuper de moi. Je dois donc me débrouiller tout seul", dit un petit garçon.

Il est fréquent que les enfants de familles pauvres fuient la maison parentale, la vie de famille, les liens familiaux parce qu'ils ne peuvent plus supporter la pauvreté. Les observateurs extérieurs considèrent souvent cette fuite comme une rupture ou comme un refus d'assumer ses responsabilités. En réalité, ces jeunes se replient sur eux-mêmes pour alléger le fardeau de la famille.

Le contexte familial des plus pauvres doit être au centre de toutes les préoccupations. C'est pourquoi il faut bien réfléchir à tous les niveaux politiques. Trop souvent, notre société réagit aux problèmes de la pauvreté en divisant la famille, en isolant certains membres de la famille, en encadrant séparément les membres de la famille, en les soumettant à certaines mesures ou en essayant de trouver une solution distincte pour chaque aspect du problème.

Les familles qui vivent dans la pauvreté sont très souvent déchirées. Le placement des enfants en est l'exemple le plus radical et le plus douloureux.

En plus de toutes les difficultés mentionnées sous le titre "La souffrance des familles", les familles les plus pauvres sont constamment soumises à la menace oppressante du placement: une forme de terreur qui perpétue la transmission de la pauvreté au fil des générations. Comme il s'agit d'un sujet tout à fait central de ce rapport, il sera approfondi dans un chapitre distinct.

• **Au sujet des autres catégories sociales vulnérables**

Nous avons abondamment décrit les difficultés quotidiennes que rencontrent les plus pauvres pour mener une vie de famille. Mais il n'y a pas que les familles qui connaissent la pauvreté et l'exclusion. Sans pouvoir entrer dans les détails, nous voudrions mettre l'accent sur quelques autres catégories sociales tout aussi vulnérables. Elles ont toutes un dénominateur commun : il s'agit chaque fois de personnes qui, en raison des difficultés dans lesquelles elles se trouvent, ne sont pas en mesure de mener une existence autonome.

Les jeunes, les femmes isolées et les personnes âgées font partie de cette catégorie. On pourrait également citer les sans abri mais leur situation est largement abordée dans la première partie du chapitre 3, qui traite de l'exclusion en matière de logement. Pour éviter tout malentendu, précisons que les membres d'une famille pauvre peuvent se retrouver dans les mêmes situations (par exemple des femmes qui vivent temporairement seules) que celles évoquées ci-dessous.

** Les "jeunes marginaux" : de qui et de quoi s'agit-il ?*

Les jeunes marginaux sont des jeunes qui vivent une situation sociale difficile du fait qu'ils cumulent plusieurs mécanismes de décrochage.

Pour Habbekrats, une organisation qui met sur pied des activités avec les jeunes marginaux, et la Fédération des Centres de Jeunes en Milieu Populaire, cette catégorie de jeunes partage une série de caractéristiques communes :

1. ils éprouvent de graves problèmes de logement : certains sont tout à fait sans domicile fixe
2. ils ont en général derrière eux un parcours scolaire chaotique; ils se sont absentés très jeunes déjà et ils n'ont pas achevé leurs études; ceux qui possèdent un diplôme d'humanités secondaires constituent une petite minorité
3. ils sont au chômage et n'ont pratiquement aucune perspective sur le marché de l'emploi
4. ils ont de graves problèmes financiers
5. ils ont un mode de vie qui compromet leur santé; la toxicomanie est un phénomène largement répandu parmi eux;
6. ils ont du mal à utiliser leur temps libre de manière constructive; la cause en est souvent l'absence d'infrastructures ou de lieux adéquats dans le quartier
7. ils sombrent (ou menacent de sombrer) dans un isolement social, ce qui les pousse à se révolter de plus en plus contre la société et à se distancier d'elle
8. ils ont régulièrement affaire à la police et à la justice
9. cette catégorie compte également un grand nombre d'immigrés qui, en plus des facteurs déjà cités, sont également en butte au choc entre leur propre culture familiale et la société occidentale et souffrent de la montée du racisme.

Il n'est pas rare que les jeunes marginaux aient vécu en institution. Ils sont ainsi le maillon qui perpétue cette "pauvreté de génération en génération". La probabilité que leurs enfants soient à leur tour placés est elle aussi très forte et il n'est pas rare que leurs parents aient également connu la vie en institution.

Ces jeunes issus de familles pauvres et ayant vécu en institution choisissent très vite d'avoir eux-mêmes des enfants.

"Nous voulons fonder une famille parce que c'est quelque chose qui nous a manqué. Avec une famille, on trouvera peut-être que nous sommes des gens 'normaux'".

Mais cette décision parfois précipitée connaît souvent une triste issue. On a ainsi fait le tour du cercle vicieux, surtout s'il y a des enfants...

- Il faut davantage favoriser les initiatives qui proposent des **possibilités de loisirs** destinées aux jeunes marginaux dans les quartiers où ils vivent.
- Les jeunes qui ont quitté leur domicile ou une institution doivent pouvoir bénéficier plus facilement d'une aide et d'une **formation à l'autonomie**.
- Il faut s'intéresser davantage à la possibilité pour les jeunes de rétablir les **liens avec leur famille**. On propose trop peu d'aide professionnelle dans ce domaine.
- Dans le domaine du logement, il faut tout particulièrement veiller à développer l'offre de **logements bon marché** pour personnes isolées afin de permettre aux jeunes de devenir autonomes.

*** Femmes et pauvreté**

"Moi, je me dis, en étant seule, s'il m'arrive quelque chose, qu'est-ce que mes enfants feraient ? Tandis que quand on est à deux ou à plusieurs ..."

Seule pour l'éducation : c'est dur, c'est incomplet, c'est insécurisant :

"Et l'éducation de l'enfant, quand on est à deux, ça va" - "Il y a le fait de l'autorité. La maman n'a pas autant d'autorité" - "Pour un enfant, il faut une voix d'homme."

Si de nombreux partenaires au Rapport ont montré que pouvoir vivre une famille est "*un combat quotidien, un lieu de souffrances quotidiennes*", les parents qui se retrouvent seuls avec la charge des enfants, en particulier les femmes, témoignent d'une insécurité d'existence.

Une étude récente en Flandre a montré que 58% des femmes qui font appel au CPAS pour demander le minimex forment une famille monoparentale avec enfants à charge. Dans de nombreux cas, la séparation ou le divorce avec le conjoint, qui apportait le revenu principal au ménage, est la cause directe du glissement de ces femmes dans la pauvreté.

(Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudiën, 1994).

“Une femme jeune comme moi qui n’a encore rien; il n’y a personne pour garder mon enfant. Il faut payer les crèches. Et c’est trop cher avec un minimex.”

“Moi, j’ai commencé les cours à Morlanwelz, les cours du soir. Mais j’avais personne pour tenir mon gamin. J’ai dû arrêter”

“On doit changer les horaires des cours du soir pour certaines personnes”.

Obtenir la pension alimentaire est un droit; la déduire du minimex est une injustice.

“Moi, je trouve pas ça juste que ma mère, elle est au CPAS de H. et elle ne reçoit que 10.000 francs par mois car on lui retire la pension alimentaire. Si c’est une pension, c’est un surplus qu’elle a droit de mon père” - “Pourtant, c’est ce qu’on fait quand la femme a une pension alimentaire”.

Et si le parent redevable de la pension alimentaire est insolvable... si le père disparaît..

“Un mère seule, si elle demande la pension alimentaire et que son mari est au chômage, comment ça va aller?” - Et si l’homme ne paie pas et que du jour au lendemain, il n’a plus de chômage. Il faudra passer devant la justice; donc, autant ne pas en demander” - “Ou ne pas la déclarer” - “Au moins, on n’a pas d’ennuis pour cela”.

Les pensions alimentaires posent d’énormes problèmes aux familles les plus pauvres.

“Lorsque c’est le conjoint qui a quitté le toit familial qui doit payer la pension, il est très dur de vivre quand le paiement est inexistant ou irrégulier.”

“Lorsque c’est nous même qui devons payer une pension, cela représente un budget mensuel très lourd. Nous voudrions souvent bien payer pour nos enfants vivant avec l’autre parent mais le budget est trop serré.”

“Oui, c’est qu’il n’y a pas de caisse de garantie dans ces cas-là. Sauf si le CPAS décide... mais...” - “Il devrait y avoir une caisse pour les femmes dont les maris ne paient pas. Il devrait y avoir un caisse exprès pour les femmes qui vraiment n’ont que ça comme seul recours.”

Ces réflexions d’associations partenaires au Rapport et d’un groupe d’ayants droit au minimex réuni au CPAS de Morlanwelz sont rejointes par d’autres voix.

Dans leur contribution au Rapport, les Femmes Prévoyantes Socialistes rappellent que “la situation de monoparentalité est majoritairement le fait des femmes (80% des cas en Belgique) et que, comme le souligne B. Bawin, le divorce n’appauvrit pas tout le monde de la même façon. Le sexe, mais aussi l’âge, la formation, le passé professionnel, le projet de vie influencent sur le ‘prix à payer’ en cas de rupture des liens conjugaux.”

Dans une interpellation “Pauvreté des femmes : quel malentendu”, H. Peemans-Poullet, ex-présidente du Comité de Liaison des Femmes, s’interroge dans le même sens.

“Les mesures sociales, politiques et économiques vont à l’encontre de l’aspiration des femmes à l’autonomie financière; elles accentuent même la fragilisation sociale et économique des femmes. La législation du chômage a évolué de manière telle que les

femmes qui ont montré qu'elles voulaient travailler et gagner leur vie, sont en cas de chômage progressivement ramenées à une allocation forfaitaire qui les rend tout à fait dépendantes du conjoint. Quand elles sont exclues du droit aux allocations, elles tombent à charge du minimex ou de leur mari. Or ces travailleuses ont des droits, elles cotisent et sont sur le marché du travail comme n'importe qui et donc il n'y a pas à aller vérifier si elles sont mariées ou pas pour fixer le montant des allocations de chômage.

Quant à la nouvelle commisération sur la pauvreté des femmes chefs de famille monoparentale, rappelons fermement que ces femmes ne sont pas pauvres parce qu'elles sont "chefs de famille", mais d'une part, parce qu'elles n'ont pas un travail professionnel qui leur assure leur propre subsistance (autrement dit parce qu'elles ont renoncé à l'autonomie économique au cours de leur mariage!) et d'autre part, parce que les pensions alimentaires pour leurs enfants sont insuffisantes ou non payées. Si plus de 60% des bénéficiaires du minimex sont des femmes séparées, divorcées, etc. ..., il faut surtout signaler que plus de 40% des bénéficiaires ont abandonné leur activité professionnelle au cours du mariage!

Des propositions?

Si on veut vraiment lutter contre la pauvreté de la majorité des pauvres (c'est-à-dire les femmes), alors on cessera de prendre ces mesures qui incitent les femmes mariées à abandonner ou réduire leur temps de travail, on cessera de réduire les allocations de chômage ou d'exclure du chômage les femmes mariées ou cohabitantes et enfin, on demandera aux juges de fixer le montant des pensions alimentaires en tenant compte de ce que coûtaient réellement les enfants du temps du mariage et de faire en sorte que leurs jugements soient appliqués..."

Par rapport à ce point de vue, le mouvement ATD Quart Monde affirme:

Il y a une marge entre les difficultés réelles des femmes de milieu social 'moyen' séparées et la misère des femmes seules issues de la pauvreté ou d'un milieu social modeste. Pour ces dernières, la situation de femme au foyer a été obligatoire (parce que non formées donc sans emploi), non choisie. Il ressort d'une enquête sur la petite enfance menée par le Mouvement ATD Quart Monde que la majorité des femmes très pauvres sont fort attachées à leur rôle de mère et disent préférer élever leurs enfants que travailler.

Lutter contre la pauvreté, c'est développer des **propositions** visant à accroître l'autonomie des femmes dans la vie sociale. Une individualisation des droits sociaux, la suppression de la notion de cohabitant, une individualisation des droits dérivés tels que le remboursement aux soins de santé, s'inscrivent dans cette voie.

- Par ailleurs, pour accéder à des choses aussi essentielles que la formation, le travail ou la gestion des problèmes de santé, il y a nécessité absolue de disposer de possibilités de gardes d'enfant(s) ou de crèches. C'est un besoin vital pour le fonctionnement social de la famille monoparentale et une garantie contre la menace d'isolement.
- Un fonds de garantie des pensions alimentaires?
C'est ce que proposent les associations partenaires pour les situations où le parent redevable est insolvable ou déclaré judiciairement comme tel.

“Le parent en charge des enfants ne dispose d’aucun recours débouchant sur une possibilité de recouvrement. Il est donc nécessaire d’envisager l’existence d’une ‘caisse de compensation’ qui assure au parent en charge des enfants de pouvoir bénéficier de la pension alimentaire en cas d’insolvabilité du débiteur. Et ce d’autant plus que le minimex et cette pension forment, avec les allocations familiales, les ressources économiques de la famille monoparentale.”

Parallèlement, les procédures judiciaires relatives à l’établissement de la preuve d’insolvabilité du parent débiteur devraient être plus rigoureuses et plus approfondies, certaines situations semblant frauduleuses à ce propos. Un système par lequel la justice puisse saisir directement les pensions alimentaires à la source serait notamment bien utile.

Et une dernière interpellation:

*Comment faire pour que les deux parents restent ‘parents à part entière’ même s’ils ne vivent plus ensemble avec l’(es) enfant(s)? La question de la co-éducation - psychologiquement indispensable pour les enfants - n’est pas réglée. Il y a là une dimension particulière de la vie familiale qui est complètement oubliée dans les aménagements légaux qui se soldent par le paiement - au demeurant nécessaire - de la pension alimentaire. Comment inciter légalement à la **responsabilité parentale**, laquelle n’est pas réductible au seul paiement d’une pension alimentaire?*

Des études récentes montrent que plus le milieu social est défavorisé moins les liens avec les deux parents sont entretenus. Aussi dans les milieux sociaux plus défavorisés, l’enfant perd plus rapidement tout contact avec son père, tandis que dans les familles aisées, des solutions de garde conjointe sont mises en place.

*** Ces aînés qu’on oublie : pauvreté et troisième âge**

“Nous vivons à deux, j’ai 89 ans et ma compagne en a 93. Elle est complètement invalide et elle se fait soigner à domicile. Nous habitons dans un appartement que nous ne pouvons plus payer et nous ne pouvons pas déménager par manque de moyens alors qu’elle est pourtant veuve de guerre de 14-18. Que devons-nous faire? Ils vont nous mettre à la porte. Il ne nous reste plus qu’à disparaître”.

Ni les organisations qui mobilisent les plus pauvres, ni les CPAS qui ont participé à ce Rapport général n’ont demandé que l’on porte une attention spécifique aux personnes âgées qui vivent dans la pauvreté et l’exclusion. En revanche, de nombreux seniors ont répondu à l’appel lancé par la presse afin de rassembler des témoignages pour le Rapport. Un très grand nombre d’entre eux racontent combien il est difficile de s’en sortir avec une maigre pension et à quel point cette catégorie sociale vit dans la solitude et donc aussi dans l’oubli. Ces témoignages individuels émanant des plus valides d’entre eux sont confirmés par les expériences des aides familiales et des services de soins à domicile:

“Ces patients vivent souvent très isolés. Cela se manifeste par une grande solitude et par leur joie de voir arriver l’infirmière. Ce sont souvent des exclus sociaux qui, en plus, n’ont aucun moyen de se déplacer”.

Les données relatives au nombre de personnes âgées vivant dans la misère sont relativement discordantes. Depuis 1969, il existe un Revenu Garanti pour Personnes Âgées (RGPA), c'est-à-dire une sorte de minimex, auquel ont droit les pensionnés qui ne disposent pas de revenus suffisants - par exemple une pension inférieure au seuil de pauvreté.

Au début de 1994, 111.968 personnes âgées percevaient le RGPA. Par rapport au nombre total de pensionnés (1.607.424 en 1992), cela signifie qu'environ 7% des personnes ayant droit à une pension vivent dans la pauvreté. Il faut encore y ajouter les quelques 7,5% de gens âgés de plus de soixante ans qui, au 1er janvier 1994, percevaient le minimex.

Une étude récente (Centrum voor Social Beleid, UFSIA, 1992) montre que ce sont surtout les personnes très âgées et isolées qui risquent le plus de vivre dans la pauvreté. La moitié des isolés de plus de 75 ans connaissent des conditions d'existence précaires.

La problématique des seniors qui vivent dans la misère se situe en marge de notre société. Il semble qu'ils constituent la catégorie qui est la moins en contact avec les services sociaux et qui est la plus isolée. Ce thème n'a pas pu être spécifiquement approfondi dans le cadre de ce rapport bien qu'il réclame une attention particulière.

- Nous plaidons pour que l'on poursuive l'analyse de la situation des personnes très âgées et isolées qui doivent vivre avec un revenu minimal.

• **Quelques lignes de force pour une politique de la famille**

- Une politique de la famille partant des plus pauvres donnera des impulsions durables afin de permettre et de garantir à tous de pouvoir vivre en famille.
- Les pouvoirs publics contribueront à réduire les réflexions et les actions stigmatisantes de l'opinion publique, des instances et des services vis-à-vis des familles pauvres.
- Une politique de la famille incitera les services, les institutions et les personnes qui aident et accompagnent les familles pauvres à être avant tout axés sur les désirs et la dynamique que les membres de la famille souhaitent développer.
- Il va de soi que la politique fiscale doit favoriser en premier lieu les familles pauvres.

2/ LE PLACEMENT DES ENFANTS

“Être placé, c’est perdre sa propre histoire”

• Le droit à pouvoir être élevé dans sa propre famille

Dans le domaine du droit à la famille, c’est sans aucun doute la question du placement des enfants qui suscite les échos les plus forts de la part des exclus sociaux avec lesquels nous travaillons. Au malheur permanent de la pauvreté elle-même vient encore s’ajouter la peine de voir se briser les liens affectifs avec l’enfant. Et cela d’autant plus que ces familles s’efforcent par-dessus tout d’éviter à leurs enfants qu’ils ne connaissent le même sort qu’elles.

“L’humiliation la plus profonde, c’est quand la menace touche aux enfants”

Il faut poser comme **point de départ fondamental** que la pauvreté ne peut jamais justifier le placement d’un enfant. C’est le maintien dans la famille qui doit rester la règle et le placement l’exception, l’ultime recours. Les juges de la jeunesse et les travailleurs sociaux devraient être beaucoup plus pénétrés de cette idée.

Mais tout indique plutôt que les enfants issus de familles pauvres sont plus facilement (“plus systématiquement”) placés que d’autres et qu’on rend difficile tout particulièrement leur retour dans la famille.

D’ailleurs, le placement des enfants n’est-il pas en quelque sorte une “solution” qui revient à **déplacer le véritable problème**? Du fait qu’il brise la vie des enfants et des parents, **le placement perpétue le processus d’exclusion**. Un des signes qui le confirme est de voir le nombre de personnes qui seront plus tard recueillies dans des foyers pour sans abri, ont séjourné durant leur enfance dans une institution. Ils n’ont jamais pu participer aux processus d’apprentissage de la société et, une fois adultes, ils ne sont pas dans la situation de mener une existence autonome.

La question-clé est la suivante : l’État, la société ont-ils le droit de faire sortir des enfants de leur environnement naturel pour la seule raison que leur famille vit dans la pauvreté? Autrement dit, les familles pauvres ont-elles le droit d’avoir une vie familiale et comment peuvent-elles faire respecter ce droit ?

Ce n’est pas un hasard si nous posons cette question en termes de “droits”. Les discussions dans les groupes de travail ont en effet amplement démontré que les parents et aussi les enfants qui sont confrontés à un placement à cause de la pauvreté se sentent profondément blessés dans leur sentiment de justice. “Pourquoi moi? pourquoi mes enfants?”

Les intervenants sociaux et les instances de placement qui ont participé à ces discussions se rendent compte que leurs interventions, même si elles sont bien intentionnées, provoquent souvent des plaies profondes pour les familles et les enfants.

Nous reviendrons sur tous ces aspects tout au long de ce chapitre. Mais il nous semble indispensable de commencer par situer quelque peu le contexte de cette mesure.

• Le cadre

* *Sur quelle base?*

C'est sur la base du décret relatif à l'aide à la jeunesse (Communauté française 1991; Communauté flamande 1985) que des mesures peuvent être prises dans des "situations d'éducation problématiques". On désigne notamment par là des "situations dans lesquelles l'épanouissement de l'enfant est entravé sur le plan physique, affectif, moral, psychologique et social".

Des conditions de vie difficiles - concrètement, la pauvreté par exemple - constituent l'une de ces situations possibles. Par ailleurs, on peut aussi invoquer la "notion de danger" (loi sur la protection de la jeunesse, 1965).

Le rapport de la Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté (1991) a déjà souligné que *les familles du quart-monde sont les plus touchées par les décisions prises sur la base du principe "d'enfant en danger". La pauvreté sociale, les mauvaises conditions de vie et d'habitation, le retard socio-culturel et les relations familiales rompues peuvent en effet être considérées comme des situations dangereuses.*

Dans l'esprit de ce décret, l'intervention judiciaire du tribunal de la jeunesse doit être évitée tant que d'autres formes d'aide sont possibles. Avant de penser placement dans une institution privée ou une famille d'accueil, il existe en effet toute une gamme de formules d'assistance: placement d'orientation, centre de jour, habitat assisté, accompagnement familial...

Le placement est donc la solution extrême. Mais on peut se demander si on ne recourt pas trop facilement et trop systématiquement à cette mesure.

* *Le placement, une des "mesures" envisageables*

Le placement dans une institution ou une famille d'accueil ne devrait en principe être que "la mesure extrême". C'est en tout cas l'objectif des lois et des décrets. Cela signifie qu'il faut commencer par rechercher d'autres solutions qui permettent de maintenir l'enfant dans son milieu naturel. Ces dernières années, on a vu se développer toute une série d'initiatives qui veulent être une alternative au placement: centres de jour, services d'accompagnement familial, habitat assisté, etc. Il n'empêche que le nombre de placements reste encore très élevé (voir statistiques).

* *Qui place?*

Un placement peut se faire de manière "volontaire" ou "forcée".

Les parents peuvent prendre eux-mêmes l'initiative de placer temporairement leurs enfants en dehors du domicile familial, pour certaines raisons bien précises, comme une situation temporaire de crise ou la maladie de l'un des parents. Ils peuvent dans ce cas faire "volontairement" appel à des services d'aide, comme par exemple le CPAS, un centre d'accueil de jour et/ou de nuit pour les enfants, etc.

Le placement peut aussi se faire par l'entremise du "Comité d'aide spéciale à la jeunesse (en Flandres)" auquel les jeunes et/ou les parents peuvent spontanément demander de l'aide. Le

bureau du Comité d'aide spéciale à la jeunesse formule alors certaines propositions. Il peut s'agir d'un placement mais celui-ci ne peut pas être imposé. Les parents et l'enfant (du moins s'il a 14 ans) doivent toujours marquer leur accord.

Les organisations qui défendent les familles pauvres insistent sur le caractère relatif de cet "accord". Il vaudrait mieux parler de placements par jugements et des autres. Les familles qui "demandent" un placement ont parfois subi de très fortes pressions.

Mais la plupart des décisions de placement sont prises par le tribunal de la jeunesse, dont les décisions ont un caractère contraignant. Pour les modifier, il faut aller en appel. Le juge de la jeunesse peut intervenir lorsqu'un jeune a commis un délit pour lequel il est renvoyé par le parquet (le Procureur) devant le Tribunal de la Jeunesse. Dans ce cas, le juge peut décider que ce jeune sera placé. En cas de délit grave ou de récidive, le juge peut même décider que le jeune sera placé dans une institution fermée (Mol, Ruiselede,...).

En outre, le juge de la jeunesse peut également intervenir dans ce qu'on appelle des "situations d'éducation problématiques".

Il peut s'agir de situations familiales pour lesquelles le "comité d'aide spéciale à la jeunesse" et la "commission de médiation" (en Flandres) n'ont pas trouvé de solution mais aussi de cas "d'urgence" pour lesquels on juge qu'une aide volontaire est impossible dans l'immédiat. Exemple: abandon ou maltraitance d'enfants, situation de crise... Il est évident aussi que ceci aussi est sujet à interprétation: certaines situations de pauvreté peuvent donner lieu à une intervention immédiate du juge de la jeunesse.

Ce dernier a également le choix entre plusieurs mesures envisageables. Il peut faire en sorte que l'enfant reste chez lui et que la famille bénéficie d'un accompagnement ou au contraire décider d'une mesure de placement en institution ou en famille d'accueil.

Constatation importante: le placement ne se fait pas uniquement par l'intermédiaire de la police de la jeunesse ou des travailleurs sociaux du service social du tribunal de la jeunesse ("les conseillers") mais cette décision grave peut également être prise à l'instigation (ou en tous cas sur propositions) d'autres acteurs comme l'école, les voisins, l'hôpital, le CPAS, des intervenants psychiatriques ou du secteur des handicapés (handicapés mentaux, enfants dits "caractériels")...

** Des données statistiques?*

On dispose toutefois de peu de données précises à ce sujet. Ce manque de statistiques fiables révèle d'ailleurs que la protection de la jeunesse continue à être traitée comme parent pauvre. Plusieurs spécialistes signalent qu'il est impossible d'encore établir des statistiques fédérales relatives à la protection de la jeunesse après 1987. Les seules conclusions que l'on puisse tirer concernent donc l'application de l'ancienne loi sur la protection de la jeunesse (1965), qui remplaça la toute première loi de 1912.

Voici un aperçu du **nombre de placement sur une période de 26 ans**

1960-1965	10.365
1967-1974	17.255
1975-1979	17.080
1980-1986	15.271

Comparativement à la situation sous le régime de l'ancienne loi de 1912, le nombre de placements reste encore très élevé alors que l'une des raisons de la révision de la loi avait justement été que l'on estimait que trop d'enfants étaient placés. Ce n'est que depuis le début des années 1980 environ que l'on constate une baisse du nombre de placements. Ceci est probablement dû à deux facteurs: d'une part les critiques qu'on a commencé à entendre et d'autre part le fait que le 'Décret concernant la Protection de la Jeunesse' ne se met en place que lentement.

Les spécialistes font remarquer que le grand nombre de placements est notamment influencé par le système de la **subvention quotidienne par enfant**. Il est certain que ce système n'incite pas les institutions soit à ne pas accueillir l'enfant si elles estiment qu'une autre solution est plus adaptée, soit à le faire retourner le plus vite possible dans sa famille. On attire d'ailleurs également l'attention sur le fait que pas mal de placements continuent à se faire par d'autres circuits, comme les CPAS.

Les chiffres les plus récents concernant la **communauté flamande** révèlent en outre une nouvelle hausse du nombre de placements. Il ressort des chiffres de 1991 qu'en **Flandre 6.535** enfants et jeunes ont été accueillis dans l'ensemble du secteur de l'aide à la jeunesse. La répartition par type de mesures est la suivante:

3.255	mineurs placés en institution
456	majeurs placés en institution ou bénéficiant d'une formule d'habitat assisté
2.084	mineurs placés dans des familles d'accueil
178	majeurs placés dans des familles d'accueil
220	mineurs bénéficiant d'une formule d'habitat autonome accompagné
330	mineurs accueillis dans des centres de jours
12	mineurs suivis par un service d'accompagnement familial

Note : dans le cas des majeurs, il s'agit de "l'aide prolongée" après 18 ans.

Un autre point de la situation a été fait assez récemment en **janvier 1994**. A ce moment-là, il y avait (toujours en Flandre) 5.392 enfants placés: la majorité d'entre eux (58%) étaient encore en institution, les 42% restants dans une famille d'accueil. La plus grande partie de ces placements avaient été décidés par le tribunal de la jeunesse (62%), les autres (37%) se sont faits par l'entremise du comité de l'aide spéciale à la jeunesse.

L'évolution préoccupante des placements semble bien indiquer que la loi n'a pas atteint ses objectifs. La seule conclusion que nous pouvons tirer, disent les spécialistes, est que les effets négatifs de la loi de 1912 n'ont toujours **pas** disparu. **On ne met pas en place suffisamment d'aides pour permettre aux familles d'assumer elles-mêmes l'éducation de leurs enfants.**

** Combien de temps dure un placement?*

Sur le nombre total de mineurs qui ont été placés par le juge de la jeunesse, la situation au 1er octobre était la suivante:

74 %	plus de 6 mois placé
63 %	plus de 1 an placé
48 %	plus de 2 ans placé
25 %	plus de 5 ans placé
6 %	plus de 10 ans placé

Bronnen :

E. Verhellen e.a. Jeugdbescherming en jeugdbeschermingsrecht. Antwerpen, 1989.
(Herwerking november 1992 + persoonlijke mededelingen 1994).

** Les enfants de familles pauvres sont plus souvent placés*

Certes, tous les placements d'enfants ne sont pas directement liés à des situations de pauvreté. Mais certaines données indiquent que les enfants issus de familles pauvres risquent davantage d'être placés.

Les résultats de plusieurs enquêtes le confirment également.

C'est ainsi qu'une enquête portant sur 439 dossiers de 58 institutions différentes (W. Hellincks, K.U.Leuven, 1986-1990) montre que la plupart des familles dont sont issus les enfants placés se trouvent dans une situation de précarité socio-économique. Un tiers de ces familles éprouvaient de graves problèmes financiers et devaient se contenter d'un logement de mauvaise qualité.

Le rapport annuel de 1984 des Comités flamands d'aide spéciale à la jeunesse (qui à l'époque s'appelaient encore les "Comités de protection de la jeunesse") permet d'établir que 35% des familles avec lesquelles des contacts ont été établis vivaient exclusivement d'un revenu de remplacement.

Du côté francophone nous disposons de quelques données, grâce à une enquête du Centre Droit et Sécurité d'Existence (1991).

- **Profil socio-économique** du mineur et de sa famille: 75,3% des familles qui font l'objet d'un arrêt du tribunal de la jeunesse dépendaient de revenus de remplacement;

- **Type des mesures prises:** 67,7% des mineurs considérés comme en situation de danger ont été placés, 30,6% ont été mis sous surveillance.

- **La notion de danger:** on a cherché à savoir dans cette étude sur quelle base la notion de danger était formulée. Malgré la grande diversité des situations qui ont conduit à l'ouverture d'un dossier (conflits entre les parents et autres problèmes psychologiques, problèmes relationnels entre les parents et les enfants), c'est surtout la précarité matérielle des moyens d'existence qui a amené à constater que l'enfant était en danger. Dans 20% des cas, c'est sur la base de ce motif qu'un dossier a été ouvert.

Sources : Sociographie de mineurs et de leur famille pour lesquels un jugement a été rendu au cours des années 1986 et 1987 par des tribunaux de la jeunesse de Belgique francophone. Etude réalisée par I. DULIERE et I. RAVIER du Centre Droit et Sécurité d'existence des Facultés Universitaires de Namur, 1991.

Ces constatations ont amené à formuler la thèse suivante, confirmée par les participants aux groupes de travail:

"Les enfants sont souvent placés pour des raisons liées à la pauvreté, que ce soit directement en raison de cette pauvreté elle-même ou indirectement en raison de comportements ou de situations qui sont la conséquence de la pauvreté."

Il est clair que les éléments structurels de la pauvreté sont le plus souvent à la base de nombreux jugements de placements. Les "malchances", qui arrivent d'ailleurs davantage dans les milieux pauvres que dans d'autres milieux (maladie, accident,...) et ont d'autres conséquences aussi, sont souvent l'occasion d'un placement mais pas la cause fondamentale. La "malchance" serait comme la coup de vent fatal qui viendrait à bout d'un château de cartes alors qu'il n'ébranle pas en profondeur le château construit avec des briques. Le fait principal est la matière du château (les éléments structurels de la pauvreté), pas le coup de vent (la malchance).

- Il ne faudrait pas décider d'une mesure de placement avant d'avoir examiné l'ensemble des éléments qui la justifie et avant d'avoir travaillé au maximum sur chacun et l'ensemble de ces facteurs.

Placer les enfants, c'est déplacer les problèmes

(Prof. E. Verhellen).

Théoriquement, l'intervention du service d'aide à la jeunesse est axée sur la situation des enfants: leur éducation, leur scolarité, leur sécurité... Le placement consiste à retirer l'enfant de son milieu familial pour pouvoir mieux travailler sur ces différents problèmes. **La famille est alors abandonnée à son propre sort et continue à connaître la situation douloureuse qui avait motivé le placement.** En effet, la tâche du service d'aide à la jeunesse n'est pas d'améliorer la qualité du logement ou de rechercher des sources de revenus. Tout cela empêche de mettre en œuvre une approche intégrale des problèmes des familles pauvres.

“A une prise en charge actée par la société sous forme d'accueil familial, institutionnel ou d'adoption, en réponse à ce qu'elle a perçu comme un abandon de l'enfant, les parents répondent par un acte de conception renouvelée qui aboutira à la naissance d'un enfant qu'ils céderont peut-être lui aussi. Ces actes en cascade (éventuellement répétés de génération en génération) ne sont-ils pas les témoins d'un imperturbable dialogue de sourds entre parents et représentants de la société ? Les premiers ayant sans doute quelque chose à dire d'eux-mêmes, au-delà du passage de leur enfant et les seconds ne pouvant les entendre parce que avant tout préoccupés par le sort de celui-ci.”

(Isabelle Ravier, chercheur au Centre Droit et Sécurité d'Existence, contribution pour la Journée d'Étude du Rapport général sur la pauvreté en novembre 1993).

• **Ignorance et non-maîtrise des familles**

Un placement signifie de toute façon une rupture dans la famille. C'est une mesure qui est parfois prise de façon très soudaine mais qui intervient en général en plusieurs étapes. Ainsi on commencera par proposer de mettre les enfants à l'internat pendant la semaine, éventuellement pour surmonter une crise temporaire. Mais au bout d'un certain temps, les enfants ne reviennent plus à la maison le week-end. Le juge de la jeunesse commence à poser de plus en plus de conditions. Au début, les frères et sœurs étaient encore ensemble mais ils finissent par se retrouver éparpillés dans plusieurs institutions sans même qu'on s'en rende vraiment compte, la famille est définitivement démantelée. Les familles sont manipulées lors des placements.

* *Peur et menaces*

Les familles qui vivent dans la pauvreté vivent constamment dans la peur du placement de leurs enfants.

“J'ai été expulsé de chez moi”. Est-ce que le juge de la jeunesse va placer les enfants?

“Quand on nous dit qu'on va nous aider, nous avons chaque fois peur qu'ils ne viennent nous prendre nos enfants”.

“Si nous n'osons pas aller trouver les instances publiques, c'est parce que nous avons peur de leurs contraintes et de leurs menaces. Nous avons peur qu'ils ne nous disent : Si cela ne s'améliore pas, nous placerons vos enfants.”

Curieusement, on retrouve également une peur chez beaucoup de fonctionnaires dans les instances qui décident du placement: la peur qu'il n'arrive quelque chose à l'enfant (une crainte souvent nourrie par un manque de connaissance de la pauvreté), la peur de se faire condamner par des collègues ou des supérieurs parce que l'on n'est pas intervenu.

Le résultat de tout cela est une perturbation profonde de la relation entre les familles pauvres et les intervenants ou les fonctionnaires du système de l'aide à la jeunesse. Il y a une méfiance mutuelle et un manque d'ouverture. Par peur, les familles dissimulent certaines informations, ce qui ne fait qu'augmenter la suspicion. Un véritable cercle vicieux.

C'est dans ce climat de crainte réciproque qu'on en arrive souvent à prendre une décision précipitée de placement des enfants.

*** Culpabilité**

Le placement des enfants est toujours ressenti comme une sanction par leurs parents. De nombreux témoignages indiquent qu'un placement est une expérience douloureuse qui marque profondément les enfants et les parents.

“Ne pas avoir ses enfants chez soi, c'est la plus grande humiliation qu'on puisse infliger à une mère ou à un père. C'est comme être détruit dans sa propre existence”

Ces sentiments de culpabilité sont plus facilement alimentés dans des relations individuelles entre intervenants et demandeurs d'aide.

- En travaillant davantage en groupes (accompagnement de groupes, groupes de parents et d'enfants...), il est plus facile d'éviter la culpabilisation. Ce travail en groupe, s'il veut être réellement émancipatoire, est une entreprise à long terme.

La culpabilisation est souvent la seule chose qui subsiste car on ne s'intéresse pratiquement pas aux efforts que les familles pauvres fournissent pour améliorer leur propre situation.

“J'ai eu un enfant quand j'étais encore très jeune. Il a été placé. Lorsque je me suis mariée, je n'ai pas pu le récupérer. Après bien des enquêtes, j'ai finalement été reconnue comme la mère de mon enfant mais il est resté placé dans une institution religieuse. J'aimais beaucoup mon enfant mais j'avais l'impression que les religieuses voulaient me 'punir' pour la 'faute' que j'avais commise. Elles continuaient à garder la tutelle sur mon enfant et je ne pouvais rien changer à la situation. J'ai même dû céder deux tiers de mes allocations familiales à l'institution sans avoir le moindre droit sur mon enfant”.

Du fait qu'ils sont culpabilisés, les parents ressentent manifestement le placement de leurs enfants comme une punition. Mais une punition injuste étant donné qu'on passe sous silence les causes véritables du placement, à savoir les conditions précaires d'existence, et qu'en général on ne fait rien pour y remédier. Les parents ne parlent pas de cette culpabilité aux intervenants. Ceux-ci ont au contraire le sentiment que les parents rejettent toujours en-dehors d'eux-mêmes les raisons du placement.

* Héritage

Ceci est un paradoxe très particulier: on considère comme un élément négatif le fait que les parents aient eux-mêmes fait l'objet d'un placement pour décider, sur cette base-là, de placer à nouveau leurs enfants.

“Nous essayons d'enterrer notre passé et eux, ils le remettent à jour; on remonte dans ma vie jusqu'à ma plus tendre enfance pour savoir si j'ai moi-même été placé”.

“Dernièrement, on m'a écrit une lettre laconique en m'informant simplement que mes enfants avaient été placés sous surveillance. Il n'y avait rien qui le justifiait, sauf le fait que moi-même j'ai jadis été mis sous la surveillance du juge de la jeunesse. Ai-je encore le droit d'élever mes enfants aujourd'hui sans que mon passé me poursuive?”

Le poids du passé a déjà été évoqué plus haut. Mais il faut souligner le rôle particulier du placement qu'ont connu les parents lorsqu'ils étaient eux-mêmes enfants dans la décision de placement de leurs propres enfants. De même, quand un enfant est placé, les autres de la fratrie seront presque automatiquement retirés de leur famille.

Le procureur joue un rôle très important à cet égard. C'est lui qui décide si un dossier sera transmis ou non au tribunal de la jeunesse. Mais en général, il prend cette décision uniquement sur la base d'un “dossier” et sans la moindre connaissance de la réalité des faits. Quand un “dossier” est déjà très chargé, il risque beaucoup plus de passer devant le juge de la jeunesse.

- Une fois que les enfants placés deviennent majeurs, tous leurs dossiers doivent être **détruits**.

• La lutte avec les instances officielles

* *Les conditions contradictoires pour prouver qu'on est des bons parents*

“Comment pourrais-je être un bon parent si mon enfant a été placé aussi longtemps et que pendant toute cette période je n'ai pas eu la possibilité d'être parent?”

“Le juge de la jeunesse nous a dit que nous devons d'abord prouver que nous étions de bons parents avant de pouvoir récupérer nos enfants. Mais comment pouvons-nous le prouver sans avoir les enfants avec soi?”

Les familles qui vivent dans la pauvreté ne disposent pas des mêmes possibilités qu'une famille “moyenne” pour assurer une “bonne éducation”. La notion de “bonne éducation” est très vague; son contenu n'est nulle part explicité. Malgré ce flou, ce concept est à la base du jugement porté sur les familles pauvres. Les familles, toutes, sont supposées savoir comment éduquer correctement les enfants et en avoir les moyens. Mais comment assumer ses responsabilités de parents quand on a soi-même été retiré de sa famille et qu'on a donc eu moins de chances de développer ses capacités parentales? Comment assumer ses responsabilités dans des conditions si défavorables, quand les droits fondamentaux au logement, au travail, à l'accès aux soins de santé, à l'éducation... sont quotidiennement violés? Le jugement négatif sur les familles pauvres ne tient pas compte de ce contexte. De plus, à la différence des autres parents qui bénéficient d'un à priori favorable, les plus pauvres, à cause de leurs conditions de vie, sont soupçonnés et doivent prouver leurs capacités éducatives.

Le placement renforce encore les exigences posées aux parents, qui doivent pour ainsi dire “mériter” le retour de leurs enfants. Or les instances officielles partent souvent de normes qui sont adaptées à une “famille moyenne”. En outre, les exigences qui sont imposées aux parents pour pouvoir récupérer leurs enfants sont souvent beaucoup plus sévères que les raisons qui, à l’origine, avaient donné lieu au placement. Cela empêche les familles de s’attaquer aux problèmes à leur propre rythme.

“Les exigences qui sont imposées à nos familles pour qu’elles puissent élever leurs enfants chez elles sont souvent bien supérieures à ce que moi-même je dois faire en tant que parent.” (Une collaboratrice de l’association “De Cirkel”)

La famille est un droit, par le truchement et par le regard des services sociaux, elle peut devenir un **devoir**. La structure familiale est en pleine évolution, elle commence à s’organiser autrement qu’à travers des schémas traditionnels. Les parents, enfants, grands-parents doivent se définir de nouveaux rôles. Or notre expérience nous montre que les services sociaux continuent à réfléchir en terme de structures classiques. Les familles qui en dépendent se voient dépossédées de la possibilité de choisir, de la liberté d’être créatifs. Obligé de prouver sans cesse que l’on est “bons parents”, on n’a pas le temps de penser à comment être parents. Les familles du Quart-Monde n’ont pas droit à cette liberté et à cette créativité, car nul n’a confiance en elles.

(Lutte Solidarité Travail)

Que ce soit avant ou après le placement des enfants, on impose souvent à la famille certaines conditions qui sont ressenties comme une humiliation.

- Les parents doivent d’abord accepter une intrusion profonde dans leur vie privée. Quelle est la famille qui aime que des étrangers viennent voir la façon dont les enfants sont élevés, dont on gère le budget familial, dont la maison est entretenue? On trouve pourtant tout naturel qu’une famille pauvre livre ses secrets les plus intimes.
“On force les familles pauvres à se livrer au regard des autres alors que pour les autres le respect de la vie privée est un droit inviolable.”
- Les familles pauvres doivent régulièrement rendre des comptes sur leurs faits et gestes. Certains types d’accompagnement budgétaire s’apparentent à un contrôle poussé.
- Il ressort des témoignages qu’on impose parfois des conditions totalement irréalisables à certaines familles, comme la recherche d’un nouveau logement ou la rupture avec un partenaire.

Le droit au respect de la vie privée n’est pas une réalité pour toutes les familles : les plus pauvres d’entre elles, objet de suspicion permanente, sont acculées à une totale transparence par tout le monde (professionnels, voisins...)

- Les exigences vis-à-vis des familles pauvres ne peuvent dépasser leurs possibilités actuelles et doivent respecter des étapes.

*** Les rapports : la collecte des “faits” et leur interprétation**

On rédige beaucoup de rapports et de comptes-rendus sur les familles qui vivent dans la pauvreté et on se livre à de nombreuses interprétations sur leur vie et leurs problèmes. Les

rappports sont souvent l'élément essentiel, si pas l'unique, à la base de décision. Il arrive même parfois que des mesures soient prises sur la foi de rumeurs répandues par des voisins ou d'autres personnes indirectement liées à la famille.

Lorsque le dossier contient des insinuations ou des contre-vérités, les personnes concernées n'ont pratiquement aucun recours.

“On a placé mes enfants à cause des voisins qui sont allés raconter plein de choses derrière mon dos. Pourtant, j'en faisais beaucoup pour mes enfants. Dès qu'il y en avait un qui pleurait un peu, j'appelais le docteur. Ma petite de deux ans pleurait toute la nuit, elle avait de la fièvre. J'ai fait venir le docteur et il m'a dit qu'elle avait une grave inflammation à la gorge et aux oreilles. J'ai laissé mes enfants tout seuls pour courir à la pharmacie en pleine nuit, je n'aurais pas voulu les perdre parce que je ne les soignais pas bien. Comment se fait-il qu'on puisse croire des gens qui racontent des potins derrière votre dos?”

*** Quelques propositions:**

- Les familles concernées doivent avoir un **droit de regard** sur tous les dossiers et les rapports sociaux qui sont faits à leur sujet. Elles doivent également avoir le **droit de contester** certaines insinuations ou contre-vérités contenues dans les dossiers. Les commentaires des intéressés doivent pouvoir être ajoutés au dossier, si nécessaire. Pour mettre en œuvre ce droit, elles doivent pouvoir se faire accompagner par une personne de leur choix.
- Les dossiers ne peuvent comporter uniquement des faits négatifs. Les avancées, les efforts, aussi minimes soient-ils doivent également y figurer.
- Le dossier doit être conçu comme outil de travail entre les parents, les enfants, les travailleurs sociaux...
- Les intervenants amenés à constituer les dossiers doivent être formés à la rédaction de ceux-ci, à les concevoir comme outils de communication.

*** Les intervenants, les fonctionnaires et les pauvres: des mondes différents**

Du point de vue des pauvres, beaucoup de représentants du système de l'aide sociale et de l'aide à la jeunesse ne comprennent rien à la situation dans laquelle ils vivent.

Il est fréquent que des enfants risquent d'être placés en institution ou en famille d'accueil parce que les spécialistes émettent un jugement sur la famille à partir de leur propre système de normes et de valeurs. **Par ailleurs, les intervenants ont toujours tendance à interpréter trop rapidement.** Ils prennent trop peu de temps ou font trop peu d'efforts pour identifier la demande réelle.

Les gens qui vivent dans la pauvreté ne sont d'ailleurs pas très enclins à expliquer eux-mêmes quel est le fond du problème. Souvent, ils commencent par formuler des demandes plus accessoires parce qu'elles leur semblent moins menaçantes. En d'autres termes, toute leur histoire est plus importante que cette seule demande d'aide.

“Ils ne vivent pas dans la pauvreté, nous bien. Quand mon mari est mort, j'ai dû aller

travailler. Mes trois enfants ont été placés. Le juge de la jeunesse ne comprenait rien à ma situation.”

“Avant, j’aidais les gens derrière mon bureau. Aujourd’hui, je vais chez les pauvres et j’ai déjà appris beaucoup de choses” (un travailleur social de CPAS au cours du dialogue du groupe de travail).

“Cela fait 23 ans que je suis juge de la jeunesse et comme tous mes confrères, je suis issu de la classe moyenne ou aisée. C’est la première fois que je participe à une telle rencontre. C’est très enrichissant. Tous les juges de la jeunesse devraient participer à des réunions comme celle-ci” (un juge de la jeunesse au cours du dialogue du groupe de travail).

“Nous avons beaucoup d’émotions à libérer et elles ont souvent des répercussions sur nos enfants. Nous ne devons pas remettre systématiquement en question le rôle des nombreuses institutions et des services parce qu’ils se mêlent de ce que nous vivons. Ils peuvent nous faire comprendre certaines choses et nous amener à nous poser des questions. Mais il faut aussi qu’ils aient le courage de remettre en question leur propre manière de travailler. Ce n’est pas un hasard si nous exprimons parfois avec vigueur telle ou telle chose qui nous reste sur le cœur.”

La distance entre l’univers des plus pauvres et celui des intervenants et des fonctionnaires est très grande. C’est pourquoi il est important de rechercher des moyens permettant aux pauvres eux-mêmes de “corriger” la vision des intervenants sociaux.

Au cours du dialogue, des intervenants et des spécialistes ont fait remarquer que l’on se situait beaucoup trop dans une logique de “psychologisation” et qu’on était beaucoup trop peu formé à pouvoir communiquer avec une famille:

“Cela ressemble à une épreuve de force entre les professionnels et les pauvres, qui se termine évidemment par la défaite de ces derniers parce qu’ils n’ont pas la formation nécessaire. Les intervenants veulent faire beaucoup trop de thérapie et ne se soucient pas assez de la dimension socio-économique d’un problème. Ils doivent être sensibilisés à une approche et à une écoute positive des parents car ils refusent trop souvent de croire que les parents puissent être de véritables parents” .

Les parents dont les enfants sont placés sont souvent “soumis” à des suivis thérapeutiques. Ils les acceptent dans l’espoir de réunir leur famille. Leur passé est fouillé par des gens considérés comme experts mais le résultat de ces investigations peut être dangereux :

Un psychologue suivait une jeune femme depuis quelques années. Quand il a appris qu’elle était enceinte, il a immédiatement réagi en disant qu’elle ne pouvait être capable d’élever son enfant compte tenu de son passé. Déclarée “incompétente à être mère”, cette jeune femme a quitté la Belgique dès qu’elle l’a pu et dans des conditions très difficiles pour éviter de se voir prendre son enfant.

Les intervenants oublient que chaque personne a aussi un présent plein de potentiels, de richesses et que l’on peut agir aussi avec ce que l’on a ici et maintenant ! Ces suivis ou accompagnements thérapeutiques obligent la personne à rester dans une position de victime donc de faiblesse. Ce faisant, on évacue la notion de la responsabilité du parent et on justifie une relation d’aide et de contrôle pour des années.

• Quelques propositions:

1/ Formation

- La **formation** des professionnels (accompagnateurs, conseillers, magistrats,...) pendant les études et pendant la vie professionnelle :
 - à ce qu'est la pauvreté et en quoi elle est une violation des droits de l'homme
 - à ce que vivent, pensent, expérimentent les pauvres, à leurs valeurs, à leur langage, leurs modes d'expression qui peuvent être parfois très émotionnels
 - à la communication avec des personnes qui ont une autre histoire.
- Différentes pistes utiles et possibles pour mettre en œuvre cette formation :
 - que des personnes ayant l'expérience de la pauvreté puissent aller témoigner et réfléchir avec les professionnels
 - que des professionnels participent à des réunions rassemblant les personnes pauvres
 - que l'on crée des lieux et des temps de dialogue comme ce fut possible pour ce rapport : sans enjeu individuel immédiat, collectif.
 - certaines organisations plaident également pour que tous les acteurs de l'aide à la jeunesse aient l'occasion de faire un stage dans des familles pauvres prêtes à les accueillir.

• Il est capital que les intervenants qui travaillent avec des familles pauvres soient préparés à des **confrontations émotionnelles** au cours desquelles ils devront inévitablement s'interroger sur l'impact de leur propre contexte familial.

Il faut oser faire des comparaisons pour pouvoir ainsi mieux comprendre et mieux pénétrer la condition de vie des plus pauvres. (L'association "De Cirkel" a déjà fait à plusieurs reprises des comparaisons de ce genre en public parce qu'elle y attache une grande importance).

2/ Dialogue

- La construction d'un **dialogue** entre **professionnels** et **pauvres** pour mieux se représenter la situation, pour cerner les problèmes essentiels, pour chercher des pistes de solutions, programmer et évaluer ensemble.
- Il faut organiser régulièrement un **dialogue entre toutes les parties concernées**: l'enfant, les parents, éventuellement les parents d'accueil ou le responsable de l'institution, le juge de la jeunesse, le service social. Cette concertation devrait être **inscrite dans la loi**. Cette proposition va beaucoup plus loin que le contact régulier entre le juge de la jeunesse et l'enfant placé que la loi prévoit actuellement mais qui a rarement lieu en pratique.

Ce dialogue doit avoir comme objectif de soutenir les familles, de les reconnaître dans leur rôle de parents, et non de les convaincre de leurs difficultés, de leur incapacité, comme cela arrive parfois.

- Une méthode importante dans ce cadre-là et qui se répand de plus en plus (par exemple dans l'organisation "Kind en Gezin") consiste à faire appel à des **"experts du vécu"**, c'est-à-dire des personnes qui vivent ou qui ont vécu

personnellement la réalité de la pauvreté. Il faut leur donner un statut clair et les rémunérer pour leur travail. Ces experts du vécu devraient également être associés à la rédaction des rapports sociaux.

Ce serait également rendre un bon service aux conseillers car comme le dit l'un d'entre eux: *“Nous sommes souvent très seuls pour prendre des décisions. L'obligation de consulter un expert du vécu peut être une aide pour nous”* (Sur le rôle et les statuts des experts du vécu, voir la discussion à ce sujet au point 1.2.)

3/ Le rôle des organisations qui donnent la parole aux pauvres

- Les groupes de travail ont fortement souligné le rôle de la **solidarité parmi les plus pauvres**. Lorsqu'une famille est touchée par un placement, les organisations doivent faire entendre leur voix et montrer les besoins réels de la famille en question.

** Les conseillers à l'aide à la jeunesse, les conseillers au tribunal de la jeunesse: qui est qui?*

Le conseiller est un intermédiaire important entre la famille et le juge de la jeunesse ou le service d'aide à la jeunesse. Son avis est souvent déterminant. Lorsque le contact ne passe pas bien entre la famille et le conseiller ou lorsqu'il y a des tensions, cela risque d'avoir de graves conséquences pour la famille.

- Les familles doivent avoir la possibilité de choisir un **autre conseiller** lorsqu'elles le désirent. Cette possibilité existe au Comité d'aide à la jeunesse moyennant l'accord du conseiller en chef. Elle n'existe pas au service social du tribunal de la jeunesse.

Cependant, certains conseillers se sentent impuissants face aux situations auxquelles ils sont confrontés:

“Nous sommes souvent mis devant des situations de très grande urgence: les enfants ne vont plus à l'école, ils sont tous les jours au café, et ainsi de suite. Pourtant, la famille en question a déjà été régulièrement en contact avec différents services. Pourquoi le CPAS, par exemple, n'a-t-il pas fait plus d'efforts pour éviter ce genre de situation? On nous refile souvent la ‘patate chaude’. Dans de telles circonstances, il est extrêmement difficile d'obtenir la collaboration de la famille, et encore moins de parler de ses problèmes personnels. En fait, nous arrivons toujours trop tard.”

- Dans les cas d'urgence, il faut intervenir tout de suite mais il ne faut pas prendre trop vite de décision définitive.

Il y a des conseillers qui travaillent à la fois au Comité d'aide à la jeunesse et au service social du tribunal de la jeunesse. En pratique, la plupart des familles ne font pas la distinction entre ces deux types de conseillers. Depuis quelques années, le travail du Comité d'aide à la jeunesse est clairement distinct de celui du tribunal de la jeunesse. On ne peut renvoyer un dossier au tribunal de la jeunesse qu'en cas d'urgence ou par l'entremise de la commission de médiation. La tâche du conseiller au Comité est d'éviter qu'on en arrive à un

placement forcé. Avant que la loi ne change, il était très fréquent que le Comité transmette un dossier au tribunal de la jeunesse. C'est pourquoi le Comité a la réputation d'être une sorte "d'avant-poste" du tribunal de la jeunesse.

Mais la plupart des familles pauvres ne voient pas la différence. Pour elles, chaque conseiller est un représentant d'un système menaçant et la cause directe du placement. En d'autres termes, ce n'est pas parce que les responsables politiques créent un cadre nouveau que l'expérience et l'image que s'en font les familles changent du jour au lendemain. Ici aussi, il faut clairement séparer contrôle et accompagnement.

Le rôle du conseiller est à ce point décisif qu'il faut sérieusement se demander:

- 1/ si ses compétences sont suffisamment actualisées (prend-on réellement en compte le lien affectif parents-enfants) et correspondent aux connaissances actuelles en psychologie et en pédagogie (cfr. Ghesquière, Nagy, Verhellen e.a.)
- 2/ si ses avis ne sont pas exagérément influencés par ses propres échelles de valeurs et ses préjugés émotionnels vis-à-vis des parents et de leur milieu.

- Le rôle des conseillers est d'une importance inestimable. Il est absolument indispensable d'expliquer aux familles toutes les différences entre le Comité d'aide à la jeunesse et le tribunal de la jeunesse.

** Le Juge de la Jeunesse : bête noire ou personne de confiance?*

Pour beaucoup de familles pauvres, le juge de la jeunesse est un personnage "inaccessible" qui prend des décisions très lourdes de conséquences. Une distance énorme sépare ces deux mondes.

"J'avais peur de commencer à discuter avec le juge de la jeunesse quand il a décidé de placer mes enfants. C'est parce que j'avais moi aussi un casier judiciaire."

"Dans l'institution où j'ai été placée quand j'étais gosse, on faisait du juge de la jeunesse une sorte d'épouvantail: on s'en servait pour nous faire peur. Cela ne vous donne évidemment pas envie de le rencontrer personnellement. A présent que je l'ai rencontré par hasard après tant d'années, j'ai vu que c'était un homme jovial et aimable avec lequel on pouvait très bien discuter..."

En principe, le juge de la jeunesse doit avoir deux fois par an un contact avec l'enfant placé. Mais en pratique, ce contact se fait généralement par l'intermédiaire du conseiller. C'est ainsi que pendant plusieurs années certains jeunes n'ont jamais l'occasion de rencontrer "leur" juge de la jeunesse.

Le pouvoir de décision de celui-ci est très grand. Ceci est dû au fait que la législation laisse une énorme marge pour interpréter des notions telles que "enfant en danger", "situation d'éducation problématique" ou "faits délictueux".

• Quelques propositions :

- Les décisions du juge de la jeunesse doivent reposer sur des **faits** ou des **plaintes** clairement formulés et réfutables, après concertation avec toutes les parties concernées et indication des articles s'y référant dans la législation.

- Il faut que la société clarifie la distinction entre les instances chargées de contrôler et de sanctionner et celles qui proposent une aide en cas de problème. C'est pourquoi il convient de faire une **séparation** absolue entre **le fonctionnement du tribunal de la jeunesse et celui du Comité d'aide à la jeunesse**. Il faudrait que le juge de la jeunesse ne soit plus autorisé à intervenir dans des situations de pauvreté. Il importe que les familles connaissent les rôles des intervenants, les étapes de la procédure...
- En cas de graves divergences de vues, la famille doit avoir la possibilité de demander la désignation d'un **autre juge de la jeunesse**. Il est à noter qu'actuellement, aucune possibilité d'appel n'est prévue.
- Les contacts écrits entre le juge de la jeunesse et la famille doivent céder la place à de **véritables contacts**.

** Une assistance judiciaire gratuite?*

L'assistance judiciaire assurée par un avocat est un droit auquel les familles pauvres doivent également pouvoir très facilement recourir. Or on s'aperçoit en pratique que tout cela ne se fait pas tout seul. En effet, la plupart des avocats ne sont pas attirés par cette problématique et ne connaissent pas suffisamment le système de la protection de la jeunesse. Nous reviendrons en détail sur ce problème dans le chapitre consacré à la justice (voir annexes).

- Les familles concernées se demandent s'il ne vaudrait pas mieux instaurer un statut de "**personne de confiance**". Ce rôle pourrait éventuellement être assuré par les associations de défense des intérêts des plus pauvres.

Encore faut-il qu'elles ne se lancent pas dans une "défense aveugle" et qu'on ne leur colle pas une étiquette qui ne ferait que desservir la cause des plus pauvres.

C'est ainsi qu'un juge de la jeunesse déclara un jour à une association représentant les pauvres:

"Cessez de mentir et faites-moi connaître la pauvreté".

La plupart des familles qui sont confrontées à un placement ou à une autre mesure comprennent mal les différentes étapes de toute la procédure. Les droits et les devoirs des personnes qui émettent un jugement à leur sujet ne sont pas plus clairs pour eux. Un témoignage révélateur à cet égard est celui de cette femme pauvre convoquée devant le juge de la jeunesse et qui demandait à la personne qui l'accompagnait:

"Madame, voudriez-vous bien dire à la mère ce que j'ai dit? Elle ne me comprend pas".

On a notamment fait remarquer dans les groupes de dialogue que les décrets relatifs à l'aide à la jeunesse ont instauré certains droits pour les familles mais que celles-ci sont dans l'incapacité de les exercer:

"Il faut être riche pour être bien informé. Nous nous trouvons dans la situation paradoxale que ce sont des structures privées qui doivent défendre les gens contre des structures publiques qui sont supposées les aider." (Un spécialiste).

- Les familles ont le droit de recevoir une **information claire** sur toutes les étapes de la procédure de placement et ce qui s'en suit. Il faut également qu'elles puissent comprendre clairement les obligations des institutions chargées du placement.
- Une brochure rédigée dans un style compréhensible est un des outils de mise en œuvre de ce droit à l'information.

• Pourquoi placer?

* *Les notions “d'enfant en danger” et de “situation d'éducation problématique”*

On peut décider d'un placement lorsque l'on estime que les enfants se trouvent dans une situation dangereuse. Le terme “d'enfant en danger” a été remplacé il y a quelques années par l'expression “situation d'éducation problématique”. Mais tout cela reste une question d'interprétation: les raisons d'un placement sont très subjectives.

“Quand un enfant se fait tabasser chez lui et que cela parvient aux oreilles des autorités, la réaction peut être très différente d'un cas à l'autre. Dans les milieux pauvres, l'enfant risque fort d'être placé. Dans les milieux riches, on trouve d'autres solutions”.

*“Le procureur envoie parfois à notre service des jeunes qui, s'ils vivaient dans une famille pauvre, passeraient sans doute devant le juge de la jeunesse”
(Un travailleur d'un centre de santé mentale).*

Toute la question est de savoir en quoi réside le “danger” pour l'enfant? Est-il plus “dangereux” de rester dans sa famille ou au contraire d'être placé hors de chez lui?

Faut-il en arriver à définir des **“raisons objectives de placement”**?

Cette question a soulevé beaucoup de discussions au sein du groupe de travail. Certains estiment qu'une définition permettrait d'éviter les placements arbitraires. Mais est-il vraiment possible de décrire en termes légaux et objectifs les raisons d'un placement éventuel? Cela déboucherait à nouveau sur des possibilités d'interprétation sur ce qu'on entend par “maltraitance d'enfant”, par exemple.

“La question qu'il faut poser me semble plutôt être: comment convaincre un professionnel qu'il ne peut pas décider à la place des gens de ce qui est bon pour eux”. (Un spécialiste).

Il est plus important d'éviter autant que possible le placement en tant que tel et de prévoir des procédures pour éviter les abus.

En effet, nombreux sont les témoignages d'enfants placés sans la moindre concertation avec les parents et, pire encore, sans même que les parents n'en soient informés:

“Mes enfants étaient en internat pendant la semaine. J'avais organisé cela ainsi parce que mon mari est mort et que je travaille toute la journée. Tous les vendredis soirs, j'allais les chercher et je les ramenaient le dimanche soir. Un vendredi, on m'a dit:

Madame, nous sommes désolés mais les enfants ont été placés, nous avons reçu des plaintes selon lesquelles ils seraient délaissés (...).

*Il faut vous imaginer ça: vous arrivez à l'école et ils ne sont pas là. J'ai eu l'impression que le sol se dérobaît sous mes pieds. Mes enfants étaient déjà partis depuis trois jours. Ils avaient réglé tout cela derrière mon dos. Quand on vous retire vos enfants, c'est comme si vous receviez un choc qui vous marquera toute la vie. **Prendre les enfants qui vous appartiennent, ce n'est pas un placement, c'est un enlèvement**".*

"Ils n'ont pas le droit de vous prendre vos enfants. Ils devraient d'abord aider les parents et parler avec eux au lieu de leur retirer tout de suite leurs gosses. Prendre les enfants, c'est démolir une famille. En discutant avec les gens, on peut arriver à faire beaucoup de choses, on peut les remettre sur la bonne voie".

Ce que les plus pauvres trouvent surtout injuste, c'est que les enfants soient placés pour des raisons de revenus, de logement, de soins médicaux, d'alimentation et de vêtements.

-
- Les placements ne devraient être autorisés que s'ils peuvent être justifiés par des situations de crise clairement démontrables. Les décisions doivent toujours être dûment motivées et prises en concertation avec les parents. La pauvreté en tant que telle ne peut pas être une raison justifiant le placement.
-

Une précision importante à propos de cette proposition

Le placement des enfants (ainsi que d'autres interventions dans la vie familiale des plus pauvres décidées par des instances externes) est souvent une mesure prise à des moments qu'on appelle généralement des "moments de crise". Même si cette appellation est vague et se prête à beaucoup d'interprétations différentes, il n'empêche que les intervenants estiment souvent que dans des situations de crise il n'y a pas d'autres possibilités.

Or les organisations représentatives des pauvres - et avec elles bon nombre de spécialistes - ont un jugement diamétralement opposé: souvent, les "situations de crise" sont précisément des moments très réceptifs pour les formes d'aide et de soutien et n'obligent absolument pas à prendre une mesure aussi drastique que le placement des enfants. La crise elle-même ouvre des possibilités pour une dynamique nouvelle, incite à prendre des initiatives et à entreprendre de nouvelles démarches. L'intervenant doit donc exploiter le mieux possible une situation de crise pour stimuler le dialogue et la coopération. C'est un avis que partagent beaucoup de spécialistes.

*** Déclaration d'abandon**

En 1987, on a institué une loi qui permet au juge de la jeunesse de déclarer "abandonnés" certains enfants placés. L'objectif de cette loi était de faciliter l'adoption des enfants qui vivaient en institution et dont plus personne ne se préoccupait.

<p>Depuis que cette nouvelle loi est entrée en vigueur, on a noté en Flandre une centaine de cas de "déclarations d'abandon". Les organisations de défense des intérêts des familles pauvres ont déjà mis en garde en 1987 contre les dangers de cette loi.</p>

Malheureusement, leurs prédictions se sont vérifiées entre-temps, comme le montre une étude de l'Université de Louvain (P. Senaeve). Son auteur a examiné tous les dossiers et est parvenu à certaines constatations choquantes:

- les déclarations d'abandon ont surtout été prononcées vis-à-vis d'enfants placés dans des familles d'accueil. La demande de déclaration d'abandon est d'ailleurs généralement faite par la famille d'accueil elle-même, qui essaie ainsi de garder l'enfant à titre définitif.
- les enfants déclarés abandonnés proviennent en majorité de familles pauvres.
- les parents naturels ne sont pas ou guère consultés sur les projets de déclaration d'abandon. L'administrateur général de "Kind en Gezin" a été l'un de ceux qui se sont vivement indignés contre cet état de fait:

"Il est triste de devoir constater que les parents ne bénéficient parfois que d'une protection minimale alors qu'en fait ils ont droit à une protection maximale".
(Lieven Vandenberghe dans De Morgen, 17.06.94).

- Il s'avère que le tribunal de la jeunesse ne mène pas d'enquête approfondie sur les raisons éventuelles de l'abandon. **La charge de la preuve est souvent inversée: au lieu de rechercher des preuves d'abandon, les juges de la jeunesse demandent aux parents naturels de prouver qu'ils n'ont pas délaissé leur enfant.**

"On m'avait promis de me payer les trajets mais j'attends toujours"

- Il faut **supprimer** la loi de 1987 sur la déclaration d'abandon.
- Il faut empêcher toute intervention effectuée sans que la famille en soit avertie.

Il n'est pas question d'évoquer la question de l'abandon, sans parler des pressions que subissent les futures mères, sans parler du fait qu'on ne donne pas aux familles les moyens d'aller voir leur enfant placé.

- Il faut donner aux familles les moyens de continuer leurs relations avec leurs enfants placés (accompagnement psycho-social, convention sur les coûts du placement....).

De plus, il faut attirer l'attention sur cette question : est-ce une chance pour les enfants de se savoir abandonné ? Choisir de partir ou être abandonné, ce n'est pas pareil.

• Placer: et ensuite?

Les organisations représentatives des plus pauvres le confirment sans cesse: les parents ressentent le placement comme un échec sur toute la ligne. Ils sont considérés comme incapables d'assurer le bonheur de leurs enfants. "Dans la plupart des cas, le placement ne change rien à la cause des difficultés. Les enfants sont isolés sans que l'on ne modifie quoi que ce soit à la situation de fait".

“La plupart du temps, le placement ne résout pas la cause des problèmes. Les enfants sont isolés sans que rien ne change à la situation de fait” .

“Tout placement met en route trois processus importants qui auront des répercussions importantes tout au long de l’existence: la perte de l’identité et de la dignité, l’aliénation et la naissance d’un combat parce que les parents se voient privés du droit fondamental d’élever eux-mêmes leurs enfants” (De Cirkel).

“Même si les enfants sont très bien dans cette institution, ce n’est pas la même chose qu’à la maison. Un enfant a besoin d’une vie de famille. Nous ne pouvons peut-être pas tout leur donner sur le plan matériel mais ce dont ils privent nos enfants, c’est l’amour qu’ils peuvent recevoir de leurs parents (...). Il faut continuer à se battre pour que les enfants restent auprès de leurs parents, là où ils sont heureux” .

“Un enfant a besoin de chaleur pour pouvoir s’en sortir plus tard dans la vie. Sinon, il ne pourra pas donner à son tour de l’amour. Il y a des gens qui ne trouvent pas cela nécessaire et qui pensent qu’il faut surtout des choses matérielles.”

“Au foyer, les enfants ont plus d’avantages que chez nous. Quand les enfants sont placés, ils ne manquent de rien, ils reçoivent une autre culture. Ils deviennent des étrangers pour nous comme nous devenons des étrangers pour eux.”

Même si le placement est inévitable, les parents doivent être confirmés dans leur rôle d’éducateur et continuer à exercer un **contrôle** sur les initiatives des intervenants. Les parents doivent aussi pouvoir se former, développer leurs capacités d’éducateurs. C’est à eux de déterminer la distance ou la proximité qu’ils souhaitent vis-à-vis de leurs enfants. On peut favoriser cela de différentes manières:

- par un bon **échange d’informations** permettant aux parents de comprendre la façon dont fonctionne l’aide sociale et les objectifs que les intervenants cherchent à atteindre.
- en assurant une **continuité**: il faut éviter que des familles soient confrontées successivement ou en même temps à plusieurs intervenants.
- en leur permettant **d’intervenir** dans le processus d’aide: les parents veulent avoir réellement l’occasion de prouver qu’ils sont capables de résoudre leurs problèmes et ceux de leurs enfants si on leur accorde l’aide nécessaire.

En Communauté française existe l’obligation de demander **l’accord écrit** des parents sur les mesures à prendre. C’est certainement un progrès important mais cela reste toutefois un accord de la famille sur les propositions du conseiller. Il faudrait que ce soit l’inverse et que le conseiller marque son accord sur certaines propositions de la famille. Tous ceux qui sont concernés par les problèmes de placement devraient considérer que les familles sont un peu leurs clients.

*** Le placement en institution, et ensuite?**

Quand on a placé un enfant, on peut avoir l’impression qu’on a trouvé “une solution” étant donné qu’on l’a mis entre les mains d’éducateurs professionnels ou d’une famille d’accueil

dans laquelle il pourra trouver la chaleur d'un foyer. En général, les parents ne peuvent plus intervenir parce qu'ils n'en ont plus le droit ou les moyens, ou les forces.

“J'ai demandé l'autorisation de pouvoir rendre visite à ma fille de 17 ans, qui est placée. Le juge de la jeunesse m'a répondu que je devais commencer par surveiller un peu mieux ma santé.”

“Quand je veux rendre visite à mon enfant placé, on me pose chaque fois des exigences et des conditions. Après la visite, il n'y a personne qui me demande ce que j'en ai pensé ou comment je me sens.”

“Ils m'ont dit que je ne pouvais pas emmener mes enfants, que je n'avais pas le droit de les voir et que je ne pourrais pas les revoir avant deux mois, jusqu'à ce qu'ils soient complètement habitués”.

La priorité est donnée à l'adaptation de l'enfant dans son nouveau milieu plutôt qu'aux liens avec ses parents d'origine.

“Lorsque les enfants sont placés très jeunes, ils ne reconnaissent plus leurs parents au bout de quelques semaines. On les voit qui se demandent: ‘Qui est-ce que ça peut bien être?’”.

Certes, les conditions de vie en institution se sont améliorées par rapport aux anciennes “maisons de redressement”. En général, les enfants bénéficient de meilleures conditions matérielles que chez eux et à première vue ils semblent donc aller très bien.

“En fait, c'est une forme de concurrence déloyale: on aide les institutions et pas les parents.”

Mais la plupart du temps, on ne s'intéresse pas ou très peu au désarroi psychologique et émotionnel que le placement provoque chez l'enfant:

“Pendant les premiers jours où ils sont placés, les enfants font souvent une dépression. Il faut écouter ce qu'ils ont à dire sur la séparation et il faut les inciter à se livrer. On devrait aussi éviter de réprimer leur envie de rentrer chez eux. Les homes et les familles d'accueil ne sont pas formés à avoir une attitude qui pousse les enfants à dire leur désir de rentrer chez eux” (Un collaborateur de CPAS).

Ils deviennent de plus en plus des étrangers pour leurs parents naturels. La rupture est souvent irrémédiable. En outre, beaucoup d'enfants placés sont également les victimes de transferts répétés parce qu'ils ne s'adaptent pas au fonctionnement de l'institution ou qu'ils commettent des méfaits. C'est ainsi que certains jeunes en arrivent à faire un “parcours” impressionnant d'une institution à l'autre:

“On m'a placé à l'âge de deux ans. J'ai passé ma jeunesse dans 24 homes différents. Je me suis souvent enfui mais j'ai chaque fois dû y retourner”.

“Avec tous ces transferts d'une institution à l'autre, on finit par devenir un cas difficile”.

Il y a également des témoignages poignants qui illustrent l'impuissance des rapports entre les éducateurs et les enfants placés:

“Quand j’ai rendu visite à ma fille le week-end dernier, elle s’est mise à crier. On l’avait enfermée trois jours dans un cachot parce qu’elle avait désobéi. Elle n’avait rien, pas même des vêtements. On lui a seulement laissé son linge de corps. Elle a eu froid. C’est terrible: je suis certain qu’elle en gardera des traces pendant le restant de ses jours. Des expériences pareilles, ça vous détruit un gosse”.

Au fur et à mesure que les enfants approchent de leur majorité, il apparaît de plus en plus clairement que l’institution n’est pas le cadre approprié pour les éduquer à l’autonomie.

“On vous inculque certainement des valeurs comme la ponctualité et l’ordre mais on ne vous apprend pas comment vivre plus tard de façon autonome, par exemple comment faire pour gérer des factures et de l’argent. Quand on sort d’une institution, on a encore tout à apprendre sur la vie en société. On fait son apprentissage sur le tas, avec des essais et des erreurs. C’est difficile quand on n’a pas une base familiale à laquelle on peut se raccrocher.”

Il faut éviter autant que possible les placements. Si un placement s’impose malgré tout, il est très important de garantir le respect de certains droits fondamentaux. Les groupes de travail ont formulé les propositions suivantes qui reposent sur l’idée que les liens avec le milieu naturel doivent pouvoir être maintenus:

• Quelques propositions:

- tous les règlements et les accords relatifs au placement doivent être consignés dans une **convention écrite**;
- la **durée** du placement doit être clairement **limitée**;
- l’institution où séjourne l’enfant ne doit pas **être située trop loin** du domicile de la famille;
- le placement ne peut pas occasionner de **coûts** pour les parents naturels à moins qu’ils ne disposent d’un revenu élevé;
- le **droit de visite** doit être très souple;
- les parents doivent être régulièrement **informés** de l’évolution de leur enfant dans l’institution (notamment sur le plan de l’école, des loisirs, des vacances,...); les parents doivent être **associés** à certaines activités;
- il ne faut pas séparer les **enfants d’une même famille** en les plaçant dans des institutions différentes;
- il faut assurer aux enfants toute l’attention psychologique nécessaire au moment de leur accueil et leur permettre d’exprimer leurs **sentiments** à propos du placement et leur **désir de retour**;
- il faut éviter le **transfert d’une institution à l’autre**.
- il faut prévoir pour les jeunes la possibilité de passer du home au petit appartement pour qu’ils puissent expérimenter l’autonomie, notamment la gestion d’un budget, leur laisser des possibilités de choix.

** Le placement en famille d'accueil, et ensuite?*

Pour les parents naturels, le placement en famille d'accueil est généralement encore plus pénible que le placement en institution. Ce constat va tout à fait à l'encontre des premières discussions sur la réforme de la législation dans les années 70 car on considérait à l'époque que le placement en famille d'accueil était une des principales alternatives au placement en institution.

“Mon enfant de 6 ans a été bien placé. Il peut faire toutes sortes de choses et partir en vacances. Mais quand il sera grand, quels parents choisira-t-il? Quand il reviendra ici, je ne pourrai jamais lui donner la même chose. Avec moi, il ne pourra pas partir en vacances. S'il revient ici à 11 ans ou à 13 ans, tout n'est peut-être pas perdu. Mais si c'est à 18 ans, ce n'est plus la peine”.

“Quand je vais rendre visite à mon fils dans la famille d'accueil, j'éprouve chaque fois un terrible sentiment de honte. J'ai toujours l'impression que je suis moins bien que la famille d'accueil”.

Cela dit, il y a également des expériences positives:

“Mes enfants nous ont toujours appelés papa et maman; les parents d'accueil ne disent jamais du mal de nous”.

“Mes enfants nous téléphonent tous les jours à la maison, on les laisse faire. Les parents d'accueil peuvent faire beaucoup de choses pour favoriser les contacts.”

Bien qu'ils apprécient les efforts indiscutables de certaines familles d'accueil, la plupart des parents considèrent malgré tout cette “alternative à l'institution” comme une réalité douloureuse. La confrontation avec une famille d'accueil est beaucoup plus pénible pour les parents naturels que celle avec les éducateurs professionnels d'une institution. Pour l'enfant, la situation est également plus délicate. Malgré tout ce qu'il a pu subir, il conserve toujours une loyauté vis-à-vis de ses parents naturels. Mais en même temps, on attend de lui qu'il joue le rôle d'enfant loyal dans sa nouvelle famille. Tout cela entraîne souvent des conflits de loyauté - parfois inconscients - qui peuvent se révéler très difficiles à vivre dans l'évolution vers la maturité.

“Nous sommes les perdants dans la compétition pour être les meilleurs parents. Nous sommes les ‘parents du dimanche’ et nous devenons ainsi des étrangers pour nos propres enfants. Choisiront-ils encore un jour de revenir chez les ‘parents de la pauvreté’? On devrait au moins obtenir que ce soient les parents d'accueil qui conduisent les enfants pour rendre visite à leurs véritables parents car ils ont les moyens pour cela.”

Beaucoup de familles pauvres se sentent également abandonnées à leur sort par les services de placement familial. Ces services consacrent trop peu d'attention au milieu naturel et ne travaillent pas suffisamment en vue de favoriser un retour dans la famille d'origine.

Il y a cependant de très grandes différences d'un service à l'autre. Certains travaillent également avec un système de “placement privé” (un placement familial volontaire par l'entremise de “Kind en Gezin”) et proposent un éventail plus large de services sociaux qui leur permettent de mieux sentir le monde des plus pauvres. On peut également utiliser d'autres formules, comme l'accueil de crise par des familles de soutien, etc. Certaines familles d'accueil refusent même de recevoir la rémunération à laquelle elles ont droit, un geste que les parents naturels apprécient évidemment beaucoup.

Un participant au dialogue qui a lui-même passé son enfance et sa jeunesse en institution s'est posé à bon droit cette question:

“Pourquoi n'avons-nous pas le droit d'être associés à l'éducation de nos enfants même s'ils habitent chez d'autres personnes, comme le font beaucoup de couples divorcés?”

- Les services de placement familial doivent davantage travailler avec les **parents naturels**, en faisant notamment appel à des groupes et à des familles de soutien.
- Un placement en famille d'accueil doit lui aussi être **temporaire** et toujours se situer dans la perspective d'un **retour**.

** L'accompagnement familial: une alternative*

L'accompagnement familial intensif peut constituer une alternative importante au placement. Pour certaines familles, cette formule ne s'est cependant pas révélée très positive car l'accompagnement peut être ingérant ou contrôlant. Il arrive que le contact ne passe pas entre l'accompagnateur et la famille, surtout lorsque l'accompagnement est imposé.

Accompagner une famille, c'est vivre avec elle. Il faut commencer par établir une relation de confiance avant de chercher à aider.

- En fait, c'est la **famille elle-même** qui devrait demander un accompagnement familial et non pas le juge de la jeunesse ou une autre instance. La famille doit également avoir la possibilité de formuler des plaintes si l'accompagnement est effectué dans un esprit de contrôle.
- Un bon accompagnement familial est seulement possible si l'accompagnateur a une **connaissance** approfondie du milieu de vie, des valeurs et des normes des familles qui vivent dans la pauvreté. Cette formule permet évidemment à l'intervenant d'appréhender beaucoup mieux la réalité de la pauvreté.

3/ METTRE UN TERME AUX PLACEMENTS

• **L'application du droit à pouvoir être élevé dans sa propre famille**

Il ressort de plus en plus clairement de tout ce qui précède que le placement des enfants issus de familles pauvres devrait être une **exception absolue** et non pas constituer la règle, comme c'est le cas aujourd'hui.

La raison à cela n'est pas seulement que le placement permet d'obtenir peu de progrès concrets - au contraire: “Placer les enfants, c'est déplacer le problème”, comme nous l'avons déjà dit - ou qu'il ne fait qu'alimenter de génération en génération la spirale de la pauvreté, mais aussi et surtout qu'il constitue une violation au droit constitutionnel à fonder un foyer et que c'est donc une question éthique par excellence qui est en jeu.

La jurisprudence, notamment l'interprétation donnée par les instances de Strasbourg à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, a dégagé des principes qui font l'unanimité: il faut placer le moins possible et jamais pour cause de misère. Il faut favoriser le retour rapide en famille. Les parents d'origine ont droit à des mesures positives d'aide de la part des pouvoirs publics.

Dans le groupe de travail francophone, un conseiller à l'aide à la jeunesse a fait remarquer que l'esprit du Décret de 1991 était en fait très progressiste étant donné que les acteurs auxquels il se réfère sont supposés **proposer leurs services à des personnes qui demandent de l'aide**. Le tout est de provoquer un **changement de mentalité**:

“Il faut persuader les familles qu'elles ont un pouvoir, qu'elles ont le droit de garder leurs enfants et que la société est obligée de faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter une rupture entre les enfants et les parents. Si les acteurs (conseillers, travailleurs sociaux, juges de la jeunesse etc.) ne répondent pas à la demande d'aide de la famille ou proposent une solution qui ne prend pas cette demande en compte, en fait on ne se trouve plus dans l'esprit du Décret ou, si on veut, on n'applique plus la loi”.

“Ils nous proposent des solutions au lieu de nous écouter”, soulignent bon nombre de familles.

Ce que ce conseiller a voulu dire revient à lancer cet appel aux plus pauvres: “Défendez vos droits, vous êtes des citoyens comme tous les autres”. C'est un appel que nous avons entendu dans beaucoup de groupes de travail: si les pauvres restent empêtrés dans leurs problèmes, c'est en partie parce qu'ils n'osent pas ou ne peuvent pas faire valoir leurs droits.

Aussi bien intentionnés qu'ils puissent être, les pouvoirs publics et les acteurs concernés par cette problématique devraient comprendre que retirer l'enfant de son milieu naturel ne peut pas constituer **la** solution à un problème **structurel** par excellence.

En conclusion de cette partie, il faut souligner l'absence d'évaluation à long terme des placements, en termes de santé notamment (pourcentage de suicide, de toxicomanie, d'emprisonnement de jeunes...) et la même absence d'évaluation à long terme des réponses alternatives au placement, sur base des mêmes indicateurs.

Les pauvres, les intervenants et tous ceux qui assument de lourdes responsabilités en la matière se sont souvent retrouvés côte à côte au cours du dialogue. Deux aspects importants retiennent notre attention au moment de conclure ce chapitre clé: le plaidoyer en faveur d'une réorientation radicale de l'aide à la jeunesse et l'appel à une réflexion en profondeur pour savoir ce qui porte réellement préjudice à l'intérêt de l'enfant d'une part, à ceux de la famille dans son ensemble d'autre part.

• Réorientation de l'aide à la jeunesse

On peut emprunter plusieurs pistes et le groupe de travail a formulé de nombreuses suggestions visant à améliorer le service d'aide à la jeunesse afin d'en faire un partenaire accepté par les familles pauvres. Mais on peut aussi élargir la discussion et engager un débat fondamental remettant en cause le système de l'aide à la jeunesse en tant que tel.

=> Une première **piste de réflexion**.

1/ L'aide à la jeunesse possède un immense potentiel et il y a beaucoup de possibilités qui permettent d'assurer un accompagnement plus intensif pour les familles pauvres. Mais en pratique, on assiste encore et toujours à un morcellement des compétences: c'est un service différent qui assume la responsabilité de chaque phase du processus de placement -analyse préalable du problème, placement proprement dit, séparation parents-enfants, retour...

2/ Les institutions où sont placés les enfants ont aussi leurs intérêts à défendre: elles sont en effet subsidiées "par lit". Pour qu'elles puissent être rentables, il leur faut donc avoir un nombre suffisant de placements. Aussi convient-il de modifier le système de financement de ces institutions afin d'éviter ces effets pervers.

Mais le système des placements en famille n'échappe pas non plus à cette logique. Tous les services de placement familial ne sont pas enclins à collaborer avec les parents naturels. Eux aussi sont financés en fonction du nombre de placements effectués. Il serait plus logique de les subsidier sur la base du nombre de retours dans la famille qu'ils ont pu réaliser, du soutien qu'ils accordent au milieu familial, du nombre de familles de soutien qu'ils ont pu mettre en place, et ainsi de suite.

3/ Il n'y a parfois pas d'alternative au placement, et cela par manque d'autres possibilités d'accompagnement. Les services d'accompagnement familial présentent souvent de longues listes d'attente.

• Quelques propositions:

- Il faut favoriser d'urgence des formes d'accompagnement et de soutien qui maintiennent les enfants dans leur famille, comme:
- l'extension des **services d'accompagnement familial**
- le développement des **centres de jour**, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'accueil des très jeunes enfants et de leurs parents
- la création de **maisons d'accueil pour familles entières** afin d'éviter le démantèlement de familles qui vivent dans la pauvreté ou qui se retrouvent "dans la rue" parce que les membres de la famille sont dirigés vers des foyers d'accueil différents
- des formules d'**assistance éducative** assurées par le tribunal de la jeunesse: des expériences pilotes tentées il y a plus de 10 ans à Mons et à Dendermonde ont permis de réduire le nombre de placements mais ont été interrompues pour des raisons inexplicables
- il faut favoriser activement la participation de "**familles de soutien**" qui accueillent spontanément les enfants dont les familles traversent une période de crise.
- il faut reconnaître et favoriser les initiatives de soutien aux familles.

"Le juge de la jeunesse devrait davantage réfléchir au choix qui s'offre à lui: soit placer les enfants dans un 'home', soit envoyer les éducateurs de ce home dans la famille pour rechercher une solution avec elle."

=> La seconde **piste de réflexion** plaide pour une vision claire et à un peu plus long terme dans laquelle le rôle de la politique d'aide à la jeunesse se trouverait extrêmement limité.

1/ Il faudrait d'abord soumettre l'intervention de l'aide à la jeunesse à des conditions très précises et ne lui permettre d'entrer en jeu que dans une situation de réel danger.

2/ Tout le système actuel revient à intervenir quand il est déjà trop tard. On attend que des problèmes se posent et que la famille connaisse des difficultés pour décider qu'il est préférable de placer les enfants. En d'autres termes, le système d'aide sociale n'est pas efficace et on ne fait aucun travail de type préventif.

- Il convient de réduire progressivement l'aide à la jeunesse au profit de la prévention et du droit à l'aide sociale.

Ce droit, sur lequel nous reviendrons en détail dans la deuxième partie de ce chapitre, implique en effet que toute famille (et donc aussi les enfants) a droit à un soutien et à un accompagnement véritable. C'est aussi dans cette logique que les services de première ligne en général et chaque CPAS en particulier devraient être amenés à assumer ses responsabilités.

- Il est tout à fait manifeste que cet élargissement de la fonction du CPAS ne peut être envisagé qu'à la condition que les CPAS disposent également des moyens nécessaires pour mieux fonctionner. Il est indispensable d'avoir une idée précise de la réalité des plus pauvres.

A cet égard, il convient de souligner que le Décret d'aide à la jeunesse de la Communauté française prévoyait un mécanisme de financement de l'aide octroyée par les CPAS aux jeunes en difficulté. Cela fait trois ans que le nouveau Décret est d'application mais qu'aucun arrêté d'application n'a été pris pour rendre applicable cette disposition. Cette situation frappe de plein fouet les jeunes qui vivent le plus les situations de précarité.

De toute façon, l'aide à la jeunesse perpétue davantage le problème structurel de la pauvreté qu'elle n'y remédie réellement. A ce point de vue-là, le CPAS semble être un partenaire beaucoup plus indiqué pour fournir une aide aux parents et aux enfants des familles pauvres.

Dans le prolongement de cette deuxième piste de réflexion, on peut aussi poser la question du **coût** du placement.

Comment utiliser les importants moyens dont disposent les administrations de l'aide à la jeunesse pour éviter les placements dus à une situation de pauvreté? Comment en faire un usage positif pour aider les familles pauvres?

“Le Décret de la Communauté française prévoit d'accorder des moyens aux CPAS afin que les enfants puissent rester dans leur milieu familial. Quand un CPAS doit financer lui-même un placement, il pèse le pour et le contre. De petites interventions suffisent parfois pour éviter un placement: par exemple payer un camp de vacances ou un abonnement scolaire pour les enfants, avancer la garantie locative, prendre en charge les frais médicaux de l'enfant. Les CPAS ne se demandent pas suffisamment ce qu'ils pourraient faire pour éviter le placement. Quand on harcèle trop les familles pauvres à faire de petits remboursements, on ampute leur minimex et on les contraint à faire des choix impossibles” (Un travailleur de CPAS).

“L’institution ou la famille d’accueil reçoivent un montant mensuel par enfant. Pourquoi ne pourrait-on pas accorder cet argent à la famille naturelle et l’aider ainsi à élever elle-même ses enfants?”

En 1990, De Cirkel a comparé le coût d’un placement en institution et celui d’un accompagnement familial intégral. On s’est basé sur la situation d’une famille de 5 enfants sur une période de 10 ans. Si les enfants avaient été placés pendant cette période, cela aurait coûté environ 20 millions de francs. Un accompagnement familial intégral pendant la même période ne coûte que 550.000 francs, c’est-à-dire 40 fois moins. Le coût total d’un placement équivaut au salaire de deux assistants sociaux. (Même si cette étude demande à être actualisée, elle constitue malgré tout une indication importante).

Un placement coûte à la Communauté française environ 2.000 francs par jour et par enfant, soit 240.000 francs par mois pour une famille de 4 enfants. Par ailleurs, on retient aussi deux tiers des allocations familiales auxquelles cette famille a normalement droit. Bref, la Communauté française dépense énormément d’argent - jusqu’à 2,5 millions par an pour 4 enfants - tandis que la famille elle-même en reçoit moins et continue à être confrontée à des problèmes de logement. Il n’est même pas impensable qu’elle soit expulsée de chez elle après que les enfants auront été placés pendant un an. A quoi le placement aura-t-il alors servi?

Source : Pierre et Elisabeth Bertrand-Brochard, La main dans la main. Périodique de Lutte, Solidarité, Travail, n° 116, novembre 1993.

Pour la Flandre seule, le budget global de l’aide à la jeunesse s’élève en moyenne à 5 à 6 milliards de francs. Le Centre pour les droits de l’enfant propose d’affecter 4 milliards de ce budget aux CPAS pour qu’ils puissent développer une véritable politique d’aide au bénéfice des familles et des enfants pauvres. Ce serait non seulement une solution beaucoup plus humaine mais aussi beaucoup plus efficace.

- A l’avenir, il faudra prévoir une **autre répartition du budget** de l’aide à la jeunesse, en particulier pour la partie qui sert à subsidier les placements. Il faut effectuer un transfert progressif des budgets consacrés aux placements au profit des organismes de premières lignes pour mener une action de prévention efficace dans le milieu familial. L’argent consacré à un placement doit servir à assurer une aide plus directe aux familles. On pourra ainsi se préoccuper davantage de leurs besoins de base (logement, revenu,...) et répondre à leur demande de soutien et d’accompagnement.

• La question clé : les véritables intérêts des enfants et des familles

Le système de l’aide à la jeunesse (l’ancienne “protection de la jeunesse”) a pour objectif principal de protéger les enfants (mineurs). On met donc l’accent sur “l’intérêt de l’enfant”. Quand on estime que cet intérêt est compromis par les circonstances ou le milieu familial de l’enfant, on peut prendre certaines mesures et notamment décider d’un placement.

Il ressort des discussions avec les familles concernées que tout cela est loin d’être aussi simple. Il est extrêmement difficile d’évaluer les chances d’épanouissement de l’enfant au

sein ou en dehors de sa famille. Même dans des cas extrêmes, un placement forcé suscite de nombreuses questions: les enfants qui ont été placés parce qu'ils avaient été maltraités par leur père ont toujours le désir de retrouver celui-ci.

Les familles concernées témoignent que, dans leur situation, l'intérêt de l'enfant coïncide presque toujours avec celui de la famille. C'est pourquoi on propose d'inscrire dans la loi la notion d'"intérêt de la famille": il devrait être obligatoire d'examiner celui-ci et de lui donner toujours la priorité pour autant qu'il n'y ait pas d'opposition fondamentale entre les intérêts de l'enfant et de la famille.

“Qu’entend-on par ‘enfant en danger’? Si les enfants sont en danger, les parents le sont aussi. Quand mes enfants ont été placés, ma femme a voulu se noyer. Le rapport de l’assistante sociale disait que la mère n’est pas une aide pour ses enfants. On parle du droit de l’enfant. Écoute-t-on aussi les parents?”

Les véritables intérêts des enfants et des familles passent par :

- le respect de toutes les personnes de l'entourage de l'enfant
- l'abandon des préjugés
- la reconnaissance de l'autre comme personne, citoyen et partenaire
- le respect de la vie privée
- la prise en compte de l'énorme souffrance des enfants et des familles.

Le maintien des enfants en famille et la fin des placements passent par une lutte réelle contre la pauvreté et non par les placements qui ne font que l'aggraver sans résultat positif pour personne.

• Une expérience positive ...

Il y a aussi des signes encourageants. C'est ainsi que le CPAS de Saint-Gilles (50.000 habitants), à Bruxelles, a consacré le budget normalement dévolu au placement des enfants à payer deux intervenants qui mettent tout en œuvre pour éviter les placements. Un exemple qui mérite sans aucun doute d'être suivi.

Nous voudrions conclure ce chapitre avec une illustration éloquent de la façon dont l'aide sociale - assurée dans ce cas-ci à partir d'un Centre médical de quartier - peut jouer un rôle positif dans la pratique.

Le médecin est appelé d'urgence chez Bart, un garçon de trois ans qui habite avec sa mère dans un appartement de deux pièces. L'enfant est en très mauvaise santé et vit dans des conditions hygiéniques lamentables: vêtements sales, signes de déshydratation, plaie mal soignée... Comme l'enfant est à peine conscient, on le fait hospitaliser d'urgence. Au cours de son séjour à l'hôpital, Bart devient un autre enfant: il commence à parler (ce qu'il ne faisait jamais avant), il s'intéresse activement à des jouets (chez lui il n'avait pratiquement rien pour jouer).

Bart rentre chez lui après avoir passé trois semaines à l'hôpital. Avec l'infirmière à domicile et l'assistance sociale, on fait l'inventaire des problèmes :

- la maman souffre d'une affection qui a pour effet de la rendre plus rapidement épuisée
- la famille vit du minimex (CPAS)
- la femme est analphabète; elle a elle-même passé sa jeunesse dans une institution et deux de ses enfants ont déjà été placés par le juge de la jeunesse
- la maison est humide et il n'y a pas d'équipement sanitaire adéquat
- la famille ne peut compter sur aucune aide de la part de parents, d'amis, de voisins,...

L'objectif de l'aide sociale est clair: donner à Bart et à sa mère le maximum de chances de bénéficier d'une qualité de vie décente, en respectant leur culture et leur valeurs propres. Plus concrètement, cela signifie permettre à Bart de suivre un "programme de rattrapage" pour son développement psycho-moteur, éviter qu'on ne le place lui aussi dans une institution, aider la mère dans sa recherche d'un meilleur logement.

Tout cela demande un accompagnement pluridisciplinaire:

- l'infirmière à domicile travaille à améliorer l'hygiène de vie
- l'assistante sociale assure l'accompagnement et le soutien
- le médecin de famille suit le développement physique de l'enfant et l'évolution de la maladie chez la mère.

Source: cet exemple est extrait de la revue "Kontakt" (n° 58) de la Croix Jaune et Blanche de Belgique. "De andere kant van thuiszorg, een maatschappelijke kanttekening". (Jan De Maeseneer, Linda Wittevrongel en Els Vandedrincx). Décembre 1993.

Pourrait-on conclure ce chapitre du Rapport général sur un signe d'espoir plus manifeste que ce témoignage concret? Il montre à l'évidence que, même dans des cas d'une gravité extrême, on peut très bien éviter un placement. Il faut pour cela adopter une approche non stéréotypée et savoir faire preuve d'imagination, de bonne volonté et d'engagement pour indiquer des chemins possibles.

Remarque

Au cours de la phase préparatoire, du fonctionnement des groupes de travail, et de la phase de rédaction du Rapport Général sur la Pauvreté, on n'a pas encore pu tenir compte - hélas d'une nouvelle loi fédérale sur la protection de la jeunesse (septembre 1994). Cette loi rend opérationnelle l'organisation judiciaire de la protection de la jeunesse, comme prévu par les décrets au niveau communautaire. Il s'agit plus précisément d'une tentative de soustraire davantage la protection de la jeunesse du domaine de la justice et de renforcer l'assistance judiciaire. L'entrée en vigueur de cette loi entraînera probablement la suppression d'un certain nombre d'objections concernant le fonctionnement de la protection de la jeunesse mentionnées dans ce chapitre.

1.2. DROIT AU BIEN-ÊTRE ET RAPPORTS AUX CPAS

PLAN

Introduction

Œuvrer ensemble à la recherche des droits et à l'amélioration des chances

1/ Le fossé entre deux mondes: un problème de communication

- “Celui qui est obligé de demander de l'aide se sent profondément humilié”
- De l'autre côté se trouvent les “intervenants”

2/ Un débat fondamental: inégalité ou solidarité

- Le rôle crucial du CPAS
- Du statut de “client” à celui d’”ayant droit”
- Le partenariat: entre utopie et réalité ou moyen terme?

3/ Le minimum des moyens d'existence : trop de minimum, trop peu d'existence

- Vers un revenu de base garanti
- Pour un minimex inconditionnel ou un revenu de base garanti?
- L'aide complémentaire: une faveur indispensable pour vivre ou un droit?
- Vers une conception positive de l'aide complémentaire?
- Effets pervers: d'une sécurité d'existence à l'insécurité d'existence

4/ Comblant le fossé: de nouvelles façons de concevoir l'aide

- Le nœud du problème: pouvoir mener une existence digne
- Première étape: être ouvert au changement et à des démarches novatrices
- Qu'en est-il de l'action actuelle des CPAS? Peut-on la changer ou l'améliorer?

5/ “La personne défavorisée fait toujours les frais des contrats”

6/ Une étape décisive: de la solidarité à la citoyenneté et au partenariat collectif

7/ En guise de conclusion

- Rechercher ensemble des solutions: vers une participation active
- Aider et contrôler quand même, contrôler et aider quand même?
- Trois pistes de réflexion et propositions de changement

Deux témoignages des pratiques d'un partenariat collectif.

INTRODUCTION

*“Manifestement, les plus pauvres veulent être les seuls **responsables** de leur vie et de celle de leur famille. Mais les mauvaises conditions dans lesquelles ils vivent les obligent à faire appel aux autres. Ce n’est jamais un choix délibéré. Être **dépendant** de la bonne volonté d’autrui les prive du droit de vivre par eux-mêmes.”*

Lors de la phase de préparation de ce rapport, il s’est avéré combien le droit à une famille est lié à la question du droit au bien-être, qui est lui-même en relation étroite avec le droit à l’aide. De plus, ce sujet touche au cœur du problème de la participation à la société. C’était d’ailleurs déjà le thème principal de la journée d’étude du 27 novembre 1993.

Bien que le droit à l’aide sociale concerne les relations entre les “demandeurs d’aide” et les assistants sociaux en général, le groupe de travail qui a abordé ce sujet a surtout mis l’accent sur les **relations avec le CPAS** en particulier. C’est en effet au CPAS que les pauvres peuvent faire appel en premier lieu car, **dans toutes les communes**, le CPAS est le partenaire public le plus important, sinon le seul. Il n’en reste pas moins vrai que beaucoup de personnes défavorisées ont aussi affaire à une série d’autres services et d’organisations émanant de **l’ensemble du secteur de l’aide sociale**: centres de travail social, centres d’accueil, mutualités, hôpitaux, centres de santé mentale, O.N.E., centres PMS, comités d’aide à la jeunesse, tribunaux de la jeunesse, services de logement, Onem, Forem, animation socio-culturelle, etc.

La plupart des sujets abordés dans ce chapitre peuvent donc utilement servir de point de départ dans les discussions sur les relations que les plus démunis entretiennent avec l’ensemble des travailleurs sociaux.

Dès la première rencontre, les participants à ce groupe de travail ont tenu à discuter de façon approfondie du titre initial: “Le droit à l’aide du CPAS: un partenariat avec le demandeur d’aide”. Le débat fut particulièrement animé à propos de l’idée de partenariat. Nous y reviendrons plus en détail dans ce chapitre. On a finalement choisi une appellation qui correspond mieux au fond du problème. La conclusion essentielle est que les assistants sociaux aussi bien que les pauvres doivent aller l’un vers l’autre. Le but principal de ces relations si difficiles et si complexes est d’arriver à **œuvrer ensemble à la recherche des droits et à l’amélioration des chances**.

Ceci est donc devenu le titre définitif du second volet du chapitre 1.

Il initiera le lecteur à un certain nombre de thèmes que tous les partenaires de ce Rapport considèrent comme extrêmement importants. Nous commencerons par voir quelle est la vulnérabilité des personnes défavorisées qui sont obligées de dépendre de l’aide sociale. Pourtant, la loi reconnaît à tout un chacun le droit à une existence digne. Dans quelle mesure ce droit est-il réellement appliqué? Quels sont les droits fondamentaux des “utilisateurs” de l’aide sociale?

Comment concilier le rôle de contrôle, parfois nécessaire, de certaines formes d’aide sociale avec le respect élémentaire de la vie privée et de l’autonomie des intéressés? Nous analyserons également en profondeur le droit au minimum de moyens d’existence. Un “minimum” qui garantit bien sûr à tout citoyen une chance de survie physique mais qui soulève par ailleurs de nombreuses questions en tant que moyen pour sortir véritablement de l’impasse.

Dans cette partie du Rapport, on s’efforce aussi de trouver une réponse à cette question: dans quelle mesure est-il possible d’aboutir à une véritable forme de “partenariat” entre les

demandeurs d'aide et les travailleurs sociaux? On insiste aussi sur l'inégalité qui existe entre les deux parties lors de la conclusion d'un contrat d'insertion. Après un compte rendu de quelques expériences pratiques encourageantes, ce chapitre se termine par l'exploration de certaines voies qui permettraient de passer d'une assistance passive à une participation plus active des personnes défavorisées et des services d'aide.

Œuvrer ensemble à la recherche des droits et à l'amélioration des chances

1/ Le fossé entre deux mondes: un problème de communication

La première hypothèse de travail du groupe de discussion sur l'aide du CPAS a immédiatement fourni de quoi alimenter le débat:

“Les conditions dans lesquelles ils vivent obligent les plus pauvres à faire appel aux autres. Rien ne changera vraiment tant que les pauvres seront considérés comme des ‘clients’ et non comme des partenaires. L'expérience quotidienne nous apprend qu'un fossé profond et réciproque sépare souvent travailleurs sociaux et demandeurs d'aide. Les deux parties en présence sont mal informées et peu conscientisées, elles font preuve de méfiance et d'incompréhension. En fait, il s'agit d'un véritable **problème de communication.**”

• “Celui qui est obligé de demander de l'aide se sent profondément humilié”

La loi garantit le **droit à l'aide sociale** depuis 1976. Près de vingt ans plus tard, de nombreux défavorisés constatent combien cette aide sociale renforce leur marginalité. En pratique, le droit à l'aide sociale est souvent ressenti comme une **humiliation**. Ceci résulte sans doute en partie de la dépendance vis-à-vis du CPAS, qui constitue la source officielle de moyens de subsistance, c'est-à-dire le **dernier filet de protection**.

“En être réduit à l'aide sociale, ça veut dire qu'on dépend toujours des autres et qu'on perd tout contrôle sur sa propre vie. Apparemment, on croit aussi que nous abusons de cette aide. Donc, bien évidemment, on contrôle tout ce que nous avons et tout ce que nous faisons.”

“Quand on est pauvre, on est mis à nu devant tout le monde. On doit tout le temps prouver des trucs, montrer qu'on est de bonne foi. On dépend toujours des associations.”

“Comment nous faire entendre alors que nous avons beaucoup de peine à nous exprimer? C'est déjà humiliant de devoir se mettre à nu; en plus, nous devons accepter que d'autres, qui ne sont pas nos partenaires dans la réalité, entrent dans notre vie privée.”

Si l'on écoute bien le témoignage des personnes vivant dans la pauvreté et obligées par les circonstances à s'adresser au CPAS ou à d'autres services de première ligne, on entend toujours le même cri de détresse: “Nous nous sentons humiliés”. Les débats autour de ce Rapport général ont maintes fois confirmé ce sentiment de désespoir. Il doit être extrêmement pénible de se sentir exclu de la société et condamné à quémander de l'aide pour pouvoir survivre. Recevoir de l'aide, mais surtout en demander, est une démarche difficile parce qu'on se trouve à ce moment-là dans une position d'infériorité notoire.

Que ce sentiment, très souvent inexprimé mais néanmoins intolérable, ait pour origine l'intuition de ses propres carences, une énième confrontation avec des abus de pouvoir ou encore la pleine conscience de l'inégalité sociale, de l'injustice et de la malhonnêteté,... là n'est pas le véritable problème. L'important, c'est de reconnaître purement et simplement cette douloureuse expérience qu'est "l'humiliation" et de la prendre au sérieux. Les limites, l'impuissance, les lacunes, l'inégalité... sont mises à nu à partir du moment où l'on demande de l'aide.

Il en résulte très souvent des malentendus entre les pauvres et les travailleurs sociaux. Cela veut dire que la demande d'aide ou d'assistance exprimée par la personne qui se présente et l'offre ou la réponse du service d'aide ne se rencontrent pas: les deux partenaires ne se comprennent pas vraiment.

Par exemple dans le domaine de l'aide sociale en nature (en l'occurrence l'aide alimentaire):

"Nous avons reçu de la nourriture du CPAS. C'était la première fois que j'y allais. Nous avons attendu là en rang et on a flanqué la viande dans notre sac à commissions comme si c'était pour un chien. J'ai pleuré pendant tout le trajet du retour à la maison et je me suis dit qu'ils ne m'y reverraient plus jamais."

Ce n'est pas l'aide alimentaire en soi qui est considérée comme humiliante, c'est plutôt la manière indigne dont elle est parfois distribuée. Il est pourtant possible de procéder tout autrement: par exemple, les pauvres eux-mêmes pourraient participer à l'organisation d'un bon "resto du cœur".

Un autre exemple, le témoignage de cet intervenante:

"Nous connaissons une famille nombreuse depuis très longtemps déjà. Le père travaille comme indépendant (il achète et il revend toutes sortes de matériel d'occasion, du vieux fer et des vieilles voitures). La mère s'occupe très bien des enfants. Jamais aucun d'eux n'a été placé et jamais il n'y a eu la moindre menace en ce sens. Mais mes collègues et moi-même, nous avons souvent aidé cette famille, et pas seulement financièrement. Elle a mené pendant plusieurs années une existence itinérante en ayant son adresse de référence dans notre commune. Ce mode de vie a parfois entraîné des difficultés dans la scolarisation des enfants. Finalement, nous avons décidé en commun (la famille et moi) de rechercher un domicile fixe. Par l'intermédiaire du "Bond van Grote en Jonge Gezinnen" (l'équivalent flamand de la Ligue des Familles), nous avons pu conclure un emprunt bon marché pour l'achat d'une maison à rembourser en partie avec une aide complémentaire du CPAS parce que les revenus de la famille étaient insuffisants. Nous avons trouvé une maison dans une autre commune et la famille a donc eu affaire à un autre CPAS. Il a fallu énormément de concertation de ma part pour convaincre mes collègues dans l'autre CPAS de l'importance que l'achat de cette maison avait pour ces gens. Comme le père et la mère le disent aujourd'hui eux-mêmes: 'Un logement, c'est l'avenir pour nos enfants'.

Si je n'avais pas suivi cette famille pendant tant d'années et si je n'avais pas vu tous les efforts qu'elle faisait pour ses enfants, je n'aurais jamais entendu, dans leur existence itinérante, cette demande pour avoir un logement stable. Je n'aurais jamais compris qu'une maison était pour eux un projet de vie. Je n'aurais jamais eu l'idée d'entreprendre des démarches pour conclure un emprunt et négocier des modalités de remboursement. Je n'aurais jamais pu non plus convaincre le conseil de notre CPAS de ce dont cette famille avait vraiment besoin." (Une travailleuse sociale).

• De l'autre côté se trouvent les “intervenants”

Presque tous les participants partagent l'idée mentionnée ci-dessus. Les représentants de CPAS insistent aussi sur le fait que les conditions indispensables à un bon accompagnement (notamment assez de personnel et plus de possibilités de formation) font plus ou moins cruellement défaut. L'abîme qui existe entre demandeurs d'aide et les intervenants est également dû à ce manque de temps et de moyens; il dépasse largement le cadre des relations individuelles. De nombreux partenaires sont concernés: les conseillers et leur politique, la société, la mentalité sociale, la presse et les médias. Il existe donc une très large responsabilité sociale.

De leur côté, les travailleurs sociaux ne reçoivent pas une formation suffisante: [formation à ce qu'est la pauvreté et en quoi elle est une violation des droits de l'homme; à ce que vivent, pensent, expérimentent les pauvres, à leurs valeurs, à leur langage, leurs modes d'expression qui peuvent être parfois très émotionnels; à la communication avec des personnes qui ont une autre histoire.](#)

“Ce sont des clients non seulement ‘difficiles’ (compliqués, démotivés) mais également ‘pénibles’ (impolis, ingrats), qu'on préfère ne pas voir trop souvent ou pour lesquels on va se démener en vain”, disent de nombreux travailleurs sociaux.

Il se forme ainsi, tant au niveau de la société que dans le domaine de l'aide sociale, une spirale sans fin d'incompréhension croissante. Le “chaînon manquant” s'élargit de plus en plus. Non seulement les mécanismes de partage des richesses au sein de notre société (revenus des biens et du travail) mais aussi les services sociaux, si complexes et souvent inaccessibles, et même l'aide de première ligne contribuent insidieusement à l'exclusion des plus pauvres.

Quelques travailleurs de CPAS qui ont participé aux activités de ce groupe de travail envisagent la situation de la façon suivante:

“Le sentiment d'humiliation est quelque chose de subjectif et il ne disparaîtra pas tant que les défavorisés n'obtiendront pas leur indépendance financière et qu'ils resteront demandeurs. Il n'existe pas “UN” CPAS (nous en comptons en ce moment environ 587 dans notre pays), pas plus qu'UN travailleur social ou UN client. L'expérience nous apprend que beaucoup de choses dépendent du vécu personnel de chaque assistant social. De plus, ce sentiment d'humiliation est également influencé par le contexte dans lequel fonctionne l'intervenant, par exemple la masse de travail à effectuer, l'ambiance du bureau, le soutien d'une équipe, les possibilités de recyclage, les relations avec les supérieurs, le cadre de travail, etc. Les travailleurs sociaux ne sont certainement pas les seuls responsables de la qualité de leur aide. Leur organisation doit aussi leur donner les coudées franches, ce qui est indispensable à leur autonomie professionnelle.”

À mesure que progressaient les travaux du groupe de dialogue, de plus en plus de participants en sont arrivés à la conclusion suivante: ce que la première hypothèse de travail avait défini comme étant un “véritable problème de communication” s'avérait être aussi et surtout une question de solidarité.

2/ Un débat fondamental: inégalité ou solidarité

En réalité, il s'agit de prendre conscience collectivement d'une inégalité de fait dans notre

société et d'en discerner toutes les conséquences. Un des corollaires de l'inégalité sociale (surtout chronique) est justement que ceux qui se retrouvent coincés dans plusieurs domaines vitaux éprouvent plus, et non pas moins, le besoin d'être compris.

C'est pourquoi il est essentiel de percevoir l'appel au secours derrière les reproches envers une aide sociale humiliante; c'est un cri de détresse en vue d'obtenir une aide sociale digne de ce nom. Le travailleur social ne parviendra à prêter une véritable attention aux problèmes du demandeur que s'il reconnaît dès le premier contact l'inégalité de fait, qui se manifeste aussi dans leur situation respective.

Ce n'est qu'après cette prise de conscience de l'inégalité des chances que l'on pourra remédier de façon vraiment adéquate à la situation. Cela peut paraître paradoxal, mais cela revient en fait à dire que, dans la société, on ne peut viser une certaine égalité si on pratique la politique de l'autruche.

Reconnaître la triste réalité de l'inégalité, c'est avant tout opter résolument pour la solidarité sociale. L'une ne va pas sans l'autre. Celui qui ose vraiment ouvrir les yeux, qui "reconnaît" l'inégalité et l'exclusion doit finalement choisir la solidarité s'il veut parvenir à améliorer la situation. Il faut absolument opter pour la solidarité et continuer à s'accrocher à cette option si l'on veut contrebalancer l'humiliation et l'exclusion sociales qui existent dans notre État-providence. Sur une plus petite échelle, cela s'applique tout aussi bien à l'aide sociale, surtout en première ligne, là où les travailleurs sociaux doivent être directement accessibles et constamment mobiliser la solidarité.

La solidarité se manifeste ici tout d'abord sous la forme d'un respect. Cette attitude fondamentale doit être profondément ancrée dans le cœur des travailleurs sociaux.

La personne qui se rend compte que l'on manifeste de la solidarité à son égard parlera de moins en moins d'humiliation. Mais, en tant qu'assistant social, comment peut-on se montrer véritablement solidaire envers des gens qui se sont empêtrés dans une masse inextricable de problèmes et qui, de génération en génération, ont toujours été "désavantagés à tous les points de vue"? Un travailleur social peut-il, tel un don Quichotte, s'attaquer aux moulins de l'inégalité et de l'injustice sociales? Ces tentatives généreuses ne sont-elles pas condamnées à s'enliser dans un sentiment général d'impuissance? Les membres des services sociaux, surtout en première ligne, ne se plaignent-ils pas de ce même sentiment d'impuissance? N'y rencontre-t-on pas beaucoup de gens qui décrochent, complètement "brûlés" (le "burn out" est d'ailleurs un terme à la mode) par l'exercice de leur profession?

• Le rôle crucial du CPAS

Dans notre société, les CPAS restent encore l'exemple le plus connu de cette manifestation laborieuse de solidarité publique. Pour certaines personnes, ils conservent toujours la mauvaise réputation attachée à la Commission d'Assistance publique. On peut y faire appel dans toutes les communes et leurs services se sont considérablement diversifiés: service de bricolage à domicile, aide familiale, distribution de repas chauds, aide aux personnes âgées (maisons de repos et centres sociaux spécifiques), parfois même hôpitaux, etc.

Les intervenants des "services sociaux" doivent en premier lieu assurer l'accompagnement social des personnes qui viennent solliciter une aide et une assistance. Mais dans la pratique, l'accent est souvent mis surtout sur l'aide financière et/ou matérielle et les

possibilités d'accompagnement sont assez limitées, pour toute une série de raisons. Il leur arrive fréquemment aussi de conseiller aux demandeurs de s'adresser à d'autres centres sociaux et services de première ligne. "Ils se renvoient la balle", dit-on alors, parce que cela signifie souvent que l'on ne trouve nulle part ni l'aide ni l'attention que l'on recherche. Il arrive en effet fréquemment que les CPAS, et leurs services sociaux en particulier, veulent en faire tellement (ou plutôt sont forcés d'en faire tellement) que les plaintes sont inévitables.

"On entend alors les responsables de grands CPAS dire en public qu'il devient difficile dans de telles circonstances de continuer à travailler de façon efficace au bénéfice des personnes et des familles les plus défavorisées. Le travail administratif est envahissant, on manque de temps, il existe un malaise certain dans les services sociaux, les travailleurs sociaux éprouvent un sentiment amer: 'Ça fait déjà dix ans que je me donne beaucoup de mal, mais ça ne sert à rien'."

(Témoignage d'un CPAS lors de la journée d'étude "Les CPAS aujourd'hui: aide et/ou chances sociales?", Gand, le 9 décembre 1992).

En d'autres termes, les CPAS sont très utiles au bien-être de la communauté locale; mais en même temps (ou peut-être justement à cause de cela?), les plus pauvres, les plus désavantagés ne sont toujours pas tirés d'affaire. Il s'agit d'une simple constatation que l'on peut pourtant qualifier d'étrange et qui complique la vie de certains "experts". Car quels sont les services sociaux où peuvent s'adresser les plus démunis? En créant les CPAS, le législateur de 1974 n'a-t-il pas établi un "droit aux services sociaux" universel en vue de garantir à tous ceux qui y font appel une "existence qui réponde à la dignité humaine"?

• Du statut de "client" à celui d'"ayant droit"

Depuis le début des débats, les participants au groupe de travail ont été heurtés par la notion de "client" qui, dans les services sociaux en général et au CPAS en particulier, désigne le "demandeur d'aide" (encore un terme stigmatisant).

"Le 'demandeur d'aide', ça fait tellement quémandeur, tellement dépendant, tellement mendiant en fait."

"En fin de compte, nous devons renoncer une fois pour toutes à utiliser le mot 'client'. N'est-il vraiment pas possible de parler en d'autres termes de ceux qui font appel à l'aide sociale?"

- Partant du droit aux prestations de l'aide sociale en tant que "droit universel" et de la loi sur le CPAS, les participants affirment que tous ceux qui s'adressent au CPAS peuvent être nommés des "ayants droit".

On insiste aussi beaucoup sur le fait qu'on ne peut sous aucun prétexte refuser ce "droit" à quiconque. Quelle que soit la raison invoquée pour expliquer l'ampleur de la tâche qui incombe dans les services sociaux à un personnel qualifié restreint, un droit reste un droit. Tous ceux qui sont condamnés à frapper à la porte du CPAS sont des "ayants droit", ils peuvent le faire de plein droit.

C'est pourquoi les plus pauvres et les organisations qui les représentent soulignent le fait que:

“Ceux qui luttent contre l’inégalité et pour la solidarité puisent leur force dans cette levée de boucliers en faveur du droit inaliénable à l’aide sociale.”

Dans les faits, le droit à l’aide sociale ne donne que très rarement la force pour lutter davantage. C’est un droit souvent vécu comme une faveur, qui empêche de mourir mais n’augmente pas les moyens de poursuivre plus loin le combat.

“Universel” signifie “pour tous”. Ce droit doit vraiment s’avérer universel, même s’il faut prêter une attention toute particulière à certains citoyens pour pouvoir, après des années d’inégalité et d’exclusion, leur offrir enfin ou leur rendre des chances égales. Cette attention catégorielle est peut-être la seule façon de mener à bien la mission universelle du CPAS.

Selon les participants aux débats, cet événement de la plus haute importance dans notre histoire sociale (la création d’un “droit inaliénable à une existence digne”) ne peut en aucun cas être minimisé, quelles que soient les difficultés pratiques rencontrées dans l’application de ce droit. C’est pourquoi il a été décidé après quelques discussions de concrétiser ce droit sans équivoque possible en appelant “ayants droit” tous les citoyens, y compris les plus pauvres, qui demandent de l’aide, c’est-à-dire tous les clients ou bénéficiaires potentiels des services sociaux du CPAS. Cela signifie inversement que:

“Tous les défavorisés qui ne reçoivent aucune aide sociale, qui ne sont pas suffisamment aidés ou qui sortent du cadre du CPAS sont purement et simplement spoliés de leurs droits.”

Les associations qui donnent la parole aux pauvres soulignent qu’il faut bien comprendre cette demande d’être considérés comme des ayants droit. Les personnes pauvres ne revendiquent pas uniquement des droits mais également des responsabilités. Pour pouvoir assumer ces dernières, le respect des droits est indispensable.

- C’est pourquoi il faut aussi que les gens soient clairement informés de leurs droits pour qu’ils puissent aller en appel: ils doivent savoir comment entreprendre cette démarche, comment se faire représenter, quelles sont leurs chances, quelle est la signification de l’appel et quel est l’avantage de cette procédure rapide pour clarifier un problème ou pour obtenir justice.

On a donc opté très formellement pour l’appellation “**ayants droit**” parce que ce droit aux prestations de services sociaux, à une existence digne, est finalement la seule véritable assurance dont disposent ceux qui sont exclus de la société.

“En dehors du droit, les plus forts arrivent à se faire entendre, pas les plus faibles. Même si les citoyens pauvres arrivent plus difficilement que d’autres à faire respecter leurs droits, la législation est une base plus solide de combat.”

L’accent mis sur ce droit contrebalance les désavantages que celui-ci représente pour les personnes défavorisées et leurs associations: l’éventuelle tension qui résulte du recours à un droit, le manque de souplesse dans son application, l’adjonction de conditions particulières en vue de mobiliser, d’enthousiasmer allocataires concernés, ...

Il est vrai que le terme “demandeur d’aide” évoque d’avantage une relation de confiance mais il est aussi relié à des notions comme la mendicité, l’impuissance et l’humiliation. Pour certains, le terme “bénéficiaire” fait penser à un service de qualité, mais il semble finalement trop informel pour s’appliquer à des personnes qui sont confrontées à une

situation de crise. Il est préférable de réserver les termes “consommateur” et “utilisateur” pour quelqu’un qui paie lui-même directement le service presté.

• Le partenariat: entre utopie et réalité?

“Un véritable partenariat avec les plus pauvres se heurte depuis toujours à l’habitude qu’ont certains de décider ce qui est bon et nécessaire pour d’autres. (...) L’unique perspective en matière de lutte contre la pauvreté est de prendre comme point de départ le partenariat avec les plus pauvres.”

“Si nous restons isolés, nous ne pourrons jamais vivre dignement, nous ne nous ferons jamais une place dans la société.”

La plupart des organisations qui défendent les pauvres insistent sur le fait qu’il est important de considérer ceux-ci comme des partenaires. [Les personnes pauvres en ont assez que tout le monde pense à leur place.](#)

La notion de partenariat est très séduisante parce qu’elle oriente ayants droit et travailleurs sociaux vers une meilleure collaboration: ils sont amenés à rechercher ensemble des valeurs de base indispensables, à s’engager dans une relation. Mais certaines personnes trouvent ce terme assez ambigu: la réalité n’est pas si rose, il existe toujours des inégalités, même dans les relations d’aide sociale, il y a le contrôle et la discipline. Il n’est donc pas indiqué de parler de “partenaires” dans une relation d’aide sociale individuelle parce que cela représente une entorse à la vérité.”

“Le partenariat individuel suppose un libre choix entre deux personnes, ce qui n’est pas le cas dans une relation d’aide. D’un côté il y a quelqu’un qui se débat dans une situation de crise, de l’autre côté quelqu’un fait son boulot.”

Il est toutefois très intéressant de faire collaborer en tant que partenaires les associations et organisations de pauvres avec les fédérations et les associations qui organisent l’aide sociale. [Les ateliers organisés dans le cadre du rapport ont montré l’intérêt de rencontres dans lesquelles aucun enjeu individuel n’est en jeu.](#)

“Nous obtenons ainsi un “partenariat collectif” qui a plus de poids lorsqu’il s’agit de mener à bien le combat difficile contre l’inégalité et l’exclusion sociales.”

Ces partenariats collectifs peuvent du même coup défendre avec plus de chances de succès la cause du respect et de l’exercice du droit à une existence digne. Ceci implique beaucoup plus qu’un simple “minimum vital terriblement insuffisant”. Nous y reviendrons plus longuement au point 6.

Pour conclure un partenariat, il faut que les deux parties en présence soient sur le même pied ou en tout cas qu’elles ne soient pas dans une situation telle que la liberté de l’une soit beaucoup plus grande que celle de l’autre. C’est pourquoi, pour une aide individuelle, le partenariat exige un effort tout particulier de la partie la plus forte afin de ne pas accroître la dépendance de l’autre et de lui ôter en fait sa liberté, qui est la marque essentielle du partenariat. Un partenariat peut s’amorcer au niveau individuel une fois que l’inégalité du partenaire le plus faible est reconnue et respectée. Cela permet d’envisager l’aide sous un angle nouveau.

3/ Le minimum de moyens d'existence : trop de minimum, trop peu d'existence

Au 1er janvier 1994, la Belgique comptait 62.232 personnes (soit environ 6 habitants sur 1.000) qui dépendaient - officiellement - du minimum de moyens d'existence (abrégé dans la suite du texte en minimex). Aussi est-il compréhensible que ce sujet soit l'un des thèmes clés de ce Rapport général. On constate une mobilité importante (en termes de flux entrants et sortants) dans le chef des ayants droit mais les spécialistes font remarquer qu'il n'est pas simple d'estimer l'ampleur de cette mobilité. Beaucoup dépend en effet du moment et de la façon dont les estimations sont faites et notamment de la prise en compte ou non des personnes qui redeviennent dépendantes du minimex après une période d'interruption, ce qui est le cas de bon nombre d'ayants droit.

Les associations au sein desquelles des familles pauvres prennent la parole font remarquer qu'**en principe personne ne devrait bénéficier trop longtemps du minimex, qui est un revenu de remplacement temporaire : il doit permettre à la personne de retrouver une situation qui lui permette de s'en passer. La durée de perception du minimex par les ayants droit devrait être évaluée.**

Ces associations soulignent qu'un grand nombre de personnes pauvres touchées par leurs associations ne perçoivent pas le minimex mais une pension d'invalidité, de handicapé ou d'autres revenus de remplacement.

Nous avons souvent entendu dire du minimex que c'était à la fois trop peu pour pouvoir vivre dignement et trop pour mourir. Le fait de devoir se contenter en permanence d'un minimum condamne les gens à une dépendance extrême, ce qui entraîne toute une série de spirales négatives: il est quasiment impossible de participer pleinement à la vie de la société, le manque constant d'argent conduit à l'endettement, l'endettement conduit aux saisies, etc.

Les conséquences psycho-sociales sont encore pires, si l'on peut dire: beaucoup de témoignages font par exemple état d'une décision de placement des enfants en raison d'un état de pauvreté chronique.

Par ailleurs se pose aussi le problème de **l'aide complémentaire** qui - bien qu'elle soit prévue par la loi - n'est pas conçue comme un droit mais une **faveur**. La pratique démontre que certains CPAS répondent plus favorablement que d'autres à une demande d'aide financière complémentaire. Le demandeur a donc l'impression que l'aide complémentaire est une faveur attribuée de façon arbitraire, ce qui accroît l'insécurité juridique (cela diffère d'un CPAS et d'une commune à l'autre) et renforce le sentiment général d'inégalité de traitement. Par ailleurs, le système de l'aide complémentaire place aussi le travailleur social dans une situation ambiguë puisqu'il doit évaluer les besoins des demandeurs, plaider en faveur d'une aide et la justifier devant le conseil et parfois face à des collègues qui ont un avis différent. En revanche, l'attribution d'un droit indiscutable augmente la sécurité juridique pour toutes les parties concernées tout en clarifiant la situation.

Outre les griefs pratiques, on ne pourra pas faire l'économie d'un débat fondamental sur la "philosophie" qui sous-tend ce droit. Certaines organisations représentatives des pauvres de même que des scientifiques avertissent en effet que l'octroi d'un minimex ne garantit en aucun cas la sécurité de l'existence. Qui plus est, en isolant les plus pauvres dans un ultime filet de protection, on risque d'encre accroître la précarité de leur existence. Comme le disait avec pertinence le travailleur d'un CPAS:

“Le CPAS est le dernier filet de protection avant la mort sociale” .

Nous commencerons par passer en revue quelques réflexions pratiques sur le minimex et l'aide complémentaire, puis nous examinerons plus en profondeur le droit à une existence digne et humaine.

• Vers un revenu de base garanti

Le fait d'être sans cesse réduit à un minimum de survie condamne non seulement les gens à une dépendance extrême mais porte aussi atteinte à leur qualité de vie. Les témoignages à ce sujet sont innombrables et sans la moindre équivoque:

“Je sais ce que c'est que de devoir compter chaque sou et de devoir toujours se demander comment on va s'en sortir. A la fin, on se demande si on va pouvoir acheter à manger pour ses gosses! Nous, les parents, nous pouvons encore passer devant une vitrine de magasin et voir comme tout est beau, mais il faut que nos enfants puissent manger. Pour nous, une tartine avec de la confiture ou du choco est suffisante, à condition que nous puissions donner de la viande à nos enfants” .

“Mon fils est revenu lundi dernier en disant qu'il fallait payer 500 francs pour le lait. Le lendemain, il lui fallait 200 francs pour le sport et maintenant c'est 95 francs pour le théâtre. J'ai dit: 'Oui, ils en ont de belles à l'école, ils croient sans doute que l'argent tombe du ciel...' Il a pris peur et il m'a demandé: 'Ça ne va pas, maman?' J'ai répondu: 'Si, ça ira' car je ne veux pas qu'il puisse faire moins de choses que les autres.”

“Il nous reste, quand tout est décompté, environ 10.000 francs pour vivre.”

“Les problèmes d'argent créent des tensions en famille, les parents sont débordés de soucis et ne sont pas toujours réceptifs comme ils le voudraient pour leurs enfants. Les tensions sont fréquentes” .

Une récente enquête menée auprès d'un millier d'ayants-droit au minimex en Flandre (“Leven van de Bijstand”, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudien, 1994) a mis en lumière des données révélatrices à cet égard.

- parmi les personnes qui vivent exclusivement du minimex, 35% signalent qu'elles doivent consacrer en moyenne 40% de leur allocation au loyer;
- un ayant-droit sur quatre voit un quart de son budget absorbé par les charges locatives (chauffage, électricité);
- 16% de ces personnes consacrent en moyenne 1/4 de leurs revenus à des dépenses (fixes) de santé;
- après avoir payé la pension alimentaire, 9% des hommes interrogés ne conservent qu'1/3 du minimex pour couvrir leurs autres frais;
- pour 8% des personnes interrogées, la moitié du minimex sert à rembourser des dettes ou des emprunts;
- enfin, 5% des gens consacrent 1/4 du minimex pour payer les études de leurs enfants.

Quand on sait que le minimex s'élève à 19.703 FB pour les isolés et à 26.260 FB pour les cohabitants (situation en décembre 1994), le lecteur pourra rapidement calculer lui-même combien, une fois déduits tous les frais fixes, il reste pour... vivre (nourriture, habits, détente, culture...).

Le groupe de travail retient les propositions suivantes:

- Une **adaptation** réaliste du minimex s'impose de toute urgence. Tout le monde est cependant conscient qu'il convient de respecter le rapport avec les autres filets de sécurité sociale et avec les salaires minimaux.

A défaut, le minimex qui est conçu comme un système résiduaire, capable de répondre aux situations de grande pauvreté, se diluera progressivement. Aujourd'hui, déjà, la tension insuffisante entre le minimex et les autres prestations sociales fait que les CPAS interviennent de plus en plus pour pallier aux insuffisances des montants des allocations de la sécurité sociale. A cet égard, il convient de relever qu'en 1993, près de 53 % des minimex étaient octroyés en complément d'autres ressources.

Le groupe de travail a parlé d'une "adaptation réaliste" sans parvenir à fixer un montant précis. A cet égard, nous attirons l'attention sur une constatation qui a été faite dans deux autres groupes de travail (en l'occurrence les groupes "Endettement et saisie" et "Accès à la justice"): le législateur a stipulé que le montant des revenus disponibles après saisie devait actuellement s'élever à **32.100 F** au minimum. Il a ainsi reconnu implicitement quel était le montant qu'il considérait comme un **minimum socio-vital**. On pourrait dès lors en déduire que le niveau du minimex devrait au moins se situer dans ces parages.

- On propose de remplacer la notion de "minimum de moyens d'existence" par celle de "revenu vital" afin d'indiquer qu'il ne faut pas penser en termes de minimum lorsqu'il s'agit des plus pauvres.
- Il faut simplifier et surtout accélérer les **procédures** en général, et tout particulièrement celles relatives à la demande d'aide d'urgence. Celle-ci doit également pouvoir être accordée le week-end de façon souple et avec un minimum de formalités. Il est inadmissible que des gens qui, en dernier recours, s'adressent au CPAS pour demander de l'aide soient traités comme des fraudeurs potentiels et soient soumis à une enquête approfondie avant de recevoir la moindre aide sociale. [Les permanences d'urgence sociale développées dans certains CPAS grâce à l'aide de la Région Wallonne, constitue une piste intéressante.](#)
- Les organismes qui attribuent un **revenu de remplacement** (syndicats, mutuelles, caisses de pension...) doivent payer eux-mêmes leurs **acomptes** afin que les gens ne soient pas obligés de faire appel au CPAS pour cela.
- Il faut attribuer aux CPAS des compétences plus larges pour qu'ils puissent négocier des plans de remboursement avec certains créanciers. Ceux qui ont accordé avec énormément de légèreté un crédit à des personnes dont les revenus sont insuffisants doivent en assumer eux-mêmes la responsabilité et ne peuvent pas intervenir dans la médiation. Malgré toutes les **dettes** que quelqu'un peut avoir, il faut qu'il puisse disposer d'un **revenu de base suffisant**. Lorsque le CPAS impose une "**gestion budgétaire**" il doit garantir au client **suffisamment d'argent pour vivre**. On ne peut imposer une gestion budgétaire à quelqu'un qu'après avoir conclu un contrat en ce sens avec lui.

-> Au sujet de cette proposition: voir aussi l'annexe 2 "Quand les dettes s'accumulent..."

- Les isolés qui décident de cohabiter doivent bénéficier d'une **période de transition** afin de ne pas perdre du jour au lendemain la totalité ou une grande partie de leur allocation.

- Selon les CPAS consultés, il s'agit d'une proposition difficile à mettre en œuvre et qui, le cas échéant, nécessite également une cohérence avec le versement des allocations de chômage et de maladie-invalidité.

- Des **allocations exceptionnelles** en juin (vacances), septembre (frais de rentrée scolaire) et décembre (fêtes de fin d'année) de même que des interventions permettant de participer à des activités socio-culturelles contribueraient à réduire l'isolement social qui est le lot des plus pauvres en raison de la précarité de leurs revenus.

- Les CPAS font remarquer qu'il leur arrive déjà fréquemment d'attribuer ce type de stimulant exceptionnel (par exemple: prime scolaire, chèque vacance, prime aux défavorisés, hospitalisation, tarifs sociaux pour l'eau, le gaz et l'électricité...). Il reste le problème du caractère purement "facultatif" de cette allocation (qui est une simple faveur). Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue non plus le rapport avec les indemnités de chômage. Tous les participants au dialogue mettent également en garde contre le risque du caractère stigmatisant de ce genre d'allocations exceptionnelles.

- Compte tenu du fait que les familles pauvres considèrent d'autre part que certaines aides doivent être inconditionnelles, il serait préférable d'inclure ces allocations exceptionnelles dans le système des allocations familiales (ex: rétablir des doubles allocations familiales au moment de la rentrée scolaire... quitte à en réserver l'accès à certaines catégories d'allocataires).

- Certains plaident pour intégrer la **sécurité sociale** dans le paiement du minimex. Celui qui est contraint de repartir à zéro doit avoir l'occasion de se mettre en règle avec la sécurité sociale. Déplacer la marginalité à l'aide de différents systèmes de revenus de remplacement ne résout en effet rien au problème.

- L'**appel** contre une décision négative relative à l'octroi du minimex devrait avoir un effet **suspensif** pour que le droit à un minimum de moyens d'existence reste intact jusqu'à ce que le tribunal compétent se soit prononcé.

- Cette revendication ne fait pas l'unanimité parmi les CPAS. On est toutefois d'accord pour dire que les délais doivent être raccourcis (par exemple, un jugement après un mois).

• Pour un minimex inconditionnel ou un revenu de base garanti?

La loi du 7 août 1974 instaurant le droit à un minimum de moyens d'existence comporte une série de conditions: les demandeurs doivent prouver qu'ils se trouvent dans une situation dans laquelle ils ne disposent pas de moyens suffisants pour vivre et qu'ils sont dans l'impossibilité de se procurer ceux-ci, que ce soit par leurs propres efforts ou de toute autre manière. Ceci implique notamment que le demandeur puisse faire la preuve qu'il est disposé à travailler (sauf pour des raisons de santé ou pour d'autres motifs justifiés).

Bien que la récente étude du CBGS (voir plus haut) montre que 3% à peine des demandes de minimex sont refusées, la situation de ceux qui se retrouvent sans la moindre ressource

reste extrêmement problématique. (Il faut préciser qu'il s'agit des demandes enregistrées. En effet, certaines ne le sont même pas. Elles échappent ainsi à toute statistique et surtout elles enlèvent toute possibilité de recours à l'ayant droit). De plus, comme le soulignent beaucoup de pauvres, l'obligation de prouver qu'ils sont prêts à travailler - et qui comporte d'ailleurs un jugement moral très prononcé - est suspendue au-dessus de leur tête comme une épée de Damoclès. Dans le contexte à la fois d'un chômage généralisé et de plus en plus structurel et du degré de qualification et de scolarité extrêmement faible des plus pauvres, comment prouver que l'on est prêt à travailler? Le contrat d'insertion sociale va d'ailleurs encore un pas plus loin en sanctionnant purement et simplement d'une suspension ceux qui ne respectent pas les conditions imposées.

C'est pourquoi le groupe de travail plaide de façon unanime pour que le minimex soit un droit **inconditionnel** basé sur une enquête socio-administrative minimale.

Il faut que tous ceux qui vivent objectivement dans une situation de détresse disposent de revenus minimaux de subsistance. Pour éviter l'exclusion, ce droit ne peut être lié à aucune condition. Seule l'aide complémentaire pourrait faire l'objet de conditions réalistes.

Un certain nombre de responsables de CPAS qui n'ont pas participé au dialogue ont du mal à accepter l'idée d'un droit sans conditions. Chacun a des droits mais aussi des devoirs, disent-ils. Il y a évidemment le principe de solidarité mais celui-ci suppose que chacun assume du mieux qu'il peut sa responsabilité sociale. Ces responsables de CPAS estiment qu'un minimex inconditionnel ne fera que renforcer la dépendance, ce qui va certainement à l'encontre de l'idée d'égalité et de partenariat. **On peut, d'autre part, craindre qu'une inconditionnalité des minimex ne conduise à une dilution d'un système d'aide qui doit être réservé à ceux qui en ont réellement besoin.**

Les organisations qui donnent la parole aux plus pauvres et qui n'ont pas participé directement au dialogue émettent également des objections:

Le terme inconditionnel doit être entendu dans le sens de garanti. En effet, il n'est pas question ici de l'allocation universelle mais du minimex et de l'aide sociale, incontestablement liés à des conditions de revenus, d'âge. Comme les CPAS, certaines organisations représentatives du Quart Monde sont réticentes à utiliser le terme inconditionnel.

En effet, il peut laisser entendre que les personnes pauvres revendiquent des droits sans vouloir assumer leurs responsabilités, ce qui est contraire à tout ce qu'elles expriment. Le terme "devoirs" ajouté par les CPAS est révélateur de ce soupçon de paresse qui pèse sur les citoyens les plus pauvres. Les associations partenaires au rapport demandent de le remplacer par "responsabilités". Le respect des droits est nécessaire pour assumer ses responsabilités. Les deux sont simultanés : on ne peut exiger le second si le premier n'est pas acquis, on ne peut faire du second une condition du premier.

"Le terme "inconditionnel" doit être remplacé par 'non lié à des conditions irréalisables compte-tenu de l'histoire de l'ayant-droit et du contexte actuel. Au lieu de parler d'une 'enquête socio-administrative minimale', parlons d'une enquête respectueuse du droit à la vie privée. C'est un concept plus opérationnel que minimal : il est susceptible de recours puisque c'est un droit".

• **L'aide complémentaire: une faveur indispensable pour vivre ou un droit?**

Les faits sont clairs: le minimex est insuffisant pour pouvoir participer à la vie de la société comme citoyen à part entière. La demande en faveur d'une aide complémentaire se

manifeste non seulement dans les témoignages mais elle a aussi été formulée dans le groupe de dialogue, où on a montré que c'était la seule façon de parvenir plus ou moins à s'en sortir avec le minimum de moyens d'existence. L'enquête du CBGS dont nous avons parlé plus haut révèle que près de trois ayants-droit au minimex sur dix (27%) bénéficient en plus d'une aide complémentaire.

Une enquête (Luyten, "OCMW en armenzorg. Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand", 1992) a montré que la définition des critères d'aide n'a guère tenu compte des besoins des citoyens et de ce qu'il faut à quelqu'un pour vivre dans des conditions décentes. On se base plutôt sur le budget du CPAS lui-même, sur les pratiques d'autres CPAS ou encore on fixe des montants arbitraires (chiffres ronds). Comme on établit des critères de plus en plus subjectifs (l'intéressé est-il réellement incapable de travailler? mérite-t-il vraiment une aide complémentaire?), Luyten n'hésite pas à dire que les critères d'aide ont une fonction d'exclusion et servent de filtre dans l'attribution de l'aide sociale en délimitant des frontières : l'un ne l'obtient pas, l'autre l'obtient peut-être. En fait, la fonction de ces critères est surtout ... d'empêcher les gens de bénéficier d'une aide complémentaire.

"Ils réfléchissent beaucoup plus souvent dans le sens de 'qu'est-ce que ça nous coûte?' que 'quel est réellement le problème?'. On dirait chaque fois qu'ils doivent payer l'aide de leur propre poche".

Ce que les citoyens les plus pauvres ont le plus de mal à accepter, ce sont les différences locales dans l'attribution de l'aide complémentaire.

"Le CPAS de X accorde une allocation de chauffage pour 6 mois alors que le CPAS de Y la refuse. Comment est-il possible que dans un CPAS tout le monde ait le droit de se chauffer alors que dans un autre ce soit considéré comme une simple faveur?"

Les CPAS devraient être plus clairs quant à l'octroi de l'aide complémentaire. Le groupe de travail est parti du principe que celle-ci devait être attribuée sur la base de critères intangibles. Les CPAS qui ont participé au dialogue et au Rapport défendent un point de vue en partie semblable mais tout en émettant certaines remarques de prudence.

D'une part, on plaide pour l'introduction de critères clairs afin de pallier le manque d'uniformité et l'arbitraire qui sévissent aujourd'hui. Mais une uniformisation du système des aides complémentaires comporte également un risque. Dans le régime actuel, le travailleur social dispose en effet d'une grande liberté de manœuvre. Mais qu'est-ce que cela signifie au juste? Cette marge de manœuvre n'est-elle possible que lorsqu'il n'y a pas de règle? Ou bien est-ce précisément le contraire: si le droit est uniformisé, les règles ne doivent pas nécessairement être plus rigides? La question essentielle n'est-elle donc pas que la liberté de manœuvre contribue à stimuler l'ayant droit en lui donnant des chances nouvelles?

- S'il y a une proposition d'uniformisation, elle doit en tout cas se faire selon les critères les plus favorables à l'ayant droit.

Avec des règles plus rigides, il est souvent plus difficile de réagir avec souplesse à des besoins particuliers. La loi organique de 1976 oblige le CPAS à apprécier dans chaque cas dans quelle mesure et de quelle manière l'aide doit être accordée pour permettre au demandeur de mener une vie conforme à la dignité, par opposition au minimex qui répond à

des critères généraux d'attribution. Par ailleurs, on demande aussi de ne pas perdre de vue certaines différences régionales réelles (surtout au niveau du problème du logement) et de permettre l'individualisation que nécessite un suivi sur mesure:

“Commençons par utiliser comme il faut et de façon réaliste les possibilités de la législation actuelle. Si nécessaire, nous pouvons par exemple invoquer des ‘raisons d’équité’ pour procurer à quelqu’un l’aide dont il a besoin.”

C’est surtout la pression exercée par le niveau élevé des loyers qui fait que le minimex est insuffisant. Dans le droit fil des propositions faites au Chapitre 3, ces CPAS proposent eux aussi une allocation loyer au niveau fédéral ainsi que la fiscalisation des revenus locatifs.

- Plusieurs propositions ont été avancées:
 - ne pas seulement tenir compte des revenus mais aussi des dépenses;
 - répartir équitablement les charges financières sur les différents CPAS;
 - faire des synthèses périodiques de jugements intervenus sur des questions fréquentes et dont le législateur pourrait s’inspirer pour faire des propositions de loi.

• Vers une conception positive de l’aide complémentaire?

Au fur et à mesure du déroulement du dialogue, de plus en plus de voix se sont fait entendre pour donner un contenu plus positif à la notion d’"aide complémentaire". Du côté des CPAS surtout, on a lié l’idée d’un minimex inconditionnel à celle d’une aide financière complémentaire destinée à servir d’incitant positif et réaliste.

- Avec cette aide supplémentaire, les gens pourraient élaborer un “projet individuel” qu’ils auraient eux-mêmes choisi, comme par exemple acheter du matériel pour retaper une maison, suivre un cours, donner à leurs enfants l’occasion de participer à des activités extra-scolaires, participer eux-mêmes à certaines activités culturelles... Les institutions privées de lutte contre la pauvreté pourraient soutenir de tels projets et assurer un accompagnement individualisé.

Même sans formule de contrat, il reste la question de savoir dans quelle mesure il faut “activer” les demandeurs d’aide en leur attribuant l’aide sociale nécessaire. Les pauvres et leurs représentants qui ont participé au dialogue se sont montrés plutôt sceptiques. Ils continuent à voir un signe de méfiance dans cette “aide sociale active et conditionnelle”:

“L’idée des efforts réalistes à stimuler risque, comme elle est formulée dans ce texte, de faire penser que les citoyens pauvres préfèrent, à revenu égal, ne pas travailler que travailler. C’est une vue très réductrice des personnes qui nous disent sans cesse qu’elles préféreraient de loin travailler que chômer, et chômer que dépendre du CPAS, même si les rentrées financières sont pratiquement les mêmes. Il faut faire très attention à ce soupçon qui pèse en permanence sur les pauvres. Paresse, incapacité de gérer un budget,... De plus, cette manière de présenter les choses repose une fois de plus sur l’idée que la volonté individuelle suffit pour s’en sortir.”

Si on lie l’aide à des conditions individuelles à remplir, il faut effectivement veiller à ce que les efforts demandés puissent également produire des résultats: y a-t-il par exemple des emplois adaptés? En d’autres termes, il ne faut pas perdre de vue les carences sociales à ce moment-là.

C'est pourquoi, cela fait expressément partie de la responsabilité "locale" du CPAS de tenir compte de ces carences sociales dans l'élaboration de sa politique d'aide. Le service social doit signaler ces carences et les responsables politiques qui siègent au Conseil doivent y remédier dans la mesure du possible.

Autrement dit, la définition du cheminement individuel pour sortir de la pauvreté implique la corresponsabilité du CPAS pour mettre en œuvre une véritable politique sociale aux différents échelons politiques.

Du côté des intervenants sociaux, on comprend le refus fondamental de toute condition supplémentaire qui serait imposée. On approuve aussi l'idée que le droit au minimex et à l'intervention du CPAS doit rester un droit.

D'autre part, certains défendent aussi "l'individualisation" de l'aide et le principe d'une aide sociale sur mesure pour sortir progressivement les gens de l'impasse. Une aide sociale ciblée peut les aider à trouver leur propre voie vers l'intégration: vers un emploi, un logement, un cercle d'amis... Ce qui est en jeu pour eux, c'est l'objectif du législateur: donner aux gens l'occasion de prendre eux-mêmes leur bien-être en charge.

"Le fait que les aides sociales soient attribuées localement par le CPAS permet précisément une individualisation. Si on instaurait un régime d'aide entièrement inconditionnelle, il vaudrait mieux la centraliser dans le cadre de la sécurité sociale au sens large. En effet, cela revient à réduire l'aide du CPAS à une simple fonction de guichet".

"Si cette aide conditionnelle s'intègre dans un travail personnalisé, on peut établir un plan d'accompagnement avec le demandeur d'aide. Quelles compétences faut-il améliorer? Quelles relations faut-il établir? Quels accords faut-il prendre?..."

D'un côté, il y a donc un plaidoyer pour une interprétation subjective et individualisée des droits du demandeur en fonction de son cas personnel. D'un autre côté en revanche, on craint l'arbitraire - voir par exemple les critères d'aide - que cela entraîne dans la mesure où l'aide sociale devient alors largement tributaire de la conception qu'on s'en fait au niveau local. Et toute la question est de savoir si on peut être rassuré sur ce plan-là dans le contexte que nous avons esquissé plus haut: manque de personnel, motivation des travailleurs sociaux, influence des membres du Conseil, normes impitoyables...

• Effets pervers: d'une sécurité d'existence à l'insécurité d'existence

Nous avons déjà mis en garde contre le fait que plus d'un CPAS se sert des critères d'aide pour déterminer qui peut et ne peut pas bénéficier d'une aide complémentaire, ce qui met automatiquement en route un mécanisme d'exclusion.

Mais le système du minimex recèle aussi un danger bien plus fondamental encore.

Sans doute reconnaît-on à ceux qui sont dépourvus de ressources ou en précarité le droit à un minimum de moyens d'existence mais c'est à défaut de leur reconnaître un droit au travail, à une activité socialement valorisée, à un rôle social dont la contrepartie est l'acquisition d'un revenu autonome, la reconnaissance d'une identité sociale et culturelle, l'affirmation d'une citoyenneté à part entière.

En fin de compte, l'actuelle "garantie d'existence" résout de moins en moins le problème de la pauvreté faute d'apporter une réponse positive à la signification sociale qu'elle a aujourd'hui. Elle n'est que le "salaire de la marginalité et de l'exclusion". Un salaire qui modifie, certes, l'échelle des privations mais ne transforme d'aucune sorte le rapport social constitutif de la situation d' "exclu". Au contraire, il consolide celle-ci en en faisant une des conditions sociales d'existence, soumise aux aléas d'une légitimité sur laquelle les pauvres n'ont, eux-mêmes, que peu de prise.

Peut-on encore accepter cette "pauvreté et exclusion garantie"? Ne faut-il pas, au contraire, considérer que si "chaque citoyen doit avoir droit à un niveau de consommation normal, chacun doit aussi avoir la possibilité (le droit et le devoir) de fournir à la société l'équivalent en travail de ce qu'il consomme; l'enjeu essentiel n'est-il pas, à présent, de rechercher à transformer le "salaire d'exclusion" en rétribution d'une participation et d'une insertion sociales, en crédit à l'accroissement des capacités, aptitudes, utilités et créativité personnelles et sociales?

Étienne Jacques, Premier conseiller au CPAS de Charleroi, dans "Pauvreté et précarité", partie III, Fondation Roi Baudouin, 1987.

C'est un débat fondamental qui mobilise les pauvres et leurs organisations représentatives car il touche à la question de la citoyenneté, qui est au cœur de l'exclusion:

"La lutte contre la pauvreté se transforme en lutte contre les pauvres. (...) On retrouve dans les législations concernant le minimex l'introduction de critères qui permettent une plus grande sélectivité des aides. De plus, les risques d'exclusion du droit au minimex augmentent. Cette 'lutte contre les pauvres' se traduit précisément par tous ces moyens qui portent atteinte à la sécurité d'existence des plus faibles... Nous pourrions effectuer le même type de lecture dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, du droit à la famille..."

(Lutte Solidarité travail)

D'autres témoignages vont dans le même sens: on soupçonne les victimes de la pauvreté de vouloir s'installer dans leur situation d'ayants-droit au minimex alors que leur plus grand désir est précisément de mener une existence autonome et de subvenir à leurs propres besoins:

"Gagner un salaire, c'est avoir des droits, de la liberté, on ne dépend pas d'un organisme. Même le chômage, c'est mieux que le minimex, on l'a gagné par son travail..."

La dépendance par rapport au minimex a de lourdes répercussions dans pratiquement tous les domaines de l'existence: travail, famille, santé, logement, culture... On ne soulignera jamais assez que les pauvres veulent sortir de cette impasse complète et que la perspective de devoir dépendre toute leur vie du minimex - faute d'alternative - est la dernière de leurs aspirations.

Une société qui pense que le droit au minimex garantit la sécurité de l'existence et qui s'imagine ainsi avoir trouvé une réponse définitive au problème de l'exclusion fait entièrement fausse route.

- Si le minimex n'est effectivement pas une réponse à l'exclusion sociale, on plaide instamment pour l'instauration d'un organe fédéral de concertation sur cette question.

4/ Comblent le fossé: de nouvelles façons de concevoir l'aide

“L'aide, c'est plus que l'argent, tout comme la pauvreté aussi est plus que l'argent”.

Deux ans après le droit au minimum des moyens d'existence, la Loi Organique du 8 juillet 1976 relative aux Centres Publics d'Aide Sociale a également instauré le droit à l'aide sociale. Elle reconnaissait ainsi que derrière le besoin matériel des gens qui viennent demander une “aide sociale se cache tout un processus d'exclusion. Pour briser ce cercle vicieux, il est indispensable d'assurer une aide ou un accompagnement convenables.

Nous avons déjà souligné dans l'introduction combien il est difficile de faire appliquer ce droit d'un côté comme de l'autre, à la fois par les ayants-droit et par les intervenants sociaux. En raison même de leur pauvreté, les premiers se montrent extrêmement dépendants, peu sûrs d'eux, méfiants, craintifs et humiliés; en face d'eux, il y a le camp des professionnels de l'aide sociale qui, en fonction de leurs critères et de leur position, de leurs possibilités mais aussi de leurs limites, tentent de faire sortir les gens de cette dépendance et de cette misère.

“Chez les plus pauvres, toutes les méthodes traditionnelles d'aide et d'encadrement sont inutiles parce qu'elles ont été conçues pour et avec des gens supposés faire preuve d'un minimum d'autonomie, de force et de participation. L'aide classique, même si elle se présente parfois sous des dehors un peu plus modernes, est adaptée à des gens fondamentalement différents”.

Douze ans après la publication du livre de Karel Staes (“Mensen in de stilte”, 1982), cette affirmation a-t-elle gardé la même actualité?

Tout l'univers affectif et toute l'expérience de vie des victimes de la pauvreté et de l'exclusion sont en effet à des années-lumière de ce que vit le travailleur social classique. Chacun se fait une image négative de l'autre, la méfiance mutuelle est grande et les résultats concrets sont souvent nuls. Les travailleurs sociaux ont dès lors tendance à éprouver un sentiment d'impuissance et à vouloir baisser les bras. Chez ceux qui dépendent de l'aide sociale, ce sont souvent l'insécurité et la peur qui prédominent.

Aussi cette partie du chapitre vise-t-elle à explorer un autre type d'approche, basée sur la reconnaissance, le respect et une forme de solidarité et de partenariat car il est indéniable que tout ce domaine est en pleine mutation. Avant de présenter brièvement ces témoignages de pratiques positives, voici dans les grandes lignes les pistes de réflexion que le groupe de dialogue a suivies dans ce contexte.

• **Le nœud du problème: pouvoir mener une existence digne**

Article 1: Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

La discussion au sein du groupe de travail s'est nourrie d'une série de principes fondamentaux. Elle est partie de l'idée que cet article 1er de la loi de 1976 constitue en fait la clé de la solution à beaucoup de problèmes. Toute la difficulté consiste à faire réellement valoir en pratique ce droit **inconditionnel**. Trop rares sont ceux qui vont en appel contre des décisions du CPAS (par exemple en ce qui concerne l'octroi ou non d'une aide complémentaire) sur la base de cet article.

Bien qu'il s'agisse d'un principe puissant - et encore renforcé récemment par la nouvelle Constitution, dont l'article 23 confirme le droit à une vie conforme à la dignité humaine - plusieurs participants au dialogue estiment qu'il n'est pas si facile que cela de donner un contenu concret aux concepts de "dignité humaine" et d'"aide sociale".

Il faut poser comme principe de départ qu'en fait les citoyens pauvres sont les commanditaires d'un CPAS. Celui-ci doit dès lors avoir pour éthique fondamentale de les aider, de leur ouvrir des possibilités, de les comprendre... En aucun cas, l'accent ne peut être mis sur le contrôle des personnes.

Le groupe de travail a ainsi posé plusieurs jalons vers le changement tout en plaçant tout au long du parcours les observations critiques nécessaires.

• Première étape: être ouvert au changement et à des démarches novatrices

- Il convient d'encourager et de développer toutes les initiatives qui visent à combler le **fossé de communication** entre les plus pauvres et les services d'aide. Ceci implique que les CPAS surtout (mais aussi bien entendu d'autres services sociaux) cherchent à mieux connaître la situation de vie et les antécédents des pauvres et s'efforcent de proposer des formules **d'aide et d'encadrement à la mesure du demandeur**. Il est indispensable de **réduire tout ce qui peut entraver l'accès aux services d'aide**. Il faut développer l'idée d'un **plan d'aide contractuel** établi d'égal à égal et basé sur les principes d'un partenariat volontaire (attention: ce n'est pas la même chose qu'un contrat d'insertion imposé).

- Nous soutenons entièrement ces idées, disent les CPAS, mais nous sommes souvent dans l'impossibilité de les mettre en pratique par manque de moyens. *A cet égard, le CPAS est dans une impasse*. Le fossé peut provenir du fait que l'aide proposée par le travailleur social n'est pas toujours celle qu'attend le demandeur. Le travail sur mesure exige davantage de personnel et les pouvoirs publics doivent donc apporter leur contribution. Un CPAS fait remarquer que ce qui rebute le plus les pauvres, c'est l'anarchie et le morcellement des différents services qui marchent souvent sur les plates-bandes l'un de l'autre. Un participant se montre critique vis-à-vis du plan contractuel tandis qu'un autre le voit comme un moyen de créer de nouvelles possibilités. C'est un aspect sur lequel nous reviendrons plus en détail en analysant le projet De Cirkel ainsi qu'au point 5.

“Les travailleurs sociaux doivent très souvent évaluer l'aide qu'ils fournissent. Prenons cet exemple: on s'est mis d'accord sur une série d'engagements avec le client, mais il s'avère plus tard que celui-ci ne les respecte pas. La question qui se pose alors est de savoir pourquoi. Ne suis-je pas allé trop vite en besogne dans ma fonction de travailleur social? Au lieu de se dire: ‘Pourquoi ce client ne respecte-t-il pas nos accords?’, je dois me demander: ‘Pourquoi cette personne n'a-t-elle pas osé dire non? Pourquoi ne peut-elle pas formuler ses objections? Pourquoi ne peut-elle pas parler des difficultés éventuelles qu'elle éprouve?’. Le travailleur social devrait se demander pourquoi il pousse un soupir dès qu'il ou elle entend que tel ou tel client se trouve dans la salle d'attente.” (Un travailleur social).

- **Une discrimination positive en faveur des plus pauvres:** il faut tenir compte du fait que le travail avec les plus pauvres demande qu'on y consacre du **temps supplémentaire**, qu'avec le personnel dont disposent aujourd'hui les CPAS et le nombre de dossiers à traiter il est impossible d'assurer un accompagnement intensif, donc qu'il faudra engager **d'avantage de travailleurs sociaux**.

- Les intervenants sociaux adhèrent à cette idée de discrimination positive mais la jugent actuellement irréalisable en raison du trop grand nombre de dossiers à traiter. Ils plaident donc pour disposer de plus de temps, pour qu'il y ait plus de travailleurs sociaux et un moins grand nombre de dossiers à traiter. Ce nombre devrait d'ailleurs faire l'objet de normes. Cette idée de normes ne fait toutefois pas l'unanimité dans le CPAS. Certains craignent en effet qu'en recherchant un moyen terme les travailleurs sociaux des CPAS qui ont moins de dossiers soient aspirés vers des normes supérieures. Le type de tâches confiées aux services sociaux peut également varier fortement d'un CPAS à l'autre. Il faut aussi davantage de vision, de formation continue et de supervision. Il n'y a pas que la quantité qui compte, la qualité elle aussi est importante. Enfin, il faut veiller à ce que l'encadrement puisse avoir un dialogue professionnel et soit consulté lors des décisions. Ceci suppose donc aussi une intervention du pouvoir politique.

- D'une façon générale, il faut essayer que l'aide soit dispensée dans un **climat positif**: reconnaissance et acceptation du demandeur d'aide, établissement d'une relation de confiance, qualité de l'accueil (par exemple, la salle d'attente est un lieu où les gens doivent se sentir à l'aise), garantie pour le respect de la vie privée, visites à domicile suffisamment fréquentes si le demandeur le souhaite), etc. Les fonctions d'accueil et de réception au guichet sont des instruments extrêmement importants pour les premiers contacts.

- Si on veut gagner la confiance du client, il faut revoir la façon de faire rapport. Les rapports doivent surtout mentionner les démarches positives entreprises par les gens. Ils doivent être rédigés dans un style qui permet aux intéressés eux-mêmes de les lire et de les approuver. En fait, ces rapports personnels doivent être une sorte de document de travail que l'intervenant et le demandeur rédigent en commun et qui leur sert de "charte" ou de plan d'action. (*point de vue du Mouvement ATD Quart-Monde*).

- Le cercle vicieux de l'exclusion et de la pauvreté ne pourra être brisé que par une **approche intégrée**. Ceci implique un développement de réseaux (de services et d'organisations) beaucoup plus grand que ce n'est le cas aujourd'hui.

- On plaide aussi pour une collaboration structurelle beaucoup plus large et plus étroite entre les CPAS et les autres acteurs dans le secteur social. Les initiatives basées sur une aide sociale sur mesure, comme la concertation "**Permanent armoede overleg**" (PAO) en Flandre, doivent être développées et encouragées partout.

- Ce sont les principes de l'aide sociale sur mesure, disent les intervenants. Mais lorsqu'ils sont appliqués de manière cohérente, il s'agit de "projets" et en général d'expériences de nature temporaire (voir plus loin le projet du CPAS de Genk). On perçoit l'importance du développement des réseaux dans le cadre des principes de l'aide sociale sur mesure. Les différents services doivent apprendre à mieux se connaître et le passage de l'un à l'autre devrait se faire avec plus de souplesse. Le CPAS doit rester d'un accès facile et doit parfois changer son image. Les projets exercent une influence positive à ce point de vue. On déplore leur caractère temporaire, qui est jugé inacceptable.

- Dans le prolongement de ceci, il convient également de mettre davantage l'accent sur une **approche structurelle de la pauvreté et de l'exclusion**. Des méthodes telles que le **travail collectif et l'animation socio-culturelle** peuvent jouer un rôle important à cet égard (dynamisation d'un quartier, rétablissement du tissu social...). (*Voir à ce propos le chapitre culture, qui explique les conditions de réussite de telles actions*).

- Le besoin d'une approche structurelle se retrouve tout au long de ce rapport de mobilisation. C'est surtout le problème du logement et du manque d'emplois que soulignent les travailleurs du CPAS. Un responsable de CPAS estime qu'il faut aider les pauvres eux-mêmes à se constituer en collectifs et il pense pour cela à un employé du quart monde ou même à un conseil du quart monde. En effet, il faut que ce soit un groupe qui connaisse véritablement les besoins et l'univers des plus pauvres, p. ex. lors des concertations en matière de logement.

- Il convient aussi de tendre vers une harmonisation de toutes les formes d'aides afin que les familles pauvres puissent s'adresser à une seule **personne de confiance** et ne soient pas déroutées par des travailleurs sociaux chaque fois différents appartenant eux-mêmes à des services différents (cf. rôle d'une concertation permanente sur la pauvreté). Il faut aussi garantir la liberté de choix du demandeur.

- Les CPAS appuient l'idée de désigner une seule personne de confiance. Quant à la liberté de choix, c'est un point plus délicat. Il se peut par exemple qu'un demandeur ait comme stratégie de s'adresser à différents intervenants afin d'éviter un problème fondamental. C'est d'ailleurs quelque chose que le travailleur social ressent lui aussi comme humiliant: si une relation ne marche pas, la médiation ou l'intervention d'un responsable peut résoudre ce problème (par exemple en désignant un autre intervenant).

- Les travailleurs sociaux des CPAS ont un besoin permanent de **formation continue** mais la masse de travail qu'ils ont ne leur donne pas l'occasion de le faire. Cette formation/supervision doit porter sur une méthodologie adaptée au travail avec les plus pauvres. [Il conviendrait également de réfléchir à la possibilité de prévoir des périodes de formations obligatoires pour les travailleurs sociaux qui commencent à travailler en CPAS.](#)

- Entièrement d'accord, disent les intervenants sociaux. Les instances de direction doivent se montrer prêtes à investir dans ces formations. Sans leur accord et leur soutien, c'est tout bonnement impossible à faire.

- Les **conseillers** d'un CPAS et les autres **décideurs** doivent prendre le temps de connaître le monde, l'histoire et les demandes des personnes pauvres. Ils doivent se **former** sur les mécanismes d'exclusion que la société génère.

- Il faut développer et encourager les méthodes visant à atteindre les exclus et les pauvres **qu'on ne parvient pas à toucher** aujourd'hui. Un exemple concret est celui du "Buurtcentrum De Muide" à Gand (voir plus bas) qui touche les plus pauvres grâce à des réunions de quartier et à d'autres techniques permettant d'identifier les besoins et allant même jusqu'à entreprendre une démarche active vis-à-vis de ce public.

- C'est un aspect qui traverse tout ce rapport comme un fil rouge. Les CPAS reconnaissent que souvent ils constituent eux-mêmes un obstacle. Il y a tout d'abord les gens qui ne connaissent même pas le CPAS. D'autres n'osent pas faire le pas par crainte de se faire étiqueter.

- **Qu'en est-il de l'action actuelle des CPAS? Peut-on la changer ou l'améliorer?**

Il est clair aussi que les nouvelles formes d'action ne doivent pas nécessairement être envisagées en dehors du fonctionnement actuel des CPAS: certains changements internes pourraient déjà s'avérer très salutaires. Le groupe de travail fait les suggestions suivantes:

- Il y a un besoin urgent d'une **information** claire et adaptée aux besoins des utilisateurs à propos de l'action globale des CPAS ainsi que des droits et des services dans d'autres domaines. Chacun des ceux-ci devrait éditer une brochure aisément compréhensible contenant des informations pratiques (une sorte de "**mode d'emploi**"), une description claire des possibilités et des limites du CPAS ainsi que des droits et devoirs du demandeur (notamment des brochures sur les allocations familiales, les bourses d'études, le chômage, l'assurance maladie, la prime de naissance, l'allocation loyer, la législation sur les loyers etc., le tout dans un langage très simple, avec des illustrations ou des bandes dessinées...).

- Cela risque de poser un problème, estiment plusieurs CPAS. On peut par exemple afficher dans chaque salle d'attente comment faire exercer ses droits ou encore donner des informations dans le bulletin communal du CPAS. Une brochure peut certainement s'avérer utile mais ce n'est pas suffisant. Tous les pauvres n'ont pas une culture livresque: il y a aussi des gens qui ne savent pas lire. La formulation est importante mais ce qui est déterminant, c'est la façon dont la personne est accueillie et l'accessibilité des services. Il faut sans doute faire un choix entre la facilité de compréhension pour l'utilisateur d'une part et l'exhaustivité de l'autre.

Quelqu'un se prononce en faveur d'une seule brochure générale pour tous les CPAS. Il y a des exemples à suivre aux Pays-Bas (p. ex. 'Het vragenboek. Alles over bijstand', 1992).

- S'il y a des **plaintes** concernant le traitement d'un dossier, il faudrait pouvoir les transmettre à une instance indépendante et dotée d'une autorité suffisante. On pourrait s'inspirer de l'idée d'une "association de consommateurs" ou d'un **service ombudsman au sein de l'administration**. Cela ne doit toutefois pas porter atteinte à la compétence actuelle du tribunal du travail.

- Nous devons également apprendre aux pauvres à réagir contre les injustices dont ils sont victimes et à former des recours, soulignent bon nombre de CPAS. On fait également remarquer les différences entre les villes et les communes rurales (dans une petite localité, le travailleur social est un fait un ombudsman). Mais les travailleurs sociaux eux aussi peuvent avoir des plaintes à formuler (p. ex. si des membres du Conseil violent le secret professionnel).

- Il faut s'attacher à réaliser une **description précise des droits et des devoirs du CPAS**. Il faut empêcher une application différente du droit selon la bonne ou la mauvaise volonté du CPAS. Les CPAS qui s'efforcent de mener une action exemplaire devraient notamment bénéficier d'incitants positifs de la part des pouvoirs publics par le biais du **Fonds spécial de l'aide sociale** tandis qu'à l'inverse ceux qui mènent une action négative devraient être sanctionnés.

- L'aide du CPAS aurait moins pour effet d'**étiqueter** les citoyens pauvres si ceux-ci pouvaient s'adresser à des maisons de quartier assurant non seulement le paiement du minimex et d'autres aides financières mais aussi une série d'autres services à la population.

- Tous les CPAS ne sont pas favorables à une décentralisation de l'aide. Il y a parfois moins de respect de la vie privée dans certains centres locaux et la qualité des services n'est pas toujours garantie. L'idéal serait d'intégrer l'action du CPAS dans un éventail de services plus diversifiés.

- Certaines organisations qui donnent la parole aux pauvres plaident pour une **dépolitisation** du Conseil du CPAS.

- D'autres ne demandent pas la dépolitisation : les CPAS gèrent l'argent du public, le contrôle politique s'impose. Diverses formules sont possibles. L'actuel système d'élection au second degré n'est pas satisfaisant ; ce sont trop souvent les laissés pour compte des élections communales qui obtiennent ces places sans qu'ils aient forcément un intérêt particulier pour la pauvreté.

- **D'autres formules devraient être réfléchies :**

- l'élection directe, qui obligerait les candidats à présenter un programme relatif aux CPAS ;

- **composition mixte du conseil du CPAS:** les membres seraient en partie des personnes démocratiquement élues et en partie des personnes ayant une connaissance des problèmes de la pauvreté.

- Il convient également de renforcer **la position du travailleur social:** il est inadmissible qu'au point de vue déontologique il dépende directement du Conseil.

- **Les personnes qui ont introduit une demande de minimex ou d'aide sociale devraient pouvoir participer aux délibérations du Conseil.**

- Ce point a donné lieu à un vif débat dont il ressort essentiellement que l'actuel système électoral au suffrage indirect n'est pas mauvais mais peut être affiné. Les membres du Conseil sont démocratiquement élus et sont l'expression de la volonté populaire. Ils peuvent apporter des nuances vis-à-vis du travail des professionnels. Il est nécessaire que l'argent de la communauté fasse l'objet d'un contrôle démocratique. On estime que les ingérences politiques se produisent davantage dans les petites localités que dans les grandes villes. De toute façon, on ne résout pas ce problème avec un conseil d'experts ou de spécialistes et l'idée d'un conseil purement technocratique est rejetée. Dans une série de CPAS, on travaille avec des comités consultatifs, dont l'avis est presque toujours suivi par le CPAS. D'après un participant, ce système constitue d'ailleurs aussi une sécurité pour le travailleur social puisque les décisions financières et matérielles sont prises par une personne neutre tandis qu'il conserve sa liberté au niveau de la stratégie d'assistance.

- Il faut en tout cas veiller à ce que, lorsque le conseil du CPAS vote une demande d'aide, il n'impose pas de conditions supplémentaires au demandeur, contre la volonté du travailleur social lui-même, soulignent les associations qui donnent la parole aux plus pauvres.

- Le système peut d'ailleurs être affiné. On plaide notamment pour une formation de base destinée aux conseillers du CPAS avant leur entrée en fonction. On pourrait améliorer le contact entre la direction du CPAS et les travailleurs sociaux, qui pourraient présenter des dossiers. Par ailleurs, les candidats conseillers ne devraient pas être choisis en fonction de leur résultat électoral mais bien de leur compétence, de leur intérêt et de leur motivation.

Dans les grandes villes, on peut envisager de faire appel à un minimum de spécialistes. Certains estiment qu'un Conseil qui fonctionne bien est un atout capital. D'autres approuvent cependant l'idée d'une dépolitisation et souhaiteraient notamment que les décisions soient confiées à un fonctionnaire spécialisé ou à une équipe pluridisciplinaire.

- Du côté des organisations où les pauvres prennent la parole, on juge qu'en tout cas les dossiers individuels devraient être dépolitisés. La dépolitisation des dossiers individuels concerne la pratique du recours à une personnalité politique pour faire avancer le dossier. Le contrôle politique par le Conseil n'est pas ici mis en cause ; chaque dossier concerne le budget public et à ce titre il est légitime qu'il y ait un contrôle politique. La proposition de permettre à certains "experts de vécu" de siéger au Conseil est également soutenue par certains CPAS, qui estiment que leur présence ouvrirait de nouveaux horizons pour beaucoup de conseillers.

“Reste cette question essentielle: que faire si une majorité des groupes politiques refuse de faire preuve de solidarité? N’est-ce pas de cela que dépend une politique sociale et solidaire vis-à-vis des plus pauvres?” (un responsable de CPAS)

Il faut bien prendre conscience, dit-on encore, que chaque Conseil du CPAS assume une **responsabilité décisive en matière de solidarité** avec les plus pauvres dans notre société.

- Celui qui fait appel au CPAS doit pouvoir **prendre connaissance de son dossier** et être en mesure de le défendre devant le Conseil (avec **assistance juridique** gratuite).

- Certains CPAS affirment que c’est déjà ce qui se passe tandis que d’autres émettent des réserves sur un droit de regard complet du dossier: le “client” peut certes prendre connaissance des faits mais pas de la stratégie d’assistance. “Qu’advient-il des déclarations faites par des tiers et cela ne risque-t-il pas de perturber la relation avec le travailleur social?” A propos de l’assistance juridique gratuite, on fait remarquer qu’il faut apprendre aux pauvres à se défendre, un appel que nous avons également entendu dans d’autres groupes de travail.

- Enfin, il faut s’atteler de toute urgence à résoudre définitivement le problème de la **compétence** du CPAS. Sur le modèle de la loi Onkelinx, qui régit le problème des sans abri, on pourrait obliger le CPAS du lieu où la demande d’aide est posée à fournir une aide en cas de détresse. Un système étanche de recensement et de coordination (consultation d’une banque centrale de données) permettrait d’éviter les abus (demandes d’aide adressées au départ de plusieurs domiciles, fictifs ou non).
- Le problème du domicile, qui est examiné en détail dans le Chapitre 3, consacré aux formes marginales de logement, suscite de nombreuses réactions de la part des CPAS. On invoque trop souvent et depuis trop longtemps cet argument pour renvoyer le demandeur d’un service à l’autre. La loi est floue à ce sujet et doit être adaptée. Il est certain que la loi Onkelinx n’a pas simplifié les choses. Les CPAS plus “compréhensifs” deviennent des pôles d’attraction. On propose dès lors d’obliger les CPAS à fournir une aide sociale. C’est au CPAS et non pas au demandeur d’intenter une action contre un autre CPAS.

Exemples de pratiques positives

- **Approche à partir des plus pauvres**

Centrum Kauwenberg : faire soi-même la démarche vers le service d’aide et en faciliter l’accès

C’est en 1986 que Kauwenberg a lancé un projet de formation socio-culturelle intitulé “Fonctionnement et accessibilité des services”. Il est parti d’une constatation commune: beaucoup de familles pauvres ont à faire à des services et à des institutions (“dont la liste est très diversifiée mais vraiment impressionnante”). Le CPAS vient en tête mais il y a aussi les mutuelles, les hôpitaux, les centres d’accueil, les centres de santé mentale, les PMS, les centres de travail social, le Forem, les Comités de Protection de la Jeunesse, les tribunaux de la jeunesse, les services de logement et bien d’autres encore.

“Pendant toutes ces années de formation et d’expérience, des gens de toute une série de services et d’institutions ont voulu nous aider. Et pourtant, ça a rarement marché.

Nous avons trop souvent dit 'oui' en pensant 'non' ou, comme l'a dit l'un d'entre nous, 'nous avons écouté le poing serré dans la poche'. On avait souvent l'impression qu'ils nous faisaient la leçon, le sentiment d'être humiliés. Chaque fois, c'étaient eux qui savaient tout, qui nous disaient ce qu'il fallait faire. Et pourtant, on ne pouvait pas s'en sortir sans eux non plus..."

Des ponts ont été jetés avec ces organisations. En petits groupes et par différents biais (PMS, centres de santé mentale, CPAS), on a progressivement pris des rendez-vous et on s'est mutuellement rendu visite. La rencontre de l'autre et le véritable dialogue qui a pu s'instaurer dans un climat serein ont lentement réussi à détruire les murs de méfiance de part et d'autre. Concrètement, le projet de Kauwenberg a notamment entraîné une série de changements dans le Service de Santé mentale: mesures destinées à en faciliter l'accès, adaptation du système de rendez-vous, augmentation de la fréquence des visites à domicile, stimulation active du demandeur, démarche plus personnalisée avec les plus pauvres, traitement par une seule personne de confiance, etc.

De Cirkel: avec quatre CPAS à la recherche de nouveaux modèles d'assistance

En partant d'expériences similaires à celles du Centre de Kauwenberg, De Cirkel décida en 1991 de mettre sur pied un projet d'action-recherche ambitieusement intitulé: "CPAS, prends nos droits à cœur!". L'aide du CPAS a été analysée avec une quarantaine de familles. Ensuite, les pauvres eux-mêmes ont proposé une série de changements afin de rendre cette aide plus efficace et surtout plus humaine. On étudie actuellement l'impact que ces propositions exercent à quatre niveaux: celui du demandeur d'aide, de l'intervenant, du Conseil du CPAS et de la politique d'aide en général. Le travail préparatoire a amplement confirmé qu'une collaboration authentique entre le travailleur social et le demandeur d'aide était possible pour peu que l'on fasse appel aux forces positives des défavorisés. Les CPAS qui participent à ce projet sont ceux de Borgerhout, Kontich, Ledeborg et Sint-Amansberg.

Ce qui est important dans l'enquête-action mise sur pied par De Cirkel, c'est qu'on cherche délibérément à modifier et à renouveler le fonctionnement du CPAS **à tous les niveaux**. Cela signifie que ce processus concerne autant la relation individuelle entre le travailleur social et le client que la politique d'aide au niveau du Service Social, de la direction (Conseil du CPAS), des pouvoirs locaux et centraux (ministres et cabinets responsables).

De Cirkel a formulé une série de principes concernant l'attitude fondamentale des intervenants. Citons entre autres: donner aux gens le maximum de possibilités de s'exprimer; développer une grande capacité d'écoute; favoriser l'autonomie; respecter la douleur et le chagrin; préciser clairement les limites de l'aide; soutenir le client dans sa recherche d'une solution réaliste pour lui, etc. Dans un certain sens, De Cirkel a ouvert la voie à d'autres expériences similaires qui ont été tentées depuis lors dans certains CPAS.

Centre de quartier De Muide: tenter de toucher aussi les pauvres qu'on n'atteint jamais

Enfin, il est important aussi, dans le cadre de ce chapitre consacré au droit à l'aide, d'aborder le problème de ceux qui vivent dans la pauvreté mais qui restent inconnus des organisations du quart monde et du secteur social. Or ils existent bel et bien: ils vivent même sans aucune aide du CPAS dans des conditions parfois épouvantables et dans un isolement social souvent total. Il s'agit fréquemment de personnes âgées qui s'efforcent de survivre avec une maigre pension.

Le centre de quartier De Muide à Gand, qui est situé au cœur d'un quartier défavorisé, a mis au point une méthode active pour "détecter" ces personnes isolées et leur proposer, si elles le souhaitent, une main tendue. Dans ce but, il organise régulièrement des "réunions de rue": tous les habitants d'une ou de plusieurs rues sont invités à une rencontre dans une maison de quartier. Chacune de ces réunions est précédée d'une tournée de visites dans les maisons au cours de laquelle on parvient souvent, sur les indications d'un voisin, à repérer des personnes vivant dans la misère et la solitude. Une première visite au centre de quartier peut être l'amorce d'une dynamique qui permet en tout cas de rompre l'isolement social et éventuellement d'entreprendre, avec les intervenants, des démarches vers le CPAS ou d'autres organismes d'aide.

• *Le travailleur social se pose lui aussi des questions...*

De toute évidence, quelque chose est en train de bouger dans le domaine de l'aide aux plus pauvres et aux défavorisés. En Flandre, de nombreux projets du VFIK (Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen) ont mis en route une dynamique nouvelle dans différentes communes et fournissent des impulsions dans pratiquement tous les domaines qui nous intéressent dans ce rapport général. Des progrès ont été enregistrés dans la réflexion sur et avec les pauvres eux-mêmes. Nous assistons à une lente évolution passant d'une conception culpabilisatrice de la pauvreté et de l'exclusion à une compréhension de son caractère structurel.

Une première analyse de ce mouvement de renouveau nous apprend que la participation du "public cible" est devenu un principe de base. Il y a clairement une ouverture vers le dialogue. En même temps, l'aide porte sur tous les aspects du processus d'exclusion. On peut parler d'une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté.

Ce retournement positif n'a certainement pas échappé non plus aux CPAS. Outre ceux qui sont activement impliqués dans les projets VFIK en Flandre, onze autres sont en train de tester des projets appelés METHOKA, qui est une abréviation en néerlandais pour "Mise au point de méthodologies dans l'action avec les défavorisés". Il est donc clair que l'accent est mis sur la recherche d'approches novatrices et d'une collaboration active avec les plus pauvres.

Tout cela implique évidemment que les intervenants sociaux considèrent avant tout les citoyens pauvres comme des partenaires. Pour éviter la formation de stéréotypes, la première exigence consiste à mieux connaître leur univers de vie.

Les projets METHOKA: de l' "aide" aux "chances sociales"

La philosophie qui sous-tend ces projets est liée au fait que les CPAS sont quotidiennement submergés de demandes d'aide sur le plan financier et matériel et que celles-ci sont trop nombreuses pour qu'on puisse encore assurer un encadrement et mener une action structurelle et fondamentale. Les intervenants sur le terrain éprouvent dès lors un sentiment d'amertume: ils se sentent impuissants, systématiquement confrontés à un "groupe résiduel" de défavorisés, ils se reprochent - souvent à tort - de ne pas atteindre leurs objectifs malgré toutes les méthodes qui leur ont été inculquées durant leur formation.

Ce tableau montre bien que de part et d'autre (du côté des pauvres comme de celui des travailleurs sociaux) on se heurte au même problème et que ce n'est donc pas une question de mauvaise volonté ou d'indifférence, comme on pourrait parfois le penser.

La demande de nouvelles approches, de nouveaux angles d'attaque se concentre sur des questions telles que:

- comment mieux connaître et mieux appréhender les familles pauvres, leur univers et leur expérience de vie?
- comment adopter une démarche positive vis-à-vis des plus pauvres, les accompagner à leur rythme et en fonction de leurs possibilités et les aider au mieux à "prendre en mains" leur propre destinée?
- comment valoriser la participation des exclus?

Toutes ces questions sont étonnamment proches de celles soulevées par le projet De Cirkel.

Le CPAS de Genk: le projet "Maatzorg", un accompagnement à la mesure des gens

C'est dans la même foulée et au départ de constatations et de préoccupations identiques que se situe le projet "Maatzorg".

Les nœuds inextricables entre les problèmes de pauvreté, qui semblent se succéder sans discontinuer, ont pour effet de paralyser les travailleurs sociaux ou les conduisent au contraire dans un engagement excessif, avec tous les risques d'épuisement ou de dépendance malsaine qui en résultent. L'approche traditionnelle du travailleur social ne donne guère de résultats: l'intervenant contrôle le processus d'aide, traduit la demande selon ses propres normes et fonctions et ne s'attaque que partiellement à la problématique. L'échec de son action accroît le sentiment d'impuissance tant chez l'intervenant que chez le demandeur.

Si les travailleurs sociaux ont l'impression que *les problèmes semblent se succéder sans discontinuer*, les familles pauvres disent la même chose avec d'autres mots: *plus on avance dans un domaine, plus on recule dans un autre*.

Le CPAS de Genk, lui, a élaboré un nouveau style d'accompagnement des plus pauvres, l'aide sociale sur mesure, qui en fait est très proche des projets Methoka. On peut y distinguer plusieurs aspects susceptibles de devenir des propositions de changement:

- Les sentiments d'impuissance et de méfiance que connaissent les pauvres et les exclus demandent une démarche dont toute relation de pouvoir ou toute question de culpabilité sont absentes et qui met l'accent sur l'influence que peut exercer la personne dans le plan d'aide.
- L'intervenant n'a pas pour mission de résoudre les problèmes mais il doit montrer comment la société et le demandeur fonctionnent. On parle à cet égard d'une fonction d'interprète.
- On établit un plan sur mesure qui définit les différents objectifs à atteindre ainsi que les activités et les services à développer: qui fait quoi, comment et quand. On peut organiser dans ce cadre une "concertation permanente sur la pauvreté".
- Il est important que les intervenants apprennent à réfléchir sur leurs propres pratiques d'accompagnement et qu'ils puissent compter sur l'appui d'un "groupe d'intervention". Ils peuvent tenir à cet effet un carnet de pratique, une sorte de journal dans lequel ils consignent tous les problèmes rencontrés et les solutions recherchées.
- Il faut aussi accorder de l'importance à ce qu'on pourrait appeler des obstacles structurels (p. ex. un mauvais fonctionnement des services, des lacunes au niveau de l'organisation,...)

5/ “La personne défavorisée fait toujours les frais des contrats”

La tendance à faire dépendre une aide (supplémentaire) d'un nombre croissant de conditions était à l'œuvre depuis un certain temps déjà mais cette orientation a été dotée d'un cadre légal au travers du “Programme d'urgence pour une société plus solidaire”. La législation en a favorisé l'usage par le recours aux contrats d'insertion et l'a même rendue obligatoire pour les jeunes de moins de 25 ans. Nous avons déjà signalé auparavant l'utilisation inacceptable de “contrats” dans une situation aussi inégale. La discussion dans le dialogue n'a fait dès lors que confirmer qu'il ne peut être question de “contrats d'intégration” au sens propre.

“Il ne peut s'agir tout au plus que de certains accords bien précis pris dans le cadre d'une aide sociale aux personnes; qu'on les appelle plans d'aide, de guidance ou d'action mais certainement pas “contrats” car dans de telles situations critiques il n'existe pas de réelle liberté de négociation. Il est donc exclu d'en faire des pseudo-contrats.”

Ainsi, pour l'État fédéral aussi, il est clair que la responsabilité de la lutte contre la pauvreté incombe aux CPAS locaux. Simultanément, on reconnaît implicitement que les CPAS ne remplissent pas suffisamment leur mission qui est de garantir le droit à une existence digne. Constatations: le CPAS ne touche pas tout le monde et n'apporte pas de réponse adéquate, il dispense des faveurs mais n'accorde pas de droits, il a un effet stigmatisant parce qu'il offre un soutien matériel trop étroit, bref: son action manque de profondeur et d'efficacité. Pour résoudre le problème, on s'oriente vers une aide plus conditionnelle, plus ciblée, plus normalisée et insérée dans des accords contractuels avec “l'ayant droit”.

Ce dernier mot est mis volontairement entre guillemets car on peut se demander si cette approche contractuelle ne va pas à l'encontre du “droit à l'aide sociale” pour lequel plus haut dans le dialogue il a été tant plaidé.

L'utilisation des contrats d'insertion s'inscrit bien dans la tendance consistant à s'intéresser davantage à l'intégration ou à la réinsertion dans la société. Auparavant, les pouvoirs publics ont, sous la pression du chômage structurel, déjà mis l'accent sur la remise au travail grâce à des programmes sociaux de formation et de création d'emplois. Mais à présent, on va plus loin:

“Au début des années nonante, certains milieux des CPAS ont réclamé avec une insistance croissante que l'octroi d'une aide financière soit soumise à plus de conditions. Certains désirent que le CPAS cesse de jouer le rôle de “Mister Cash” et plusieurs CPAS voient d'un très mauvais œil l'abaissement de la majorité ainsi que l'afflux de jeunes âgés de 18 à 21 ans. On a proposé, sur le modèle du revenu minimum en vigueur en France, que soit conclu un contrat individuel avec l'intéressé, avec même un caractère obligatoire pour les jeunes de moins de 25 ans. On a également suggéré de poser comme condition à l'aide complémentaire la volonté réelle de travailler et la formule du contrat qui y est liée”, affirmait Dirk Luyten lors de la journée d'étude sur le thème “Les CPAS aujourd'hui: Assister et/ou donner des chances sociales ? “ (Gand, 9 décembre 1992).

Il est encore trop tôt pour évaluer sur le terrain les conséquences réelles de cette approche contractuelle. Dans la pratique, cela pourrait bien équivaloir à accroître l'usage de la contrainte au lieu d'étendre la “liberté contractuelle”.

<p>En décembre 1993 - six mois au moins après l'entrée en vigueur de la loi - l'Union des Villes et des Communes belges - section CPAS, signalait que 37% des quelques 8.800 jeunes qui émargent au minimex avaient signé un contrat d'insertion. En</p>
--

Wallonie, on veille davantage à l'application de la loi qu'en Flandre (44% contre 31%). Même si on souligne que le contrat d'insertion donne de bons résultats et qu'au cours de la période concernée, seule une soixantaine de jeunes ont été temporairement exclus pour ne pas avoir respecté le contrat, ce chiffre atteint toutefois 20% à Bruxelles: c'est donc un jeune sur cinq qui est totalement exclu. Qu'advient-il de ces personnes?

Selon les associations partenaires au Rapport, très peu de personnes ont reçu une proposition de contrat d'intégration. Elles rappellent que l'article 60 était déjà très peu appliqué aux ayants droit les moins qualifiés.

Comme on l'a souligné lors du dialogue, beaucoup dépend encore une fois de la manière dont les CPAS locaux mettent en pratique ces contrats d'insertion. Sont-ils ou non en mesure - pensons aux services sociaux trop petits - d'assurer une guidance valable? Il faut une "aide sociale sur mesure" et la transparence doit être de mise dans tout le fonctionnement du CPAS en la matière. Force est cependant de constater que cette garantie n'est pas toujours présente, comme on l'a déjà fait remarquer, ce qui explique ces mises en garde claires:

"Si le citoyen veut (de son propre chef?) se prendre davantage en charge, il doit aussi assumer plus de responsabilités. On s'oriente de plus en plus vers une relation d'égal à égal. Celle-ci s'avère souvent fictive mais elle permet cependant aux pouvoirs publics de se montrer plus coercitifs et de mieux réaliser leurs ambitions.

Des termes comme prévision, protocole, convention d'aide ou de guidance sont légion. Le phénomène se répercute également dans la relation entre l'offreur et le demandeur d'aide sociale. Même s'il n'est pas nécessairement question d'un contrat formel, il s'agit cependant chaque fois d'une relation d'échange. Ceci a des conséquences équivoques: s'il y a bien une forme juridique qui lèse de façon pratiquement systématique et inévitable les personnes socialement vulnérables et défavorisées, c'est la convention. Elle se fonde sur la liberté et l'égalité contractuelles mais, dans la pratique, elle débouche souvent sur un tout autre résultat". - Bernard Hubeau dans "Le CPAS aujourd'hui"

Autrement dit, il n'est pas indiqué de penser en termes de contrat dans une situation si inégale où une personne en crise doit solliciter aide et assistance. Il n'existe pas de liberté de négociation. On ne conclut pas de véritables contrats le dos au mur. Seule la partie dominante en profite, en l'occurrence les pouvoirs publics qui s'estiment tenus de payer. Le point de vue du "Vlaams Forum Armoedebestrijding" à cet égard est clair:

"La relation client-CPAS est déséquilibrée. Le client du CPAS se trouve, en tant qu'individu, seul face à tout le système du CPAS. Tout assistant social, tout conseiller communal a derrière lui un appareil. Par contre, celui qui fait appel au CPAS est seul, par exemple en face d'un conseil composé de neuf personnes en complet-veston coupé sur mesure, qui débitent un jargon incompréhensible. Cette relation déséquilibrée conduit certains à abuser de l'aide sociale. Il ne s'agit plus alors de gagner mais seulement de survivre. Les gens tentent alors d'user de toutes les ficelles et on ne peut plus leur faire confiance. Ils deviennent des profiteurs parce qu'ils sont soumis à beaucoup plus fort qu'eux. Il est dès lors important de s'organiser davantage en groupe."

Bernard Hubeau ajoute que le problème est vu sous l'angle uniquement juridique. Dans une situation de crise, il s'agit en premier lieu de fournir l'aide nécessaire pour assurer une existence décente, ce qui signifie accéder à des besoins sans poser de conditions et non pas établir des contrats en bonne et due forme. En fait, cette "contractualisation" de la relation "pouvoirs publics-usager" suppose implicitement une fraude sociale.

C'est pourquoi, au cours du dialogue, on a plaidé d'abord et avant tout en faveur d'une aide sociale large, qui tente de donner une réponse active à des besoins et des carences réels. Ce n'est qu'après - une fois cette base jetée - que les gens peuvent, dans une relation d'échange incluant droits et devoirs et au rythme de chacun, être guidés sur la voie d'une plus grande intégration dans la société. C'est le "passage progressif" dans la vie sociale ou encore la "méthodologie du travail de base", un principe qui a déjà été défendu auparavant au cours du dialogue. Cette façon de procéder témoigne d'une plus grande réserve dans l'aide sociale et d'une moindre "obsession de l'intégration".

- Le droit au minimex et/ou à l'aide sociale doit être garanti aux personnes qui sont exclues de la solidarité. Il est un des droits nécessaires pour assurer un plancher de sécurité, tremplin vers l'insertion. **Simultanément, mais indépendamment** doit être garanti un droit à l'insertion.

6/ Une étape décisive: de la solidarité à la citoyenneté et au partenariat collectif

Entre les travailleurs sociaux et les personnes pauvres qui sollicitent leur aide se pose un problème de communication. Voilà le premier point abordé dans la discussion du groupe de travail. Un fossé profond sépare ces deux "mondes". Il convient à cet égard de rappeler la réaction des participants issus des CPAS: ils soulignent que le manque de solidarité est à la base de l'aliénation vécue.

En dépit d'initiatives encourageantes visant à combler le fossé entre les deux "parties" (cfr. § 4), il reste beaucoup à faire sur les plans de l'organisation et de la société pour fournir un réel travail de qualité et pour accorder à chacun le droit à une existence digne.

On n'a pas tort d'affirmer que le travail social effectué avec et pour les plus pauvres est tout aussi dénué de ressources que le groupe cible auquel il s'adresse. On investit relativement plus dans les soins aux malades, aux handicapés, aux personnes âgées... (dont on estime qu'ils ne sont pas responsables de leur situation) que dans le travail social qui s'adresse spécifiquement aux sans-abri, aux jeunes défavorisés, aux pauvres de génération en génération,... (qui sont chaque fois soupçonnés d'être responsables de leur destin). **La marginalité doit-elle continuer à être le commun dénominateur entre ce travail social et son groupe cible?**

Au cours du processus de mobilisation mené par les travailleurs sociaux et les responsables de CPAS, on a maintes fois souligné que les contraintes de temps auxquelles sont confrontés les services sociaux - publics et privés - au personnel trop restreint constituent en effet un obstacle insurmontable à la réalisation d'un travail de qualité.

- Il est indispensable de dégager un budget plus important pour augmenter les effectifs des services sociaux des CPAS et des équipes des services privés (centres d'hébergement de crise, maisons d'accueil, maisons d'accueil pour femmes, centres familiaux, centres d'accueil/et ou de consultation pour jeunes, services d'aide sociale judiciaire, centres d'aide aux victimes, centres de travail social, ...) qui assument l'important travail de première ligne.

On ne peut pas continuer à reprocher à tous ces services de ne pas suffisamment toucher les démunis et ignorer en même temps leur manque d'effectifs et d'encadrement. C'est ici que se trouve le nœud de ce soi-disant "problème de communication" entre les demandeurs d'aide et les intervenants, et c'est donc ici aussi que réside le moyen d'y remédier. S'il n'en est pas ainsi, comment peut-on jamais espérer concrétiser une seule des propositions prioritaires de changement, à savoir la poursuite d'une discrimination positive en faveur des plus défavorisés?

- Des propositions d'action formulées entre autres par la Fondation Roi Baudouin ont dès lors préconisé à plusieurs reprises des investissements complémentaires au profit de l'aide sociale qui se consacre explicitement aux personnes qui cumulent toute une série de handicaps. Cette recommandation figure même au nombre des projets politiques du ministre Lenssens dans son programme de lutte contre la pauvreté. Mais on en est resté au stade des vœux pieux...

Pourquoi, au moment où règne un tel chômage structurel, ne pas créer des emplois supplémentaires dans ce secteur de l'"Aide sociale générale", qui en a tant besoin? On pourrait dans ce cas en profiter d'emblée pour restructurer ce secteur: une meilleure répartition des tâches et une collaboration plus étroite (par exemple dans le cadre de Concertation permanente sur la pauvreté ou des Initiatives régionales de concertation et de collaboration,...) devraient rendre plus accessibles toutes ces dispositions prises en faveur des plus déshérités. Le développement de la "méthodologie du travail de base" pourrait incontestablement servir de ligne de conduite en la matière.

Une amélioration de la formation de base, des recyclages et de l'éducation permanente des travailleurs sociaux est également un souhait maintes fois exprimé parce qu'il constitue un moyen fort approprié de mieux connaître les circonstances de vie et les antécédents de ceux qui vivent la pauvreté. Il faudrait systématiquement faire appel à des "experts d'expérience", c'est-à-dire à des personnes qui ont elles-mêmes connu la pauvreté, non seulement dans la formation des "professionnels" mais aussi dans le développement de l'action et de la méthodologie.

Cette notion d'"expert d'expérience", qui jusqu'à présent s'est surtout imposée en Flandres, a d'ailleurs donné lieu à un débat lors de la rédaction de ce Rapport. Le Centre Kauwenberg souligne que l'expert d'expérience ne peut pas non plus être isolé: c'est dans le groupe que la compétence des pauvres trouve le mieux à s'exprimer ou, en tout cas, elle doit faire le lien avec lui. Dans ce sens, il vaudrait mieux parler d'experts d'expérience consultés dans le groupe, d'après Kauwenberg.

Pour sa part, l'association De Cirkel, qui a intégré depuis des années un expert d'expérience dans son équipe, s'attache à décrire plus précisément le profil et la fonction de ces collaborateurs et souligne l'importance d'une formation complémentaire:

"Si on fait de l'expert d'expérience un intervenant social, il tombera tôt ou tard dans le même piège: il sera coincé, dans sa double position, entre les besoins du demandeur d'aide et les intérêts ou les contraintes du service ou de la direction. L'expert d'expérience et le travailleur social constituent donc un tandem nécessaire afin de fournir une aide efficace aux plus pauvres et de lutter contre l'exclusion sociale. Être expert d'expérience, ce n'est pas une caractéristique mais une fonction".

Mais ceci requiert également un investissement, comme la discussion l'a très judicieusement mis en évidence:

“La ‘fonction d’interprète’ assumée par les ‘experts d’expérience’ est capitale. ‘Écouter’ les plus pauvres n’est pas une tâche facile. Beaucoup d’intervenants qui sont pourtant remplis des meilleures intentions envers leur ‘client’, donnent un autre sens à ce qu’il dit, le comprennent différemment. Mais il faut aller au bout du raisonnement: l’engagement de ces ‘experts d’expérience’ implique aussi de leur accorder un statut, soit de volontaire, soit de collaborateur rémunéré au sein de l’équipe.

Nous en revenons donc ainsi à une incontournable question : quel budget une société pense-t-elle pouvoir investir pour la lutte contre l’exclusion sociale ? Quelle solidarité est socialement réalisable? Sans perdre de vue que - et c’est également un cercle vicieux - c’est justement cette absence de solidarité, cette inégalité sociale fondamentale qui est une cause d’exclusion. Ce même manque de solidarité empêche les travailleurs sociaux de sortir les personnes de leurs difficultés.

A ce sujet, il faut se souvenir que le droit à l’aide sociale est en fin de compte un “droit résiduaire”. Ce qui signifie que le bien-être devrait s’acquérir en premier lieu au travers d’un certain nombre de droits fondamentaux prioritaires: le droit au travail, le droit à des revenus, le droit à l’habitat, le droit à l’enseignement, le droit au développement culturel, le droit à la participation...

Les CPAS ne font que pallier aux carences des autorités publiques qui elles aussi doivent exercer leur pouvoir dans la lutte contre la pauvreté. Le droit au minimex et à l’aide sociale sont des droits résiduaire indispensables mais insuffisants dont la mise en œuvre ne s’impose que quand les autres droits ne sont pas respectés : droit au travail, au logement,...

Les aides supplémentaires qu’il faut accorder à une certaine catégorie de la population victime de cette exclusion sociale traduisent chaque fois des carences structurelles de la société. C’est précisément dans ce domaine que s’impose un “partenariat collectif” entre les organisations de citoyens qui bénéficient de ces aides et les travailleurs sociaux; il en a déjà été question auparavant et l’idée en a été ardemment défendue au cours de la discussion:

“C’est à travers un large partenariat où les plus pauvres seront associés que pourront prendre forme des projets de lutte contre la pauvreté s’appuyant sur la citoyenneté de tous et en particulier de celle des plus pauvres.”

Un partenariat de ce type implique d’emblée que le travail social ne concerne pas uniquement des situations de “non-bien-être” mais doit également viser une amélioration du bien-être. Dans le jargon, cette approche est parfois qualifiée de “préventive”: empêcher le glissement dans la marginalité mais aussi prévenir l’exclusion ou le décrochage dans un domaine particulier.

La solidarité au travers d’un partenariat collectif est également l’étape indispensable qui conduit à la reconnaissance d’une citoyenneté à part entière pour les plus pauvres. Ce point a été mis en exergue par un groupe de travailleurs de CPAS:

“Il faut nous ménager la possibilité d’analyser tout ce qui ne va pas. C’est l’une de nos prérogatives: une institution (comme le CPAS) n’est légitime que si elle répond aux besoins réels du public. Le concept de ‘citoyenneté’ en fait partie intégrante”.

En outre, les travailleurs sociaux doivent exercer une fonction de signal vis-à-vis de la politique du CPAS, de l’administration communale et des pouvoirs publics.

7/ En guise de conclusion

• Rechercher ensemble des solutions: vers une participation active

Il convient d'effectuer une **évaluation régulière** de l'action du CPAS. Cette évaluation portera entre autres sur la capacité à atteindre les citoyens les plus pauvres, sur les processus mis en œuvre pour changer la situation de pauvreté et sur les résultats et les progrès obtenus (voir chapitre 4, Connaissance et culture: quels sont les résultats?).

Plusieurs éléments reviennent sans cesse au fil des témoignages et des dialogues. Le bien-être n'est pas un acquis pour tous dans l'Etat-providence. Il y a d'ailleurs un paradoxe: ce sont précisément ceux-là même qui souffrent le plus du manque de bien-être qui ont le plus de mal à faire appel à l'aide sociale. Il règne beaucoup de méfiance et de crainte, ainsi qu'un sentiment d'humiliation et une dépendance trop fragile. Deux droits essentiels traversent toute la problématique du "droit au bien-être": le droit à un minimum de moyens d'existence et le droit à l'aide sociale.

Il apparaît en outre que deux droits fondamentaux ne s'accordent pas bien entre eux : il s'agit du droit au bien-être, à la dignité humaine et à l'aide sociale, tel qu'il est consigné dans l'Article 1 de la loi de 1976 d'une part et du droit au minimum de moyens d'existence d'autre part. En pratique, ces deux droits ne fonctionnent pas vraiment comme des leviers favorisant cette dignité de vie dont il est question.

Dans ce contexte, le CPAS est le partenaire incontournable, institué par la loi, pour veiller à l'application de ces droits. Mais en pratique, il est amené à jouer deux rôles, à première vue inconciliables: d'une part aider réellement les gens à survivre et améliorer leur qualité de vie, d'autre part contrôler les éventuels abus...

Cette question a d'ailleurs été régulièrement posée au cours du dialogue: peut-on réellement concilier ces deux fonctions?

Des voix se sont élevées à de nombreuses reprises pour séparer les fonctions d'aide sociale et de contrôle. Dans ce sens, on plaide aussi pour un minimum inconditionnel des moyens d'existence, afin que plus personne ne passe encore à travers les mailles du (dernier) filet de sauvetage. Beaucoup d'autres demandent aussi que les personnes ayant droit à une intervention du CPAS soient associées au plan d'action comme des partenaires à part entière. Mais si des moyens supplémentaires sont accordés pour contribuer à réaliser des "projets individuels" - voir § 3 - on en revient inévitablement à poser des 'conditions' et à contrôler le bon usage de ces ressources additionnelles.

Cette évolution renforce-t-elle encore la fonction de contrôle des intervenants dans les services sociaux? La marge de manœuvre pour bâtir une relation de confiance et faire un travail individualisé se rétrécit-elle encore? Un responsable de CPAS estime que l'on se trouve devant le choix suivant:

"Soit on opte pour une attribution automatique du minimex dans le cadre de la sécurité sociale et on sépare alors l'aide sociale et le contrôle, soit on conserve le principe d'une décision locale et individuelle prise par les CPAS, avec toutes les possibilités que cela laisse mais aussi avec un mélange inévitable des fonctions d'aide et de contrôle. Dans ce cas, c'est un défi à relever pour l'intervenant et son service social. La demande d'aide financière et matérielle peut être un premier pas vers un accompagnement à plus long terme. Elle permet au CPAS d'aider les gens dans le besoin et elle le rend plus accessible. Et elle n'empêche pas non plus que le minimex reste en soi un droit inaliénable".

Du côté des “experts du vécu”, on objecte que le fait de poser des conditions de départ a justement pour effet de réduire l’accessibilité des services au lieu de la favoriser. L’image du service social s’en trouve irrémédiablement affectée:

“Celui qui vient en faisant état de difficultés financières n’a pas seulement un problème de manque d’argent. Sous la question des moyens d’existence, il y a aussi une demande de respect, de tranquillité et surtout une demande de ne plus être une nouvelle fois ‘condamné’. Or les contrats et les questions posées dans un but de contrôle passent à côté de cet aspect et renforcent la crainte de ne pas pouvoir, une fois de plus, répondre aux exigences”.

Il est évident pour tous les participants au dialogue qu’il faut commencer par assurer une “aide de base” inconditionnelle aux personnes en situation de détresse. Ce n’est que plus tard, après les avoir attentivement écoutées, que l’on pourra envisager “sous certaines conditions” d’autres possibilités d’aide mieux à même de leur permettre de mener une existence décente. A ce moment-là, les travailleurs sociaux doivent être des “interprètes” entre les pauvres et la société: les collègues, les conseillers du CPAS, les autres services sociaux, les partenaires sociaux...

Dans le même ordre d’idées, on fait remarquer que les personnes qui souffrent de la pauvreté de génération en génération dépendent souvent à long terme de l’aide de base. La lutte contre la pauvreté est en effet un processus de longue haleine et on ne peut pas raisonnablement imaginer un passage trop rapide de l’aide de base à l’aide conditionnelle. Cela risque de compromettre le droit inconditionnel à l’aide sociale.

Tout cela pose enfin la question de savoir si le travailleur social n’est pas trop souvent identifié avec les exigences de la société. Décider d’une aide à accorder, ce n’est pas la même chose qu’assurer un bon accompagnement de la trajectoire de quelqu’un. Y a-t-il suffisamment de garanties d’autonomie pour les travailleurs sociaux, même pour ceux qui sont bien formés, motivés et suffisamment nombreux? La loi Onkelinx a déjà renforcé leur statut en étendant leurs compétences et en leur faisant prêter serment.

• Aider et contrôler quand même, contrôler et aider quand même?

L’interférence entre les missions d’assistance et de contrôle contraint les travailleurs sociaux à faire de la corde raide. C’est pourquoi une partie des participants au dialogue reste favorable à une scission de ces deux fonctions tandis que d’autres se prononcent expressément pour une combinaison. Dans un cas comme dans l’autre, on estime toutefois que le Conseil doit garder la distance nécessaire et doit être l’organe (si possible élu au suffrage direct) qui est l’émanation et le gardien de la politique locale de bien-être.

Le Conseil doit être déchargé de la gestion financière d’un vaste patrimoine pour pouvoir réellement se préoccuper des attentes et du bien-être de la population locale.

Même si ces conditions sont remplies, certains se montrent malgré tout très sceptiques face au mélange entre une assistance financière conditionnelle et un service social au sens large car, disent-ils:

“Tout dépend du travailleur social concerné. Les personnes ici présentes autour de la table sont de bonne volonté et nous rencontrons des partenaires. Mais qu’en est-il de ceux qui ne s’intéressent pas à notre sort?”

Ils restent dès lors partisans d'une séparation de l'aide et du contrôle, soit en ne confiant plus au CPAS l'octroi du minimex, soit en en faisant au sein du CPAS une simple fonction de guichet entièrement distincte du service social. D'autres plaident au contraire pour que les deux fonctions restent liées parce que cela permet une application moins rigoureuse. Dans ce dernier cas, il est évident que les "experts d'expérience" ont un rôle crucial à jouer parce qu'ils peuvent plus facilement se mettre dans la peau du plus faible et comprendre son attitude parfois "étrange" selon les normes habituelles. Certes, il convient évidemment de se faire une certaine idée des revenus réels mais en même temps il faut aussi tenir compte de certains "réflexes de survie".

"Quand on demande une aide financière, on a toujours tendance à mentir. On se sent obligé de le faire. On pense que c'est une nécessité pour survivre. On se dit: comme il est difficile d'obtenir de l'argent, on n'aura rien si on n'exagère pas un peu".

C'est pourquoi il faut établir le plus vite possible, et avec l'appui des "experts d'expérience" dans le service social, une relation de confiance avec les demandeurs, y compris avec ceux qui vivent dans le besoin mais qui n'osent pas se présenter au CPAS parce qu'ils le perçoivent comme une instance de contrôle: le CPAS doit également adopter une démarche plus active vis-à-vis de ces bénéficiaires potentiels. Il est important pour cela de disposer d'une information claire et compréhensible sur le fonctionnement du CPAS mais cela ne suffit pas. Il faut aussi aller "recruter" activement ce public.

C'est ce qui explique la proposition du groupe de dialogue en faveur d'une réinterprétation de la notion d'"aide active". En effet, il est clair qu'on ne peut plus en revenir à une assistance passive. Mais on peut donner un autre contenu - plus positif - à l'assistance active. Comme toutes les bonnes choses vont par trois, le groupe a formulé trois propositions de changement qui peuvent être mises en œuvre à court terme pour peu qu'il y ait une volonté politique en ce sens.

Ce n'est pas un hasard si on y retrouve les deux éléments incontournables pour pouvoir toucher les exclus des exclus: la possibilité de bénéficier inconditionnellement de "droits" effectifs doit être la base pour pouvoir mener une existence digne, et c'est à partir de là qu'on pourra ensuite créer des chances nouvelles dans la société elle-même.

• **Trois pistes de réflexion et propositions de changement**

1/ La tendance à sanctionner négativement devrait céder la place à une stratégie d'**incitants positifs**. Au lieu de refuser des ressources au demandeur, on pourrait mettre progressivement des moyens supplémentaires à sa disposition à mesure qu'il en fait un bon usage. C'est un peu comparable aux allocations d'insertion pour les handicapés. Cela créera un cadre tout à fait différent pour mener ce travail d'"assistance sur mesure" dont chacun vante aujourd'hui, à juste titre, les mérites. Ce qui est en jeu, c'est la définition d'un objectif positif: donner des chances aux gens et les inciter à mieux s'intégrer dans la société. Cela peut se traduire par un "plan d'action" mais pas par un "contrat d'insertion" parce que, dans une situation de détresse, on ne dispose pas de la liberté et de l'égalité suffisantes pour pouvoir s'engager contractuellement. C'est à ces conditions seulement que l'assistance pourra se faire dans un climat positif de confiance et de respect.

Les associations qui donnent la parole aux plus pauvres insistent toutefois pour qu'on fasse preuve d'une certaine prudence à ce sujet. Plusieurs questions se posent: qui évaluera les incitants positifs? Qui les interprétera? Sur quelles bases? Et que se passera-t-il si, au bout d'un certain temps, aucune démarche positive n'a été entreprise? Il est évidemment

inacceptable que des gens qui ont déjà du mal à s'en sortir se fassent encore exclure de ce mécanisme d'incitation.

2/ Si on choisit délibérément de lier l'aide financière à un programme d'aide plus vaste, il est évident qu'il ne faut pas seulement exploiter les possibilités des services sociaux des CPAS mais, en constituant des **réseaux ouverts**, créer les conditions structurelles dans l'ensemble du secteur social pour assurer de façon adéquate tout l'éventail des services de première ligne. L'assistance active signifie aussi, dans ce cas, associer activement des services - avec leurs points forts - au parcours individuel pouvant mener à l'insertion sociale. Cet accompagnement personnalisé doit être assuré par une seule et même personne de confiance - mais librement choisie - à laquelle les pauvres peuvent continuer à faire appel. C'est le seul moyen pour réaliser une approche intégrée de la pauvreté et de l'exclusion. Mais pour que cette collaboration ait des chances de réussir, il faut impérativement renforcer les moyens en personnel et améliorer l'encadrement des services sociaux, actuellement surchargés.

3/ L'assistance active doit également impliquer une façon plus active et plus volontariste de garantir aux personnes en détresse le droit à une existence digne. Les services sociaux de première ligne doivent davantage recourir aux visites à domicile, à l'action collective, à l'animation socio-culturelle et aux compétences des "experts d'expérience". En collaborant avec d'autres services - surtout les associations représentatives des pauvres, les comités de quartier dans les zones défavorisées et les partenaires sociaux - les services sociaux peuvent aller au-delà de leur mission de contrôle, de leur fonction de guichet et de leur assistance passive. C'est de cette manière que se mettra en place au niveau local un **partenariat collectif** capable de peser davantage sur la politique sociale à tous les niveaux.

Ce dernier aspect, celui du partenariat, a peut-être été moins abordé dans ce chapitre, qui a surtout mis l'accent sur les relations dans le cadre de l'aide individuelle. **Pourtant il faut insister sur la richesse d'un partenariat collectif, avec un ensemble de population et avec un ensemble de CPAS. Réserver du temps et des moyens supplémentaires aux personnes les plus démunies est une nécessité, mais pas seulement en termes individuels. L'accompagnement dont il est souvent question dans ce texte doit aussi servir à susciter et renforcer une réflexion collective des ayants droit et des CPAS, qui associe également les partenaires sociaux.**

Pour conclure ce thème de l'aide sociale et de l'action du CPAS, voici deux exemples de pratique positive qui illustrent clairement comment cette idée de partenariat collectif peut être mise en œuvre.

Ces trois voies peuvent contribuer à donner un contenu plus positif à l'assistance active. C'est également une réponse au titre de ce chapitre, qui a aussi été l'un des thèmes de discussion du groupe:

“Le droit au bien-être: œuvrer ensemble à la recherche des droits et à l'amélioration des chances”

Deux témoignages des pratiques d'un partenariat collectif.

• CPAS de Morlanwelz : “Paroles et réflexions des bénéficiaires du minimex : voix des citoyens pour l'action sociale”

Depuis 1989, le service social du CPAS de Morlanwelz développe des dispositifs d'insertion et des activités collectives : cours de remise à niveau, chantier-formation, ateliers créatifs, école de devoirs, garderie, etc... Parmi ces activités, le “groupe hebdomadaire de resocialisation” occupe une place centrale dans la mesure où il propose un ensemble d'activités et de services destinés à ‘remettre en mouvement’ la personne.

C'est pour favoriser la (re)prise de confiance en soi et l'estime de soi - position indispensable à acquérir pour sortir d'une situation de marginalisation - que la pédagogie de travail en groupe a été mise en œuvre par le service social. Les objectifs sont simples mais ils exigent un travail permanent qui ne produit généralement ses effets qu'après une certaine durée. Il s'agit de :

- créer un climat positif, c'est-à-dire un climat de stimulation à l'action avec mise en évidence des réussites;
- (re)créer des liens sociaux, et donc des capacités de communication et d'action avec autrui;
- stimuler un processus d'apprentissage au sens large de ce terme, que ce soit vers une formation ou un emploi, vers une meilleure gestion de sa vie quotidienne ou encore vers une participation possible à la vie locale. Apprendre, c'est devenir capable d'élaborer et réaliser un projet.

En juin 1993, le Bureau permanent du CPAS de Morlanwelz a décidé de répondre à l'appel de participer à ce Rapport général sur la pauvreté. Un groupe de dialogue s'est constitué avec des femmes qui perçoivent le minimex. Leurs témoignages et leurs propositions de changement ont été regroupés en une publication, une sorte de rapport au sein de ce Rapport général. Ce dernier reprend d'ailleurs un grand nombre de leurs propositions et de leurs témoignages.

Très rapidement, cela a exercé un très grand effet mobilisateur: “Cette démarche est devenue une dynamique nouvelle avec les bénéficiaires et non pas simplement un moment de réflexion. Ce qui démontre à nos yeux que lorsqu'on accompagne les bénéficiaires à la fois dans leurs problèmes et leurs revendications, on dépasse “l'encadrement des pauvres” pour déboucher sur une action sociale qui implique et les pauvres et les acteurs sociaux”.

L'une des conclusions du groupe de travail est particulièrement révélatrice :

“Nous devons trouver de nouvelles manières d'être citoyens à part entière, dans une vie décente, sans être “travailleur rémunéré”, ce qui ne veut pas dire “être sans activité. Ces les actions à entreprendre ne manquent pas. (...) Tout un programme à discuter : être ou ne pas être “citoyen”, “inséré”, “intégré”, etc... cela se discutera-t-il un jour entre citoyens ? L'avenir est plein d'incertitudes : ne faudrait-il pas trouver un mode de partage de ces incertitudes plutôt qu'une usure de certitudes de moins en moins crédibles (par exemple celle d'un emploi pour tous).”

Ce n'est pas un hasard si le rapport de Morlanwelz porte comme sous-titre:

“Certaines actions permettent de franchir les barrières sociales. Une réponse est-elle en train de se dessiner ?”

• CPAS de Saint-Gilles (Bruxelles): un dialogue avec le ferrailleur

“QUAND LE FERRAILLEUR DEBROUILLE L’INSTITUTION”

Rapport de démarche du Centre Public d’Aide Sociale de Saint-Gilles

En s’inscrivant dans l’étude sur la pauvreté organisée par la Fondation Roi Baudouin, le C.P.A.S. de Saint-Gilles voulait d’emblée ouvrir un débat local le plus ouvert possible. Mais c’était en même temps inviter les acteurs à entrer dans un décor parsemé d’embûches.

Piège du scénario déjà mille fois dit, du discours sur un phénomène dont la complexité finit par confiner tout le monde dans un sentiment d’impuissance...

Les acteurs de cette pièce ont dû faire l’exercice périlleux de parler d’eux-mêmes, de leur rapport quotidien à la pauvreté, soit parce qu’ils la cotoient quotidiennement dans une relation d’aide, soit parce qu’ils la vivent.

Procédant par étapes, nous avons ainsi invité dans un premier acte, des représentants d’associations et d’institutions publiques saint-gilloises, à échanger leurs témoignages, consignés dans un document: “Les Matinées saint-gilloises”.

Dans un second acte, nous avons recueilli la parole de ceux-là mêmes qui, identifiés comme exclus, parce qu’ils sont chômeurs ou minimexés de longue date, développent, derrière des attributs de la pauvreté, des comportements de “résistance active”, de “débrouille”. Nous avons ciblé notre recherche sur les ferrailleurs, que nous avons découverts comme de véritables acteurs sociaux, porteurs de projets, mais aussi des interlocuteurs, demandeurs d’un soutien institutionnel.

Progressivement apparaissait une sorte de dialogue non abouti, dont nous devenions les entremetteurs, entre les institutions et leurs utilisateurs; les uns renvoyant aux autres des besoins, des questions, des projets, des limites qui restent, aujourd’hui, en suspens. Une réflexion sur ces paroles avec des intervenants sociaux qui ont participé aux “matinées saint-gilloises” et la consultation de plusieurs intervenants sociaux d’une petite dizaine de C.P.A.S. sur leurs expériences de collaboration avec des ferrailleurs nous ont conduit à prolonger ce troisième acte d’un travail d’analyse, d’immersion dans ce singulier dialogue entre le ferrailleur et l’institution. Nous avons cherché à entrer dans les coulisses de cette scène pour découvrir ce que, derrière les “paroles” échangées du ferrailleur et de l’institution, il pouvait y avoir d’ouverture et de neuf. Ce détour par l’analyse ouvre des perspectives que nous avons traduites en quelques propositions et démarches.

Les étapes de construction d’une rencontre

Nous nous sommes efforcés de progresser dans l’exploration d’un univers relationnel singulier: celui qui résulte de la rencontre du ferrailleur avec les travailleurs sociaux et les dirigeants du C.P.A.S.

Dans un premier temps, nous avons essayé de reconstituer la dynamique relationnelle qui lie les protagonistes. L’ambivalence traduit bien l’étrange mélange de sentiments et d’attitudes que cette rencontre suscite chez les travailleurs sociaux.

Dans un deuxième temps, nous avons eu le souci de contextualiser cette rencontre. Nous nous sommes intéressés à d’autres positions relationnelles: celle du ferrailleur avec les dirigeants de C.P.A.S. et celle, plus complexe, du travailleur social pris dans l’entre-deux de l’institution et du ferrailleur.

Ce détour institutionnel nous révélera que l'ambivalence exprime, chez les travailleurs sociaux comme chez les responsables du C.P.A.S., sinon un doute, une certaine remise en question du système global d'intervention sociale. Le climat social qui se détériore ne soulage pas le fardeau qui pèse sur les épaules des intervenants institutionnels. L'isolement et le repli sur soi se renforcent, l'ambivalence devient ambiguïté.

De fil en aiguille, nous comprenons que la rencontre du ferrailleur avec les intervenants institutionnels, est un dialogue traitant aussi de l'Institution, pierre angulaire de tout épanouissement personnel.

Le ferrailleur serait un des représentants de la dynamique sociale "communautaire" qui s'oppose, tout en s'imbriquant, à celle, dominante, de la structure. A l'ombre de la structure, la communauté agit.

Le C.P.A.S. est au cœur du processus qui interrelie structure et communauté. Il est un espace de négociation où se déroule, sans que personne n'y prenne garde, une mise en scène précise qui répond à des enjeux de société que nous avons essayé de découvrir. Cette démarche nous a permis de mieux saisir en quoi l'institution montre des signes d'inquiétude; sa contribution dans le développement de la communauté de l'ombre est pour le moins paradoxale.

Nous avons aussi mis en lumière qu'au-delà de sa mission d'intervention sociale, le C.P.A.S. contribue, par son protocole d'intervention, à reproduire une structure sociale dont la forme désuète accorde toujours à l'individu un statut d'objet plutôt que de sujet.

C'est encore le ferrailleur qui nous sert de guide pour explorer les fondations de cet édifice institutionnel. Le ferrailleur produit du Social et engage ses interlocuteurs dans un pacte d'accomplissement mutuel. Des pistes se dessinent qui offrent à l'institution de réelles possibilités de se forger un nouveau visage.

De la rigidité de la loi à l'exercice de plus en plus difficile d'une mission

On nous a décrit le point de vue de plusieurs conseils de l'aide sociale, l'instance de décision au sein d'un C.P.A.S., à l'égard de dossiers présentant une situation dont le protagoniste est un ferrailleur ou une famille de ferrailleurs. Dans tous les cas présentés, chaque conseil a dû réfléchir et trancher la délicate question du statut à donner à l'activité du ferrailleur. Comme le déclare le président interrogé: *"Le cadre du C.P.A.S., c'est l'application de la loi sur le minimex, qui est très stricte et qui dit qu'en cas de revenus, il faut déduire ces revenus du minimex, après avoir opéré un certain calcul d'immunisation prévue par la loi. A partir du moment où on sort de cette application stricte de l'octroi d'un minimex pour parler de toutes les autres formes d'aides financières, interviennent d'autres facteurs comme la volonté politique et les moyens financiers disponibles. Il ne faut pas oublier non plus qu'il y a un principe d'égalité et un principe d'aide individuelle qu'il nous faut respecter, ce dernier devrait d'ailleurs être inscrit sur tous les frontispices des C.P.A.S."* Le cadre légal pose des jalons qui peuvent guider les conseillers dans leurs décisions, sans pour autant les contraindre strictement. "

Certains conseils accordent un minimex, considérant l'activité du ferrailleur comme un passe-temps. *"Le C.P.A.S. n'en tient pas compte parce qu'on estime que c'est dans leur vie sociale, que c'est inhérent à leur personnalité. On ne peut pas les démunir d'un passé; on leur permet de continuer cette activité, c'est un petit à coté qui ne leur permet pas d'avoir un grand plus."*

Cette souplesse est, quelquefois, pondérée par l'existence d'un projet d'insertion, menée par le service social. "Nous faisons une tentative avec ce ménage. On commence à réinsérer la dame qui, elle, n'est pas issue du milieu de la ferraille. Elle est un peu scolarisée et nous tentons une réinsertion professionnelle avec elle. C'est déjà un grand pas en avant parce que, dans le milieu, la femme ne peut pas toujours travailler."

Dans ce cas, le mari a accepté que son épouse parte tous les jours et qu'elle vienne travailler au C.P.A.S. Mais il faut savoir que lorsqu'on négocie quelque chose, ils viennent toujours à deux et c'est lui qui parle. Il reste le chef de famille."

D'autres conseils font preuve de beaucoup plus de rigidité: soit parce qu'il s'agit d'une volonté politique contrainte à des restrictions drastiques:

"Aujourd'hui, nous sommes dans une politique minimale, on reçoit le minimex ou l'équivalent, le reste est exceptionnel. Notre position a durci, on refuserait l'aide partant du principe que les revenus sont incontrôlables." ; soit parce que le conseil soupçonne (à priori) le ferrailleur de tricherie: "Le ferrailleur, c'est comme l'indépendant qui demande une aide, il a certainement un compte caché et il nous attrape bien."

Une troisième position qui pourrait bien être la plus courante (cela reste une hypothèse à vérifier), consiste à accorder minimex et autres demandes d'aides financières individualisées, tout en exprimant un certain désarroi quant à l'efficacité des mesures prises; l'homme et le système se partageant les responsabilités.

"C'est vrai que notre rôle est le contrôle social dans une acception la plus large. Quand ce sont des fraudes énormes, on ne peut pas laisser passer, mais quand ce sont des petites fraudes, nous ne sommes pas des agents de la force publique, nous n'avons ni la possibilité ni la volonté d'aller vérifier au saut du lit ce que chacun fait de sa journée. Il y a des évidences qu'il ne faut pas laisser passer; pour le reste, il n'y a aucune certitude... Nous gérons la crise, parce qu'il n'y a pas de projet au de-là de cela! Il ne suffit pas d'inscrire dans la constitution le droit au travail s'il n'y a rien derrière. Il va falloir des décennies pour essayer de combler cela... Ce qu'il manque, c'est un projet de société, nous n'en avons plus!"

Ce sont aussi les longues années d'"histoire commune" qui nourrissent l'amertume; pourtant, l'aide (re)demandée est très souvent accordée.

On sent poindre en filigrane l'expression d'espairs déçus, l'espoir de voir entrer le ferrailleur dans une logique de vie plus participante aux mécanismes d'aides mis en place par un C.P.A.S.

"C'est plus facile quand on a une personne avec qui on marche ensemble; eux, ils n'arrivent pas à comprendre le système."

L'organisation du C.P.A.S. montrerait-elle des signes d'inquiétude? La rencontre qui s'opère se jouerait sous le signe de la lutte, du combat où les interlocuteurs se transforment en adversaires développant chacun des stratégies en vue de vaincre. Des signes qui accentueraient l'ambivalence et le désarroi ressentis du côté du C.P.A.S. qui, après tout, est sensé organiser une solidarité collective!

De l'ambivalence au désir interdit

L'inconfort dans lequel le ferrailleur place ses interlocuteurs institutionnels est, plus que vraisemblablement, le résultat du nœud qui lie les comportements de celui-ci avec une réalité structurelle qui s'essouffle.

"Si nous échouons dans l'insertion socio-professionnelle, cela va mener à quoi? On va se retrouver avec des populations en difficultés, dans un carcan financier, dans un carcan idéologique, aussi!..."

La législation en place actuellement ne répond plus aux besoins de la société, c'est très net!

C'est le même problème pour les ferrailleurs, l'horéca,...Tout le monde le sait!...Nous risquons l'explosion sociale si nous mettons en place un certain nombre de contrôle ou de critères; on doit faire attention à cela parce que la société est dans un état..."

Un écart se creuse entre la réalité quotidienne du gestionnaire et la grande machine gouvernante. Un écart qui isole aussi le dirigeant. *"Un jour, on m'a reproché d'aider des prostituées aux moments où elles ne pouvaient pas travailler pour des raisons de santé...Il faut quand même vivre réalistement dans sa société! Peux-on contrôler cela? Je trouve qu'on fait beaucoup de théories, mais on ne vit pas assez dans les rues, surtout dans les lieux urbanisés."*

La circonspection qui s'affiche est un devoir, mais, elle cache à peine un réel désarroi et un désir de tout autre chose. Là aussi, le ferrailleur trouve des sensibilités écorchées qui s'ouvrent, l'espace d'un instant (qui se répète), à sa différence tout en proclamant *"qu'il nous roule"*, dans un aveu humain et touchant d'une personne qui s'est laissée séduire par quelqu'un qui, hors norme, rappelle une certaine simplicité de relation.

En associant toutes les caractéristiques que nos interlocuteurs nous ont dépeintes au sujet du ferrailleur, on peut sans mal en déduire qu'il est porteur d'un modèle de relations humaines qui pourrait bien co-fonder, avec la structure, notre société.

Les relations humaines y sont développées sous une forme spontanée, égalitaire, où il n'y a pas de position en-dessous et au-dessus, mais une interdépendance humaine non structurée, qui engage l'homme tout entier dans une relation aux autres hommes tout entiers, les uns avec les autres. C'est un modèle relationnel qui transgresse ou dissout les normes qui gouvernent les relations structurées et institutionnalisées. C'est un modèle relationnel qui, à trop d'égards, s'apparente à la **communauté** de vie pour ne pas postuler qu'il en est un représentant.

C'est le modèle communautaire qui n'est saisissable que dans sa relation avec la structure, tout comme l'ombre et la lumière.

"- Il y a des gens qui n'aiment pas aller mendier...Enfin...Eux, ils appellent ça aller mendier, j'sais pas pourquoi...C'est vrai quand tu réfléchis, aller sonner à la porte du C.P.A.S., c'est un peu mendier! T'as quand même ta dignité propre! Faut pas oublier, aller au C.P.A.S., c'est un peu s'abaisser, hein! Réfléchis comme tu veux, t'as quand même ta dignité personnelle d'homme!"

Essayer de se débrouiller autrement que d'aller raconter ta vie personnelle à tout le monde...Je trouve que "c'est plus homme". Comme nous sommes à l'heure du recyclage, il y a moyen d'avoir du boulot, il n'y a pas mal de choses à faire dans le recyclage....En réalité, on a été créé pourquoi? Pour bouger, pour avoir une activité! L'homme n'a pas été mis sur terre pour rester planté devant sa télé, ou passer sa journée au bistrot devant une chope!" (Publication: "Quartier du Fort", avril 94)

On serait aussi tenté de penser que la communauté transporte avec elle un potentiel d'évolution encore inutilisé, et qui n'a pas encore été extériorisé et fixé dans une structure.

"- Je donne un coup de main à tout le monde, ici, et dans tout Bruxelles. je fais des tas de réparations chez les gens...Parfois, je fais le c.p.a.s. moi-même: aux gens qui n'ont rien, je donne des meubles. En hiver, ce que je fais beaucoup, c'est des feux à charbon..." (Op. Cit., un ferrailleur minimexé)

Cette dimension pourrait bien nous aider à mieux saisir l'attrance que suscite le ferrailleur chez les travailleurs sociaux et les dirigeants du C.P.A.S.

Le fait d'assimiler le monde du ferrailleur à la communauté, comprise comme un des

modèle relationnel structurant notre société, est un élément important dans notre raisonnement, mais, il ne nous permet pas encore de saisir tout ce qui s'exprime dans cette ambivalence.

Le C.P.A.S. est incontestablement, de par sa fonction sociétale, au cœur du processus qui interrelie structure et communauté. Le C.P.A.S. est une avancée de structure dans la communauté. En ce sens, il serait un espace de "négociation". Un rituel se joue là tous les jours qui met en scène des individus différents interprétant des rôles différents. Un rituel qui officierait un *passage*, une transition, un changement de position dans la société.

Le C.P.A.S. officie un rite de passage

Lorsqu'une personne vient frapper aux portes d'un C.P.A.S., c'est qu'il y a des événements dans sa vie qui sont venus bouleverser un certain équilibre préalable. Il y a une séparation, une rupture qui survient par rapport à sa situation antérieure dans la structure sociale. Un accident, une maladie, un imprévu qui contraint l'individu à adopter des comportements différents, et, notamment, celui de faire appel à la solidarité collective.

C'est la première période du rite qui en comporte trois. C'est **le moment de séparation**.

La rencontre avec le travailleur social inaugure la deuxième période que l'on appelle **la marge ou le seuil**. Le travailleur social écoute la demande et pratique une analyse de situation dans laquelle il inclut la vérification ou le contrôle du bien fondé de la demande. C'est le moment où l'officiant qu'est le travailleur social, va confirmer la séparation, la perte d'autonomie du sujet. Ce dernier est rendu complètement hétéronome.

Il est uniformisé: il devient "client" parmi d'autres clients, attendant les uns à côté des autres, dans une salle d'attente souvent étroite et obscure (quand ce n'est pas un couloir pour mieux marquer encore le caractère transitionnel de son état), que son tour vienne. Il entre dans l'anonymat: il devient un "cas", écrit et répertorié dans un dossier. Il subit une temporalité qui lui échappe: le temps de la file, le temps de l'enquête, le temps de décision, le temps de mise en ordre administrative pour lequel on l'oblige à "démarcher", le temps que dure l'aide accordée.

L'humilité et la passivité sont les attributs comportementaux dans lesquels il doit se présenter. Bref, il entre dans la **communauté** des clients (leurs interrelations sont non structurées, égales et les sujets sont relativement indifférenciés) soumises à l'autorité de l'officiant. C'est comme si le sujet était réduit ou rabaissé à une condition uniforme pour être refaçonné à nouveau. Il est dans l'obscurité de **la marge**. Un "client", avec lequel nous avons discuté, nous dira, en parlant de son minimex: "*c'est l'argent noir!*". La structure contribue au développement de la communauté de l'ombre!

La troisième période symbolise le moment où le passage est consommé.

Le sujet, grâce ou à cause du C.P.A.S., retrouve un état relativement stable: il réintègre son équilibre antérieur ou il adopte une position sociale supérieure. Il redevient autonome, et en vertu de cela, il peut exercer ses droits et répondre aux devoirs liés à sa position. C'est la **période d'agrégation** ou de réagrégation.

La production d'une marge durable ... qui demande la parole

On peut légitimement se poser la question de savoir si, aujourd'hui, ce rite, mis en scène sur les planches du CPAS, répond toujours à sa logique de *passage*.

L'augmentation substantielle du nombre de personnes qui émargent au C.P.A.S. n'est plus

qu'un secret de polichinelle. Les dirigeants des C.P.A.S. des grandes villes s'arrachent les cheveux pour maintenir leur budget en équilibre.

Le C.P.A.S. apparaît de plus en plus comme une pièce d'un engrenage qui se disloque. Il y a tellement de personnes qui vivent, aujourd'hui, en détachement de l'univers structuré que le rite qu'officie le C.P.A.S. en devient obsolète. Et plutôt que de procéder à un passage, le C.P.A.S. contribue, à son insu, à produire une marge qui s'étend en nombre et dans le temps. Un pli se prend, faute de mieux, de vivre dans un entre-deux: de n'être rattaché à la structure qu'à travers les secours qu'elle procure, et de trouver, de-ci de-là, de quoi se débrouiller pour avoir "*un petit plus*". La communauté de la marge voit grandir le nombre de ses obligés. Elle se développe dans l'ombre, dans les interstices d'une structure qui se questionne sur elle-même.

Le C.P.A.S., en première ligne, voit son rôle se transformer: d'officiant d'un rite de passage qui accouche de sujets en droits et en devoirs, il devient *antenne d'urgence d'un camp de réfugiés apatrides* ne se reconnaissant pas dans l'image qui leur reste à porter. A la passive et humble soumission qui est de mise dans la marge du rite de passage, succède, sinon une résistance, une revendication qui se fait de plus en plus pressante et qui trouve écho parmi les gens de la structure. La communauté du "seuil" demande la parole!

La perpétuation d'un rituel désuet

Nous venons de le voir, le rite est empêché dans son déroulement fonctionnel. Et tandis qu'on cherche à "forcer le passage" par des tentatives de réinsertion, une marge se développe, toujours plus sous pression. Le doute s'installe au sein de la structure, le désarroi s'affiche, laissant présager un désir de tout autre chose.

Ne sommes-nous pas, justement, invités, par les appels pressants des gens du "seuil", à remettre, tous ensemble, le grand ouvrage de la structure sur le métier? Ce serait le sens même du rite qu'il nous faut retravailler!

Au contraire de la plupart des sujets qui aspirent à (re)trouver, dans la structure, une place, le ferrailleur montre, plutôt, qu'il souhaite qu'on le soutienne dans l'épanouissement d'une destinée qu'il n'a jamais cessé désirer maîtriser. Le ferrailleur, lorsqu'il se présente au C.P.A.S., n'éprouve pas le sentiment d'être en échec de position. Quels que soient les accrocs qui le retardent, il connaît un chemin: il est ferrailleur dans l'univers de la ferraille, et, en tant que tel, il est de ceux qui, dans la marge, la vivent en permanence, volontairement. Comme il ne rentre ni dans la logique comportementale, ni dans le langage juridico-légal de la période du seuil, comme, à force de persuasion, il invite l'officiant à entrer dans une relation concrète, le ferrailleur nous rappelle, fort à propos, qu'on ne se défait pas si facilement d'un habit, même misérable, si c'est pour se retrouver nu, dans la rue. Et ce qu'il refuse par dessus tout, c'est de perdre, dans cet acte ritualisé, une dignité que nous, de la structure, confondons encore trop souvent avec ce que sa vie nous renvoie de misérable.

Tous ses comportements nous montrent qu'il ne redoute pas de développer des relations interpersonnelles avec quiconque. Ce dont il se méfie, ce sont les rôles que les personnes incarnent; il dénonce une mise en scène qui inculque au sujet le sentiment coupable de l'échec.

C'est cela le sens caché du rite, l'individu qui demande l'aide de la solidarité collective est en échec, il n'a pas sa place dans la structure qui se déclare toujours inviolable et omnipotente. Alors qu'il n'offre plus beaucoup de perspective de *passage*, le rite "dit" encore qu'on ne peut réussir que dans et pour la structure.

C'est cela que dénonce le ferrailleur, et avec lui, tous ceux, et ils sont de plus en plus nombreux, qui le rejoignent dans la marge.

Le ferrailleur propose un dialogue

Tant que le ferrailleur s'accommode des aides qu'on lui accorde et qui l'incorporent dans la communauté de "clients", il ne remet pas en question le fonctionnement du rite, ni le sens qu'il promulgue.

Par contre, la question se pose quand sa requête se fait plus audacieuse, plus en rapport avec sa destinée, quand il demande, par exemple, que l'institution intervienne dans l'achat d'un camion. Le C.P.A.S. se trouve, alors, devant un dilemme, un inconfort que nous prétendons prometteur.

Le ferrailleur "travaille" le sens même du rite. Sans le savoir, sans doute, il bouleverse les fondements de la structure qui s'expriment, secrètement, dans le déroulement du rite.

En demandant au C.P.A.S. qu'on lui achète un camion pour qu'il puisse progresser dans l'exercice d'une activité qu'il a choisie (et pour laquelle il n'est pas toujours en ordre), il demande aux officiants de le recevoir, non pas comme un "échoué", mais comme un individu "désirant".

Par son audace, il réintroduit dans le rite de passage, la dialectique productrice de toute société. Ce n'est plus simplement la structure qui accouche de sujets repentants, mais c'est aussi le sujet qui, dans ce qu'il a de possible, configure la structure.

La démarche du ferrailleur n'est pas naïve, il (ré)amorçe un dialogue qui forcerait les limites de la structure.

Nos interlocuteurs nous ont fait part d'expériences dans lesquelles on voit le C.P.A.S. répondre favorablement à la requête du ferrailleur. Par crainte d'une "imposture" partagée, Ils nous les ont décrites comme exceptionnelles et isolées. Par ailleurs, leurs constats sont engageants. Un passage s'est réalisé là, qui a pris au pied de la lettre la parole singulière du sujet.

"Un ferrailleur a fait une demande, un jour, un peu particulière. Il était aidé par un complément de revenu. Il nous a dit: "si vous me donnez, en une fois, l'équivalent de quatre mois de complément, j'achète un camion et vous n'entendez plus parler de moi." J'ai présenté au comité cette aide exceptionnelle, cela n'a pas été tout seul, mais le conseil a accepté. Bien sûr, le conseil a eu peur de l'effet boule de neige; comme ce ferrailleur était un cas isolé, cela a marché. Et effectivement, depuis, ils n'ont plus jamais été aidés."

"J'aime bien l'exemple du camion ou de la rémoulette, je suis sensible à ce genre d'aides ponctuelles. Il est sûr que les deux personnes à qui nous avons accordé l'achat d'un camion ou de la rémoulette, n'ont plus fait d'apparition au C.P.A.S. Les gens qui ont eu ce type d'aide, ils s'en sont tirés. Une des réticences du comité était qu'on allait les revoir très vite. Cela n'a pas été le cas; et, pourtant, ces personnes avaient chacune un dossier très lourd chez nous: dix ans de minimex, un passé pénitentiaire... Il faut retenir ces aides ponctuelles malgré le peu de moyens disponibles et l'importance accrue des aides individuelles. On espère que, bientôt, nous pourrions réenvisager des actions réfléchies, collectives..."

Pour exceptionnelles et isolées qu'elles soient, ces expériences nous entraînent vers de nouvelles pistes. Là, dans le partage du risque, **un pacte d'accomplissement** s'est scellé entre et pour les deux parties en présence, pacte qui est un pari sur un avenir.

Le ferrailleur parle au nom de tous les autres qui désirent que l'institution les accompagne dans le développement d'une destinée qu'ils connaissent, même si elle se cache derrière l'humilité du besoin. Ils demandent qu'on écoute et soutienne leur choix. Ils réclament un partage de risques parce qu'en fin de compte, c'est de leur réussite que dépend la stabilité et la force de la structure.

“- J’ai une bande de copains qui feraient n’importe quoi pour s’en sortir! Ce n’est pas les occupations qui manquent dans la “récupération”.

- Qu’est ce qui empêche des gens comme toi et ta bande de copains de vous organiser pour développer cela?

- A la charrette, c’est un peu dur dur, il nous faudrait un local pour stocker, pour travailler à son aise: couper le bois, réparer les machines, restaurer les meubles. Il faudrait un vieux camion pour aller chercher tout cela. On ne demande pas de nouveaux trucs...

- Dans le système que tu imagines, tu penses que les gens pourraient vivre de cela?

- Il y aurait moyen de devenir indépendant, si on voit que cela tourne bien! Et puis, il nous faut de la guidance, hein!” (Revue Quartier du Fort, Avril 1994)

Pour que le C.P.A.S., qui, par son caractère polyvalent, demeure l’interlocuteur institutionnel privilégié, fasse de ce dialogue un pain quotidien, il lui faut sacrifier des habitudes qui confinent le déploiement de ses énergies dans une manière de faire, souvent la même: trouver **dans** la structure les solutions aux difficultés posées.

Entraînée dans un acharnement à se reproduire, l’institution s’écarte de l’autre. Plus une organisation privilégie les contacts intra et suprastructurels, plus elle produit des logiques comportementales internes qui l’écartent de la rencontre initiale. Une routine s’installe qui filtre tout ce qui vient de l’extérieur. Or, si on commence par traduire les questions posées comme celles du ferrailleur dans le langage compliqué de l’institution, on est certain que ce ne seront plus elles que l’on rencontrera d’abord, mais tout ce qui dans l’organisation empêche de les écouter comme telles.

En déplaçant le lieu de réflexion et de réalisation, de la structure vers l’espace annoncé du dialogue, l’imagination du quotidien dissout une bonne part du désarroi.

Mais l’institution doit se préparer à assumer la complexité qu’engendre une telle position. Le pari est de taille!

Entre “structure” et “communauté”, une terre féconde en jachère.

En fonction du nombre et de la densité de la population d’une commune, un Centre Public d’Aide Sociale devrait pouvoir disposer d’aides exceptionnelles pour décentraliser son service social en développant la logique d’antenne locale, bien connue des institutions qui ont encore les moyens de se le permettre. Il s’agirait, non seulement, de correspondre à une condition de proximité en s’inscrivant dans un territoire spécifique et en spécialisant les offres en fonction de la demande; mais, aussi et surtout, cela permettrait de développer un travail intégré, en synergie avec tous les autres services existants. Il nous faut resserrer les liens interinstitutionnels locaux surtout lorsque l’on constate une certaine désagrégation des liens familiaux primordiaux. Des réseaux de convivialité doivent resurgir là où une oppressante solitude se propage aussi vite que l’on produit les tubes cathodiques.

L’idée de développer des maisons de quartier n’est pas neuve; bien des projets s’en inspirent pour développer un système d’intervention de quartier. Rares sont celles, pourtant, qui regroupent aussi bien les services publics que les services associatifs et privés.

On en trouve encore moins qui développent un programme d’activités polyvalentes où l’on retrouve les habitants aux côtés des professionnels organisant aussi bien une fête de quartier, qu’un projet de développement économique et qu’un accueil pluridisciplinaire rencontrant les difficultés de la vie quotidienne. Comprise comme telle, la maison de quartier n’est pas simplement un label communautaire pour les professionnels du Social ou de la Culture qui attendent derrière leur sacro-saint bouclier de bureau que les gens explorent leurs dédales intérieurs, c’est un espace d’entreprises locales où les habitants doivent être les principaux

administrateurs. Tout comme on a pensé, un jour, à la création de zonings industriels, on peut penser, aujourd'hui, à la création de **Maisons locales d'entreprise**. On pourrait très bien imaginer, dans ces Maisons, la gestion et l'animation d'un espace d'accueil commun pour tous les services présents, avec les habitants; on pourrait encore imaginer des tables collectives de travail, réunissant des spécialistes de diverses disciplines, répondant et soutenant des initiatives individuelles ou de groupes. L'heure n'est plus au cloisonnement des secteurs d'activités. Le travail social ne peut plus exercer correctement ses missions s'il ne s'ouvre pas à d'autres façons de faire, s'il ne s'associe pas à d'autres champs d'activités. La rencontre avec les ferrailleurs nous renvoie bien la nécessité de dépasser les cadres fixés. Les habitants ne manquent pas de ressources, ni de temps, ni de projets! L'univers de la "débrouille" se développe considérablement. Des expériences se réalisent, là, en-dehors de tous les circuits légaux et organisés, qu'il ne faut pas sous-estimer et encore moins négliger; des apprentissages, une socialisation, un certain épanouissement s'y réalisent.

Seule, une structure flexible et polyvalente saura montrer de la disponibilité à ces initiatives que l'on juge trop vite d'activités parallèles.

Ce modèle de travail pourrait être une politique sociale communale intéressante à déposer sur le tapis d'une table de concertation. Un judicieux partage des coûts entre toutes les associations partenaires et l'engagement des habitants (auquel nous devons croire!) empêcheraient les gestionnaires publics et politiques de craindre pour leur budget.

Nous suggérons également, avec conviction, aux représentants de l'Etat de dégager des moyens pour soutenir le développement de structures pilotes d'accompagnement à caractère transversal, comme **un secrétariat permanent des ferrailleurs**, qui puissent, petit-à-petit, faire sauter les verrous juridiques et corporatistes qui empêchent ceux qui ne disposent pas de tous les moyens et de toutes les occasions, de réussir une initiative privée.

La révision du statut d'indépendant, pour délicate et problématique qu'elle paraisse, ne deviendrait-elle pas incontournable?

En implantant ce type de structure dans le cadre des Maisons locales d'entreprise, on permettrait à l'une et l'autre initiative de s'inscrire aussi bien dans le local que dans le transversal.

1.3. DROIT À LA SANTÉ

PLAN

1/ Y a-t-il un droit égal à la santé ?

- Des éléments de connaissance venant du terrain
- Des indicateurs qui font défaut
- Une politique de santé qui fait défaut

2/ Des inégalités de société

- Le concept de santé
- L'état de santé des ayants droit au minimum
- Perspectives

3/ Des inégalités dans l'accès aux soins

- Des refus de soins ?
- Les obstacles financiers
- Les obstacles administratifs
- Les obstacles culturels
- La santé, une relation
- Le droit à la santé : globalité et interdépendance

4/ Le coût du nonaccès aux soins

5/ Pistes pour l'accès aux soins

6/ Propositions pour l'accès aux soins

- 6.1. Généralisation de la couverture "soins de santé"
- 6.2. Accessibilité financière des soins
- 6.3. La formation des professionnels
- 6.4. Connaissance et évaluation

7/ Conclusions

1/ Y-A-T'IL UN DROIT ÉGAL À LA SANTÉ ?

“Je voudrais d’abord vous dire que se soigner coûte cher lorsqu’on a le minimex ou le chômage. Que reste-t’il pour se soigner, pour s’occuper de sa santé à la fin du mois ?

On peut être aidé par le CPAS mais ça n’est pas toujours accordé. Il faut s’expliquer devant l’assistant social et souvent cela nous humilie.

Certains médecins refusent même de soigner si on n’a pas d’argent.

Certains, très pauvres, ne sont pas en règle de mutuelle. Alors c’est impossible de se faire soigner.

Mais la santé, ce n’est pas seulement les soins.

Vivre dans la pauvreté, c’est vivre dans les soucis. Quand tout manque, les parents se sentent humiliés.

En plus, la pauvreté attaque la santé : le bruit, la pollution, les mauvais logements, l’humidité, l’inquiétude ... au long des années, ça use le corps et l’esprit.

Le ministres, les responsables savent-ils ce que c’est que la misère ? Savent-ils que certains n’ont jamais le bien-être ?

Les enfants deviennent nerveux dans des logements trop petits et nous aussi. Parfois, c’est pour faire éclater les nerfs !

Il faudrait des vacances pas trop coûteuses, des plaines de jeux ...

On aimerait pouvoir sortir de la pauvreté et pouvoir être fier ; mais c’est bien difficile, on ne trouve pas facilement la solution.

Il faudrait que l’on puisse travailler et qu’on ne nous envoie pas au chômage.

Si on gagne de l’argent, on peut avoir un meilleur logement, une meilleure nourriture.

Mais surtout, on n’est plus humilié et cela change tout.

On quitte ses soucis, on ose se montrer, on peut avoir des amis et les accueillir chez soi.

L’enfant peut aller à l’école la tête haute.

On n’est plus regardé comme des gens bizarres, on n’a plus peur quand on frappe à la porte. On n’a plus peur de l’assistante sociale.

Nous voulons que nos enfants aient une meilleure vie que celle que nous avons eue. Nous voulons savoir comment faire. Pour cela, il ne faut pas nous menacer, nous rabaisser ou nous envoyer promener, mais nous aider.

Nous voyons bien que nos enfants ont une santé plus fragile. Nous les aimons plus que tout. Nous voulons vivre en famille et être fiers d’avoir de beaux enfants en pleine santé.

Ce que nous voulons, c’est être soignés convenablement, humainement, même si nous n’avons pas beaucoup d’argent. Nous voulons pouvoir choisir notre médecin.

Nous voulons nous sentir utiles, pouvoir être aidés en cas de maladie d’un des parents pour que la famille ne se sépare pas.

Nous voulons être respectés surtout si nous sommes malades.

Nous devrions être représentés quand on parle des lois sur la mutuelle.

Le logement, c’est pour nous très important. Aujourd’hui, même les taudis coûtent cher !

Tout homme doit avoir des conditions de vie digne.”

Contribution d’un délégué du mouvement ATD Quart Monde, Freddy Givart, au symposium organisé par l’Organisation Mondiale de la Santé à Bruxelles sur “le rôle de la famille dans la promotion de la santé et des comportements de santé”, publié dans Arch. Public Health, 1993, 51, 81-87

• Des éléments de connaissance venant du terrain

Les multiples études et témoignages rassemblés ou recueillis pour ce Rapport le confirment : nous ne sommes pas tous égaux devant la santé.

Lors de la journée d'étude "L'accès à la santé, une santé à deux vitesses ?" organisée par le Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté, un médecin du quartier de la Samaritaine à Bruxelles abordait la question de l'égalité en ces termes : "*La santé est un capital dont l'importance varie pour tout le monde quel qu'il soit, mais qui sera d'autant plus vite hypothéqué si l'on est démuné*". Plus on est pauvre, plus on est exposé, par les conditions de vie et l'environnement, à voir son capital santé se dégrader. Le non droit à la santé est lié à une série de dimensions en étroite interconnexion.

En effet, les logements insalubres et exigus, les mauvaises conditions d'hygiène, l'accès aléatoire à l'eau et à l'électricité, le manque d'installations sanitaires, l'absence de travail ou les conditions de travail déplorables, l'insuffisance de revenus ne permettant pas une alimentation saine et régulière ... toutes ces conditions de vie favorisent le stress, les accidents, l'apparition et l'aggravation de maladies.

Quant aux loisirs et aux vacances, qui sont pourtant des moyens de se ressourcer physiquement et mentalement, ils restent un "luxe" inaccessible.

(ATD Quart Monde, le Droit à la santé ; un cercle vicieux, une double inégalité, 1992.)

Les nombreux témoignages et observations recueillis pour ce Rapport ont éclairé bien des dimensions de l'inégalité sociale face à la santé et ont renouvelé l'approche de nombreuses corrélations : santé, travail et chômage ; santé et échec scolaire ; santé et logement, ...

On ne peut ignorer les études qui montrent le lien entre le chômage, l'absence de travail et la détérioration de la santé. La désoccupation provoque **un sentiment d'inutilité et la perte de l'estime de soi**. "*Peut-on considérer qu'un jeune qui commence sa vie professionnelle par l'octroi d'une allocation d'attente ou du minimex a toutes ses chances devant la santé?*"

Et une autre approche portée par une responsable de mutuelle : "il est urgent que l'on étudie de manière approfondie le lien qui peut exister entre les inégalités sociales face à l'échec scolaire et les inégalités face à la santé. La relation entre mauvaise santé et échecs scolaires peut s'établir dans deux sens : une santé médiocre peut être un facteur d'échec scolaire mais il se peut aussi que les difficultés scolaires soient traduites en termes somatiques par les enfants et adolescents de milieux défavorisés"

Travailleurs sociaux de CPAS, familles en situation de pauvreté et personnes engagées à leurs côtés multiplient les interpellations sur les conditions de logement, la part prise par les loyers dans les budgets. L'ampleur de ce poste loyer a des effets directs sur la santé, l'alimentation ... et ce, de manière dramatique. "*Tu dois choisir, ou bien tu payes ton loyer, mais tu ne peux pas manger convenablement, et encore moins te soigner. Ou bien tu soignes ta santé, et tu ne payes pas ton loyer, mais alors tu finis par te retrouver dehors.*" disent de nombreuses familles qui ont participé à ce Rapport.

Par ailleurs, même pour un loyer disproportionné à leurs revenus, beaucoup de familles et personnes très modestes ne trouvent à se loger que dans des conditions néfastes pour leur santé. Ainsi, dans le questionnaire-santé de Charleroi (voir section III Les inégalités dans l'accès aux soins), 44% des personnes déclarent que leurs logements sont insuffisants : petits, humides, mal chauffés, sans confort... De plus, 16% n'ont pas du tout de logement à eux, ils sont hébergés en institution, chez des particuliers, certains sont complètement à la rue? Familles, médecins et travailleurs sociaux font le lien entre ces conditions de logement

et le fait que tuberculose et maladies respiratoires chroniques frappent davantage ceux qui vivent la pauvreté.

Le docteur Hendrick, rédacteur du rapport "Pauvreté et Santé" pour la Commission Interdépartementale de Lutte contre la Pauvreté (1991) a montré, s'appuyant sur les témoignages de familles rencontrées sur le terrain dans un quartier défavorisé de Bruxelles, comment la pauvreté attaque la santé. Il met en exergue que la seule "maladie" typique de ceux qui vivent leur vie exposée à la pauvreté est "**l'usure prématurée**". Cette usure est un phénomène général pour les travailleurs manuels peu ou non qualifiés. Pour les plus pauvres, cette usure est particulièrement précoce et contribue à une marginalisation sociale pénible. A 40-45 ans, on est vieux !

Cette usure prématurée, honteuse parce que souvent taxée de fainéantise, n'a pas d'expression nette, stéréotypée comme d'autres pathologies.

Le diagnostic reste souvent approximatif et la personne malade, privée d'une reconnaissance médicale d'incapacité de travail, doit vivre d'allocations minimales ou d'expédients qui concourent à aggraver le bilan de santé. Cette usure prématurée n'est pas seulement liée à un travail salarié pénible. En effet, aujourd'hui que de plus en plus d'adultes sont complètement privés d'emploi, les signes d'usure restent constants.

L'ensemble des conditions de vie, le stress permanent lié aux manques, à l'incertitude du lendemain, à la honte, la dépendance, l'angoisse du contrôle social ... continuent à marquer profondément les corps et les esprits. Un très grand nombre de familles évoquent avec force le placement : celui que les parents ont subi étant enfants, celui de leurs enfants qui déchirent les familles d'aujourd'hui. Ces ruptures sont toujours extrêmement traumatisantes et laissent des traces indélébiles. Même les familles qui ne sont pas directement touchées en subissent les contrecoups, sous la forme d'une angoisse quasi permanente.

N'est-ce pas de cette même maladie particulière à l'état de pauvreté que parlent des équipes médicales de quartier lorsqu'elles font remarquer qu'à côté d'une morbidité objective qui frappe davantage ceux qui vivent la pauvreté (tuberculose, maladies respiratoires chroniques, ...), il existe une "morbidité subjective", ressentie par les personnes. Il s'agit là d'attaques à la santé qui, même si elles sont bien réelles, sont difficilement exprimables en diagnostic.

CRI D'ALARME OU ÉTAT D'ALERTE

Les demandes de facilités d'accès aux consultations médicales des hôpitaux, la demande permanente d'intervention des services psychiatriques deviennent extrêmement alarmantes. Les dégâts physiques et psychologiques du chômage de longue durée ont fait l'objet d'études. Qu'en est-il de ceux provoqués par la marginalisation sociale ?

Les dossiers d'intégration sont édifiants : nombreux sont les cas où l'intervention au niveau des problèmes de santé doit accompagner sinon précéder toute tentative d'insertion socio-professionnelle. La guidance sociale doit s'élargir chaque fois davantage en privilégiant l'appel à des spécialistes de la santé mentale.

Déviations lourdes de signification, orientation difficilement imaginable il y a quelques années encore, la marginalisation progressive des demandeurs d'aide ne va-t-elle pas avoir pour conséquence de psychiatiser une partie de notre population ? Allons-nous vivre une fin de siècle où le contrôle social passera par le contrôle

mental, où la dualisation de la société sera consolidée par la fragilisation de l'équilibre mental des individus ? L'état dépressif constaté, entretenu peut-être ne sera-t-il pas un jour une dépense d'une société de nantis ?

Ce n'est pas sans frisson que nous analysons les factures pharmaceutiques que prennent en charge les services sociaux dont les agents eux-mêmes ne sont pas à l'abri d'une surconsommation due aux conditions d'affrontements sociaux de plus en plus difficiles et à l'accumulation de dossiers sociaux où il n'y a pas de ligne d'horizon. Cri d'alarme peut-être. État d'alerte certainement. Il nous faut reprendre rapidement pour que la solution de la psychiatisation à tout prix ne devienne une échappatoire à ce tête-à-tête avec des dossiers sociaux dont la complexité décourage la recherche de la solution la meilleure permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Cri d'alarme lancé en juillet 1994 par le président d'un CPAS de la région bruxelloise et publié dans le périodique du Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté.

Plusieurs personnes ayant participé à la réalisation de ce Rapport ont également évoqué la psychiatisation croissante des questions de pauvreté. Trop souvent, disent-ils, on confond l'expression de la souffrance née de conditions de vie impossible avec des symptômes de maladie mentale.

Cette inquiétude face à une psychiatisation de la pauvreté, posant toute la question du respect de la liberté individuelle et de la vie privée, est aussi présente dans le monde judiciaire, ainsi que le soulignent des travaux d'avocats de la Maison Droit et Quart Monde analysant la jurisprudence :

“Lorsqu'une personne âgée vit seule dans une maison qu'elle occupe depuis de nombreuses années, il n'appartient pas au juge de paix de l'en expulser contre son gré et de l'enfermer dans un centre psychiatrique au seul motif que cette personne se nourrit peu, ne se chauffe pas, vit dans de mauvaises conditions d'hygiène et tient des propos incohérents sur des questions d'argent.”

Ou encore, il a été “considéré que des personnes en dérive sociale, souffrant de détresse matérielle, ou de solitude, ne peuvent être considérées de par leur marginalité comme malades mentaux afin uniquement de combler des lacunes d'un système d'organisation sociale insuffisant (manque de place dans les centres de désintoxication alcoolique, maison d'accueil, appartements supervisés, etc.)”

Si la loi sur le vagabondage qui contenait une présomption légale de dangerosité a été abrogée par la loi du 12 janvier 1993, on trouve aujourd'hui cette notion de danger vis-à-vis des plus pauvres dans l'application de la loi de la protection de la personne des malades mentaux où le critère de dangerosité est à nouveau présent et guette les vagabonds, tout comme les alcooliques et les toxicomanes dont on dira facilement qu'ils sont dangereux sinon pour les autres, en tous les cas pour eux-mêmes ...

Des avocats s'interrogent.

“Le corps médical est-il à même de proposer un traitement alternatif à l'hospitalisation contraignante et le Parquet est-il prêt à entendre de telles solutions alternatives ?”

La psychiatisation des personnes pauvres s'accroît. Paradoxalement, elle touche celles qui n'ont pas ou très peu accès aux soins de santé primaire.

Le phénomène d'étiquetage que constitue la psychiatisation est très déterminant pour l'avenir.

• Des indicateurs qui font défaut

Le préambule du document "La Santé Pour Tous" adopté comme référence pour une stratégie de santé en 1984 par l'organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) rappelle les **conditions préalables** au développement de la santé dans une communauté : **"Sans la paix et la justice sociale, sans approvisionnement suffisant en aliments et en eau, sans éducation et logement convenable et si l'on ne donne pas à chacun et à tous un rôle utile dans la société et un revenu adéquat, il ne peut y avoir de santé pour la population, non plus que de croissance réelle ni de développement social"**. Ces préalables doivent faire partie intégrante du diagnostic social sur les besoins de santé.

Le but premier de la Santé pour tous de l'O.M.S. est de réduire les différences d'état sanitaire entre les groupes sociaux. Quels sont les outils dont on dispose pour mesurer ces inégalités en terme de mortalité et morbidité en Belgique ?

Le troisième Rapport de la Commission Interdépartementale de Lutte contre la Pauvreté se terminait en 1991 par un appel urgent à investir dans le domaine de la connaissance : *Des études doivent préciser les déterminants des inégalités sociales de santé, préciser le concept de morbidité différentielle, de culture sanitaire et les rendre opérationnels*. Depuis lors, ce sont toujours des constats de carence qui sont soulignés, reposant la question : veut-on connaître l'état de santé de la population exposée à la pauvreté et à la précarité ?

Quelques travaux ont pourtant entamé cette recherche d'indicateurs : ceux de G. Masui-Stroobant, de R. Lagasse ...Cependant de nombreuses voix soulignent qu'aucun travail systématique, à l'échelle du pays, ne permet de mesurer les impacts, positifs ou négatifs, des politiques menées. Il serait donc nécessaire de construire des indicateurs fiables, permettant une analyse continue et fine, prenant en compte la réalité des plus pauvres. Ces indicateurs permettraient alors de construire une politique publique de promotion de la santé, conçue comme un bien collectif.

Être riche est plus sain

Les catégories sociales les plus basses sont exposées plus fréquemment à certaines maladies que les classes moyennes et les classes plus élevées. Tout d'abord, elles souffrent davantage d'affections respiratoires chroniques, du cancer du poumon et de maladies cardiaques. Elles meurent en moyenne quatre années et demi plus tôt que les autres. Pire encore, elles prolongent leur souffrance douze années de plus avec une moins bonne santé. Ces données frappantes sont présentées dans le livre "Sociale ongelijkheid en verschillen in gezondheid", une étude de la Vrije Universiteit Brussel (1994). Le Professeur Fred Louckx, Coordonnateur du service de sciences médico-sociales à la VUB veut attirer l'attention des pouvoirs publics sur ce phénomène. Les différences entre classes sociales par rapport à la santé s'accroissent et plus tôt. Par l'interdiction du tiers payant et d'une franchise plus élevée dans l'assurance soins de santé, de plus en plus de personnes passent à travers les mailles du filet de protection sociale, avertit Fred Louckx. "Tôt ou tard, nous paierons les comptes".

• Une politique de santé qui fait défaut

L'expérience et les témoignages des familles en situation de pauvreté, des personnes engagées à leurs côtés et des professionnels de terrain sont confirmés par différents travaux.

Promo Santé 2000, étude réalisée pour la Communauté Française sur les offres et les besoins en promotion de la santé, fait le constat que, si l'existence d'inégalités face à la santé est un fait admis, le peu de données disponibles ne permet pas une quantification adéquate et actualisée de ces problèmes. De même, *l'accessibilité socio-culturelle des services de prévention pour les plus démunis est mal connue et est certainement problématique.*

Tant de constats, tant d'inconnues qu'on ne veut pas connaître. Un des rapports du Commissariat Royal à la politique des immigrés soulignait *qu'on ne dispose pas de données satisfaisantes sur l'investissement effectif que font les généralistes dans les activités de prévention, ni d'informations d'ensemble sur le rôle des Maisons Médicales et des Centres de Santé intégrés en ce domaine.*

En terme d'identification de besoins de santé, l'étude Promo Santé 2.000 fait remarquer que "l'information sanitaire indispensable pour toute prise de décision et pour toute évaluation opérationnelle ou évaluation d'impact est insuffisante".

Le constat que la morbidité et le taux de mortalité sont différenciés selon les catégories socio-professionnelles et selon les sexes *ne produit en général aucune inquiétude chez les responsables de la santé ou de la recherche scientifique. Face à ces différences qui devraient être regardées comme des discriminations, l'État doit être interpellé d'urgence.*

"Il se doit de trouver les moyens de réduire ces écarts. Les pouvoirs publics se sont donnés, semble-t-il, d'autres priorités. Sinon comment interpréter leur indifférence vis-à-vis de la connaissance de l'état de santé de la population ? Les indicateurs disponibles sont toujours aussi sommaires, rarement adaptés et encore moins utilisés en vue d'une politique de santé.

(H. Peemans-Poulet dans "Les fonctions collectives dans une économie de marché", Rapport Préparatoire du 10ème congrès des économistes belges de langue française, volume 5, Novembre 1992).

Les pauvres meurent plus jeunes.

Les résultats d'une recherche publiées dans le numéro d'avril du "British Medical Journal", montre qu'au Royaume-Uni, l'espérance de vie pour certains groupes s'est réduite pour la première fois en 50 ans.

C'est la pauvreté, plutôt que le comportement personnel, qui constitue la plus grande menace sur la santé de la population. L'étude prouve que le taux de mortalité dans les régions pauvres du Nord de l'Angleterre atteint des chiffres quatre fois supérieurs à la moyenne des zones les plus riches.

Dans différents pays, il existe une importante littérature relative aux inégalités de santé. Toutes convergent. Malheureusement, il faut aussi constater l'indigence des stratégies de changement et des évaluations des efforts faits pour réduire les inégalités.

2/ DES INÉGALITÉS DE “SOCIÉTÉ”

• Le concept de santé

La santé n'est pas seulement l'absence de maladie. De nombreux autres facteurs concourent de façon plus ou moins importante et directe à l'établissement d'une "santé positive optimale". Dans l'approche de l'O.M.S., *la liberté est une pièce essentielle de la construction de la "santé" ; toute privation de liberté liée par exemple à l'impossibilité d'accéder à certaines choses du fait d'obstacles économiques ou psychologiques, et qui ne résulte pas d'un accord ou d'un consensus est difficilement acceptable ou tolérable.*

L'état de santé des catégories sociales les plus défavorisées est un révélateur d'une inadéquation entre les moyens mis en œuvre et les résultats.

• Un révélateur : l'état de santé des ayants droit de minimex.

Selon la recherche déjà ancienne faite en Belgique pour le Secrétariat d'État à l'émancipation sociale, il apparaît qu'un tiers des ayants droit juge que son état de santé n'est pas satisfaisant. L'état de santé s'aggrave avec l'âge de telle sorte qu'au-delà de la quarantaine, plus de 40% des ayants droit au minimex estiment que leur état de santé laisse à désirer.

Un des trop rares travaux de terrain réalisés dégage des résultats plus significatifs encore. L'auteur, M.J. Alloo, a réalisé une enquête auprès d'un échantillon significatif de familles ayant droit au minimex au CPAS de St Gilles pour cerner l'état de santé vécu, les systèmes atteints, les plaintes et la perception de la santé. L'enquête met en évidence que, pour l'échantillon dont l'âge moyen est 34 années, l'ensemble des fonctions indispensables à la vie est atteint. Les personnes interviewées ont en moyenne 4,6 "systèmes" atteints. Pour les adultes, les fonctions circulatoire, locomotrice, visuelle, auditive, respiratoire, digestive, mentale, nerveuse et reproductive sont atteintes. Les enfants sont également atteints que leurs parents : 4,7 systèmes. Cette étude concerne des personnes très démunies, mais régulièrement aidées par le CPAS. Quelle serait donc la situation de personnes aussi pauvres mais non soutenues par un service social ?

Jusqu'à présent, on se contente surtout de souligner les conséquences de la pauvreté sur la santé : les conditions de vie des personnes pauvres seraient la cause d'un mauvais état de santé. D'où l'idée, un peu trop simple, qu'il faut d'abord lutter contre la pauvreté et qu'ensuite, l'état de santé s'améliorera "spontanément".

Or, dans la réalité, la relation entre santé et pauvreté va dans les deux sens. Avoir une mauvaise santé augmente aussi le risque de pauvreté. Et donc lutter pour l'amélioration de la santé de certaines catégories de personnes diminue, pour elles, le risque de pauvreté.

Cette relation entre pauvreté et mauvaise santé est un aspect des inégalités sociales. Nous voulons que dans nos sociétés évoluées chacun ait "droit à la santé" mais il est nécessaire que nous allions plus loin et que nous posions la question de l'égalité du droit à la santé.

Ici nous ne sommes pas assez progressistes. Selon certains observateurs l'inégalité sociale face à certains risques de santé notamment face à la mort ne fait que s'accroître : si le niveau général s'améliore, les écarts se creuseraient.

Il est donc urgent de mener, en politique de santé, des "discriminations positives" pour atteindre à plus d'égalité ...

H. Peemans-Pouillet, Santé et Pauvreté, Communication à la journée de réflexion politique "La lutte contre la pauvreté" organisée à l'initiative de M. Smet, Secrétaire d'État à l'émancipation sociale, Bruxelles 14 mars 1989.

• Perspectives

Différentes pratiques montrent qu'il est possible d'avancer de manière significative dans la connaissance de l'état de santé de la population la plus pauvre et des obstacles qu'elle rencontre dans l'accès aux soins.

Dans des maisons médicales, au sein du projet "santé et culture" du Mouvement ATD Quart Monde et du Comité de Concertation du programme européen "Pauvreté 3" à Charleroi, cette connaissance s'est bâtie par un travail d'écoute, une prise de parole collective, une implication dans des actions. Tous y gagnent également en "exercice pratique de démocratie" et prennent conscience que collectivement, il est possible d'améliorer la vie et de faire reculer des injustices.

C'est sans aucun doute dans le domaine de la "prévention primaire", en améliorant les conditions de vie des plus pauvres que l'on réaliserait les plus grands progrès en matière de santé. Peut-il y avoir une réelle politique de la santé sans une incitation à rendre aux exclus les conditions d'un exercice de leur citoyenneté économique et sociale de travailleur ?

Peut-on parler de droit à la santé pour des personnes qui ne jouissent pas de possibilités de promotion de la santé auxquelles elles aspirent ? Les vacances en famille, l'accès aux sports, des "*maisons de quartier pour pouvoir souffler, rencontrer d'autres, créer de la beauté*" sont autant de moyens nécessaires pour expérimenter qu'il est possible d'être "bien dans sa peau, bien dans sa tête". Mais ces moyens, les personnes vivant dans la pauvreté n'y ont généralement pas accès. Investissements non marchands ... et prioritaires.

Témoignages et études concordent pour mettre en évidence que le droit à la santé n'est pas également acquis pour tous dans notre pays. Un tel constat exige la mise en place d'une politique de santé dont le premier volet devrait consister à contribuer à réduire les inégalités de conditions. Les responsables de ces politiques devraient impulser des enquêtes de terrain sur la santé vécue, analysées avec les personnes et en priorité avec celles qui sont habituellement les plus privées de l'accès à la santé, avec les associations etc.

3/ LES INÉGALITÉS DANS L'ACCÈS AUX SOINS

• Des refus de soins ?

"Un monsieur célibataire, 62 ans, sans domicile depuis 18 mois, sans ressources, sans papier d'identité, peintre de formation et souffrant d'une tumeur cancéreuse au larynx ... Après son passage en notre permanence socio-médicale, une demande d'hospitalisation urgente ... refus de l'hôpital contacté ... refus quant à l'obtention d'un réquisitoire (permettant l'hospitalisation) par le CPAS.

Confirmation par voie d'analyse effectuée par l'hôpital St.-Jean de l'urgence constatée ... nouveau refus d'hospitalisation... après cinq démarches de demande de soins... hospitalisation de l'intéressé à l'hôpital Brugmann."

Le rapport conjoint de Médecins sans frontières et du Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté "*Les Sans-Abri. Socialement maudits. Médicalement oubliés*" établi après un an de consultation ouverte autour des grandes gares de Bruxelles est un **révélateur** du nombre de personnes qui sans cette consultation auraient échappé à un contact avec la société et ne se déplacent plus pour leur santé.

Révéléateur du rôle de “passerelle” que procure une consultation médicale qui va sur les lieux où les gens vivent et qui lie pratique médicale et pratique d’aide ou d’orientation sociale. Révélateur aussi des problèmes de santé mentale que vivent beaucoup de ces personnes, souvent par suite des conditions inhumaines que suppose la vie dans la rue.

Faute d’analyse publique globale des corrélations pouvant apparaître entre l’état de santé des personnes, leur consommation de soins de santé et leurs caractéristiques socio-économiques, on doit se contenter des indicateurs construits par des rapports partiels comme celui du Forum et de Médecins Sans Frontières pour cerner un public croissant qui n’a pas accès aux soins et pour lequel le manque de recours aux services médicaux de manière préventive est une cause de morbidité plus élevée que dans les autres milieux socio-économiques.

Des personnes démunies ayant travaillé pour ce Rapport évoquent des refus de soin de la part de médecins privés. Dans ce cas, soit elles ne se soignent pas, soit elles ont recours à un autre médecin ou se rendent le plus souvent à l’hôpital. Mais des travailleurs de terrain constatent de plus en plus d’infractions à la loi sur l’Aide Médicale Urgente, tant de la part des hôpitaux publics que privés. Ils soulignent que de tels refus de soins sont d’autant plus graves que quelqu’un qui a été ainsi rejeté une fois n’ira plus se présenter à l’hôpital ensuite. Et les problèmes de santé s’aggravent. *“Il faut être conscients que toute mesure même mineure visant à restreindre la portée des droits à une couverture socio-médicale correcte accroît conséquemment les risques de nonaccès à ces mêmes droits pour les populations à revenus modestes ou démunies.”*

*“Les augmentations actuelles des interventions personnelles dans les soins vont renvoyer la responsabilité de l’accès aux soins pour les plus petits revenus vers les **collectivités locales**. Mais on n’a pas prévu aucun transfert de moyens vers celles-ci pour leur permettre de faire face”* ont fait remarquer plusieurs intervenants dans le groupe de travail préparatoire au Rapport. Ce manque de moyens ne justifie pas les refus de soins, mais évoque un partage de responsabilités à arbitrer.

• Les obstacles financiers

Personne ne devrait être empêché de se soigner pour des questions d’argent. En priorité, il faudrait que les enfants reçoivent les soins dont ils ont besoin. Il faut inventer un système qui ne soit pas spécial pour les pauvres. Sans cela il y aura toujours des personnes qui préféreront rester sans soins que d’avoir la honte de devoir se déclarer pauvres. (Rapport de réunion du groupe de travail du Comité de Concertation du programme européen Pauvreté 3 de Charleroi)

En collaboration avec des médecins et des travailleurs sociaux, ce groupe a construit un questionnaire-santé pour interroger personnes et familles très pauvres par rapport à la santé : quelles sont leurs conceptions ? leurs priorités ? leurs démarches ? à quels obstacles sont-elles confrontées ? que proposent-elles pour avancer vers le droit à la santé pour tous ?

La moitié des personnes interrogées disent qu’il leur est arrivé de ne pas appeler le médecin alors qu’elles savaient en avoir besoin, pour des problèmes d’argent. Par ailleurs, la moitié des personnes qui font appel au médecin ne peuvent suivre ses prescriptions, par manque d’argent.

D’autres études confirment les témoignages des familles. L’enquête menée auprès des usagers du CPAS à St Gilles a révélé quant à elle que, pour plus de 63% des personnes

interrogées, les raisons de non recours à l'oculiste, l'ophtalmologue ou l'opticien en cas de besoin sont liées au manque d'argent et/ou à la lourdeur des procédures d'intervention du CPAS. Ce constat est lourd de significations dans la mesure où il s'agit là de **soins qui engagent l'avenir de la personne**.

A-t-on mesuré - et comment - dans quelle mesure le mode de participation financière des malades peut provoquer des inégalités dans l'accès aux soins ?

Selon l'enquête INUSOP réalisée fin 1988 pour le Ministère des Affaires sociales, quelque 12% de l'ensemble de la population se sent atteint par la mesure qui a mis fin au système de tiers payant en médecine ambulatoire.

Parmi ces 12%, on en trouve 60% qui postposent certaines dépenses de santé, 11% qui disent ne plus recourir aux prestations d'un spécialiste et 8% qui disent ne plus recourir aux prestations d'un généraliste.

On peut déduire de ces pourcentages recueillis sur la population globale qu'ils seraient plus importants auprès de la population économiquement défavorisée. *Même si cette interdiction a été assouplie et certaines exemptions admises, dont les difficultés financières des familles, certaines familles ont recommencé à croire que se soigner correctement resterait un luxe inaccessible pour elles ; on peut craindre que cet abandon du système du tiers-payant en médecine ambulatoire entraîne une surconsommation en médecine hospitalière... Aucune évaluation rigoureuse n'a été réalisée à ce propos* soulignait le Rapport de la Commission Interdépartementale de Lutte contre la Pauvreté.

L'utilisation des exceptions à l'application du tiers-payant est malaisée et ne répond pas aux besoins des bénéficiaires du minimex. Le président du CPAS de St Gilles, constatait, lors de la rencontre des travailleurs sociaux de St Gilles en 1987, que *les dérogations au tiers-payant constituent une catégorisation des assurés sociaux et crée des exclusions par le bénéfice à certaines personnes démunies d'exceptions marquées du sceau de la pauvreté*.

Le questionnaire de Charleroi a mis en évidence que bien peu de familles à petits revenus ont profité des dérogations prévues et ont pu accéder à des soins via le système de tiers payant. Elles parlent plutôt "d'arrangements" avec leur médecin ou de recours au service des urgences des hôpitaux publics.

Elles disent aussi les limites. *"Quand j'ai déjà été deux fois chez mon médecin, et qu'il ne m'a rien fait payer, je n'ose pas y retourner. J'ai honte. Lui aussi, il doit vivre !"* *"Aux urgences, un médecin m'examine, me fait une ordonnance... parfois, il me donne un échantillon gratuit. Mais après, je n'ai quand même pas l'argent pour continuer à me soigner."* De plus, parfois, la facture de l'hôpital leur parvient par la suite ... De toutes façons, il s'agit d'une solution bien plus onéreuse que le recours à la médecine ambulatoire !

L'égalité de l'accès aux soins se pose ensuite au niveau de la charge que représentera le ticket modérateur, la part de dépenses de soins qui reste à charge du patient. "Si pour un revenu moyen en Belgique le ticket modérateur se situe à un niveau très social ou démocratique", un ticket modérateur risque d'être dissuasif pour une famille pauvre ou précarisée qui ne rentre pas dans les conditions d'un tarif préférentiel V.I.P.O..

Plus globalement il faut aussi pouvoir mesurer que les catégories à faibles revenus - qui sont aussi les plus malades - doivent consacrer une plus grande part de leur revenu à leurs soins de santé. Qu'elles sont amenées à devoir faire un arbitrage entre diverses dépenses qui sont toutes de première nécessité. *"Seuls les plus pauvres sont soumis à cet arbitrage inacceptable"*

Dans la période actuelle où l'on assiste, à travers des restrictions qui affectent le système de la Sécurité Sociale, à une diminution sensible des remboursements de certains frais médicaux et à un renforcement du système de ticket modérateur, le risque que les plus démunis pourront de moins en moins bénéficier des soins semble bien réel. Au vu de toutes les restrictions en cours dans le cadre de la sécurité sociale, l'accès aux soins pour les plus démunis n'est-il pas un combat perdu d'avance ? C'est en ces termes que le groupe de Pilotage "santé" du programme européen "Pauvreté 3" à Charleroi terminait son évaluation de quatre années (1990 - 1994) d'actions santé.

Interpellations collectives d'un groupe d'usagers du CPAS de Morlanwelz

La santé a un prix ... difficile, voire impossible, à payer et qui éloigne la santé.

- *"En général, les personnes qui ont le minimex, elles ne se soignent pas parce qu'elles n'ont pas beaucoup d'argent. Moi j'ai attrapé trois ulcères. Je ne me suis pas fait soigner, ça coûte trop cher, je n'en ai pas les moyens, . Et maintenant, il y a des examens et des médicaments qui coûtent cher" - "Et tu n'es pas remboursé complètement" - "Je n'ose pas aller chez le dentiste parce que ça coûte trop cher" .*
- *"Je n'ose plus me faire soigner parce qu'on paie ceci, cela ... On n'est plus remboursée. Mais maintenant, en étant minimexée, je n'oserais plus retourner chez médecin-conseil, même si je souffre !"*

Les zones de gratuité diminuent.

- *"Maintenant, il faut payer. On m'a fait trois prises de sang : ça m'a coûté 1.200 Fr" - "La mutuelle rembourse quand même" - "Certaines choses, oui, mais pas ça" - "Comme les radios ; maintenant, tu dois les payer" .*
- *"Pourtant, la consultation ne coûte que 103 Frs pour nous autres" - "Moi non, je paie la visite complète" - "Où est-ce que tu a été ?" - "A l'hôpital" - "Oui, mais moi je le dis, parce qu'à l'hôpital, si tu ne dis pas que tu es tiers-payant, ils ne l'appliqueront pas. Pourquoi ? Parce qu'il faut faire beaucoup de paperasses" .*

La motivation à se soigner diminue.

- *"J'y vais quand je suis vraiment obligé ; sinon je n'y vais pas" - "J'y ai été fin de l'année dernière parce que j'étais vraiment obligée, sinon, il y avait deux ans que je n'étais pas allée."*
- *"En plus, quand on est au CPAS, tu ne dois pas avoir de maladies sérieuses parce que ... à la fin du mois, tu as la facture" - "Moi, mes médicaments, c'est tout juste. Il ne faut pas que j'aie une autre maladie entre temps."*
- *"Ce qui est injuste, c'est que les médicaments pour les nerfs, on ne les rembourse pas. Pourtant, les nerfs, c'est une maladie aussi" . - "Et dans notre situation, les nerfs ... on en prend un coup" .*

La santé fait partie du capital des enfants pour leur avenir ; cette santé-là a le prix ... du sacrifice.

- *“Ca coûte plus cher maintenant. Je savais mieux me soigner avant. Ma fille peut être malade ; mais moi pas ! J'appellerais le médecin pour elle ; mais pour moi, je l'appellerais pas”.*

- *“On n'a pas le droit d'être malade ! Quitter la maison pour une maladie, ou même être malade en restant à la maison, je ne sais pas m'occuper de mon gosse parce que je suis malade. C'est un problème ...”*

- *“On se prive pour son enfant malade, dans le sens, appeler le médecin et acheter des médicaments. A la limite, on appelle le médecin pour le gosse, mais pas pour soi”.*

Un exemple flagrant d'inégalité concerne les **soins à domicile**. Selon une étude faite à la K.U.L, et d'autres études vont dans le même sens, le coût final qui reste à charge de la personne soignée à domicile représenterait 9% du revenu d'un ménage aisé (+ 40.000 F disponibles par mois), 14% du revenu d'un ménage moyen mais 18% du revenu d'un ménage modeste.

Par ailleurs si les soins à domicile concernent surtout les milieux les moins favorisés, ils sont cependant peu pratiqués avec les familles pauvres jugées lourdes, dont les logements sont petits, mal équipés. De plus, ils sont parfois mal reçus : intrusion dans la vie privée, soins imposés.

• **Obstacles administratifs**

“Une famille de Asse : une mère seule avec deux enfants ; à la suite de la faillite de l'entreprise où travaillait son mari, elle découvre que sa mutuelle n'est pas en ordre, qu'elle devrait payer 25.000 francs pour se remettre en ordre. Or, elle ne dispose comme ressource que d'allocations de chômage qui lui permettent juste de survivre.

Elle fait appel aux CPAS, mais celui-ci refuse d'intervenir.

Le plus jeune des enfants a de fréquents problèmes respiratoires. La maman attend le plus possible avant d'appeler le médecin, car il n'est pas facile de lui dire à l'hôpital qu'on n'a pas d'argent. Conséquence : très souvent, l'enfant est mené en catastrophe à l'hôpital aux urgences ; il subit ainsi 10 hospitalisations en 8 mois.

Au fur et à mesure des hospitalisations, des commentaires “Encore vous !” madame perd confiance en elle, le petit souffre non seulement physiquement, mais aussi psychologiquement, il devient “caractériel” . Comme la maman ne peut plus faire face, l'aîné est placé en internat et se sent rejeté. Les factures s'accumulent : le CPAS avance l'argent, mais avec obligation de rembourser. La maman se sent de plus en plus coupable, ce qui rend les relations avec le CPAS de plus en plus difficiles.

Puis la famille déménage à Molenbeek où habite la grand-mère et rencontre l'équipe d'une maison médicale.

Celle-ci écrit une lettre à l'assistant social du CPAS de Molenbeek. La famille obtient alors une carte médicale, qui lui donne droit aux soins et aux médicaments. Le CPAS met la famille en ordre de mutuelle. Tout va alors très vite dans le bon sens alors qu'avant, tout semblait impossible.

L'enfant est vu régulièrement à domicile et ne doit plus être hospitalisé. La maman reprend confiance. L'aîné peut rentrer au domicile familial."

Ce témoignage, présenté dans le groupe de travail préparatoire au Rapport, montre toute l'importance de la "sécurité" dans le droit aux soins, le rôle d'un accompagnement pour restaurer le droit, la nécessaire complémentarité entre travail social et intervention médicale. Il met également en évidence qu'une "aide sociale" qui contrôle, juge ... sans donner de moyens supplémentaires aux familles aggrave leur situation au lieu de l'améliorer.

Cette question de la "**sécurité**" dans le droit aux soins se pose tant pour ceux qui ne jouissent pas de la protection légale de base que pour ceux en bénéficiant mais que chaque mesure inspirée par le souci de limiter la progression des dépenses de l'assurance-maladie (abaissement du taux de remboursement, augmentation du forfait hospitalier) frappe de plein fouet parce qu'ils ne disposent pas d'une couverture sociale complémentaire de type assurantiel et se heurtent souvent, pour obtenir une prise en charge au titre de la solidarité, aux réticences d'une aide sociale crispée sur le maintien "de critères restrictifs (plafond de ressources exagérément bas, ...).

Quelqu'un par exemple

- * *qui n'a pas travaillé assez de jours (dans des cas d'intérim, par exemple)*
- * *ou dont le salaire est trop bas (en atelier protégé, par exemple)*
- * *ou dont la cotisation n'est pas prise en charge par le CPAS*
- * *ou qui est reconnu comme handicapé*
- * *ou quelqu'un qui a travaillé comme militaire de carrière et qui cesse son contrat doit payer la cotisation obligatoire (une partie ou la totalité) de sa poche.*

Non seulement cette somme peut être nettement plus élevée que la cotisation complémentaire, mais en plus, on peut ne pas être en ordre, et ne pas le savoir !

*Surtout, nous découvrons que **c'est lorsqu'on a le moins de moyens, qu'on doit payer le plus de sa poche !** (quand on n'est même pas aidé par le CPAS, quand on travaille et qu'on a le plus petit salaire ...) Cela nous semble très important, et nous allons chercher à en savoir plus sur cet aspect de la question.*

Nous nous demandons aussi ce qui va se passer lorsque des minimex seront suspendus à cause d'un non-respect de contrat, ou de suspension de chômage pour non respect d'un plan d'accompagnement : est-ce que le CPAS payera quand même la mutuelle ? Il y a aussi le problème du suivi d'un CPAS à l'autre, quand on déménage souvent ...

(Rapport de réunion du groupe de travail du Comité de Concertation du programme européen Pauvreté 3 de Charleroi).

Le travail d'enquête collective réalisé par ce groupe a aussi révélé que sur près de cent personnes interrogées, environ la moitié s'est retrouvée sans couverture de mutuelle en ordre au cours des cinq dernières années. A la question "Comment se soigner quand on n'est pas en ordre de mutuelle", les trois quart des personnes disent qu'elles ne savent pas à qui elles pourraient s'adresser.

Interrogées sur les causes de cette situation, elles parlent avant tout du problème des cotisations à payer. Plus que dans d'autres groupes de population en effet, des personnes très démunies doivent assumer directement la charge de la cotisation obligatoire : reconnues handicapées, personnes non protégées ... Cela signifie un surcroît de démarches et la nécessité de réserver une part de son revenu à un "investissement" alors qu'il est souvent déjà difficile de faire face aux nécessités immédiates.

Beaucoup soulignent également le problème posé par la cotisation complémentaire : en principe non obligatoire, la plupart des mutuelles en exigent cependant le paiement comme condition d'affiliation. De ce fait, des personnes pourtant en ordre de cotisation obligatoire n'arrivent pas à obtenir le remboursement de prestations de santé. Il existe bien une caisse auxiliaire, qui n'exige jamais de cotisation complémentaire, mais très centralisée, elle est peu accessible aux personnes qui en auraient plus besoin : parmi les personnes interrogées à Charleroi, aucune ne semblait seulement connaître son existence ...

D'autres exemples de difficultés :

Un chômeur touche ses allocations via le syndicat. Comme il n'a pas payé ses cotisations syndicales, on lui refuse le bon destiné à la mutuelle.

Un CPAS refuse d'aider une famille sans ressources. Que peut-elle alors faire pour pouvoir bénéficier d'une couverture santé ?

Un travailleur dépend d'un ancien patron, tombé en faillite, et qui n'a pas payé les cotisations sociales...

Une mère de famille dépend du paiement des cotisations par un ex-mari dont elle n'a plus aucune nouvelle ...

Les obstacles administratifs ont été longuement présentés dans le Troisième Rapport de la Commission Interdépartementale de lutte contre la pauvreté (1991). De divers travaux, entre autre d'une étude de l'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes, elle faisait ressortir que probablement 4 à 5% de la population n'était pas à un moment ou à un autre en ordre d'assurabilité. Ces situations se révèlent surtout en cas de maladies pour lesquelles tout retard ou absence de soins peut être gravement préjudiciable.

Ce rapport soulignait la situation de certains groupes se trouvant en difficulté d'assurabilité : jeunes en décrochages scolaire ; candidats réfugiés politiques ; petits indépendants à très faibles revenus ; familles éclatées ; personnes sans abri. Ces situations sont toujours actuelles en 1994. Ainsi à Charleroi, près de 10% des personnes qui se sont trouvées sans couverture mutuelle au cours des cinq dernières années vivaient une situation "hors norme", non prévue par la loi.

"Dans tous les problèmes administratifs, une simple personne comme nous a besoin d'un organisme ou d'une personne compétente pour débrouiller les situations difficiles. Un jeune en décrochage scolaire est en situation de non droit, il n'a plus ni allocations, ni mutuelle, ni chômage. C'est un grave problème quand on sait en plus que les grossesses en milieux populaires arrivent très tôt. Sans couverture de soins, on ne peut pas suivre le déroulement de la grossesse ou de l'accouchement. C'est une question très grave et il faut qu'on arrive à trouver au niveau du gouvernement une solution pour les jeunes."

• Obstacles d'ordre culturel

De multiples facteurs d'ordre divers sont la cause d'une utilisation souvent peu efficace du système de soins, d'une mauvaise communication avec le corps médical, d'une mauvaise gestion d'un capital santé.

Parmi ces facteurs, citons : le faible niveau d'instruction, et le manque de connaissances relatives au schéma corporel, à la santé, à la maladie ; la mauvaise maîtrise de la langue ; les conditions de vie et le poids d'autres problèmes quotidiens ; le sentiment de dépendance ou d'infériorité à l'égard du corps médical. *“La maladie est une rude épreuve qui s'accompagne de grandes inquiétudes : comment payer le médecin, les médicaments ? A quoi servent les médicaments ? Si on ne le sait pas, ils font peur. Il y a la crainte pour ceux qui sont restés à la maison, la peur de se présenter muni d'un réquisitoire du CPAS, la hantise des questions, des jugements. Est-il normal qu'un assistant social de CPAS doive juger de l'opportunité de certains soins médicaux pour délivrer un réquisitoire ?”*

Pierre Hendrick, dans le Troisième Rapport de la Commission Interdépartementale de Lutte contre la Pauvreté, soulignait que le premier obstacle est la *dépossession du corps*. Peut-on en effet posséder un corps s'il est déficient, souffrant, malade, objet de honte, traité avec le plus grand mépris dans la vie professionnelle et sociale ?

La culture sanitaire est le produit de multiples facteurs dont l'origine ethnique, le statut social, l'histoire personnelle et familiale, le niveau d'instruction ... Chaque groupe social a sa culture sanitaire ; si celle-ci n'est pas prise en compte dans les démarches de prévention, ces dernières s'avèrent inefficaces.

Le rapport du Commissariat Royal à la Politique des Immigrés soulignait aussi que la connaissance de la culture de santé des clients est essentielle : perception du corps, verbalisation des symptômes, écoutes des questions. La maladie peut jouer un rôle en tant que moyen d'expression d'un malaise moral. La consommation de médicaments, de tranquillisants s'explique aussi ; il n'est pas difficile de comprendre que dans les milieux victimes de toutes les insatisfactions sociales, il soit plus tentant de chercher à supprimer le symptôme d'un mal plutôt que de travailler sur des causes vis-à-vis desquelles ces malades sont impuissants.

La pauvreté est associée à des conditions de vie où la médicalisation est souvent le seul moyen d'atténuer la difficulté de vivre. *“Peut-on guérir des maux dont la racine est d'ordre socio-économique ?”* Diverses enquêtes de mutuelles se sont ainsi attachées à situer le niveau de consommation des tranquillisants qui se fixe à des niveaux inquiétants chez les mères seules ayant un ou plusieurs enfants à charge.

• **La santé, une relation**

LETTRÉ OUVERTE AUX PROFESSIONNELS DE LA SANTÉ

(extraits)

“**Nous nous adressons à vous afin que vous nous compreniez mieux**, afin que nous devenions des partenaires pour gagner le droit à la santé pour tous... Lorsque vous découvrez notre vie, nous vous demandons **de ne pas nous juger trop vite**. Nous ne pourrions pas avoir confiance dans des professionnels de la santé qui veulent jouer aux justiciers.

Généralement, ce qui saute aux yeux, ce sont nos difficultés. Elles sont réelles. Mais apprenez aussi à voir tous nos efforts pour donner le meilleur de nous-mêmes à nos enfants. Essayez d’imaginer combien ce qui semble facile et naturel pour d’autres devient un combat, une angoisse de tous les instants quand les moyens manquent, quand le découragement vous envahit face à l’absence de résultats. L’accès à la santé,

cela dépend aussi de **la compréhension**, des encouragements qu’on reçoit pour continuer à pouvoir faire face, au jour le jour, malgré tout.

Nous connaissons ainsi des personnes qui finissent par se laisser complètement aller. Comment les persuader de reprendre leur santé en main sans les convaincre, d’abord, de leur propre **dignité** ?

C’est pour cela que nous avons absolument besoin que vous nous rencontriez dans le profond respect des être humains que nous sommes, malgré toutes les blessures que la vie nous a infligées...

Vous devez savoir que chez nous, **le placement des enfants fait partie depuis presque toujours de notre histoire... Aussi portons-nous au fond du cœur l’angoisse qu’on nous place nos enfants ...**

Si nous faisons appel à vous, qu’allez-vous comprendre de nos difficultés, qu’allez-vous voir de notre amour pour nos enfants ? N’allez-vous pas les garder “pour les mettre dans de meilleures conditions” ? Alors, parfois, nous vous appelons trop tard, lorsque la maladie s’est déjà aggravée ...

Ce que nous vous demandons, c’est de nous faire confiance. De croire que nous voulons le meilleur pour nos enfants. De vous appuyer sur tout ce que nous savons d’eux, de ce que nous savons de la vie.

Si vous nous faites confiance, nous pourrions avoir confiance en vous. Nous pourrions être partenaires **pour gagner ensemble le droit à la santé. Nous avons besoin de vous**, de vos compétences, de votre savoir. Mais **vous avez aussi besoin de nous**, de ce que nous avons appris à l’école de la vie.”

Mai 1994. Après avoir pendant quatre ans dans le cadre du programme Pauvreté 3 à Charleroi, échangé leurs expériences pour faire reculer la pauvreté et gagner le droit à la santé, des personnes et familles confrontées à la pauvreté décident de s’adresser aux professionnels de la santé dans une lettre ouverte. Lettre explorant les malentendus souvent

présents dans la relation entre les professionnels de la santé et les personnes affrontant les épreuves de la pauvreté et de la précarité. Malentendu quand souvent la personne vient aussi chercher auprès du médecin une reconnaissance de l'état de maladie et pas uniquement des moyens pour arriver à la guérison.

Les médecins ont souvent de la peine à s'identifier à ce rôle de médiateur entre la société et la personne. Malentendu quand l'hôpital est utilisé comme un refuge lorsqu'on perd pied et que le personnel médical et para-médical ne se sent pas investi d'une fonction sociale de protection mais bien d'un rôle technique, thérapeutique.

Malentendu dans l'interprétation du recours si fréquent aux services d'urgence des hôpitaux, comportement qui peut signifier la volonté d'échapper au contrôle social du système de soins. Le regard social pèse lourd sur les pauvres.

Ce poids du regard social entraîne une réelle déposssession du corps. Ce n'est plus moi qui suis maître de mon propre corps, moi qui décide du moment où j'ai besoin d'une aide pour que ce corps reste en forme ou retrouve sa forme, c'est la pression du voisin, le regard du travailleur social, l'évaluation du CPAS, la menace d'une intervention du tribunal qui nous font agir, en exerçant des pressions parfois contradictoires.

Paradoxalement peut-être, si le plus pauvre est dépossédé de son propre corps, il a tendance par ailleurs à être réduit à son corps. Plus on est pauvre, plus on a besoin de sa capacité physique pour travailler et pour survivre, plus on a besoin de son corps pour communiquer, pour s'exprimer. (Extrait du Forum "Préparer l'avenir avec le Quart Monde", Bruxelles, Décembre 1987.)

Pouvoir écouter la plainte et la demande de santé de personnes confrontées à la pauvreté dans différentes dimensions de leur vie suppose, pour chaque intervenant, qu'il soit travailleur social, infirmier, médecin, de pouvoir être réceptif à l'ensemble des problèmes de vie que porte la personne souffrante, de pouvoir situer ce qui relève de sa compétence et de celle d'autres intervenants, afin de pouvoir se coordonner avec ces autres, communiquer avec eux et évaluer le travail en partenariat avec les personnes ou familles vivant la pauvreté.

"Sans un travail sur la réceptivité de chacun et la coordination entre tous, on court le risque que l'usager reste "enfermé" - voire "s'enferme lui-même" - dans la spécialité de l'un ou de l'autre ; car chacun peut "médicaliser" ou "socialiser" les symptômes d'une vie souvent difficile à comprendre et à accompagner."

La mise en place de coordinations se traduit cependant trop souvent, dans les faits, par de profondes atteintes à la vie privée, par la communication à plusieurs équipes de confidences faites à une personne bien précise, en qui l'on avait confiance ... Les familles en situation de grande pauvreté interpellent les travailleurs sociaux et les professionnels de la santé afin qu'ils mènent une réflexion en profondeur sur les notions de vie privée, de secret médical, de secret professionnel ... qui devraient, selon eux, également être respectés dans les relations entre professionnels. Sans une telle garantie, comment pouvoir faire confiance ?

• **Le droit à la santé : globalité et interdépendance**

Faut-il rappeler, ainsi que le soulignait déjà H. Peemans-Poullet dans la communication "*Santé et Pauvreté*", qu'il serait injuste de prétendre renforcer, dans les groupes moins favorisés, l'aptitude individuelle à la résistance aux "agressions" ou aux nuisances, ou aux modèles de comportements négatifs pour la santé, alors que par ailleurs on laisserait s'accroître tous les facteurs qui nuisent à leur santé.

Il est probable que des résultats ne pourront être atteints du côté des comportements individuels que si, simultanément, les groupes sociaux moins favorisés sentent que les responsables politiques et sociaux mènent, en même temps, une politique en vue de réduire de manière spécifique toutes les nuisances dont ceux-ci sont victimes, et si en même temps, on veille à leur donner les moyens nécessaires pour prendre leur santé en charge. Faut-il en effet rappeler que les groupes sociaux défavorisés subissent plus que les autres les divers types d'agressions à la santé que provoquent l'habitat, les conditions de travail, l'environnement, l'alimentation sans compter d'autres facteurs tels que l'angoisse du chômage, la consommation de loisirs passifs, l'absence de toute activité reconnue et le sentiment d'inutilité, les déchirures familiales, la honte, le rejet ... ?

Tant la démarche de l'enquête participative d'ATD à Charleroi, le rapport MSF-Forum, les enquêtes de mutuelles sur les situations d'inassurabilité, les observations de mutuelles et CPAS, à partir des demandes d'aide financière, sur les situations particulières de précarité, **que** les constats faits collectivement lors de la journée d'étude du Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté "*L'accès à la santé, une santé à deux vitesses ?*", montrent "qu'un nombre de plus en plus grand de personnes se trouve dans des situations limites qui concernent leur santé, leur survie économique et d'autres sphères de leur vie." On croyait bien maillés les réseaux de sécurité que l'État a tissés dans la société : on s'aperçoit que non seulement certains en sortent (perte ou diminution des revenus de remplacement, nonaccès à des services essentiels, isolement ...) mais qu'en plus, certains n'ont jamais reçus les moyens d'en bénéficier. Faut-il rappeler que "*perdre la santé (si on y a eu accès) et la possibilité de se soigner valablement, cela rend l'exercice des autres droits (de travailler, à vivre en famille, à des revenus suffisants) plus difficile? Qu'inversement le manque des autres droits, compromet le droit à la santé*".

4/ LE COÛT DU NON-ACCES AUX SOINS

La plupart des mesures restrictives prises ces dernières années ont été réalisées au nom de la rigueur budgétaires : il faut maîtriser le coût de la santé.

Ont ainsi augmenté les sommes que doivent effectivement payer les patients pour les consultations, les visites d'un médecin à domicile, les frais hospitaliers, les traitements en kinésithérapie, logopédie, pour les lunettes, les médicaments, les soins dentaires...

Appliquées aux populations démunies, ces mesures n'ont-elles pas l'effet inverse à celui qui est recherché ? Les témoignages et réflexions de personnes en situation de pauvreté concordent avec ceux des travailleurs de terrain. "*Il m'est arrivé de ne pas pouvoir appeler le médecin, alors que je savais que j'en avais besoin, faute d'argent... Même si je pouvais avoir une consultation, je n'aurais pas pu payer le traitement, alors, à quoi bon ? Il vaut mieux garder son argent pour manger. Mais le problème, c'est que, non soignée, la maladie s'est aggravée, et finalement j'ai dû être hospitalisé*".

"Quand je n'ai pas d'argent pour me soigner, je me rends aux urgences de l'hôpital."

"Je ne pouvais pas me faire soigner les dents comme il aurait fallu. Finalement, on me les a toutes enlevées. Je ne pouvais pas me payer un dentier. J'ai attrapé des ulcères à l'estomac. Je ne pouvais pas payer les médicaments pour pouvoir les soigner. J'ai dû être opérée. Combien est-ce qu'on n'aurait pas épargné en me donnant les moyens de me soigner dès le début ?"

Le coût direct de l'inaccessibilité des soins de santé pour les plus démunis, n'a jamais été évalué. Et il faudrait également tenir compte de tous les coûts indirects, sociaux, à long terme : *“Je ne peux pas payer les lunettes dont mon fils aurait besoin. Le médecin m'a dit : s'il ne porte pas de lunettes, il va perdre l'usage d'un œil. Comme il ne voit pas bien, il a du mal à apprendre à l'école. Qu'est-ce qu'il va devenir plus tard ? C'est tout son avenir qui est en jeu !”*

5/ PISTES POUR L'ACCES AUX SOINS

5.1. Première orientation

Des pistes et des propositions ont été présentées et étudiées lors des groupes préparatoires au Rapport Général, **d'abord celle par laquelle l'action sociale réinstalle dans le droit**, restaure les personnes dans le circuit de la sécurité sociale, en même temps que dans une relation à la santé par un partenariat entre les professionnels et ces personnes.

Les CPAS jouent un rôle important, on l'a déjà dit, de “dernière sécurité” pour tous ceux qui sont confrontés aux limites de notre sécurité sociale. La loi règle leurs obligations dans les grandes lignes. La plupart des CPAS interviennent pour garantir un accès minimal aux soins de santé pour les personnes les plus démunies. Certains se sont efforcés d'approcher davantage des besoins de la population et d'y répondre davantage en terme de droits. Ainsi les expériences carte-santé de différents CPAS se révèlent particulièrement intéressantes, surtout lorsqu'elles sont l'objet d'une évaluation systématique.

“Nous avons constaté des maladies et donc des coûts par l'absence de prévention. Les médecins généralistes sont démunis face à la prise en charge des patients en difficulté ; les tickets modérateurs en kiné, logopédie, dentisterie, lunetterie représentent des frais importants largement non-remboursés par les mutuelles.

Le principe de la Carte Santé que nous avons mis en place (pour les familles monoparentales ayant un ou des enfants à charge, dont les revenus ne dépassent pas le montant du minimex + les allocations familiales et qui sont en ordre de mutuelle) est de compenser financièrement, pour les bénéficiaires, le ticket modérateur. Nous intervenons donc dans la prise en charge de frais de prothèse dentaire (suivant un barème établi avec la collaboration des dentistes), de lunettes, kiné, etc.

Cette carte permet également au médecin traitant d'appliquer le tiers-payant et d'utiliser le CPAS comme office de tarification pour la ventilation des attestations de soins. Le patient ne doit donc plus avancer l'argent de la consultation.

L'évaluation de l'expérience est en cours. Nous constatons que la carte-santé n'entraîne pas de surconsommation, mais bien la fidélisation au médecin traitant, une meilleure communication entre médecin, pharmacien, assistant social et usager.

*On a ainsi remarqué chez les utilisateurs de la carte santé **une consommation relativement plus marquée pour les soins paramédicaux et les actes de kinésithérapie** (respectivement 28% et 14,8% pour la population “carte santé” contre 5,8% et 2,8% seulement pour la population aidée par le CPAS).*

Par contre, les paiements engagés en matière de frais médicaux, d'hospitalisation et de prothèses dentaires destinés aux utilisateurs de la carte santé on été (toujours en chiffres

relatifs) nettement inférieurs aux paiements effectués pour l'ensemble de la population aidée par le CPAS.

Nous constatons aussi que plusieurs familles n'ont pas utilisé la carte qu'elles avaient reçue: par mauvaise information ? par refus, par peur de la stigmatisation ? Dans les premières expériences de la carte-santé en France, celles du Fonds d'Action Santé de Nancy, on y a étudié le problème de la non-utilisation de la carte et cela a mis en évidence l'importance du système d'accompagnement. Si le nonaccès aux soins a été vécu sur une longue durée, un droit formel est insuffisant. L'accompagnement est coûteux, mais indispensable si on veut que le droit devienne effectif.

A Besançon, ils ont constaté que quelqu'un qui n'avait pas l'habitude de pouvoir se faire soigner avait besoin de six mois avant qu'il ne puisse s'intéresser à ses problèmes de santé, et encore six mois avant qu'il arrive à se faire soigner. Il faut arriver d'abord à un changement d'attitudes mentales.

*Pour étendre le système de la carte de santé, il faudra **un budget plus important**. une première estimation évalue son coût à une moyenne de 3.500 francs par an et par utilisateur.*

Nous constatons que ceux qui auraient le plus besoin d'un tel système, ce ne sont pas les familles monoparentales, mais les isolés qui vivent dans des garnis. Les pathologies sont plus lourdes et plus fréquentes. C'est par là que l'on voudrait étendre la carte santé." (présentation en novembre 1993 de l'expérience de carte santé du CPAS de Charleroi).

Il est apparu inéquitable aux participants au dialogue qu'un système qui remédie aux mesures prises au niveau politique limitant l'accès aux soins ne bénéficie qu'aux seules personnes relevant de l'aide sociale, de nombreuses autres - handicapés, chômeurs, invalides ... - étant dans des situations de pauvreté analogues voire pires et soit uniquement supporté par les structures communales d'aide, en l'occurrence le CPAS. Il est donc indispensable de généraliser un accès de droit aux soins, d'ouvrir un accès préférentiel aux petits revenus sur la base d'une solidarité nationale tenant compte du revenu, des personnes à charge (familles nombreuses). Car "si on développe un accès à la santé centré sur les CPAS, on arrive forcément à un système de santé à deux vitesses" soulignait un représentant de l'Union des Villes et Communes belges. Les expériences de carte santé à Charleroi, selon d'autres modalités à Bruxelles, sont importantes car elles sont **basées sur le partenariat.**

Ce qu'elles mettent en évidence, c'est le besoin de renforcement de la sécurité sociale et d'une approche universelle en nous obligeant à nous interroger sur toutes les mesures prises par les pouvoirs publics en matière de politique sociale, d'intégration et de santé publique.

Et sur le temps nécessaire à une action pour lever des obstacles à la santé.

A cause des conditions de vie qui sont les leurs depuis l'enfance, des personnes très pauvres n'ont guère d'expérience de ce que peut représenter "une bonne santé". De plus, les exigences de la vie quotidienne ne leur laissent souvent guère la possibilité de tenir compte des premiers signaux d'alarme.

Il ressort de ces pratiques plusieurs enseignements :

- Les CPAS peuvent être **révélateurs de besoins** ; la réponse à ces besoins doit se situer à un autre niveau aussi.
- **Pourquoi y-a-t'il autant de politiques différentes d'un CPAS à l'autre ?** Il n'est

pas admissible, que d'un CPAS à l'autre, les principes du respect du secret médical et de la vie privée, du libre choix du médecin et de l'hôpital, soient appliqués différemment et souvent non respectés.

Cela pose *“la question de l'arbitraire auquel les familles en situation de pauvreté restent soumises tant qu'on ne s'exprime pas en termes de droits et souligne qu'il faut “renvoyer l'ascenseur de la solidarité vers le haut”*.

- Trouver les chemins qui rétablissent le dialogue, qui donnent de vrais moyens de santé, cela suppose un accompagnement et une proximité géographique et humaine d'autant plus importants que l'on s'adresse à des personnes plus démunies.

5.2. Deuxième orientation

Mai 1994 - les partenaires associés au Rapport Général sur la Pauvreté convient des responsables d'écoles de santé publique, de l'orientation des programmes en facultés de médecine et des responsables d'institutions de formation des travailleurs sociaux, à un échange de vues autour d'une question-clé : travailleurs sociaux, professionnels de la santé sont-ils préparés à une approche globale des personnes vivant la pauvreté, sont-ils formés à la communication avec les personnes et à la coordination entre intervenants, ainsi qu'à l'évaluation des résultats de leurs actions ?

Au niveau de la **formation de base** du personnel médical et des travailleurs sociaux, l'on a surtout remarqué que peu ou pas de cours sont organisés afin de donner des outils méthodologiques pour prendre en considération la personne dans sa globalité.

“La définition de la santé donnée par l'Organisation Mondiale de la Santé, à savoir un état de bien-être physique, mental et social, passe peu dans la formation des milieux médicaux ; il faudrait pour cela concevoir un corpus, un tronc commun de formation pour les travailleurs sociaux et ceux de la santé.”

De l'avis général, cette formation méthodologique à la communication, à la compréhension de la “culture de la santé” des différents groupes sociaux apparaît peu développée.

Le niveau de la **formation continuée** apparaît en contraste être un terrain d'expérimentation; de nombreuses expériences en cours ont été citées, dont un certain nombre ne dispose malheureusement pas de l'appui de la recherche pour en engranger les résultats.

Ainsi la Fondation Houtman soutient un projet de deux ans, en collaboration avec le Mouvement ATD Quart Monde, d'une formation continuée pour septante travailleurs médico-sociaux (prioritairement ceux de l'Office de la Naissance et de l'Enfance), axée sur le travail de santé communautaire.

La formation a permis à des travailleurs de terrain en contact direct avec les familles pauvres de se concerter, de se saisir d'outils pour définir les objectifs mesurables de leur travail et des indicateurs d'évaluation d'efficacité de leur travail avec les familles.

La formation met également en évidence que la coordination entre services, avec le personnel médical, pose problème et est une priorité à construire dans le partenariat avec ceux que les épreuves de la vie ont dépossédé de leur santé.

Pareille démarche de planification d'objectifs, partant des travailleurs de terrain vers l'institution, est une démarche porteuse de changement.

Elle montre par ailleurs la nécessité de lieux géographiques et de temps pour que les différents professionnels de la santé et du travail social se rencontrent, confrontent leur approche des situations et partagent l'évaluation d'efficacité de leurs interventions.

C'est essentiellement à créer de nouveaux circuits de communication entre secteur hospitalier, autres professionnels de la santé et intervenants sociaux que le groupe de pilotage "Santé" du projet européen "Pauvreté 3" à Charleroi, coordonné par le CPAS, s'est attelé entre 1990 et 1994, estimant qu'il s'agissait là d'une priorité. Il ne s'agit pas ici de formation formelle ; différentes actions ont été engagées sur le terrain.

Ainsi, par l'attribution d'une carte santé à un premier public cible, des femmes vivant seules avec des enfants, c'est l'apprentissage d'une coordination entre professionnels de la santé et de l'action sociale qui s'est réalisé ; ailleurs, à l'occasion d'hospitalisations dites sociales d'enfants, les intervenants se sont forgés des outils de diagnostic et de suivi prenant en compte l'ensemble des problèmes à résoudre. Quelle est l'évaluation que les promoteurs dégagent de ces actions en 1994 ?

"C'est à partir de ces différentes actions - qui sont autant de "portes d'entrée" vers un travail plus multidimensionnel - que des ouvertures s'ébauchent et permettent aux partenaires de mieux mesurer les risques et les bénéfices de certains changements.

A partir de faits initialement considérés comme médicaux (hospitalisation sociale, maltraitance de personnes âgées, stabilisation de personnes psychotiques), il est devenu possible de mettre en évidence des problèmes sociaux et de mobiliser autrement des ressources médicales et sociales pour entamer des solutions plus adaptées. Inversement, à partir des faits initialement considérés comme sociaux (maltraitance des enfants, accessibilité insuffisante aux soins), il est devenu possible d'y inclure la prise en compte des problèmes de santé et d'inciter au développement des relations entre intervenants de terrain."

Titran : Pédiatre à Roubaix

Il est fondateur du Centre d'Activité Médico-Sociale Précoce. Titran est sensible à l'importance du lien qui se crée dans le temps de grossesse entre l'enfant in-utéro, sa mère et son père, lien physique et aussi affectif où le processus d'attachement et de détachement doivent se mettre en place de manière concomitante. Si une grande partie de la population qui a facilement accès à l'information, adhère assez bien à cette réalité, qu'en est-il de la population pour laquelle le questionnement existe mais ne se formule pas selon la manière habituelle où se formule d'une manière telle que la réponse des intervenants risque de ne pas être parfaitement adaptée ?

Titran a comme première démarche de "se mettre à l'écoute" du véritable questionnement, non pas forcément pour y apporter une réponse toute faite mais pour permettre à la famille de trouver en elle et autour d'elle un début de réponse à ses problèmes réels ou supposés.

Au préalable, son objectif est d'être accueilli par les familles et reconnu par elles comme capable de les aider à utiliser leurs compétences latentes.

Pour ce faire, il est indispensable d'être perçu par les familles et les intervenants sociaux qui les aident comme celui qui sait qu'elles ont des connaissances et qu'elles peuvent en acquérir. C'est en reconnaissant ce savoir latent qu'on peut l'enrichir au fur et à mesure de connaissances nouvelles. Que nous enseigne cette expérience de

travail avec des familles du quartier le plus défavorisé de Roubaix ?

* L'agent de santé doit se situer dans un échange de savoir avec les familles défavorisées ainsi qu'avec les autres intervenants qui travaillent avec ces familles. Il doit quitter une vision purement hygiéniste en discriminant les savoirs des croyances. En proportionnant les "savoirs" positifs pour la santé, en négligeant les croyances qui ne perturbent en rien le bon état de santé, il peut enfin transférer des connaissances utiles pour la santé. Un danger subsiste toutefois : ce sera toujours notre savoir qui s'enrichira le plus vite ; il s'agit de rendre ce savoir à ceux qui nous permettent de l'acquérir sans les appauvrir et en les enrichissant.

* Ce processus est long dans le temps. Titran évalue ses résultats en accompagnant médicalement la deuxième génération, c'est-à-dire 20 à 25 ans plus tard.

* La venue d'un enfant, si elle peut parfois apparaître comme une catastrophe pour la famille, est le moment privilégié à partir duquel, progressivement, va se transformer le déterminisme social dans lequel elle se trouve. C'est prendre un événement et en faire le détonateur d'un changement potentiel. Dans ce cas, la santé est réellement une porte d'entrée à une révolution familiale et sociale.

Extrait de "L'accès à la santé (Une santé à deux vitesses ?)" - Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté

De nombreuses autres expériences montrent que quand le monde médico-social est formé pour reconnaître dans leurs différences les personnes et les familles, quand "on bâtit des ambitions communes", la famille peut reprendre son rôle naturel de promoteur de la santé de ses membres. Les expériences de médecins et maisons médicales développant un travail de proximité montrent que le temps est une dimension essentielle pour que les personnes puissent se remettre dans une démarche de santé.

Le mode de paiement au forfait pratiqué dans certaines maisons médicales, favorisant la continuité et la globalité des soins, contribue sans nul doute à permettre une approche intégrée de la santé. Encore faudrait-il évaluer si ces initiatives atteignent les plus démunis.

Dans le domaine de la **prévention**, les chercheurs soulignent que l'accessibilité socio-culturelle des services pour les milieux les plus défavorisés est mal connue et certainement problématique. Une approche innovante a été tracée par un travail de recherche organisé, en 1992 et 1993, par un groupe de professionnels de la santé, rassemblé par l'intermédiaire du Mouvement ATD Quart Monde, dans le but de permettre aux plus pauvres de faire entendre leurs voix et partager leurs expériences et leurs projets relatifs à la politique de la petite enfance.

La synthèse de cette approche a été publiée sous le titre "Le point de vue de familles très pauvres en matière de promotion de politique de santé de la petite enfance" dans les documents d'un Colloque organisé par le Groupe Interuniversitaire Recherche et Pauvreté en Janvier 1994 sur le thème "La recherche sur la pauvreté doit-elle et peut-elle tenir compte du point de vue des plus pauvres."

La méthode illustre comment l'implication culturelle des groupes dits bénéficiaires dans les procédures de définition des profils d'offres de services est certainement l'une des approches les plus probantes par rapport à la question de la rationalité d'une offre sociale. La démarche engagée - enquête qualitative par informateurs-clés sur les thèmes du suivi sanitaire du jeune enfant, les modes de garde et les débuts à l'école maternelle - renouvelle la question de l'accessibilité culturelle des services de prévention ; redéfinissant l'approche par besoins, elle montre les aspirations qui peuvent se dire dans un cadre d'entretiens.

Mr B. : “Le problème qui a, je vais vous dire : il y a un docteur à la pesée, il vous dit : “votre enfant est malade”. Quand vous lui dites : “Qu’est-ce que je peux faire ?”, il vous répond : “Prenez votre médecin.” Mais alors, pourquoi est-ce qu’on va là ? Pourquoi est-ce qu’on va à la pesée alors ?”

Ainsi les familles très pauvres proposent de réfléchir à l’organisation des services préventifs et de mettre en question la scission institutionnelle entre les services préventifs, assurés par l’O.N.E., et les services curatifs. Elles montrent que la globalité des soins est une des qualités principales des soins de santé et que les efforts réalisés pour assurer cette globalité sont très insuffisants. Elles mettent en évidence l’inefficacité de “contrôles de santé” qui ne donnent pas simultanément les moyens de l’accès aux soins dont la nécessité aurait été mise en évidence.

“Peut-on rêver d’une recherche qui mettrait en lumière des pratiques de réussite, qui authentifierait des capacités ?” Répondre positivement à cette question rejoindrait les aspirations communes de ceux qui vivent la pauvreté et de ceux qui tentent dans leur pratique d’être partenaire.

“Nous souhaitons un dialogue fructueux avec les décideurs. Nous devons arriver à faire comprendre les difficultés que nous éprouvons dans le travail quotidien, nos projets et propositions.

Nous devons nous former pour arriver à mieux connaître les besoins, attentes et projets des familles. Ces familles doivent être respectées. Cela nous amènera à revoir la coordination des services, à travailler efficacement avec d’autres services. Nous souhaitons que les divers services précisent leurs priorités et les missions qu’ils donnent à leurs membres.

Nous souhaitons ainsi pouvoir évaluer notre travail particulièrement notre travail avec les familles très démunies.

La grande pauvreté entraîne pour les travailleurs sociaux un surcroît de travail et de responsabilités. Il n’est pas bon de rester seul face à des situations parfois dramatiques. Il faut travailler en équipe.

Travailler avec des familles très démunies exige compétence et enthousiasme. Les contrats précaires, les tournantes de personnel, l’isolement sont des facteurs de démobilisation.

Dans le domaine de la santé, nous voulons souligner que le clivage préventif curatif est inadéquat pour les familles en grande pauvreté.

Il faut du temps et nous souhaitons l’obtenir pour trois priorités :

- la formation au travail en partenariat avec les familles très pauvres ;*
- réaliser un travail de qualité, tirer profit d’expériences existantes, initier de nouvelles expériences pilotes ;*
- évaluer notre action et son impact sur la grande pauvreté.”*

(Extrait d’une lettre communiquée par des travailleurs médico-sociaux engagés dans la formation organisée en collaboration par la Fondation Houtman et le Mouvement ATD Quart Monde).

Ils sont nombreux les rapports soumis aux pouvoirs publics qui ont souligné que les enquêtes auprès de la population pour connaître l'état de santé vécu et la rencontre des intervenants de terrain, seuls biais pour approcher les besoins réels de la population globale et mettre sur pied des actions dans une optique de discrimination positive, ne sont pratiquement pas impulsées.

Depuis le troisième rapport de la Commission Interdépartementale de Lutte contre la Pauvreté de 1991, ils sont tout aussi nombreux les rapports (Commissariat Royal à la politique des Immigrés, Coordination à l'insertion sociale de la Communauté Française de Belgique, ...) qui appellent à une redéfinition nécessaire des profils de formation initiale et continuée du monde médico-social.

6/ PROPOSITIONS POUR L'ACCÈS AUX SOINS

Le droit à la santé est un droit fondamental de tout être humain, il ne doit pas être laissé à l'initiative électorale des communes, même si les Centres Publics d'Aide Sociale ont une mission incontestable à ce niveau. C'est un droit qui doit être assumé par une responsabilité collective, par un pouvoir fédéral. Les articles 23 et 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme ont clairement affirmé ce droit de la personne.

Depuis 1993, la Constitution belge est également explicite sur ce droit à la protection de la santé (article 23).

Déclaration Universelle des Droits de l'homme.

art 22 : Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale.

art 25 : Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, ...

Constitution belge, art 23

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

.....

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, ...

De nombreuses voix ont convergé dans ce Rapport pour affirmer qu'il faut absolument garantir la sécurité du droit aux soins pour que chacun puisse vivre dans la dignité. Les travailleurs sociaux estiment qu'il constitue un préalable nécessaire à toute possibilité d'être inséré. Des services publics de première ligne se sont insurgés vis-à-vis de ce qu'il leur est assigné de faire, à savoir assurer via un système résiduaire de "droits minimum" pour les pauvres.

D'une table ronde de concertation organisée dans le cadre des travaux préparatoires à ce rapport et rassemblant des représentants des Ministres

concernés, de l'INAMI, des mutuelles, des CPAS, d'associations représentatives des personnes vivant la pauvreté, il ressort que, dans le domaine de l'**accès aux soins de santé**, les perspectives de changement des politiques devraient se situer à quatre niveaux :

- **généralisation de la couverture “soins de santé” comme droit universel de la personne**
- **extension d'un statut préférentiel pour assurer l'accessibilité financière des soins**
- **développement de la formation des professionnels de la santé**
- **développement d'outils de connaissance et mise en place d'une évaluation continue associant professionnels de terrain et personnes en situation de pauvreté.**

*** 6.1. Généralisation de la couverture “soins de santé”**

Il est impératif de planifier avec échéances précises l'objectif fondamental de la généralisation du droit à l'assurance maladie comme droit de l'homme reconnu à tout être humain de par son existence même. Bâtir un système général d'accès aux soins serait pour les pouvoirs législatifs un pas significatif pour traduire dans la loi la reconnaissance constitutionnelle (article 23) du droit à la santé.

Toute personne “résidant légalement” sur le territoire devrait avoir un accès immédiat aux soins de santé.

Le débat est resté ouvert, entre ceux qui ont contribué à ces propositions, sur le fait d'introduire cette précision de “résidence légale” ; ne s'agit-il pas d'une limitation contredisant l'affirmation d'un droit universel ? De plus, il faut tenir compte qu'un certain nombre de nationaux, extrêmement démunis, vivent des périodes plus ou moins longues durant lesquelles ils n'existent plus guère administrativement, clandestins dans leur propre pays.

Cette réflexion sur une approche pratique et simplifiée du système devrait être proposée aux interlocuteurs concernés en vue de chercher ensemble les moyens opérationnels de garantir effectivement ce droit.

L'espace de concertation et de négociation traditionnel entre responsables politiques, mutuelles, INAMI, représentants des travailleurs de la santé devrait être utilement élargi aux services publics de première ligne (CPAS) et aux associations représentatives des personnes qui vivent la pauvreté.

Pour réaliser la généralisation du droit à l'assurance soins de santé pour tous les résidents légaux, les mesures suivantes ont été proposées :

- Une première mesure pour lever deux obstacles à la prise en charge des soins de santé serait de supprimer la condition actuellement posée d'être inscrit depuis six mois au registre de la population ou au registre des étrangers ainsi que le stage d'attente de six mois. Cette mesure permettrait d'éviter les retards de soins qui risquent d'entraîner une aggravation de l'état de santé (et donc, aussi, un coût de traitement plus élevé).

- Les assurés inscrits comme indépendants auraient droit au régime général en cas d'abandon d'activité, sous réserve, soulignent certains représentants de mutuelle, d'augmenter la cotisation des indépendants pour financer ce coût pour le régime général.

- Le droit à l'assurance est dissocié de l'obligation (souvent dans le chef de l'employeur à la source) de payer des cotisations.

Certains représentants de CPAS et des mutuelles insistent pour faire payer des cotisations, même symboliques, par (presque) tout le monde afin de garder un geste concret de la solidarité et donc tous son sens à la sécurité sociale.

D'autres participants estiment que, en-dessous d'un seuil de revenu, celle-ci pourrait ne pas être réclamée. En tous cas, il faudrait que le revenu disponible après paiement de la cotisation soit au moins égal au minimex.

Un grand nombre de personnes et parfois de familles entières, en situation de grande pauvreté, continuent à traverser des périodes plus ou moins longue durant lesquelles elles ne sont pas couvertes par une mutuelle : c'est certainement là l'obstacle le plus grave qu'elles rencontrent lorsqu'elles ont besoin d'accéder à des soins de santé.

Souvent, elles ne prennent conscience du fait qu'elles ne sont "pas en ordre" qu'au moment où elles ont besoin de soins.

Pour assurer que ces soins puissent être prodigués sans délai préjudiciable, sans risquer d'endetter gravement une famille généralement déjà en situation très précaire, en garantissant le choix et la qualité des soins auxquels toute personne peut prétendre dans notre pays, il nous semble donc **essentiel de veiller à ce que chacun ait la possibilité de régulariser sa situation de couverture mutualiste de manière rapide, simple, avec effets immédiats.**

A court terme, une série de mesures ont été proposées pour restaurer dans le droit et le circuit de la sécurité sociale les personnes qui ne se soignent plus parce qu'elles n'ont pas la possibilité de régulariser leur situation pour être assurées par une mutuelle.

Diverses mesures pourraient être mises en œuvre :

- En premier lieu, demander aux Organismes Assureurs (O.A.) de détecter plus vite et d'avertir le plus rapidement possible les personnes qui ne sont pas en ordre, en leur indiquant clairement les moyens de se remettre en ordre, les lieux où elles peuvent trouver de l'aide pour le faire et ce dans un langage accessible au plus grand nombre ;

- En cas de "non en ordre" d'un assuré préalablement inscrit, accorder le droit automatiquement à la couverture par l'assurance maladie dans le régime auquel il est inscrit (régime général ou indépendant) (suite à l'admission en hôpital, ou au contact pris par le CPAS par exemple) à titre provisoire et, éventuellement, sous réserve d'une découverte ultérieure d'un manquement à certaines obligations (à définir).

Il s'agirait de dissocier le droit à la couverture par l'assurance maladie de l'obligation de cotiser. Un manquement à celle-ci pouvant être poursuivi en soi ou réparé suivant un paiement socialement échelonné des arriérés, sans que ne s'interrompe le droit au bénéfice de l'assurance maladie.

- Quant aux relations CPAS-Mutualités, l'expérience de quelques coordinations locales a montré l'importance d'un accompagnement coordonné auprès des personnes à risques importants.

Il est souhaitable qu'une procédure claire de coordination soit légalement mise en place pour régler rapidement différentes situations, il est proposé que :

- la personne déclare être inscrite auprès de l'organisme assureur. x : contact avec cet organisme assureur ;
- la personne ne sait pas : vérifier par le filtre de la Banque Carrefour si la personne est inscrite auprès d'un organisme assureur La Banque Carrefour prévient l'organisme assureur de l'assuré ;
- la personne n'a pas été inscrite auprès d'un organisme assureur (pas en ordre) ; contact avec l'organisme assureur de son choix. Ceci aura pour conséquence un transfert budgétaire des CPAS vers l'INAMI.

- Un droit ignoré n'est pas un droit effectif. Une campagne d'information relative à la couverture santé assurée par les mutuelles, aux démarches à effectuer, s'avère indispensable et est à développer dans un langage simple et avec des moyens adaptés pour atteindre les plus démunis (penser en particulier aux personnes illettrées, à celles qui sont très isolées ...).

Cela suppose la mise en place d'une collaboration avec les médias, une sensibilisation au rôle qu'ils ont à jouer dans ce domaine... De même, il faut prévoir d'informer les prestataires de soins sur la démarche en cas de problème (contacter l'organisme assureur ou le CPAS).

- Donner le droit aux jeunes à partir d'un certain âge (15 ans ?) d'obtenir un duplicata de la carte de mutuelle et des vignettes sur présentation de leur carte d'identité. Cette proposition permettrait de rencontrer les situations dures et dangereuses pour leur état de santé que vivent notamment des jeunes filles maghrébines, des jeunes mineurs en situation de rupture scolaire et familiale, de jeunes filles vivant leur première grossesse dans des conditions précaires.

- Il faudrait également accorder une attention toute particulière aux personnes reconnues comme handicapées. Un nombre important de personnes très démunies reçoivent ce statut, surtout lorsqu'elles sont très peu instruites, voire illettrées, lorsque leur santé est particulièrement atteinte... Parmi les personnes reconnues handicapées vont se trouver celles qui présentent un maximum de difficultés pour s'y retrouver dans les démarches administratives, pour se déplacer, pour arriver à dialoguer avec l'administration.

Plus que d'autres encore, elles éprouvent un besoin urgent que les procédures soient simples, rapides sûres ... Ne pourrait-on imaginer que les cotisations (obligatoires) soient prélevées à la source sur leur allocation, en garantissant une allocation "nette" au moins égale au montant du minimex auxquels elles pourraient prétendre ?

* 6.2. Accessibilité financière des soins

- Notre système actuel d'assurance a prévu un régime préférentiel limité aux V.I.P.O. (Veufs, Invalides, Pensionnés et Orphelins). L'écoute des plus faibles dans la société a conduit les partenaires au Rapport à plaider pour un

élargissement du régime préférentiel qui ne serait plus accordé suivant la catégorie de bénéficiaire mais suivant le revenu, toutes catégories confondues. En référence à la situation des V.I.P.O. un statut préférentiel, inspiré des avantages dont bénéficient les V.I.P.O. devrait être ouvert non seulement pour les seuls allocataires sociaux et ayant droit au minimex, mais s'étendre à l'ensemble de la population ne disposant que de faibles revenus, par exemple sur base des revenus imposables (avec déduction pour charge de famille) et en ouvrant également son accès aux jeunes en rupture, aux personnes sans domicile officiel, aux ex-conjoints sans ressources propres ... Il faut aussi examiner comment ouvrir ce droit aux personnes sans domicile officiel et aux personnes hors situation légale.

Ce statut préférentiel serait accordé automatiquement

- aux ayants droit au minimex,

- aux allocataires et aux pensionnés dont le revenu ne dépasse pas un certain montant, renseigné via la Banque Carrefour

et/ou sur base d'une déclaration sur l'honneur concernant la description des revenus, comme il se fait actuellement pour les V.I.P.O. préférentiels

sous réserve d'une récupération, éventuellement fiscale, en cas de revenus déclarés à l'Impôt des Personnes Physiques dépassant le plafond de revenus du statut préférentiel.

Conformément au principe d'assurance de la sécurité sociale, il n'y aurait donc pas d'enquête sur les ressources.

Le plafond de revenu pour obtenir le statut préférentiel pourrait, suggèrent certains représentants de mutuelles, éventuellement être diminué par rapport à aujourd'hui ou être inférieur à celui des V.I.P.O. pour faire face au coût budgétaire qu'il faudrait probablement compenser. D'autres participants aux débats sur ces propositions soulignent qu'un plafond trop bas signifie un droit trop limité, qui laisserait encore de larges franges de population pauvre dans l'incapacité de faire face au coût des soins. Quant au coût budgétaire, il faudrait en faire une évaluation sérieuse : l'expérience de la carte-santé de Charleroi a montré qu'un meilleur accès aux soins de santé entraînait une diminution de certains coûts, comme celui des hospitalisations. Une évaluation approfondie sur cette question est en cours au CPAS de Charleroi. On ne peut oublier non plus dans ce débat le coût du non accès aux soins (Voir Section IV).

Il est aussi recommandé que les soins spécialisés comme kinésithérapie, logopédie, orthophonie, soins dentaires, lunettes, soins qui plus que d'autres engagent l'avenir et ont un effet préventif, fassent l'objet d'interventions plus élevées pour les personnes ayant ce statut préférentiel.

- Il faut simultanément **prévoir la simplification administrative du système tiers-payant** et une information efficace au niveau des prestataires. Il convient de réfléchir au choix entre deux options : l'obligation pour les prestataires de soins d'appliquer le tiers-payant pour les personnes ayant le statut préférentiel ou une incitation par une formule apparentée au paiement différé.

Il est proposé d'étendre le tiers-payant à tous les prestataires en le restreignant aux catégories préférentielles et aux assurés en-dessous d'un niveau de revenu.

Il est en effet déterminant que le tiers payant puisse être pratiqué en médecine ambulatoire.

Ces différentes mesures et propositions devraient être étudiées et retravaillées avec des responsables des mutuelles et de l'INAMI. Elles sont ici formulées pour indiquer des voies possibles pour maintenir ou remettre les personnes dans le circuit de la sécurité sociale et appliquer des “discriminations positives” vis-à-vis des exclus de la santé.

*** 6.3. La formation des professionnels**

Les participants au groupe de travail préparatoire au Rapport ont convergé sur une priorité : pouvoir capitaliser et diffuser les évaluations de bonnes pratiques dans le domaine de la formation.

Ils proposent qu'à un niveau interministériel, il soit décidé de mandater une instance dotée de moyens pour élaborer une banque de données de ce qui se fait dans la formation initiale, la formation continuée, l'éducation permanente et dans des actions de terrain et qui pourrait contribuer à construire des profils de formation pour

- une approche globale de la santé
- l'art de communiquer, le soutien aux personnes
- la coordination entre intervenants et l'évaluation des objectifs respectifs
- la programmation d'objectifs de promotion de la santé
- la connaissance de la pauvreté.

A partir des bons curriculums de formation qu'expérimentent divers organismes, d'expériences de terrain, il faudra dégager un cahier des charges destiné à tous les niveaux de responsabilité impliqués dans la formation initiale et continuée des travailleurs de la santé.

Au niveau de l'action sur le terrain des communes, les CPAS, responsables d'entreprendre toutes les actions multidimensionnelles pour “permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine”, pourraient être, selon leur degré d'implication, chargés d'impulser des “coordinations-santé” en partenariat avec les travailleurs locaux de la santé, médicaux, paramédicaux, les mutuelles, les associations de solidarité ; des organismes de formation et d'appui à l'évaluation du travail devraient faire partie de ces coordinations qui devraient bénéficier de moyens des pouvoirs publics.

Ceux qui éprouvent la pauvreté doivent être les pivots de ces coordinations santé ; ils sont les meilleurs révélateurs des inégalités économiques, sociales, culturelles qui contribuent au mal être qu'ils vivent et ceux avec qui l'évaluation du mieux-être engendré par des actions sur les facteurs de ces inégalités doit être faite.

*** 6.4. Connaissance et évaluation**

Une politique de santé pour tous suppose une connaissance d'ensemble, à l'échelon du pays, de l'état de santé et de l'accessibilité des soins pour les différentes couches sociales. Une telle connaissance exige l'élaboration et l'exploitation d'indicateurs fiables, suffisamment fins et bien conçus pour

pouvoir rendre compte la situation des personnes et familles habituellement les plus oubliées des politiques de santé.

La planification d'objectifs à moyen et court terme doit également prévoir l'évaluation des mesures prises ; non seulement le rapport coûts - avantages, mais aussi les personnes réellement atteintes par les mesures, les obstacles et les exclusions au droit à la santé qui subsisteraient.

Une telle évaluation devrait être prévue avec calendrier et moyens, et englober tous les partenaires, y compris associations représentatives des populations en situation de pauvreté et travailleurs sociaux de terrain.

7/ CONCLUSIONS

Pour conclure, il nous semble essentiel de rappeler qu'une politique d'accès aux soins ne prend pleinement son sens que si elle se complète de mesures prenant en compte les obstacles non financiers : par exemple en prévoyant des possibilités de garde d'enfants pour les parents hospitalisés ou malades, des services d'aides familiales suffisamment nombreuses et bien formées.

Il faut tenir compte aussi des obstacles non-matériels, en particulier les difficultés de dialogue entre personnes généralement issues de "mondes" très différents. Les mesures "techniques" ne prendront leur pleine efficacité qu'à la condition de développer simultanément la formation des prestataires de soins et des intervenants sociaux, afin d'optimiser leurs capacités à comprendre la situation des personnes en situation de pauvreté, d'en tenir compte, et d'établir un dialogue positif avec elles.

Une politique d'accès aux soins doit aussi se greffer sur une politique préventive, non seulement par une "éducation à la santé" au sens classique (accessible !) mais aussi en ouvrant la population la plus défavorisée en toute une "culture du bien-être" : développer moyens et méthodes qui permettent aux personnes de prendre conscience de leur propre valeur, de leur dignité, de leur droit à être "bien dans sa peau, bien dans sa tête" au même titre que tout être humain.

Enfin, une politique de santé ne peut que s'intégrer dans un ensemble qui garantisse à chacun les moyens de vivre dans la dignité et de préserver son capital santé : un logement décent, un emploi reconnu, des revenus suffisants, la possibilité de construire des relations positives, etc. ... La garantie de ces droits fondamentaux est de la responsabilité de l'État et ne peut reposer sur la seule initiative des CPAS.

La réalisation de ce présent Rapport a mis en évidence l'aspect indispensable de la participation des personnes en situation de pauvreté pour une meilleure connaissance des situations, l'élaboration de propositions, l'évaluation des mesures prises. Une telle participation exige un investissement en temps, en formation mutuelle, en personnes engagées durablement, à leurs côtés, pour les soutenir.

CHAPITRE 2 : TRAVAIL ET PROTECTION SOCIALE

PLAN :

Introduction

1. Des paroles de souffrance et de lutte

- La pauvreté, une expérience de vie contrainte
- L'élargissement de la pauvreté
- Le droit au travail

2. Conditions de travail et dignité humaine

- La précarité du travail des pauvres
- La mauvaise rémunération et la protection sociale
- Précarité du secteur non-marchand et contrôle des services sociaux
- La pauvreté et la rupture des liens sociaux
- Le travail comme dignité humaine
- La perception d'une juste rémunération
- Le travail pour sortir de la survie
- Le travail comme utilité
- La solidarité pour sortir du cercle de la misère

3. Chômage et politiques de l'emploi

- L'histoire des pauvres : de l'exploitation dans le travail à l'exclusion du travail
- La pauvreté et le chômage
- Pauvres et nouveaux exclus du marché de l'emploi
- Les plus pauvres
- La situation des femmes
- La situation des jeunes

4. Aide sociale et sécurité sociale

- Les deux circuits de protection sociale
- L'aide sociale et le travail
- Les effets discriminatoires des deux circuits
- La sécurité sociale et la pauvreté. La citoyenneté des sans emploi ?
- Chômage, protection sociale et coûts de l'exclusion.
- Le coût de l'exclusion. Vers une mobilisation active des prestations sociales.
- L'effet de l'existence des deux systèmes de protection sociale
- La crainte de l'insécurité d'existence généralisée

5. Les politiques publiques et l'intérêt général

- Les paradoxes de la mise en œuvre d'une priorité politique
- La politique indirecte : la remise en cause du système d'assurance-chômage
- Les politiques actives pour lutter contre le chômage et la pauvreté
- Les politiques contre le chômage dans les années 30
- Les pauvres et les mesures de formation
- La misère des fantassins de la démocratie
- La pauvreté comme intérêt général
- La politique publique et la lutte des plus pauvres
- Pauvreté et inégalité : contributions et les droits de tirage

6. Conclusions

INTRODUCTION

La parole des pauvres porte en elle la souffrance et la rage. La souffrance de toutes ces difficultés quotidiennes qui transforment la vie en une longue lutte pour la survie. La pauvreté n'est pas une *vie*, c'est une *survie*. Ces souffrances sont vécues et exprimées par des femmes et des hommes qui sont des *citoyens* d'une société d'abondance, d'une société démocratique régie par les principes de la liberté et de l'égalité. Mais la pauvreté n'est pas une liberté, la pauvreté est le résultat de l'inégalité de l'accès aux ressources économiques, sociales et culturelles, de l'inégalité de la redistribution des richesses produites.

La modernité de la société démocratique réside dans l'émergence de la citoyenneté politique et de la citoyenneté sociale. La citoyenneté politique (le suffrage universel et la participation politique) a été acquise au prix de luttes importantes entachées de souffrances et de morts. Jusqu'à présent la citoyenneté politique n'a jamais été remise en cause en Belgique depuis qu'elle a été conquise en 1919 pour les hommes et en 1948 pour les femmes, plus d'un siècle après l'indépendance du pays. Même si reste entière la question de l'exercice, par les "citoyens" les plus pauvres, des droits attachés à la citoyenneté politique. La citoyenneté sociale (participation économique et sociale par le travail) a aussi du être conquise par la force et le sang. Mais à l'inverse de la citoyenneté politique, la forme actuelle de la citoyenneté sociale n'est pas acquise une fois pour toutes.

Les périodes de crise constituent autant de moments de fracture au cours desquels l'effectivité des droits attachés à la citoyenneté sociale est remise en cause. C'est au cours de ces époques que la pauvreté s'élargit et il s'agit bien d'*élargissement* puisque, même en période de plein emploi, la pauvreté existe mais cachée derrière l'ostentation et la massification des richesses qui font écran. L'effectivité de la citoyenneté politique et sociale par conséquent réside dans la capacité à allier droit au bien-être et démocratie. Si une des deux composantes vient à faillir, c'est le sens même de la société démocratique moderne qui vient à être fragilisée. Si la citoyenneté politique se fonde du droit au suffrage universel, la citoyenneté sociale se fonde du droit à l'exercice du travail. La mise à mal de l'état de bien-être d'une partie grandissante de la société belge, l'exclusion de certains citoyens vers la pauvreté constituent en cela une remise en cause du projet démocratique. L'exigence du *droit au travail* constitue une revendication fondamentale des plus pauvres qui veulent aussi que, conformément aux prescrits de la société démocratique, l'inégalité soit vigoureusement combattue et que cette *volonté* soit aussi une pratique *vérifiable* dans la réalité quotidienne. La lutte contre la pauvreté passe alors inévitablement aussi par une autre répartition de l'accès aux biens et aux richesses, et d'une certaine manière par une lutte contre l'inégale répartition des richesses.

Une place digne pour toutes les familles

“Nos sociétés produisent tant de richesses à tous les niveaux mais aussi énormément d’injustices, d’exploitations des plus faibles et de pauvretés. Nous sommes très souvent au bas de “l’échelle sociale” et les places qui nous sont réservées sont les plus pénibles. Nous devons vivre dans des logements souvent inadaptés, parfois même nous nous retrouvons sans logement. Nous devons subir l’angoisse des placements de nos enfants, la peur des huissiers, des pressions de toute sorte. La plupart d’entre nous sont sans travail, et quand ils en trouvent, c’est généralement pour des travaux pénibles, peu payés et parfois non déclarés. Nous ne savons pas de quoi sera fait le lendemain. Ces conditions de vie imposées aux citoyens les plus pauvres sont indignes pour une société qui prétend vivre une démocratie politique. De plus en plus, les tendances qui se précisent actuellement produiront de plus en plus de pauvreté demain et une exploitation extrême et légalisée des plus pauvres. Ne voit-on pas par exemple, les législations en matière de chômage et de minimex imposer aux allocataires sociaux privés d’emploi depuis plusieurs années, une sorte de travail forcé qui les place dans une exploitation dangereuse. A qui profiteront les coûts horaires avantageux, déductibles fiscalement pour ceux qui utiliseront la main d’œuvre des ALE (Agences locales pour l’Emploi) dans lesquelles seront obligés de s’inscrire les allocataires sociaux de plus de deux ans ? Dans un tel système les plus riches paieront effectivement parfois moins de 100 francs par heure grâce à la déduction fiscale. De plus malgré nous, nous contribuerons, par ces pratiques à favoriser les tendances actuelles qui veulent faire baisser les salaires du travail. Malgré nous, nous serons opposés aujourd’hui à ceux qui nous rejoindront peut-être demain dans les zones de misère. Si c’est cela “la place” qu’on prépare pour les plus pauvres, nous la refusons. Comme nous refusons également les idées véhiculées qui veulent nous rendre responsables des difficultés économiques de la nation ou du déficit de la sécurité sociale. Le résultat de telles idées se traduit par les exclusions des droit au chômage et au minimex. Mais également par la pression exercée sur les revenus des travailleurs au nom de la compétitivité. Tout cela augmentant pour les plus faibles l’insécurité d’existence.

Nous savons par expérience qu’à partir des zones de misère dans lesquelles nous devons vivre, notre dignité se façonne dans les luttes. Nous sommes les premiers à lutter quotidiennement contre la pauvreté. A travers des démarches pour obtenir un droit qui nous est refusé, dans la recherche presque permanente d’un logement, dans les recherches pour trouver “un vrai travail” avec un “vrai contrat”, par des démarches pour que nos enfants soient acceptés dans les écoles, pour d’autres c’est à travers la recherche d’un abri et d’un morceau de pain qui permettra de survivre...

Cette lutte contre la misère, que nous menons en permanence, porte aussi ses solidarités. Combien d’entre nous n’ont-ils pas hébergé des proches et d’autres qui se trouvaient à la rue. Souvent, au risque d’être pénalisé vu les législations sur la “cohabitation” pour les allocataires sociaux, ou pour d’autres, au risque de mettre en péril le minimum de “sécurité” qu’ils venaient de retrouver.

Combien de fois certains d’entre-nous ont dit “Nous luttons pour que nos enfants ne connaissent pas les mêmes difficultés que nous”, ou encore “Nous luttons pour que les choses changent et que d’autres ne vivent pas ce qu’on a dû subir”. Par ces luttes, ces solidarités, ce refus de la misère qui continue à détruire, nous construirons une place digne pour toutes les familles, pour toute personne. Cela ne sera possible que si l’ensemble de la société peut entendre et reconnaître nos luttes et qu’elle décide de fonder son développement sur des valeurs de solidarité et de justice plutôt que sur celles du profit effréné et sur l’exploitation de l’homme”.

Intervention de Luc Lefebvre, représentant de Lutte Solidarité Travail au Rassemblement organisé à Gand le 10 avril 1994 “Een waardige plaats voor alle gezinnen in de samenleving”.

Pour rendre compte de la situation des plus pauvres face au travail et de leurs revendications, leur parole et leurs réflexions menées dans le cadre de la préparation du Rapport Général seront structurées de la manière suivante :

- l'expression de la souffrance s'actualisant dans leur histoire individuelle qui est autant l'histoire sociale de la pauvreté,(1. Des paroles de souffrance et de lutte),
- le rapport au travail,(2. Pauvreté et dignité humaine),
- le rapport au chômage (3. Pauvreté, chômage et emploi),
- le rapport à la protection sociale (4. Aide sociale, minimex et sécurité sociale),
- le rapport aux politiques de lutte contre la pauvreté (5. Les politiques publiques et l'intérêt général),
- les conclusions (6).

1. DES PAROLES DE SOUFFRANCE ET DE LUTTE

Les expériences de vie des plus pauvres ne correspondent pas à l'image misérable que l'on s'en fait et qui a, parfois, pour seule vertu de conforter nos certitudes en nous empêchant de nous poser la question de la responsabilité collective de la pauvreté. Cette parole est aussi celle de la rage oscillant entre résignation et colère, l'infortune peut aussi prendre des formes expressives violentes. La parole des pauvres indique aussi qu'ils n'ont que faire de la compassion qui est souvent la seule attitude que les nantis adressent à leur intention. Les pauvres attendent de l'écoute non de la pitié mais de l'action pour que leur quotidien change, une alliance à leur combat pour que leurs enfants ne vivent pas leurs situations, pour que d'autres ne soient pas acculés eux aussi à la survie.

Le récit de Monsieur D.

“J’ai commencé à travailler lorsque j’avais huit ans. Mon père fabriquait des vélos et pratiquait l’érouissage, et, après l’école, je l’aidais dans son travail. Je le vois encore devant mes yeux, frapper les poêles. Lorsque j’ai eu quatorze ans, je suis devenu apprenti-coiffeur à Tirlémont. A l’époque, les apprentis vivaient de pourboires et cela faisait 11 francs par semaine. Pourtant, chaque jour, je devais avoir un tablier fraîchement lavé et c’était pour ma mère une lourde charge.

Trois ou quatre mois avant d’obtenir mon brevet, j’ai arrêté. Je suis allé travailler chez un boucher comme garçon résidant. Je travaillais en permanence dans les frigos.

Mes mains étaient toutes déformées par le froid et, quand j’allais les réchauffer près du poêle, les remarques ne se faisaient pas attendre. En septembre, j’en ai eu assez et j’ai voulu partir mais le patron m’a demandé de rester jusqu’à la nouvelle année. J’ai accepté et j’ai même fêté le Nouvel An avec eux. Je pouvais toujours revenir, m’a dit le patron. Ensuite, je suis allé dans une boulangerie. J’y étais “troisième apprenti” : je devais récupérer, faire la vaisselle, enduire les formes,... Le “deuxième apprenti” apprenait à faire des petits pains, des pâtisseries, etc. A dix-sept ans, j’ai pris un travail dans la construction, tout d’abord comme “apprenti-maçon”, ensuite comme “ouvrier-stagiaire”, et après quelques temps, je suis devenu plafonneur. Malheureusement, mon patron a fait de mauvaises affaires à l’époque où je suis revenu de mon service militaire. Il ne voulait plus m’engager que comme “ouvrier-

stagiaire”, à 15 francs l’heure au lieu de 25 francs. Mais, durant mon service militaire, j’avais obtenu mon permis de conduire. Je suis devenu chauffeur à Bruxelles et j’ai notamment roulé pour un brasseur, un marchand de bestiaux, un grossiste, une firme de taxis-camionnettes... J’ai aussi été chauffeur de taxi à Louvain. Durant les week-ends, j’allais encore aider mon père.

C’était une bonne époque. On trouvait toujours du travail. On pouvait même choisir: si un patron payait un franc de plus qu’un autre, tous les routiers allaient se présenter chez lui. Ainsi, j’ai aussi travaillé pour les sucreries de Tirlemont, dans une entreprise de transport de Hoegaarden, chez un marchand de pétrole de Weert-St-Georges. Pendant la journée, je livrais du mazout aux particuliers et, la nuit, j’allais dans les stations-service. C’était une double journée et, à la longue, j’ai dû prendre des médicaments pour pouvoir l’assumer. Je suis finalement tombé gravement malade et j’ai dû prendre trois mois de repos. Le patron ne m’a pas repris mais m’a donné une lettre de recommandation. J’ai immédiatement été engagé dans une autre entreprise de transport et j’y ai travaillé pendant deux ou trois ans. Un jour, on m’a confié un très vieux camion, baptisé le “bompa”, à conduire. C’était un engin dangereux. Il arrivait à peine à monter les côtes et freinait mal dans les descentes. Le moteur était usé. Je considérais comme essentiel de pouvoir conduire en toute sécurité. J’ai donc été réclamer chez mon patron mais je n’ai pas eu gain de cause. J’ai donné mon préavis. Le patron me dit toutefois que je pouvais toujours revenir.

Après cela, je suis devenu indépendant. J’ai tenu un café et vendu des voitures d’occasion. Cependant, après un certain temps, les affaires sont allées mal et je n’y arrivais plus. Un jour, j’ai dit à ma femme: fais les bagages, nous partons en Hollande. Là j’ai travaillé chez des fermiers, à planter des choux. Après la saison des choux, il n’y a plus eu de travail. Il fallait partir plus loin. Mais en Allemagne, on n’en trouvait pas non plus. Je suis alors allé en France. Après deux jours, j’avais du travail comme routier dans le secteur du transport d’arbres. L’hiver était rude, les mains restaient comme collées aux arbres. Mais le patron était un bon patron et l’on gagnait bien sa vie. Nous y sommes restés deux ans. Pour ma femme, c’était plus difficile. Elle ne parlait pas le français et ne s’habituaient pas. Nous sommes revenus en Belgique. Nous étions en 1977, en pleine crise. J’ai encore trouvé quelques boulots, peintre au pistolet, chauffeur, plafonneur, mais toujours de courte durée. Entre temps, j’ai dû aller demander de l’aide au C.P.A.S. parce que je n’avais pas droit au chômage.

D’après les calculs, il me manquait quelques jours de travail et mon travail en France ne comptait pas. Je suis sans emploi depuis 1979 et on ne vit que difficilement de l’aide du C.P.A.S. C’est pourquoi je fais encore ce que je peux:

- j’achète du vieux métal en quantité ou je le prends aux “grandes poubelles”,
- je vide des greniers et je revends la brocante sur les marchés,
- je répare des vieux vélos et je les revends d’occasion.

Cela ne rapporte guère mais c’est mieux que rien. Ma famille peut ainsi vivre.”

Ce récit de vie est tiré de “De wereld die wij bouwen”, Publication du Mouvement ATD Quart Monde, ATD Vierde Wereld.

• *La pauvreté, une expérience de vie contrainte*

Être pauvre ne résulte pas de l'accumulation de divers handicaps. Les hasards de la vie, les malheurs qu'elle charrie sont vécus par tous mais, tous ne les vivent pas de la même manière. La position occupée dans la société, les ressources financières et sociales mobilisables, donnent une valeur particulière aux "malchances" de ceux qui vivent dans la précarité et qui en souffrent. Cette précarité qui est au fondement de la pauvreté rend difficile le dépassement des "malchances".

Certains assimilent les pauvres de génération en génération au "sous-prolétariat", à un groupe de population qui a toujours travaillé mais de façon irrégulière, sans aucune protection et parfois au noir. L'irrégularité, perçue parfois comme un choix, est liée à l'arbitraire des employeurs et aux demandes du marché du travail (par exemple journaliers, travailleurs intérimaires et saisonniers) mais aussi à l'impossibilité d'exercer longtemps un tel travail sous-évalué.

Les pauvres travaillent généralement en dehors de l'industrie, dans de très petites entreprises où le mouvement syndical n'a pratiquement pas accès. Ils occupent des postes nécessitant peu de formation et où en tant que salariés, ils ne peuvent exercer que peu de pouvoir pour revendiquer des droits. A cause du chômage massif, les pauvres sont maintenant quasiment exclus du marché de l'emploi et sont rejoints par ceux qui ont occupés un emploi, parfois pendant de longues années ; c'est ce qu'on a appelé à un certain moment "la nouvelle pauvreté".

Le récit de Madame H.

Madame H. est la fille d'un ouvrier subalterne. Elle a suivi trois années d'enseignement professionnel en coupe-couture. Elle a arrêté ses études à cause de la maladie de sa mère. De plus, elle n'a jamais exercé son métier de couturière. Elle a essentiellement travaillé comme femme de ménage, dans cinq entreprises de nettoyage différentes. Il s'est surtout agi de travail de nuit, difficile à combiner avec sa charge familiale (elle a quatre enfants). Au demeurant, ce travail à temps partiel ne lui rapportait pas beaucoup.

Une fois, madame H. a tenté de gagner sa vie en vendant des abonnements de porte à porte mais elle n'a guère persévéré car son chiffre de vente n'était pas assez élevé. Heureusement, en périodes de chômage, elle pouvait le plus souvent bénéficier d'allocations de chômage, bien que les sanctions et les suspensions restaient des menaces.

Après son dernier licenciement, en 1981, sa carrière de femme de ménage semblait définitivement terminée. Les candidatures spontanées et via l'ONEM n'ont rien donné. Quelques tentatives de recyclage (coupe-couture, aide familiale et aux personnes âgées) ont échoué.

En 1982, le chômage sans cesse plus aigu, s'est tant aggravé que madame H. et l'ONEM ont convenu de la classer comme "chômeur difficile à placer". Munie d'une lettre de médecin, elle s'est présentée à l'atelier protégé. Elle y touchait le salaire "normal" de 11.000 francs par mois, tandis que l'ONEM fournissait un supplément de sept francs l'heure. Après quelques semaines, madame H. en est arrivée à la conclusion qu'elle gagnait moins à l'atelier protégé qu'au pointage et elle s'est fait licencier. Depuis lors, elle compte quatre ans de chômage ininterrompu.

(I. Nicaise, *Wie heeft een werk voor mijnheer V. ?* De Nieuwe Maand, août 1986, P. 39 - 41)

• *L'élargissement de la pauvreté*

Ces femmes et ces hommes sont comme tous les citoyens du pays des êtres humains qui désirent travailler, acquérir une position sociale, être reconnus pour ce qu'ils font et non ce qu'on dit qu'ils sont. Ils ne sont pas une sous-catégorie de citoyens, des êtres à part, vivant dans un monde à part. Leur existence n'est que l'expression des contradictions des sociétés démocratiques modernes qui se fondent sur un discours d'égalité de droits et de chances mais dont la réalisation est loin d'être effective.

La pauvreté s'élargit, et touche des groupes qui s'en croyaient protégés. Loin d'être une fatalité, la pauvreté est le résultat d'un processus social d'exclusion d'une partie des citoyens, une sorte d'*apartheid* social, dont la privation d'emploi est une des caractéristiques majeures. Si la pauvreté ne se réduit pas au chômage, elle est très sensible à son évolution. Cette évolution dépend elle-même de la croissance et des échanges économiques mondiaux, mais aussi des politiques économiques et sociales mises en place à différents niveaux (Europe, États, Régions, ...).

Histoire de R.

R. émarge au CPAS depuis 2 ans. Il a eu d'énormes difficultés à aller au CPAS pour demander à 48 ans s'il avait droit à une aide financière. Mais n'ayant plus d'argent, il ne pouvait faire autrement et il a dû dépasser ce qu'il qualifie ses hontes, honte d'être pauvre et de demander de l'argent pour pouvoir vivre. D'autant plus qu'il n'a pas choisi cette situation mais que la vie et la société ont choisi pour lui. Il ne s'est jamais retrouvé dans cette situation de pauvreté au cours de son existence.

Il a commencé à travailler à 14 ans. Il a quitté les bancs de l'école pour la chaleur des hauts fourneaux d'une entreprise sidérurgique. Il y est resté pendant 24 ans. Le travail pénible et dur il l'a affronté. Le "monstre", comme il qualifie son entreprise, produisait de l'acier mais aussi des blessés et même des morts. Son travail lui a permis de mener une vie décente durant de nombreuses années. Il s'est marié et a deux enfants. Sa femme travaillait irrégulièrement, elle faisait des ménages. Il a acheté une maison et il a souhaité que ses enfants puissent faire des études pour "faire un travail sans se salir les mains" L'entreprise a connu de nombreuses restructurations, mais son jeune âge lui a permis à diverses reprises d'être épargné. Au cours des plans de restructuration, il a suivi des formations. Il s'est battu aussi au cours de cette période pour garder l'emploi.

La solidarité dans le travail et pour le travail, il l'a vécu jusqu'au jour où celle-ci n'a pas été aussi forte que l'ampleur de la crise de son entreprise. Il a été licencié et il "s'est inscrit au chômage". "Quand on a été habitué à travailler toute sa vie, c'est dur de rester sans rien faire". Mais toute la région est sinistrée et elle ne produit plus que du chômage. Son revenu de remplacement ne lui permet plus de vivre comme avant et sa femme ne travaille plus. Avec son statut de cohabitant, ses allocations de chômage s'amointrissent. Ni ses amis, ni sa famille, ni le FOREM n'arrivent à lui proposer un emploi. Après quelques années de chômage, on lui dit que s'il ne trouve pas un emploi on va "l'exclure du chômage". Pour les employeurs, il est trop vieux et pas assez qualifié. On lui fait de nombreuses remarques parce qu'il s'occupe dans sa maison. "Lorsqu'on est au chômage, on ne peut rien faire. On doit rester devant sa télévision. Mais moi je ne sais pas rester sans rien faire". Un jour on lui a suspendu les allocations de chômage pour chômage anormalement long. Il était alors sans

revenu et après quelques semaines et de nombreuses hésitations, il est allé au CPAS. Sa vie a basculé. Il a travaillé pour échapper à la misère, mais en l'absence de travail, la misère l'a rattrapé.

Récit de vie construit avec Monsieur R. à Tubize, 1994.

• *Le droit au travail*

La déclaration Universelle des Droits de l'Homme énonce (art 23, § 1) "toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail, et à la protection contre le chômage". La Charte européenne pour la protection des Droits de l'Homme (art 4, § 1-2) n'en retient qu'un aspect limité, c'est-à-dire l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé et du travail obligatoire.

Suite à la dernière révision de la Constitution, le droit au travail est reconnu constitutionnellement avec d'autres droits économiques, sociaux et culturels. La question reste entière de savoir comment garantir concrètement ce droit.

On sait que principalement dans les pays occidentaux, le droit au travail est considéré en premier lieu comme une *liberté*, chacun peut travailler et exercer la profession de son choix, et en second lieu comme une sorte d'appel aux autorités de réaliser autant que possible le plein emploi, mais pas vraiment comme un droit qu'on peut revendiquer.

En tout cas, il n'est pas mis sur le même pied que le droit à la vie, ni le droit au revenu minimum.

Si l'égalité des droits et l'égalité des chances constituent les fondements de la démocratie moderne, l'inégalité dans l'accès aux ressources constitue une entrave grave à ces principes démocratiques. L'absence des conditions nécessaires à la réalisation d'une véritable citoyenneté sociale constitue une remise en cause des principes démocratiques. La liberté seule ne peut être considérée comme une garantie d'un État démocratique, la liberté ne peut être un précepte politique démocratique que si elle se nourrit d'un autre précepte : celui de l'égalité.

Ce qui distingue fondamentalement les sociétés libérales européennes du XIX^{ème} siècle de celles sociales-démocrates de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle est que les premières mettaient l'accent sur la liberté, même au détriment de l'égalité, alors que les secondes se constituent et se déploient avec le souci de concilier liberté et égalité. La crise économique et sociale, mais aussi la crise de la légitimité de la société politique européenne remet en cause les anciens équilibres qui ont fondé les sociétés européennes de l'après-guerre.

Bien qu'ayant assuré relativement un "plein emploi", ces dernières n'ont pas réussi à éradiquer la pauvreté, elles ne constituent pas en cela un modèle suffisant pour résoudre l'injustice qui est au fondement de la pauvreté.

Cependant, la situation actuelle de la pauvreté est telle qu'elle remet en cause la liberté et l'égalité dans nos sociétés et ce d'autant plus que la pauvreté s'étend, s'élargit alors que les richesses s'accroissent. La question sur laquelle reviennent de nombreux pauvres est bien celle de l'inégalité fondamentale dans l'accès à la production des richesses et à l'inégalité tout aussi fondamentale de la redistribution des richesses.

Individualisation, désinvestissement symbolique et financier de l'État semblent marquer les pratiques et politiques actuelles, parmi lesquelles peut se compter la lutte contre la pauvreté. Et pourtant, si la pauvreté a pu désigner la réalité des oubliés de la croissance durant les Trente glorieuses, elle peut être envisagée actuellement comme une réalité profondément inscrite dans le développement économique des pays européens. Les paroles des pauvres sont autant de visions du monde qui disent combien la liberté ne peut s'exercer qu'à condition qu'un certain nombre de droits, et partant d'égalité de droits, soient respectés et notamment le droit au travail.

2. CONDITIONS DE TRAVAIL ET DIGNITÉ HUMAINE

“Nous pensons que le terme “crise” sert essentiellement de repère chronologique dans l'histoire car au regard de la pauvreté, la crise est permanente”.

(Lutte Solidarité Travail,

Contribution au Rapport Général sur la Pauvreté, 1994)

Contrairement à certaines images, les pauvres ne sont pas improductifs, ils sont parfois sans revenus, sans travail, sans ressources et souvent isolés. La première activité à laquelle ils se réfèrent pour parler d'eux et pour imaginer leur futur n'est autre que le travail. Mais bien que travaillant parfois depuis l'adolescence, leurs expériences professionnelles sont souvent marginales : petits travaux, débrouille, travail au noir, emplois précaires. Lorsqu'ils ont un travail, ils sont très fréquemment confrontés à la précarité, à la dureté d'un travail mal rémunéré. Lorsqu'ils sont sans travail leurs conditions d'existence se rapprochent de la survie. Ils réclament prioritairement un emploi et non un revenu de substitution ou de remplacement. Ils revendiquent un droit au travail, un emploi avec tout ce qu'implique ce statut, la rémunération du labeur, l'image sociale qu'il procure, l'utilité individuelle et collective qui lui est attachée pour retrouver la dignité humaine qui s'actualise dans l'activité professionnelle.

Les exclus du marché de l'emploi

En avril 1994, le Mouvement ATD Quart Monde a réalisé une enquête sur la situation face au travail des personnes touchées par la pauvreté. Au total, 273 adultes ont été interrogés. Au moment de l'enquête 38% des personnes travaillaient. S'ils sont 62% à être sans travail, seule la moitié, 31% touchent une allocation de chômage et sont considérés par conséquent comme des chômeurs complets indemnisés. Les autres vivent d'une indemnité de maladie ou d'invalidité (12,5%) ou d'une aide sociale (15%) ou n'ont absolument aucun revenu (4,5) mais se considèrent comme des demandeurs d'emplois. Les résultats de l'enquête mentionnée montrent que l'exclusion du marché de l'emploi ne coïncide pas nécessairement pas avec le concept officiel ou administratif du “chômage”. Bien des personnes sont confinées dans des statuts que l'on situe en général “en dehors du marché du travail”, elles recherchent en réalité un emploi. Par ailleurs, en comptabilisant les bénéficiaires d'aides sociales et les personnes qui ne perçoivent aucun revenu de remplacement, il ressort qu'un tiers des demandeurs d'emploi n'ont pas accès à la sécurité sociale classique. De fait, un nombre de travailleurs sont mis sur la touche parce qu'ils n'ont pas réussi dans un premier temps à cotiser suffisamment dans le cadre d'un emploi stable, pour ensuite avoir droit à une allocation sociale. Cette faible protection sociale à des conséquences sur l'assurance maladie-invalidité. L'enquête révèle que

beaucoup de pauvres sont en mauvaise santé. Ainsi, 40% d'entre eux avaient des problèmes de santé. Parmi ceux qui étaient en incapacité partielle de travail, seul un sur trois bénéficiait d'une indemnité d'invalidité, un sur cinq n'avait ni travail, ni revenu de remplacement.

Parmi ceux qui travaillent, à peine un sur trois exerce une activité à temps plein dans le cadre d'un contrat de travail normal. Les autres travaillent soit à temps partiel, comme intérimaire, dans un atelier protégé, dans le cadre d'un projet de mise au travail, soit n'ont ni statut ni couverture de sécurité sociale. La plupart des activités sont exercées dans les secteurs de l'horeca, de la construction, le services aux personnes et dans la domesticité.

Ces personnes sont ainsi tellement marginalisées vis-à-vis du marché de l'emploi qu'elles sont davantage classées "en dehors du marché de l'emploi" que comme "demandeurs d'emploi" Elles sont malgré tout économiquement actives, même si ce sont des statuts à temps partiel et précaires. Il convient donc d'augmenter les postes de travail mais aussi d'améliorer les conditions d'exercices de certains travaux.

Nombre de personnes autrement qualifiées d'inactifs sont en fait désireuses de travailler, mais sont camouflées dans des statuts "annexes". Le danger est très réel que les politiques de réinsertion se limitent aux seuls chômeurs et renforcent l'exclusion des autres groupes.

"Dans quelle mesure les politiques, les projets et les actions que nous développons atteignent-ils les sans-emploi camouflés en marge du chômage ? Dans quelle mesure transférons-nous à court terme des personnes de la zone des sans emploi vers les zones des emplois précaires, faute de mieux ?"

(I. Nicaise, introduction au Séminaire européen "Syndicats, chômage et exclusion sociale", Leuven, juin 1994).

• La précarité du travail des pauvres

Si la diminution des postes de travail occupés par les plus pauvres constitue une première forme de précarisation de leur situation, une autre vient s'y ajouter : l'irrégularité du travail. L'irrégularité du travail implique qu'on n'exerce pas longtemps le même travail, que les heures de travail sont segmentées, ce qui signifie des temps d'adaptation longs, des pertes de temps aussi. Cette irrégularité produit des difficultés administratives par l'interruption des droits (inscription comme demandeur d'emploi interrompue, couverture mutuelle, changement de caisse d'allocations familiales). La vie familiale, le contact social et la santé en souffrent. C'est ce que ressentent le plus les travailleurs intérimaires.

"Un travail irrégulier, c'est difficile. Tout nouveau travail vous stresse : il vous faut du temps pour l'assimiler, ce qui enlève tout sens à votre temps libre, à cause du contrecoup, vous n'en sortez pas".

Monsieur H fait du travail intérimaire depuis 9 ans et a travaillé dans des dizaines de places. Il est remarquable qu'il ait travaillé pendant presque 26 mois comme intérimaire dans la même entreprise, rarement, il est vrai des mois entiers et avec, entre-temps, de courtes périodes de chômage. Il a aussi bénéficié de petits extra : primes de fin d'année, chèque-repas, St Nicolas, Noël, prime parce qu'il n'a pas eu d'accident pendant un an.

“Un vrai travail, je pense à salaires réguliers, congés payés, primes, c’est faire ses 8 heures, c’est avoir un salaire au bout du mois”.

“Travailler un jour ici, un jour là..., d’une prime à l’autre... Je le fais volontiers parce qu’on peut y apprendre beaucoup. Mais ce que je veux dire aussi : si je dois pointer plusieurs jours, je dois d’abord avoir tous mes papiers en ordre avant de pouvoir toucher. J’habite Willebroek et je dois me rendre à Malines et retour, puis aller à l’ONEM, au syndicat et revenir,... et si on oublie un cachet, il faut tout recommencer...Les altercations que j’ai déjà eues avec les allocations familiales, je ne les compte plus...”.

X a 19 ans, il a été à l’école hôtelière et a travaillé un temps dans un restaurant, mais rentrait toujours la nuit à la maison. Pour cette raison, son amie l’a quitté. Il en a tiré la leçon, et quand il a trouvé une nouvelle amie, il a changé de travail. La famille d’abord, se dit-il. Il perdit rapidement son deuxième job et ne trouva plus finalement que du travail en soirée dans un café.

“Pour nous, il est difficile de vivre notre vie. Nos familles sont comme des arbres qu’on déterre continuellement et chaque fois, on coupe un morceau des racines”.

Des travailleurs sociaux soulignent également combien la législation pénalise le travail temporaire et qu’il faut faciliter le retour vers le travail, la permission d’entrer dans le monde du travail :

“Étant donné la masse des démarches à faire chaque fois qu’on prend un petit boulot pour rester en règle avec l’ONEM ou le CPAS, tu ne prends pas un boulot de deux mois, sinon, tu entres à nouveau dans une galère de paiements en retard. Une législation n’aura de chance d’être suivie, de ne pas être détournée que si la personne ne perd pas au change en la respectant. Les gens deviennent des inciviques par nécessité. Par leur fonctionnement, les lois et règlements constituent par eux-mêmes des freins à une réinsertion et produisent de l’exclusion.”

Une première orientation d’action se dessine pour les pouvoirs publics en termes de **simplification du système administratif et de gestion de la sécurité sociale**.

Un grand nombre de personnes pauvres sont contraints à des expériences de travail irrégulières. Cette irrégularité dont l’une des illustrations est le travail par intérim entraîne une série de difficultés administratives : inscription comme demandeur d’emploi interrompue, couverture mutuelle modifiée, changement de caisse d’allocations familiales. Ces difficultés dissuadent souvent d’accepter un travail.

Il faut simplifier le système administratif de gestion de la sécurité sociale et tout particulièrement en ce qui concerne les allocations familiales et les allocations de chômage, pour tenir compte de la grande irrégularité dans le travail des plus pauvres. Toute personne privée d’emploi n’a pas à subir les effets pervers de la gestion administrative des dossiers “chômage” et se voir obligée de transiter temporairement par les CPAS en attendant que le dossier “chômage” soit en ordre.

• La mauvaise rémunération et la protection sociale

Un autre problème, rencontré par les plus pauvres, est la mauvaise rémunération et la mauvaise protection sociale. Beaucoup de personnes travaillent pour un patron mais avec un statut d'indépendant pour réduire les charges sociales et les faire supporter par les travailleurs eux-mêmes. D'autres travaillent en étant sous-payés ou carrément en noir parce qu'il n'ont pas le choix. S'ils tombent malades, s'ils ont un accident de travail ou s'ils sont chômeurs, leur protection sociale est réduite et occasionne parfois des coûts très importants qui les installent dans une situation budgétaire excessivement précaire. Ils vivent, pensent-ils, des situations qu'aujourd'hui seuls certains immigrés clandestins rencontrent...

J. travaillait comme balayeur de rue dans une firme privée. Quand celle-ci fit faillite, il s'aperçut qu'il n'avait pas droit au chômage parce que son salaire était inférieur au salaire minimum. Comme il n'était pas syndiqué et n'avait pas d'argent, il ne s'adressa pas au Tribunal du Travail qui aurait pu lui donner droit au chômage par une condamnation de l'employeur à lui verser un complément de salaire. Il se fit embaucher comme travailleur saisonnier en Allemagne, logé et nourri plus 2.000 francs par semaine. C'était cela ou le vagabondage, dit J. Peu de temps après, il se disputa avec son patron et fut licencié, sans toucher son dernier salaire..

A. va à son travail à vélo et est renversé par un bus. Il arrive à l'hôpital et déclare un accident de travail. L'assurance de l'employeur refuse d'intervenir parce qu'A. n'est pas couvert. L'employeur nie formellement que A. ait jamais travaillé pour lui. Peu après, l'hôpital lui réclame le paiement d'une facture de plus de 100.000 francs. Cette facture, ainsi que l'invalidité permanente de A. ne seront jamais pris en compte par la sécurité sociale"

"C se trouve seule au septième mois de sa grossesse. Ne sachant que faire, elle se fait embaucher comme serveuse dans un café. Le patron l'oblige à s'inscrire comme indépendante. Elle n'a que les pourboires : 800 à 1.500 francs par jour. Après un an, elle doit payer 70.000 francs de contributions. Paniquée, elle demande à son patron de la déclarer comme salariée. Le patron accepte à condition qu'elle lui paie 800 francs par jour pour compenser les charges sociales. Elle ne perçoit pas de salaire, elle signe des fiches de salaire fictives.

(extraits de ATD Quart Monde, Note sur le travail non déclaré en quart-monde, Bruxelles, s.d.)

A. "Quand on était malade, le patron nous obligeait à aller pointer pendant la première période. Ainsi, il ne devait pas payer le salaire garanti". Il y a beaucoup de plaintes à propos de licenciements illégaux durant les périodes de maladie.

Le travail non protégé engendre parfois des risques financiers très lourds qui rendent la vie encore plus insupportable. C'est pourquoi les plus pauvres considèrent qu'il ne suffit pas d'avoir un travail, il est préférable d'avoir un emploi en bonne et due forme.

"Je ne gagne pas assez pour travailler en étant déclaré"

Une jeune dame travaillait dans un bar, 10 heures par jour, pour 2.000 francs la journée. Un jour une autre est venue, qui ne demandait que 500 francs par jour et du jour au lendemain elle s'est retrouvée à la rue, sans sécurité sociale.

A. a travaillé tout un temps à domicile pour des maîtres d'œuvres : il s'agissait de faire des cadres en jonc, de piquer des imperméables, de distribuer des dépliants publicitaires, de vendre des savons, il fallait payer des factures à l'avance mais certains clients n'avaient pas d'argent ou n'étaient pas chez eux. Alors elle devait payer de sa poche.

Madame S : “J’ai un diplôme de puéricultrice mais comme j’ai été malade, l’ONEM m’a mise au travail dans une blanchisserie. Je devais repasser alors que les autres ne faisaient rien. Je prenais des pilules pour pouvoir travailler et d’autres pilules pour me calmer. Sans le savoir, j’ai travaillé pendant trois ans au noir. Après cela, je ne pouvais donc pas aller pointer et j’ai perdu trois ans d’ancienneté pour ma pension”.

• Précarité du secteur non-marchand

La précarité des conditions de travail n’est pas le monopole du secteur privé. Les irrégularités dans les contrats de travail se rencontrent aussi parfois dans des services publics ou les associations sans but lucratif. Cette situation est particulièrement intolérable pour les plus pauvres qui voient que leur situation, parfois au nom de l’intégration, est précarisée par ceux qui sont chargés de les aider à s’en sortir.

Il y a par exemple beaucoup de personnes pauvres qui travaillent dans des ateliers protégés. Certains sont des invalides et reçoivent en plus de leur salaire payé par l’atelier une allocation. Mais ils travaillent pour un très bas salaire net car ils perdent une grande partie de leur allocation quand ils travaillent en atelier protégé. D’autres n’ont pas cela et leurs revenus sont très inférieurs au salaire minimum.

“Le plus grave est qu’on ne trouve pas de travail ailleurs quand on sait que vous travaillez en atelier protégé : vous êtes marqués”.

“Mon allocation d’invalidé est supprimée; je travaille dans l’atelier protégé et gagne trop peu. Je ne peux travailler qu’à temps partiel. Quand j’étais enfant, j’ai été opéré du cœur et je n’ai pu aller que peu de temps à l’école”.

S raconte : “après 20 ans d’ancienneté, je gagne 160 francs par heure dans l’atelier protégé.” L. ajoute “Ma femme gagne 1.336 francs par mois en plus de son allocation d’invalidé”.

“Il n’y a pas de délégué syndical à l’atelier protégé. Un des travailleurs avait écrit une lettre au patron et imité la signature de ma femme. Ma femme ne pouvait pas l’avoir écrite puisqu’elle ne sait pas lire. Néanmoins, elle a été immédiatement mise à la porte”.

Ces derniers temps, de nouvelles initiatives se font jour. En Flandre, on les appelle “sociale werkplaatsen”. Elles sont destinées à des personnes qui n’ont pas d’autres chances. A l’opposé des ateliers protégés, elles ont l’avantage que les salaires y sont plus élevés. L’expérience des ateliers protégés nous apprend cependant que l’étiquette que vous recevez en entrant dans ces lieux diminue parfois les chances de trouver un travail normal par après. Dans le droit social européen, les travailleurs d’ateliers sociaux ne sont d’ailleurs pas considérés comme des travailleurs.

Parfois, la vie des pauvres consiste en de longs voyages pour trouver un endroit ou accoster. Leur sécurité d’existence dépend des autres. Sans aide, ils continuent leur chemin pour trouver un revenu. On reproche parfois aux demandeurs d’emploi leur immobilité. Pour certains pauvres, la mobilité est la condition d’existence, mais aussi parfois une errance contrainte par des refus d’une aide qui permettrait de mener une “vie conforme à la dignité humaine”.

D. était matelot. Pour des raisons liées à la mauvaise santé de son fils, il quitte la marine. Considéré comme un départ volontaire, il n’a pas droit aux allocations de chômage. Il demande de l’argent au CPAS d’une commune qui lui dit qu’il n’avait

qu'à mettre de l'argent de côté lorsqu'il avait un emploi. Par après, il voyage avec sa caravane de commune en commune, de CPAS en CPAS pour en trouver enfin un qui lui proposera un article 60 (c'est-à-dire une mise au travail par le CPAS).

Didier, militant Lutte Solidarité Travail, juillet 1994.

• La pauvreté et la rupture des liens sociaux

Le travail peut être considéré comme le moyen par excellence pour résoudre le problème de la pauvreté au niveau de l'individu. Mais ce serait cependant un leurre de croire que le plein emploi est la solution miracle pour vaincre la pauvreté comme problème sociétal. En matière d'emploi on confond très souvent deux réalités différentes. D'une part, le plan individuel où on constate que celui qui a un travail court moins de risques de devenir pauvre, et d'autre part, les conséquences sociétales que l'on déduit à savoir que si tout le monde travaille, il n'y a plus de pauvreté.

Or la pauvreté résulte de structures sociétales quel que soit le niveau de bien être social. Cette idée peut être formulée plus simplement de la manière suivante : lorsqu'il y a un taux élevé de chômage, les chômeurs sont perçus comme étant la population pauvre. Lorsque le chômage est peu important, ce seront surtout les personnes les moins scolarisées et surtout les plus isolées que l'on identifie comme pauvres. La pauvreté est une expérience d'absence de travail et de rupture des liens sociaux. Cet isolement social accroît aussi la dépendance aux institutions sociales, à leur mode de fonctionnement.

D. ne trouvait pas de travail. Il n'avait pas beaucoup de relations sociales. Coupé de différents réseaux amicaux ou sociaux, il ne pouvait compter que sur lui-même ou les CPAS. Mais les CPAS refusaient de lui venir en aide. Alors il prenait la route en permanence en espérant qu'il puisse trouver quelque chose ailleurs.

Didier, militant Lutte Solidarité Travail, juillet 1994.

Dans sa contribution au Rapport général sur la pauvreté, Lutte Solidarité Travail attire l'attention sur une représentation, fort présente dans l'opinion, qui tient le dominé pour responsable de sa condition de misère

“Il nous faut prendre conscience qu'à l'heure actuelle, une pensée profondément injuste et fautive se distille dans nos sociétés. Si les marchés de nos entreprises sont bouchés, c'est à cause des salaires des travailleurs qui sont trop élevés. Si la sécurité sociale est en difficulté, la faute est aux chômeurs, aux malades aux assistés. Non seulement, on veut reprendre le peu de “sécurité d'existence” dont bénéficient les plus faibles, mais en plus on en arrive à leur faire endosser la responsabilité des difficultés.

Ces idées et représentations leur remémorent d'autres affirmations injustes qui ont été proclamées au siècle passé, selon lesquelles la misère dans laquelle vivaient les pauvres, leurs familles, était due à leur “fainéantise”, leur “imprévoyance”, leur “immoralité”.

“Notre courage est nié tout le temps”

La pauvreté n'est pas seulement une condition de vie insupportable en raison des expériences quotidiennes mais aussi en raison des expressions de mépris qui leur sont adressées, ces représentations et ces formulations constituent pour les plus pauvres la plus grande injustice qui leur est faite depuis longtemps, à savoir de faire croire que le plus écrasé est responsable de son état, que le dominé est responsable de sa condition de misère.”

• Le travail comme dignité humaine

Pour les plus pauvres, le travail paraît être l'activité humaine qui permet par excellence de "faire" quelque chose ayant un sens pour soi et pour autrui. Les pauvres rappellent généralement que leur histoire est celle d'une appartenance au monde du travail. Le travail constitue la fierté de chacun, ce qui fait la dignité humaine, une condition essentielle d'épanouissement personnel et de reconnaissance sociale dans la société. Du point de vue des plus pauvres, le travail constitue à titre personnel la dignité, et à titre social, ou par rapport à la société, il s'agit d'une contribution à la création de la richesse collective.

"Le travail, c'est un moyen qui nous est donné de servir la collectivité, sa famille et l'ensemble de la société".

"Un travail c'est plus valorisant. On a plus de contacts avec les gens. tandis qu'autrement on est dépendant aux yeux de ceux qui travaillent. On est parfois considéré comme profiteurs, fainéants et incapables".

Bien que les plus pauvres travaillent, ils se retrouvent souvent en dehors des circuits normaux de travail. Ils affirment leur histoire et identité de travailleur même si celle-ci n'est pas toujours reconnue. L'expérience des travailleurs de la misère n'est pas entendue. Ils considèrent pourtant qu'il devraient aussi pouvoir bénéficier des dispositifs de solidarité, et en premier lieu celui de la sécurité sociale. Beaucoup de pauvres ne comprennent que trop bien qu'ils ne vivent qu'à moitié lorsqu'ils reçoivent un revenu minimum, mais certains n'ont rien d'autre en main.

Confronté à leur parole, on comprend que le meilleur système d'assistance, voire même la proposition de l'allocation universelle, ne peut manifestement pas remplacer la valeur du travail et tout ce qui lui est lié.

"C'est différent de percevoir un salaire pour la bonne raison qu'on y trouve la fierté de l'avoir gagné. C'est donc un dû contrairement au chômage. Quant au minimex et à l'aide sociale, j'estime percevoir une aumône ce qui signifie un abaissement de la personne"

"Un salaire on le mérite, il faut pas dire merci. Une allocation c'est un droit mais on le reçoit. J'aurais le désir de faire quelque chose en retour".

• La perception d'une juste rémunération

Travailler est donc le désir des plus pauvres. C'est une manière d'être et de se réaliser. Par le travail effectué, on acquiert aussi une rémunération et une reconnaissance. Dans cet acte, c'est la dignité humaine qui s'actualise et se reproduit. Le salaire perçu suite à un travail est légitime, il est un droit juste. Ce revenu permet d'organiser la vie, de la planifier, d'assumer les besoins actuels et de prévoir l'avenir.

"Je pense à la richesse personnelle que le travail vous apporte. Un vrai travail c'est une activité qui vous plaît et qui vous permet de vous épanouir tout en vous donnant la possibilité financière de vivre dignement".

"Il y a des gens qui après un an de remise au travail dans un programme "Weer-Werk", continuent à travailler bénévolement malgré une diminution de leur allocation de chômage. Le drame c'est qu'ils prennent peut-être la place d'autres candidats qui pourraient en tirer un salaire".

"Chacun devrait avoir un travail. Quand vous travaillez, vous avez de l'argent. Et quand vous avez de l'argent, vous avez tout ce qu'il vous faut".

“Je trouve que chacun doit avoir le travail qu’il sait faire. Alors on se sent bien, alors, on peut supporter d’autres difficultés”.

• Le travail pour sortir de la survie et de la dépendance

Le travail reste également une manière d’échapper à l’emprise de la nécessité et aussi de s’affranchir de la dépendance des autres. La privation du travail constitue en cela aujourd’hui une dépendance plus grande que celle du salarié qui peut du moins dans la sphère de la consommation exercer son libre choix, ce qui est moins le cas dans la sphère de la production.

Pour les personnes privées d’emploi, leur existence même est liée à la volonté des autres. Leur vie est suspendue aux fils des volontés des autres d’autant plus que leur parole, leurs voix ne sont que très rarement entendues. Travailler est pour les plus pauvres la seule manière de sortir de l’état de survie dans laquelle la pauvreté les enferme.

P. a trouvé du travail en usine et voit maintenant une issue à son endettement : “Je n’ai plus peur de rentrer à la maison, il y a assez à manger. J’ai du courage et je vis avec l’espoir que nous sortirons de nos dettes. Je désire continuer à apprendre (...). Nous sentons aussi que nous sommes devenus plus sociables : nous osons entrer en contact avec les gens (...).”

Cet état de survie est particulièrement aliénant par la perte de lien social qu’elle implique mais aussi la perte de sens de l’existence. Si au cours du début de l’industrialisation le travail aliénait, aujourd’hui c’est le chômage prolongé qui est aliénant.

Le chômage massif, la généralisation de la pauvreté et la résignation à considérer qu’il n’en ira pas autrement, puisque plus personne n’ose affirmer que le plein emploi est pour demain, modifie les rapports de domination et de servitude de l’emploi industriel. Les plus pauvres qui sont exclus ne peuvent même pas gagner leur vie, la finalité du travail même dans sa dimension consommatrice est absente. Ils ne peuvent que consommer leur vie par la survie en l’attente d’un changement radical de leur situation.

• Le travail comme utilité

Il y a des gens qui ont un emploi mais dont l’activité est inutile, voire même destructrice, ou qui n’ont en réalité pas de travail. A l’opposé il y a des gens sans emploi mais qui réalisent des tâches de la plus grande utilité sociale et individuelle sans qu’il y ait rémunération: par exemple les parents dont l’activité principale est d’éduquer leurs enfants.

On pourrait reprendre dans cette catégorie tous les emplois de la sphère de la reproduction (école, santé, culture...). Mais il faut également inclure tout le travail réalisé gratuitement par les sans emploi pour garantir la survie, développer des solidarités, rendre des services.

Or aujourd’hui la notion d’utilité se situe essentiellement dans les sphères marchandes, l’utilité n’est perçue que sous sa valeur d’échange monétaire.

La question est donc de savoir comment valoriser aussi ces activités non marchandes.

*“Nous voulons nous former dans le cadre d’un travail utile et reconnu”
“Il nous faut un vrai contrat de travail et un vrai salaire déclaré”.*

Cette notion d'utilité est aussi élargie par la législation actuelle des Agences Locales pour l'Emploi (ALE) à des services dans des conditions de travail précaires. Pour les demandeurs d'emploi pauvres qui se trouvent engagés dans ces tâches, il s'agit non d'un emploi mais d'une aumône ; d'un point de vue macro-économique, il s'agit de légaliser la précarité des secteurs informels.

Rétablir les liens de domesticité, ce n'est pas s'affranchir de la relation maître et domestique mais c'est la légaliser, la légitimer. Les plus pauvres vivront ainsi du trop plein financier de certains, de leur manque de temps, parce qu'ils travaillent trop ou qu'ils répugnent à réaliser certaines tâches jugées indignes de leur statut social.

L'utilité d'un emploi est liée à la dignité qu'il procure. Imaginer que rétablir certaines occupations, par exemple les pompistes, pour accroître le volume de l'emploi, favorisera la remise au travail est une erreur. Donner de l'utilité à un travail dépend aussi de la capacité à trouver une dignité à l'exercer et une valeur pour soi et pour autrui. La dignité humaine s'exerce dans la vie professionnelle si l'activité est reconnue et non si elle est perçue comme offrande. Le travail doit être utile et reconnu socialement comme tel pour qu'il puisse donner une dignité humaine.

L'idée de l'utilité apparaît aussi avec la résurgence de l'idée de l'économie sociale, c'est-à-dire un secteur économique où on prendrait plus en compte les valeurs humaines. On en trouve des exemples avec les Entreprises d'Apprentissage Professionnel en Wallonie ou les Sociale Werkplaatsen en Flandre. Mais ces initiatives ne sont que des solutions temporaires et des premiers leviers pour les plus pauvres. Si ces initiatives sont exemplaires en ce qu'elles permettent une insertion dans le travail des plus pauvres, leurs limites sont aussi soulignées.

“D'une part, trop souvent les projets de l'économie sociale sont proches d'une "économie marginale" dans la mesure où le statut des travailleurs n'est pas le même que celui des travailleurs qui sont inscrits dans des entreprises classiques. D'autre part, par ce type de développement on risque d'oublier la dimension essentielle de tous les combats du monde du travail, auquel se rattachent les plus pauvres, dont un des axes était la socialisation de l'économie, c'est-à-dire une maîtrise des facteurs de production.

La naissance et le développement de l'économie sociale à travers les coopératives de production répondait avant tout à une volonté de socialisation des moyens de production avec généralement une participation des travailleurs afin d'augmenter la sécurité d'existence des travailleurs en prenant appui sur la solidarité.”

(Lutte Solidarité Travail)

Ce qui est souligné, c'est la peur que si seule l'économie sociale est envisagée comme pourvoyeuse de postes de travail pour les pauvres et les travailleurs dont l'économie “dominante” n'a plus besoin, ne se développe un monde économique à part, côté cour, pour eux afin de laisser faire les plus aisés côté jardin.

• La solidarité pour sortir du cercle de la misère

Dans les différents témoignages sur la pauvreté vécue, le travail est très largement présenté comme un fondement essentiel pour sortir de la misère. Il faut aussi ajouter les liens sociaux. La force pour s'en sortir se nourrit du combat personnel et d'un combat collectif : *“Ensemble par notre travail, nous sortirons de l'assistance”*.

Ne pouvant pas obstinément attendre que les solutions aux précarités vécues viennent uniquement des politiques publiques, l'organisation des pauvres, le partenariat réel avec les plus pauvres qui s'appuie sur des valeurs de solidarité et de coopération, la rencontre de leurs expériences constituent également une condition pour sortir de la position de misère.

Les deux expériences suivantes en sont des exemples. Malgré la précarité, la combativité collective et l'opiniâtreté individuelle se rencontrent chez les plus pauvres. Cependant, pour que cette énergie et ce courage puissent atteindre leurs buts, il faut aussi que la société reconnaisse les aspirations et obstacles propose des solutions crédibles.

“Andrée est née dans une famille très nombreuse et pauvre. Très jeune elle devient mère ; elle n’a aucune formation. Elle vit au jour le jour avec ses enfants et ses frères et sœurs qu’elle héberge dans un taudis pour lequel elle ne paie pas de loyer. Certains membres de Lutte Solidarité Travail la connaissent depuis de nombreuses années. Il y a une dizaine d’années elle décide de fréquenter les réunions et les activités de l’association. Elle change de logement et trouve un travail déclaré qui lui permettra ultérieurement de bénéficier du droit au chômage lorsqu’elle sera licenciée. Pendant cette période de chômage, elle fréquente régulièrement le mouvement, dans lequel elle prend de nombreuses responsabilités, cela dans le cadre d’une dispense de pointage. Sa situation familiale évolue positivement durant cette période. Il y a trois ans maintenant, Andrée décide de suivre une formation d’aide familiale organisée par la province de Namur.

Elle réussit cette formation et travaille dans un service d’aide à domicile depuis cette période. Elle se réinscrit dans une formation d’éducateur et termine actuellement cette deuxième formation. Elle continue à assumer certaines fonctions dans l’association. Maintenant ses trois enfants sont à peu près à leur ménage, elle envisage un avenir qu’elle veut construire dans la solidarité avec tous ceux et celles qui vivent les mêmes difficultés qu’elle a connues.

Dans ses dires, on peut retenir, que les prises de conscience qu’elle a pu réaliser ont été possibles par sa participation au mouvement. En plus, un temps de plusieurs années a été nécessaire pour reprendre confiance et oser envisager l’avenir.”

“Marc est travailleur de la coopérative Lutte, Solidarité, Travail depuis près de 10 ans. Il avait avec sa famille une vie de “trimardeur” depuis de nombreuses années. Avec sa femme et ses enfants, ils ont traversé la France dans tous les sens à la recherche de travail.

C’était dans les années 70. Lorsqu’il est arrivé à la coopérative, il avait effectué une multitude de boulots mais n’avait pas de formation spécifique. Il est entré en formation dans la coopérative avec un contrat de travail normal à durée indéterminée. Il était dans la quarantaine. C’est seulement après trois ans de travail dans la coopérative qu’il a osé envisager de suivre une formation à l’ONEM, dans une technique de bâtiment. Toute l’équipe de travail de la coopérative le soutenait car les premiers jours furent difficiles.

Ce que Marc pouvait difficilement supporter, c’était un climat qui lui rappelait trop de souffrances endurées dans sa jeunesse, à l’école et ailleurs. Le mépris, une position qui le plaçait derrière les autres, la crainte face au manque de connaissances exigées dans ce type de formation. La victoire de Marc fût de continuer la formation jusqu’au bout et surtout d’envisager de pouvoir en faire d’autres. Cette victoire, il la porte avec

tous ceux qui vivent les mêmes situations que lui. "Ce que j'ai fait doit pouvoir rendre courage aux autres".

Au terme de l'approche "Pauvreté et Dignité humaine" de cette deuxième section, différentes **orientations d'action** - principes et propositions - sont proposées au pouvoirs publics en terme de **droit à des conditions équitables de travail dans tous les secteurs**

- * Les mesures qui sont prises pour créer de l'emploi ne peuvent conduire à des sous-statuts, ni à effectuer des travaux de second rang. Elles doivent conduire à un statut normal de travailleur (éventuellement subventionné).
- * Les ateliers protégés. Dans chaque atelier protégé il devrait y avoir un délégué syndical. Le salaire minimum et les droits des travailleurs doivent être les mêmes que dans les autres types de secteurs.
- * Les "sociale werkplaatsen" devraient satisfaire aux conditions suivantes pour offrir de véritables perspectives à leurs travailleurs
 - il doit s'agir d'un engagement temporaire conçu comme un emploi "sas" vers un emploi sur le marché du travail régulier ;
 - les "sociale werkplaatsen" doivent fournir un statut équitable pour les travailleurs, un travail en liaison avec une formation.
- * Les entreprises d'insertion, les projets d'économie sociale où les subventions par travailleur sont dégressives et temporaires, doivent pouvoir obtenir les moyens suffisants pour permettre des itinéraires de formation suffisamment longs donnant une véritable qualification professionnelle ; et pour donner à leurs travailleurs un statut à part entière. Les emplois créés dans l'économie sociale ne doivent pas porter sur des salaires inférieurs à ceux pratiqués pour des activités identiques dans le secteur privé ou dans le secteur public.
- * Les employeurs ordinaires doivent recevoir des avantages financiers analogues quand ils s'engagent pareillement à construire des itinéraires de formation qualifiante dans l'entreprise en engageant les plus pauvres comme travailleurs.
- * En cas de travail en noir, l'employeur doit être puni plus sévèrement et de manière telle que le travailleur soit entièrement indemnisé de tous les torts qu'il a subi (et qu'il pourra encore subir). La même chose vaut pour les employeurs qui obligent leurs subordonnés à travailler comme indépendants ou les emploient trop longtemps comme intérimaires. L'exploitation de demandeurs d'asile doit aussi être sévèrement punie.
- * Le même principe du respect du droit à des conditions équitables de travail dans tous les secteurs conduit à plaider pour que le commerce avec des pays à bas salaires soit soumis à des règles relatives à la protection élémentaire des travailleurs.

3. CHOMAGE ET POLITIQUES DE L'EMPLOI

Les exclus ont toujours fait partie de la production de la société industrielle. Durant la période qui précède 1970, le terme de pauvreté s'appliquait à une frange très limitée de la société, l'image la plus répandue étant celle du vagabond et de l'assisté social. Cette population plus couramment qualifiée de sous-prolétaire a vécu en marge de la classe ouvrière *dominée mais intégrée* et qui bénéficiait parfois grâce aux luttes sociales, des retombées de la croissance des richesses et du progrès. La crise économique au début des années septante est à l'origine d'un élargissement de la pauvreté : l'exclusion par la crise. La croissance économique n'est plus nécessairement synonyme de créations d'emplois, le nombre de chômeurs augmente ainsi que ceux qui quittent le système de protection sociale.

Cette situation est parfois identifiée à un mauvais moment à passer dans l'attente du retour de la croissance et du plein emploi. Ainsi, tout se passe comme si la société occidentale avait perdu son Eden tout en continuant à croire qu'elle le retrouvera bientôt. Sur cette croyance, se fondent et s'organisent toutes les politiques sociales de traitement des pauvres et des exclus. La pauvreté est alors interprétée comme un phénomène conjoncturel lié à la crise économique, une *exception* dans un état de stabilité. Mais la stabilisation est récente, elle n'est réelle que depuis la fin de la dernière guerre.

En fait dans l'histoire de la société industrielle, cette période, appelée les Trente Glorieuses ou les Golden Sixties, est une exception caractérisée par une croissance économique importante et un quasi plein-emploi alors que la règle du développement de la société industrielle est celle de l'instabilité, de la précarité.

Depuis le début du siècle, la production économique a connu des modifications, les rapports entre les classes sociales également. La représentation la plus répandue de la société marchande actuelle est celle de la dualisation. La société ne serait plus organisée uniquement selon une hiérarchie verticale, le *haut* et le *bas*. A cet axe s'ajoute un autre ; les individus qui sont *in* et ceux qui sont *out*. Selon cette conception, *l'exclusion n'est que le contraire de l'intégration*. Elle ne trouve pas son origine dans le caractère punitif et répressif de notre société mais dans son caractère libéral.

Mais, il ne faut pas penser uniquement en terme de dualisme, d'opposition entre deux sphères. C'est le milieu, la situation centrale des deux oppositions qui semble le plus important.

On peut considérer, rejoignant par là plusieurs analyses sur les processus de précarisation et pauvreté en Europe, qu'il existe trois zones d'organisation et de cohésion sociale : une *zone d'intégration*, faite de stabilité et de régulation sociale, une *zone de vulnérabilité*, caractérisée par une précarité dans le rapport au travail et une fragilité de supports relationnels et une *zone d'exclusion*, à laquelle appartiennent les plus démunis en termes économiques, relationnels et de protection sociale.

Si on évoque le plus souvent la situation des plus pauvres, il ne faut pas oublier que leur existence est liée à la situation de ceux qui occupent la zone de vulnérabilité. Toute dégradation des situations vécues dans la zone de vulnérabilité affecte la zone d'exclusion. Nous assistons actuellement à une extension de la vulnérabilité : lorsque les situations des personnes dans la zone de vulnérabilité se détériorent, de plus en plus de gens basculant dans la zone d'exclusion (l'inverse étant plus rare). En cela, la progression de l'exclusion tient à la déstabilisation de la condition de travailleur. Ainsi, on ne peut pas réfléchir à la pauvreté sans penser à la détérioration des conditions de travail. C'est pourquoi aussi dans la vie et les trajectoires des personnes, aide sociale et sécurité sociale sont deux parties d'un

même ensemble qui n'apparaissent séparées que parce qu'elles le sont comme telle d'un point de vue administratif et réglementaire.

On peut se demander si l'emploi n'est pas aujourd'hui, à double titre, un facteur essentiel d'exclusion ? On peut le penser "quand on voit combien nos sociétés fabriquent à la fois des exclus *de* l'emploi et des exclus *par* l'emploi." Les premiers, bien entendu, sont les chômeurs reconnus ou non.

Les seconds sont toutes celles et tous ceux qui occupent un emploi dit "hors normes", précaire ou à temps et à salaire partiels, un emploi non couvert par des conventions collectives et qui ne les intègre pas vraiment dans un collectif de travail et dans une entreprise.

Le danger actuel, souligne Lutte Solidarité Travail, serait de considérer que, pour les plus pauvres, le débat sur la "sécurité d'existence" se situe dans des sphères sans lien avec les débats qui se posent actuellement autour du travail, en enfermant les réflexions sur la sécurité d'existence dans les différents domaines que constituent les "revenus de remplacement".

Ceci n'enlève pas la pertinence d'aborder aussi tout ce qui concerne les législations de l'aide sociale, du minimex, du chômage, de l'invalidité, des pensions, du revenu minimum garanti, mais à condition de ne pas limiter la réflexion à ces problématiques.

Cependant il est essentiel de maintenir la réflexion sur la sécurité d'existence, en liaison avec le moyen qui est encore dans notre société la référence pour l'ensemble des citoyens, à savoir le travail.

• **L'histoire des pauvres : de l'exploitation dans le travail à l'exclusion du travail**

Au cours du XIX^{ème} siècle, le salariat était la pire des conditions. La pauvreté massive, la paupérisation ne résultaient pas de l'oisiveté mais du travail en usine, de l'exploitation du travail en manufactures. "La manufacture est une invention qui produit du coton et des pauvres", disait-on alors. Le salariat est synonyme de précarité et d'absence de droits. Pour être dans la sécurité, il fallait être propriétaire. Les mouvements sociaux de revendications au cours de la fin du XIX^{ème} siècle et de la première moitié du XX^{ème} siècle ont pour effet l'institutionnalisation de la société salariale. Dans celle-ci, la plupart des personnes deviennent des salariés, et c'est en vertu de ce statut et du travail qu'elles tirent leurs garanties, leurs droits et leur sécurité d'existence.

L'emploi procure non seulement un revenu mais aussi une sécurité face à la maladie, l'accident, la vieillesse et le chômage. En cela, l'emploi devient un statut qui permet précisément l'intégration sociale des salariés.

Avec la généralisation de la protection sociale et de la sécurité sociale, le salaire change de forme. Il est devenu social étant donné qu'une partie du revenu est détachée du travailleur particulier et redistribuée. Le salaire direct qui ouvre le droit aux autres rémunérations (soins de santé, allocations familiales, allocations de chômage, pensions, invalidité...) ne couvre qu'une partie des besoins. Si bien que de l'attribution d'un emploi pour un individu, ne dépend pas seulement la rétribution immédiate qu'il procure, mais aussi des statuts et des services qui l'accompagnent. Même si ces droits, considérés comme résiduels, ont été élargis aussi aux personnes dépendantes de l'aide sociale, ils ont acquis un caractère *conditionnel* qui leur font perdre leur qualité de *droit* qu'ils ont nécessairement lorsqu'on occupe un emploi.

La crise de l'emploi n'est donc pas qu'une crise économique mais aussi une crise sociale parce qu'elle remet en cause aussi le régime de protection auquel nous sommes parvenus. C'est la déstabilisation de la condition salariale et l'exclusion du travail qui deviennent alors les sources principales de la pauvreté.

• La pauvreté et le chômage

La thèse selon laquelle la pauvreté et l'exclusion sociale sont en grande partie liées au chômage peut être facilement vérifiée. Cependant, si on compare les statistiques du chômage et celles de la pauvreté dans différents pays, on constate des divergences par rapport à cette corrélation.

Comme le soulignent des travaux du Hoger Instituut voor de Arbeid présenté au séminaire européen "Syndicats, chômage et exclusion sociale" à Leuven en juin 1994, la Belgique concilie un taux de pauvreté réduit avec un taux de chômage très élevé, tandis que la Grèce et le Portugal connaissent des taux de chômage très réduits et des taux de pauvreté très élevés. De même, les taux de chômage de longue durée en Belgique sont très élevés alors que ceux du Portugal sont très faibles.

Ce qui détermine cette différence est bien évidemment le niveau de *protection sociale*. Le système de sécurité sociale en Belgique est relativement bien développé, surtout en ce qui concerne l'assurance-chômage qui combine allocations de chômage modestes mais durée quasi illimitée. Ceci explique pourquoi les pays ayant des taux de chômage de longue durée élevés ont aussi des taux de pauvreté réduits. Toutefois, la pauvreté ne se définit pas que par rapport au chômage. Durant la période de plein emploi de l'après guerre, il existait des pauvres. La pauvreté est également liée aux niveaux de revenus des ménages qui eux-mêmes sont liés aux effets des systèmes de protection sociale.

Si on considère les seuils de pauvreté avant et après transferts sociaux de différents pays industrialisés on peut évaluer l'efficacité du système de protection sociale. Grâce à son système de protection sociale, la Belgique a réussi, au milieu des années 80, à réduire dans une proportion de 86% le nombre de ménages se situant au-dessous du seuil de pauvreté alors qu'aux Pays-Bas et au Luxembourg, ce chiffre était supérieur à 80% et qu'il tournait autour de 60% dans certains autres pays de la Communauté (Royaume-Uni, Danemark, France, Italie, Irlande). En Grèce, près de 50% des ménages qui, sans système de sécurité sociale, se seraient situés au-dessous du seuil de pauvreté, sont restés sous ce seuil malgré le système. Aux États-Unis, la protection sociale a pour effet de ne réduire que de 29% environ la proportion des ménages qui se situent au-dessous du seuil de pauvreté.

Commission des Communautés Européennes, *La protection sociale en Europe*, 1993.

Mais la comparaison de l'efficacité des systèmes de protection sociale n'est pas suffisante pour évaluer l'état de la pauvreté, étant donné qu'une partie non négligeable des situations de pauvreté est peu connue.

Par ailleurs, dans l'appréciation de la précarité il faudrait aussi inclure les diverses conditions du salariat. Ainsi, si les revenus de certains ménages se situent au-dessus du seuil de pauvreté, comment évaluer les conditions parfois très précaire de l'exercice du travail et notamment celles résultant des modes informels d'organisation du marché de l'emploi,

travail au noir, économie souterraine, travail des enfants, etc. qui modifient qualitativement les types d'appréciation de la pauvreté et de l'exclusion.

Mais pour la pauvreté le lien ne s'établit pas que par rapport au chômage. Une enquête réalisée par le Hoger Instituut voor de Arbeid dans le cadre du Programme européen Pauvreté 3 qui compare le statut des pauvres par rapport au marché de l'emploi avec celui des non-pauvres montre que :

- malgré tout une proportion assez importante de pauvres est au travail. Cela pose évidemment des questions sur la qualité du travail : temps partiel, intérimaire, salaires insuffisants, statuts précaires etc....
- ce n'est pas la proportion des chômeurs qui diffère le plus entre pauvres et non-pauvres, c'est plutôt la proportion de personnes situées dans les statistiques "hors du marché de l'emploi". (personnes handicapées, familles monoparentales, travailleurs découragés...).

Et enfin, chose importante, il a été constaté que le "noyau dur" des chômeurs ou demandeurs d'emploi, depuis 1985, n'est tout simplement plus repris dans les statistiques du chômage. Ce groupe occulte de chômeurs réunit notamment les chômeurs âgés, les chômeurs à temps partiel, les jeunes en période d'attente, les pré-pensionnés et ceux qui sont mis au travail dans le cadre de différents programmes d'emploi. Autrement dit, il s'agit des chômeurs présentant un degré élevé de risque de pauvreté, au total 460.000 personnes, ce qui fait plus que doubler les chiffres réels de chômage.

• **Pauvres et nouveaux exclus du marché de l'emploi**

La pauvreté est bien liée à l'exclusion du marché de l'emploi, et pas uniquement au statut de demandeur d'emploi. Les plus pauvres sont les plus marginalisés sur le marché de l'emploi et en plus le droit d'être sur le marché de l'emploi n'est facilement reconnu à tous. Ceci se traduit de deux façons : la première consiste à établir de manière légale ceux qui ne peuvent pas être sur le marché de l'emploi ou à limiter la durée d'occupation d'un emploi et la seconde consiste, par différents processus sociaux, à trouver la présence de certaines populations sur le marché de l'emploi comme illégitime.

Si les plus pauvres sont exclus du marché de l'emploi, ceci peut recouvrir deux aspects distincts. Le plus évident est la difficulté d'accès à un emploi mais on peut y ajouter l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage qui, outre l'impact budgétaire qu'elle a sur les ménages, a aussi toutes sortes d'effets induits.

Avant de voir quelle est la situation des plus pauvres et des nouvelles populations entrant dans la zone d'exclusion, il faut s'arrêter sur les phénomènes d'exclusion légale de certaines personnes du bénéfice de l'assurance-chômage.

En examinant la période entre 1985 et 1992, on constate que plus de 325.000 exclusions ou limitations du droit aux allocations de chômage ont été prononcées. Le contrôle de l'application de l'article 143 qui régit les exclusions pour les chômeurs de longue durée, a encore été renforcé ses dernières années. On se demande alors comment ces dizaines de milliers de personnes survivent après une suspension courte ou longue. Font-ils appel au C.P.A.S.? Recourent-elles à la solidarité familiales? Il n'existe aucune donnée sur ces questions.

“Les exclus du chômage”

En juin 1994, la section CPAS de l'Union des Villes et Communes belges a réalisé une enquête pour tenter de comprendre les raisons de la forte augmentation dans les demandes de minimex.

En 1993, quelques 154.000 personnes ont été exclues du bénéfice des allocations de chômage. Ces sanctions toucheraient de plus en plus des personnes pour une durée indéterminée. Cet accroissement des exclusions résulte de l'augmentation du nombre d'exclusions pour cause de chômage de longue durée et de l'application de la nouvelle législation en matière de chômage à temps partiel. Ces exclusions concernent avant tout les cohabitants et touchent prioritairement les femmes. C'est également au cours de l'année 1993, que les CPAS ont constaté une forte progression des personnes émargeant aux CPAS (62.000).

L'enquête menée auprès d'un échantillon de CPAS laisse entrevoir que près d'un cinquième des nouvelles demandes résulte de personnes qui ont été exclues du bénéfice des allocations de chômage.

Une enquête globale a été lancée en septembre 1994 par le Ministère de la Santé publique pour préciser ces constatations.

Si de manière théorique on peut séparer en deux entités ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en n'ont pas, dans la réalité, dans les expériences de vie et les trajectoires professionnelles, cette coupure est toute relative. Il est facile en cette période de contraction de l'emploi de basculer de la zone de vulnérabilité à celle de l'exclusion.

Mais l'exclusion et la pauvreté sont avant tout des expériences de vie qui touchent prioritairement certaines catégories de population. L'exclusion du travail concerne en premier lieu ceux qui occupaient déjà des statuts précaires en période de plein emploi, ceux qu'on qualifie habituellement de sous-prolétaires, auxquels viennent s'ajouter tous ceux dont on trouve la présence sur le marché de l'emploi peu légitime et notamment les femmes, les jeunes, les chômeurs âgés auxquels on pourrait ajouter toutes les personnes ayant un faible niveau scolaire qui sont marginalisées en raison de l'accroissement de concurrence entre les travailleurs.

Une enquête a été menée par le R.T.A. dans la région de Namur à la demande de la Communauté Française auprès d'une quarantaine d'entreprises en 1991-1992 pour tenter de quantifier le volume de travail à qualification faible, ainsi que les possibilités de formation en entreprise pour les jeunes “à risques”.

Un travail exploratoire a permis de repérer une douzaine de secteurs et sous-secteurs économiques (allant de l'agro-alimentaire aux transports, en passant par les services d'aide aux personnes), dans lesquels le travail ne nécessite pas a priori une haute qualification.

Sans épuiser toutes les possibilités d'investigations, il est apparu d'emblée dans les 43 entreprises de l'échantillon que 37 % de l'ensemble des postes de travail (plus de 3.000 postes) n'exigent absolument aucune qualification.

Ce sont en majorité des tâches situées en début ou en bout de chaîne, ou des tâches d'entretien, de manutention, de stockage, etc.... mais il s'agit parfois de postes sans qualification requise à l'entrée dans l'entreprise, mais qui doivent évoluer par le biais d'une formation.

Beaucoup d'employeurs considèrent que les travailleurs doivent, dès l'embauche, être directement opérationnels, c'est-à-dire productifs et entièrement autonomes. L'engagement d'un jeune diplômé correspond pour eux à l'engagement d'un non-qualifié.

Enfin, on soulignera en dernier lieu combien l'appartenance à un groupe à risques constitue un stigmate : le chômeur de plus d'un an est refoulé d'office une fois sur deux par l'employeur.

• Les plus pauvres

Il y a vingt ans, des fermiers et des entreprises diverses venaient chercher des travailleurs dans les zones de pauvreté. Si les conditions de travail des travailleurs les plus pauvres étaient précaires, ils arrivaient néanmoins à accéder à un emploi. Actuellement, ces mêmes patrons préfèrent d'autres travailleurs qui sont engagés également dans des conditions précaires mais qui sont entrés en concurrence avec les plus pauvres qui se voient eux exclus du marché de l'emploi.

Certains doivent accepter un travail où le salaire est inférieur au chômage ou au minimex. Le sentiment à ce sujet exprimé par les plus pauvres est celui de l'exploitation.

“Le CPAS voulait me faire travailler pour 40 francs de l'heure et j'ai refusé”

“Un jeune père de famille vient de refuser un contrat de formation dans une entreprise où il devait nettoyer les machines. Il n'y avait pas de salaire mais un complément de 40 francs l'heure octroyé par l'entreprise.”

Ce témoignage d'un ayant droit au minimex, auquel 40 francs de l'heure sont accordés, en plus du minimex complet, à titre d'encouragement à une formation dispensée par le FOREM, illustre en lui-même le vécu de l'exclusion ; l'amalgame qu'il fait entre travail, formation, occupation, indemnité, salaire, ne fait que refléter la confusion qu'instaurent les mesures développées par les pouvoirs publics ; les sentiments d'exploitation et d'être sans avenir que cela engendre.

De plus l'absence de perspective d'avenir à la suite des contrats de formation renforce le sentiment d'exploitation. La difficulté de décrocher un véritable contrat de travail décourage tous ceux qui entrent dans un processus de formation ou de mobilisation.

Le décalage entre ce qui est promis, avoir un emploi après une formation, et la réalité, l'absence d'emploi, est à la base de leur scepticisme et parfois de leur méfiance à l'égard de toutes les mesures de traitement social de la pauvreté que sont chargés de mettre en œuvre des travailleurs sociaux. Ceci est tout particulièrement vrai lorsque ces derniers leur apprennent comment se vendre à des patrons ou, ce qui est plus dangereux, arrivent à faire intégrer aux plus pauvres que s'il en sont là, c'est qu'ils ne font pas d'efforts.

“Après le stage on ne nous embauche même pas, ils prennent des autres” .

“Ils m'ont fait faire des stages en travaux de bâtiments, en horticulture, en petite restauration et maintenant on me propose d'aller dans le bûcheronnage. Moi c'est un vrai travail que je voudrais” .

Les pauvres pensent alors, ainsi que le souligne Lutte Solidarité Travail, que la règle du jeu consiste donc à faire tourner les travailleurs sans emploi d'une occupation à une autre, en répartissant le peu de places disponibles entre les plus dynamiques. Au moyen de ces contrats précaires, on fait vivre aux travailleurs les plus pauvres le partage des postes de travail disponibles, le partage du temps de travail sur lequel les pouvoirs publics n'arrivent pas à légiférer de manière globale et face auquel le monde du travail n'est pas encore très clair.

Des travailleurs sociaux rejoignent ces interrogations. *“On peut se demander si ces dispositifs de formation, remobilisation, ne produisent pas autant d'exclusion, de contrôle que d'insertion. Souvent, on sait que des personnes ne sont pas réintégrables par ces dispositifs-là. Et qu'il faudrait plutôt partir des compétences, du passé professionnel, des projets, des activités exercées forcément dans l'ombre. L'institution cale pour aller plus loin, ces projets révélant le travail en noir.”*

Mais le sentiment d'exclusion pour les plus pauvres, est plus large que la simple exclusion du marché de l'emploi. C'est en période de haute conjoncture qu'apparaît le terme d'exclusion dans les mouvements de lutte contre la pauvreté, souligne également Lutte Solidarité Travail. Le terme ne recouvre pas l'inaccès au marché de l'emploi mais *la mise à l'écart* des populations sous-prolétaires. Ainsi, il était difficile pour les plus pauvres de quitter les lieux constitués pour venir en aide aux pauvres parce qu'aucun propriétaire ne voulait louer “à des gens qui viennent de là”. Actuellement la notion d'exclusion continue à prévaloir, elle est élargie à de nouvelles populations et elle est intégrée à la sphère politique puisque de nombreux projets ont pour objectif de lutter contre l'exclusion.

Cependant, certains considèrent que cette vision en matière de lutte contre la pauvreté est trop restrictive et débouche sur la mise en œuvre de moyens de traitement des exclus. La pauvreté n'est pas une exclusion puisque la pauvreté est intégrée à toute société libérale qui produit et redistribue inégalement les richesses. Dans cette optique, la politique en faveur des pauvres ne viserait-elle pas à généraliser la précarisation des conditions d'existence ? Les pauvres seraient alors les alibis des politiques des dérégulations du marché de l'emploi et d'accroissement de l'insécurité d'existence.

“Il est illogique de parler d'exclusion à propos de la pauvreté puisque cette fonction est intégrée dans un système qui produit et reproduit les inégalités”, poursuit Lutte Solidarité Travail. *“C'est au nom de l'intégration des exclus que les finances publiques, et donc la collectivité, opèrent des transferts financiers en direction des entreprises. Ce sont toutes les mesures prises actuellement pour favoriser l'emploi. Dans le même temps, on diminue les transferts de solidarité puisque la masse globale ne change pas ou diminue et le nombre de bénéficiaires augmente”*.

Il semble aujourd'hui que la lutte contre la pauvreté ne constitue pas une priorité politique, tout au plus s'agit-il de mesures spéciales en faveur des pauvres mais qui n'éliminent pas les causes profondes de la pauvreté. Donner un emploi à tout le monde constitue une priorité mais si cet objectif ne s'accompagne pas d'une politique qui décide de supprimer toute forme de production de pauvreté, la généralisation de l'emploi ne suffira pas à supprimer la pauvreté et ses souffrances.

UN ÉCLAIRAGE PARTICULIER : LA SITUATION DES FEMMES.

*Cet éclairage est apporté par une contribution des
"Femmes Prévoyantes Socialistes" au Rapport Général sur la Pauvreté.*

“Les femmes occupent plus fréquemment des contrats de travail précaires (contrats à durée déterminée, sous-statuts, contrats à temps partiel...). Elles prennent de plein fouet le coût social de la crise économique en tant qu’individu et en tant que mère. Par ailleurs, la situation de monoparentalité est majoritairement le fait des femmes. Or les personnes vivant seules et les familles monoparentales constituent une fraction importante et grandissante des nouveaux pauvres. Leur vulnérabilité trouve sa raison d’être dans la faiblesse et la précarité de leurs ressources et dans l’impossibilité de jouer sur deux entrées possibles de salaire.

Les femmes mariées et spécialement celles qui ne travaillent pas et celles qui occupent un emploi précaire sont plus particulièrement soumises à la fragilité du couple et à la possible rupture du lien conjugal. La situation qui est la leur en cas de divorce, est souvent désespérée. Ces femmes représentent nous le savons une grande partie des ayants droit au minimex. Le divorce n’appauvrit pas tout le monde de la même manière. Le sexe mais aussi l’âge, la formation, le passé professionnel, le passé social influent sur le prix à payer en cas de rupture des liens conjugaux.

Dans nos sociétés, le divorce survient de plus en plus tôt dans la vie d’un couple. Ce qui signifie, pour une femme qui a la garde d’enfants jeunes (en général moins de 10 ans) un investissement financier important dans des frais de scolarité, les frais de garde et la nécessité de s’intégrer dans un circuit de travail car les pensions alimentaires versées restent faibles.

L’âge au premier mariage est plus bas pour les femmes que pour les hommes avec comme corollaire une moins bonne formation ou pas de formation du tout, moins ou pas d’expérience professionnelle. Le mariage précoce peut être relié aussi à un projet de vie familialiste (davantage axé sur la vie privée que sur la vie publique et professionnelle). Ce projet familialiste se traduit aussi concrètement dans les interruptions de carrière. Les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à prendre des pause-carrière ou à cesser toute activité professionnelle lors du mariage ou lors de la naissance d’un enfant. Ces discontinuités dans la vie active impliquent souvent des retours difficiles dans le monde du travail surtout passé un certain âge. On notera également que le projet familialiste domine dans les couches sociales les plus défavorisées là où les femmes sont sans travail ou occupent un emploi précaire, peu qualifié et mal rémunéré.

Les inégalités des chances devant un second mariage sont aussi flagrantes entre les sexes. En effet, la majorité des femmes ont la garde des enfants et n’ont pas d’emploi

Cette situation les incitera à accepter n’importe quel travail ou les entraînera vers une grande insécurité d’existence voire une marginalisation accompagnée de risques de pauvreté. Les inégalités entre les hommes et les femmes durant le mariage -inégalités souvent mises à jour au moment du divorce- sont telles qu’il n’est guère étonnant de trouver un grand nombre de familles monoparentales ayant à leur tête une femme en situation de précarisation économique. Cette situation peut être abordée sous l’angle du “prix inégal qu’ont payé la majorité des femmes au mariage et à la maternité”.

L’occupation d’un emploi rémunéré avec des garanties suffisantes en cas de cessation d’activité (volontaire ou non) constitue un des remparts les plus sûrs face au risque de pauvreté. Les femmes qui exercent un travail parviennent à s’en sortir au moment du divorce car la perte qu’elles subissent est d’autant plus faible que leur situation économique lors du mariage ne dépendait pas uniquement du revenu de leur conjoint. On le voit actuellement les femmes subissent un processus de fragilisation sur le plan économique et social, processus qu’il faut enrayer.”

• La situation des jeunes

Les jeunes constituent une autre population particulièrement vulnérabilisée par le chômage massif. La proportion des jeunes parmi les ayants droit au minimex a fortement augmenté au cours des années 1980.

Et cette tendance s'accélère ces dernières années. D'après les statistiques du Ministère de la santé publique, les demandes émanant de jeunes de 18 à 21 ans ont augmenté de 34 % et celles des jeunes de 21 à 24 ans de 47% entre 1991 et 1994.

Pour cette population, et tout particulièrement pour ceux qui possèdent les diplômes scolaires les plus bas, trouver un emploi est très difficile.

Parce qu'il n'ont pas aussi un cycle d'étude complet au terme de leur scolarité obligatoire, certains se voient refuser l'obtention des allocations d'attente et se trouvent ainsi sans aucun revenu. Ceci a bien entendu une incidence sur la couverture sociale, notamment les soins de santé. Ceux qui disposent des allocations d'attente ne peuvent toutefois pas assurer leur indépendance sociale et financière, ces allocations étant très faibles. Le lien familial constitue la seule manière de s'en sortir.

Si les jeunes ont globalement plus de facilité à trouver un emploi que les plus âgés, ils le perdent beaucoup plus fréquemment. Cette irrégularité dans les contrats d'emploi crée une précarité importante de leur insertion professionnelle. La multiplication des contrats de travail pour des durées très courtes rend également difficile l'accès aux allocations de chômage. Enfin le chômage de longue durée constitue aussi actuellement une caractéristique de certains jeunes. Ainsi, des jeunes n'arrivent pas à décrocher un premier emploi et s'enlisent dans l'exclusion. Parfois même et suite à la nouvelle législation de l'assurance-chômage, des jeunes qui n'ont jamais travaillé depuis la sortie de l'école sont exclus du bénéfice des allocations d'attente pour chômage de longue durée et vont ainsi allonger les files des CPAS.

Le récent plan d'embauche des jeunes tend à réduire le chômage des jeunes et aussi à limiter les exclusions dont ils sont victimes.

“Il reste qu'en excluant du bénéfice de cette mesure les jeunes ayants droit au minimex et les jeunes qui sortent des E.A.P., on a créé une discrimination qui frappe de plein fouet les populations les plus fragilisées. Les CPAS soulignent que depuis l'entrée en vigueur du plan d'embauche des jeunes, ils réclament en vain l'extension de ces mesures aux jeunes qui dépendent du CPAS.” Cette interpellation est portée par l'Union des Villes et Communes belges, section CPAS dans ses contributions au Rapport.

Le succès de ce plan peut produire des effets pervers auprès des autres couches de la population, notamment les plus pauvres, également les demandeurs d'emploi âgés, qui se sentent discriminés, et entraîner une éviction des personnes non qualifiées par les jeunes dans des postes de travail à faible qualification. Encore une fois, le résultat est une mise en concurrence exacerbée entre travailleurs pauvres. Enfin, ce succès montre combien le discours sur l'inadéquation entre la formation et l'emploi est erroné puisqu'en moins d'un an, sans que les qualifications de ces jeunes n'aient véritablement changé, 40.000 d'entre eux ont pu être engagés dans un contrat de travail. C'est bien la formation du salaire qui est en cause et non le niveau de formation du travailleur. Le chômage massif a de fait cette vertu de pouvoir accroître la concurrence et la compétition entre les différentes catégories de

travailleurs dans un sens aujourd'hui qui va pour certains vers une diminution des salaires, ce qui appuierait la thèse selon laquelle "le chômage et la pauvreté ne sont pas des problèmes, mais une solution délibérée".

Auparavant toutes les mesures de remise au travail prises par les autorités étaient réservées aux chômeurs complets indemnisés. Grâce à l'intervention de diverses institutions et associations, il y a eu certains changements dont les ayants droit au minimex peuvent aussi en bénéficier. Mais dans la pratique cela n'aboutit pas, toutes sortes de conditions, de pratiques sont imposées. En Flandre, en 1990 dans le troisième circuit de travail, à peine 1 place sur 100 est occupée par un ayant droit au minimex alors que 8 demandeurs d'emploi sur 100 sont minimexés. Toujours en 1990, un ayant droit au minimex sur 250 avait reçu une formation au VDAB, selon les estimations du mouvement ATD Quart Monde .

Par ailleurs, des mesures de remise au travail qui ciblent certains chômeurs constituent des entraves pour d'autres demandeurs d'emploi. Ainsi en va-t-il du plan d'embauche des jeunes. Non seulement les places vacantes sont réservées de manière massive aux jeunes mais en plus des employés sont même licenciés et remplacés par des jeunes pour lesquels les employeurs peuvent bénéficier d'une diminution des cotisations de sécurité sociale. Ainsi, on constate que les actions effectuées par les CPAS dans le cadre de l'article 61 (situation où un employeur embauche un bénéficiaire de l'aide sociale et le CPAS supporte partiellement les frais de cette opération par convention) sont plus difficiles à présent parce qu'insuffisamment concurrentielles par rapport au plan d'embauche des jeunes.

S. fut renvoyée de la friterie où elle travaillait depuis des années. Un jeune a pris sa place.

Une femme fut renvoyée et reçut par hasard du VDAB une offre d'emploi venant de son ancien employeur. Elle n'entrait pas en ligne de compte parce qu'y figurait "plan d'embauche des jeunes". "Tu es aujourd'hui déjà trop vieille si tu as 30 ans."

Face à cette organisation de la concurrence - voir même, à cette discrimination envers les travailleurs les plus marginalisés -, les propositions suivantes ont été élaborées dans le cadre du Rapport.

- Le droit à la **protection contre le chômage** reconnu par la Déclaration Universelle des Droits de l'homme doit réellement signifier que chaque personne reçoive l'accès à tous les moyens disponibles pour avoir un travail. **La non discrimination à l'égard des plus pauvres** doit être réellement assurée **dans l'orientation, la formation et la mise au travail.**
- Afin de réduire la discrimination que subissent les demandeurs d'emploi libres (comme les ayants droit au minimex par exemple) face aux chômeurs complets indemnisés dans les politiques actives en faveur de l'emploi, il est proposé de remplacer dans ces réglementations le terme de "chômeur" par celui de "tout demandeur d'emploi".
- Le VDAB, le FOREM et l'ORBEM doivent aider chaque demandeur d'emploi de la même façon, indépendamment de son statut (ayant droit au minimex, invalides, handicapés, personnes sans statut). Cela doit valoir tant pour le placement que pour les programmes d'embauche et les formations. L'aide offerte doit être adaptée aux possibilités de la personne en question. La qualité de l'accueil des demandeurs d'emploi devrait être améliorée.

- Le traitement égal de toutes les personnes sans travail doit être mesurable: leur participation dans les différentes sortes de programmes d'aide doit être régulièrement comparée à leur importance parmi le nombre de demandeurs d'emploi.
- Lorsque certaines mesures sont prises pour favoriser certains publics, par exemple le plan d'embauche des jeunes, des mesures identiques doivent être prises pour des publics qui ont moins de chances.
- Les organismes de formation professionnelle, ainsi que les différents programmes de réinsertion professionnelle proposés, devraient donner la priorité aux demandeurs d'emploi de longue durée ou peu scolarisés. Ils devraient avoir le temps et recevoir les moyens d'accompagner ceux qui en ont le plus besoin. Cela implique entre autres le développement de dispositifs de formations mieux adaptés aux besoins des chômeurs les plus défavorisés, notamment des formations longues, en alternance avec le travail, et dans des statuts suffisamment rémunérés.
- Les personnes qui éprouvent des difficultés dans leur formation professionnelle doivent être soutenues plus activement comme c'est le cas dans "Weer-Werk". Ce soutien sera beaucoup plus humain et plus efficace que la répression actuellement exercée à l'encontre de celui qui effectue moins de démarches.
- Les pratiques administratives telle que la radiation d'office dès après trois mois des demandeurs d'emploi non indemnisés doivent être interdites formellement.

• **Une proposition porte sur l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics.**

Les pouvoirs publics disposent de leviers pour contraindre les entreprises à intégrer des logiques sociales dans leurs stratégies de marché : il s'agit des marchés publics.

Des entreprises effectuent divers travaux à la demande des Communes. La Commune ou le CPAS devrait pouvoir exiger qu'un certain nombre de bénéficiaires de l'aide sociale puisse être intégré à ces entreprises pour des emplois peu qualifiés dans le cadre d'un emploi ou d'une formation par le travail. Il s'agit en somme d'inclure un volet social dans le cahier spécial des charges en cas d'adjudication ou d'appel d'offre général.

Ceci implique une modification de l'arrêté royal du 22/04/77 qui définit les modalités d'exécution des marchés publics. Cette mesure est une action sociale qui permet de lutter contre le chômage.

Ne faudrait-il pas, d'autre part, veiller à une ouverture des marchés publics à des entreprises de l'économie sociale ?

• **Une proposition plus spécifique et qui demande de poursuivre un débat concerne la possibilité pour les CPAS de développer des entreprises d'apprentissage professionnel.**

Les CPAS et les Entreprises d'Apprentissage Professionnel (EAP), en Communauté française, ont une action complémentaire en matière d'insertion sociale et professionnelle.

Le secteur associatif estime ces complémentarités et collaborations satisfaisantes pour l'itinéraire d'insertion des personnes concernées. Les représentants de CPAS considéreraient plus efficient, dans l'objectif de développer des cycles de formation accessibles aux bénéficiaires de l'aide sociale et donnant une reconnaissance légale, que les pouvoirs publics - CPAS - puissent directement constituer des entreprises d'apprentissage professionnel.

4. AIDE SOCIALE ET SÉCURITÉ SOCIALE

La pauvreté et le travail, la pauvreté et le chômage renvoient immanquablement aux liens et aux séparations entre l'aide sociale et la sécurité sociale. Ce lien dans la vie quotidienne tel que l'énoncent les plus pauvres ne fonctionne pas comme deux grands stocks de lois et de budgets. Il s'agit d'un processus auquel ils sont confrontés concrètement lorsqu'ils changent de statut, passant de celui d'ayant droit au minimex à celui de travailleur ou d'allocataire social, ou l'inverse, ce qui est plus fréquent.

Dans le quotidien, l'opacité des règles de fonctionnement du système d'assurance sociale et celui d'assistance sociale se transforme en tracasseries administratives, en retards de paiement, en contrôle plutôt qu'en droit, en la justification à la vie plutôt qu'en revendication au droit de vivre, en temps perdu à la constitution de dossiers, de découragement et d'abandon social et individuel.

• Les deux circuits de protection sociale

Pour les plus pauvres, l'existence de deux circuits, l'aide sociale et la sécurité sociale, induit une inégalité entre les demandeurs d'emploi. Le fait que la protection contre le chômage ne soit pas la même pour tous porte à réfléchir.

S'il s'agit de deux modes d'intervention publiques régis par des législations différentes et répondant initialement à des situations différentes, le chômage massif a produit des situations où des personnes, ayant cotisé à la sécurité sociale parce qu'elles ont travaillé, émargent à partir d'un certain moment à l'aide sociale, par exemple suite à une exclusion du chômage, ou parce qu'ils n'ont jamais réussi à accéder à un premier emploi suffisamment régulier.

En vivant dans des conditions de pauvreté, les raisons qui sont à la base de la constitution de ces deux systèmes ne sont ni visibles ni compréhensibles. Comme les chômeurs complets indemnisés, ceux qui bénéficient du minimex ou ceux qui n'ont aucun revenu se considèrent comme des demandeurs d'emploi et souhaitent pouvoir avoir accès aux mêmes avantages que ceux qui reçoivent des allocations de chômage. D'autant plus que, du point de vue de la législation sur l'assistance sociale, les bénéficiaires sont considérés pour la plupart comme des personnes disponibles sur le marché de l'emploi.

• L'aide sociale et le travail

Le régime d'assistance sociale a connu différentes modifications au cours du temps. Il s'est construit autour d'un élargissement des interventions couvrant divers aspects de la vie. Lorsqu'en 1967 est créé le régime dit "résiduaire" applicable aux personnes non économiquement actives, est octroyé une pension minimale aux personnes âgées, puis ont

été inclus les allocations d'invalidité pour les handicapés et les allocations familiales, et à partir de 1974, une allocation de revenu minimum (Minimex).

Même si ces prestations destinées à des personnes dans la nécessité sont séparées du système de sécurité sociale, elles restent néanmoins liées au travail, à l'activité professionnelle. C'est pourquoi il est injuste d'une part de penser le système d'assistance sociale comme séparé de la sécurité sociale et d'autre part, de séparer les bénéficiaires de ces prestations des travailleurs salariés ou des chômeurs complets indemnisés.

Cette dimension de travail est importante dans la vie des plus pauvres et réside dans le fait que tous les systèmes de protection sociale prennent le travail comme référence même dans l'aide sociale et le traitement de la pauvreté :

- la loi sur le minimex dès son origine introduit la disponibilité sur le marché de travail comme critère d'accès au droit,
- la loi du minimex et ses dernières évolutions, en particulier vis-à-vis des jeunes, prend en considération le critère de mise au travail du bénéficiaire, cela bien que cette exigence ne soit pas simple à réaliser dans la conjoncture économique actuelle,
- les législations en matière de soins de santé sont également liées au travail,
- l'obtention des allocations familiales dépend pour la majorité de l'ouverture du droit par un attributaire (proche ou lointain) qui ouvre le droit par son statut en référence au travail,
- l'accès au marché du travail reste pour les plus pauvres pénalisé. Non seulement du fait que certaines législations concernant toutes les mesures de résorption du chômage ne sont pas accessibles à tous, et plus généralement encore les politiques actives d'emploi. A ces exigences juridico-administratives s'ajoutent les marginalisations, vécues par les plus pauvres et produites par le marquage social accompagnant les droits sociaux dits résiduels.

• Les effets discriminatoires des deux circuits

L'existence de ces deux systèmes, particulièrement en période de chômage massif induit des différences dans le traitement des problèmes des demandeurs d'emploi et dans l'accès aux dispositifs de formations et de retour à l'emploi. Avoir une protection unique contre le chômage, ce que revendiquent les plus pauvres, signifie d'une part, avoir droit à un revenu de remplacement, et d'autre part, avoir accès aux services et aux politiques publiques pour retrouver du travail.

Les personnes sans emploi qui ne sont pas dans le régime de l'assurance chômage ont nettement moins de chances d'être aidées par les services du FOREM ou du VDAB, tant en ce qui concerne le placement des demandeurs d'emploi qu'en matière de formation professionnelle.

Les ayants droit au minimex doivent normalement s'inscrire comme demandeur d'emploi. Ils se retrouvent dans la catégorie "inscrits comme autres demandeurs d'emploi". En pratique ces personnes sont moins fréquemment appelées pour l'orientation, la formation professionnelle et la remise au travail. En outre, après trois mois, ils sont rayés des registres, sauf si d'eux-mêmes ils se réinscrivent. Celui qui n'a pas reçu de propositions des services de placement depuis plusieurs mois ne sera pas enclin à aller se réinscrire. Par ailleurs, ce type de mesure montre qu'il s'agit plus d'une responsabilité individuelle que d'un droit.

En 1990, moins d'une personne sur cinq qui vivait du minimex était inscrite comme demandeur d'emploi auprès des services du VDAB, du FOREM et de l'ORBEM. Les

dernières mesures de la politique régionale bruxelloise destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale ont amélioré cette situation sans pour autant accroître fortement le placement de ces demandeurs d'emploi. Même lorsque les ayants-droit au minimex s'inscrivent au VDAB/FOREM/ORBEM comme demandeurs d'emploi, ils font l'objet de plusieurs discriminations de fait, comme nous l'avons vu dans la section précédente.

• La sécurité sociale et la pauvreté. La citoyenneté des sans emploi ?

Le système de sécurité sociale en Belgique allie une conception de sécurité universelle et un système de protection contre les risques liés à l'activité professionnelle. A partir des années septante, les allocations de chômage sont fixées sur base d'une proportionnalité à la rémunération, système qui se substitue au principe des allocations forfaitaires et qui augmente la protection contre l'insécurité d'existence.

L'assurance a même été élargie aux jeunes qui à peine sortis de l'école n'avaient pas eu encore la possibilité de s'intégrer par leur travail dans le système de sécurité sociale. Ce système avait pour objectif d'octroyer aux victimes du chômage, au début des années de crise, une protection optimale afin de réduire le plus possible le fossé entre l'offre en main d'œuvre et la demande d'emplois. Mais la longueur de la crise et aussi la gestion du chômage font que ce système n'assure pas nécessairement au mieux les demandeurs d'emploi. Durant les quelques périodes de reprise économique, la proportion de chômage de longue durée dans le chômage total n'a fait que se renforcer. Ainsi, le pourcentage des chômeurs de plus d'un an par rapport au total passe de 56% en 1983 à 66% en 1990.

Ces chômeurs de longue durée constituent aujourd'hui une population particulièrement fragilisée socialement et défavorisée économiquement. Malgré le filet de la sécurité sociale, ces demandeurs d'emploi n'ont plus les moyens décents pour vivre et rejoignent la pauvreté. Bien qu'ils dépendent de la sécurité sociale, parce qu'ils ont cotisé, ces personnes ne sont pas qu'exclues du marché de l'emploi mais souvent elles sont aussi pauvres. Comme pour certains programmes destinés aux ayants droit au minimex, ils font l'objet de mesures particulières mais qui entrent en concurrence avec d'autres destinées à des demandeurs d'emploi moins précarisés. Les résultats ne sont pas satisfaisants puisque cette proportion de chômeurs de longue durée ne fait que s'accroître.

Les pauvres qui sont des chômeurs complets indemnisés rencontrent moins de problèmes administratifs que certains pauvres ayants droit au minimex. Toutefois nombreux parmi eux aujourd'hui évoquent le contrôle accru qui s'exerce à leur encontre. De bonne foi ils évoquent les difficultés de trouver un emploi, reconnaissent la légitimité des contrôles mais se trouvent finalement assez seuls et isolés face à l'expérience de privation de travail qu'ils subissent. Le chômage entrave leur existence et certains évoquent leur plainte de ne pas pouvoir s'épanouir et exercer une activité. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, les chômeurs de longue durée, pas plus que les ayants droit au minimex, ne peuvent pas utiliser leur temps libre. Ils se sentent très freinés, même dans leurs activités habituelles.

A Bruxelles, un jeune chômeur a vu ses allocations suspendues parce qu'il avait repris des études. "Quand t'es chômeur, tu ne peux plus rien faire". Des personnes du Quart Monde qui travaillent bénévolement dans un restaurant ont pris peur à la suite des contrôles.

Quelqu'un était allé vendre des objets personnels au marché aux puces parce qu'il avait besoin d'argent. Il a dû rendre des comptes à l'ONEM.

"Je vivais dans une caravane et j'ai fabriqué moi-même une petite terrasse en bois pour ne

pas être dans la boue. Le syndicat m'a dit que je ne pouvais pas le faire".

"J'ai reçu du Service de Logements un papier m'engageant pour nettoyer ma cour. Quelqu'un qui savait que je pointais a fait des commentaires".

"On a fait remarquer à mon frère qu'il ne pouvait pas nettoyer sa maison".

"Finalement tu ne peux passer ton temps qu'en dépensant de l'argent. Ainsi, au chômage tu paies plus que quand tu travailles".

Y. est chômeur complet indemnisé. Suite à une intempérie, le toit de sa maison a été endommagé. Étant donné que l'assurance n'est pas intervenue dans le dédommagement des frais, parce que lors de la gestion du budget de la famille on avait décidé de ne pas payer la prime, Y. décide de réparer son toit. Suite à une dénonciation, Y. va être suspendu pour une durée déterminée du bénéfice des allocations de chômage.

La modification des situations familiales comme par exemple les séparations, les divorces, les familles monoparentales, les familles recomposées rend difficile l'application des réglementations actuelles du chômage, notamment avec la notion de cohabitant. La non-individualisation des droits constitue un handicap à la gestion de certains dossiers d'assurance-chômage. Inversement, les plus pauvres se posent la question du coût qu'implique le système de contrôle tel qu'il existe actuellement et s'interrogent sur une autre manière de fonctionner qui tout en permettant de lutter contre les abus puisse être plus souple : la suspension des allocations de remplacement induit le travail en noir.

Un axe d'orientation pour l'action des pouvoirs publics est posé en termes de reconnaissance **de citoyenneté des demandeurs d'emploi**. C'est la reconnaissance du **droit de chacun à la citoyenneté par une activité utile**, y compris en dehors du marché du travail formel, qui doit être ici posée.

- Les demandeurs d'emploi doivent être mieux informés sur ce qu'ils peuvent ou non faire.
- Il doit y avoir des règles humaines pour les travaux ménagers et les travaux que peuvent réaliser les demandeurs d'emploi dans leur espaces privés. Les réglementations par rapport aux activités permises aux chômeurs sont parfois trop rigides à cet égard.
- Les chômeurs doivent, moyennant le respect de conditions données, avoir le droit de s'occuper utilement, de réaliser des activités valorisantes avec maintien des allocations, en faisant des études, en exerçant des activités bénévoles ou familiales utiles en dehors du marché du travail. Cela serait une reconnaissance, au même titre que les travailleurs, du droit à une "pause carrière" pour les demandeurs d'emploi.
- Quiconque est chômeur depuis un certain temps doit pouvoir revendiquer le droit à la formation, formation non seulement professionnelle mais également celle donnant des outils de vie personnelle dans une perspective d'éducation permanente. Il doit aussi être possible de suivre des études normales avec maintien des allocations de chômage (même combinées à des bourses d'études).

- Il faut supprimer l'exclusion pour chômage de longue durée anormale, et si on la maintient, il faudrait au moins tenir compte du niveau scolaire du chômeur. Un débat doit être poursuivi avec les partenaires sociaux, sur les autres formes d'exclusion du chômage qui frappent particulièrement les personnes pauvres.

Chômage, protection sociale et coûts de l'exclusion

Les trajectoires professionnelles des travailleurs montrent que les législations sur la protection du chômage ne sont pas à même de répondre à tous les problèmes et situations de chômage. Réfléchissant en terme de stocks (entrée et sortie) et non en terme de flux (trajectoires de vie), les législations organisant la sécurité sociale répondent de moins en moins à certaines expériences de travail, certaines expériences de vie professionnelles.

L'arrêt de la vie professionnelle, pour certaines femmes essentiellement, la reprise tardive d'une activité de travail, le chômage de longue durée après une vie professionnelle parfois longue constituent autant d'expériences de vie qui rendent multiformes les carrières professionnelles que la législation actuelle de la sécurité sociale ne peut plus affronter efficacement. Même le principe de la cotisation pour accéder aux allocations de chômage n'est tout à fait vérifié puisque des personnes ayant cotisé se voient parfois exclues du bénéfice des allocations de chômage. Nos systèmes actuels de sécurité sociale fonctionnent de plus en plus comme un filet de sécurité aux trous béants.

Nous estimons, souligne Lutte Solidarité Travail, qu'une analyse des coûts des politiques de gestion de la pauvreté devrait se développer. Actuellement on observe que des moyens sont mis en œuvre. Souvent ceux-ci ne permettent pas aux plus pauvres de sortir des situations de misère et d'exclusion. Si des moyens financiers sont dégagés en faveur des plus pauvres, ceux-ci se demandent si le coût financier du contrôle de leurs situations familiales et professionnelles ne pourrait pas être réduit et utilisé non pour les contrôler mais les aider. Ainsi, certaines tâches administratives coûtent cher : par exemple dans la gestion des allocations de chômage : le contrôle de la situation familiale du chômeur (chef de ménage, cohabitant ou isolé) ; dans la gestion des allocations familiales : la recherche d'un attributaire ; dans la gestion du minimex : le contrôle des attestations d'employeurs. Ces contrôles reposent sur des nécessités légales ou réglementaires mais des modifications dans la manière d'organiser l'octroi des prestations peuvent réduire les coûts humains et financiers et les effets pervers.

Dans les différents domaines de vie de ce Rapport, de nombreuses interpellations ont vu le jour tant sur les coûts de la pauvreté que sur les coûts de gestion de la pauvreté. Il a été souligné l'urgence d'engager de réels débats sur différentes orientations : individualiser les allocations de chômage, rattacher les allocations familiales à un droit de l'enfant, transformer le revenu minimum d'existence en un droit inconditionnel. Il n'est pas sûr que les coûts supplémentaires que pourraient occasionner ces modifications soient supérieurs aux coûts actuels engendrés par le traitement des dossiers. D'autres exemples peuvent être fournis où les personnes vivant la pauvreté, à partir de leurs expériences, formulent leurs interrogations sur les coûts de cette gestion de la pauvreté

- *Le placement des enfants des plus pauvres : le coût supporté par la collectivité pour assurer le placement des quatre enfants d'une famille se retrouvant sans logement. Les parents n'étant pas relogés, ils vivent chez des amis et en chambre meublée pendant plusieurs mois.*

- *L'exclusion des allocations de chômage induit une augmentation du budget à charge des CPAS et un accroissement du travail en noir.*
- *La réforme des Agences Locales pour l'Emploi : légalement les bénéficiaires sont les demandeurs d'emploi. Il s'agit de réaliser des travaux peu valorisants et faiblement rémunérés. Le refus implique qu'il s'agit presque d'un travail forcé. Les principaux bénéficiaires de cette mesure ne sont pas ceux qui vont travailler mais ceux qui vont utiliser cette main d'œuvre et bénéficier des déductions fiscales prévues.*

• **Le coût de l'exclusion. Vers une mobilisation active des prestations sociales**

Le coût économique de l'inactivité est très important, le budget chômage avoisine 230 milliards et celui du minimex dépasse les 8 milliards. Les plus pauvres se demandent, rejoints par d'autres, pourquoi cet argent ne serait pas utilisé de manière plus productive en vue de leur permettre d'exercer une activité professionnelle.

Le Bureau du Plan évalue à 763.816 francs le coût budgétaire annuel moyen d'un chômeur. Lorsqu'on est prisonnier de l'inactivité imposée, on peut se demander s'il n'existe pas d'autres politiques que l'entretien de la misère. Ce coût bien entendu ne tient pas compte du coût humain, des souffrances qui accompagnent la pauvreté.

Certaines politiques de l'emploi, comme les programmes de résorption du chômage, se sont construites sur ce principe. Actuellement les CPAS, notamment, réfléchissent sur cette problématique en essayant de voir comment utiliser les ressources financières actuelles pour dégager des emplois, pour transformer les revenus de remplacement de leur pôle improductif à un pôle productif.

Un axe d'orientation de l'action des pouvoirs publics est proposé ici, tel qu'il est développé par les CPAS. Il s'agit de **la valorisation des prestations sociales et de leur mobilisation active.**

L'état dépense des budgets pour indemniser les personnes qui sont maintenues dans l'inactivité (allocation de chômage et minimex).

La question se pose donc de savoir comment ces budgets pourraient être partiellement réorientés en faveur d'une remise au travail, comment valoriser les indemnités que perçoivent les allocataires sociaux pour créer de l'emploi.

- Un premier levier serait de modifier la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, précisément l'article 61 qui régit entre autres les collaborations de personnes et établissements ou service en vue de l'embauche d'un bénéficiaire de l'aide sociale.

Cet article devrait être modifié à deux niveaux :

Permettre, dans un objectif d'intégration sociale, la mise à disposition de personnes engagées directement par les CPAS, dans le cadre de l'article 60 de la loi organique.

Afin d'éviter la concurrence avec le secteur non-marchand, cette mise à disposition ne pourrait avoir lieu que moyennant le tutorat de l'employeur sous le contrôle du CPAS.

Ces mises à disposition devraient prioritairement avoir lieu dans les entreprises à but non lucratif.

Cette possibilité légale pourrait permettre à de petits CPAS, qui ne disposent pas de structures internes suffisantes pour intégrer des articles 60, de développer des collaborations avec certaines ASBL.

Pour ce cas de figure, il faudra également modifier l'article 18 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence afin de préciser que, pour ces mises à dispositions, la subvention de l'État reste due et est égale à 100%.

Dans le cas où, par le biais d'une convention entre un employeur privé et le CPAS, une intervention financière du CPAS (ex. paiement de cotisations sociales) est accordée en contrepartie de l'engagement d'un bénéficiaire de l'aide sociale, le CPAS devrait pouvoir être remboursé des sommes réellement dépensées, à concurrence du montant du remboursement auquel il aurait droit si le travailleur engagé bénéficiait encore du minimum de moyens d'existence.

- Le projet concernant les contrats de solidarité proposé dans le cadre du Troisième programme européen de lutte contre la pauvreté à Charleroi représente un second levier. Le contrat de solidarité vise la création d'emplois adaptés exigeant de faibles prérequis et dont l'objet est de répondre à une demande trop coûteuse mais restée insatisfaite. Ces emplois ciblés sur les personnes connaissent les plus fortes exclusions du marché de l'emploi, seraient réguliers, à temps plein, aligné sur le Revenu Interprofessionnel Minimum Garanti ; ils seraient développés dans le tiers secteur sans faire de concurrence ni à l'économie de marchande ni au service public. La promotion de ces emplois suppose que le promoteur établisse un cadastre des besoins de la collectivité ainsi qu'un cadastre des savoir-faire du public cible. Les fonds existants (minimex et allocations de chômage) seraient transférés vers un fonds nouveau finançant des emplois nouveaux.

Si les débats lors de l'élaboration du Rapport ont permis de soutenir ces propositions, il ont cependant soulevé une interrogation : faut-il nécessairement insérer les pauvres dans des circuits hors concurrence ? Comment éviter alors la stigmatisation en créant un circuit économique spécifique ?

Les questionnements n'empêchent toutefois pas que le principe de la valorisation des prestations sociales, par la création directe d'emplois dans les "programmes de résorption" et pour le développement de l'économie sociale, est soutenu par les partenaires du Rapport. Ils vont même jusqu'à revendiquer un droit exigible à la réinsertion pour tout chômeur de longue durée (voir plus loin, conclusions du chapitre).

• **L'effet de l'existence des deux systèmes de protection sociale**

Dans les débats à l'occasion de ce Rapport, des militants pauvres se sont dits conscients que la sécurité sociale telle qu'elle existe depuis l'après-guerre repose sur le plein emploi et les contrats de travail mais aussi sur une perception juste et correcte de l'impôt qui permet d'accroître la marge de manœuvre des politiques favorisant l'emploi. Et dans ce domaine, ils ont l'impression que ce sont les plus faibles qui supportent majoritairement le coût social de la crise.

“Nous pensons que c’est à travers les mécanismes de concurrence que prend forme la condition de sous-prolétaire. Chaque fois que les projets de promotion ou de formation s’appuient sur les mêmes types de mécanisme, ils produisent généralement pour les plus pauvres une situation d’échec. On observe ce genre de production à travers l’ensemble des activités humaines.

Les plus pauvres se retrouvent dans les moins bons logements, les réseaux de formation qui débouchent sur un avenir précaire, une sécurité d’existence incertaine. Lorsqu’il y a du travail, c’est souvent dans des travaux pénibles et mal rémunérés”.

(Lutte, Solidarité, Travail)

La séparation entre l’aide sociale et la sécurité sociale peut être, dans une situation de crise budgétaire, un moyen pour aligner vers le bas la protection sociale, en transférant des bénéficiaires des allocations de chômage vers l’aide sociale. Certaines règles de fonctionnement qui ne fonctionnaient que dans le “résiduaire” ont été introduites dans la sécurité sociale.

En termes budgétaires, les coûts en allocations familiales ou en soins de santé du système résiduaire sont aussi importants que dans le système de sécurité sociale mais ce qui change est avant tout une lente modification des principes de la protection sociale, davantage conditionnés permettant ainsi d’exclure de tout recours financier certaines personnes.

A l’adresse des actifs et de leurs représentants, ils demandent de se poser la question de savoir comment assurer la meilleure protection sociale possible en reconnaissant le *principe d’égalité* entre les demandeurs d’emploi en cette période de chômage.

Face à certaines réponses qui leur sont faites par des représentants des organisations syndicales telles que *“l’aide sociale est un droit qui n’est pas lié au travail”*, ils répondent qu’ils sont des travailleurs privés d’emploi. Si les représentants syndicaux ont l’impression que l’existence des deux systèmes de protection sociale constitue une garantie contre un appauvrissement, les plus pauvres pensent au contraire que la sécurité sociale est aspirée par les principes de l’aide sociale et qu’elle répond de moins en moins à l’idée de répartir la richesse produite entre tous les membres d’une société.

“Dans des débats entre les partisans du maintien de la sécurité sociale sur les forces qu’exerce le travail salarié par opposition à sa dilution dans l’assistance généralisée basée sur le critère du besoin d’une part, et les militants qui souhaitent au contraire élargir les objectifs originaires de la sécurité sociale en l’utilisant comme instrument de lutte contre la pauvreté d’autre part, on se montrera en tout cas attentif au jeu des pouvoirs qui précède tout rapport économique car la première voie risque de privilégier les sujets qui détiennent déjà un travail au détriment des autres que la rareté des emplois déclarés a réduits à l’inactivité ou aux “petits boulots”, la seconde, par contre, serrant les mailles du dernier filet, le plus proche de la misère, offre un dangereux prétexte aux politiques qui voudraient relâcher la texture des droits acquis par la force du travail qui a construit les filets supérieurs.

A vrai dire, pour tenter de résoudre la question qui nous occupe - celle du rapport social qui précède l’insécurité d’existence - il s’agirait de remonter l’échelle que le pauvre a descendue: non pas dissoudre la sécurité sociale dans l’aide sociale, mais passer de l’aide sociale humiliante dans ses conditions de sélectivité à la sécurité sociale et, pour ce faire, remonter de celle-ci au travail lui-même.

Mais, dans le rapport de forces, reconnaîtra-t-on le travail des pauvres ?

(*Sécurité d’existence : le silence des familles*, Xavier Dijon, Revue Belge de Sécurité Sociale, mars 1994).

Les règles de fonctionnement, de plus en plus complexes et sujettes à l'arbitraire, ne définissent plus suffisamment les personnes légitimes qui ont des droits de tirage. Envahis par la *gestion des moyens* financiers de la sécurité sociale, les responsables politiques et les partenaires sociaux ne sont plus à même *de répondre aux problèmes* fondamentaux qui se posent aux citoyens et tout particulièrement aux plus pauvres. C'est pourquoi un débat public sur le financement de la sécurité sociale s'impose en vue de permettre à tout le monde de vivre dignement en n'excluant pas la question fiscale puisque, sans faire référence à des statistiques, les plus pauvres, dans le même temps qu'ils voient leur propre misère s'accroître, voient d'autres personnes en cette période dite de crise s'enrichir presque outrancièrement.

• La crainte de "l'insécurité d'existence généralisée"

Cette expression est utilisée par les plus pauvres pour mettre en évidence une suite de tendances ou de législations dont le résultat est de diminuer la stabilité de la condition salariale, la sécurité d'existence d'un grand nombre de citoyens. Les conséquences de ces législations pour les plus pauvres sont une augmentation de la précarité et de la misère. Remarquons que cette insécurité d'existence touche prioritairement toutes les populations se trouvant au bas de l'échelle sociale. Si on peut distinguer par des critères administratifs et juridiques, les personnes en situation de pauvreté et les actifs, les plus pauvres considèrent qu'il n'y a qu'une coupure administrative. Ils considèrent que les mesures qui touchent les actifs, et notamment les plus vulnérables, les concernent aussi, que toutes mesures prises à l'encontre des chômeurs complets indemnisés ont des répercussions sur leurs situations mais aussi et surtout sur l'ensemble de la pauvreté. Les plus pauvres ne sont pas uniquement concernés par les mesures prises dans le cadre de l'aide sociale mais aussi celles relatives à la sécurité sociale, et notamment les allocations de chômage, celles qui visent les actifs.

"Au niveau des revenus du travail, l'argument de la compétitivité des entreprises forcera une diminution des coûts salariaux. Actuellement cette diminution porte principalement sur les charges sociales. On observe également une volonté d'agir sur le coût direct du travail entre autres par les sauts d'index. On peut prévoir qu'à terme dans de nombreux secteurs la compression des salaires deviendra une réalité courante. L'insécurité des travailleurs face à la croissance du chômage sera encore renforcée par les mécanismes de flexibilité, par la diminution des protections contractuelles des travailleurs, par la volonté de diminuer le pouvoir syndical. Les travailleurs les plus pauvres sont directement concernés par ces perspectives même s'ils ne sont pas actuellement dans un contrat de travail".

(Lutte Solidarité Travail)

Les mesures prises à l'encontre des chômeurs complets indemnisés ont aussi des répercussions sur la pauvreté étant donné qu'elles visent pour des raisons budgétaires à réduire le nombre des ayant droit. Elles ont pour conséquence d'accroître le nombre d'exclusions et donc d'augmenter la proportion des pauvres.

"Depuis 1984, les exclusions du droit du chômage se sont développées. Les cohabitants, les chômeurs de longue durée sont visés. Actuellement on parle de limiter le droit aux allocations de chômage dans le temps. Les différentes normes du chômage et du minimex relatives aux concepts de la famille introduisent une précarité supplémentaire en ce qui concerne les droits élémentaires des plus pauvres. En effet, le droit à la famille se voit limité par des contraintes économiques. On ne peut plus prendre le risque d'héberger un enfant ou un parent dans la difficulté. Une des dernières législations en matière de chômage atteint de manière précise le droit

d'association des chômeurs, par son activité bénévole dans une association le chômeur risque d'être pénalisé."

Orientation pour les pouvoirs publics.

Les partenaires de ce Rapport demandent de pouvoir **participer à un débat large sur des changements de l'accès à la sécurité sociale**

- Ce rapport contribue au débat pour **l'individualisation des droits** et la mise en place d'une politique familiale efficace où les droits de sécurité sociale seraient révisés, dans la mesure où tels qu'ils sont conçus, ils fragilisent les membres de la famille sans emploi et placent les femmes inactives en situation de précarisation lorsqu'il y a rupture du lien conjugal. Ceci implique une individualisation des droits (remboursements des soins de santé, allocations familiales) et la suppression de la notion de cohabitant.
- **Deuxième question pour un débat. L'assurance-chômage ne doit-elle pas être accessible à tous ceux qui veulent travailler, qu'ils aient cotisé ou non ?**

Nos systèmes actuels de sécurité sociale ne répondent plus en effet à la réalité du travail d'aujourd'hui, où de plus en plus de citoyens ne reçoivent même plus les chances de contribuer suffisamment avant d'être assurés. La sécurité d'existence doit être garantie à tout citoyen tenant compte de l'évolution à venir dans le "rapport au travail". L'élargissement de la sécurité sociale devrait limiter la création des droits résiduaux.

La suppression des conditions relatives aux prestations de travail (ou cotisations) préalables ne signifie guère que l'accès aux allocations de chômage deviendrait inconditionnelle (ce qui mènerait incontestablement au effondrement financier du système d'assurance). La disponibilité de travail (et donc à cotiser) resterait la condition essentielle d'accès. Cependant, cette disponibilité ne serait plus testée sur base de cotisations préalables, en refoulant la responsabilité de la précarité de l'emploi sur les victimes ; mais sur base de politiques plus actives d'emploi d'offres de travail réelles. Il faut noter que l'instauration d'un droit exigible au travail pour les chômeurs de longue durée impliquerait, de la part des ayants droit, une obligation d'accepter toute offre d'emploi adaptée à ses capacités et sa situation personnelle.

- Enfin il est **demandé** que la **durée du chômage** soit dans toutes les réglementations calculée de la même manière ; si comme actuellement c'est le cas, les chômeurs de longue durée qui ont travaillé durant une courte période ne sont plus considérés comme prioritaires pour certains programmes de mise au travail, ces personnes doivent aussi pouvoir retrouver le taux d'allocations de chômage le plus élevé. De même, les personnes qui ont travaillé durant un an dans le cadre d'un "Weer-Werk" ou de toutes autres formules doivent pouvoir recevoir une allocation de chômage complète.

5. LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'intérêt public pour la pauvreté est relativement récent. Mais cette importance est encore toute relative. C'est depuis 1985 que le gouvernement a reconnu officiellement la pauvreté comme un thème politique essentiel. La nomination d'un Secrétaire d'État à l'émancipation sociale en fut la concrétisation politique. Dans les gouvernements ultérieurs ce Secrétariat d'État est devenu le Ministère de l'intégration sociale. Une politique de lutte contre la pauvreté est dès lors mise en œuvre au niveau fédéral.

Toutefois, cette politique de lutte contre la pauvreté s'organise de manière paradoxale. D'une part, certaines mesures visent à améliorer les conditions de vie des plus pauvres, par exemple avec l'augmentation régulière du minimex et d'autre part, des mesures visent à réduire la charge financière du chômage par l'augmentation des exclusions par exemple. Il s'agit en quelque sorte d'améliorer les conditions minimales d'existence tout en réduisant les bénéficiaires de la sécurité sociale.

• Les paradoxes de la mise en œuvre d'une priorité politique

"A policy for the poor is a poor policy"

La politique de lutte contre la pauvreté s'exerce de manière *directe* et de manière *indirecte*. La politique *directe* de lutte contre la pauvreté est constituée d'une part, d'un ensemble de mesures expressément axées soit sur les pauvres et sur certains groupes de la population fortement menacés par la pauvreté et d'autre part, de mesures qui ont pour effet d'améliorer les conditions spécifiques de vie qui engendrent la pauvreté.

La politique *indirecte* est formée de ces mesures à caractère général qui peuvent avoir des incidences sur les conditions de vie et la position des pauvres ainsi que sur la production de la pauvreté dans la société. Il s'agit en l'occurrence des mesures prises en matière de sécurité sociale, et surtout en assurance-chômage, qui ont pour conséquence que certains chômeurs perdent leurs droits aux allocations de chômage pour se retrouver dans le secteur de l'aide sociale.

On peut également ajouter toutes les mesures relatives à la gestion des flux d'entrée et de sortie sur le marché de l'emploi : arrêt de l'immigration, modification de l'âge de l'obligation scolaire, prépensionnement etc., qui visent à réduire l'embauche de certaines catégories de personnes.

En mettant en rapport ces deux types de politique, directe et indirecte, on peut se demander si la politique directe de lutte ne vise pas à contrecarrer les effets négatifs de la politique indirecte.

Ne s'agit-il pas en cela de remettre en cause certains principes politiques qui organisent jusqu'à présent la sécurité sociale en passant d'un modèle de la gestion sociale des risques, impliquant la *défense de l'intérêt général*, à celui d'une accentuation de la *responsabilité individuelle* ?

Certains éléments contribuent à soutenir cette thèse :

- toute restriction dans le domaine de la sécurité sociale est compensée par une augmentation du montant du minimex,

- la conditionnalité du revenu minimum d'existence accroît la *dépendance* des individus aux institutions et ouvre aussi un espace de *discrimination* et d'arbitraire administratif,
- les actions qui visent à apprendre aux ayants droit au minimex à se vendre sur le marché du travail, à gérer un budget ou à planifier l'obtention d'un logement consistent à rendre les pauvres responsables de leur sort. Il s'agit d'un retournement du sens des politiques publiques. Si celles-ci ont normalement pour objet d'améliorer le fonctionnement de la sphère privée (la famille), de plus en plus elles exercent un contrôle et une organisation publique de la sphère privée, en agissant et en jugeant les manières de penser, d'être et d'agir des plus pauvres au sein de leur existence.
- accepter d'exclure du bénéfice de la sécurité sociale, essentiellement de l'assurance-chômage, des travailleurs qui ont cotisé, en sachant qu'il leur est possible de pouvoir demander le minimex, c'est rendre responsable ces personnes de la perte de leur emploi et de l'absence d'emploi,
- enfin, l'accentuation de la politique directe constitue aussi une manière d'accroître dans les politiques sociales la part budgétaire et l'importance politique de la politique de type résiduel (l'aide sociale) au détriment de la politique contractuelle (la sécurité sociale).

“Le niveau de chômage élevé, les restrictions drastiques apportées à notre système de sécurité sociale, l'instabilité des structures familiales ont généré des pratiques d'exception apparemment au profit des familles les plus démunies.

Parce que, si, dans un premier temps, elles leur apportaient un certain soulagement, en réalité, de manière insidieuse, elles mettaient en place des systèmes et des institutions aménageant un statut des pauvres à l'ombre des droits de l'homme, traduisant par là-même le refus implicite d'une société à détruire l'exclusion sociale et la précarité.”

• La politique indirecte : la remise en cause du système d'assurance-chômage

L'assurance-chômage est un des derniers piliers de la sécurité sociale moderne et qui, comme dans les années 30, alors qu'elle n'était pas institutionnalisée comme aujourd'hui, constitue la première cible des politiques de restrictions budgétaires et le champ d'affrontement entre les différents acteurs socio-politiques. Le passage du soutien aux chômeurs organisé par les syndicats au système d'assurance-chômage institué légalement par l'État après 1944 a pour conséquence de modifier la conception même du chômage. Celui-ci est considéré comme un risque social lié au fonctionnement du marché privé de l'emploi. Une partie du salaire est ainsi affectée à un secteur de la sécurité sociale couvrant ce risque. L'institutionnalisation de l'assurance-chômage a aussi pour résultat de séparer les travailleurs des indigents. Si les indigents doivent être secourus, le chômage devient un droit.

Comme dans les années trente, les politiques publiques actuelles oscillent entre deux tendances, l'une d'elles suggère face à l'étendue de la pauvreté de secourir les pauvres et l'autre veut préserver la distinction entre l'assurance-chômage et l'assistance aux pauvres. C'est parce que l'assurance-chômage forme la barrière délimitant le niveau au-dessous duquel les salaires ne peuvent baisser qu'elle constitue l'enjeu le plus disputé en période de crise. Dans les politiques sociales se dessine une orientation qui veut distribuer les indemnités non pas sur base d'un droit mais en fonction de l'état de détresse des pauvres. La question sous-jacente est le diagnostic de la crise et les moyens d'en sortir : la question prioritaire est-elle celle de la pauvreté ou celle du chômage? Le frein à la relance économique se situe-t-il dans les salaires trop élevés qui constituent un handicap pour la compétitivité des entreprises ou dans la faiblesse du pouvoir d'achat des citoyens ?

• Les politiques actives pour lutter contre le chômage et la pauvreté

Depuis le début des années septante, sont qualifiées d'actives les mesures de mise au travail et en formation et de passives, les mesures d'indemnisation. Actuellement il apparaît que si les mesures de mise au travail permettent de limiter la hausse du chômage, elles ne suffisent pas à se substituer aux politiques d'indemnisation qui conservent un rôle protecteur. La modification récente du système d'assurance-chômage britannique montre le prix à payer en termes d'extension massive de la pauvreté.

L'un des effets potentiels de l'aide accordée à un groupe déterminé de personnes -en l'occurrence certains chômeurs- est de défavoriser d'autres groupes. On escompte faire passer du chômage à l'emploi les publics cibles mais on sous-estime les effets induits sur le marché de l'emploi de cette mesure, et notamment celui de substitution, des travailleurs pouvant devenir des chômeurs. La plupart des études systématiques ont généralement reconnu l'importance de cet effet et admis qu'un grand nombre de personnes aidées auraient trouvé un emploi de toute façon ou avaient, en fait, pris la place de personnes qui occupaient déjà un emploi. Les politiques les plus efficaces sont celles qui ont ciblé des groupes spécifiques et des situations particulières.

Les mesures plus générales et notamment celles concernant la formation ont moins été aptes à augmenter la possibilité d'emploi.

Jusqu'à présent, il y a un refus, même si l'utilisation des articles 60 et 61 constituent des exceptions, d'élargir les politiques passives et donc de permettre à ceux, notamment les personnes émargeant aux CPAS, qui n'entrent pas actuellement dans les réglementations administratives d'accéder aux allocations de chômage. La tendance serait plutôt d'élargir les publics qui peuvent entrer dans le cadre des politiques actives. Si cet élargissement ne s'accompagne pas de mesures spécifiques pour les plus pauvres, la concurrence entre les demandeurs d'emploi jouera toujours en leur défaveur et la mobilisation des chômeurs concernera toujours les plus dynamiques et ceux qui sont privés d'emploi depuis la période la plus courte.

La classe des travailleurs n'est toujours qu'une "communauté de rivaux" et la rareté de l'emploi ne fait qu'exacerber la compétition diminuant la force de la communauté des égaux au profit de celle des rivaux.

• Les politiques contre le chômage dans les années 30

La lutte contre le chômage se constitue autour de trois axes :

- *restreindre l'offre de travail salarié, projets de retour à la terre, expédition des chômeurs aux colonies, restriction du travail des femmes, des jeunes et des vieux et retour des immigrants dans leur pays d'origine.*
- *stimuler la demande de main d'œuvre, en particulier par le financement de travaux publics, des aides aux entreprises pour favoriser l'embauche ou encore la réduction du temps de travail,*
- *action sur le fonctionnement du marché de l'emploi pour le rendre plus fluide et permettre la mobilité de la main d'œuvre (réquisition des chômeurs et travail obligatoire).*

Extrait de *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940*, Vanthempesche G., Bruxelles, Ed Labor, 1994

Les pauvres et les mesures de formation

La faible efficacité des mesures de formation réside dans le fait qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des inégalités de chances qui induisent des difficultés dans le fait de suivre une formation. Pour améliorer la formation des plus pauvres, il faut du temps, des moyens financiers et des pédagogies adaptées. Il est souvent très difficile de suivre une formation quand on est pauvre. Certains trouvent les cours trop difficiles pour eux mais il y a encore d'autres problèmes. Les pauvres doivent parfois consentir à des sacrifices insurmontables pour suivre une formation.

Monsieur H. a dû interrompre une formation professionnelle en métallurgie et commence un deuxième cours : "On oublie qu'il y a beaucoup de personnes qui n'ont plus étudié depuis 20 ans. Il y a plusieurs personnes qui ne peuvent achever cette formation et doivent retourner pointer ou doivent aller au CPAS. Ce qu'on apprend à l'école en 2 ans, on l'apprend en 4 à 6 mois au VDAB. C'est beaucoup trop de matière".

A : "J'ai suivi une formation de mise à niveau. Quand j'ai voulu m'inscrire pour une autre formation, on m'a dit "vous n'entrez pas en considération, vous avez déjà 46 ans. Pourquoi doit-on alors faire une mise à niveau?"

"Je n'ai pas connu de personnes qui ont aidé à trouver du travail. J'ai connu des personnes qui ont suivi des formations à l'ONEM et qui n'ont jamais trouvé de travail et qui n'ont jamais été placées par l'ONEM".

Les personnes peu qualifiées et les chômeurs de longue durée qui suivaient une formation en Flandre en 1990 (formation de mise à niveau, projet TOK, projet de partenariat entre le secteur associatif et les CPAS, projets de formation privée) voient leurs chances d'être embauchées passer de 20 à 30% à environ 40% au cours de l'année suivant la formation. Ceci constitue une amélioration mais ce n'est bien entendu pas un résultat qui va convaincre tout le monde de suivre une formation.

(M. Wouters, R. Van Meinsel, I. Nicaise, De TOK-projecten en hun cursisten, drie jaar later, Leuven, HIVA, 1994).

Mais dans certaines circonstances, le droit à la formation se transforme en devoir. Ceci ne constitue pas nécessairement un meilleur gage de réussite pour la démarche.

En effet, confrontés dans un premier temps à la peur d'affronter une démarche qu'ils jugent parfois au-dessus de leurs possibilités, les plus pauvres abandonnent la formation ce qui induit une diminution de l'estime de soi et réduit encore le peu de confiance en eux. En outre, ce type de démarche occasionne des coûts supplémentaires qui ne peuvent pas toujours être affrontés. Le processus de formation dans la situation des plus pauvres est souvent nécessaire, toutefois il ne s'agit pas d'une démarche simple et elle nécessite un accord du bénéficiaire et parfois un accompagnement. Sans tenir compte des aspirations, des besoins et des contraintes des personnes, ainsi que du rythme qui porte parfois sur des itinéraires courts, parfois longs de formation, les nouvelles réglementations risquent de rater leurs objectifs.

Dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs, Mme P. a. été obligée de suivre un cours de cuisine : "C'est ma troisième formation et les précédentes n'ont rien rapporté".

“Par l’intermédiaire du VDAB, j’ai pu suivre une formation alternative, ce qui me causait des frais supplémentaires pour les déplacements, les livres et aussi une prime de formation, mais celle-ci n’arrive que bien plus tard. Je devais souvent aller au cours sans manger, nous n’avions parfois rien à manger pendant 3 jours ! Alors j’ai arrêté les cours. Ensuite, j’ai repris un cours que j’ai arrêté pour les mêmes raisons : plus d’argent, plus de nourriture, plus de courage. J’en ai été malade, je ne suis pas allé pointer pendant 15 jours”.

• La misère des fantassins de la démocratie

Le travail des institutions sociales et de leurs professionnels n’est pas toujours dépourvu d’ambiguïté. Les agents de ces institutions connaissent leurs rôles et leurs fonctions mais se trouvent parfois mal à l’aise face à la mission qui est la leur. Continuellement confrontés aux problèmes concrets des personnes, à leurs difficultés auxquelles ils doivent venir en aide, ils savent aussi qu’ils exercent une fonction de contrôle auprès de ces personnes.

Cette position intermédiaire de proximité et de distance, cette mission de venir secourir la misère du monde tout en se rendant compte du désinvestissement financier et symbolique de l’État, rend leur travail particulièrement éprouvant où dans certaines circonstances, la misère des personnes renvoie, par effet miroir, à leur propre misère de positions. Ayant des réponses à donner aux problèmes quotidiens, ils savent aussi les mesures nécessaires qui devraient être prises au niveau plus général mais se trouvent dans l’impossibilité, signe patent et insupportable de l’impuissance à agir, d’apporter les réponses qui feraient que les usagers qu’ils rencontrent une fois ne reviennent plus parce qu’ils ne se trouveraient plus dans la nécessité de faire appel à eux.

“On est amené à faire du travail de type service social, le but est bien que les gens ne reviennent pas et non qu’ils reviennent pendant des années.... En même temps, on a besoin des gens pour vivre. On travaille donc à la fois pour l’autonomie des personnes et à la fois, en partie consciemment, on les garde dans les services. A chaque institution de se positionner moralement vis-à-vis de cette question”.

et

“Je reviens au travail en noir ; j’ai remarqué que des personnes qui sont au minimex et qui ont des petits boulots quelques heures par semaine, ça leur permet au moins de sortir de chez eux, et de continuer à avoir des relations humaines, tout en se valorisant et en disant “j’ai pu acheter ça à mes enfants”.

Mais que faire par rapport à ça? C’est vrai qu’un CPAS peut être plus ou moins souple par rapport à ça, mais légalement c’est interdit! Et quand on parle de solidarité... On ne peut même plus aller chez son voisin pour réparer son toit...”

“Il ne faut pas qu’on se prenne pour des prophètes non plus; ce n’est pas nous seuls qui allons porter un projet de société. Un peu partout en Europe, les assistants sociaux jouent un rôle de paravent, ils retardent l’explosion, devant des situations d’exclusion”

“L’associatif crée de la nouvelle citoyenneté, et là le travailleur social a un rôle, il est investi actuellement par beaucoup de rôles différents; il y a le contrôle social, avec toute la prudence que ça peut supposer, mais il y a aussi un rôle politique”.

(Extrait de la contribution des travailleurs sociaux du CPAS de Saint-Gilles au Rapport Général sur la Pauvreté)

• La pauvreté comme intérêt général

Les plus pauvres, souligne Lutte Solidarité Travail, ont l'impression qu'avec les personnes les plus vulnérabilisées sur le marché de l'emploi, ils prennent le plus en charge le coût social de la crise économique et sociale. Ainsi considèrent-ils qu'à travers les trois domaines qui font partie d'un même ensemble : le travail, le chômage, la pauvreté on observe le même phénomène.

A ces trois niveaux, les systèmes de lutte contre la pauvreté, le chômage ou l'exclusion agissent sur les éléments qui entament directement la sécurité d'existence des citoyens :

- *au nom de la compétitivité on tente de réduire les coûts salariaux,*
- *au nom de l'assainissement des finances publiques et de l'équilibre de la sécurité sociale, on introduit des moyens d'exclusion plus efficaces,*
- *au nom de l'équité, de nouveaux critères organisent le minimex en vue d'une plus grande sélectivité et aussi d'une modification des ayant droit.*

Le rôle des États et des pouvoirs politiques dans les démocraties n'est-il pas de garantir à chaque citoyen les droits et les moyens d'une existence digne? A ce niveau la perception de l'impôt devrait atteindre de manière équitable tous les domaines de la création de richesse. Les plus pauvres s'étonnent du fait que la part contributive aux effets de la crise soit inégalement répartie.

L'emploi, les allocations de chômage et les autres allocations sociales ont subi de profondes restructurations à la baisse alors que dans le même temps les contributions des revenus mobiliers et immobiliers ont été très modestes. Au niveau du discours politique aussi, l'appel à la mobilisation contre la pauvreté est réduit comme s'il ne s'agissait pas d'un intérêt général, comme s'il s'agit d'un sujet *résiduaire* qui ne peut être traité que quand la défense des intérêts particuliers des plus riches est assurée. Les plus pauvres se demandent si par exemple il existe le même type de contrôle, en moyens humains et financiers, s'exerçant contre la fraude fiscale, la spéculation financière, la spéculation immobilière.

Dans les politiques directes et indirectes de lutte contre la pauvreté, on tente de réduire les bénéficiaires des allocations de chômage, de réduire le nombre de personnes pouvant bénéficier de la sécurité sociale ou d'augmenter la prise en charge par les malades de leurs soins de santé, d'accroître les conditions d'accès au minimex. Ceux qui vivent la pauvreté espèrent que les salariés, chômeurs et autres exclus de l'emploi, n'auront pas à supporter seuls les effets de misère engendrés par la crise. Sinon il faudrait reconnaître que "*la lutte contre la pauvreté se transforme en lutte contre les pauvres*".

La politique publique et la lutte des plus pauvres

L'Etat-Providence a produit un fameux paradoxe. La technique assurancielle a permis de socialiser les risques de la vie en société et à faire de l'indemnisation des préjudices de chacun l'affaire de tous. En même temps que l'Etat-Providence représente par excellence le principe de la solidarité et de l'égalité, il a produit des intérêts corporatistes et individualistes. La sécurité sociale a permis à chacun de s'affranchir de la communauté, en ne retenant qu'un lien entre l'État et l'individu. Mais elle a du même coup supprimé les solidarités horizontales, ce qui fait qu'on n'a plus besoin ou qu'on pense qu'on n'a plus besoin de son voisin, par exemple.

Bien plus, la concurrence dans ce système fait que le voisin, l'égal, devient le principal adversaire et concurrent. Ainsi l'on voit que certaines politiques publiques de lutte contre la

pauvreté contribuent à accroître la compétition entre les exclus, se trouvant sur le même niveau horizontal de la société, en occultant de remettre en cause la hiérarchie inégale de la distribution des richesses.

“Si nous parlons de pauvreté, il est sans doute intéressant de se poser une question, et de tenter d’y répondre. Cette question est relative au rapport qui existe entre les plus pauvres et une société fondée sur les rapports de concurrence entre ses membres. Comment se déterminent les rapports économiques et sociaux entre les membres dans les systèmes de libre concurrence où les lois du marché déterminent tous les faits de l’existence ?”

Cet individualisme suppose au niveau de l’État de transformer la défense des intérêts particuliers en défense de l’intérêt général et au niveau des citoyens de retrouver les principes et pratiques *actives* de la solidarité. Au niveau de l’élaboration des politiques publiques, l’intérêt général peut être retrouvé en associant davantage les plus pauvres. *“C’est à travers un large partenariat où les plus pauvres seront associés que pourront prendre forme des projets de lutte contre la pauvreté s’appuyant sur la citoyenneté de tous”*.

“Actuellement nos systèmes de production ont de moins en moins besoin du travail humain. De ce fait les organisations des travailleurs gèrent ce qu’elles peuvent pour éviter une perte globale et rapide des acquis sociaux. Bénéficiant d’un rapport défavorable sur les lieux de la production, elles doivent adapter de nouvelles stratégies. Les menaces de fermeture d’entreprises, des délocalisations, la sacro-sainte compétitivité sont autant de critères défavorables aux stratégies traditionnelles. Pourtant les plus pauvres n’ont pas souvent trouvé d’écho dans les organisations des travailleurs. Il y a peu de stratégies développées pour lutter contre les mécanismes d’exploitation qui produisent l’extrême pauvreté. Les stratégies actuelles de lutte contre la pauvreté qui partent du concept d’exclusion risquent d’enfermer les plus pauvres dans des lieux d’une plus grande exploitation encore et d’augmenter la marginalité.”

(Lutte Solidarité Travail)

L’efficacité de la lutte contre la pauvreté procède d’une large alliance entre les plus pauvres et les plus marginalisés face à l’emploi pour combattre non l’exclusion mais la logique de production de l’inégalité, pour rendre effectifs les droits des gens à une vie digne.

Pauvreté et inégalité : contributions et les droits de tirage

L’erreur de réduire l’extrême pauvreté à une conséquence de différents mécanismes d’exclusion empêche de mettre en évidence une réalité importante : la pauvreté est intégrée à tout système qui produit des richesses et les répartit inégalement.

“La crise n’a pas les mêmes effets pour tous les citoyens. Les plus touchés sont les plus faibles. Nous pouvons dire que pour les plus pauvres, la crise a toujours existé. Et pourtant nous savons qu’à l’échelon de notre société, il y a toujours une production de richesses (voir l’évolution des revenus mobiliers et immobiliers en Belgique de 1980 à 1993, mais aussi l’évolution des bénéfices des entreprises et particulièrement des banques). Ces données doivent être prises en compte dans la recherche des nouvelles formes de solidarité qui s’imposent à l’échelon de notre pays, mais également entre les peuples. Proposer des solidarités nouvelles qui se fondent sur le partage des richesses tant d’un point de vue économique que dans le domaine de l’éducation, de la culture, de la santé, de l’habitat”.

L'intérêt général s'alimente concrètement par la contribution de chaque citoyen équitablement et dans le respect des lois au budget de l'État, via la fiscalité, et à la Sécurité sociale, via les cotisations sociales. Se réclamer citoyen d'un État a pour corollaire de contribuer à l'État pour financer l'ensemble des mécanismes de transfert aux ménages et les infrastructures mises à sa disposition. On sait que l'État rencontre de plus en plus de difficultés à contrôler les mécanismes de perceptions fiscales particulièrement, en raison de l'internationalisation de l'économie. Mais toutes formes de détournement des règles de contribution ne sont-elles pas autant d'actes de négation de l'intérêt général ? Lutter contre la pauvreté au nom de la défense de l'intérêt général suppose aussi de lutter contre les richesses illégales.

En réfléchissant à la problématique Revenus, patrimoines et redistribution, Je pense à deux hommes tout à fait différents. Le premier travaille dans ce qu'on pourrait appeler une entreprise d'insertion professionnelle. Il a vécu dans le Quart Monde pendant des années et il est même toujours aux limites du Quart Monde. Maintenant, il touche son salaire, ses cotisations sociales s'élèvent à à peu près 120% de son salaire net. Il paye des impôts sur la consommation, laquelle est plus élevée que son revenu. Et il paye l'impôt sur le revenu tout à fait légalement.

Le second homme qui m'est venu à l'esprit, c'est un avocat anversois. Je l'avais rencontré dans un séminaire pour conseillers fiscaux et à table, le midi, il expliquait que finalement il y avait facilement moyen d'éviter la TVA sur une voiture, surtout quand la frontière hollandaise n'était pas loin; que pour éviter la taxe d'immatriculation sur les bateaux de plaisance, il suffisait d'amarrer son bateau sur le même fleuve au-delà de la frontière, et expliquait en long et en large comment "résister" à la spoliation que constitue l'impôt sur le revenu. Finalement, il était loin de payer de la TVA sur 100% de sa consommation, sa consommation était loin de faire 100% de ses revenus. Il avait sûrement un pouvoir d'achat nettement plus élevé que le premier mais je me suis demandé et je demande toujours s'il avait vraiment un revenu imposable plus élevé que lui.

On pourrait continuer l'histoire.

25 ans plus tard, qu'advient-il des enfants de l'un et de l'autre? Les enfants du premier sont dans un Institut Médico-Pédagogique. Avec bonheur, si tout va bien pour eux, ils parviendront comme leur père à sortir de la misère.

Les enfants du second feront sans doute, s'il ne le font pas déjà, de brillantes études. Et le jeudi soir, ils mettront le tablier blanc traditionnel pour faire sauter un peu la marmite de la casserole à pression, fustigeant les bourgeois, avant de devenir comme dans une célèbre chanson de Jacques Brel, ceux qu'ils auraient bien fustigés à la sortie du bar de l'Hôtel des Trois faisans.

Valenduc Ch., "Revenus, Patrimoines et redistribution", in *La richesse en Belgique. Mécanismes de production et de redistribution*, EVO, 1994.

Conscient des inégalités sociales qui existent au sein de la société, l'État a mis en œuvre des mécanismes de redistribution et droits de tirages favorisant les personnes les moins aisées. Or, ces mécanismes ne sont jamais arrivés à réduire les inégalités, tout particulièrement en cette période de crise. Bien au contraire, les personnes qui peuvent exercer un droit de tirage sont de plus en plus limitées (par exemple, pour les allocations de chômage) et les mécanismes de redistribution sont tellement grippés qu'ils ont plus des effets de reproduction des inégalités plutôt que de réduction de celles-ci.

Les mieux scolarisés peuvent tirer différents bénéfices de leur réussite scolaire dont la répartition est encore largement inégale. De cette participation inégale à la consommation du budget de l'Éducation, résultera la valeur marchande mais aussi la valeur sociale des individus.

“Pour un jeune qui est venu dans une entreprise d'insertion à 15 ans, si tout va bien, il pourra être au boulot à bas salaire pour ses 20 ans. Il aura consommé une part minime du budget de l'Éducation nationale. Il aura participé faiblement au partage organisé par les moyens d'accès à la culture mis en œuvre par l'État. Par contre, un autre jeune qui aura terminé des études secondaires, après cela il entamera des études d'ingénieur ou d'infirmier. A 25 ans, celui-ci trouvera un emploi dont il peut espérer une meilleure rémunération qu'un manœuvre ou un travailleur en ALE. Pour ce jeune, et ce n'est pas un reproche, on peut dire qu'il aura bénéficié pour une plus grande part du budget de l'État.

Autre exemple, un jeune qui termine une licence à l'université peut prétendre aux allocations de chômage après un stage d'attente. Un autre jeune qui à la suite d'échecs se retrouve dans l'enseignement spécial, puis en CEFA, puis en rupture scolaire tellement la souffrance est grande pour lui dans les milieux scolaires, ne pourra pas prétendre au droit au chômage s'il n'a pas terminé un cycle à finalité” .

6. CONCLUSIONS

“Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

- 1. le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;*
- 2. le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;*
- 3. le droit à un logement décent ;*
- 4. le droit à la protection d'un environnement sain ;*
- 5. Le droit à l'épanouissement culturel et social.”*

Article 23 de la Constitution (Moniteur du 17 février 1994).

La pauvreté et les limites de la démocratie

Le Citoyen et le Travailleur (qui méritent d'être mis au féminin) sont les deux figures emblématiques de la modernité. Les luttes pour l'accès à la citoyenneté politique et à la citoyenneté sociale ont été concomitantes. Si la citoyenneté politique, par le suffrage universel a été acquise avant la citoyenneté sociale, par la sécurité sociale, les deux sont inséparables. La participation politique va de pair avec la participation sociale.

L'exclusion du travail, des formes de socialisation de la protection sociale sont dans notre société une privation de l'exercice des *droits de citoyens*, une privation de citoyenneté qui constitue une menace pour la démocratie. Si la citoyenneté sociale (entendue comme les droits au travail, à la protection sociale) n'est pas réalisée la citoyenneté politique est en danger. Le chômage, la privation d'emploi, l'absence de conditions dignes d'existence isolent les pauvres les éloignent de la participation politique, de la décision politique. Les personnes les plus marginalisées, les pauvres quittent les mouvements de participation. La société ne se produit plus dans un système intégré de *face à face* engageant des revendications contradictoires mais dans un système de *côte à côte* d'ignorance mutuelle. Les politiques sociales et économiques se doivent de combattre ce processus, qui sinon menace le projet démocratique, en réaffirmant l'intérêt général contre la défense d'intérêts particuliers.

Si la société reconnaît un droit spécifique à des ressources minimales, n'est-ce pas à défaut de reconnaître à chacun le droit au travail, la possibilité - le droit et la responsabilité - de fournir à la société l'équivalent en travail de ce qu'il consomme ? Ce lien entre la contribution et la rétribution fait historiquement partie intégrale de la citoyenneté. Le déni brutal de citoyenneté que constitue l'exclusion du travail alimente une dégradation du lien social : une proportion croissante de la population commence à douter de la capacité d'une régulation publique de l'économie pour que celle-ci organise le travail potentiel en emploi pour tout le monde.

L'élaboration de ce chapitre "Travail et protection sociale" a été l'occasion d'un premier dialogue entre des personnes vivant la pauvreté et l'absence de travail et d'autres acteurs : travailleurs sociaux de services publics, membres d'organisations syndicales et dirigeants d'entreprise, intervenants dans les secteurs de la formation et l'insertion, ...

Ce premier dialogue indique ce que peut apporter un partenariat avec les pauvres pour tracer des voies pour lutter contre l'exclusion du travail.

Différentes propositions ont été construites et développées dans ce chapitre.

Ces propositions tantôt ouvrent des débats, tantôt tracent les voies et moyens quant à :

- le droit au travail et au libre choix du travail
- la citoyenneté des demandeurs d'emploi
- des changements de l'accès à la sécurité sociale
- un financement plus large de la sécurité sociale
- la non-discrimination à l'égard des pauvres dans l'orientation, la formation et la mise au travail
- la valorisation des prestations sociales
- le droit à des conditions équitables de travail dans tous les secteurs
- les clauses sociales dans les marchés publics
- une simplification du système administratif et de gestion de la sécurité sociale

A l'issue de ce premier dialogue, les participants ont souligné **quatre orientations d'action pour les pouvoirs publics qu'ils considèrent comme des leviers prioritaires. Il s'agit respectivement de :**

- la **garantie d'un droit exigible au travail**
- le **principe de la non-discrimination à l'égard des pauvres dans les programmes de formation et de retour au travail**
- la **valorisation, la mobilisation active des prestations sociales**
- la **poursuite d'un débat sur des changements de l'accès à la sécurité sociale articulé à un débat nécessaire sur un financement plus large de la sécurité sociale.**

Les participants au dialogue ont tenu à souligner ces orientations parce qu'elles permettent d'avancer dans la réalisation des droits de l'homme qui sont indivisibles.

Ces orientations supposent une volonté politique de réaliser ces droits de l'homme et de faire avancer les moyens d'une autre répartition du travail.

Les trois dernières orientations ont été largement développées dans ce chapitre.

La **première proposition** demande d'être explicitée ici.

Face à l'exclusion croissante du droit au travail, les pouvoirs publics doivent reconnaître le "droit au travail" comme un *droit exigible* ainsi que le choix libre du travail. Ce ne serait que traduire la Convention internationale des droits économiques, sociaux et culturels signée par la Belgique qui énonce dans son article 6, §1, "*chacun doit avoir la possibilité de gagner son pain grâce à un emploi librement choisi et accepté*".

A l'instar des pays nordiques, l'instauration d'un droit garanti au retour au travail rémunéré pour chaque chômeur de longue durée devrait être la pierre angulaire d'une politique contre l'exclusion. Au Danemark, la loi concrétise ce droit en prévoyant que toute personne ayant chômé pendant deux ans reçoit un emploi temporaire qui répond à ses possibilités. De même toute personne qui a chômé pendant un an a droit à une formation adaptée. Une législation en ce sens devrait être adoptée.

Cette proposition centrale n'est pas conçue comme une stratégie macro-économique ; elle peut s'intégrer dans diverses stratégies, comme "clef de voûte", supposant tout un édifice pour la supporter (politiques macro-économiques, d'emploi) mais sans laquelle la lutte contre l'exclusion sociale risquerait de s'écrouler. Il s'agit d'une exigence *politique* pour lutter contre la pauvreté.

Ce droit ne doit pas être transformé en une obligation. Avec l'introduction d'un "droit au travail", c'est l'intérêt du demandeur d'emploi qui doit rester central. Cela veut dire que le système ne doit pas être utilisé pour imposer à certains des fardeaux insupportables ou pour les exclure (ce qu'une mesure comme le plan d'accompagnement des chômeurs a eu comme impact sur les plus pauvres).

Si la réalisation de droits garantis à l'emploi et à la formation peut paraître juste et efficace, la question de leur faisabilité reste incontournable.

Elle est par ailleurs reprise dans la troisième partie de ce Rapport.

La réalisation d'un tel système de garanties est sans doute un objectif très ambitieux, mais il présenterait au moins huit avantages importants :

- éviter que les chômeurs les plus faibles ne perdent définitivement le lien avec le monde du travail ;
- par cela même, flexibiliser l'offre de main-d'œuvre en augmentant l'employabilité des chômeurs de longue durée ;
- réduire de manière radicale le chômage de longue durée ;
- contrecarrer le phénomène de l'écémage inhérent à toute politique de réinsertion, puisque l'on serait obligé à réaliser le même droit pour tous ;
- rendre la sécurité sociale plus efficace, en renforçant son rôle de tremplin vers le marché du travail, plutôt que celui de compensation de pertes de revenus ;
- mobiliser ainsi les dépenses dites "passives" des allocations de chômage en les allouant à des systèmes de transfert les plus productifs ;
- responsabiliser davantage - par voie législative - les pouvoirs publics dans la lutte contre le chômage, en imposant, sinon un seuil maximum, du moins une période maximale de chômage pour chaque citoyen ;
- et enfin, présenter une alternative à la politique consistant à augmenter graduellement la pression sur les chômeurs, voir même à les exclure de la sécurité sociale après une certaine durée.

(Pour un développement de cet argumentaire, voir entre autres I. Nicaise, dans : X. Godinot et autres, "On voudrait connaître le secret du travail. Dialogue entre militants du quart-monde, chercheurs et acteurs de l'insertion", Paris, l'Atelier, 1995)

Les pays nordiques (surtout le Danemark) ont démontré la viabilité d'un tel système de garanties dans des économies de marché, même (surtout !) lorsqu'elles traversent des crises graves de sous-emploi. Actuellement, l'idée gagne du terrain en Europe, surtout en ce qui concerne les jeunes (par exemple aux Pays-Bas, au RU, en Flandre dans le cadre du "jeugdwerkgarantieplan").

Ce Rapport a également souligné la nécessité de poursuivre un débat quant aux changements soulignés comme nécessaires dans l'accès à la sécurité sociale pour faire face à l'insécurité d'existence croissante : débat sur l'individualisation des droits, débat sur l'accès à l'assurance chômage. Nos systèmes actuels de sécurité sociale ne répondent plus en effet à la réalité du travail d'aujourd'hui, où de plus en plus de citoyens ne reçoivent même plus les chances de contribuer suffisamment avant d'être assurés. La sécurité d'existence doit être garantie à tout citoyen tenant compte de l'évolution à venir dans le "rapport au travail". L'élargissement de la sécurité sociale devrait enrayer la création des droits résiduels.

Le débat doit être aussi engagé sur un financement plus large de la sécurité sociale

Dans un contexte - belge et plus largement européen - où moins du tiers de la population active de 18 à 60 ans a un contrat de travail régulier, on ne peut plus baser le financement de la sécurité sociale sur les seules relations de travail. Il faut envisager une fiscalisation d'une partie du financement de la Sécurité Sociale avec par exemple une taxe sur la valeur ajoutée (robot-taxe, taxe sur les spéculations financières, taxe sur le CO2, ...).

L'évaluation de la mise en œuvre des propositions de ce Rapport d'une part, le suivi des débats qu'il pose d'autre part, suppose que le partenariat engagé avec les pauvres et le dialogue commencé dans ce Rapport puisse se prolonger, sous des formes à déterminer, au Conseil Central de l'Économie et au Conseil National du Travail. La représentation des associations de personnes pauvres dans des lieux de consultation sociale serait d'ailleurs un pas significatif vers la réalisation d'un nouveau partenariat social.

CHAPITRE 3 : L'HABITAT

PLAN :

- **Introduction : Dignité humaine et violation du droit au logement**

3.1. Le développement de l'exclusion : les circuits marginaux du logement

- Introduction

3.1.1. Facteurs d'exclusion

- Pas de domicile fixe
- L'hébergement temporaire de quelqu'un: la solidarité sanctionnée?
- Le CPAS: le partenaire indispensable en matière de logement
 - Les problèmes liés à la caution
 - Autres aides locatives
- Laisser les sans abri en rade: légalement impossible

3.1.2. Le logement en chambre

3.1.3. Habiter dans un camping

3.1.4. Les personnes sans domicile fixe: le développement d'une pauvreté extrême

- La vie dans une maison d'accueil: les questions
- Réagir avec souplesse à des besoins changeants

3.1.5. En conclusion

3.2. Le Logement privé

- Introduction

3.2.1. L'accès au logement privé en questions

3.2.2. Le prix de la dignité

- Le coût du logement
 - Le loyer dans le budget familial
 - Être chez soi, c'est être soi

- Le logement privé enfin accessible ?
 - Des voies à suivre : loyer maximum en pourcentage des revenus, allocation-logement et loyer objectif
 - Autres outils pour appuyer les plus pauvres dans l'accès au logement privé
 - = Mobiliser tous les acteurs
 - = L'aide du CPAS
 - = Des fonds de garantie
 - = Les outils de la fiscalité
- L'expulsion
- L'accès à la propriété
- La qualité du logement
 - Un logement adapté à la famille
 - Le logement et la santé
 - Garantie des conditions de base en matière de logement
 - Une politique active de rénovation

3.2.3. Les moyens du respect mutuel

- La loi, outil de clarté et de sécurité
- Vers une politique sociale du logement privé
- Le quartier : lieu de solidarité ou de rejet

3.2.4. Les moyens de la citoyenneté

- Un accès à la justice efficace
- L'action collective des plus pauvres
- Des politiques de logement cohérentes
- Connaître les exclus du logement pour fonder des politiques

3.3. L'accès au logement social

- Introduction

3.3.1. L'accès au logement social en question

3.3.2. Le logement social, enfin social ?

- Pour que cesse l'hypocrisie

- Révision et respect des priorités d'accès
 - Les candidats qui ne répondent pas aux conditions actuelles d'admission
 - Les candidats dits "à risque"
 - Les candidats "indésirables"
- L'accessibilité financière
 - La condition de revenus
 - Le loyer
 - Les charges
- L'accroissement diversifié de l'offre sociale de logement

3.3.3. La responsabilité sociale des sociétés de logement social

- A l'échelon individuel
 - Le cheminement auprès des familles en difficulté
 - Les expulsions des logements sociaux
- A l'échelon collectif
 - Une image positive de son quartier
 - Une vie animée dans son quartier

3.3.4. La transparence du droit au logement

- L'inscription des candidatures
 - La simplification de la procédure d'inscription
 - La centralisation des candidatures
- L'attribution des logements
- La gestion des sociétés de logement social

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

INTRODUCTION: **DIGNITÉ HUMAINE ET VIOLATION DU DROIT AU LOGEMENT**

C'est autour du droit à l'habitat, de l'exclusion du logement, de la souffrance d'être relégué à des formes de logement indigne pour sa famille, de l'insécurité permanente de ce droit, que se sont mobilisés le plus grand nombre d'acteurs pour contribuer au Rapport général sur la pauvreté.

Comment comprendre cette mobilisation ?

C'est l'importance de la vie même des personnes et des familles pauvres qui est ici en jeu. On peut affirmer sans risque de se tromper que tous ceux qui connaissent la pauvreté ou la précarité de l'existence ont subi un jour ou l'autre une violation de leur droit au logement.

Celui qui vit dans la pauvreté voit tous les jours que d'autres personnes habitent dans de belles maisons. Les diverses initiatives, comme les nouveaux logements sociaux ou les projets de rénovation, ne touchent pas les plus pauvres. La plupart des personnes très pauvres n'ont pas cessé d'entreprendre de nouvelles démarches pour obtenir un logement et ont donc été très fréquemment confrontées aux difficultés que cela suscitait. La violation du droit au logement est l'une des questions qui revient le plus souvent dans la bouche des plus pauvres parce qu'il est si facile de la constater objectivement. C'est aussi une question beaucoup moins 'culpabilisante' que d'autres et moins douloureuse à exprimer que par exemple le placement des enfants.

La longue histoire de la mobilisation et de l'action au sein des associations représentatives des plus pauvres au sujet du droit au logement, de la situation des sans-abri et de toutes les difficultés qui en résultent expliquent sans doute en partie pourquoi le thème du logement a suscité une telle mobilisation lors de l'élaboration de ce Rapport général.

Le droit des personnes et des familles à bénéficier d'un logement décent doit se comprendre dans le cadre de l'indivisibilité des droits de l'homme. Un seul droit - ou le non respect de ce droit - a des répercussions sur tous les autres: la santé, le droit à vivre en famille, le droit des enfants à prétendre à une scolarité normale, le droit à la dignité, à être reconnus comme des citoyens comme les autres. Si les personnes éprouvant la pauvreté se sont fortement exprimées sur leur expérience de l'habitat et sur leurs attentes par rapport aux politiques publiques, c'est que "*la maison est la famille*". L'absence de foyer ou la perspective de cette absence mine le couple, insécurise les parents et les enfants qui craignent d'être séparés, interdit tout projet d'avenir et met en cause les acquis de la famille.

"Si l'on parle de "sécurité", les familles pauvres parlent d'abord des déménagements à la cloche de bois, d'huissiers qui expulsent, de la police qui perquisitionne, de l'assistance sociale qui contrôle à l'improviste et surtout des enfants qui risquent d'être placés. Pour elles, être à l'abri, vivre en sécurité, c'est éviter tout cela. C'est accéder à une réelle protection de la vie privée qui conditionne la vie familiale. Combien sont les parents dont les enfants ont été placés essentiellement parce que le logement ne convenait pas ; ou dont le retour des enfants en famille est subordonné à un déménagement dans un logement plus décent."

"Le fait d'avoir ou non un logement et un logement digne de ce nom est directement lié au revenu (notamment la source et la nature du revenu et donc au travail), à la sécurité et à la protection, à l'intégration et à l'isolement, à l'exclusion et au respect, à l'impuissance ou la maîtrise du droit et des législations."

Les familles pauvres ne sont pas seules à témoigner que le logement constitue un élément central de l'exclusion. De nombreux CPAS mobilisés autour de ce thème soutiennent qu'il est question clairement d'un problème structurel. Par ailleurs, il est souligné que les CPAS n'ont pas suffisamment de temps pour accompagner intégralement les personnes dans leur recherche de logement et dans l'ensemble des questions posées par le logement. Il est significatif qu'un certain nombre de CPAS sont passés à l'action et interpellent publiquement les autorités pour qu'elles définissent d'urgence et sérieusement des politiques sociales du logement.

Bien souvent, d'ailleurs, les assistants sociaux des CPAS ne sont pas informés de la législation sur les logements. Il leur arrive d'introduire leurs interlocuteurs en erreur. Ce domaine devrait être inscrit aux programmes d'école sociale ou/et faire l'objet d'un recyclage.

La forte mobilisation sur l'habitat révèle que l'exclusion du logement est à la fois cause et conséquence d'une exclusion plus globale, économique et culturelle. **Un logement en mauvais état extérieur n'incite pas au bon voisinage et à l'intégration, quels que soient ses occupants.**

Pour le grand nombre de personnes, familles, pauvres, pensionnés aux faibles revenus, sans emploi pour lesquels la charge de logement représente trente-cinq pour cent voire quarante, cinquante pour cent de leur revenu, **le solde disponible modifie la relation au monde.** Beaucoup d'entre eux, victimes de la libre fixation du montant du loyer sur le marché, sont contraints à une mobilité forcée qui est une dénégaration du droit au logement.

L'aspiration à connaître un foyer n'est plus que l'épreuve de déménagement en déménagement, de la hantise de ne plus pouvoir payer son logement. Les expériences de vie communiquées dans ce rapport montrent qu'on déstructure une société plus qu'on ne le croit en n'encadrant pas le marché du logement et en ne construisant pas des outils sélectifs d'une politique sociale du logement garantissant les droits des plus pauvres.

Le présent chapitre du Rapport général sur la pauvreté sur le droit à l'habitat est **organisé en trois approches.**

La première fait entendre la voix de ceux qui sont exclus du marché du logement privé et qui se retrouvent ainsi dans différentes formes de logements marginaux (hébergement temporaire chez d'autres personnes, chambres meublées, camping, centre d'accueil, la rue...). Ils témoignent de l'exclusion qu'ils vivent parce qu'on leur refuse le droit à bénéficier d'un logement décent sur le marché immobilier classique.

La deuxième montre comment **le marché privé** constitue une menace permanente pour un grand nombre de gens et en particulier pour ceux qui sont les plus faibles parce qu'ils vivent depuis des années dans la pauvreté. Alors que les plus pauvres sont régulièrement des locataires sur le marché privé, ils sont constamment menacés ou exclus par ce même marché privé.

La troisième examine **la politique et le marché du logement social** et montre comment ce secteur, qui est destiné en fait à tous ceux qui ne peuvent pas louer ou acheter un logement sur le marché privé, est souvent perçu par les plus pauvres comme source de déni de droit.

Ces trois chapitres constituent ensemble une interpellation aux pouvoirs publics, aux propriétaires privés, aux responsables de logements sociaux et à toutes les instances compétentes qui ont légalement pour mission de garantir le droit au logement pour tous les

citoyens. Mais ils s'adressent tout autant à l'opinion publique, qui détermine dans une large mesure quelle est la place qu'il faut accorder aux citoyens pauvres dans la société.

En préparation à ces trois approches, des groupes de dialogue distincts, associant différents partenaires se sont réunis, plusieurs fois.

Cette organisation de la réflexion sur le logement en trois approches distinctes, nécessaire pour organiser la problématique et les propositions, ne rend pas compte des trajectoires d'exclusion, des cheminements de garnis en taudis, des déménagements répétés, des trajets de l'insécurité à l'errance, minant la perspective de vivre un foyer.

Les différentes situations traitées dans ces trois approches - les situations extrêmes d'exclusion, comment accéder à une habitation décente sur le marché privé et s'y maintenir, l'accès au logement social, accès pour lequel les citoyens n'ont aucune garantie que le droit et des priorités aux plus pauvres sont respectées -, ces différentes situations concernent souvent les mêmes personnes et sont des moments différents d'une seule histoire.

“Une famille habitait en logement social à Charleroi. Expulsée, elle s'est retrouvée dans une maison insalubre où elle n'avait pas le droit d'habiter, puis a été hébergée à gauche et à droite pendant des mois. Elle a enfin trouvé une maison dans la région, louée à un propriétaire privé. Mais un an après, elle doit quitter les lieux, habite plusieurs semaines dans un garage. Elle trouve alors une caravane en mauvais état, dans un camping en Flandres. Aujourd'hui, la mère habite un logement insalubre de la région bruxelloise, tandis que son compagnon est sans domicile fixe en région wallonne, leurs enfants placés ...”

Chaque chapitre est dès lors étroitement lié aux autres et renvoie aux autres parties de ce Rapport général. En effet, le logement est lié à tout le reste. Aussi, les conclusions de ces trois chapitres sont-elles indissociablement liées.

On peut les diviser en trois catégories:

1/ Les propositions qui concernent l'ensemble de la politique du logement et qui cherchent à garantir les droits de chacun.

2/ Les propositions qui portent sur certaines situations spécifiques.

3/ La question de l'urgence pour les personnes qui n'ont plus le moindre droit au logement et qui sont contraintes de vivre dans des conditions indignes. La question qui se pose à ce sujet est de savoir dans quelle mesure des 'solutions d'urgence' ouvrent ou au contraire empêchent de réelles perspectives d'avenir.

La quasi totalité des énergies semble consacrée à gérer l'urgence (maisons d'accueil, centres d'hébergement) sans qu'on ne reconnaisse que 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.

Ces trois approches qui parlent du droit à l'habitat demandent aux gouvernements fédéral et régionaux, aux administrations provinciales et communales d'appliquer le droit au logement et de prendre des mesures légales complémentaires, tant pour le marché privé que pour celui du logement social, afin de garantir effectivement à tous le droit au logement. Comme dans d'autres domaines, l'organisation de droits protecteurs ne sera une réalité pour les plus faibles que si des acteurs collectifs sont organisés et reconnus pour la promotion et la défense de ces droits.

Nous concluons cette introduction en rappelant que la nouvelle constitution du 17 février 1994 reconnaît le droit à un logement convenable (article 23) comme un droit social fondamental.

“Il est important aujourd'hui d'explicitier ces droits économiques et sociaux dans un cadre plus large. Il convient de se demander quel type de société ils supposent et quel type de responsabilité ils imposent aux pouvoirs publics et aux autres acteurs sociaux. Sinon, ils risquent de se réduire à une législation de portée purement symbolique”.

(Prof. Koen Raes, Colloque '*Droits sociaux fondamentaux et exclusion sociale*', UA-UFSIA, 18 novembre 1994).

3.1. LE DÉVELOPPEMENT DE L'EXCLUSION: LES CIRCUITS MARGINAUX DU LOGEMENT

INTRODUCTION

Nous avons délibérément choisi d'ouvrir le chapitre consacré à l'habitat en décrivant les situations les plus injustes que les pauvres vivent ou risquent de vivre parce que le marché immobilier classique - logements locatifs privés, habitations sociales - leur est très souvent inaccessible.

C'est pourquoi un grand nombre de personnes pauvres, généralement isolées (sauf dans les campings, où on rencontre de plus en plus de familles), sont contraintes de se réfugier dans ce qu'on appelle parfois le **“circuit marginal du logement”**. Celui-ci regroupe différentes formes d'hébergement, depuis les studios et les chambres, meublées ou non, jusqu'au séjour dans des centres d'accueil pour personnes sans abri en passant par le logement en caravane.

Il s'agit donc très souvent de logements de type marginal qui privent les personnes concernées de pratiquement tous leurs droits. Dans presque tous les cas, ces types de logement sont peu décents (et en outre illégaux par rapport au droit au logement) et ils entraînent une forme d'isolement social. Sous la **forme extrême**, au-delà de la frontière de l'exclusion, des gens sont contraints de dormir dans la rue, dans des gares, des galeries commerçantes, des entrées de métro, des chantiers ou des garages...

On comprend donc que cette façon de vivre, de passer la nuit et la journée porte atteinte à l'intégrité même de la personne parce que tous les domaines de l'existence sont touchés en même temps: le travail, la vie de famille, la culture, la santé, les relations sociales, la citoyenneté politique. De toute manière, le droit au logement est l'un des nombreux “thèmes transversaux” du Rapport général sur la pauvreté.

Ces formes tout à fait extrêmes dans lesquelles certaines personnes, qu'on appelle généralement les “sans abri”, se retrouvent privées de tout droit au logement, ne doivent toutefois pas faire perdre de vue qu'en fait les sans abri sont aussi toutes les personnes et les familles qui ne peuvent pas occuper un logement stable et décent: ceux qui sont hébergés dans des centres d'accueil, qui vivent dans des campings, des chambres d'hôtel ou des chambres meublées ainsi que toutes les personnes et toutes les familles qui sont temporairement recueillies par des amis ou qui se font expulser.

C'est pourquoi la première hypothèse de travail qui a fait l'objet d'une discussion approfondie au sein des groupes de travail “droit au logement et exclusion” et sur laquelle tous les participants sont d'accord est la suivante :

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.** Les solutions alternatives (comme les hébergements de solidarité, les centres d'accueil pour sans abri, les bureaux de location sociaux, les initiatives travail-logement) ne peuvent pas être une véritable réponse.

Nous examinerons dans ce chapitre quelques-unes des difficultés communes qui obligent souvent des personnes à vivre dans des conditions de logement tout à fait marginales:

- la question de l'inscription dans le registre de population: certaines communes refusent, soit ouvertement, soit de façon déguisée, d'inscrire ces personnes, qui entrent alors dans le cercle vicieux de l'exclusion. Certaines associations qui donnent la parole aux plus pauvres font également remarquer qu'il y a des personnes qui ne veulent s'inscrire nulle part afin de pouvoir mener l'existence la plus discrète possible parce qu'elles se savent poursuivies en raison de leur passé (par le tribunal, les créanciers, la police...)
- une forme de solidarité - lorsque des pauvres hébergent chez eux d'autres personnes démunies à la recherche d'un logement -est "sanctionnée" par la perte de certains droits. Le fait de sanctionner cette forme de solidarité crée une nouvelle marginalité et occulte le problème de la crise du logement.
- il est pratiquement exclu de parvenir à trouver un logement sans l'aide du CPAS: dans beaucoup de cas, la caution exigée absorbe à elle seule le minimex;
- l'application imparfaite ou la non application de la notion "d'aide urgente" dans le cadre du Programme d'urgence pour une société plus solidaire a pour effet que des personnes à la recherche d'un logement deviennent des clochards ou des sans abri.

Tous ces éléments font partie intégrante du processus d'exclusion.

Par ailleurs, nous examinerons également les différentes formes marginales de logement: le logement en chambre, meublée ou non, la vie au camping, la vie dans un centre d'accueil et enfin l'intolérable situation des personnes sans domicile fixe.

3.1.1 FACTEURS D'EXCLUSION

• Pas de domicile fixe

Beaucoup de personnes qui habitent de façon marginale font état de situations abusives en matière de domiciliation. Il y a des communes qui refusent d'inscrire ces personnes parce qu'elles n'ont pas d'adresse (ou une adresse contestée par les pouvoirs publics). On demande même parfois à ces personnes de présenter un contrat de location comme preuve. Ce sont surtout ceux qui occupent une chambre meublée ou qui logent dans une caravane ou dans un chalet de camping qui éprouvent des difficultés parce que certaines communes ne reconnaissent pas ces formes de logement comme des domiciles fixes et refusent dès lors l'inscription de ces personnes. Il est également fréquent que des réfugiés politiques se heurtent à un refus d'inscription de la part de la commune.

Les personnes pauvres signalent qu'un tel **refus d'inscription** a des conséquences considérables sur leur vie quotidienne. Celui qui n'est pas inscrit dans une commune ne peut pas bénéficier de l'aide du CPAS, ni recevoir de courrier, ce qui entraîne souvent des problèmes dans toute une série de dossiers administratifs (non paiement ou paiement tardif des allocations) et crée donc de nouvelles difficultés financières...

Le fait de ne pas (ou de ne plus) disposer d'un domicile fait souvent perdre des droits précédemment acquis et constitue donc à ce titre un important facteur d'exclusion, en dépit des changements positifs de la législation.

“Le propriétaire nous avait dit que la caravane était prévue comme seconde résidence et que nous ne pourrions donc pas nous domicilier dans la commune mais que nous ne devions pas nous en faire pour cela. Il nous a déconseillé de nous rendre à la commune. Nous y sommes tout de même allés parce que nous n'étions plus domiciliés nulle part. A la commune, ils nous ont dit qu'ils devaient bien nous inscrire mais qu'ils rédigerait en même temps un procès-verbal constatant que nous résidions illégalement dans une seconde résidence”.

“Pascal avait un garni à I. Le propriétaire l'a congédié moyennant un préavis de deux mois au début de l'année 89. Depuis lors (et jusqu'en décembre 1990), il a vainement cherché un logement. Il ne savait pas avec quoi payer la caution et le premier mois de loyer. Il a perdu sa carte d'identité et il ne parvenait plus à en obtenir une autre étant donné qu'il avait été radié d'office de son dernier domicile. A la commune, on lui disait: ‘Vous devez d'abord vous trouver un logement afin d'y élire domicile’. Au CPAS, c'était le son de cloche inverse: ‘Nous ne savons pas qui vous êtes. Obtenez d'abord une carte d'identité et après on vous aidera’”.

Ce témoignage révèle que la commune pénalise le locataire alors que c'est le propriétaire qui est responsable. Pour se garantir un revenu non déclaré, il va jusqu'à inciter le locataire à cacher son domicile.

Les membres du groupe de travail signalent également que les normes et les principes appliqués sont différents d'une région à l'autre. Certaines communes refusent les réfugiés politiques, d'autres ceux qui habitent au camping tandis que d'autres encore préfèrent ne pas inscrire les gens qui habitent dans des roulottes (les “gens du voyage”). En ce qui concerne ce dernier groupe, les statistiques indiquent que 50% de ces personnes sont domiciliées sur des terrains reconnus par la commune mais que l'autre moitié séjourne sur des terrains illégaux et risque donc de se faire expulser.

Par ailleurs, il convient également de rappeler ici la situation parfois désespérée des **candidats réfugiés politiques**. Plusieurs “petits” CPAS font état de l'impossibilité pour ces personnes de trouver un logement dans l'attente de la reconnaissance de leur statut. Même des contrats à durée limitée font reculer les propriétaires. Même des réfugiés politiques légalement reconnus éprouvent des difficultés à s'inscrire, par exemple dans des habitations sociales. Leur autorisation de séjour est chaque fois prolongée pour un an par la commune et certaines sociétés de logement social invoquent cette “durée de séjour limitée” pour remettre sans cesse à plus tard l'attribution d'un logement.

- Ces CPAS insistent sur la nécessité que les pouvoirs publics prennent l'initiative, dans ces communes, de mettre des logements temporaires à la disposition des candidats réfugiés. C'est quelque chose qui se fait déjà dans les grandes villes. On peut également citer comme exemple certaines initiatives privées, comme les maisons de transit.

Mais pour se débarrasser de ces “cas difficiles”, beaucoup de communes recourent également à des **formes cachées de refus d'inscription**. Par exemple, on invoque souvent la loi sur l'aménagement du territoire pour ne pas devoir inscrire les personnes qui habitent dans des roulottes ou dans des campings. Cette loi stipule en effet que l'on ne peut pas

résider en permanence dans une zone de loisirs. Lorsqu'une commune inscrit malgré tout une personne habitant dans un camping, elle dresse parfois en même temps un procès-verbal de la situation illégale de la personne concernée. Ce procès-verbal a en général un but avant tout "psychologique": il sert à inciter ces personnes à chercher un autre logement.

Depuis le 1er novembre 1992, plusieurs nouveaux arrêtés royaux relatifs à l'inscription dans le registre de population sont entrés en vigueur. Une série de modifications importantes retiennent notre attention.

- On ne peut pas refuser une inscription pour des raisons de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Une famille qui demande à être domiciliée dans un bâtiment où le logement permanent n'est pas autorisé pour une ou plusieurs de ces raisons doit être inscrite à titre provisoire (pour une période de trois ans au maximum). Cette inscription provisoire devient définitive si, dans les trois ans après l'inscription, les autorités judiciaires ou administratives n'ont pas pris les décisions et les mesures nécessaires pour mettre un terme à la situation contestée.
- La loi prévoit une **adresse de référence** pour l'inscription des personnes sans abri et de celles qui résident dans un logement mobile. Cette adresse de référence est définie comme suit: "Une adresse réelle et dans une commune belge d'une personne inscrite dans les registres de cette commune mais qui ne dispose plus d'une habitation où le courrier et les documents administratifs peuvent être réceptionnés en vue d'être remis à l'intéressé".

L'inscription des sans abri et des personnes résidant dans des habitations mobiles est régie de la manière suivante:

- * les personnes qui résident dans une habitation mobile sont inscrites soit dans les registres de la commune où elles ont une adresse de référence, soit dans ceux de la commune où elles résident au moins six mois par an.
- * les sans abri sont inscrits dans les registres de la commune où ils choisissent d'avoir une adresse de référence.
- En outre, nous signalons également la loi Onkelinx (12 janvier 1993: Programme d'urgence pour une société plus solidaire) qui stipule clairement que c'est le CPAS de la commune dans laquelle un sans abri a sa résidence principale qui est compétent pour fournir l'aide sociale requise. Si la personne concernée a été radiée du registre de la population ou n'y a jamais été inscrite, cette compétence sera assumée par le CPAS de la commune dans laquelle l'intéressé a clairement manifesté son intention de résider (article 28 §1 et 57bis).

Si ces règles étaient réellement respectées et appliquées, la plus grande partie des problèmes signalés plus haut disparaîtrait.

Théoriquement, le fait que les sans-abri et les personnes habitant en roulotte disposent d'une adresse de référence représente un grand pas en avant. Celui qui est sans logement ne peut en principe plus faire l'objet d'une radiation administrative pour autant qu'il puisse être contacté à son adresse de référence. Cela empêche également la perte de certains droits, comme le minimex.

Mais tout cela est vrai en théorie seulement car la loi reste floue sur bien des points et permet dès lors beaucoup trop d'interprétations abusives. Le fait qu'une commune attribue ou reconnaisse ou non une adresse de référence a en effet des répercussions financières considérables, surtout dans les grandes villes, au niveau de l'aide fournie par le CPAS. La loi est-elle trop vague? Permet-elle trop d'interprétations différentes? Son application est-elle contrôlée? Ou bien est-ce le règne de l'arbitraire qui prévaut? Y a-t-il partout une volonté politique pour appliquer cette loi?

Aussi n'est-il pas étonnant d'apprendre qu'en pratique certaines communes et certains CPAS ne fournissent aucune information, ou des informations incomplètes ou incorrectes, sur l'adresse de référence. Les pauvres ignorent ainsi tout de cette possibilité et souvent leur situation illégale se prolonge plus qu'elle ne devrait.

Il y a également des témoignages selon lesquels certains CPAS donnent un ticket de train aux sans abri pour qu'ils retournent au CPAS de leur précédent lieu de résidence et qu'ils introduisent leur demande là-bas. C'est une autre façon de contourner la loi Onkelinx. Enfin, les associations qui donnent la parole aux plus pauvres font valoir que la possibilité de choisir une "adresse de référence" est extrêmement méconnue, y compris par les fonctionnaires, les CPAS etc. C'est du reste une "solution" difficile pour les personnes pauvres étant donné qu'elle implique l'accord d'une tierce personne.

Toutes les formes de refus d'inscription, qu'elles soient ouvertes ou détournées, sont illégales. Par ailleurs, la décision d'inscrire ou non la personne dans le registre de population doit se faire selon les mêmes critères dans toutes les communes. Sans cela, le droit d'inscription est réduit à une simple faveur.

Propositions

- En fait, les lois nécessaires en ce domaine existent. Elles doivent être appliquées de façon uniforme sur tout le territoire belge. Les partenaires du Rapport général demandent aux gouvernements fédéral et régionaux d'en contrôler et d'en évaluer l'application.
- La législation relative à l'adresse de référence doit être clarifiée pour qu'elle soit moins sujette à interprétation et pour augmenter sa valeur juridique pour toutes les personnes concernées.
- Les communes qui n'appliquent pas la loi sur le domicile et l'adresse de référence doivent être sanctionnées au bénéfice de la personne lésée. Le ministre de tutelle est tenu d'y veiller et de prévoir les sanctions adéquates.
- Le gouvernement fédéral et régional doit mener une campagne d'information destinée aux communes et aux CPAS pour faire connaître la loi sur le domicile et l'adresse de référence.
- les administrations communales et les CPAS doivent informer activement tous les citoyens de leurs droits en matière de logement ainsi que des possibilités financières d'aides locatives et de subsides pour l'achat d'une maison afin que tous puissent bénéficier de ces avantages.

• L'hébergement temporaire de quelqu'un: la solidarité sanctionnée?

Les personnes qui se retrouvent dans la rue sont parfois recueillies par des parents ou des connaissances. Les pauvres ont facilement tendance à offrir l'hospitalité à d'autres personnes qui se trouvent subitement dans le besoin. Ils savent en effet ce que c'est d'être sans logement. Et pourtant, cette hospitalité pose problème à plus d'un titre. Au bout d'un certain temps, elle finit par créer des tensions au sein du foyer en surnombre. En plus, il arrive souvent que ces formes de solidarité soient sanctionnées financièrement: les personnes concernées se voient en effet supprimer ou diminuer l'aide du CPAS ou leurs allocations de chômage parce qu'elles tombent sous le statut de "cohabitants sous un même toit". Sanctionner cette forme de solidarité est d'autant plus injuste que ce sont en l'occurrence des familles qui assument la responsabilité d'instances publiques comme les centres d'accueil et qui font donc "économiser de l'argent" aux pouvoirs publics.

"Une femme qui avait temporairement hébergé quelqu'un qui se retrouvait sans logement a très rapidement subi une immixtion dans sa vie privée. Une enquête a été menée: quelle était sa situation familiale, ses revenus, ses relations. Son propriétaire l'a menacée de la mettre dehors et ses revenus de remplacement ont été réduits".

"Les aléas des situations individuelles, les expulsions, les déménagements nous poussent parfois à héberger des proches, des amis ou des membres de la famille. La situation finit toujours par devenir invivable parce qu'on se marche sur les pieds. Le fait d'héberger un ami ou un parent en difficulté peut aussi entraîner des sanctions: passage du taux isolé ou ménage au taux cohabitant, problèmes avec la société de logement social ou le CPAS."

Les pauvres ressentent ceci comme une injustice. Beaucoup de gens se retrouveraient sans toit s'ils ne pouvaient pas compter sur cette forme de solidarité.

"La loi pousse les gens à tricher et à mentir pour ne pas se faire sanctionner."

Propositions

- Les familles pauvres qui accueillent chez elles des sans abri qui, autrement, ne trouveraient pas à se loger ne peuvent pas être sanctionnées financièrement pour cela. Au contraire, le CPAS ou un autre service social devrait attribuer une aide à ces familles d'accueil pendant la durée de l'hébergement. La famille d'accueil doit continuer à bénéficier du même statut en matière de composition familiale durant la période concernée.
- Tous ceux qui se font ainsi héberger par quelqu'un devraient s'inscrire comme "demandeurs de logement" (sur le modèle des demandeurs d'emploi). Cette inscription permettrait à la commune de mettre en place un double système de suivi et d'évaluation: quelles sont les démarches entreprises par cette personne pour trouver un logement convenable? Quelles possibilités les services et les fonctionnaires communaux, les travailleurs sociaux, etc., lui ont-ils proposées? Il va de soi que tous ceux qui sont inscrits comme "demandeurs de logement" sont à la recherche d'un logement convenable ou décent.
- L'inscription comme "demandeur de logement" dans la commune ne doit pas être limitée dans le temps, mais doit être maintenue jusqu'à ce que le demandeur de logement ait trouvé un logement.

- Les “demandeurs de logement” devraient également bénéficier d’un soutien actif assuré par un organisme public compétent (administration communale, société de logement social, agence immobilière sociale et/ou les services sociaux du CPAS ou de la commune).

Certains partenaires par contre attirent l’attention sur le fait que la création d’un nouvel instrument, comme l’inscription des demandeurs de logement dans un registre de la commune, contient le même danger que les longues listes d’attente des sociétés de logement social. Ils estiment que ce nouveau registre communal n’augmentera pas les possibilités de trouver un logement. Ce qu’ils proposent par contre, c’est que les sociétés de logement social soient obligées d’accepter chaque inscription dans leur registre. Il faudrait interdire tout refus d’inscription.

- Ainsi, il convient de garantir absolument le droit actuel à l’inscription dans les registres des sociétés de logement social.

• Le CPAS: le partenaire indispensable en matière de logement

Beaucoup de personnes pauvres sont dépendantes du CPAS pour trouver un logement: elles perçoivent le minimex ou une aide complémentaire, le CPAS avance la caution, paie les factures de gaz et d’électricité... Le CPAS est dès lors le partenaire incontournable pour franchir les obstacles financiers parfois insurmontables sur la voie vers un logement normal. Si cette aide fait défaut, le processus d’exclusion sur le marché du logement se met en route.

“Une famille a dû déménager parce que le CPAS n’avait pas payé le loyer pendant deux mois alors qu’ils avaient pourtant promis de le faire. Ils habitent à présent dans un logement de mauvaise qualité qui sera probablement refusé par le service d’inspection sanitaire. Dans ce cas, ils devront de nouveau déménager.”

“Lorsque le CPAS nous attribue une maison, ça ne devrait pas être un taudis. Ils le font souvent parce que ce sont des maisons bon marché. Cela devrait être interdit car un taudis ne résout rien au problème.”

Les problèmes liés à la caution

La location d’une maison est souvent une question très urgente qui doit pouvoir être réglée en un minimum de temps: il faut pour ainsi dire avoir l’argent de la caution sur soi lorsqu’on va visiter un appartement. Il est indéniable que la préférence va à des candidats qui décident sur place et qui peuvent immédiatement payer la caution. Or, les pauvres doivent en général se rendre au CPAS sans avoir la garantie que la location pourra réellement se faire. La procédure à suivre pour que le CPAS accepte d’avancer la caution est trop longue et trop compliquée (demande par le biais du service social, examen par le conseil du CPAS,...). L’expérience montre que la maison en question est déjà louée depuis longtemps lorsque l’accord est enfin donné. C’est ainsi que beaucoup de gens voient passer sous leur nez de bonnes maisons qui seraient encore abordables pour eux.

“Dans le privé, la grosse difficulté, c’est la caution. Et là, même si le CPAS dit que, pour la caution, on va trouver un système de garantie... ils ne veulent pas comprendre et n’ont pas confiance.”

D'autre part, les victimes de la pauvreté signalent également que le fait que ce soit le CPAS qui avance la caution a inévitablement pour conséquence de les étiqueter. Certains propriétaires refusent en effet des locataires qui bénéficient d'une aide du CPAS. D'autres y voient au contraire une bonne occasion pour refiler à des victimes toutes trouvées des maisons qu'ils ont beaucoup de peine à louer.

“J’ai été demander une maison et on m’a dit: ‘Vous êtes chômeuse ou bien vous travaillez?’. J’ai dit: ‘Non, je suis au CPAS’ - ‘Ah non, Madame!’ . Carrément. A ces gens-là, ils m’ont dit, on ne loue pas”.

Autres aides locatives

Les modalités de l'intervention financière du CPAS suscitent également des critiques. Les contrats de location sont souvent payés en plusieurs tranches, ce que les propriétaires n'aiment pas beaucoup.

Du côté du CPAS, on confirme que le CPAS est effectivement obligé de payer les interventions en plusieurs parties. Ceci est dû aux différents postes budgétaires au sein de la comptabilité du CPAS. Si différentes interventions ont des dénominations différentes, elles doivent nécessairement être comptabilisées et payées séparément. La conséquence en est que le montant total parvient au propriétaire en plusieurs tranches.

Le CPAS n'aime pas non plus remettre directement l'argent dans les mains du locataire. C'est parfois justifié car il y a des gens qui sont incapables de gérer de l'argent. Mais en généralisant systématiquement cette pratique, tout le monde doit payer pour les erreurs d'un autre. Pour ce qui est de la nécessité d'une pédagogie et d'une aide à la gestion d'un budget pour les personnes bénéficiant d'un revenu modique, voir le chapitre 1.2 et l'annexe consacrée à l'endettement et aux saisies judiciaires.

L'aide fournie par le CPAS pour le paiement du loyer devrait faire l'objet de règles claires et annoncées publiquement. Il arrive souvent qu'il faille chaque fois demander ce qui est possible, ce qui est une démarche très difficile et désagréable pour les personnes défavorisées. C'est un peu comme si ce n'était pas un droit mais qu'il fallait mendier.

Actuellement, tous les CPAS appliquent leurs propres règles en ce qui concerne l'attribution de l'allocation-loyer, l'intervention dans les charges locatives, le paiement anticipé de la caution... Les différences de commune à commune entraînent une certaine incertitude juridique. Les familles pauvres signalent que l'allocation-loyer que l'on perçoit dans une commune n'est pas nécessairement ce que l'on reçoit dans une autre. En cas de déménagement dans une autre commune, il arrive souvent que l'on éprouve des surprises. Dans les grandes villes, le CPAS avance seulement la caution aux personnes qui touchent le minimex ou qui bénéficient d'une autre aide du CPAS. Les CPAS, pour leur part, insistent sur la nécessité, en tant que pouvoir public, d'exercer un contrôle sur la qualité du logement dont ils assurent la garantie. Il est indispensable de vérifier si le logement répond aux normes de salubrité avant de se porter garant auprès du propriétaire.

Propositions

- Si on veut que les gens aient une chance sérieuse de louer un logement, il faut considérablement raccourcir la procédure par laquelle le CPAS décide de leur avancer ou non la caution locative. Il faut avoir pour principe que la caution soit payée rapidement au moment où la demande est introduite et que cette décision soit ratifiée ultérieurement par le conseil du CPAS. La loi organique de 1976 devra être, si nécessaire, adaptée dans ce sens.

Cette solution se heurte toutefois au pouvoir de contrôle du conseil. Une manière de contourner ce problème serait de demander au pouvoir subsidiant d'encourager les CPAS qui adoptent un règlement pour l'octroi des aides locatives.

- Il est tout à fait inadmissible que le CPAS propose des logements de mauvaise qualité. En tant qu'instance publique, le CPAS doit se conformer à sa mission légale qui est de favoriser la dignité humaine et le bien-être général.

- L'octroi d'une aide financière, qui, dans la pratique, est aujourd'hui une faveur, doit devenir un droit dont l'exercice ne dépend plus du CPAS auquel on s'adresse (voir également chapitre 1.2). Les primes à l'installation et les allocations-loyer sont des outils indispensables pour que les plus pauvres puissent faire valoir leurs droits à un logement convenable. On pourrait envisager d'étendre l'application de l'article 2 § 4 de la loi sur le minimex concernant la prime au relogement aux personnes qui sont amenées à devoir trouver un nouveau logement.

- Aussi indispensable que soit l'aide au logement du CPAS (loyer, caution, charges, ...), elle a malgré tout un effet très stigmatisant et elle contribue ainsi à la marginalisation des plus pauvres. En outre, elle est une faveur et non un droit. La seule solution réaliste semble consister dès lors à augmenter le montant du minimum des moyens d'existence et des revenus de remplacement.

- Il convient de prendre des mesures pour que le paiement du loyer par le CPAS se fasse à temps. Au lieu de payer en plusieurs tranches, nous plaçons pour un montant mensuel global. Nous insistons également pour que les gens puissent payer eux-mêmes leur loyer au propriétaire.

• Laisser les sans abri en rade: légalement impossible

Bien que les CPAS, dans le cadre du Programme d'urgence pour une société plus solidaire, soient obligés d'accorder une aide d'urgence à une personne sans abri qui a sa résidence (principale) dans la commune, on constate que certains d'entre eux tentent de se soustraire à cette obligation, par exemple en donnant un ticket de train pour que les gens retournent au CPAS de leur précédent domicile et pour les inciter ainsi à introduire leur demande là-bas. D'autres témoignages parlent de CPAS qui donnent 2.000 F à la personne sans abri en lui disant qu'elle ne doit plus se représenter cette semaine. Ceci est évidemment illégal.

Le 12 janvier 1993 a été approuvée la loi relative au Programme d'urgence pour une société plus solidaire. Elle supprime la loi sur le vagabondage et la mendicité, qui datait du siècle précédent, et prévoit une série de mesures pour éviter que des gens se retrouvent sans abri. C'est ainsi que le CPAS de la commune dans laquelle se trouve la personne sans abri doit notamment accorder l'aide d'urgence nécessaire. Il doit également aider les sans abri à leur sortie de prison, d'un asile ou d'un centre d'accueil. Dans ce cas, le CPAS compétent est celui de la commune où le sans abri résidait au moment de son internement. Lorsqu'il quitte l'une de ces institutions, ce dernier a droit à un double minimex pendant un mois afin de faciliter sa réinsertion. Enfin, la loi confère également aux bourgmestres le droit de réquisitionner des immeubles abandonnés afin d'y héberger des personnes sans abri.

On a fait remarquer dans les groupes de travail que la notion de "sans abri" est utilisée de plusieurs façons. Notamment pour toute personne sans abri qui quitte (1) un établissement où il ou elle résidait en exécution d'une décision judiciaire ou administrative ou (2) un établissement d'accueil reconnu ou (3) pour toute personne qui ne dispose pas d'un logement propre.

Il faudrait élargir cette définition à tous ceux qui habitent chez des membres de leur famille ou des tiers parce qu'ils n'ont pas d'autres possibilités. En outre, comme nous l'avons déjà dit, cette notion devrait être liée à une inscription comme "demandeur de logement".

D'autre part, le groupe de travail signale aussi que le terme de "dakloze", qui figure dans la version néerlandaise du texte de loi, est plus restrictif que celui de "sans abri" dans la version française. En effet, ce dernier terme recouvre aussi bien les personnes sans abri que celles sans domicile fixe alors que le néerlandais fait une distinction entre "dakloos" (sans toit, à la recherche d'un logement) et "thuisloos" (sans logis, sans domicile fixe). Ceci peut être la source d'interprétations divergentes de la loi dans les trois régions.

Tant les associations représentatives des plus pauvres que les intervenants sociaux se demandent ce que font les CPAS de la possibilité que la loi leur a laissée de réquisitionner des immeubles vides dans le cadre du Programme d'urgence. D'après l'état de nos informations, il semble qu'aucun d'entre eux n'ait encore fait usage de cette latitude. Pourtant, celle-ci est considérée comme un instrument possible pour proposer un (meilleur) logement non seulement aux personnes qui sont dans la rue, mais aussi aux familles qui habitent dans des taudis ou des immeubles insalubres.

Le domaine d'application et la procédure de réquisition sont précisés dans l'arrêté royal du 6 décembre 1993 relatif au droit de réquisition des immeubles abandonnés.

Ce droit de réquisition fait l'objet de plusieurs critiques et réflexions provenant d'horizons différents:

- tout d'abord, on ne peut faire appel à ce droit de réquisition que si le CPAS ou la commune elle-même ne dispose plus de bâtiments vides pouvant servir au logement.
- un immeuble ne peut pas être considéré comme abandonné si quelqu'un y a son domicile ou si on y effectue des travaux. Ce sont deux échappatoires qui ouvrent la porte à des abus de la part de propriétaires. Les membres du groupe de travail signalent que certaines administrations communales incitent même les propriétaires de bâtiments vides à

introduire un permis de bâtir ou une demande de rénovation pour que le droit de réquisition soit automatiquement sans objet.

- la procédure de réquisition prévue par l'A.R. est trop lourde et trop compliquée. Les délais et les critères imposés empêchent une application souple de la loi.
- l'A.R. ne prévoit nulle part un organe de contrôle indépendant de toute pression politique et chargé de surveiller la bonne exécution de la réquisition. Ni le président du Conseil de l'aide sociale, ni le bourgmestre ne peuvent être rappelés à leur devoir s'ils négligent de lancer la procédure de réquisition alors que plusieurs personnes sans abri résident sur le territoire de leur commune. Les sans abri ne peuvent d'ailleurs déposer plainte nulle part contre l'inaction du président du CPAS et/ou du bourgmestre.

Propositions

- Les CPAS doivent utiliser le programme d'urgence pour une société plus solidaire comme un véritable instrument destiné à aider rapidement et efficacement les personnes qui ont un urgent besoin de trouver un logement. Il est illégal que certains CPAS cherchent à se soustraire à leurs responsabilités en la matière en renvoyant à d'autres CPAS des citoyens mal informés sur leurs droits.
- Les CPAS se doivent d'informer activement les sans abri et les personnes habitant dans des caravanes. Ils doivent également les aider à obtenir leur prime d'insertion ainsi que leur allocation-loyer et leur aide à l'installation.
- Il faut mettre en pratique la possibilité prévue par la loi Onkelinx de réquisitionner des bâtiments vides. Pour qu'il puisse en être ainsi, il faut combler certaines lacunes de la loi et prévoir une procédure plus rapide et plus souple.

Il conviendrait d'envisager l'envoi d'une circulaire interprétative sur l'application des nouvelles dispositions concernant les sans abri aux CPAS du Royaume. Une telle initiative pourrait être prise par le Ministère de l'intégration sociale ou les Communautés en Régions

3.1.2 LE LOGEMENT EN CHAMBRE

Avec le niveau actuel des loyers, beaucoup de personnes et de familles pauvres ne parviennent plus à louer un appartement et doivent se rabattre sur la location d'une chambre meublée ou non. Le logement en chambre n'est donc plus le privilège des personnes isolées: le manque d'argent contraint de plus en plus de familles à chercher refuge dans cette forme marginale de logement.

Pour ceux qui vivent dans la misère et qui n'ont pas d'autre choix, il s'agit d'une violation flagrante de leur droit à bénéficier d'un logement convenable. Aussi y a-t-il de nombreux témoignages faisant état du manque de confort, des loyers disproportionnés, de l'exiguïté des lieux, du manque de vie privée, de l'incertitude de cette forme de logement, du sentiment d'insécurité, etc...

“J’habite dans une chambre. Je l’ai louée pour un an. Cela fait 5 mois que j’habite ici et je viens de recevoir mon préavis (en juin): je dois partir en septembre. Normalement, le bail va jusqu’en février de l’année prochaine. Mais le propriétaire veut me faire partir le 1er septembre pour pouvoir louer la chambre à un étudiant pendant la durée de l’année universitaire.

Quand il est venu me dire cela, il m’a demandé s’il pouvait voir mon bail. Je le lui ai donné et il en a profité pour changer la date de l’expiration du bail. Comme il a inscrit ça sur mon exemplaire, c’est comme si j’avais approuvé la modification. Je peux aller chez le Juge de Paix mais est-ce que cela va résoudre quelque chose? Comment pourrais-je prouver qu’il a changé le bail sans mon accord?”

“Mon amie a loué un studio meublé pour 10.000 F. Comme elle ne touche que 19.000 F, il lui reste 9.000 F pour payer l’électricité, le chauffage, etc. Comment peut-elle s’en sortir?”

“Le propriétaire rentre carrément chez nous, par la porte d’entrée. Il a sa propre clé. Il ne sonne même pas, il ne nous prévient pas. Il passe souvent quand nous ne sommes pas là.”

Il ne faudrait pas généraliser ces témoignages sur les propriétaires. La journée d’étude du 27 octobre 1994 avec des juges de paix, dans le cadre du Rapport général, a mis en évidence que le problème était plutôt lié aux “gros” propriétaires ou à ceux qui rachètent systématiquement des habitations de moindre valeur pour pouvoir les louer à des locataires plus “faibles”. D’après les juges de paix, ces pratiques seraient beaucoup moins le fait des petits propriétaires.

Certains partenaires du Rapport jugent utile de mentionner des témoignages positifs de propriétaires manifestant une attitude de bonne volonté envers les personnes qui ont des problèmes de logement:

“Ayant appris la situation des sans abri, un propriétaire nous téléphona pour nous proposer deux appartements. Il venait de les remettre à neuf pour la location. Il nous affirma que, n’ayant pas vraiment besoin des rentrées des loyers, il y renonçait volontiers afin de pouvoir mettre ces appartements à la disposition des sans abri qui y trouveraient un logement décent” (un collaborateur d’une organisation donnant la parole aux gens pauvres.).

Il n’y pas de chiffres précis sur le nombre de personnes qui vivent en chambre. On estime qu’il y a environ 10.000 chambres meublées à Anvers ainsi qu’à Bruxelles. A Gand, on en dénombre 17.000, principalement destinées à des étudiants, mais qui sont de plus en plus souvent occupées par des personnes défavorisées. Il y a une grande caractéristique commune pour ce type de logement: la disproportion entre le loyer demandé (de 5.000 à 10.000 F) et la qualité offerte. Il s’agit très souvent de logements de qualité extrêmement douteuse, insalubres et dangereux.

Le logement en chambre est déjà réglementé dans de nombreuses villes, même si c’est parfois de façon assez différente. En Flandres, il existe pour l’instant une proposition de décret à ce sujet. Cette réglementation suscite des sentiments mitigés de la part des plus pauvres. D’un côté, ils se réjouissent d’une telle initiative car c’est une façon de s’attaquer aux abus qui existent dans ce secteur du marché immobilier. Une telle réglementation devrait en effet permettre d’imposer des normes minimales auxquelles les chambres

devraient satisfaire pour pouvoir être mises en location. Il est aussi indispensable de contrôler le respect de cette réglementation si on veut aboutir à des résultats.

D'un autre côté, on craint aussi que l'application d'une réglementation trop stricte sur la location des chambres ne réduise sensiblement l'offre et que de plus en plus de gens se retrouvent dans la rue. Le cas se présenta par exemple récemment à l'occasion d'un Projet d'Ordonnance de la Région Bruxelloise, qui ne permettrait la location que si certains critères - comme la largeur des escaliers - seraient appliquées de façon très stricte. A cause de ces critères bien trop sévères, un grand nombre d'habitations risquaient de ne plus convenir pour la location. En plus, on peut aussi s'attendre à de fortes augmentations de prix dans la mesure où la demande dépassera l'offre.

Les communes doivent donc être conscientes que si elles appliquent un règlement sur la location de chambres, elles doivent aussi prévoir des possibilités de relogement. Il faut également donner l'occasion au propriétaire d'adapter son bien à la nouvelle réglementation.

Les participants au groupe de dialogue ont insisté à plusieurs reprises sur le fait que vouloir uniquement réglementer les formes marginales de logement est en soi absurde. La législation doit porter sur tous les types d'habitat et être appliquée dans ce sens. Les normes de base pour louer un bien (qu'il s'agisse d'une maison, d'un appartement, d'un studio, d'une chambre ou d'un emplacement de camping) doivent toujours répondre aux exigences d'un logement décent, tant en matière de taille que de confort, de sécurité, d'hygiène, de prix, d'équipements...

Enfin, le groupe de travail a également discuté de l'idée d'une "autorisation de location". Dans ce cas, les propriétaires ne pourraient louer un logement que si leur bien répond à une série de critères de base. Les représentants des associations de propriétaires ont estimé qu'il s'agissait d'une proposition irréalisable si l'on sait qu'il y a dans notre pays environ 1.450.000 logements qui sont loués.

D'un autre côté, il importe également de tenir compte de l'avis des locataires à ce sujet. Un contrôle de qualité peut par exemple se faire par des coups de sonde (en commençant par une seule commune par province), tout comme on le fait pour contrôler le paiement de la redevance radio-télé par exemple.

Propositions

- D'une manière générale, il ressort que la réglementation des formes marginales de logement ne constitue qu'une **approche fragmentaire** si on ne mène pas en même temps une **politique globale visant à favoriser l'accès au marché immobilier classique**.
- On plaide pour un **règlement général en matière de logement** relatif à la sécurité et à la salubrité des habitations (avec des normes minimales pour la surface habitable, le confort, les installations électriques, les équipements sanitaires, la sécurité etc.)
- Aux différents niveaux de compétence, il faut s'atteler de toute urgence à un **décret relatif à la location de chambres**. Les critères relatifs à la sécurité et à la qualité doivent être définis par A.R. Il est indispensable de prévoir un système efficace de contrôle du respect du décret ainsi que des sanctions.

- L'instauration d'une réglementation sur les chambres meublées doit s'accompagner des dispositions nécessaires de transition et d'éventuelles primes à la réhabilitation pour que les propriétaires aient le temps et les moyens d'adapter les logements en conséquence. La condition à l'obtention de primes éventuelles doit être de maintenir le loyer dans des limites raisonnables.
- Les communes et les CPAS doivent prévoir des possibilités de relogement lorsque certaines chambres sont refusées parce qu'elles ne sont plus conformes à la réglementation.

3.1.3 HABITER DANS UN CAMPING

A la fin de 1992, six campings de Berlare ont dû être fermés parce que leur implantation était contraire au plan de secteur. On s'est ainsi aperçu qu'environ 200 familles y habitaient en permanence, parmi lesquelles 98% vivaient dans des conditions pauvres ou précaires. En avril 1994, les habitants des campings ont à nouveau fait la une des journaux. On a à faire à un véritable phénomène d'exclusion sociale: le niveau des loyers à Bruxelles et dans le Brabant fait en sorte que de plus en plus de personnes à faibles revenus ne trouvent plus à se loger.

“Il y a de plus en plus de campings qui deviennent des bidonvilles et où, en désespoir de cause, on doit payer 12.000 F par mois pour loger dans une caravane en mauvais état.”

Le fait que de plus en plus de familles soient contraintes de renoncer à un logement normal et de choisir cette “alternative” est confirmé non seulement par les organisations représentatives du quart monde mais aussi par des travailleurs sociaux du CPAS et par d'autres intervenants sociaux qui travaillent dans des communes où sont situés des terrains de camping.

Selon le cabinet du ministre régional flamand Weckx, qui est compétent en la matière, il y a 345 terrains de camping en Flandre, parmi lesquels 226 ont une autorisation et 119 n'en ont pas. Ces chiffres ne comprennent pas les parcs résidentiels de loisirs qui dépendent d'une autre réglementation.

On ne dispose pas non plus de chiffres précis sur le nombre de personnes qui habitent en permanence et contre leur gré dans des campings. On pourrait vérifier combien de personnes sont domiciliées dans un camping. Mais même ces chiffres donneraient une image faussée étant donné que beaucoup de résidents permanents dans des campings n'y sont pas officiellement domiciliés. On estime pour l'instant leur nombre à quelques milliers rien que pour la Flandre. Il faut encore y ajouter tous ceux qui passent d'un camping à l'autre ou qui s'installent sur des terrains illégaux.

On craint d'ailleurs que le nombre de résidents illégaux sur des terrains clandestins n'augmente encore dans un avenir proche en raison du renforcement des contrôles dans le cadre de la réglementation sur l'aménagement du territoire ainsi que du renforcement des critères de qualité établis par le Haut Commissariat au Tourisme. Ces mesures auront pour effet qu'il sera plus difficile de résider en permanence dans des campings et que des gens devront ainsi se réfugier dans l'illégalité.

Ultime refuge de fortune ou alternative intéressante?

Pour beaucoup de personnes pauvres, le camping est le dernier refuge possible. Les témoignages montrent que certaines personnes en arrivent à vivre au camping à la suite d'une situation de crise dans leur existence (divorce, expulsion, endettement catastrophique, faillite, licenciement d'une institution...). Dans ce cas, une crise n'est pas un simple incident isolé mais la goutte qui fait déborder le vase. Lorsque la vie des personnes pauvres s'apparente à un château de cartes instable, le moindre souffle de vent provoque une catastrophe.

Certaines personnes choisissent délibérément d'aller habiter dans un camping pour une série de raisons différentes: cela revient moins cher que de louer une maison (surtout si on est propriétaire d'une caravane), on vit dans la nature, on se sent moins épié, il y a moins de contrôle social, on retrouve des personnes qui partagent le même sort (sentiment de solidarité). Il y a tout simplement des gens qui ne se plaisent pas dans une maison ou un appartement. Pour eux, la vie en camping répond donc mieux à leurs désirs. Mais c'est surtout l'argument du logement bon marché qui est cité comme raison principale pour aller s'installer dans une caravane. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que ce "choix délibéré" est souvent en réalité imposé par le niveau élevé des loyers.

"Nous sommes venus ici parce que nous avons des problèmes: le loyer était trop élevé et nous avons des dettes. On avait tellement de problèmes qu'il n'y avait plus d'autre solution que d'aller habiter au camping."

"Quand le camping est convenablement équipé et que les prix restent raisonnables, habiter dans une caravane est encore une solution assez attrayante."

"Mes beaux-parents habitaient depuis un an au camping lorsque ma belle-mère est tombée gravement malade. Comme il fallait la soigner, nous sommes venus nous installer ici. Normalement, nous ne comptons pas y rester. On avait acheté auparavant une caravane comme seconde résidence. En septembre, j'ai donné mon renon à notre appartement en ville. C'était plus grand qu'ici mais les enfants ne pouvaient pas jouer à l'extérieur. Quand on a une maison avec un jardin, ils peuvent jouer dehors. Mais moi, je payais déjà 8.000 F pour le loyer de cet appartement, sans l'électricité et le chauffage. Il fallait toujours aller au parc avec les enfants. C'est pour cela que nous sommes venus ici."

Les témoignages de personnes pauvres et de certains participants au groupe de dialogue montrent que la vie au camping n'est pas perçue de manière unilatéralement négative. D'une part, c'est une vie saine, mais d'un autre côté, on n'est jamais non plus tout à fait chez soi. On est surtout extrêmement isolé du monde extérieur. Certaines personnes qui sont obligées d'y vivre parce qu'elles n'ont pas d'autre choix vont même jusqu'à dire que le camping est une véritable prison dont elles cherchent à s'échapper le plus vite possible.

"Dans une rue, les voisins et les habitants forment une sorte de comité. Ici, c'est un peu comme à la campagne où chacun a sa petite propriété, l'un ici, l'autre là. On s'entraide bien de temps en temps mais c'est quand même plutôt chacun pour soi. On peut aussi comparer un camping avec une prison. Chacun est dans son coin, dans sa petite cellule. Ici aussi les sanitaires sont communs. Et il y a quelqu'un qui vous commande, le directeur. Dans une rue, il n'y pas de chef, il n'y a personne au-dessus de vous".

“Mais en été, ils comptent combien de tartines vous mangez, et quand il y a des gens qui passent, la poussière du chemin arrive jusque dans votre assiette. On n’est jamais seul car la porte reste ouverte et tout le monde vient vous demander quelque chose. En hiver, c’est très agréable, on ne voit pas un chat.”

Les conditions de vie et de résidence dans un camping ne correspondent absolument pas aux nécessités d’un séjour permanent. Les équipements (hygiène, infrastructure, règlements, courrier, vie privée etc.) diffèrent énormément et sont parfois lamentables. La distance par rapport aux magasins, aux services, à l’école et à la commune ainsi que l’absence de transports en commun accroissent l’isolement. Il en résulte souvent des questions (administratives) très complexes en matière de domiciliation. Beaucoup d’habitants de camping, surtout ceux qui ont par exemple besoin de l’aide du CPAS, sont mal vus par leur entourage, la commune et les différents services d’aide. Il n’est pas rare qu’ils se fassent également exploiter par des propriétaires de camping qui leur comptent des suppléments incontrôlables ou leur imposent des règlements illégaux.

Plusieurs participants au groupe de travail ont souligné que c’était l’une des formes de logement les moins chères bien qu’il puisse y avoir des écarts sensibles d’un camping à l’autre. Certains témoignages sont éloquentes: alors que l’un loue une caravane pour **12.000 F par an** toutes charges comprises, ailleurs d’autres doivent payer de **10.000 à 12.000 F par mois**.

Quand on peut acheter une caravane d’occasion, il est possible de vivre dans certains campings déjà pour 700 F par mois. Un autre élément important dans ce contexte est le sentiment positif de posséder quelque chose: une propriété et un lopin de terre.

“Ici au camping, je paie 5.000 F par mois, tout compris: le droit de stationnement, les taxes et l’électricité. Comme ma femme lave, sèche et repasse le linge tous les jours, j’ai une grande consommation d’électricité. Mais avec ces 60.000 F par an, j’ai une marge de réserve et je n’ai jamais dû payer de supplément”.

Outre la location de la caravane, les frais d’électricité, de gaz, d’eau, de collecte des immondices et les taxes communales, les habitants du camping investissent souvent aussi des sommes considérables dans l’amélioration et l’équipement de leur caravane. Aussi le total des frais peut-il parfois être assez élevé.

“J’ai entièrement vidé la petite caravane dans laquelle les gosses dormiront. Ainsi, je pourrai bien l’isoler et on ne se rendra plus compte qu’on se trouve dans une caravane. Dans la grande caravane où nous habitons actuellement, il n’y avait aussi pour toute isolation qu’une simple feuille de papier aluminium. Quand on aménage soi-même sa caravane, on comprend parfaitement comment tout cela fonctionne: l’électricité, l’eau, le chauffage, etc. On peut tout arranger à son goût et en faire quelque chose de beau, avec des rideaux et tout ça. Mais même si on reçoit gratuitement une petite caravane, ça vous coûte encore de 20.000 à 30.000 F.”

D’autre part, le fait d’investir dans leur caravane donne aussi une perspective d’avenir aux plus pauvres.

“Quand la caravane sera parfaitement en ordre, nous pourrons la revendre et avec cet argent nous commencerons une vie nouvelle, en dehors du camping.”

Quelle que soit la façon dont la situation au camping est vécue, les participants au groupe de travail soulignent qu’il est inacceptable - et sans doute également illégal - que certains

CPAS se contentent de renvoyer au camping des personnes à la recherche d'un logement en prenant comme argument non seulement que c'était la seule solution immédiate à leur problème de logement mais aussi la moins chère.

Beaucoup de personnes pauvres considèrent avant tout la vie au camping comme une simple situation transitoire, une halte forcée avant de retrouver une forme "normale" de logement. Aussi tentent-ils de quitter le camping le plus vite possible mais ce n'est pas facile. Les loyers des maisons sont élevés et la plupart des habitants du camping n'ont pas les moyens de les payer. Les principales raisons avancées pour quitter le camping sont l'isolement, le manque d'équipements et les problèmes avec le propriétaire.

Comme tout le monde aime habiter dans un cadre naturel et sain, où les enfants peuvent jouer à l'extérieur, comme c'est le cas en été dans un camping, plusieurs participants au groupe de travail soulignent qu'on ne doit pas nécessairement suivre chaque fois les mêmes pistes: créer des formes d'habitat classique en ville, rénover les quartiers défavorisés, etc. Le groupe de travail a ainsi posé la question du **droit d'habiter dans des zones vertes et de loisirs**. Il a plaidé pour qu'une réflexion créative s'engage sur des formes alternatives et à petite échelle d'habitations sociales dans des zones vertes tout en associant les futurs habitants à la réalisation de ces projets.

Par ailleurs, le groupe de travail réclame aussi avec insistance l'aide du CPAS (ou d'autres services sociaux) pour les familles qui ne considèrent cette forme de logement que comme une solution transitoire et d'urgence. Ces services peuvent ainsi éviter qu'une situation temporaire de crise ne se transforme en un problème permanent. Même s'il peut paraître à première vue constituer une situation sans issue, le séjour au camping est toujours susceptible d'être le point de départ vers un avenir nouveau.

Les itinérants: un problème à part?

A propos de solidarité, un groupe de pauvres qui s'est mobilisé sur le thème de l'habitat au camping attire l'attention sur les difficultés des personnes itinérantes (qu'on appelle parfois les "gens du voyage"):

"Ce ne sont pas tous des bohémiens. Il y a aussi des gens qui doivent habiter dans une caravane parce qu'ils n'ont plus rien d'autre. Les besoins sont aussi grands pour ces deux catégories de personnes."

L'association "**Vlaams Overleg WoonwagenwerkV**" signale qu'un grand nombre de ces personnes vivent dans une misère très grande. On estime leur nombre à environ 10.000 (de 1.000 à 3.000 familles). Ils sont confrontés en tout premier lieu au problème du manque crucial de terrains de stationnement et ils sont constamment à la recherche de lieux où s'installer. Certains trouvent des terrains légaux, d'autres séjournent de façon clandestine.

En outre, les itinérants sont souvent dans le collimateur des administrations communales, de la population locale ainsi que de la police et de la gendarmerie. Une bonne (in)formation de l'opinion publique et des différents services est indispensable à cet égard.

Les habitants des roulottes et les tziganes sont des gens qui ont leur propre histoire et leurs droits à eux.

Évolutions probables

Pour ce qui est de l'avenir immédiat, il semble que la pression exercée sur les habitants des campings se fait de plus en plus forte. En effet:

- Des communes qui avaient longtemps "fermé les yeux" adoptent depuis quelque temps une politique plus restrictive. Certains campings ont déjà été fermés, d'autres suivront sûrement.
- Certaines communes qui sont obligées de domicilier des résidents permanents établissent en même temps un procès-verbal dont il ressort que l'habitant du camping est en infraction avec la loi sur l'aménagement du territoire et séjourne en fait de façon illégale.
- Sur le plan touristique, une politique d'assainissement sera mise en œuvre dans les prochaines années sur la base d'un nouveau décret sur les campings. Bien que ce décret puisse avoir pour effet d'améliorer la qualité de l'offre, il interdira aussi le séjour permanent dans des campings.

Les différentes mesures prévues passent cependant à côté de la réalité sociale. Pour l'instant, les gens qui n'ont pas d'autre issue que de vivre temporairement dans un camping n'ont pas vraiment le choix et on prend peu de mesures sociales d'accompagnement. Va-t-on interdire à l'avenir à quelques milliers de familles cette forme de logement marginal? Et pour qu'elles aillent où?

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.

Propositions

- Il convient d'abord de se faire une idée claire de l'ampleur du problème. C'est également l'une des conclusions du colloque "Habiter sur des roues" (17 juin 1994) organisé par le "Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw Vlaams-Brabant" (qui participe aussi à notre groupe de travail). Les groupes de travail provinciaux sur le logement pourraient prendre l'initiative dans ce domaine. Il va de soi que les résidents des campings doivent participer à toute étude à leur sujet.
- Tous ceux qui sont contraints de résider dans un camping ou dans d'autres lieux de passage doivent pouvoir mener une existence conforme à la dignité humaine et respectueuse des droits de chacun. La commune doit domicilier tous les citoyens qui n'ont pas d'autre choix que ce type de logement.
- A court terme et au niveau local, on plaide pour une "politique de tolérance", c'est-à-dire pour continuer à admettre une forme limitée d'habitat résidentiel dans des campings et des parcs résidentiels, avec un accompagnement des habitants par le CPAS et d'autres partenaires. L'une des priorités est de briser

l'isolement dont sont victimes les pauvres qui habitent dans des campings (en développant les relations avec le "monde extérieur", en apportant une aide sur le plan de l'enseignement, de la formation, de l'emploi, de la santé, de la culture...)

On insiste également sur l'importance d'un contrôle de qualité par les communes au niveau de l'hygiène, de la sécurité incendie et de l'infrastructure.

- Il est clair qu'il s'agit d'un problème qui dépasse le niveau politique local. Les représentants des ministères des Affaires intérieures, du Logement et de l'Environnement, des Affaires sociales, de l'Aménagement du territoire et le Commissariat-général au Tourisme se déclarent compétents en la matière et sont prêts à participer à un groupe de travail interdépartemental. Ceci pourrait être l'amorce d'une démarche à long terme.
- Si la tendance vers un durcissement de la réglementation se confirme, il faut prévoir le relogement des personnes qui devront éventuellement quitter certains terrains de camping. A cet égard, la commune de Berlare a déjà donné l'exemple.
- Il faut créer des lieux de transit pour les personnes qui vivent en roulottes.
- Le droit au logement se manifeste aussi par le droit à pouvoir choisir de vivre en ville ou à la campagne. Le groupe de travail plaide pour l'élaboration de formes alternatives de logement social.
- Tous les pouvoirs publics régionaux, provinciaux et communaux ainsi que l'opinion publique se doivent de (re)connaître l'histoire, les traditions et les droits des personnes qui mènent une existence itinérante (les "gens du voyage", les tziganes...). Le droit au logement suppose aussi un respect de la formule choisie par l'intéressé (p. ex. roulotte, caravane, chalet, péniche...). En reconnaissant ces formes alternatives d'habitat, on accroît la sécurité juridique (cf. domicile) des habitants.

3.1.4. LES PERSONNES SANS DOMICILE FIXE: LE DÉVELOPPEMENT D'UNE PAUVRETÉ EXTREME

"Et sans logement, c'est la dégradation rapide de la famille, bien souvent. Sans logement, nous devons vivre à la rue, à gauche ou à droite. Et les enfants sont placés. Ou alors, nous sommes obligés de les confier à une institution, à un proche, pour qu'ils puissent vivre 'normalement'. Et chaque fois, il faut payer cher pour réunir à nouveau la famille."

Pour un groupe bien précis d'exclus, ceux qu'on a coutume d'appeler les "sans domicile fixe", le problème dépasse manifestement la seule question du logement.

Il s'agit de personnes qui, à la suite de toute une série de circonstances, ont perdu toutes leurs attaches (ou toutes leurs attaches directement visibles) et ne disposent plus d'un "foyer à eux". Cette situation inhumaine, qui est toujours une expression **de pauvreté extrême et d'isolement social**, traduit dans la plupart des cas la disparition complète de tous les liens sociaux. Que ceci ne donne pas lieu à des malentendus: beaucoup de sans abri souhaitent

fonder un véritable foyer ou connaître une autre forme de vie en commun. Très souvent, la famille d'origine s'est disloquée.

En 1992, quelque 26.000 personnes ont été recueillies dans des centres d'accueil dans notre pays. Ces chiffres correspondent aux personnes officiellement recensées dans les 75 centres d'accueil reconnus par l'association "Thuislozenzorg Vlaanderen" et dans les 55 centres affiliés à l'Association des Maisons d'Accueil.

Pour la Flandre, cela représente une augmentation de 1.000 personnes par rapport à 1991 alors qu'on a également enregistré pas moins de 31.000 demandes d'accueil. Cela signifie, selon l'association "Thuislozenzorg Vlaanderen", que plusieurs milliers de personnes ont demandé à être admises mais n'ont pas pu être aidées parce qu'il n'y avait pas assez de place dans les centres. On ne dispose pas de chiffres similaires pour la Wallonie. Ce qui est sûr en tout cas, c'est que le nombre de personnes sans domicile fixe est encore plus élevé que les chiffres officiels car il n'y a aucune statistique sur les gens qui dorment dans des gares, des bâtiments abandonnés, des parcs etc.

Encore quelques données pour situer l'ampleur du problème:

Le nombre de personnes sans domicile fixe recensées est aussi élevé dans les centres d'accueil flamands que francophones (environ 13.000 de part et d'autre).

En Flandre comme en Wallonie, à peu près la moitié des personnes sans domicile fixe sont des hommes, un tiers sont des femmes et un cinquième des enfants de moins de 18 ans. Une partie de ceux-ci accompagnent leur mère au centre d'accueil pour femmes. Une bonne moitié des personnes recueillies a moins de 30 ans, ce qui est une évolution extrêmement inquiétante.

Toutes ces données sont en grande partie confirmées pour 1993. "Thuislozenzorg Vlaanderen" signale que le total des nuitées est en hausse - environ 720.000 en 1993 - alors que le nombre de personnes en centre d'accueil est en légère régression. La conclusion en est que le passage se fait encore plus difficilement: les gens séjournent plus longtemps dans les centres parce qu'ils ont de plus en plus de mal à réintégrer le marché normal du logement.

Un autre élément préoccupant et nouveau pour la Belgique est l'augmentation du nombre de personnes qui dorment à la belle étoile - les clochards, si on veut. C'est un effet non voulu de l'abolition de la loi sur le vagabondage de 1891. Les associations ont milité pour la suppression de cette loi (qui sanctionnait en fait la pauvreté d'une privation de liberté) mais les pouvoirs publics n'ont pas tenu compte des mesures d'accompagnement proposées. Depuis l'abolition officielle de la loi (loi Onkelinx du 1er mars 1993), les colonies de vagabonds se démantèlent mais tous ne trouvent pas à se caser dans les centres d'accueils déjà surpeuplés. Et il est clair que les CPAS, qui doivent assumer la responsabilité directe des personnes sans domicile fixe, ne le font pas toujours en dépit de l'obligation légale.

Ces derniers temps, plusieurs personnes sans domicile fixe sont mortes dans la plus grande misère (dans la rue, de froid, de maladie ou d'épuisement). Il y a des gens qui sont littéralement obligés de vivre dans la rue: à cause d'une expulsion, d'un cas de force majeure (comme un incendie) ou d'un malheur sans possibilité de relogement, d'un refus d'aide sociale ou financière, d'un refus d'inscription dans le registre de population...

• La vie dans une maison d'accueil: les questions

“Les maisons d'accueil, ce n'est pas un choix que nous faisons mais une nécessité par manque de maisons à un prix abordable, à cause de l'attitude des propriétaires qui refusent de louer une maison à des gens à faibles revenus, à cause des urgences du moment pour lesquelles nous ne voyons pas d'issue. S'il y avait suffisamment de logements et que les propriétaires faisaient preuve d'un peu plus de compréhension, les maisons d'accueil seraient beaucoup moins nécessaires”.

Tout est préférable à devoir dormir, vivre, “habiter” dans la rue. Nous avons pourtant noté plusieurs remarques de personnes qui ont déjà connu des maisons d'accueil et qui ont attiré l'attention sur certains problèmes:

- Il y a des personnes qui quittent le centre d'accueil ou qui ne font pas appel à ce service à cause d'un règlement trop rigoureux.

“Jean-François ne peut pas accepter la solution du centre d'accueil car il sait qu'il ne pourra pas respecter les heures obligatoires de retour, c'est-à-dire le soir entre 6 et 8. Il est incapable de s'en tenir à une heure.”

- Les gens restent plus longtemps que prévu au centre d'accueil, non pas parce qu'ils choisissent de le faire mais parce qu'ils ne parviennent pas à faire le pas pour trouver un logement à eux.
- Pour certaines personnes, ce n'est pas une solution de pouvoir rester six mois dans une maison d'accueil et puis de devoir partir. Il leur faut une structure plus permanente, souvent même un “foyer” pour la vie.

Ce n'est pas un problème purement individuel et/ou psychologique mais c'est aussi lié à un long passé de sans abri et à la perte du droit à se loger. C'est pourquoi la question des sans abri fait partie de la responsabilité collective de la société.

Les associations qui donnent la parole aux plus pauvres soulignent qu'un centre d'accueil doit toujours être en premier lieu une maison où les gens peuvent souffler un moment, trouver une consolation, une amitié et une aide afin d'entreprendre les démarches pour sortir de cette situation provisoire. Par ailleurs, les intervenants et les travailleurs sociaux dans le secteur de l'accueil plus “résidentiel” ne doivent pas se résigner trop facilement devant la prétendue incapacité des gens à pouvoir mener une existence autonome.

- L'hébergement de crise et le séjour en maison d'accueil devraient être gratuits. Le secteur des maisons d'accueil ne partage pas cette opinion d'un certain nombre de pauvres et estime que la gratuité de l'accueil risque de conduire à des abus et de maintenir les gens dans un état de dépendance. Il existe du reste des accords avec les CPAS pour que ceux-ci prennent les frais de séjour à leur charge.
- Les familles qui ne trouvent pas à se loger ne peuvent pas être hébergées ensemble dans les maisons d'accueil et sont dispersées. Sans attendre la réglementation, une série de centres d'accueil, tant en Wallonie qu'en Flandre, ont déjà pris l'initiative de mettre sur pied des centres d'accueil pour familles. Ces centres ont ainsi pu expérimenter des formes de soutien familial plus global.

“Nous nous sommes déjà retrouvés dans la rue et à la maison d'accueil, on ne pouvait même pas dormir ensemble: les hommes et les femmes devaient loger séparément. Les enfants ne sont pas admis dans beaucoup de centres d'accueil.”

Dans les groupes de travail, les représentants des associations de maisons d'accueil ont admis que cette forme d'hébergement n'était effectivement pas destinée en premier lieu aux familles mais qu'elle s'était développée pour répondre aux besoins des personnes isolées. Une famille est considérée comme un ensemble organique et c'est plutôt la tâche du CPAS de chercher pour elle un nouveau logement.

Par contre, les familles qui vivent dans la pauvreté et les associations qui donnent la parole aux plus pauvres font valoir avec insistance qu'en réalité les sans abri ne sont pas toujours des isolés, contrairement à l'opinion qui prévaut. Celle-ci est plutôt une image que la société colle aux personnes pauvres par rapport à un moment bien précis de leur existence (qui a éventuellement connu des ruptures). C'est pourquoi ils lancent un vibrant plaidoyer pour que le secteur résidentiel soit également en mesure d'accueillir des familles entières et de les aider à retrouver une place normale dans la société. D'après eux, ce n'est pas seulement la tâche du CPAS.

• Réagir avec souplesse à des besoins changeants

L'association "Thuislozenzorg Vlaanderen" souligne que le secteur des maisons d'accueil réfléchit pour l'instant à de nouvelles formes d'accueil répondant surtout aux besoins formulés par les sans abri eux-mêmes. A court terme, on peut espérer voir se développer des initiatives telles que:

- le logement en pension: un foyer où des sans abri plus âgés peuvent être hébergés en permanence;
- une démarche active vis-à-vis des sans abri consistant à aller les rencontrer là où ils vivent pour connaître leurs besoins et mieux y répondre;
- des séjours à la journée dans des lieux de transit offrant des services "à la carte", comme p. ex. uniquement des repas, des sanitaires, des soins de santé...
- des aides partielles: alors qu'auparavant il fallait prendre dans la maison d'accueil l'ensemble des services fournis, la réflexion évolue dans le sens d'une aide modulable en fonction des demandes précises des personnes;
- en revanche, le secteur des maisons d'accueil n'est pas favorable aux asiles de nuit où les sans abri ne sont hébergés qu'entre 19 heures et 8 heures et retournent dans la rue le lendemain matin avec toutes les conséquences qui s'en suivent.

En Communauté flamande il existe depuis 1992 un décret qui prévoit un droit d'allocation loyer pour les sans abri. Les personnes sans domicile fixe qui séjournent par exemple pendant six mois dans une maison d'accueil ont également droit à une prime d'installation de 10.000 F et à une allocation loyer de 5.000 F maximum par mois. Le montant de celle-ci dépend des revenus de l'intéressé et de l'importance du loyer. Elle est versée pendant 15 ans au maximum et elle est revue tous les trois ans.

L'association "Thuislozenzorg Vlaanderen" et le "Vlaams Overleg Bewonersbelangen" font remarquer que cette possibilité est insuffisamment utilisée et que pour l'instant il y a aussi des problèmes au niveau du traitement des dossiers et des paiements. Certains travailleurs sociaux de CPAS constatent également que les procédures pour l'octroi de ces allocations sont extrêmement complexes.

Propositions

- Ici aussi, la devise “mieux vaut prévenir que guérir” est plus vraie que jamais. Les CPAS et les communes doivent assumer leurs responsabilités et aider les familles en situation de détresse en mettant à leur disposition des hébergements de solidarité ou des logements de transit.
- Les instances compétentes (Communautés et Régions) doivent donner la priorité, dans le secteur de l’aide sociale résidentielle, à des centres d’accueil pour familles capables de recevoir et d’aider des familles entières afin qu’elles puissent occuper à nouveau une place à part entière dans la société.
- Le secteur des maisons d’accueil doit poursuivre sa réflexion sur de nouvelles formes d’aide répondant mieux aux besoins des personnes sans domicile fixe, comme des pensions, des lieux de transit, des formules adaptées aux familles, des types d’aides plus souples et “à la carte”... Il s’agit d’une nécessité urgente qui doit être reconnue et appuyée par les pouvoirs publics.
- Les effets non désirés de l’abolition de la loi sur le vagabondage - un accroissement du nombre de sans abri - sont dus au fait qu’on n’a pas tenu compte des mesures d’accompagnement proposées par le secteur des maisons d’accueil. Les responsables politiques doivent prendre de toute urgence leurs responsabilités dans ce domaine et assurer l’accueil et l’accompagnement des sans abri. Cela doit se faire en premier lieu dans le cadre d’une politique globale du logement mais aussi en renforçant les moyens dont disposent les centres d’accueil. Les administrations communales et les CPAS pourraient jouer un rôle beaucoup plus actif à cet égard, entre autres par une application plus volontariste de la loi Onkelinx.

3.1.5. EN CONCLUSION

L’une des questions qui traversent à plusieurs reprises ce Rapport général est: quels sont les mécanismes qui sont à l’œuvre?

Aucune solution n’a été trouvée pour que les loyers restent abordables et en rapport avec les revenus des gens. Celui qui ne paie pas son loyer pendant deux mois est mis à la porte. Et en fin de compte, c’est quand même la société qui doit se charger de donner aux personnes sans abri ce droit élémentaire: celui d’avoir un toit pour se loger. Il en va évidemment de même pour tous les gens qui doivent se contenter d’une forme marginale de logement.

Ce processus d’exclusion se poursuit sans discontinuer alors que, pour des raisons purement économiques et spéculatives, une partie du parc immobilier reste vide.

Tandis que pour quelque 177.000 familles dans notre pays la recherche d’un toit est une réalité quotidienne, on estime à 89.000 le nombre d’immeubles inoccupés pour la Flandre seulement. Ces dernières années, on observe dans plusieurs grandes villes le phénomène des “squatters” qui occupe des maisons vides. C’est parfois une forme d’action ludique mais en même temps c’est aussi un signal très clair:

Le manque criant de logements sociaux, la difficulté d’en obtenir un et la dépendance par rapport au marché privé de l’immobilier ont pour effet que l’armée des sans abri

est en augmentation constante et que des catégories sociales plus faibles sont garées dans des ghettos de béton. Tant qu'on ne mettra pas un frein à cela et qu'on décidera à la place des gens où et comment ils doivent habiter, le squat sera une solution justifiée."

De Morgen, 19/3/1994

Certes, ni les familles pauvres, ni leurs associations représentatives ne proposent ou ne revendiquent le droit d'occuper de force des immeubles vides. Mais elles ont des idées là-dessus:

"Or, il y a à la fois des espaces inoccupés et des volontés pour les aménager. Pourquoi ne pas agir?"

"Pourquoi on ne prend pas des fermes qui sont toutes cassées et les aménager pour des sans abri? Et de leur donner du travail en même temps?"

"Il y a d'énormes terrains vagues. Il y a beaucoup de maisons vides et même des vieilles maisons qu'on pourrait arranger."

"Et en plus, on pourrait faire de beaux logements. Et tout cela ne resterait pas à l'abandon, et ce serait mieux, plus joli, plus plaisant."

Les formes marginales de logement apparaissent parce que le marché du logement privé et du logement social ne garantit pas effectivement le droit de tous les citoyens à pouvoir se loger. Une véritable politique du logement ne peut jamais renforcer ces formes marginales ou tolérer l'existence d'un circuit de logements de seconde zone. La dignité humaine implique le droit à disposer d'une habitation décente.

Nous reviendrons en détail sur ce point dans les parties suivantes de ce chapitre.

3.2. LE LOGEMENT PRIVE

INTRODUCTION

ÉMILIEEN, EXPERT EN LOGEMENT

“Avoir un logement, c’est pouvoir démarrer, se recréer, c’est pouvoir vivre ensemble avec les enfants, c’est pouvoir héberger une mère et ses deux enfants dont le mari est en prison ...” expliquait Émilien. Il est expert en logement, Émilien, pour en avoir été privé pendant de nombreuses années. Il avait également vécu longtemps dans des homes, soumis à l’horaire, aux règlements et aux projets éducatifs de chacun d’eux. Quelques passages en prison alternés avec des séjours dans des chambres d’hôtels ou des chambres garnies louées à la semaine à des patrons de café, complétaient son expérience. Il y a deux ou trois ans, Émilien avait rencontré Julienne. Elle avait fini par l’accueillir chez elle et lui avait adopté les trois enfants de sa compagne. Depuis, ils occupaient un étage d’une vieille maison d’un quartier populaire, manifestement trop exigü, inconfortable et humide.

“Être chez soi, c’est être soi”, rappelait souvent Émilien, même lorsqu’il y a quelques mois il avait été privé de gaz et d’électricité. Les enfants ne pouvaient plus se laver à l’eau chaude, ni faire leurs devoirs à la maison parce qu’il faisait trop froid. Le soi, la famille s’éclairait à la bougie et chacun se couchait tôt pour avoir la chaleur du lit. Heureusement, ajoutait-il, il y a une friterie à 500 mètres d’ici et nous pouvions donc manger quelque chose de chaud ...

Émilien répétait obstinément que ce deuxième étage humide et glacial restait un logement parce qu’il pouvait y vivre avec sa famille et qu’il avait pu tapisser sa chambre avec un papier peint de son choix. C’était important pour lui qui avait longtemps vécu nulle part ou chez autrui qui décidait pour lui jusqu’à l’heure d’ouverture et de fermeture de sa chambre. Bien sûr, il était très conscient de l’inconfort de son logement. Il s’était d’ailleurs inscrit sur une liste d’attente d’une société de logement social mais sans trop d’illusion. “Quand on émerge au CPAS, c’est déjà un handicap. De plus, j’ai un casier judiciaire. Ces deux choses entraînent mon dossier au fond de la pile et il risque d’y rester encore longtemps...”

Lorsqu’Émilien décrivait la maison de ses rêves, elle était en fait essentiellement conçue pour les enfants : il n’y avait pas de garage, mais un grand espace où les enfants pouvaient jouer et s’amuser. Il y avait des cheminées “comme cela, même lorsque le gaz et l’électricité sont coupés, on peut encore se débrouiller pour se chauffer”. Sa maison idéale était située dans un quartier où les commerçants se montraient sympathiques ou souriants mêmes s’ils étaient amenés à lui faire crédit, un quartier où les habitants savaient faire la fête ...

Mouvement International ATD Quart Monde, Forum *Préparer l’avenir avec le Quart Monde*, Bruxelles, Décembre 1987

Pour les familles les plus pauvres, le droit au logement est indissociable du droit à un revenu décent, du droit de vivre en famille, du droit de construire la société comme n’importe quel citoyen. En d’autres termes, il s’agit d’un droit social fondamental qui est donc indivisible.

Les familles les plus pauvres se réjouissent de l'inscription dans la Constitution (art. 23) du droit au logement. Cela représente le résultat d'une lutte de nombreuses associations depuis des années.

Mais elles savent mieux que quiconque que cette consécration constitutionnelle doit impérativement se répercuter dans les législations concrètes, sous peine de donner raison à l'interpellation de J. WRESINSKI, rédacteur du rapport "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" du Conseil Économique et Social en France : "Conférer aux plus pauvres toutes les libertés et droits civils et politiques, sans mettre à leur disposition les moyens concrets pour réaliser ces droits, revient à les enfoncer encore plus profondément dans leur position d'exclus, car alors on dira : voyez, ils reçoivent tous les droits mais ils ne les utilisent pas."

L'un des enjeux de ce Rapport était pour les familles les plus pauvres d'élaborer à l'intention des pouvoirs publics "un cahier des charges" du droit au logement.

Le travail s'est élaboré au départ des expériences vécues par les familles les plus pauvres. Il est en effet apparu indispensable d'enraciner l'analyse dans l'histoire des plus pauvres. Sa lecture a permis d'y déceler les difficultés vécues et les obstacles rencontrés par les plus pauvres.

L'analyse de ces difficultés et obstacles, de leurs causes et de leurs conséquences, ainsi que le combat mené par les plus pauvres, ont permis d'énoncer les éléments que devront impérativement intégrer les politiques, les législations et les pratiques en matière de lutte contre la pauvreté pour parvenir à lever ces difficultés et dépasser ces obstacles.

La prise en compte de ces éléments est dès lors une condition indispensable de la lutte contre la pauvreté.

3.2.1. L'ACCES AU LOGEMENT PRIVÉ EN QUESTIONS

Le travail mené sur le terrain pendant des années par les associations qui rassemblent les familles les plus pauvres a permis à celles-ci de souligner les obstacles principaux à l'accès au logement.

Les plus pauvres et le logement : quel coût pour quelle qualité ?

L'histoire des familles les plus pauvres révèle d'abord un double obstacle général : l'inaccessibilité financière des logements décents couplée à l'indécence des logements financièrement accessibles.

Les plus pauvres et les interlocuteurs immédiats : quelle reconnaissance réciproque pour quel respect ?

Les premiers interlocuteurs auxquels les plus pauvres se trouvent nécessairement confrontés, sont le bailleur, les voisins, les habitants du quartier.

La majorité des petits bailleurs hésitent ou refusent de louer à des personnes très pauvres à cause de préjugés ou par crainte de problèmes divers. Parfois c'est le mépris et le rejet qui

accueillent la famille candidate. Fondamentalement, c'est la méconnaissance, l'incompréhension, la peur qui motive le refus des bailleurs ordinaires.

“Dès que les propriétaires privés entendent : “Je suis au CPAS”, ils ne veulent pas louer leur maison. A ces gens-là, on m'a dit, on ne loue pas.”

Des familles sont refusées parce que sans travail, parce qu'avec trop d'enfants, parce qu'un parent sort de prison, à cause de l'habillement ou le langage. Ou tout simplement parce que les visages et les corps sont marqués par la vie et que ces marques-là, malgré tous les efforts, sont indélébiles. Restent alors sur le carreau les personnes dont personne ne veut.

A côté de la grande masse des bailleurs, existe une frange marginale de propriétaires, caractérisée par l'absence du moindre scrupule et la recherche abusive de profit (sélections draconiennes des locataires, entassement d'un maximum de personnes, charges excessives, expulsions sommaires, etc.), autant de pratiques d'ailleurs condamnées par les organisations représentatives des propriétaires elles-mêmes. Cette frange trouve la quasi-totalité de son public parmi des groupes précarisés de locataires : les familles les plus pauvres, les personnes âgées, les étrangers.

Les plus pauvres et les interlocuteurs institutionnels : quelle place pour chacun pour quelle citoyenneté ?

Nombre de services et d'autorités jalonnent la route des plus pauvres vers le logement : les services sociaux, les gens de justice, les agences immobilières, les administrations.

L'intervention concrète de chacun d'eux et la manière dont cette intervention est ressentie par les familles très pauvres, influence bien souvent l'avenir de la lutte de ces familles pour un logement décent : encouragement ou rejet, espoir ou résignation.

Le “mal-vivre” qui résulte de ces différents obstacles pour de nombreuses familles parmi les plus pauvres provoque parfois chez certaines d'entre elles, souvent les plus faibles ou les plus touchées, des réactions négatives suscitées par des sentiments plus ou moins diffus ou conscients d'injustice et de vengeance “contre le système” : départs à la cloche de bois, dégradations volontaires, etc.

Lutter contre ce “mal-vivre”, ce qui le génère et le renforce, permettrait d'éviter qu'à terme ces réactions négatives ne précarisent davantage l'accès au logement et ne se retournent contre les familles elles-mêmes, à leur plus grand désavantage.

3.2.2. LE PRIX DE LA DIGNITÉ

• Le coût du logement

Le loyer dans le budget familial

Les trajectoires de logement des familles les plus pauvres montrent à quel point la question de l'accès au marché locatif privé se pose en termes d'impossibilités financière. Le loyer constitue souvent le seul et unique critère pris en considération au détriment de la qualité du logement et de son environnement.

Ce constat explique la révolte des familles les plus pauvres qui rêvent d'une maison à soi, où il ferait bon vivre, mais se heurtent à la constatation que la qualité de l'habitat diminue parallèlement aux loyers payés et que les logements abordables disponibles sont en fait des taudis. Le montant du loyer représente effectivement un obstacle majeur à l'accès et le maintien dans le logement privé. Le non-paiement des loyers représente la cause de la toute grande majorité des expulsions.

Un révélateur d'exclusion : l'évolution de la part du loyer dans les revenus.

* Une enquête réalisée dans le namurois, "La Tuile, le droit au logement pour tous" - étude collective publiée par Lutte, Solidarité, Travail en 1990 - était l'hypothèse selon laquelle le coût du logement devient de plus en plus inabordable pour les ménages démunis. Sur un échantillon de 100 ménages, la part du loyer et des charges locatives dans le revenu mensuel moyen des ménages s'élève à 43 % en moyenne.

* Une étude publiée par le ministère du logement de la région de Bruxelles-capitale et la Fondation Travail-Université, "Action publique et droit au logement a cerné l'évolution de la part du loyer dans les revenus entre 1984 et 1989.

Il en ressort qu'il y a 10 ans, les familles à revenu moyen consacraient 28 % de leur budget pour se loger. En 1989, la proportion est passée à 47 %.

Une évolution encore plus sensible pour les plus pauvres : on passe ici d'une moyenne de 45 % à 78 % du budget.

L'étude souligne que plus le revenu est faible, plus la part du loyer de ce revenu est importante. Pour les cinq premiers déciles, la part est presque égale ou supérieure en 1989 à la moitié des revenus.

* Une étude de la Fondation Roi Baudouin, "Logement et Exclusion sociale. Un état des lieux en région wallonne" publiée en 1993, a collecté une série d'indicateurs de l'inaccessibilité financière à un logement décent dans la Communauté Française.

L'étude a procédé au relevé systématique des annonces immobilières parues dans les journaux locaux, indiquant le coût des logements nouvellement mis en location à Bruxelles et en Wallonie, et a calculé ce que représenterait la part du loyer demandé dans le montant maximum du minimex.

Un premier constat général :

En 1989, 29,1 % des ménages wallons ne parviennent pas à consacrer moins de 25 % de leur revenu net imposable aux dépenses de logement pour l'occupation d'un appartement à une chambre nouvellement mis en location à Charleroi ou à Liège. Ce pourcentage passe à 44,1 % pour la ville de Namur et 61,1 % pour Bruxelles.

Le tableau ci-dessous illustre ce que représente la part du loyer moyen pour des appartements à deux chambres nouvellement mis en location dans le montant maximum du minimex :

	Liège	Charleroi	Namur	Bruxelles
1986	49,0%	48,4%	56,6%	63,7%
1989	50,9%	46,9%	61,4%	84,2%
1991	53,8%	48,7%	71,4%	93,6%

Ces différents indicateurs illustrent combien le logement devient un amplificateur de pauvreté ; ils montrent implicitement la croissance de la demande sociale de logement.

* Pareils indicateurs de l'inaccessibilité financière croissante d'un logement décent pour ceux qui ont les plus bas revenus n'ont apparemment pas été construits pour le logement en milieu rural ; signe quel *“le rural est toujours oublié des politiques sociales du logement”*.

Les témoignages de travailleurs sociaux de CPAS de l'arrondissement de Huy, de la province du Luxembourg, de la région de Dinant, qui ont contribué au rapport - alertent *“sur la rareté du logement, la hausse notoire des loyers les rendant inaccessibles pour les plus bas revenus, problématique de plus en plus présente en milieu rural. “Ils soulignent “la carence des pouvoirs publics, l'inertie (délibérée) de certaines communes et CPAS destinée à “aiguiller” les plus démunis vers d'autres communes”*.

Ils soulignent qu'une *“implication volontariste du secteur public dans la gestion du parc des logements est nécessaire ; ils est trop facile de constater que vu la hausse des loyers, les populations démunies désertent certaines communes qui, de ce fait, deviennent de plus en plus riches.”*

Les conséquences de cette incompatibilité grandissante sur le choix des lieux de vie sont importantes : risque de dualisation entre communes riches et communes pauvres, risque d'exode vers les banlieues, risques de concentration et de ghettos, etc.

“Chez nous, le loyer pompe les deux tiers de nos revenus (petite pension de handicapé et complément minimex), alors, on a de la viande (saucisse ou haché) une fois par semaine. C'est patates ou pâtes tous les jours. On se prive souvent pour que nos enfants aient ce dont ils ont besoin. Sinon, à l'école, ils se font traiter de “bourrique” s'ils viennent avec des vêtements troués ou des sacs de plastique comme cartables. L'été, on voudrait leur offrir une glace mais on hésite. Les enfants, eux, ne comprennent pas toujours pourquoi on refuse. Alors, quand ils réclament une console de jeux, c'est la bagarre. Sinon, ça va, on s'en sort à peu près chaque mois. Mais si une tuile nous tombe sur la tête, si le CPAS est en retard dans ses paiements, c'est la catastrophe, la spirale des dettes qui commence. Mon fils aîné est déjà allé mendier en ville pour ramener de l'argent à la maison, mais c'est la honte pour la famille si les voisins l'apprennent. Sûrement que si on trouvait un logement moins cher, ça irait mieux... mais pas question de retourner dans un taudis humide sans chauffage comme l'an passé. Déjà, on avait réussi à le quitter en cachant quatre des huit enfants au bailleur actuel pour se faire accepter”.

Être chez soi, c'est être soi

Les combats que mènent les plus pauvres pour trouver un logement conforme à leurs souhaits soulignent que le logement ne peut être considéré comme un bien comme les autres, et ne peut dès lors être entièrement soumis aux lois du marché.

Pouvoir dire “c'est chez moi”, s'y sentir bien et en sécurité avec sa famille, avoir ses racines quelque part, être membre d'une collectivité locale et reconnu comme tel, constituent, plus que des souhaits, des conditions indispensables pour vivre en société aujourd'hui.

Le logement est un droit, il correspond à un bien de consommation vital. Il mérite à ce titre une protection particulière.

“Le logement c’est comme le pain : c’est VITAL !”

Le droit de propriété, qui est beaucoup plus développé que le droit des locataires doit être équilibré avec un droit tout aussi fondamental : le droit au logement. Celui-ci doit être revalorisé.

A côté du secteur du logement social présenté comme réponse des pouvoirs publics aux situations des plus bas revenus, les plus pauvres estiment que le marché locatif privé doit aussi leur permettre de trouver en son sein un lieu décent et financièrement accessible pour vivre en sécurité avec leur famille.

Affirmer que la question du logement peut être résolue, au nom de l’urgence, par des moyens “spéciaux”, construits “sur mesure”, revient à enfermer les plus pauvres dans des circuits marginaux d’accès au logement, qui, loin de leur permettre autonomie et maîtrise de leur avenir, les maintiennent dans des systèmes de dépendance et d’assistance.

Le logement privé enfin accessible ?

Les plus pauvres sont les premières victimes des désordres du marché et des stratégies immobilières, particulièrement les pratiques spéculatives s’attaquant tant à des immeubles isolés qu’à des quartiers urbains entiers. Ils assistent impuissants au jeu de l’offre et de la demande. Ce jeu est en particulier cruel en cas de nouveau bail, même conclu avec le locataire précédent, puisque le bailleur peut alors librement augmenter le loyer à sa guise.

Le choix devient très simple pour le locataire : accepter un loyer qu’il sait d’avance trop élevé quitte à se faire expulser pour défaut de paiement, ou partir tout de suite. Dans les deux cas, une même conséquence : la rue, l’hébergement chez des amis ou en maison d’accueil, jusqu’au prochain logement.

Le constat est dès lors très clair : les conditions actuelles de fonctionnement du marché locatif et l’état de la législation qui l’encadre ne permettent pas aux plus pauvres de se loger décemment.

Des travailleurs sociaux d’une commune bruxelloise confirment cette analyse :

“Dans notre pratique, nous constatons que la spéculation foncière entraîne hausse de loyers ou augmentation sévère de la quote-part logement du budget familial. Cela crée des situations de paupérisation ou de précarité socio-économique ayant pour conséquence :

- la dislocation familiale, avec multiplication de placements pour raison de pauvreté et d’inadéquation du logement,*
- la recrudescence d’une petite et moyenne délinquance (survie économique ou “envoi” des enfants à la rue, les logements étant trop exigus ou inadaptés aux familles nombreuses),*
- la maltraitance d’enfants (promiscuité) qu’elle se manifeste sous forme de mauvais traitement ou de négligence quant au suivi éducatif,*
- l’endettement des ménages,*
- la taudification, source de problèmes d’hygiène et de santé touchant des familles entières.”*

Constater dans telle région à tel moment d'éventuelles baisses générales de loyer ou un nombre théoriquement suffisant de logement n'enlève rien à l'urgence de rechercher des solutions structurelles à une situation où en toutes circonstances, le logement privé belge actuel reste globalement inaccessible aux plus pauvres et le devient aussi pour une masse de plus en plus grande de citoyens précarisés.

Une étude sur les "nouvelles initiatives pour le logement des plus démunis à Bruxelles" publiée en 1994 par la Fondation Roi Baudouin procède à la même "conclusion" : "après les fortes hausses, la tendance à la baisse des loyers constatée aujourd'hui surtout pour les petits appartements, n'est cependant pas de nature à créer des perspectives d'une plus grande ouverture du marché privé de la location pour les personnes à faibles revenus en Région bruxelloise. Il est par conséquent nécessaire que la Région persiste dans ses efforts en vue d'offrir des logements décents et financièrement abordables aux habitants et en particulier aux faibles revenus".

Des lors, seule une intervention extérieure à la stricte logique économique qui gouverne le marché locatif permettra un réel accès au logement privé. Cette intervention aura pour objectif de supprimer l'inaccessibilité financière des logements.

Les modalités techniques de cette intervention doivent encore être imaginées.

Il est en tous les cas indispensable, en collaboration étroite avec les associations qui rassemblent les plus pauvres, d'évaluer l'impact macro-économique de leur mise en œuvre, en termes d'emploi, de consommation, de fiscalité, de mouvements de capitaux. Ce travail d'évaluation devra permettre de mieux utiliser les budgets disponibles.

"Tant que je n'aurai que 19.000 Frs- de minimex et que les loyers des appartements deux pièces un temps soit peu salubres se situeront à 15.000 Frs-, le droit au logement n'existera pas pour moi."

Des voies à suivre : loyer maximum en pourcentage des revenus, allocation-logement et loyer objectif

Prendre en compte dans les politiques l'inaccessibilité financière des logements pour des franges très diverses de la population (ce ne sont pas seulement les plus pauvres qui en sont victimes mais aussi tous ceux qui connaissent une existence précaire), c'est envisager comment réduire la part du loyer et des charges dans le budget familial ou comment augmenter ce budget familial.

Des assistants sociaux de CPAS le confirment lorsqu'ils qualifient d'hypocrite la politique qui consiste à exiger des familles pauvres qu'elles gèrent correctement leur budget lorsque plus de la moitié de celui-ci sert à payer le loyer.

L'histoire des familles les plus pauvres révèle qu'un pourcentage de 20 % constitue un maximum tolérable. Au-delà commence ou se renforce le processus de précarisation.

Des juristes, praticiens des questions de logement ajoutent que cet intérêt du locataire rejoint d'ailleurs celui du propriétaire, "qui a intérêt à ce que les loyers restent raisonnables, de façon à ce que les locataires puissent payer sans rencontrer des difficultés au bout de quelques mois. Les bénéficiaires recueillis par des hausses excessives de loyer sont vite anéantis par des mois d'arriérés de loyers impayés, suivis de mois d'inoccupation et de frais de justice ; toutes les parties ont intérêt à ce que le marché locatif se stabilise."

Selon un juge de paix bruxellois analysant deux ans et demi d'application de la loi de 1991 sur les baux à loyer, *“il nous paraît beaucoup moins important de remettre en question les mécanismes relatifs à la durée des baux et aux facultés de résiliation, que de revoir en profondeur les mécanismes de fixation du montant des loyers. Seule une objectivation du niveau des loyers permettrait d'assurer une réelle protection du marché locatif contre une nouvelle période de spéculation immobilière.”*

La loi de février 1991 sur les baux à loyer a été présentée comme loi de protection du logement familial. Or le législateur, en refusant de toucher à la question de la fixation des loyers, a maintenu les principaux facteurs contribuant à l'insécurité d'occupation des plus pauvres et n'a rien changé à l'inégalité du rapport de force de départ où celui qui recherche un logement ne peut qu'accepter ou refuser les conditions de location proposées par le propriétaire. Tant que cette loi ne sera pas couplée à une intervention politique permettant à chacun de trouver un logement décent à un prix en rapport avec ses revenus, les moins privilégiés ne jouiront toujours que d'un droit au logement plus réduit et plus précaire que les autres.

L'année sociale 1991, publication de l'Université Libre de Bruxelles.

Un grand nombre d'acteurs mobilisés dans le cadre du Rapport général sur la pauvreté - associations mobilisant les pauvres, travailleurs sociaux, juges de paix, services juridiques,... - considère que, pour promouvoir une politique sociale du logement, il faut d'abord une volonté politique de réguler, contrôler les prix de location ; ensuite, dans le cadre d'un marché ainsi arbitré, il faut inventer les outils (aide personnelle au logement, ...) pour que la charge logement dans le budget des familles soit compatible avec une vie digne. La solution idéale, ou normale, serait d'augmenter le budget familial.

Diverses réglementations favorisant l'accès au logement fixent déjà le loyer en fonction des revenus des occupants (opération “sans abri” en Région wallonne, calcul du loyer dans les logements sociaux en Région wallonne, prêts et aide locative du Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie, calcul du loyer dans les Agences Immobilières Sociales).

L'éventuelle différence entre ce plafond de 20 % et le loyer réel doit alors être prise en charge par les pouvoirs publics, sous forme d'allocation-logement.

Les familles les plus pauvres estiment en effet que, en l'absence d'un revenu familial décent, l'instauration d'une aide financière directe sous forme d'**allocation-logement** constitue probablement un des moyens les plus efficaces pour permettre l'accès au logement des catégories à très bas revenus.

Des travailleurs sociaux rejoignent cette analyse en estimant qu'il serait humainement préférable et économiquement moins coûteux d'aider une famille à payer ses arriérés plutôt que gérer les conséquences dramatiques de son expulsion: *“il faut inciter les CPAS à octroyer des aides locatives aux personnes en difficulté cherchant un logement mieux adapté à leur situation. Par ce biais, on pourrait régler tous les problèmes en cascade entraînés par l'occupation de logements inadaptés : dépression, violence au sein du ménage (conjoints entre eux, à l'égard des enfants, de l'entourage), problèmes relationnels, problèmes scolaires des enfants. Et ainsi, “économiser” sur une série d'interventions.”*

Cette analyse s'inscrit pleinement dans la ligne de ce qui a déjà été souligné à plusieurs reprises à propos du prix de l'exclusion.

Par ailleurs, le Réseau belge pour la Lutte contre la pauvreté plaide pour intégrer l'allocation logement dans la réglementation sur le contrôle des loyers. Sinon, cela reviendrait à subsidier indirectement certains propriétaires qui demandent des loyers exorbitants.

HUUR TE DUUR

En Flandres, des responsables de CPAS et de services sociaux ont lancé publiquement en mars 1994 une interpellation aux pouvoirs publics sur les effets de la non régulation du logement.

Loyers hors de prix

En Flandre, des responsables de CPAS et de services sociaux ont lancé publiquement en mars 1994 une interpellation aux pouvoirs publics sur les effets de la non régulation du logement.

“Les services sociaux et les conseils des CPAS de la région de Kontich constatent qu’un nombre croissant de personnes éprouvent des problèmes à payer leur loyer. Il ne s’agit pas seulement de locataires vivant du minimex mais aussi de personnes percevant un revenu de remplacement, voire même un salaire (minimum). Les principales victimes sont surtout les isolés ou les familles à un seul revenu.

Il est clair pour nous que l’augmentation des loyers a été supérieure ces dernières années à celle des revenus des locataires. La (nouvelle) loi sur les loyers n’a pas pu empêcher (à moins qu’elle n’en ait été la cause) que le niveau des loyers ne batte tous les records. Beaucoup de locataires risquent d’ores et déjà de devenir des sans abri.

Les pouvoirs publics flamands et nationaux reconnaissent sans doute le problème mais leurs mesures (par exemple pour développer les logements sociaux ou pour réquisitionner les immeubles abandonnés) ne sont pas toujours assez ambitieuses et efficaces. Pour résoudre ce problème, il y a selon nous au moins deux mesures urgentes à prendre:

1. Développer sensiblement l’offre de logements sociaux. Si les nouvelles constructions sont une solution très coûteuse, il est en revanche tout à fait possible d’optimiser l’offre actuelle...

2. Le problème essentiel est toutefois que les locations sont trop chères: le loyer est souvent disproportionné par rapport à l’état dans lequel se trouve le logement. Trop de propriétaires n’assument pas sérieusement leur responsabilité (sociale) et on peut parfois parler d’une véritable exploitation. C’est pourquoi il faut malheureusement constater que les pouvoirs publics doivent intervenir dans le secteur privé.

Il faut effectuer des contrôles basés sur l’intérêt de chacun et sur la justice sociale. Il n’est pas logique que le Ministère des Affaires économiques fixe des prix à peu près pour tout (p. ex. les aliments, le prix des journées en maison de repos) mais ne se préoccupe pas du poste le plus important dans un budget, à savoir le loyer!

Nous pensons que le Ministère des Affaires économiques doit établir des critères de location et définir des niveaux maximums de loyer pour chaque catégorie (p. ex. par un système d’étoiles).

Les services sociaux des CPAS de la région de Kontich lancent un appel à toutes les autorités compétentes pour qu’elles prennent d’urgence des mesures rigoureuses. Les conditions de vie et de logement sont devenues intenable pour de nombreux locataires!”

- Pour prévenir l'effet spéculatif d'une allocation loyer et s'assurer qu'elle bénéficie au locataire, il faudrait donc lier cette allocation au conventionnement du logement, ce qui implique un accord sur le niveau de loyer "objectif" fixé selon un système de points comme cela se pratique au Pays-Bas ou sur base du revenu cadastral, et un contrôle de qualité.
- De nombreuses voix demandent en outre de revoir la place du loyer dans le calcul de l'index et d'élargir les attributions du Ministère des Affaires Économiques au contrôle des loyers.

On peut difficilement accepter que le logement familial puisse faire l'objet de spéculations. Dans certains pays scandinaves, le ministère des Affaires économiques est compétent pour fixer une fourchette de loyers autorisés par région en fonction de critères qualitatifs. Un tel système permet de définir le prix du loyer autorisé en fonction de la qualité réelle du logement et non plus en fonction du nombre de locataires. Des propositions similaires sont à l'étude chez nous.

Le Mouvement ATD Quart Monde veut développer et suivre attentivement ces propositions mais affirme ne pas être en mesure d'estimer lui-même quels en seraient les conséquences effectives et les éventuels effets pervers. Avant toute instauration d'un "niveau objectif des loyers basé sur un système à points", sur le modèle néerlandais, il demande instamment que l'on procède à une analyse approfondie du système néerlandais en tenant compte de tous les facteurs propres à la situation en Belgique.

Autres outils pour appuyer les plus pauvres dans l'accès au logement privé

- Mobiliser tous les acteurs -

Les associations qui donnent la parole aux plus pauvres insistent avant tout pour que les partenaires responsables du secteur du logement fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour les soutenir.

- Un appel est lancé pour que les services communaux, provinciaux et régionaux du logement de même que les sociétés de logement social mettent tout en œuvre pour remplir véritablement leur mission légale: garantir à chacun l'accès au logement.

- L'aide du CPAS -

Les familles les plus pauvres, rejointes par certains groupes professionnels d'assistants sociaux, réclament une interprétation plus audacieuse de l'obligation des C.P.A.S. d'accorder à chacun l'aide nécessaire pour "mener une vie conforme à la dignité humaine", notamment en matière d'aide au logement.

- Elles insistent pour que des moyens financiers et humains supplémentaires soient dégagés pour permettre aux CPAS de remplir leurs missions.

Il convient en effet d'attirer l'attention sur le fait que si le gouvernement fédéral et le gouvernement régional n'aident pas finalement les CPAS à jouer un rôle plus

actif en matière d'aide au logement, c'est la solidarité locale qui sera sollicitée. L'inégalité des richesses entre les communes entraîne évidemment une limite étroite à la solidarité pour les communes les plus pauvres. Or, l'ampleur du problème montre à quel point les moyens à mobiliser pour apporter des solutions sont importants.

(Section CPAS de L'union des villes et communes belges).

En même temps, les associations qui donnent la parole aux plus pauvres soulignent que ce n'est pas aux CPAS de résoudre les problèmes qui sont dus en réalité au mauvais fonctionnement des instances responsables du logement.

- En ce sens, le CPAS peut "renvoyer la balle" à d'autres services qui ont pour mission légale d'assurer à chacun l'accès au logement, sans pour autant prendre leur place.

"Dans certains CPAS, le conseil a parfois du mal à comprendre que les aides au logement accordées par le CPAS sont très importantes parce qu'elles peuvent contribuer à stabiliser la famille.

En effet, une allocation loyer soulage sensiblement le budget familial, permet éventuellement de s'attaquer à d'autres problèmes et réduit donc les menaces d'expulsion, de saisie, de placement des enfants etc. Lorsqu'un élément - en l'occurrence le logement - accroît la stabilité d'une famille, cela se répercute en général favorablement sur les autres domaines de l'existence (santé, école, atmosphère familiale...).

La difficulté d'habiter fait partie d'autres situations de vie insatisfaisante (santé, ruptures familiales, placement des enfants, ...). Lorsqu'un élément s'améliore, un autre peut également évoluer (assécher l'humidité d'une pièce peut influencer la santé, diminuer les absences scolaires, ...)."

- Des fonds de garantie -

Certaines initiatives privées visent à constituer des fonds de garantie destinés à pallier l'insolvabilité éventuelle d'un locataire confronté au paiement de sa garantie locative en plus du premier loyer, ou d'arriérés de loyers. Les pouvoirs publics doivent contribuer, en tout ou partie, à la viabilité financière de ces fonds.

La question du rôle exact de ce fonds se pose toutefois. Il peut s'agir d'une part d'un rôle d'avance, auquel cas le bénéficiaire doit rembourser, éventuellement progressivement, l'avance consentie. Il peut aussi s'agir d'un rôle d'assurance, auquel cas le locataire aura versé une cotisation et bénéficiera en cas de dégâts locatifs de l'intervention du fonds. Une étude de faisabilité économique serait à cet égard nécessaire.

- De même la création de fonds publics de garantie, à l'initiative des Régions en accord avec des institutions bancaires, pourrait être un prolongement des fonds de solidarité d'origine associative.
- Plus largement, les plus pauvres lancent la piste d'une véritable socialisation des risques en matière de logement, par l'instauration de mécanismes d'assurance-logement destinés à soutenir des locataires en difficulté, notamment en cas de perte d'emploi.

Toute initiative susceptible de soulager la charge locative mérite d'être examinée.

Les associations donnant la parole aux gens les plus pauvres font toutefois remarquer que certaines propositions, comme la création d'un 'fonds de garantie', risquent à terme de détourner l'attention de la question principale et de ne constituer que des emplâtres sur des plaies qui ne devraient pas exister. Les propositions qui ne font qu'apporter une réponse fragmentaire à un problème, quelle que soit la noblesse de leurs intentions originales, se révèlent trop souvent des pseudo-solutions ou s'installent définitivement dans la marge. On se retrouve alors bien loin de la question initiale: quel est le revenu nécessaire pour que chacun puisse disposer d'un logement sans être encore davantage pénalisé en raison de la pauvreté dans laquelle il vit (en devant recourir à des mesures ou à des procédures spéciales marginalisantes etc.).

- Les outils de la fiscalité -

Plusieurs participants aux groupes de travail soulignent le fait que l'on ne peut dissocier la réglementation du régime général des baux à loyer d'autres instruments d'action publique susceptibles d'avoir un réel effet régulateur du marché immobilier.

Ils rejoignent des propositions développées par d'autres acteurs et qui devraient être débattues :

- péréquation généralisée des revenus cadastraux et compensations entre communes par la modification des clefs de répartition au sein du Fonds des communes ou des centimes additionnels,
- déclaration à l'impôt des personnes physiques des revenus locatifs privés réels,
- fiscalité incitative ou dissuasive selon que le bailleur respecte ou non tel montant objectif de loyer fixé ou tel niveau d'amortissement de son capital,
- taxe sur les immeubles inoccupés et les bureaux et affectation de son produit aux politiques sociales de logement destinées aux plus pauvres,
- déductibilité par le locataire de tout ou partie de ses loyers (au même titre que les déductions consenties au propriétaire occupant).
- une table de logement. Certains CPAS ou communes ont développé un outil informatisé permettant d'observer les évolutions dans le secteur du logement et d'octroyer une aide concrète à la recherche d'un logement. Ces services intégrés permettent également d'octroyer une aide juridique aux locataires dans leur relation avec les propriétaires.

L'expulsion

Une immense souffrance

Des juges de paix bruxellois ont constaté que la toute grande majorité des résolutions judiciaires de contrats de bail sont motivées par le non paiement des loyers par le locataire,

et que cet élément est méconnu par les politiques du logement. Ce que deviennent les personnes après signification du jugement et éventuelle expulsion, les juges de paix n'en n'ont pas connaissance.

Beaucoup de juges ignorent aussi les raisons pour lesquelles beaucoup de locataires ne se présentent pas au tribunal de paix au moment où leur litige d'arriérés de loyer est examiné. Ils font pourtant valoir qu'un grand nombre de ces litiges peuvent se régler au tribunal de paix d'une manière satisfaisante tant pour le bailleur que le locataire.

(Témoignages lors des journées d'étude organisées dans le cadre du Rapport général sur la Pauvreté, dans les groupes de travail "Logement").

Les associations qui donnent la parole aux plus pauvres répondent que, étant donné que beaucoup de pauvres se trouvent a priori dans une position de faiblesse au point de vue économique et culturel, ils perçoivent le tribunal comme un univers inconnu et menaçant plutôt que comme une instance susceptible de les aider à faire valoir leurs droits (voir aussi en annexe le chapitre consacré à l'accès à la justice).

L'expulsion, c'est avant tout une violation des droits de l'homme, de la dignité humaine et du droit à se loger. La réaction de la société et le regard qu'elle porte provoquent une humiliation publique. L'expulsion crée une profonde souffrance humaine et familiale et est vécue comme un traumatisme. C'est un drame qui se vit avant (angoisse de l'endettement, peur des poursuites judiciaires, énervement, troubles familiaux, dépressions), pendant (jugement de déguerpissement, saisie des biens, bris et perte des meubles) et après l'expulsion (placement des enfants, éclatement de la famille, perte du travail, désordres administratifs, troubles psychologiques).

"Dans notre région, Charleroi, que devient une famille expulsée ? Très souvent, elle est obligée de se séparer. Monsieur sera accueilli dans un centre pour hommes, Madame et les jeunes enfants dans un foyer maternel, les grands enfants dans un home."

"La famille V., avec trois enfants, a été expulsée de chez elle. Les meubles ont été jetés en pleine rue sans le moindre respect, certains objets étant même lancés par la fenêtre. De son côté, la commune avait mis les grands moyens. Un camion broyeur se tenait prêt à intervenir et beaucoup d'objets ont été réduits en miettes sous le regard impuissant de leurs propriétaires. Tout cela s'est passé avec l'aide des employés communaux sans que l'acte d'expulsion n'autorise à le faire. Quelques exemples frappants: des meubles entiers (avec tout ce qu'ils contenaient de vaisselle, d'archives familiales etc.), un frigo, une machine à laver, des matelas... ont été détruits sur place. (...)"

Être expulsé, c'est se sentir considéré pour moins que rien : *"pour les meubles des personnes expulsées, le bourgmestre reçoit l'obligation de les mettre à l'abri afin de maintenir l'ordre sur la voie publique mais pour les hommes..."*

Remonter la pente est un énorme défi : réunir à nouveau la famille, retrouver un autre logement, récupérer ses meubles, régulariser sa situation administrative, retrouver un travail, recouvrer confiance en soi et dignité, cela prend des mois, des années.

Les familles qui connaissent l'expulsion souhaitent d'être respectées dans leur dignité quoiqu'il arrive, une écoute réelle, un soutien concret, une prise en compte des raisons de l'endettement, surtout lorsque cette raison trouve son origine dans les déficiences

administratives (retard dans la gestion des dossiers administratifs ou dans le paiement des allocations sociales). Elles souhaitent un accompagnement social préventif respectueux de leur vie privée. Pour elles, un accompagnement social se mesure à l'autonomie qu'il fait gagner.

L'expulsion des gens du voyage (voir partie 3.1.) qui séjournent sur des lieux non réglementés doit aussi se faire dans le respect de la dignité humaine.

L'Interrégionale Wallonne des Habitants de cité et le Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie, interpellés en 1990 par le nombre de familles expulsées ou se retrouvant sans logement qui s'adressaient à eux, ont développé une formule "**d'hébergement de réinsertion**"; il s'agit de proposer à une famille un hébergement temporaire, de 6 à 9 mois qui doit être passerelle vers la réinsertion; le contrat d'hébergement est conditionné à un contrat d'accompagnement sur les dimensions de la vie à réorganiser : endettement, isolement social, recherche d'un logement, d'un travail, ...

Les stratégies positives déployées par les familles sont appuyées dans le cadre de ce contrat. Les promoteurs du projet soulignent cependant trois obstacles à la réinsertion : il faut parfois plus de temps que neuf mois, il faut pouvoir avoir l'espoir que l'étranglement de l'endettement se termine - la menace de saisies sur salaire est dissuasive pour qui souhaite retrouver une activité rémunérée -, un accompagnement social respectueux des personnes est un investissement financier que les pouvoirs publics ne sont pas enclins à faire.

Propositions

Il est capital d'investir les moyens nécessaires afin d'éviter qu'une famille ne se retrouve à la rue. Pour cela, il faut une réelle volonté politique.

D'abord une volonté de connaître : "Pourquoi n'établit-on pas des statistiques sérieuses des expulsions et de où vont les gens ? En interrogeant les huissiers, on peut présumer qu'il y a 200 expulsions par an pour la seule région de Charleroi. On sait qu'il y a un problème et on ne prend pas de dispositions. Pour qu'on sache l'ampleur du drame social que cela représente, il suffirait d'obliger les huissiers à remplir un formulaire adapté lorsqu'ils procèdent à une expulsion, mentionnant là où sont accueillis les familles, et à communiquer ce formulaire aux Pouvoirs Publics."

Mais, avertissent les associations qui donnent la parole aux plus pauvres, que signifie une donnée statistique lorsque, dans la logique de la pauvreté, certaines personnes 's'enfuient' ou 'disparaissent' à un certain moment? A-t-elle encore la moindre valeur quand on sait que, en raison des circonstances dans lesquelles ils vivent, les pauvres échappent souvent aux statistiques? Quelles connaissances qualitatives peuvent s'avérer utiles?

Pour toutes les associations qui donnent la parole aux plus pauvres, le principe absolu est très clair:

- Comme la dignité humaine ne permet pas de faire vivre des gens dans la rue, on ne peut jamais procéder à une expulsion si aucune possibilité de relogement décente n'est prévue.

Il ne faut pas voir dans ce principe une atteinte au droit à la propriété. En effet, il n'empêche pas l'expulsion en tant que telle mais seulement si aucune possibilité de relogement n'est prévue.

- S'il faut malgré tout procéder à une expulsion, le premier acte de l'huissier doit être d'informer les intéressés de leurs droits et de leur lire la liste des biens qui ne peuvent pas être saisis. Cette pratique devrait faire partie du code déontologique des huissiers aussi longtemps qu'elle n'est pas imposée par la législation (voir également à ce sujet le chapitre en annexe consacré à l'endettement et aux saisies).
- En amont du processus d'expulsion, un travail préventif, un accompagnement social, un contrôle des motifs de renonciation constituent autant de mesures possibles. De même, les droits de la défense des locataires doivent être réellement garantis.
- En aval, une coordination des énergies (justice, CPAS, associations, ...) est indispensable pour trouver une solution décente de relogement. C'est ce que traduit l'expression "pas d'expulsion sans proposition sérieuse de relogement" martelée sans cesse par les associations rassemblant les familles les plus pauvres. Les pouvoirs publics ont une grande responsabilité en matière de relogement des personnes expulsées.
- La responsabilité des pouvoirs publics ne s'arrête pas à la gestion des conséquences de l'expulsion, par le développement de solutions transitoires : maison d'accueil, centre d'hébergement. Elle concerne aussi, et surtout, la création de solutions définitives : priorité absolue d'attribution dans le logement social, création de formules de location accessibles aux plus faibles revenus, allocation-logement.

Des intervenants sociaux confirment cette dernière proposition en soulignant qu'*"il faut inciter les CPAS à octroyer des aides locatives aux personnes en difficulté cherchant un logement mieux adapté à leur situation.*

Par ce biais, on pourrait "économiser" sur une série d'interventions."

Il est paradoxal de constater que les Pouvoirs Publics qui se sont abstenus d'intervenir sur la fixation des loyers et d'investir dans une politique sociale de logement (allocation loyer entre autre), investissent, après expulsion, aux frais de la collectivité, en coûts d'hébergement, sans préparer l'avenir à ceux qui ont vécu cette souffrance.

Une fois encore, le problème se place dans le contexte plus large du coût de l'exclusion pour toute la société.

L'accès à la propriété

"Je me permets de dire au nom de ma famille que la pauvreté touche des familles entières simplement parce que nos institutions ne respectent pas le commandement tiré de la Bible, le prêt sans intérêt accordé aux pauvres pendant 50 ans".

Si le rapport au logement se définit souvent en termes locatifs, l'accès à la propriété demeure néanmoins une alternative essentielle à la location privée. Même si la plupart des familles vivant la pauvreté n'en parlent même pas.

L'accès à la propriété se révèle d'ailleurs à plusieurs égards plus intéressante que la location: elle garantit une stabilité et une sécurité dans le logement, elle permet d'élaborer des projets personnels et familiaux d'avenir sans l'angoisse de déménagements et d'expulsions. Elle permet de fonder son foyer et de s'y sentir bien.

Si le remboursement d'un prêt-logement, surtout consenti à des conditions privilégiées (Fonds du logement, etc.) ne coûte pas forcément plus cher qu'un loyer, il reste néanmoins une solution inaccessible aux familles les plus pauvres qui ne garantissent aucune solvabilité dans le temps. Les risques, par la suite, d'endettement, de saisie et de vente forcée sont réels. Par ailleurs, il s'avère en pratique (par exemple le Fonds flamand du logement pour les familles nombreuses) que malgré les taux d'intérêt très favorables auxquels les familles peuvent contracter un prêt hypothécaire, il faut quand même disposer d'un capital de départ, entre autre pour payer les frais de notaire, etc.

De même, être à la fois minimexé et propriétaire relève de l'épreuve impossible :

“Entretenir une maison avec seulement le minimex, ce n'est pas possible. Si ça continue, dans deux ans, ma maison tombe en ruine. Il y a le foncier, il y a l'assurance-incendie et ainsi de suite. Il faut tout couvrir. Si j'arrange ma maison, je ne sais pas acheter à manger. C'est pas possible.”

Des familles bénéficiaires du minimex et propriétaires se vivent coupables d'un “signe extérieur de richesse” alors qu'elles sont dans le besoin.

“On me pose beaucoup de questions du fait que c'est ma maison. Tu n'as pas le droit au CPAS parce que tu es propriétaire. On ne peut pas vivre avec ce que les autres disent.”

Paradoxalement, d'autres familles n'ont aucun intérêt à devenir propriétaire, car elles savent que leurs créanciers s'empresseront de faire saisir leur logement...

Les familles pauvres qui se sont regroupées au sein de “Lutte, Solidarité, Travail” souhaitent que des moyens d'accès à la propriété accessibles à tous soient recherchés et que les banques soient associées à ces réflexions. Dans l'ensemble des réglementations favorisant l'accès à la propriété, aucune incitation ne dispense l'acquéreur d'un logement de disposer au départ d'un capital de quelques centaines de milliers de francs ou d'une solvabilité minimum. Ces réglementations ne touchent dès lors guère les plus pauvres.

Plusieurs associations qui donnent la parole aux familles pauvres ainsi que des participants aux groupes de dialogue optent pour des formules d'accès à la copropriété où les plus pauvres, et d'autres, seraient partenaires d'un projet commun. Ils lancent encore la piste de la propriété en coopérative.

• La qualité du logement

Poussées par l'urgence, la crainte du placement des enfants ou la nécessité de conserver un domicile pour rester administrativement en ordre, les familles les plus pauvres sont souvent contraintes d'accepter n'importe quoi : une caravane, un taudis, un logement insalubre, sans contrat écrit, chez un bailleur réputé usurier.

Seul le montant du loyer guide le choix au détriment de la qualité du logement.

Pourtant, vivre dans un logement salubre, fonctionnellement adapté à la taille et aux besoins de la famille, équipé de l'infrastructure domestique minimale (eau courante, électricité, chauffage, sanitaires, aération, etc) et pourvu des pièces indispensables (cuisine, chambres, pièce d'eau, wc) revient comme un leit-motiv dans les revendications des familles les plus pauvres. Quoi de plus légitime !

Trois éléments doivent nécessairement aller de pair pour parvenir à une 'définition' d'un logement décent:

1/ 'Le droit au logement est le droit de pouvoir disposer avec certitude d'un logement de bonne qualité à un prix équitable et dans un environnement agréable'. (L. Goossens, "Wonen Verwoord", Fondation Roi Baudouin, 1992).

2/ Il convient de préciser qu'un logement décent est celui dans lequel la famille peut vivre dans des conditions favorisant l'épanouissement de tous ses membres.

3/ Ce droit au logement doit être complété par d'autres droits et services, notamment pour ce qui est de la sécurité, de la santé, du confort, des équipements, de la taille et de la situation (environnement).

(Source: *Habitat et environnement*, Mouvement ATD Quart-Monde, 1993).

Un logement adapté à la famille

Le logement, c'est le point d'ancrage vital de la famille. Il en conditionne bien souvent l'unité. D'innombrables familles sont éclatées par des mesures de placement en raison principalement d'un logement inadapté aux exigences de la présence d'enfants.

Ces familles - surtout les familles nombreuses - soulignent l'insuffisance du nombre de logements, publics comme privés, adaptés aux familles, surtout nombreuses. Quand des familles n'ont plus de logement, elles constatent qu'il n'existe que peu de structures d'hébergement temporaire adaptées aux familles.

Le "foyer", c'est autant la famille que l'on fonde que le logement qui l'abrite.

Le logement, c'est le lieu d'éducation des enfants. Le surpeuplement, la promiscuité, l'insalubrité, l'humidité, la mauvaise isolation, sont autant d'obstacles à l'éducation des enfants : comment faire ses devoirs lorsqu'il n'y a qu'une pièce commune et cinq enfants qui y jouent ?, comment suivre à l'école quand on est ballotté de déménagements en déménagements ?, comment apprendre l'hygiène quand l'électricité est coupée?

Chaque famille devrait pouvoir disposer d'un logement où elle peut vivre sans entraves (cf. Constitution), qui répond aux souhaits et aux besoins de la famille, qui est de qualité convenable tant en ce qui concerne le logement lui-même que l'environnement et qui peut être loué ou acheté pour un loyer ou un prix abordable.

(Source: Administration du Logement de la Communauté flamande)

- Les équipements de première nécessité -

"La bougie électrique : est-ce un droit spécial pour les pauvres ?"

Les familles les plus pauvres dénoncent avec force la contradiction entre ce que permet le

minimélec - le droit à une fourniture minimale d'électricité - (une ampoule et un appareil électroménager à la fois) et les biens déclarés insaisissables par la loi en raison de leur caractère vital (une ampoule par chambre, un frigo, une cuisinière notamment).

Les coupures représentent souvent des indicateurs d'endettement et d'expulsion probable.

- Un travail de prévention est indispensable. Le rôle du CPAS est central. De même, les plus pauvres en appellent à la "responsabilité sociale" des sociétés distributrices souvent peu enclines à mener un tel travail, à accepter un échelonnement des arriérés ou une réduction des intérêts de retard.
- De manière structurelle, une réflexion sur la tarification de l'énergie pourrait aboutir à des réformes ; celle-ci est en effet dégressive, en sorte qu'elle défavorise nettement les petits consommateurs.

Un témoignage positif

Le 3 octobre 1994, le Conseil de Bruxelles Capitale a adopté une série d'ordonnances garantissant la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité au consommateur. Cette réglementation a vu le jour et a été affinée grâce à une concertation régulière avec des personnes pauvres ou vivant dans la précarité. L'élaboration de ces ordonnances, qui établissent un équilibre entre les intérêts de toutes les parties concernées, est un cas unique en Europe. Cette démarche démontre clairement qu'il est bel et bien possible d'associer les plus pauvres à une réflexion sur des dispositions légales valables pour tous les citoyens.

Le logement et la santé

Un logement insalubre constitue une source de danger pour la santé et une cause importante d'expulsion (soit après déclaration d'insalubrité, soit parce que le bailleur met fin au bail pour effectuer des travaux). En outre, c'est souvent une raison invoquée pour placer les enfants.

"C'est toujours le locataire qui paie deux fois : d'abord en vivant et subissant l'insalubrité, puis en vivant et subissant la honte de l'expulsion et son cortège de conséquences".

L'article 2 de la loi de 1991 sur les baux à loyer impose au bailleur de fournir au locataire un bien répondant "aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité". Cependant le législateur ne précise pas en quoi consistent les critères minimaux de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, ni comment pourra être sanctionnée l'inexécution de cette obligation.

Les commentaires officiels de la loi précisent que "cette exigence ne signifie pas que l'immeuble loué doit répondre à toutes les normes techniques". La location de taudis insalubres reste donc en fait possible, même si la loi dit apparemment le contraire.

"Face à l'insalubrité des logements, certains propriétaires refusent d'assurer les réparations nécessaires. Dès lors, soit la famille locataire se tait et accepte l'insalubrité, soit elle se bat, fait appel au service d'hygiène, avec le risque de se faire mettre à la porte et de devoir trouver un nouveau logement (caution, frais de déménagement ...).

Nous en concluons que beaucoup de locataires à faibles revenus sont souvent impuissants face à l'insalubrité. Conséquences sur la vie quotidienne : la santé des enfants en prend un coup dans un logement humide ; leur évolution est défavorisée quand ils n'ont pas de salle de jeux, de bibliothèques ; un logement humide, insalubre peut amener le placement des enfants."

(Enquête réalisée en avril 1993 auprès de familles à Verviers par le mouvement ATD Quart Monde).

Garantie des conditions de base en matière de logement

Commençons par une déclaration de principe

Les associations qui donnent la parole aux plus pauvres récusent l'idée de normes minimales, de salaires minimaux, de conditions minimales, etc. Il faut cesser de penser en termes de minimum quand on parle des citoyens pauvres (voir aussi le chapitre sur la culture). Alors que le minimum entraîne une segmentation et se réfère à une catégorie marginale, les conditions de base sont celles qui doivent être nécessairement remplies et elles valent de la même manière pour tous les citoyens.

Tout le monde s'accorde pour dire qu'habiter un taudis est contraire à la dignité humaine. Mais les pouvoirs publics s'abstiennent de prendre des mesures réellement susceptibles d'éviter de telles situations.

- Pour éviter que des taudis puissent encore à l'avenir être loués, il faut que les Régions définissent ce que des intervenants sociaux de CPAS ont appelé des "conditions de logement minimum garanties", ce que des associations appellent un "contrôle technique des logements mis en location, avec des normes de salubrité précises et obligatoires."
- Même si l'interprétation des notions de "salubrité", "tranquillité" et "habitabilité" varie selon les gens, le temps et l'espace, les familles les plus pauvres réclament que soient assurées des "conditions de logement minimum garanties" leur permettant de vivre sereinement, en famille, avec l'eau courante, l'électricité et un chauffage, dans des conditions d'hygiène décentes à l'abri des maladies provoquées notamment par l'humidité.
- L'existence de critères de salubrité pourrait contribuer à la fixation d'un loyer objectif, de manière différenciée selon le type d'habitation et son environnement. Des procédures de contrôle doivent enfin assurer le respect de ces normes minimales.
- Ces critères pourraient également réglementer certains marchés de logements particulièrement sujets aux abus, tels ceux des garnis et des chambres meublées. Des communes, des agglomérations et la Région bruxelloise ont d'ores et déjà instauré l'obligation pour les propriétaires de ces types de logements d'obtenir au préalable un permis de louer. L'octroi de ce permis par l'administration est subordonné au respect de certaines normes de salubrité prédéfinies.
- Les risques de détournements (bail verbal "clandestin") et d'effets pervers (hausse du loyer) sont possibles. Les procédures d'octroi du permis, de

contrôle du respect des normes de salubrité et de sanction des illégalités doivent être claires et efficaces pour les éviter. Pour que les logements rénovés restent accessibles aux plus pauvres, l'octroi d'une allocation logement pourrait couvrir la différence de valeur locative du bien après rénovation.

- Un tel permis doit se conjuguer avec une politique active de rénovation afin d'aider les propriétaires à remplir leurs obligations d'assainissement de leur logement, d'assister en particulier les propriétaires disposant de très faibles revenus ou trop âgés pour entreprendre ces travaux.

Une politique active de rénovation

- Une politique active d'assainissement des logements existants est absolument indispensable. Les budgets prévus à ce propos doivent être augmentés. Les procédures d'octroi des primes à la rénovation doivent être, selon les administrations régionales elles-mêmes, simplifiées et accélérées.

Des travailleurs sociaux, constatant que le paiement des travaux arrive parfois quelques années après leur réalisation et que l'avance de ce paiement est impossible pour un frange importante de la population, proposent un système de paiement direct des fournisseurs par la Région suite à une étude et un accord préalable.

De plus, les plus pauvres insistent pour que ces aides bénéficient réellement à ceux qui en ont le plus besoin. Ils insistent également pour ne pas être systématiquement chassés des logements, puis des rues et des quartiers rénovés, qui ont acquis un meilleur standing.

- Le bail à la rénovation est une initiative intéressante à condition d'être très précisément réglementée. La loi devrait ainsi exiger un contrat écrit mentionnant nécessairement toutes les indications nécessaires. Des juges de paix, régulièrement confrontés à des contrats de bail à la rénovation mal formulés et imprécis, appuient ce constat.

“On avait loué un trois pièces qui était en très mauvais état. Le propriétaire nous laissait deux mois gratuits pour que nous le remettions en état, lui nous fournissait le matériel. Nous lui avons fait confiance et rien n'a été mis par écrit. Il n'a pas respecté ses engagements, mais comme rien n'était écrit, il nous a assigné et le Juge a ordonné notre expulsion. Il a pu garder l'appartement qu'on avait entièrement retapé. Nous, on a retrouvé en dernière minute autre chose mais c'était un taudis où il fallait tout refaire encore une fois. Mais que voulez-vous, c'était ça ou la rue. On aurait voulu faire signer un papier au nouveau propriétaire mais on n'osait pas. Pendant tout ce temps là, l'assistante du Juge nous avait dit qu'on pouvait garder Sébastien si c'était impeccable chez nous. Comme on déménageait très souvent et qu'on ne savait pas où on allait être relogés, je craignais toujours un placement. Il y a des moments où j'étais tellement angoissée que je recommençais à boire.”

Par ailleurs, il faut permettre aux locataires les plus pauvres qui le souhaitent de participer étroitement à la rénovation de leur logement. Des partenariats entre les CPAS, le FOREm et l'ORBEm, les E.A.P., les A.L.E., les ateliers d'apprentissage, les projets de rénovation et les associations de réinsertion-professionnelle doivent être encouragés pour permettre aux minimexés ou aux chômeurs d'acquérir une formation professionnelle en rénovant des logements, notamment le leur.

“Mettre la main à la pâte dans son logement, une excellente façon de se l'approprier, de le faire “sien”. Un boulot qui a “du sens” et, pourquoi pas, un tremplin vers la réinsertion professionnelle.”

- Les plus pauvres rappellent toutefois que ces initiatives visant à associer les locataires eux-mêmes dans la rénovation de leur logement, doivent être organisées de manière précise et doivent se dérouler dans une structure claire, garantissant aussi une véritable formation professionnelle. Cette précision et cette clarté permettront d'abord d'éviter certains abus actuels. Elles permettront également aux plus pauvres de trouver leur place dans un segment du marché de l'emploi qui est en plein développement. Ils insistent pour que même les plus faibles et les plus lents puissent bénéficier de la démarche.

- Enfin, les familles les plus pauvres s'interrogent sur certaines contradictions flagrantes entre politiques du logement et politiques sociales. Ils interpellent clairement les pouvoirs compétents pour qu'ils assurent une meilleure cohérence de ces politiques.

“J'étais au chômage. Le toit de mon logement s'était effondré ensuite d'une tornade. Il était tout à refaire. Faire appel à des professionnels coûtait beaucoup trop cher. Le CPAS ne voulait pas m'octroyer une aide car j'étais propriétaire.

Entreprendre la remise en état du toit était urgent, certains intervenants sociaux laissant planer la menace du placement de mes enfants pour conditions de vie indignes. J'ai alors voulu rénover mon logement avec des amis. Nous avons commencé les travaux. L'O.N.Em. a appris que je travaillais ainsi, et j'ai failli être sanctionné. Il a fallu l'intervention active d'amis pour éviter le pire : exclusion du chômage - la décision est toujours en suspens - et... condamnation à vivre dans mon logement sans toit !”

3.2.3 LES MOYENS DU RESPECT MUTUEL

L'histoire des familles très pauvres enseigne qu'avant tout, c'est la méconnaissance de celles-ci par les bailleurs qui provoque chez ces derniers des réactions de méfiance, de peur, voire de mépris et de rejet. Les familles les plus pauvres vivent sans cesse de telles situations, doivent sans cesse redresser la tête et continuer de lutter pour la reconnaissance de leurs droits.

Avant même d'améliorer les aspects strictement juridiques de l'accès au logement, il est indispensable de promouvoir la connaissance, la compréhension et le respect mutuel entre les familles les plus pauvres et ceux qu'elles rencontrent quotidiennement : les propriétaires, les voisins, les habitants du quartier. Un réel changement des mentalités doit être poursuivi pour que les plus exclus d'aujourd'hui soient reconnus et acceptés demain comme citoyens à part entière.

La réalisation de cet objectif s'inscrit bien sûr dans le long terme. Des pas peuvent néanmoins être posés dès maintenant dans trois directions :

- la loi doit être un outil de clarté et de sécurité
- des initiatives pour socialiser le marché du logement peuvent être développées

- l'environnement, les quartiers, peuvent être investis pour y permettre la cohabitation et le respect.

• La loi, outil de clarté et de sécurité

Les familles les plus pauvres savent combien la loi tourne souvent à l'avantage du propriétaire. Les arrangements boiteux, les accords verbaux, les contrats flous renforcent un rapport de force inégal au profit du propriétaire.

La relation entre le locataire et le bailleur doit dès lors être sécurisée. Les contacts individuels qui se nouent entre eux sont déterminants pour l'avenir du contrat, particulièrement peut-être en milieu rural où la relation locative reste plus personnalisée que dans les grandes villes. Un climat de confiance est indispensable.

Rassurer le bailleur sur la solvabilité ou la moralité du candidat locataire est bien souvent nécessaire. Certaines pratiques actuelles sont à cet égard aux antipodes de cette confiance réciproque: exiger la dernière fiche de salaire ou un certificat de bonne vie et mœurs, s'enquérir discrètement auprès de l'ancien bailleur, téléphoner au CPAS pour voir si le candidat locataire est connu.

“Quand on va pour louer sa maison on nous dit aussi de donner la fiche de salaire. Et mon mari, il travaille pour l'article 60. Ils m'ont dit : Ah non ! Ce n'est pas un salaire, cela ne compte pas comme un boulot normal.”

Les plus pauvres estiment que la loi pourrait contribuer à clarifier la relation locative et sécuriser chaque partie.

- Rendre le contrat écrit obligatoire, y exiger certaines mentions précises, favoriser l'enregistrement des baux par la gratuité et une bonne information sur son intérêt, constituent autant d'interventions législatives souhaitables.

De même, en matière de charges locatives, les familles très pauvres sont victimes d'abus de la part de certains propriétaires : provisions et facturations excessives, compteurs non-individualisés, impossibilité de contrôler. Ces familles se taisent parce qu'il n'y a pas d'autre solution. Elles vivent alors la peur : de l'endettement, des coupures, de la colère du propriétaire.

- Exiger des compteurs individualisés et des décomptes écrits et détaillés réguliers est également souhaitable.
- En outre, un système de publicité (affichage, centralisation à la commune) des conditions auxquelles un logement est loué (loyer demandé, durée souhaitée, caractéristiques du bien) permettrait de clarifier les choses et d'éviter beaucoup de va-et-vient inutiles.

Trop de familles parmi les plus pauvres se sont accrochées à des promesses vagues formulées par un bailleur pour finalement devoir déchanter.

Enfin, souvent premier obstacle rencontré par les familles les plus pauvres dans la recherche d'un logement, la garantie locative constitue une pierre d'achoppement classique entre locataire et bailleur. L'obligation, imposée par une grande majorité des bailleurs auxquels les familles les plus pauvres ont à faire, de verser la garantie locative en espèce entre leurs

mains représente en quelque sorte une “prime de risque” payée par les locataires “à solvabilité limitée”, destinée à rassurer le bailleur sur la capacité financière de ces locataires à faire face à toutes leurs obligations contractuelles, et parfois versée “à fonds perdu” c’est-à-dire sans aucune chance de la retrouver.

- La seule forme acceptable de garantie devrait être la garantie versée sur un compte bloqué ; en cas de refus du propriétaire, il perdrait son droit à la garantie et l’argent versé en espèces doit être considéré comme loyer.
- Établir des relations claires et équilibrées entre parties, c’est certainement, pour les plus pauvres, imposer la constitution d’une garantie par chacune des parties au contrat, dans des formes bien définies (telles celles de la loi du 20 février 1991) et moyennant la sanction efficace des pratiques illégales.
- Rassurer le bailleur, c’est par ailleurs l’informer au plus tôt de l’accord de principe d’octroi d’une garantie que le CPAS donnerait au candidat locataire dès sa recherche de logement. C’est aussi accélérer les procédures d’octroi et de libération des garanties par le CPAS. C’est encore assurer au locataire aidé par le CPAS, conformément au respect de sa vie privée, la discrétion de la provenance de cette aide, notamment via l’intervention d’une institution financière.
- Pour mettre en œuvre ces derniers moyens, les plus pauvres demandent aux CPAS d’évaluer leurs différentes pratiques (conventions avec des banques, etc. ;) et d’en systématiser les plus opportunes en regard des objectifs poursuivis.

• Vers une politique sociale du logement privé

“Pourquoi ne pas aider certains petits propriétaires à rénover leur bien pour ensuite lui donner un but social ? Cela coûte moins cher que de créer des logements sociaux.”

Une autre manière de sécuriser la relation locataire-bailleur, est d’y faire intervenir un tiers agissant en médiateur entre les bailleurs et les locataires.

L’intervention de ce tiers garantit au bailleur la gestion de l’ensemble du contrat de bail, particulièrement le paiement régulier des loyers, l’entretien des lieux et la résolution des différends avec les locataires. Parallèlement, elle assure au locataire une prise en compte de ses difficultés financières (loyer généralement inférieur aux prix du marché, éventuelle gestion budgétaire), et sociales (aide à la recherche d’un logement, éventuel accompagnement social).

Un premier intérêt de cette formule est d’équilibrer le rapport de force locatif lequel se présente en pratique bien souvent en défaveur du locataire démuné.

Un second intérêt réside dans la dynamique de partenariat qu’elle nécessite. Les plus pauvres connaissent l’importance de rassembler les forces et les moyens pour avancer. Ils soulignent dès lors la grande richesse de ces formules de partenariat et de collaborations entre acteurs publics et privés locaux tout en soulevant les risques éventuels (soumission à la bonne volonté politique des partenaires publics engagés, clientélisme, etc.).

Les plus pauvres insistent cependant pour que jamais des impératifs de gestion ou des contraintes financières n’en viennent un jour à écarter de ces initiatives les groupes les plus

à risque et les plus faibles. Ils souhaitent qu'il y ait une cohérence entre le moyen mis en œuvre et l'objectif poursuivi sous peine dans créer un échec supplémentaire dont les plus faibles seront les premières victimes.

Ainsi, le recours à l'expulsion doit être évité à tout prix. De même, un accompagnement des familles logées est parfois indispensable, dans le respect toutefois de l'autonomie et de l'histoire de celles-ci, et moyennant la prise en compte du facteur "temps" dans toute dynamique de travail social intégrant les plus pauvres.

Les agences immobilières sociales (A.I.S.), les "baux solidaires"- pratiqués dans la commune de Saint-Gilles, l'agrégation par les sociétés de logement social de baux privés, la sous-location par une commune, un CPAS ou une association privée de logements préalablement loués par eux, s'inscrivent dans cette optique et tracent des perspectives pour "socialiser le marché locatif" et rendre accessible le marché locatif privé aux familles aux plus bas revenus.

Les A.I.S. présentent un intérêt particulier en ce qu'elles instaurent un mécanisme de solidarité entre les différents propriétaires qui leur confient leur bien. L'A.I.S. retient en effet une part de loyer et en verse le solde au bailleur. Cette part constitue une sorte de cotisation à un fonds de garantie commun destiné à pallier l'insolvabilité éventuelle de locataires.

- Ces initiatives recueillent un très grand intérêt de la part de l'ensemble des acteurs de terrain (CPAS, services sociaux, ...). Elles doivent être crédibilisées aux yeux du grand public afin d'accroître le nombre de logements gérés de cette manière.

Agences Immobilières sociales

En Flandres, près d'une trentaine de "Sociaal Verhuurkantoren" sont actifs avec l'objectif explicite d'une gestion sociale du marché locatif privé. La location des logements, ciblée sur les ménages aux revenus les plus bas, est liée à un accompagnement minimal permettant aux familles de bien s'approprier et gérer son logement et de connaître ses droits. Le Ministère du logement en Flandres a signé fin 1993 avec 9 "Sociaal Verhuurkantoren" une convention courant jusque mai 1997 leur accordant des moyens financiers et en personnel pour développer leur travail et accréditer le modèle de gestion sociale. La question de la reconnaissance permanente devra être posée.

En Wallonie, la principale revendication de différents acteurs et CPAS de milieu rural porte sur la demande de ne pas limiter la reconnaissance et l'agrégation des agences immobilières sociales aux seules grandes agglomérations de plus de 50.000 habitants; "des arrondissements couvrant des réalités urbaines et rurales devraient être reconnus comme partenaires pour la constitution d'une agence immobilière sociale, dotée de moyens pour agir à la baisse sur le prix des loyers". Le budget logement 1993 de la région wallonne n'affectait que 5 millions aux A.I.S..

Ces formules ne sont toutefois viables que si les pouvoirs publics concernés acceptent d'y investir les moyens financiers nécessaires, surtout en cas de généralisation de ces formules à l'ensemble du territoire ou à un plus grand nombre de logements.

En région Bruxelloise, le niveau des loyers est tel qu'il semble impossible que des A.I.S. puissent fonctionner sans une intervention des pouvoirs publics dans les loyers, intervention qui pourrait être possible en affectant des moyens de la taxe sur les bureaux.

- Parallèlement aux agences immobilières sociales, plusieurs voix proposent que les villes et communes mettent à la disposition ou achètent des immeubles abandonnés en vue de mener des actions pilotes pour les réhabiliter avec des coopératives de locataires ou autres associations. Pour que ces projets puissent démarrer, les pouvoirs publics ou d'autres acteurs devraient dégager les fonds nécessaires. Dans ce cadre, de jeunes chômeurs ou minimexés (avec l'aide de pré-pensionnés) peuvent être associés à la rénovation par le compagnonnage en vue d'être intégrés dans un premier boulot qui a du sens.

• Le quartier : lieu de solidarité ou de rejet

L'environnement social et humain du logement joue un rôle capital dans la vie des familles. "Le quartier est le miroir de ses habitants". L'environnement, c'est d'abord le voisinage. Celui-ci est lieu de solidarité quand des familles proches s'entraident, ou lieu de rejet lorsqu'il est trop dur de s'identifier à la misère de ses voisins.

"C'est bien souvent la pauvreté elle-même qui divise et désolidarise. La survie entraîne la concurrence. De même, des Belges très pauvres ont d'énormes difficultés à s'identifier à la misère de ses voisins."

"Mes voisins, ils ne me parlent. Elle est à la CPAS, elle n'a qu'à aller demander si elle n'en sort pas. Je n'entends que ça."

L'environnement, c'est ensuite le quartier. L'espace public qu'il constitue représente pour de nombreuses familles le prolongement direct de l'espace privé (sans jardin ou courette intérieure, l'on sort les chaises sur le trottoir, l'on joue dans les parcs publics, l'on discute dans les couloirs; tandis qu'inversement nombre de personnes parmi les plus pauvres y souffrent de solitude et d'isolement).

L'étiquette du quartier suit les familles comme un boulet :

"J'ai habité au 55' à Namur, sorte de maison d'accueil où allaient ceux dont personne ne voulait plus, où descendaient régulièrement la police armes au poing. Il y a quelques années, la Libre Belgique titrait : "Namur connaît deux fléaux : l'immigration et le 55' ! Et bien, quand tu viens de là, tu peux toujours courir pour trouver un travail ou un logement : on te claque partout la porte au nez. La misère y était si grande qu'on la portait partout comme une maladie honteuse."

"Il faut sans cesse convaincre les autres, et presque se convaincre soi-même qu'on ne vaut pas moins que n'importe qui."

- Un effort important doit dès lors être mené pour rendre une image plus positive du quartier aux yeux de ses habitants d'abord, du reste de la population ensuite.

Ainsi, la qualité des constructions est déterminante pour la qualité de la vie de ses occupants. Mais les "Habitations à Bon Marché", comme leur nom l'indique, sont trop souvent bâties avec du matériel de seconde qualité et provoquent des nuisances diverses (mauvaises isolations et insonorisations).

- De même, les pouvoirs compétents doivent doter les quartiers plus populaires de l'infrastructure nécessaire (éclairage public, services publics,

transports en communs, écoles, etc.) et y préserver les aires de jeux indispensables (plaines, etc.).

- Enfin, une politique dynamique de soutien à la vie sociale et culturelle du quartier doit être menée : actions en milieu ouvert, maisons de jeunes, salles communautaires, comités de quartier, fêtes, etc.

A ce propos, les “centres intégrés de quartier” qui ont été mis sur pied dans le cadre de plusieurs projets VFIK en Flandre peuvent être considérés comme étant un pas dans la bonne direction. Il convient, après avoir effectué une première évaluation de leur fonctionnement, de les développer et éventuellement de les multiplier.

Cette “dynamique de quartier” doit à terme permettre de “développer la tolérance”, une cohabitation entre ses habitants, pauvres et moins pauvres. La hantise de tant de familles très pauvres de se retrouver prisonnières des “ghettos de la misère” souligne l’importance de cet enjeu.

- Des CPAS de milieu rural souhaitent à cet égard que “le rural fasse valoir ses droits”. Ils dénoncent le fait que les politiques de logement sont trop souvent centrées sur les villes, (logements inoccupés, A.I.S., régie de quartier, aide locative du Fonds du logement).

3.2.4 LES MOYENS DE LA CITOYENNETÉ

Le discours politique en appelle à la citoyenneté de tous, à un nouveau contrat avec le citoyen, à une société plus solidaire des plus pauvres. Les familles très pauvres savent combien le choix d’une solidarité réelle avec leurs misères et leurs luttes est difficile à poser. La question de l’accès au logement l’illustre clairement.

Être citoyen, c’est pour les plus pauvres pouvoir défendre efficacement ses droits, c’est pouvoir s’organiser collectivement.

S’adresser à des citoyens, c’est pour les pouvoirs publics rendre leurs politiques cohérentes et efficaces.

• Un accès à la justice efficace

Les législations relatives au logement sont complexes, nombreuses, successives dans le temps et mal connues.

Les situations illégales auxquelles se trouvent régulièrement confrontées les familles les plus pauvres se règlent souvent à un niveau “infrajuridique” : un “accord à l’amiable” intervient, en réalité à l’avantage exclusif du propriétaire, un document écrit est signé par le locataire, en réalité entièrement préjudiciable à ses intérêts.

Des services sociaux organisant des permanences-logement ont été confrontés à une série de situations réglées “hors la loi”.

Des expulsions de fait : le locataire rentre chez lui, et constate que ses meubles sont sur le

trottoir, que les serrures ont été changées et que le logement est déjà occupé par quelqu'un d'autre ; des renoms notifiés par le bailleur en dehors des cas prévus par la loi ; des révisions de loyers à la hausse "imposées" par le bailleur sous la menace de l'expulsion ; des situations de sous-location conclues en dehors du cadre légal, des locataires se découvrant sous-locataires lorsqu'ils reçoivent la citation en déguerpissement notifiée par le propriétaire ; des états des lieux falsifiés ou inventés de toute pièce et signés de force.

Des juges de paix bruxellois soulignent "l'absence ou la faiblesse de la défense juridique des locataires insolvables alors que dans bon nombre de cas le droit, et en particulier le droit des obligations - la force majeure par exemple - pourrait venir au secours des plus pauvres."

L'expérience des familles les plus pauvres en matière de logement permet de relever certaines violations importantes du respect des droits de la défense. C'est bien souvent le mode de fonctionnement même de la justice et de ses acteurs qui ne permet pas à ceux qui, étant les plus faibles, risquent le plus gros, de se défendre effectivement et de se sentir respectés.

Plusieurs études ont révélé que dans près de la moitié des contentieux locatifs il y avait un jugement par défaut. Plusieurs raisons sont avancées. Le bail conclu n'a pas de crédibilité aux yeux du locataire. Un bail, en effet, ne se négocie pas mais s'accepte. Il va d'une relation dans laquelle une des parties est faible, n'espère plus dans le droit, et l'autre forte.

Propositions

- Si l'on veut permettre une défense en justice, les plis judiciaires, adressés au domicile légal, devraient être doublés d'une convocation sous forme d'une lettre ordinaire compréhensible à la résidence réelle.
- La phase contentieuse doit être précédée d'une tentative obligatoire de conciliation devant le juge de paix ou une instance spécifique. Une vigilance particulière devrait être accordée à la présence effective du locataire, sous peine de transformer cette tentative de conciliation en simple formalité à laquelle personne ne croit.
- Des moyens, des temps et des lieux de dialogue entre parties concernées doivent être encouragés : les techniques de concertation, de conciliation, de médiation, ou d'arbitrage peuvent réussir là où le recours à la justice attisera le caractère conflictuel de la relation.
- Les plus pauvres insistent toutefois pour que les conditions d'une réelle participation à ces lieux de dialogue soient assurées : représentativité des plus pauvres, reconnaissance des associations qui les rassemblent comme réels interlocuteurs, moyens financiers et humains suffisants pour développer un travail d'éducation permanente.
- En outre, s'il est difficile d'interdire aux propriétaires non payés de recourir à l'exécution provisoire des jugements d'expulsion, il apparaît néanmoins essentiel d'accompagner cette mesure de modalités assurant au locataire et sa famille une réelle possibilité de se reloger : dernier délai de grâce, intervention du CPAS, priorité absolue vers le logement social ou d'autres formes de relogement.

- De nombreux acteurs sociaux et de la justice plaident pour que les CPAS aient un rôle central dans la prévention et la gestion des expulsions ; pour cela au plus tôt dans la procédure engagée pour un renouvellement du bail, les CPAS devraient être informés pour assister les familles, leur permettre une défense, rechercher le nouveau logement s'il y a lieu.
- Enfin, la reconnaissance du rôle des acteurs collectifs (syndicats de locataires, associations représentatives des plus pauvres) est indispensable dans la défense, notamment en justice, des intérêts de leurs membres. Des CPAS en appellent à un réel "droit à la parole collective des locataires en difficulté".
- En prévention des conflits, des expériences de formation de personnes "relais de quartier" démontrent l'impact que des personnes issues de milieux vivant la pauvreté, formées à expliquer le droit, peuvent avoir pour permettre à des personnes exclues de l'accès au droit une meilleure maîtrise sur leur vie.

• L'action collective des plus pauvres

Les plus pauvres savent que pour se faire entendre, il faut se rassembler, élaborer une parole commune, se former à la représentation d'un groupe et au dialogue avec autrui.

Ils savent également, pour l'avoir trop souvent vécu, que les politiques du logement, tant à l'échelon local que fédéral, pèchent généralement par ignorance du prix à payer par les familles pauvres pour se mettre ou se remettre en route.

Trop de mesures, de programmes et de plans d'action vont trop vite, supposent trop de prérequis. Sans tenir suffisamment compte du facteur "temps". Sans connaître le "prix à payer". La mobilisation autour la réalisation du Rapport sur la Grande pauvreté a souligné la nécessité d'associer à l'élaboration des lois les plus pauvres, organisés collectivement, et les institutions de première ligne associées comme témoins de leurs difficultés, parfois comme partenaires de leurs combats.

Dès lors, une dynamique systématique de concertation est nécessaire afin de permettre aux plus pauvres de faire entendre leur voix.

- A l'échelon communal comme régional ou fédéral, les plus pauvres doivent être présents aux différents lieux d'élaboration des politiques de logement (par une dynamique de consultation préalable), de mise en œuvre (par une dynamique de gestion paritaire), et d'évaluation de ces politiques. L'avènement d'une réelle démocratie, à tous les échelons de pouvoir, dont parle le discours politique ambiant, passe nécessairement par là.

Si une démocratie véritable exige effectivement une concertation à tous les niveaux entre les citoyens et les différentes instances compétentes, il est néanmoins irréaliste de penser que les citoyens les plus pauvres pourraient siéger dans tous les organes (consultatifs, de contrôle ou de décision) et s'y faire entendre sans avoir les moyens et la formation nécessaires pour y prendre effectivement la parole. Cela représenterait vraiment un emploi à temps plein. Le droit que les plus pauvres revendiquent "aussi" en matière de représentation est donc que tous les citoyens, quels qu'ils soient et où qu'ils interviennent, défendent également la cause des plus pauvres, en concertation avec ceux-ci ou avec leurs associations. La

garantie de la démocratie n'est pas seulement entre les mains des pauvres eux-mêmes mais de tous les citoyens.

(Point de vue du Mouvement ATD Quart Monde).

• Des politiques de logement cohérentes

La compétence du logement se divise en attributions fédérales, régionales, communautaires et communales. Il en résulte une disparité des politiques, un manque de cohérence, une perte d'efficacité. Les plus pauvres sont les premières victimes de cette situation.

Lorsqu'une famille est expulsée pour insalubrité, la police des logements insalubres est matière communale et régionale, l'intervention du CPAS est matière fédérale et communautaire, les A.D.I.L. sont matières régionales, la gestion des meubles laissés sur place est matière fédérale et communale, l'organisation du placement des enfants est matière communautaire, l'organisation des procédures judiciaires est matière fédérale, etc.

- Une coordination entre les différents acteurs publics concernés (communes, CPAS, huissiers, sociétés de logement social) est nécessaire, particulièrement pour mener un travail préventif lorsque des indices d'endettement et des risques d'expulsion se révèlent : non paiement successif de loyers, coupures de courant, saisies.

“La complexité de la législation et des organisations qu'elle génère conduit les services sociaux à assurer de plus en plus le travail de base des services publics. Par leur complexité et leur fonctionnement, les lois et règlements constituent par eux-mêmes des freins à une réinsertion et produisent de l'exclusion” constatent des travailleurs sociaux de CPAS.

Plus globalement l'histoire des familles les plus pauvres illustre à quel point la problématique du logement est cause et conséquence d'une exclusion plus globale qui les maintient en situation de pauvreté.

Des CPAS rejoignent cette analyse :

“la difficulté d'habiter ou de se loger fait partie d'autres situations de vie insatisfaisantes (santé, ruptures familiales, placement des enfants). Ces éléments interagissent les uns avec les autres. Lorsque l'un s'améliore, un autre peut également évoluer et vice versa (assécher l'humidité dans une ou plusieurs pièces d'une maison peut influencer positivement la santé de ses habitants, diminuer les absences scolaires et améliorer l'ambiance). L'exclusion du logement est à la fois cause et conséquence d'une exclusion plus globale : économique, sociale, culturelle. Être mal logé contribue à précariser la santé, favoriser l'échec scolaire, la délinquance...”

- Il faut dès lors décloisonner les politiques de lutte contre la pauvreté et réfléchir la question du logement en lien étroit avec celle de l'emploi, de la santé, de la famille, ... Les plus pauvres interpellent les pouvoirs publics sur la contradiction entre des politiques sociales qui dénie toute citoyenneté, tout droit d'être utile aux sans emploi et des politiques du logement qui ne peuvent valoriser les ressources humaines des habitants désireux de rénover leur logement.

• Connaître les exclus du logement pour fonder des politiques

Pour pouvoir mieux lutter contre la pauvreté, il faut mieux la connaître. Pour assurer le droit au logement, il faut connaître les exclus du logement.

Les désordres du marché immobilier créent des demandes sociales tout à fait nouvelles, que l'action traditionnelle des pouvoirs publics en matière de logement et d'aménagement du territoire n'avait pas prévu d'aborder :

- situation des personnes âgées qui ne peuvent ni payer plus, ni envisager de déménager ; problème crucial quand la pension de survie n'autorise aucune marge de manœuvre et quand le voisinage immédiat est à la fois le cadre de vie et la vie tout court ;
- situation des travailleurs qui ont un statut précaire ou des chômeurs en quête d'emploi, à qui l'on propose un déménagement pour raisons d'emploi;
- situation des familles qui se séparent, ou des familles monoparentales avec enfants, souvent contraintes de chercher un nouveau logement au moment même où le paiement de la pension alimentaire due fait souvent défaut ;
- situation des jeunes, parfois obligés à renoncer à fonder une famille, faute de pouvoir lui payer un toit ;
- situation des familles d'origine étrangère, ou des familles très nombreuses, que l'on éconduit poliment du logement social comme privé.

Plus globalement, c'est le problème du niveau et de la régulation des revenus du travail et de la sécurité sociale qui est l'occasion et le révélateur de la question du logement. De plus en plus souvent, s'ouvre "la trappe de la pauvreté", où se cumulent faiblesse des revenus et coûts prohibitifs du logement ; la location de chambres ou appartements meublés est fréquemment le lieu de pareille exclusion. En milieu rural ou péri-urbain, c'est l'occupation régulière de terrains de camping par des familles dépourvues de tout autre logement qui en est le signe le plus aigu.

Si ce n'est pas facile de connaître les exclus du logement, il faudrait affiner les recherches, consolider des soutiens de solidarité et suivre les personnes d'une façon plus individualisée.

Actuellement, différents moyens sont mis en place, comme les observatoires du logement. Mais la connaissance porte plus sur les bâtiments que sur les personnes qui y vivent. C'est ainsi qu'on ne sait rien, ou presque, globalement, quant aux hébergements de solidarité. Et bien sûr, on en sait encore moins des personnes qui vivent hors "bâtiment cadastré". Les autorités n'ont même pas d'outils pour cerner l'ampleur des expulsions.

* L'importance des situations de personnes à la recherche d'un logement décent doit être clairement mesurée : nombre de familles hébergées chez des proches, population des structures d'hébergement temporaires, sans-abri, personnes et familles vivant en logements de campings faute d'autre logement.

* Les plus pauvres proposent l'instauration d'une "inscription comme demandeur de logement" convenable, permettant de quantifier la demande, de mettre les pouvoirs publics devant leurs responsabilités et d'évaluer les politiques de logement ("*je suis inscrit depuis un mois, deux mois, un an, deux ans et suis toujours sans logement décent...*").

Cette procédure d'enregistrement des personnes et familles demandeuses d'un logement convenable doit en priorité permettre d'atteindre ceux que l'on n'atteint jamais, de connaître ceux que l'on ne connaît jamais... ou que l'on préfère ignorer.

Comment mettre en œuvre une centralisation des demandes de logements?

- On pourrait envisager la centralisation de toutes les demandes de logements, à partir des personnes les mieux placées pour rassembler ces informations. Ces personnes varient d'une communauté locale à l'autre. Cela peut être le CPAS. L'autorité centrale devrait alors seulement prévoir l'obligation de rassembler toutes les informations. Les agences Immobilières Sociales pourraient être un lieu possible de rassemblement des demandes de logement convenable.

Les associations partenaires de ce Rapport pensent qu'il faut "veiller à ce que le rassemblement des demandes de logements ait une efficacité immédiate, et aussi un avantage pour les gens qui se déclarent comme "demandeurs de logement convenable" afin de les inciter à se faire connaître. Par exemple, le fait d'être déclaré éviterait les saisies abusives des meubles (sinon, confusion des biens de la personne qui héberge et de celle qui est hébergée), la non prise en compte du statut de cohabitant, etc."

Ainsi le recensement permettrait à la fois une interpellation politique, le maintien des droits, et favoriserait le départ vers un mieux.

- A côté des outils de connaissance des exclus du logement, des études comparatives des coûts des politiques de lutte contre la pauvreté sont indispensables afin d'investir les moyens disponibles dans des outils porteurs.

Nous avons déjà signalé à plusieurs reprises qu'il est infiniment moins coûteux d'aider une famille à payer ses arriérés de loyer (par une allocation-logement ou une aide directe du CPAS) que de financer les multiples conséquences dramatiques de son expulsion. De nombreux acteurs sociaux soutiennent cette vision des plus pauvres.

- Une intervention appropriée en amont (aide permettant d'accéder à un logement décent) permettrait d'éviter de nombreux problèmes en cascades entraînés par l'occupation d'un logement insalubre.

- De même, de nombreux juristes s'accordent à dire qu'il est nécessaire d'évaluer l'impact macro-économique (en terme d'emploi, de consommation,...) du transfert d'une part importante du budget dans le paiement du loyer. Cette évaluation pourrait certainement mieux orienter les mesures à prendre pour tenter de contrôler les loyers.

- Les plus pauvres, au sein des associations qui les rassemblent, demandent d'être intimement associés à ce processus d'évaluation des "coûts de l'exclusion" et des politiques prises pour assurer le droit au logement.

3.3. L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL

INTRODUCTION

“Les logements sociaux sont des logements. Mais sont-ils sociaux ?”

L'expérience de nombreuses familles parmi les plus pauvres montre à quel point le secteur du logement social peut avoir une image négative. Les critiques adressées à son encontre sont en définitives à la hauteur de l'espoir qu'il suscite en elles.

Le logement social est présenté comme la manière par laquelle la société organise un droit au logement pour les catégories les plus démunies de locataires.

Pourtant, dans la pratique, ce droit n'est pas vécu comme tel par les plus pauvres.

“Quand on est minimexé ou chômeur isolé, vivant à la rue, dans un taudis ou une maison d'accueil, on nous dit de nous inscrire dans les logements sociaux. On nous reprocherait de ne pas le faire. Alors on fait la tournée des sociétés du coin. Mais on n'est pas dupe, on sait bien que cela ne servira à rien.”

Les critiques adressées à ce secteur sont connues : pour de nombreuses familles pauvres, il est plus difficile d'entrer dans le logement social que dans le privé. Or, si les sociétés de logement social, si les pouvoirs publics ne montrent pas l'exemple, comment pourraient-ils convaincre les propriétaires privés de contribuer également à l'avènement d'un véritable droit au logement pour tous ?

3.3.1. L'ACCÈS AU LOGEMENT EN QUESTION

Quelles priorités sociales pour quelles personnes?

Les plus pauvres rappellent une fois encore le fait que les familles aux plus bas revenus sont loin d'être les premières bénéficiaires du logement social.

Elles dénoncent l'hypocrisie des pouvoirs publics qui consiste à la fois à dire d'une part qu'il faut garantir l'accès des plus pauvres au logement social et d'autre part qu'il faut équilibrer les finances de ce secteur.

“Les avantages ne profitent pas à tous et ceux qui en sont exclus sont ceux qui sont déjà les plus démunis. A titre d'exemple, rappelons le calcul du loyer dans les habitations sociales.

Pour permettre l'accès aux personnes à revenus modestes, la loi stipule que le loyer est calculé en fonction des revenus. Cependant, en bon gestionnaire, la société propriétaire cherchera des locataires à revenus élevés qui lui procureront des loyers plus importants suivant ce que permet la loi. Si les acquis sociaux se voient ainsi sapés et combattus, à quoi sert-il de reconnaître le droit au logement comme droit inviolable de la personne humaine?”

Les plus pauvres réclament dès lors un meilleur ciblage des bénéficiaires de la réglementation du logement social : le respect des priorités d'accès, une réelle accessibilité financière pour les plus bas revenus et un accroissement diversifié de l'offre sociale de logements.

Quelle responsabilité des sociétés de logement social pour quelle citoyenneté?

Les cités de logement social sont le miroir de la crise, c'est là que s'expriment et se concentrent souvent les problèmes sociaux. Selon le Commissariat Royal à la Politique des Immigrés, *“l'exclusion sociale y va le plus souvent de pair avec l'exclusion de la citoyenneté et la perte du caractère démocratique des institutions publiques. Les conflits ne peuvent être formulés publiquement que par la violence collective (émeutes) ou individuelle (toxicomanie, délinquance)”*.

Les sociétés de logement social portent une véritable responsabilité sociale dans l'histoire de leurs habitants.

Cette responsabilité s'exerce à l'échelon individuel : accompagnement des familles en difficulté, évitement systématique de l'expulsion.

Elle s'exerce aussi à l'échelon collectif : développement d'une vie de quartier permettant à ses habitants de s'y sentir bien, chez soi, d'être intimement associés à son amélioration et son animation, d'avoir une image positive de leur quartier.

Quelle transparence des règles pour quel respect des familles ? Un droit ou une faveur?

Le secteur du logement social apparaît bien souvent comme un domaine où la loi n'est pas respectée (règles d'attribution, priorités d'accès, calcul des charges, mode de constitution des garanties locatives), comme un domaine où le droit est bien opaque.

“Être sans-abri, minimexé, famille nombreuse ou expulsé ne sert à rien, bien que ces situations soient prioritaires pour le logement social. Même cumuler toutes ces circonstances n'est pas forcément suffisant. Ce qu'il faut, c'est avoir un bon piston. Mais un droit lié à une faveur, à une intervention d'un homme politique, n'est pas un droit”

Comment est-il possible de parler de “nouveau contrat entre l'État et le citoyen” lorsque la jouissance par le second d'un bien aussi vital que le logement est délibérément abandonné par le premier au clientélisme des baronnies politiques locales ?

Les plus pauvres réclament plus de transparence dans l'application de la réglementation du logement social : dans l'inscription des candidatures, dans l'attribution des logements et dans la gestion des sociétés de logement social.

3.3.2. LE LOGEMENT SOCIAL ENFIN SOCIAL ?

• Pour que cesse l'hypocrisie

Les règles d'attribution et les priorités d'accès organisées par les réglementations régionales sont censées garantir le bénéfice du logement social à ceux qui en ont vraiment besoin.

Pour l'instant, les règles d'attribution et les priorités sont telles qu'une catégorie trop grande de personnes ont accès aux logements sociaux ou finissent, au bout d'un certain temps, par en bloquer l'accès à des personnes à revenus plus modestes parce qu'avec le temps leur plafond de revenus dépasse le barème en vigueur lors de leur première inscription. Ils en arrivent ainsi à occuper ce parc de logements alors qu'en fait ils pourraient trouver à se loger dans le secteur privé.

Cependant, la mise en œuvre de ces règles par de nombreuses sociétés viole cet objectif fondamental. La critique est répétée et répétée sans relâche alors que la volonté politique pour changer réellement cela manque ou se met en œuvre trop lentement. En Flandre, le gouvernement flamand a fourni un effort très important, par l'intermédiaire du fonds d'investissement 'Domus Flandria', pour réaliser 10 000 nouveaux logements sociaux, dont une partie est déjà construite. On ne peut que conseiller à la Région bruxelloise et à la Région wallonne d'en faire autant.

La viabilité financière des sociétés de logement social est certes indispensable. Les familles très pauvres, et particulièrement les plus pauvres d'entre elles, refusent toutefois d'en être les victimes.

Le mécanisme de solidarité instauré entre sociétés de logement social par l'octroi d'allocations de solidarité à celles qui logent un pourcentage important de locataires à bas revenus constitue une réponse importante en ce qu'elle solidarise les sociétés de logement social sur le plan financier. Ce mécanisme reste toutefois insuffisant pour financer une réelle politique de priorités aux plus bas revenus et compenser les pertes de loyer résultant d'une politique d'accueil de locataires pauvres.

Les familles, au sein des associations qui les rassemblent, demandent aux pouvoirs publics qu'ils fassent réellement le choix de la lutte contre la pauvreté et s'en donnent les moyens réels.

Ce choix s'exprime, en ce qui concerne l'attribution des logements sociaux, par la création de moyens assurant la jouissance effective de ces logements par ceux qui en ont le plus besoin.

• Révision et respect des priorités d'accès

Tous les participants aux groupes de dialogue (y compris les représentants des sociétés de logement social) sont tombés d'accord pour estimer que les catégories suivantes de personnes doivent être prioritaires pour l'attribution d'un logement social :

- les familles et les personnes aux plus bas revenus (c'est-à-dire jusqu'à 300.000 F par an, à l'exclusion des allocations familiales),
- les familles et les personnes sans abri,

- les familles et les personnes expulsées par jugement et sans solution de relogement,
- les familles et les personnes hébergées par des tiers dans l'attente d'une solution de relogement et dont la prolongation de l'hébergement amènerait des tensions au sein du logement temporaire,
- les familles et les personnes vivant en chambre d'hôtel ou en structure d'hébergement temporaire,
- les familles nombreuses et les familles monoparentales.

De nombreux travailleurs sociaux rejoignent cette définition des priorités.

Des pas dans la bonne direction

Le 29 septembre 1994, le gouvernement flamand a décidé d'améliorer le contrôle sur l'attribution des logements sociaux. Dans la période 1990-1991, seules 44 des 199 sociétés de logement social ont suivi une procédure d'attribution correcte. Désormais, les personnes à revenus modestes et celles qui quittent une habitation insalubre bénéficient d'une priorité absolue dans l'attribution des logements sociaux. Par ailleurs, les sociétés de logement social doivent louer 40% de leurs habitations à des personnes dont le revenu imposable net est inférieur à 480.000 F par an. Pour éviter la constitution de ghettos, le plafond des revenus a été relevé de 60.000 F, soit 750.000 F par an pour les mariés ou les cohabitants. Ceux dont les revenus dépassent ce montant ne sont pas expulsés mais doivent payer un loyer plus élevé. Dans les villes ayant plusieurs sociétés de logement social enfin, les inscriptions devront être centralisées.

(Source: Bulletin VIBOSO, octobre 1994)

La manière dont les sociétés de logement social prennent connaissance de situations prioritaires devrait être sensiblement améliorée afin d'accélérer l'attribution d'un logement adéquat dans des situations d'urgence.

C'est d'ordinaire la famille concernée qui doit faire la démarche de s'inscrire auprès d'une société. Il serait intéressant de permettre aux acteurs intervenus en amont dans la situation de cette famille de prévenir au plus tôt les sociétés de logement et accélérer ainsi les procédures. Cela nécessiterait un travail de coordination entre les sociétés de logement social et les communes, CPAS, permanences sociales 24 h/24, huissiers chargés des expulsions, greffes des justices de paix.

Les candidats qui ne répondent pas aux conditions actuelles d'admission

Trouver un logement social adapté à ses besoins est très difficile lorsque l'on est isolé ou au contraire famille nombreuse.

Il existe en effet peu de logements adaptés à ces catégories de candidats. Ainsi, à Bruxelles, les appartements à 4 et 5 chambres représentent moins de 5 % des logements sociaux alors que la demande pour ce type de logement est de loin supérieure. Il arrive même que certaines familles nombreuses ne soient même pas inscrites comme demandeur de logement social parce que le type de logement adéquat n'existe pas.

Pour de nombreuses familles, l'absence d'un logement adapté et salubre a entraîné le placement des enfants. Il est dès lors nécessaire que le logement social qui leur serait

attribué, et qui favoriserait la réunification familiale, tienne d'emblée compte de la taille globale de la famille et non simplement du nombre d'enfants présents avec les parents lors de l'arrivée dans le logement social.

- Il est dès lors urgent d'accroître le nombre de logements adaptés à ces catégories de candidats locataires.

L'accroissement de l'offre doit aller de pair avec le maintien d'une qualité suffisante. Nombreux sont les logements qui, bâtis à la hâte et munis d'un équipement trop bon marché, font en fait supporter aux locataires les conséquences de cette qualité médiocre en leur imposant des frais supplémentaires (par exemple parce que l'isolation est déficiente, ce qui a des répercussions sur les frais de chauffage et/ou les nuisances sonores).

Les candidats dits "à risque"

Être accepté dans un logement social lorsque l'on est minimexé, bénéficiaire d'un petit chômage ou d'une petite pension, lorsque l'on est surendetté ou lorsque l'on vient de se faire expulser pour défaut de paiement des loyers est également très difficile.

Un comité des droits de l'homme et du citoyen, constitué à l'initiative de militants d'ATD Quart Monde, dans le brabant wallon en soutien à des familles vivant la pauvreté et l'exclusion a constaté que plusieurs sociétés de logement social de grosses agglomérations mettaient comme condition tacite pour pouvoir entrer dans une maison sociale que la famille ne soit pas composée de deux chômeurs.

Il existe en effet une réticence certaine des sociétés de logement pour accepter ce type de locataires. Elles préfèrent en effet choisir des locataires plus solvables, lesquels leur assureront des rentrées plus sûres.

"Les maisons de cité, ils ne les louent plus aux minimexés. Celui qui est dedans, on ne le met pas dehors ; mais on ne loue plus aux minimexés. Pourtant, ces maisons sont exprès pour des gens comme nous. Mais maintenant, ils ne louent plus qu'aux gros salaires ... C'est pour mettre de l'argent dans les caisses.", constate un groupe d'usagers d'un CPAS en région wallonne.

Ces dernières années, le nombre d'expulsions pour non paiement de loyer dans le logement social a fortement augmenté. Ainsi, une société de logement social liégeoise gérant 5.400 logements enregistre depuis 1990 environ 50 expulsions par an. Les augmentations de loyer, y compris les loyers plancher, concourent à l'endettement. Or c'est précisément quand guette le surendettement que les familles ont le plus besoin d'un logement financièrement accessible. Les rejeter sur le marché locatif privé serait les condamner à la rue, aux structures d'hébergement provisoire ou aux taudis.

Certaines associations proposent qu'un quota de logements soit réservé, dans toute société de logement, à ce type de locataires moyennant sanction pour les sociétés de logement qui ne l'appliqueraient pas.

L'idée doit être réfléchi, notamment pour éviter une sélection cachée des locataires bénéficiaires de ces "logements réservés". C'est en ce sens que des conventions sont ici et là conclues entre sociétés de logement social et CPAS aux termes desquels les premières réservent des logements pour lesquels les seconds choisissent les locataires.

Les plus pauvres réclament qu'au delà de ces mesures particulières, une réelle volonté politique visant à centrer l'attribution des logements sociaux sur les catégories les plus fragiles de locataires voit enfin le jour.

Les candidats "indésirables"

Être accepté dans un logement social lorsque l'on traîne derrière soi une mauvaise réputation, lorsque la vie a été bousculée, lorsque l'on est relégué dans des modes marginaux de vie et d'expression, est tout aussi difficile.

Il existe une appréhension certaine des sociétés de logement social pour accepter ce type de locataires. Elles préfèrent en effet choisir des locataires aux certificats de bonne vie et mœurs plus vierges et à l'aspect "plus présentable".

Les logements sociaux pour les groupes à risques et indésirables:

Épinglé (en 1991) dans l'éditorial du bulletin d'information édité par une importante société de logement social.

Thèse de la Confédération flamande de la Construction: "les logements sociaux doivent être attribués par définition aux familles aux revenus les plus faibles".

Réaction du directeur-général de la société de logement: "En clair, cela signifie: mettons les chômeurs chroniques, les marginaux, les parias tous ensemble dans les logements sociaux du secteur public".

Pourtant, donner sa chance à tous, et surtout garantir les moyens pour que cette chance puisse vraiment être donnée est indispensable. Il est hypocrite d'attendre de familles au passé marqué par les épreuves, le rejet et les échecs, le respect scrupuleux d'un règlement d'ordre intérieur exigeant, lorsque le logement est mal isolé des bruits et des odeurs, lorsque la cité est grise, lorsqu'il n'y a pas de place pour jouer, lorsqu'il n'y a aucune infrastructure de loisir, lorsque les services publics et l'encouragement à l'animation de quartier sont insuffisants.

Enfin, il faut affirmer avec force que le fait d'appartenir à ce qu'on appelle un 'groupe à risques' ou d'être 'indésirable' illustre clairement la façon dont des secteurs de la société - en l'occurrence certaines sociétés de logement social - créent et/ou renforcent le processus d'exclusion et de marginalisation.

• L'accessibilité financière

La condition de revenus

Les réglementations régionales prévoient un plafond de revenus au delà duquel il n'y a plus d'accès au logement social.

Une étude récente “Logement et exclusion sociale - un état des lieux en Région wallonne” montre qu’en Wallonie, en 1991, la proportion de ménages d’un logement social disposant de moins de 300.000 FB (revenus de 1988) était de 23,6 %. A Bruxelles, le logement social, qui ne représente que 8,3 du parc immobilier, est théoriquement accessible à près des deux tiers de la population lesquels disposent de revenus inférieurs au plafond en vigueur.

Selon le Commissariat Royal à l’immigration, 410.000 familles de locataires vivent à la limite du seuil de pauvreté (situé au niveau de 300.000 FB de revenu annuel, soit 25.000 FB par mois). Sur ce groupe cible, 27 % seulement (soit 110.000 familles) sont aidées par les sociétés de logement social alors qu’elles n’ont été créées qu’à cette fin. Les 300.000 autres familles sont obligées de se tourner vers le marché locatif privé. D’autre part, les sociétés locales de logements sociaux louent 140.000 habitations à des familles figurant hors du groupe cible.

- Les familles les plus pauvres, rejointes en cela par d’autres acteurs, exigent l’abaissement du plafond de revenus afin que le logement social soit mieux adapté aux revenus les plus bas. On pourrait par exemple aligner ce plafond sur le niveau du minimex, des pensions les plus basses ou de certains revenus de remplacement.

Cela signifie-t-il qu’il serait proposé de contraindre les locataires dont les revenus sont supérieurs à ce plafond de quitter le logement social endéans un certain délai ?

L’injustice vécue dans l’accès au logement social et les dénis de droit conduisent un certain nombre de partenaires au Rapport à cette conclusion.

Les participants aux groupes de travail ainsi que certaines sociétés de logement social font remarquer que ceci implique une modification des critères d’attribution et de la législation sur les loyers, notamment parce que la loi actuelle (compétence fédérale) ne permet pas de rompre un bail lorsque les locataires répondent pleinement aux obligations légales en matière de baux locatifs alors que leurs revenus dépassent le barème pour pouvoir être inscrit dans un logement social.

D’autres estiment qu’il y a lieu, pour les locataires bénéficiant de revenus atteignant un million, de dé plafonner totalement le calcul du loyer qui se rapprocherait du loyer exigé dans le secteur privé. En réponse à ces interpellations, des représentants publics soulignent que cette catégorie de population présente aussi des problèmes d’endettement relatif et est à la merci de la précarisation (perte d’emploi ...).

Les projets actuellement en gestation dans les Régions de limiter la durée du bail et d’organiser une révision périodique des conditions d’accès peuvent être un progrès pour autant qu’ils n’aient pas pour conséquence indirecte de se retourner contre les locataires les plus fragiles.

Le loyer

“Chez moi, ils ont augmenté les petits loyers et ils ont laissé les gros ainsi. Moi, j’ai plus difficile de donner 5.000 Frs sur 25.000 Frs de revenu que de donner 12.000 Frs sur 80.000 Frs. Mais près de chez moi, son mari travaille et son fils aussi et elle ne donne que 12.000 Frs de loyer. Et pourtant, il y a 2 salaires qui rentrent dans la maison. Oui, elle donne 12.000 Frs. C’est le plafond. Mais on a augmenté les petits loyers.”

Les trajectoires d'endettement des familles très pauvres montrent que lorsque la part du loyer et des charges excède 20 à 25 % des revenus, la solvabilité se fragilise et le budget se trouve à la merci du moindre accroc.

- Les plus pauvres demandent dès lors qu'en aucun cas, le loyer réel à payer ne dépasse ce pourcentage des revenus des locataires. Une allocation mensuelle de logement pourrait être accordée par la Région aux ménages à plus faibles revenus afin de compenser le manque à gagner résultant, pour les sociétés de logement social concernées, des loyers plus modiques payés par ces ménages. Cette technique constitue, en définitive, une autre forme de subsidiation des sociétés de logement par la Région.
- Par ailleurs, elles proposent que, lorsqu'un nouveau locataire a introduit une demande tendant au bénéfice des A.D.I.L., la société de logement social concernée lui avance le montant de celles-ci et se fasse rembourser par après par la Région.

La constitution de la garantie locative ne peut, singulièrement dans le logement social, devenir un obstacle à l'accès au logement. La responsabilité particulière des sociétés de logement social doit les inciter à accepter la constitution de la garantie en plusieurs paiements, à multiplier les accords avec les CPAS ou des institutions financières, à promouvoir des fonds de solidarité pour les garanties locatives.

Les charges

L'avantage résultant d'un loyer globalement inférieur aux prix du marché privé est bien souvent totalement anéanti par des charges locatives d'un montant parfois plus élevé que celui du loyer.

De nombreux logements sont encore entièrement équipés à l'électricité, bon marché à l'installation (pour les pouvoirs publics), mais qui se révèle une ruine à l'utilisation (pour le locataire), d'autant que ces logements sont souvent mal isolés.

Au contraire du loyer, le montant des charges locatives est difficilement prévisible et la consommation difficilement contrôlable. Établir un budget est dès lors quasi-impossible. L'idée de lier également le montant des charges aux revenus du locataire doit être creusée (un tel système existe au Québec). Les sociétés devraient communiquer très rapidement aux nouveaux locataires un relevé individualisé des consommations leur permettre de prévoir.

Enfin, des investissements visant à économiser l'énergie doivent être réalisés, en liaison avec une conscientisation des habitants à une utilisation rationnelle de l'énergie.

* Au moment où on indique le loyer ou on établit le contrat de location, il faut clairement préciser toutes les charges supplémentaires (électricité, chauffage, entretien...) afin qu'au moment où il s'engage le locataire sache bien ce que lui coûtera la location.

• L'accroissement diversifié de l'offre sociale de logement

Le nombre de logements sociaux est nettement inférieur à la demande. L'on connaît les listes d'attente interminables. Les pouvoirs publics s'abstiennent depuis toujours de se donner les instruments permettant de quantifier de manière précise l'évolution de la demande de logement social.

Une étude récente révèle qu'en Wallonie, fin 1991, il y avait quelque 100.000 logements sociaux et 40.000 inscriptions sur les listes d'attente. Le pouvoir politique doit dès lors impérativement mener une politique d'investissement très active, tant à la construction qu'à la rénovation.

Nous avons déjà mentionné l'initiative prise par la Communauté flamande pour lancer un programme d'urgence destiné à donner une impulsion nouvelle au logement social. Ce programme prévoyait la construction en 1993 - 1994 de 10.000 habitations sociales. Bien que cela ne permette pas encore de répondre à la demande, cela témoigne au moins d'une volonté politique de remédier au problème du logement social.

* Le Rapport demande avec insistance que les responsables de la politique sociale fassent une évaluation de la demande de logements sociaux.

Une Commission flamande du Code du Logement

Il y a près de vingt-cinq ans (en 1970), le Code du logement a fixé au niveau fédéral les grandes lignes de la politique de logement. La réforme de l'État a eu pour effet de faire du logement l'une des matières sociales qui dépendent aujourd'hui de plusieurs ministres, ce qui ne favorise évidemment pas une politique cohérente.

Au niveau flamand, il semble bien que les choses bougent. Dans le cadre du programme d'urgence du ministre De Batselier, une Commission flamande du Code du Logement a vu le jour. Elle a pour mission de définir les grands axes de la future politique flamande du logement afin de préparer un projet de décret.

Si l'avis de cette Commission est suivi, les communes se verraient assigner un rôle beaucoup plus actif que ce n'est le cas aujourd'hui. Elles deviendraient les principaux organes de surveillance de la qualité du logement et défendraient surtout les intérêts des groupes les plus vulnérables. Les communes devraient également établir leur plan local du logement, créer un service et un conseil du logement, jouer un rôle de pionnier pour lutter contre la taudification des quartiers et l'abandon des immeubles et enfin, "last but not least", contribuer à mettre en œuvre une véritable politique du logement social.

Il faudra vérifier en permanence dans quelle mesure une plus grande compétence au niveau local (communal) en matière de logement (et pas seulement de logement social) aura réellement un effet de levier. On pourra entre autres se servir pour cela de données objectives relatives à l'accès au logement social.

Mais la construction de grands ensembles apparaît de plus en plus une solution, bien qu'économiquement intéressante, humainement et socialement inadéquate.

D'une part, parce que le secteur traditionnel du logement social, créé à l'origine pour loger

des familles à revenus modestes mais stables, se trouve de plus en plus confronté à des nouveaux enjeux auxquels il est insuffisamment préparé. Des demandes sociales nouvelles s'expriment : les personnes âgées isolées, les familles monoparentales, les familles séparées, les jeunes en rupture familiale, les familles nombreuses, les familles immigrées.

Les responsables des sociétés de logement social font part du défi de faire cohabiter des groupes aussi différents, voire antagonistes, que des jeunes et des personnes âgées, des travailleurs et des personnes sans emploi, des Belges et des immigrés.

“Il ne faut pas parler des catégories les plus démunies. Cela donne l'impression qu'on n'est pas les mêmes démunies si on a droit au minimex, à un chômage, à une allocation d'handicapé ou à rien. On est démunie ou non. Les 'allocations de solidarité', par exemple, dont on parle, c'est bien, à condition de ne pas pénaliser les faibles revenus”.

D'autre part, les familles les plus pauvres expriment leur crainte à l'égard des “ghettos de la misère” concentrant une population défavorisée dans une cité dortoir.

“De simples, petites et solides maisons,, dotées d'un petit coin de terre, nous semblent infiniment plus désirables que des appartements dans des immeubles en béton. Sans doute ces derniers coûtent-ils un peu moins cher à la construction, mais ils deviennent infiniment plus coûteux par la suite, tant au niveau de l'entretien que de l'assistance publique obligée alors de prendre en charge nos arriérés de paiement d'électricité, nos enfants devenus délinquants...”

C'est pourquoi il semble préférable d'étaler dans l'espace le développement de l'offre de logements sociaux. Le Fonds du logement pour les familles nombreuses se rallie à cet objectif. Plusieurs sociétés de logement social ont d'ailleurs déjà commencé cette répartition spatiale des entités d'habitations sociales.

De même, des processus par lesquels les sociétés de logement social gèreraient certains logements privés ou en contrôlèrent la mise en location doivent être réfléchis.

Certains travailleurs sociaux proposent que soit favorisée la gestion de logements par les CPAS en association avec les sociétés de logement social et les asbl privées sous la tutelle générale de la Région en prévoyant l'agrément public du bail ou location principale avec sous-location, garantie de paiement et de remise en bon état des lieux.

3.3.3. LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES SOCIÉTÉS DE LOGEMENT SOCIAL

Les sociétés de logement social exercent une mission de service public capitale en assurant le droit au logement de ceux qui ne peuvent se loger sur le marché privé.

Elles exercent dès lors une véritable responsabilité sociale dans l'histoire des familles qui habitent leurs logements.

• L'échelon individuel

Le cheminement auprès des familles en difficulté

Une famille qui ne sait plus faire face aux loyers, qui est rejetée par le voisinage, qui s'enlise dans l'ennui du chômage, qui baisse les bras face aux multiples combats quotidiens à mener, c'est une famille qui a besoin d'aide.

Les sociétés de logement social portent une responsabilité particulière à son égard.

Un effort général d'information doit être posé : information sur les possibilités de bénéficier des ADIL, sur les droits à la révision du loyer en cas de changement dans la composition du ménage, sur le calcul des charges locatives, sur les économies d'énergie réalisables, sur les réductions de précompte immobilier.

En outre, des mesures d'accompagnement doivent être mises en place.

Les familles les plus pauvres rappellent leur besoin d'être respectées dans leur vie privée et leur dignité. Elles soulignent qu'un accompagnement social de qualité se mesure à l'autonomie qu'il fait gagner à ses bénéficiaires. Elles insistent enfin pour que soit prise en compte la dimension du temps qu'il faut pour reconstruire ce qu'une vie de misère, d'exploitation et d'échecs successifs a détruit.

Chaque société de logement social se doit d'être attentive à l'histoire de chacun de ses locataires. Connaître cette histoire est la première condition pour y intervenir utilement.

Ainsi être témoin de la lutte que mène une famille pour retrouver la garde des enfants placés permettra à la société de logement social concernée d'exercer sa mission sociale en favorisant ce retour par l'attribution à cette famille d'un logement adapté au nombre total d'enfants de cette famille.

De même, être témoin de la solidarité étroite qui fait vivre une famille permettra à la société de logement social concernée de ne pas pénaliser aveuglément cette famille lorsqu'elle hébergera un parent ou un proche en difficulté (voir aussi ailleurs dans ce chapitre: la solidarité des cohabitants).

Ensuite, être témoin des difficultés administratives passagères dans lesquelles se débat une famille permettra à la société de logement social concernée de proposer un plan d'apurement des arriérés compatible avec la résolution de ces difficultés.

Ce type d'action nécessite de la part des sociétés de logement social une véritable volonté de cheminer avec la population démunie qu'elle côtoie ainsi qu'un investissement humain et financier dans l'accompagnement social. Cette volonté de cheminer ne s'improvise pas.

Elle se construit jour après jour dans des lieux concrets de rencontre et de partenariat avec les plus pauvres et les associations qui les rassemblent. Les expériences de plusieurs sociétés qui ont choisi d'investir dans un service social s'avèrent fructueuses tant en termes de renforcement des familles qu'en terme de gestion budgétaire des sociétés.

Les expulsions des logements sociaux

Les familles pauvres dénoncent avec force la contradiction entre l'expulsion d'une famille du secteur du logement social et la finalité sociale de ce service public. C'est en effet précisément quand elle accumule un retard de loyer que la famille endettée a le plus besoin d'aide.

Ils dénoncent les pratiques de certaines sociétés de logement social consistant à expulser soi-disant pour troubles de voisinage ou quelque autre raison lorsque le motif véritable est l'endettement.

Elles réproouvent le manque caractérisé de respect dont elles se sentent victimes lors d'expulsions pratiquées par certaines sociétés de logement social (meubles jetés par la fenêtre).

Le principe "pas d'expulsion sans proposition sérieuse de relogement", sans cesse rappelé par les familles les plus pauvres au sein des associations qui les rassemblent, doit trouver application avec d'autant plus de force dans le logement social.

Les sociétés de logement social doivent, en collaboration éventuelle avec le CPAS ou d'autres acteurs, effectuer un réel travail préventif. Les sociétés de logement social doivent pour se faire se doter des structures sociales requises.

Vu la responsabilité sociale particulière des sociétés de logement social, d'autres solutions doivent être imaginées, tel l'étalement du paiement des arriérés de loyer.

• L'échelon collectif

Une image positive de son quartier

Des enquêtes réalisées dans certaines cités montrent que près de la moitié de leurs habitants parlent négativement de leur cité. Les critiques exprimées révèlent l'envie de partir, ou l'impression d'être catalogués négativement par l'ensemble de la population.

Le "mal vivre" est une réalité dont souffrent quantité de familles des habitations sociales. La délinquance, la toxicomanie, les dégradations, la violence, semblent plus des conséquences que des causes de la pauvreté.

"Généralement, dans les Cités, il n'existe pas de services sociaux spécifiques (pas de crèches...) et souvent pas de magasins. Les habitants d'une Cité au-dessus de Huy doivent descendre à pied la colline pour trouver des magasins... et remonter leurs courses en taxi car les transports en commun sont inexistants, à l'exception du mercredi pour le marché. Pour résoudre les problèmes sociaux qui sont souvent l'apanage d'une partie des habitants de la Cité (minimexés, chômeurs, familles monoparentales), les HBM (Habitations à Bon Marché) n'ont pas les moyens de payer une assistante sociale".

Les associations présentes au sein de ces cités insistent pour que des actions soient menées afin de rendre aux habitants une image positive de leur cité, afin de leur donner envie d'y vivre et de s'y investir.

Pour "vivre son quartier" de manière positive, il est nécessaire d'y trouver les lieux et les temps qui permettent aux relations sociales de s'épanouir dans le respect mutuel des différences, notamment culturelles et ethniques : des espaces de jeux, des salles communautaires, des cafés, une place avec des commerces, des services publics de qualité.

Habiter ce n'est pas simplement se loger, c'est aussi être intégré dans un tissu de relations dynamisé par des services de qualité (école, emploi, logement, culture, santé, loisirs, consommation, etc.).

Certaines sociétés de logement font des efforts dans le sens de la décoration de leurs cités. Mais il arrive que cela se fasse d'une façon très paternaliste, par exemple par l'attribution d'office (ce qui ne veut pas dire non facturée) d'un certain nombre de géraniums au printemps. Il faut créer une participation des locataires dans la vie du quartier et ne pas imposer tout d'en-haut. Certaines sociétés se présentent comme étant des coopératives mais elles n'en ont que le nom.

Les sociétés de logement social ont dès lors une responsabilité importante à jouer dans l'aménagement, l'entretien et l'embellissement des logements comme des espaces publics. L'on respecte d'ordinaire d'autant moins un endroit qu'il est gris, sale et non entretenu. On le respecte par contre d'autant mieux que l'on a participé à son aménagement ou son embellissement.

Une plus grande diligence de la part des sociétés de logement social à répondre aux appels des locataires en cas de travaux à réaliser, est dès lors nécessaire. De même, des contrôles de tutelle plus efficaces permettrait d'endiguer les pratiques abusives de certaines sociétés de logement social qui n'hésitent pas à faire payer par les locataires les travaux qu'elles sont tenues de prendre en charge elles-mêmes.

Une vie animée dans son quartier

Les régies de quartier et autres initiatives associant les jeunes ou d'autres à des travaux dans le quartier sont intéressantes lorsqu'elles poursuivent un double objectif : viser la réinsertion socio-professionnelle d'une part, montrer aux habitants du quartier qu'il y est possible de réaliser des choses positives d'autre part.

Les sociétés de logement social pourraient jouer un rôle de catalyseur des forces vives locales pour insuffler des dynamiques d'animation de quartier. Les responsables des administrations régionales du logement estiment que de nombreuses initiatives sont encore à prendre en ce sens. Une réflexion doit dès lors être menée, en concertation avec les associations présentes sur les quartiers.

Les plus pauvres soulignent toutefois deux conditions essentielles de réussite de ces dynamiques de quartier (voir aussi à cet égard le chapitre sur les connaissances et la culture).

Elles doivent d'une part s'inscrire dans la durée. Trop de programmes de lutte contre la pauvreté créent des actions à court terme (1 an, 2 ans), souvent en raison d'une politique de projets expérimentaux (comme les VFIK en Flandre) ou d'un manque de moyens. Or,

l'expérience des associations présentes dans les quartiers d'habitation sociale enseigne que c'est avant tout la fidélité et l'enracinement d'une action sur un quartier qui sont gages de réussite.

Elles doivent également permettre aux plus faibles et aux plus rejetés de la cité de s'y investir. Elles doivent être lieu de promotion pour ceux dont personne ne veut, sous peine de les rejeter une fois de plus pour ne garder que les "personnes sans problèmes".

3.3.4. LA TRANSPARENCE DU DROIT AU LOGEMENT

A l'inverse du secteur locatif privé, lequel se trouve entièrement soumis à l'insécurité et aux aléas du jeu de l'offre et de la demande, le secteur du logement social poursuit quant à lui des objectifs clairs et est régi par une réglementation précise.

Dans le secteur privé, le loyer est fonction de la loi du marché, les locataires sont librement choisis par les bailleurs, chaque partie au contrat de bail poursuit ses propres intérêts.

Les principes du secteur social sont que le loyer est calculé de manière précise et réglementée, les locataires choisis sur base d'un système de priorités et au terme d'une procédure d'attribution claire, la société de logement étant censée porter une attention particulière à chacun de ses locataires.

En pratique cependant, le secteur du logement social est souvent perçu par les familles qui essaient d'y trouver place, comme une jungle aussi touffue que le secteur privé, où les plus débrouillards et les mieux placés gagnent, où les procédures d'attribution des logements sont incontrôlables.

Le droit au logement, théoriquement assuré par le logement social, se révèle en réalité bien opaque dans son application.

Une enquête réalisée en Flandre par het Bestuur Huisvesting (1990-1991) montre que 37 % des sociétés de logement social respectent la réglementation et les procédures en matière d'attribution des logements ; 26 % ne les respectent pas ; 34 % des sociétés interrogées n'ont pu être contrôlées en raison du fait qu'elles ne tiennent pas de registre des candidatures.

Les plus pauvres, relayés par de nombreux acteurs, demandent une réelle transparence du secteur du logement social, réclament la mise en œuvre d'une réelle démocratie locale respectueuse des citoyens.

Cette transparence doit être garantie tant lors de l'inscription des candidatures que lors de l'attribution du logement, ainsi que dans la gestion des sociétés.

La Région flamande a nommé 75 commissaires gouvernementaux qui sont spécifiquement compétents pour contrôler et empêcher le clientélisme politique. Ce contrôle porte surtout sur les inscriptions et les procédures d'attribution des logements sociaux. Les premiers résultats de ce système de contrôle sont positifs. Les particuliers peuvent également s'adresser à ces commissaires pour déposer plainte, par exemple en cas de favoritisme flagrant.

- La Région bruxelloise et la Région wallonne devraient s'inspirer de cette forme de contrôle ou d'autres formes de contrôle.

• L'inscription des candidatures

Simplification de la procédure d'inscription

Dans l'état actuel des textes légaux, les ménages qui s'estiment lésés ne paraissent disposer d'aucun moyen efficace pour accéder aux informations relatives à la libération d'éventuels logements, au respect des règles de priorité lors de l'attribution de ceux-ci et enfin au respect des dates d'introduction des dossiers de demande d'un logement. Tant que le contrôle démocratique de l'application des règles de priorité ne pourra être garanti aux candidats locataires, il est probable que des ménages non prioritaires accéderont à un logement social avant les autres. Cet état de fait est particulièrement inéquitable dans la mesure où les ménages à faibles revenus qui sont exclus du logement social contribuent financièrement, via le paiement des impôts, à la subvention du logement de personnes plus favorisées.

(Logement et exclusion sociale, un état des lieux en Région Wallonne. Fondation Roi Baudouin, 1993.)

A l'heure actuelle, les candidats doivent s'inscrire dans chaque société de logement social, renouveler cette inscription chaque année,... et essayer de "pousser" son dossier pour qu'il passe avant les autres.

En pratique, des candidatures se perdent ou viennent à échéance, les informations sont parfois distillées au compte goutte de sorte que le futur candidat perd du temps, des dossiers sont traités plus vite que d'autres. Les familles les plus faibles se découragent, abandonnent au milieu du parcours d'obstacles.

- Dès lors, certaines améliorations sont indispensables pour accroître l'efficacité du traitement des candidatures.
 - un accueil de qualité dans les services compétents pour traiter les demandes
 - la gratuité des documents administratifs nécessaires
 - une information complète et précise sur l'ensemble des documents et démarches nécessaires à l'inscription de sa candidature
 - la remise d'une preuve écrite de l'inscription
 - la suppression du renouvellement annuel de la candidatures accompagné d'un système permettant de rayer les candidats ayant trouvé un logement dans le privé.
 - la communication d'une charte de gestion locative et sociale (l'établissement d'une telle charte devrait être une obligation pour toute société de logement) permettant aux candidats locataires, locataires et associations qui les représentent, de connaître les procédures de la société, les droits et obligations.

La centralisation des candidatures

- La centralisation des candidatures en un registre unique éviterait la pratique courante consistant à s'inscrire auprès de plusieurs sociétés, et permettrait de mieux connaître la demande (son importance, ses caractéristiques), ce qui constitue un impératif élémentaire de bonne gestion.
- Un fichier central, organisé par arrondissement ou par Région, permettrait à chaque candidat d'une part que sa demande soit considérée comme valant demande pour toutes les sociétés de l'arrondissement ou de la Région (Bruxelles) ; d'autre part de vérifier son rang et le bénéfice éventuel de l'une ou l'autre priorité.

Cette centralisation ne devrait pas faire obstacle à la possibilité d'émettre des choix prioritaires quant aux cités où le candidat souhaite habiter.

Il faudrait veiller à ce que la création d'un tel fichier n'entraîne pas d'effets pervers. Ainsi un croisement des données contenues dans ce fichier avec celles d'autres fichiers pourrait se retourner contre les personnes concernées, en cas, par exemple, d'établissement d'une "liste noire" officieuse des mauvais payeurs.

Pour les plus pauvres, l'argument tiré de l'autonomie locale pour refuser une telle centralisation cache en réalité la volonté de certains de conserver une pratique clientéliste bien assise. Cette centralisation des candidatures n'implique pas par ailleurs une centralisation de la gestion des attributions.

Une centralisation simultanée de l'offre (logements inoccupés) permettrait en outre d'exercer un contrôle sur la procédure d'attribution et le respect des ordres de priorité.

• L'attribution des logements

"Mon chômage est de 23.500 Frs ; dans 5 mois, c'est une pension qui me sera versée de 16.000 Frs. Comme beaucoup je me pose la question comment payer un loyer de 15.000 Frs. Depuis 1987, j'attends un logement social, je ne fais pas parait-il partie des urgences. Comment vivre ?"

- Une application fidèle des règles de priorité est une exigence élémentaire. Certaines associations proposent de tenir compte, prioritairement, des situations d'urgence plutôt que de l'ancienneté chronologique des candidatures.
- Des mécanismes de contrôle doivent être mis en place pour "dépolitiser" le secteur, la présence d'acteurs sociaux dans les conseils d'administration doit être envisagée (voir par exemple le système de commissaires du gouvernement à la Région flamande dont nous avons déjà parlé). Ainsi, une centralisation des candidatures complétée d'une procédure rapide de recours individuel auprès de l'autorité de tutelle ou d'une commission spécifique permettrait d'éviter bien des détournements.
- De même, l'obligation pour les sociétés de logement social de motiver les refus d'attribution de logement permettrait un contrôle de ces décisions et un recours éventuel en cas d'abus.

Enfin, la présence de représentants des locataires de la cité ou plus généralement des associations rassemblant les plus pauvres au sein des comités d'attribution reste une question en débat.

- De nombreuses voies plaident pour leur présence en tant qu'observateurs veillant au respect des priorités, des quotas mais n'ayant pas voix dans l'attribution individuelle des logements.

Les associations donnant la parole aux gens pauvres affirment avec force que ce n'est pas la tâche des associations représentatives des plus pauvres, ni des particuliers ou des associations de locataires de contrôler l'attribution des habitations sociales aux candidats locataires. Il considère que le contrôle des sociétés de logement social est du ressort des instances publiques compétentes ou à créer.

* Par ailleurs et dans le cadre d'une gestion publique, les sociétés de logement social communiqueront chaque année les chiffres globaux et précis des attributions en fonction d'une part du niveau des revenus des bénéficiaires et d'autre part des critères prioritaires d'attribution. Cela permettra d'évaluer et de vérifier leur mode de fonctionnement.

• La gestion des sociétés de logement social

L'indépendance des instances chargées d'examiner les recours des personnes et d'associations, tant ceux concernant l'attribution des logements que ceux touchant la gestion de ces logements (travaux à effectuer, montant des charges) doit être garantie par les pouvoirs publics de tutelle. Il est trop tôt pour se prononcer sur le rôle des délégués sociaux en région bruxelloise et délégués en région wallonne.

- Une association systématique des comités de locataires, fut-ce à titre consultatif, dans la gestion globale des sociétés de logement social est une voie à poursuivre pour contribuer à une démocratie à l'échelon local.
- Enfin, les partenaires du Rapport insistent pour qu'une politique du logement social se réfléchisse à l'échelle des arrondissements. Les banlieues et zones rurales doivent être incitées à promouvoir du logement social, en concertation avec une série d'acteurs : CPAS, agences immobilières sociales, associations actives.

Associer, même à titre consultatif, des associations, des représentants des personnes et des familles pauvres à une gestion globale des sociétés de logement social n'a de sens que pour autant que la politique générale de logement social soit réellement accessible aux citoyens les plus pauvres. A défaut, la consultation et la participation ne font que servir d'alibi et sont une perte de temps.

Les principales propositions énoncées dans ce domaine - définition claire et transparente des priorités sociales, centralisation des demandes et transparence de l'instruction de ces demandes, droit de recours des personnes et associations, attention à l'histoire des plus pauvres - pourraient être une première étape pour signifier que le logement est considéré comme un droit du citoyen et un service public, pour lequel les pouvoirs publics à la fois énoncent la règle, la rendent visible et s'en portent garants.

CONCLUSIONS GENERALES

“Il y a urgence ; les situations de ménages qui touchent 20.000 Frs du CPAS quand plus de la moitié est nécessaire pour payer le loyer sont connues. Accorder une intervention mensuelle pour le loyer aux locataires pauvres, augmenter le minimex sont des mesures qui ne souffrent pas de retard. Que veut-on, la sécurité en Belgique ? En laissant les pauvres souffrir, sans leur assurer un logement pas trop cher ?”

“Les finances réduisent beaucoup le choix du logement ; plafond à ne pas dépasser, il y a les exigences du propriétaires et leurs préjugés (pas de chômeurs, pas de CPAS, pas d’animaux, pas d’enfants, parfois ...). Éternelle question : avez-vous les moyens ? Voilà qui nous ramène à la première difficulté, la caution : le montant élevé qui dépasse mes moyens, plus des difficultés pour obtenir la somme du CPAS.

On cherche des arrangements avec le propriétaire ou on cherche à trouver la somme “n’importe comment”, même malhonnêtement. Ceci pourrait être solutionné par un emploi mais le problème est de le trouver. Les problèmes de l’emploi et du logement sont étroitement liés.

Quand on ne trouve pas de caution, on “zone”, on essaie de rentrer dans un centre d’accueil, on tourne en rond. Dans un centre d’accueil, on trouve un répit, en attendant un moyen de trouver cette caution.”

Toutes les voix qui parlent dans ce rapport demandent que le droit élémentaire d’“habiter quelque part” devienne une réalité, dont “les pouvoirs publics” soient garants. Le maintien de la démocratie et la sécurité de tous est à ce prix.

Comment les pouvoirs publics entendent-ils concrétiser le droit au logement enfin reconnu dans la constitution ? Peut-on continuer à traiter le logement comme un bien comme les autres sur le marché ? Les logiques de marché appliquées au logement créent de nouvelles formes de marginalisation, d’exclusion, de non accès à un bien fondamental dont d’autres peuvent jouir à cause de leurs revenus. Les prises de parole lors de ce rapport de personnes exclues ou menacées de l’être, de travailleurs sociaux, de juges, d’avocats convergent sur ce constat et sur une question : **pourquoi les pouvoirs publics n’interviennent-ils pas ?** Ils peuvent intervenir en encadrant le marché du logement, en solvabilisant par une intervention financière ceux qui, en raison de leur niveau de revenu - qu’il s’agisse du salaire d’un travail précaire, d’une pension, d’une allocation de minimex ou de chômage - ne peuvent plus payer le loyer d’un logement digne.

Dans les trois chapitres de cette troisième partie du rapport consacrée à l’habitat, des propositions élaborées en concertation avec des acteurs d’une politique sociale du logement ont été dégagées ; elles sont autant d’appels à une intervention des pouvoirs publics. Ceux-ci ne peuvent porter seuls la responsabilité de concrétiser un droit affirmé dans la constitution à un moment où il n’a, pour beaucoup de citoyens et de familles, jamais été aussi peu une réalité. C’est la responsabilité également de chaque citoyen. Comment les pouvoirs publics vont-ils être catalyseurs et soutien des engagements de chacun dans son domaine, dans sa profession, dans sa mission ?

Ne pas intervenir coûte cher en souffrances individuelles et à la collectivité. On ne mesure pas ce que les situations d’habitation dans un logement insalubre ou inadéquat, l’investissement obligé du tiers, voire de la moitié de son revenu dans le logement et les situations d’exclusion du logement entraînent comme coûts : retards scolaires, soins de santé, frais de mise en œuvre de la justice, coûts d’hébergement en maisons d’accueils,

sous-consommation d'autres biens fondamentaux... Bref, c'est cela le coût de l'exclusion, dont nous parlons à de nombreuses reprises ailleurs dans ce Rapport.

“Ne vaut-il pas mieux investir pour le droit au logement, en allocation logement pour les bas revenus, en accompagnement pédagogique pour prévenir les ruptures de logement ?”

Nombreux sont ceux qui ont souligné à la fois la complexité d'une intervention des pouvoirs publics sur le marché du logement et sa nécessité : il s'agit d'équilibrer, d'arbitrer le droit des citoyens à un logement décent et accessible et le droit de ceux qui possèdent un bien immobilier à une juste rémunération de leur capital.

La recherche de critères pour la fixation d'un loyer, ce qui a été appelé dans le rapport un contrôle technique de qualité des logements, l'allocation logement pour les plus bas revenus représentent des propositions praticables dans le respect des droits de tous.

Le propos de cette conclusion n'est pas de reprendre l'ensemble des propositions développées dans les trois chapitres .

A l'instar de la méthode de travail utilisée par les promoteurs de la **Charte européenne pour le droit au logement et la lutte contre l'exclusion**, nous proposons ici quelques priorités à inscrire dans un “**cahier des charges**” pour faire avancer le droit au logement pour tous ; ce “cahier des charges” présente quelques principes dont le respect se révèle, par l'expérience, essentiel pour matérialiser le droit fondamental au logement.

* Première priorité

La **politique du logement** doit se mener **à tous les niveaux**, non seulement local, mais aussi communautaire et régional. Elle doit entrer dans une **politique d'ensemble, cohérente**, de refus de la pauvreté et de **mise en application de tous les droits fondamentaux**.

Il faut veiller à la cohérence des politiques : que la politique sociale n'ait pas en charge de “rattraper” vaille que vaille les conséquences de l'ensemble de la politique menée.

“Nous demandons donc que soit mis en place une concertation de lutte contre la pauvreté à tous les niveaux de pouvoir, qui envisage les droits dans leur ensemble et dans leurs effets les uns sur les autres.”

La conférence de Charleroi des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe, dans sa résolution 243, a dans le même sens recommandé de “créer un cadre permanent approprié de consultation avec les personnes, les groupes en situation de grande pauvreté et leurs représentants.”

- Une politique du logement attentive aux situations des plus pauvres doit rester la compétence du pouvoir politique à l'échelon le plus global possible pour différentes raisons :

- Pour s'attaquer à la pauvreté, la solidarité est indispensable. Sans cela, les charges les plus lourdes reviendront aux communes qui ont le moins de moyens. La solidarité entre communes riches et communes pauvres devrait

jouer à plein. La responsabilité des pouvoirs subsidiants aux niveaux fédéral et régional est donc également engagée.

- Il est important de bâtir une politique de logement avec les associations qui représentent les plus démunis. C'est à l'échelon le plus global qu'il faut définir les moyens à mettre en place pour assurer largement une telle représentation.

- Il vaut mieux que la concertation entre les pouvoirs publics et les représentants des personnes et des familles pauvres se fasse au niveau des Communautés et des Régions, comme par exemple au sein de la Commission flamande intersectorielle pour la lutte contre la pauvreté (VICA) du gouvernement flamand. Un organe permanent de consultation comme celui-là mérite certainement de faire des émules à la Région bruxelloise, à la Communauté française et à la Région wallonne.

- Si généralement, c'est via les communes et les CPAS que les familles les plus pauvres seront le plus facilement "identifiées", c'est souvent aussi à l'échelle locale qu'elles se sont le plus rejetées. Une politique de logement exclusivement confiée au pouvoir local risquerait d'exclure les familles les plus blessées par une longue histoire de misère. Elles ont besoin de pouvoir rencontrer des gens neufs, qui ne les enferment pas dans leurs erreurs et leurs faiblesses.

- Enfin on ne peut isoler le droit au logement d'autres droits.

"Ainsi, parce que ces derniers temps, de plus en plus de jeunes sont exclus du chômage, cela provoque beaucoup de tensions dans les familles. Alors les jeunes partent, se retrouvent à la rue ... Dans les familles marocaines, les jeunes qui n'ont pas de logement ne peuvent pas faire venir leurs femmes en Belgique."

C'est au niveau le plus global que les pouvoirs publics peuvent élargir la compétence politique du logement. Ainsi, investir les sociétés de logement social de réelles responsabilités sociales et culturelles ; considérer le financement du logement comme une occasion directe de qualification pour les exclus ; mettre en place des dispositifs financiers permettant de financer des initiatives locales, publiques et privées, où la réalisation et la gestion de logements s'inscrit dans une action globale d'insertion associant contractuellement les intéressés.

* **Une deuxième priorité**, largement développée dans le chapitre consacré au logement privé, concerne **les outils pour connaître les exclus** d'un logement décent et digne pour soi, pour sa famille. Faire apparaître l'ampleur de la demande sociale pour un logement décent constitue une nécessité pour fonder des politiques et signifie aux citoyens que leur demande de concrétiser le droit constitutionnel au logement est prise en compte.

* **Une troisième priorité : le maintien des droits du citoyen**. Il faut veiller à ce que l'exclusion du logement n'entraîne plus les personnes dans une spirale infernale et d'autres exclusions.

- Les personnes qui habitent en habitat précaire doivent être inscrites. Une loi existe, il faut simplement veiller à ce qu'elle soit appliquée. Pour cela, il faut prévoir dans la loi des sanctions rapides et importantes pour les communes qui ne respecteraient pas la loi. Il faut que les sanctions tiennent compte de la gravité du préjudice subi par les familles auxquelles on refuse l'inscription à laquelle elles ont droit.

Il est vrai que certaines communes sont mal à l'aise, car elles ont l'impression qu'autoriser l'inscription d'une personne ou d'une famille qui est logée dans des conditions inhumaines, c'est encourager ce type de logement.

Mais refuser l'inscription, c'est faire peser sur elle un poids encore plus lourd, c'est l'enfoncer davantage. Il faut donc veiller à mettre sur pied des "découragements" vis-à-vis des loueurs, qui ne pèsent pas principalement sur les locataires les plus faibles.

- Les personnes qui sont sans logement aucun ; en principe, elles ont droit à l'aide du CPAS "de la commune dans laquelle elles se trouvent" mais la réalité est tout autre. Beaucoup de personnes sans domicile légal résident effectivement sur le territoire d'une commune mais n'ont aucune adresse fixe pour le prouver. Il faut appliquer rigoureusement la loi qui oblige la commune à domicilier tous ceux qui séjournent sur son territoire et qui veulent y habiter.

Pour les personnes sans résidence stable, il est de la responsabilité des communes et CPAS d'informer sur le droit prévu par la loi d'avoir un domicile de référence et d'en garantir son application.

* **Une quatrième priorité** est d'assurer aux personnes privées d'un logement convenable **le soutien nécessaire pour pouvoir remonter la pente**. Une politique de lutte contre la pauvreté doit chercher les moyens de **soutenir les solidarités naturelles** en évitant de les sanctionner par application des législations relatives à la cohabitation ; elle doit aussi soutenir les **associations de solidarité**, leur donner les moyens d'aller vers les personnes isolées et exclues des solidarités.

* **Une cinquième priorité**

Dans le domaine du logement, les pouvoirs publics doivent se donner les moyens de rendre crédible leur volonté d'un "nouveau contrat avec le citoyen". **La gestion du secteur du logement social et des priorités d'attribution** est jugée par l'ensemble des partenaires au Rapport comme source quotidienne de dénis de droits et de méconnaissance de citoyenneté. Des propositions en ce sens sont développées tout au long du chapitre consacré au logement social..

Parallèlement, *"comment admettre plus longtemps cette contradiction dans l'aide sociale : elle agit au nom même de la dignité de l'homme, mais néglige partiellement le droit au logement, par ailleurs explicitement reconnu ?"*

Il faut penser à **recentrer la politique du logement sur les citoyens les plus pauvres**: l'allocation logement pour les plus petits revenus doit faire l'objet d'un débat public, associant en premier lieu les **associations** qui permettent la parole collective de ceux qui sont exposés à la pauvreté. Nous proposons également de réfléchir à des formules permettant un accès réel des plus pauvres à la propriété sociale ou privée (certains proposent une formule où les pouvoirs publics interviendraient dans la constitution du capital de départ, ce qui rendrait dès lors possible l'emprunt avec le Fonds du Logement des Familles nombreuses).

Huit réseaux européens d'institutions et d'organisations engagées dans la lutte contre l'exclusion dans le logement ont signé en 1992 une **charte européenne pour le droit à habiter et la lutte contre l'exclusion**.

L'article 1 rappelle que *"tous les hommes ont droit à habiter. Ce n'est pas seulement le droit à un toit. C'est un droit à la dignité et à la citoyenneté."*

L'article 4 énonce la *“conviction commune qu'il faut, pour lutter contre l'exclusion, partir des exclus eux-mêmes, les aider à prendre conscience de leur identité et de leurs capacités, leur permettre de renforcer leurs liens sociaux et de prendre une part active à la solution de leurs problèmes.”*

L'article 6 de la charte fait un constat de la réalité de l'accès au logement en Europe : *“nous constatons que le libre jeu du marché immobilier interdit à une part importante de la population l'accès à un habitat décent. Une intervention publique lourde est indispensable. Elle doit viser à mobiliser une diversité de partenaires, jouer sur une diversité de mécanismes pour assurer le droit de tous à l'habiter. Le mode de gestion de l'aide publique, l'aptitude des gestionnaires à reconnaître la diversité des besoins et des aspirations, les espaces d'initiative et d'autonomie qui sont laissés aux habitants sont aussi importants que le montant de l'aide publique allouée au logement des plus pauvres.”*

A partir de leurs pratiques dans le secteur du logement, ces huit réseaux européens, conscients que *“reconnaître le droit au logement, c'est moins énoncer un droit strict des personnes qu'énoncer un devoir conjoint des collectivités locales, nationales, européennes de mettre en place les politiques permettant d'aboutir à un droit véritable”* ont proposé aux États membres de l'Union Européenne d'adhérer à **un cahier des charges pour un droit européen au logement**, dont les termes sont les suivants :

1. Le droit à habiter est un droit à la dignité et à l'identité.
2. Chaque droit énoncé doit indiquer les moyens de recours des tiers et les moyens indépendants d'évaluation de son application et de ses résultats.
3. Le droit à habiter doit être élargi au droit d'enracinement dans un lieu et des réseaux sociaux mais aussi au droit à la mobilité quand elle est désirée car le droit à habiter ne peut être une assignation à résidence.
4. Les motifs d'expulsion doivent être limitativement énumérés et des processus de médiation et de conciliation permettant le rapprochement des points de vue et la mise en œuvre de solidarités collectives doivent nécessairement précéder l'expulsion effective.
5. Le droit pour l'état, les collectivités locales et, à défaut, certaines associations de récupérer les logements vides doit être élargi et complété de sanction des propriétaires laissant des logements inoccupés dans les zones qui connaissent un déficit de logements.
6. Lorsque le propriétaire juge trop risqué de contracter avec certaines catégories de population (jeunes, revenus irréguliers ...) il faut prévoir la possibilité d'intervention d'un partenaire tiers.
7. Le droit à habiter doit être aussi un droit à :
 - * être informé de ses droits ;
 - * être associé de manière effective, prenant en compte la spécificité des modes d'information de chacun.
8. Le droit à habiter doit avoir une dimension de contrat social, associant droits et devoirs.

CHAPITRE 4 : SAVOIR ET CULTURE, ENSEIGNEMENT

4.1. Droit à la participation, à la contribution et à la construction de la culture

PLAN

Introduction

- Qu'est-ce que la culture a à voir avec la pauvreté ?
- La culture comme droit fondamental
- Titre et justification
- La recherche de la notion culture
- Cultures de même valeur ?

4.1.1. Expériences de base

- Condamnés au silence
- Quel nom est donné à ce grand silence ?
- L'image de la pauvreté
- Le respect crée la dignité
- Le "capital culturel"
- Formation de groupes et vie associative
- Temps, distance et repos
- Citoyenneté
- L'idée de base, encore une fois

4.1.2. Quelques questions particulières

1. Obstacles et moyens financiers

- Les faits
- Diverses propositions
- Considérations à propos des propositions

2. La gestion culturelle et l'offre

3. Conditions pour la participation des personnes pauvres

- Vigilance lors des premiers pas
- Soutien du groupe
- Initiatives isolées ou agir avec les autres ?
- Résultats : que faut-il entendre par là ?
- Information concernant l'offre
- Evaluation et mise en œuvre

4.1.3. La pauvreté multi-culturelle et internationale

“Tout ce qui est beau donne une valeur supplémentaire et nous rend fiers. Nous en avons besoin.”

INTRODUCTION

• Qu’est-ce que la culture a à voir avec la pauvreté ?

“On crève de solitude et d’ennui avant de crever de faim.” Voilà les mots d’une personne qui vit la pauvreté et l’exclusion au quotidien et il n’y a sans doute pas de meilleure façon de commencer ce chapitre. Pour beaucoup d’observateurs extérieurs, la participation à la vie culturelle semble être le dernier des soucis pour les citoyens pauvres. On imagine facilement que les personnes pauvres se débattent surtout avec les besoins essentiels, indispensables à la survie, et que l’on identifie souvent avec l’argent, la santé, le logement et la nourriture.

Les personnes pauvres soulignent elles-mêmes l’importance de pouvoir participer à la culture. Une culture qui finalement ne leur est pas étrangère, mais à laquelle elles risquent de ne pas avoir accès.

“Tout est culture. Ils disent que parce nous sommes au CPAS nous avons déjà assez de mal comme ça à trouver un logement, à manger tous les jours, à acheter des habits et ainsi de suite. Mais c’est quand même aussi la culture : habiter, avoir une belle maison ou pas, manger, on ne mange pas comme un animal mais on essaie de préparer quelque chose de bon, avoir des habits un peu convenables ...”

La pauvreté n’est pas seulement un problème financier. La culture n’est pas une dimension de luxe que l’on peut ajouter à l’existence quand tous les problèmes sociaux sont résolus. Au contraire, il s’agit de l’élément central de l’exclusion sociale car ce sont les barrières culturelles, l’ignorance, la honte et l’incertitude générale qui entravent la participation politique et sociale et qui touchent aux valeurs les plus élémentaires de l’existence : la famille, la religion, la vie associative, la formation, ...”
(Mouvement ATD Quart Monde, *Une Politique à partir des plus pauvres* - Document Politique, 1993).

On ne s’attend d’habitude pas à ce que ceux qui vivent dans la pauvreté, veuillent défendre des idées précises et des expériences relatives à la culture. Dans le débat relatif à la pauvreté, l’élément culture n’est pas évident. Beaucoup de personnes ne sont pas encore familiarisées avec cette conception suivant laquelle la culture est le lien entre tous les domaines de la vie. Les partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté veulent développer et défendre ce thème comme un sujet central, parce qu’il concerne tous les domaines de la vie.

Le gouvernement fédéral qui a donné la mission d’exécuter ce travail, se devait, en effet, de tenir compte que la culture serait reprise ici comme un point central de la vie, sachant que la culture appartient aux compétences politiques des trois Communautés et pas à celle de l’Etat fédéral.

L’intensité avec laquelle les participants ont débattu de ce thème de la culture, tant dans les groupes locaux que dans le groupe de travail-dialogue, permet de mieux comprendre aujourd’hui que la pauvreté culturelle provoque une beaucoup plus grande exclusion que la pauvreté économique. Alors que la pauvreté économique touche surtout la personne dans les aspects “possession” et éléments plus extérieurs, la pauvreté culturelle touche, par

contre, l'être humain lui-même, dans son "être", dans sa dignité personnelle, dans sa signification pour autrui.

La culture n'est pas seulement un lieu de consommation pour remplir le temps de loisir, mais elle est surtout un investissement en ressources humaines : la personne retrouve son équilibre, elle devient plus autonome, elle acquiert de nouveaux instruments, la communication et le partenariat deviennent possibles.

"On crève de solitude et d'ennui avant de crever de faim" . Cela exprime moins un malaise psychique passager qu'un total désarroi. Cette parole exprime l'attente que cet extrême isolement soit contré. Puisque la pauvreté culturelle agit sur tous les domaines de vie et en est la base, il s'ensuit une exclusion bien plus profonde que la pauvreté économique.

La culture n'est pas un luxe.

Elle fait partie essentiellement de la vie des hommes.

La pauvreté culturelle est probablement la forme d'exclusion la plus profonde.

• La culture comme droit fondamental

En relation avec les autres droits fondamentaux concrets, qui décrivent chaque fois un aspect de la vie comme un droit fondamental, le droit à la culture veut offrir à chaque personne la garantie de pouvoir s'épanouir pleinement, en ce qui concerne sa vision de la vie, ses idées, son raisonnement, sa liberté d'opinion et l'expression de ses aspirations.

L'Article 23 de la Constitution Belge déclare :

"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. **Ces droits comprennent notamment :**

5. le droit à l'épanouissement culturel et social."

(Moniteur Belge 17.02.1994)

En outre : la Constitution Belge déclare :

Art. 19 : Le liberté de cultes, celle de leur exercice public, **ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute manière, sont garanties**, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés..

Art. 22 : **Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.**

Art. 27 : **Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.**

• Titre et justification

Dès les premiers contacts préparatoires à la construction d'un groupe de travail-dialogue autour de ce thème, les discussions furent nombreuses pour savoir ce que le concept de "culture" couvrait comme réalité. L'intensité de la discussion annonce déjà le dynamisme du groupe de travail. Le titre original : "droit à la participation socio-culturelle" fut immédiatement modifié par les participants et remplacé par la conception beaucoup plus large et plus engagée de "droit à la participation, à la contribution et à la construction de la vie culturelle".

Par cette modification, les participants veulent tout d'abord souligner que le terme culture doit être pris dans un sens large. Il s'agit autant des habitudes, idées et styles de vie que de la manière dont ceux-ci sont exprimés entre autres dans diverses formes d'art ou d'expression.

D'autre part, un autre énoncé de travail : "le droit à l'accès à la connaissance et à la culture", fut aussi mis en question. En effet, le terme "accès à" semble trop passif pour tout le monde. Les participants veulent souligner le fait que la vie culturelle naît de la contribution active de chacun des citoyens. Tout homme veut, à partir de la position qu'il occupe et des moyens dont il dispose, fournir sa contribution et participer à l'élaboration de la vie culturelle et sociale. Les citoyens pauvres ne veulent pas être seulement des gens qui reçoivent la culture qui les entoure. Ils ne veulent pas avoir seulement accès à une culture qui leur était jusqu'à présent fermée ou inconnue et à laquelle d'autres donnent forme. Ils veulent prendre eux-mêmes leur vie en main, prendre conscience de qui ils sont et comprendre quelles sont les causes de la place qu'ils occupent dans la société. Ils espèrent que leurs expériences dans la lutte contre la pauvreté soient valorisées aux yeux des autres et reconnues comme contribution à la société. Ils espèrent que l'on reconnaisse cette contribution comme un des apports culturels des plus pauvres.

C'est à partir de cette façon de voir que le groupe de travail affirme que :

“La participation, la contribution et la construction de la vie culturelle sont un droit fondamental.”

• La recherche de la notion culture.

Pour bien comprendre ce chapitre, il est indispensable de clarifier quelque peu la notion de "culture". Notre but n'est pas de donner une définition scientifique. Le contenu de la notion de culture, telle que le groupe de travail la formule ici, est le fil conducteur de tout le chapitre.

Comment cette définition s'est mise en place progressivement et la manière avec laquelle le concept "culture" s'est complété, est déjà apparu dans la première phase du Rapport général, à savoir la phase du rassemblement des connaissances. Ce qu'illustre une contribution du Mouvement ATD Quart Monde :

- Après deux mois de préparation et en se basant sur les fiches descriptives et les témoignages, un groupe de personnes vivant quotidiennement dans la pauvreté, veut faire un aperçu de leurs débats autour de ce thème. Cette préparation avait déjà fait constater que la "notion" de culture n'avait pas le même contenu pour chacun. Et que, de plus, tout le monde ne connaissait pas ce "mot". Pour certains, le terme culture n'appartenait pas à leur vocabulaire, alors qu'ils en parlaient pourtant au moyen de nombreux exemples. Finalement, à titre de description provisoire, ils rassemblèrent les idées suivantes dont ils soulignèrent les idées-clef dans une seconde étape.

“La culture est quelque chose d'extraordinaire dans le sens qu'elle nous fait découvrir des choses nouvelles. Mais la culture est aussi dans le quotidien, par exemple la musique qu'on écoute à la radio, des reportages ou des débats qu'on regarde à la télévision, les informations qu'on lit dans les journaux ou qu'on entend. Tous ces gestes nourrissent notre pensée nous connaissons plus de choses, nous sommes plus capables de construire notre pensée et aussi de profiter des belles choses (peinture,

musique, architecture, etc.) qu'on rencontre parfois dans la vie."

La culture nous sert à découvrir ce que nous aimons, ce que nous sommes capables de faire. Elle nous permet d'accéder à des connaissances avec lesquelles nous pouvons utiliser beaucoup plus nos capacités.

La culture est une richesse pour chaque personne. C'est quelque chose que nous avons en nous et qui nous permet de faire des échanges avec les autres, d'aller vers les autres. Dans ce sens, la culture est un instrument.

La culture nous aide à remplir notre temps. Surtout quand on n'a pas de travail et qu'on n'a pas une occupation régulière du temps.

La culture nous permet aussi de participer aux événements de la ville, elle nous permet de faire partie de la collectivité. En plus, si on produit de la culture nous-mêmes (peinture, photo, chansons, etc.) il faut la montrer aux autres, il faut qu'ils en profitent. Ceci peut encourager d'autres gens à s'y mettre aussi."

- A partir de ces idées, présentées par un groupe, le groupe de travail-dialogue est arrivé, après d'intenses discussions, à la description suivante :

"La culture est tout le domaine de l'existence dans lequel les êtres humains expriment leurs valeurs et leurs pensées, leurs visions et leurs idées, et communiquent entre eux. La culture seule permet de participer à la construction d'une société. Au sein de ce vaste champ culturel, il y a certains domaines dans lesquels l'accent est plus particulièrement mis sur l'expression et la mise en forme du patrimoine culturel. C'est ce que nous appelons la culture au sens étroit du terme. Ce domaine comprend notamment les arts et l'expression artistique."

- Ainsi, deux grandes significations se dégagent : dans un sens large, le mot culture désigne les habitudes, idées, styles de vie, la vie quotidienne et la conception de vie des gens. Dans un sens étroit, le mot culture se réfère à l'expression de ce qui précède (entre autres dans l'art). Les personnes pauvres désirent explicitement qu'on attache aussi de l'importance à de second aspect.

A propos de ces deux conceptions, le groupe de travail exprime des expériences négatives et des démarches ou initiatives positives, des obstacles et des empêchements (c'est-à-dire des "mécanismes" qui contribuent à l'exclusion). En même temps le groupe se prononce sur des conditions et des exigences explicites pour pouvoir participer, contribuer et construire la vie culturelle.

Ces deux conceptions sont indissociablement liées. Elles présentent différents aspects qui se réfèrent chaque fois à l'ensemble.

Ce n'est que si on tient compte de tous les aspects simultanément, que la culture peut effectivement devenir un droit fondamental pour les personnes pauvres.

• Cultures de même valeur ?

On affirme souvent que les pauvres ont une "culture propre" ou un "arrière-fond culturel propre". C'est une formulation qui -peut-être bien intentionnée-, mène à une grande confusion et peut contribuer à emprisonner les gens dans une situation de misère effective. Les personnes vivant la pauvreté ne veulent pas être comprises de cette manière fataliste. Au contraire.

De même, la formulation “les pauvres ont une culture propre” peut alimenter l’impression qu’il existe une espèce de “culture de la pauvreté” avec ses normes et valeurs typiques, inhérentes et exclusives pour une situation de misère. Il est évident que chaque personne a “ses propres valeurs et normes”. Mais, dans le cas de la pauvreté, la tentation est particulièrement grande de comprendre le *contexte* de pauvreté, dans lequel les gens vivent, comme “un monde culturel propre ayant sa valeur” (un monde à part ayant sa propre culture) .

De même, les personnes pauvres refusent d’accepter ce genre de raisonnement : elles repoussent radicalement la soi-disant “culture de la pauvreté”.

En effet, les personnes vivant la pauvreté considèrent que la culture dans laquelle elles vivent comme “déchirante” et “entravée” parce que, à travers la souffrance qu’elles éprouvent, elles poursuivent en fait les ambitions et les rêves de vie bonne et belle que chaque citoyen recherche et qui leur échappe :

La culture comprend aussi la réalisation de ses propres valeurs (par exemple : une vie familiale heureuse, un bon travail, des relations intéressantes, des contacts sociaux). A cause de la pauvreté, les personnes n’ont pas la possibilité de vivre ces valeurs. Il en résulte un fossé de plus en plus grand entre leurs aspirations et la réalité. Cela a pour conséquence qu’elles s’enferment dans leurs propre monde. La pauvreté culturelle renforce la vision négative que le monde extérieur se fait des plus pauvres, ce qui contribue à son tour à cette ‘culture de pauvreté’ - (J. Wrésinski, Grande pauvreté économique et précarité économique et sociale, Mouvement ATD Quart Monde, Belgique, Bruxelles, 1987).

D’autre part, il est particulièrement important que toute la société apprenne à bien comprendre la “situation propre” ou le “contexte de pauvreté” dans lequel vivent tant de gens : les autorités, les administrations, les politiciens, les services, les institutions, toutes les professions, toutes les sciences ainsi que l’opinion publique doivent prendre conscience des obstacles et des mécanismes d’exclusion qui empêchent les gens d’être porteurs de culture dans le plein sens du terme. Les personnes pauvres ne veulent pas être ou rester pauvres : ni dans leur conception de vie ni dans leur manière d’exprimer leurs aspirations.

Le groupe du Mouvement ATD Quart Monde-St. Gilles remarque, après lecture, qu’il n’aime pas les expressions comme ‘culture des pauvres’, ‘culture supérieure’. Parce que :

‘Chaque groupe social ou ethnique apporte à la culture de la société sa propre richesse qui découle de son expérience, de sa tradition, de son histoire.’

Une société peut comprendre différentes cultures, liées aux couches sociales, aux groupes ethniques et aux niveaux de formation et de revenus. C’est pourquoi, le groupe de travail affirme que :

Toutes les cultures ont la même valeur et doivent être respectées, sous condition que l’inégalité et le manque de liberté des personnes ne soient pas passées sous silence .

On considérera donc les cultures et les personnes de valeur égale, bien entendu sous condition que chacun sache clairement que certaines cultures et certaines personnes sont marquées par une plus grande souffrance que d’autres, par plus d’absence de liberté et plus de dépendance. En effet, les gens n’ont une même valeur que dans la mesure où ils sont aussi libres et indépendants que les autres pour pouvoir vivre et exprimer leur responsabilité et leurs choix relatifs à leur culture.

“Si quelqu’un habite dans une caravane de par son libre choix, c’est tout autre chose qu’une famille qui doit habiter dans une caravane parce qu’elle ne trouve plus rien d’autre”.

4.1.1. EXPERIENCES DE BASE

Un malentendu tenace voudrait que la culture soit un luxe. Trop souvent, des intervenants sociaux et les non-initiés (les profanes ?) pensent que la culture est une fioriture, un ornement dont les personnes qui vivent dans des situations extrêmes de pauvreté n’ont aucun besoin. Il est dit, alors, : ‘Quand on a déjà du mal à payer son loyer, on ne va quand même pas au cinéma !’ Ou encore : ‘Quelqu’un qui ne va pas travailler tous les jours, ne doit quand même pas partir en vacances.!’

Le groupe de travail affirme explicitement que l’exclusion commence déjà par de telles déclarations, parce que la culture rend à une personne sa citoyenneté entière.

Le groupe de travail formule tout d’abord le fond du problème au moyen de quelques idées-clef : Comment se fait-il que les personnes pauvres ne puissent pas collaborer de façon pleinement valable au déploiement de leur vision sur la vie et à la réalisation de leurs aspirations ?

• Condamnés au silence

Nombreux sont les travailleurs sociaux qui affirment combien il est difficile d’atteindre les plus pauvres lorsque des initiatives sont prises pour eux. Les personnes pauvres ne se présentent pas spontanément. Et les causes directes de leur absence, ce ne sont ni la distance, ni le manque d’argent, ni l’insuffisance dans l’information. Ces éléments ne sont que des motifs d’absence superficiels ou extérieurs.

Les personnes qui souffrent de la misère vivent cachées, et cachent autant que possible la situation dans laquelle elles doivent vivre. Elles ne veulent pas être identifiées à la misère qui n’est que vilaine. Leur absence de la vie publique est un silence, une protection de soi, par nécessité, à cause de l’impuissance, de la gêne, du manque de valorisation de soi.

Dans beaucoup de cas, les personnes pauvres se taisent lorsqu’elles sont confrontées à ce qui semble avoir plus de poids :

La pensée bien structurée d’un intellectuel a plus de poids que celle d’un ignorant dont le propos frise l’incohérence. Ce dernier risque d’être condamné au silence, de voir petit à petit atrophiée sa faculté déjà fragile d’exprimer, de faire comprendre une pensée ou de partager une expérience. Celles-ci seront dès lors tenues pour nulles et insignifiantes aux yeux des autres et à ses propres yeux. Qui plus est, notre homme est alors amené à vivre dans le carcan de la pensée des autres. On pense pour lui ce qui est bien et ce qui est mal et il ne peut que se conformer au jugement porté à son encontre.

Lorsque ce processus se présente souvent et longtemps - comme le montre l’histoire de la pauvreté à travers les siècles - le pauvre commence aussi à se considérer lui-même comme il est perçu par d’autres : comme quelqu’un qui n’est capable de rien et qui n’a rien à offrir. Et on dit alors : “Les pauvres ne contribuent pas à la vie sociale. Ils vivent de nos contributions. Ils sont inutiles.”

Ainsi, l'homme pauvre est ramené à la non-existence, aux yeux des autres mais aussi à ses propres yeux. Il se sent humilié par la façon dont on parle de lui (dont les discours s'énoncent à son égard). Les mots et les termes par lesquels d'autres veulent le définir et le saisir - et contre lesquels il n'est pas capable de protester - il les comprend comme une condamnation. Il les porte comme une étiquette, partout où il paraît. Comment peut-il alors commencer quelque part "à neuf" ? Il se prend à douter de lui-même, à être gêné. Pire encore : celui qui craint le jugement des autres et veut l'éviter dans tout ce qu'il est et fait, est intérieurement brisé. On perd la confiance en soi et, finalement, on se perd soi-même.

"Il m'a fallu trente ans pour que je me libère de cette honte, de cet isolement. C'est en entrant en contact avec le Mouvement ATD Quart Monde que j'ai appris à parler, à défendre mes idées, à comprendre que nous sommes comme les autres."

Le silence dans lequel beaucoup de citoyens pauvres se réfugient contient souvent des activités de création, mais ils ne les montrent pas. Ceci doit devenir communicable. Cette dimension culturelle doit permettre de casser 'la culture du silence'. Mais pour que cela soit possible, il faut aller vers les citoyens les plus pauvres.' (témoignage d'un groupe).

La condamnation au silence peut aussi conduire à la révolte. Dans l'histoire, les personnes pauvres ont été souvent à la base des révoltes. Même aux moments où les citoyens pauvres reçoivent expressément la possibilité de s'exprimer, par exemple lors d'un forum public, le silence si longtemps imposé éclate souvent en colère et en révolte. Parce que le dialogue, en toute sérénité, n'est pas toujours possible. La culture, par contre, est l'instrument essentiel du dialogue.'

Extrait de la pièce de théâtre "Le souper" de Jean-Claude Brisville :

On entend quelques coups de feu dans le rue.

- Fouché (sur un ton ennuyé) : *"Pourquoi tiraillent-ils encore ?"*

- Talleyrand : *"Parce qu'ils ne sont pas contents. Et vous savez ce qu'est un mécontent, Fouché ? C'est un pauvre qui réfléchit."*

Fouché : *"Une bonne police est là pour l'empêcher de réfléchir."*

(Cité dans *"Paroles et réflexions des bénéficiaires du minimex : voix des citoyens pour l'action sociale."* CPAS de Morlanwelz, 1994. Une contribution au Rapport Général sur la Pauvreté.)

• Quel nom est donné à ce grand silence ?

Ce n'est pas par hasard que, justement à l'intérieur de ce groupe de travail-dialogue, la question suivante fut posée dès le départ :

"Comment se débarrasser de ces étiquettes ?"

Entre-temps, la notion de 'kansarmoede' en Flandres et d'exclusion sociale' en Communauté Française, est en général entrée dans le langage. Cela devient de plus en plus une dénomination pour toutes sortes de gens avec des difficultés spécifiques : marginaux, consommateurs de drogue, chômeurs de longue durée, émigrés, personnes qui ont fréquenté les hôpitaux, repris de justice, sans-abri, ... Ce langage imprécis et amalgamant n'est pas seulement source d'erreur et de stigmatisation. Il contient surtout le danger de perdre ou de dissimuler les personnes les plus pauvres ou de réduire des êtres humains au statut de problématique.

La manière dont les personnes doivent s'opposer à cela, apparaît e.a. dans la réaction d'une participante au projet du CPAS de Gent 'Socio-culturele vorming voor kansarmen' ('Centre de Formation Socio-culturelle pour les défavorisés'). Elle témoigne du jeu de mots dont elle s'est servie pour se sortir des questions de 'curiosité' qu'on lui soumet : *'Je collabore au collectif de sculpture. Les gens me demandent : 'Une formation pour les défavorisés ('kansarmen' = les personnes pauvres par manque de chances) au CPAS, c'est quoi les 'défavorisés' (kansarmen)? - Et, sachant ce qu'ils veulent au fond savoir : 'Es-tu aussi quelqu'un comme ça ?', je réponds alors : 'Hé bien, c'est un atelier où j'ai de la chance (= kans) de pouvoir travailler avec mes bras (= armen) !'* .

Pourtant, cela peut se passer autrement :

- Par la dénomination "Quart Monde" le Mouvement ATD Quart Monde s'est inscrit dans l'histoire d'une mobilisation d'approfondissement de la vraie démocratie, qui à l'époque de la révolution française ne comptait que trois "États" représentés dans le parlement fraîchement mis sur pied. Cette démocratie ne serait vraiment réalisée que lorsque le "Quart État" - la dite couche inférieure de la population - serait également représenté dans l'organe suprême de décision démocratique pour y établir un dialogue permanent avec toutes les couches de la population. Alors que la dénomination "Quart Monde" voudrait signifier une réalité mobilisatrice, à l'heure actuelle elle est parfois ressentie par certains comme une stigmatisation et elle n'est pas encore suffisamment comprise comme une solidarité collective entre tous les citoyens. Les personnes elles-mêmes concernées en disent : *'Ce nom nous donne de la fierté et de la force pour combattre la pauvreté.'*

- "De Cirkel" utilise l'expression "expert en expérience" pour signifier que certaines personnes ont, de par leur vécu dans la pauvreté, une expérience propre que d'autres citoyens ne possèdent pas. Cette expérience propre peut être transformée en véritable compétence d'expert. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de rester fixé dans cette expérience de la misère : l'expert en expérience de la misère emporte le passé comme une science. Et tous ceux qui n'ont pas connu eux-mêmes la pauvreté doivent tenir compte de cette compétence.

- Les associations partenaires qui réunissent les citoyens les plus pauvres et qui ont participé à l'élaboration du Rapport Général sur la Pauvreté, ont opté, pendant ces deux années de concertation, pour la dénomination commune : "associations où les citoyens pauvres prennent la parole". Par cette dénomination, les associations partenaires soulignent que les personnes qui connaissent vraiment la pauvreté, ne "reçoivent" pas la parole mais la prennent elles-mêmes, et que, pour ce faire, ils se réunissent dans des associations qui accordent justement la priorité à cet aspect, entre autres en conservant ces paroles et en les renforçant. Et cela se fait par mobilisation et en concertation avec d'autres citoyens (non pauvres).

La culture commence donc par la conviction et l'acceptation inconditionnelles que tout homme est homme à part entière et que chacun peut s'épanouir pleinement, même si toutes les conditions ne sont pas encore réalisées qui permettent à quelqu'un d'être capable de communiquer ou d'avoir un impact sur les conditions de vie.

"Quand on est pauvre, on devient dépendant des autres, surtout pour les services. On pense à votre place, on écrit à votre place, etc. C'est humiliant. Les gens pauvres sont ainsi condamnés au silence, et cela les empêche de s'exprimer, par des mots, mais aussi par exemple par la peinture ou le dessin."

Ce qui est en cause ici, c'est :

Le droit fondamental à la prise de parole et à l'expression

Car si la signification de quelqu'un est ramenée au jugement des autres, ou si son comportement ne peut plus être qu'une réaction aux décisions et choix d'une instance extérieure, la personne pauvre reste dans une position qui sape la vie.

Le droit fondamental à la prise de parole et à l'expression comme base de la culture, suppose donc que la personne soit rendue capable - en disposant du temps et des moyens nécessaires - de se comprendre elle-même, de connaître son histoire, de comprendre les motifs et les causes par lesquelles elle vit dans la pauvreté, d'entrer en relation avec la société, ses droits et ses devoirs, de développer une certaine vision de l'existence, d'acquérir les compétences dont toute personne a besoin pour se développer librement et tenir tête aux échecs rencontrés.

'Quand on a quelque chose à dire, on peut le dire, parce qu'on a la culture. Dans ce sens la culture donne la liberté. En plus, la culture permet de maintenir ou de retrouver l'équilibre personnel.'

Le droit fondamental à la prise de parole et à l'expression rend les personnes capables d'acquérir une identité et de porter des responsabilités.

A l'heure actuelle, beaucoup de personnes qui vivent la pauvreté sont encore enfermées dans ce grand silence. Par contre, les discussions des participants au travail de groupe-dialogue et aux divers groupes de travail autour du Rapport général, témoignent toutefois clairement du fait que des personnes très pauvres sont effectivement capables de prendre la parole, de bien s'exprimer, de développer une pensée et d'énoncer un jugement critique concernant les évolutions de la société actuelle. C'est une réalité incontournable et le Rapport général n'en est que l'expression écrite. Ce qui l'a préparé, c'est un partenariat qui s'est construit, péniblement, des années durant. Ceci est moins visible. Le long chemin parcouru allant du silence et de l'habitude de se taire à l'attitude de concertation et la mise par écrit, est une victoire continuelle sur mille et un obstacles :

Nous n'avons pas peur des mots difficiles. Nous utilisons un dictionnaire. Nous voulons apprendre à connaître les mots pompeux.

Mais cette prise de parole ne se crée pas toute seule. Elle s'appuie sur une longue histoire. Pour sortir du silence, de l'humiliation et de la honte et arriver à s'estimer soi-même, pour être capable de parler et de se concerter en groupe, le prix à payer n'est pas mince.

Il est celui d'une confiance réciproque à reconquérir chaque fois, entre citoyens de milieux très divers et parfois antagonistes, qui ne se connaissent et ne se comprennent pas du tout au départ, ou se méfient même l'un de l'autre à l'origine.

Cette confiance nécessite que personne ne soit déconsidéré.

Aucun soi-disant "échec", aussi fréquent soit-il, ne peut conduire à la mise hors-jeu de quelqu'un. Ni à l'abandonner à mi-chemin. La confiance rend possible la prise de parole et veut valoriser le chemin qui y mène, jusqu'au bout. Ceci exige que chaque personne, et plus particulièrement chaque personne vivant dans la pauvreté, soit interpellée dans ses aspirations et connaissances les plus profondes et que l'on estime, quoi qu'il en soit, que ces aspirations et cette connaissance sont réalisables.

• L'image de la pauvreté

Le témoignage suivant illustre parfaitement comment l'image que l'on se fait des personnes pauvres les paralyse et les amène à se déconsidérer :

Prenons François, par exemple. Un jeune homme vivant du minimex, quasi illettré, passionné de spectacle qui sollicite une aide complémentaire pour nouer ses fins de mois. Que l'assistante sociale refuse de financer les 'frasques' de ce jeune, pose déjà question. L'absence de culture se fait toutefois ressentir à un niveau plus intime. Ce jeune finit par se convaincre que l'assistante sociale a raison et qu'il a lui-même tort d'aller à des spectacles. Allons donc, un minimexé au spectacle ! Le minimex ne sert pas à cela. Il doit couvrir d'autres besoins prioritaires, qualifiés de vitaux, définis "pour" mais "sans" ce jeune.

François ne peut rien opposer à la logique de son interlocutrice. Il s'y conforme par nécessité au nom du réalisme budgétaire et du rapport de dépendance financière, mais aussi intérieurement par absence de sens critique. Il ne fait pas le poids. Il ne peut tenir tête comme l'ont fait d'autres qui se sont formés avec des gens qui les soutiennent dans leur vie.

Ainsi, l'homme pauvre est rendu étranger à ses propres aspirations et ambitions au nom d'une autre logique qui ne correspond pas à ce que les pauvres trouvent important pour la transformation de leur vie.

Et je donne gros à parier qu'il se coule, peut être à son corps défendant, mais inexorablement dans l'opinion imposée sans pour autant l'intégrer. Il sera dans la suite le premier à critiquer ouvertement ceux qui oseraient dépenser leur minimex en spectacle.

La réplique des personnes pauvres doit être respectée comme un signal de capacité critique. Leur ambition doit être écoutée.

'Ceux qui nous critiquent doivent savoir que nous ne sommes pas des bons à rien. Nous avons du talent et des idées. Si on donne un coup de main aux pauvres, ils peuvent s'en sortir aussi bien que les autres.'

De nombreux intervenants sociaux confirment au coup par coup le stigmatisme que l'homme pauvre n'entre pas en ligne de compte, qu'il ne peut pas orienter lui-même sa vie. Le même scepticisme est à nouveau confirmé lors de la mise en place d'un projet comme le 'Centre de Formation Socio-Culturelle pour les défavorisés' à Gent. On lança alors :

De la culture pour les pauvres ? Est-ce vraiment nécessaire ? N'y a-t-il pas de choses plus urgentes à financer ?

Les responsables d'un centre culturel à Marche-en-Famenne expliquent l'idée de base de leur travail qui vise à atteindre aussi les plus pauvres. Ils insistent sur l'importance du fait de s'adresser aux personnes pauvres dans ce qu'ils sont et ce dont ils sont capables :

'Beaucoup de travailleurs sociaux ont des images stéréotypées : ils sont tellement conditionnés par le cadre dans lequel ils travaillent qu'ils considèrent automatiquement et a priori que tous ceux qui viennent les trouver ont des problèmes. Bien sûr, il faut des services sociaux qui s'occupent des difficultés urgentes et spécifiques, mais ce dont on a encore plus besoin, c'est des travailleurs culturels et

sociaux qui soient présents sur tous les terrains possibles et auxquels on pourrait s'adresser sans commencer par 'problématiser' la vie des pauvres. Par notre façon de travailler, nous cherchons surtout à les démarginaliser en les faisant sortir de la catégorie des gens à problèmes!'

'La culture est une richesse. Elle nourrit notre pensée. Elle nous donne de l'espoir. La culture est quelque chose d'extraordinaire que nous faisons, elle nous fait découvrir de choses nouvelles. Elle nous sert à découvrir ce que nous aimons, ce que nous sommes capables de faire. La culture nous permet de mieux utiliser nos capacités. La culture nous fait découvrir des choses qui nous font plaisir.'

(Mouvement ATD Quart Monde - Groupe de travail de Saint-Gilles).

Une même attitude se trouve à la base du projet de 'Centre de Formation Socio-Culturelle pour les défavorisés' du CPAS de Gent. Là aussi on s'appuie sur ce que les gens ont potentiellement à offrir en tant que membres de la société. On cherche un point d'ancrage positif. Ainsi, les gens reçoivent la possibilité de croire à nouveau en eux-mêmes, ce qui peut ouvrir la route à un véritable épanouissement.

'En étant exclu de la participation culturelle, on reste bête. On se sent bête soi-même. Participer à des activités culturelles, c'est un enrichissement, cela augmente le respect qu'on a pour soi-même, on ne se sent plus inférieur aux autres. L'activité culturelle est un moyen pour sortir de l'isolement : on se sent appartenir à quelque chose.'

Il est nécessaire d'accorder suffisamment d'attention au rôle que joue la presse, tant écrite qu'audio-visuelle, dans la formation des opinions sur la grande pauvreté. Par manque de temps, le groupe de travail n'a pas pu développer cette question.

• Le respect crée la dignité

Celui qui doit mener une vie qui ne peut être qu'une réaction aux menaces et attentes, réelles ou surestimées, venues de l'extérieur, et cela une longue période durant, ne connaît aucun repos extérieur. Il est continuellement sur ses gardes. Et il va subir passivement et opiner du bonnet pour être délivré et laissé tranquille. Ou bien il protestera avec véhémence et rompra le dialogue. Parfois, ce sera la fuite définitive. D'autres perdent complètement courage et abandonnent la lutte pour eux-mêmes, leur famille et leurs amis.

Les blessures les plus profondes occasionnées par la pauvreté sont la perte totale du respect de soi et du sentiment de dignité. Arrivé à ce stade, l'être humain n'est plus capable d'autre chose que de "laisser passer les choses par-dessus sa tête". Il n'entreprend plus rien. Si ce n'est parfois à poser un geste de désespoir.

C'est alors que l'on entend souvent dire : "Il n'est plus possible de motiver les gens pauvres". Si cette façon de parler est déjà injuste par rapport à la majorité de ceux qui vivent dans la pauvreté, elle est de plus incorrecte en ce qui concerne les plus blessés d'entre eux.

'Ce qu'il faut, c'est s'intéresser à quelque chose, c'est une question de volonté. J'ai travaillé comme femme d'ouvrage et pourtant j'ai appris la musique; j'aime tout ce qui est artistique, j'aime apprendre des choses nouvelles.'

La volonté et la motivation sont possibles là où il y a de vraies perspectives d'avenir, par exemple un vrai travail ou la vie de famille.

La culture ouvre des perspectives de vie. Et inversement : des perspectives de vie rendent possible la culture.

Des personnes pauvres - ainsi que d'autres - témoignent souvent du fait que le respect de soi et le sentiment de dignité ne se construisent pas à partir de la "volonté de l'individu". Le respect de soi et le sentiment de dignité ne peuvent prendre forme qu'à partir du moment où l'être humain reçoit tout d'abord respect et dignité de la part des autres.

'Le respect de soi-même, on l'acquiert seulement quand les autres vous le donnent. Et si on ne le reçoit pas, alors on peut donner sur la tête, de telle sorte qu'ils doivent bien nous écouter.'

'Lorsque j'ai été expulsé, je ne savais pas où aller. J'étais là avec mes deux enfants. J'ai dit à l'huissier : "Que dois-je faire maintenant ? Je ne puis tout de même pas dormir à la rue !" Il ne le savait pas non plus. Et maintenant, je le comprends : il devait aussi faire son boulot. Un de mes amis m'a dit plus tard : "Tu aurais dû aller t'asseoir sur le trottoir du CPAS, avec tes deux enfants, jusqu'à ce qu'ils fassent quelque chose pour toi." Mais, qui ose faire cela, quand on a encore un peu de fierté ? Devrais-je permettre à tout le monde de me regarder et me voler ma fierté ? J'ai connu un homme qui, lorsqu'il a été expulsé, a mis ses meubles avec une charrette à bras sur la place du marché, juste devant le bureau de police. Et il s'est installé là avec sa femme et ses enfants pour montrer ce à quoi il a droit. Pour oser agir ainsi, il faudrait beaucoup de courage et moi je n'en avais pas autant à ce moment.'

• Le "capital culturel"

Une des raisons les plus fondamentales pour lesquelles les gens ne participent pas à la création de la culture, dans le sens large ou dans le sens étroit, est parfois désignée en jargon scientifique par le terme "capital culturel". On désigne par-là l'ensemble de connaissances, habitudes, éducation et moyens que quelqu'un peut - ou ne peut pas - acquérir au cours de sa vie.

Il va de soi que c'est surtout l'éducation dès la petite enfance et la vie de famille, mais aussi la vie de quartier et l'école qui jouent un rôle crucial à ce point de vue. Si les enfants naissent dans la pauvreté ou s'ils grandissent dans un milieu culturel pauvre, alors déjà ils portent le risque d'un retard.

Aussi tout ce qui concerne la santé, comme l'expérience et la valorisation du corps, la santé mentale, l'emploi de médicaments, l'expression correcte des symptômes de maladies et de malaises, tout cela appartient à ce que l'on appelle le 'capital culturel' (Voir chapitre 1.3. Droit à la Santé)

Un retard sur le plan du "capital culturel" ne signifie nullement que les enfants doivent être arrachés à la misère dès leur plus jeune âge pour être placés dans de soi-disant "milieux culturellement riches". Ce point de vue est amplement justifié dans le premier chapitre de ce Rapport général (la Famille).

'Quand on parle du 'capital culturel', nous voudrions ajouter les idées suivantes : Même si on ne dispose pas au départ d'un 'capital culturel', et qu'ensuite on a la

chance d'avoir accès à la culture, on peut surmonter les expériences négatives qu'on a vécues dans le passé. L'école, par exemple, devrait compléter ce qu'on n'a pas à la maison, afin de doter tout le monde d'un capital culturel. (témoignage d'un groupe).

Chacun doit pouvoir acquérir un capital culturel dans son propre milieu.

“La plupart des personnes riches sont habituées à tout avoir. La propriété est une chose normale pour elles. Quand on est pauvre, cela ne veut pas pour autant dire que l'on est bête ou sans jugement. Pourquoi les pauvres gens n'auraient-ils pas de goût ? Les belles choses - pour l'un : la propriété, pour l'autre : des objets, des bijoux, des œuvres d'art- se détériorent. Mais les souvenirs restent, aussi longtemps que la mémoire les garde : des souvenirs mauvais et moins mauvais, bons et parfois très bons. Tout être humain qui ne meurt pas de faim au cours de son enfance, a un passé. “Un souvenir que je n'oublierai jamais, c'est celui de maman assise sur une chaise avec les pieds sur un petit banc. Elle reprisait les chaussettes ou faisait d'autres travaux de réparation. Petit enfant, j'allais m'asseoir sur le petit banc et mettais mes petites jambes entre les jambes de maman. Je posais ma petite tête d'enfant sur ses genoux, enlaçais ses jambes de mes bras et lui demandais de raconter. Elle me demandait “Que dois-je raconter ?” Elle me racontait alors l'histoire des deux enfants de St. Nicolas et d'une cuve d'eau salée. Je redemandais chaque fois à maman de reraconter, et elle le faisait. Je me mettais chaque fois dans la même position sur le petit banc, avec ma petite tête sur les genoux de maman et mes petits bras autour de ses jambes. Tout près de maman. Je n'oublierai jamais ces moments si intimes. Je n'ai pas beaucoup de bons souvenirs. Mais à ces bons moments, pendant lesquels tu étais là pour moi, maman, j'ai toujours continué à m'accrocher.”

(Extrait d'un témoignage public par le Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen à l'occasion des dix années d'existence du Gezinsbeweging van de Beweging ATD Vierde Wereld-Vlaanderen, le 7 septembre 1991).

Beaucoup de choses qu'un citoyen de la classe moyenne trouve “habituelles” ou “normales” sont pour les pauvres “exceptionnelles” :

‘J'avais 18 ans et je n'étais encore jamais allé au cinéma. Je n'osais d'ailleurs pas car ce je n'avais pas la moindre idée de la façon dont je devais m'y comporter. J'avais peur de faire une gaffe par pure ignorance. Alors, je préférais ne pas y aller.’

‘Du fait que je collabore à ce groupe de travail pour le Rapport général, c'est la première fois de ma vie que je suis venu à Gent. J'ai vu la mer pour la première fois à 18 ans. C'est un handicap culturel.’

“Au mois de juillet, j'ai aussi été en vacances familiales. Avant les vacances, j'étais sens dessus dessous. Les vacances étaient donc un vrai soulagement pour moi. Là, nous avons l'occasion de nous occuper vraiment de notre foyer. J'ai six enfants, dont 2 à la maison et 4 qui sont placés. Les deux qui sont à la maison nous ont accompagnés. C'était fantastique. L'an prochain, nous voulons retourner avec nos 6 enfants. Ca c'est notre rêve et nous ferons tout pour le réaliser.”

(Extrait d'un témoignage public par le groupe ‘Doorzetters’ du Beweging ATD Vierde Wereld -Vlaanderen, à l'occasion des dix années d'existence du Gezinsbeweging van de Beweging ATD Vierde Wereld-Vlaanderen, le 7 septembre 1991).

Si les personnes pauvres ne peuvent comprendre le monde dans lequel elles vivent, elles ne peuvent pas utiliser les moyens et les droits pour se sortir elles-mêmes de la pauvreté, pour

entamer des relations avec les autres sur un plan d'égalité, pour participer activement, pour créer ou penser des choses qui soient bonnes pour elles-mêmes et pour les autres.

Inversément aussi longtemps que la culture, c'est-à-dire la société et la science, n'intègre pas la pauvreté extrême, elles ne seront pas à même de la faire disparaître et de rendre aux pauvres leur dignité.

• Formation de groupes et vie associative

Celui qui reste longtemps dans l'isolement et n'ose pas affronter la difficulté de la démarche pour sortir de cet isolement, est vite condamné à subir la vie comme un échec personnel ou un héritage irréversible.

Le "capital culturel" que tout homme devrait pouvoir acquérir et contribuer à créer met toute la collectivité dans toutes ses instances, devant la question : comment la connaissance, l'éducation, les habitudes et les moyens peuvent-ils être distribués et échangés, de façon à ce que

'la culture entre dans la misère et que la misère entre dans la science et dans la culture. C'est lorsque la misère entrera dans la science et dans la culture que la culture sera productive pour vaincre la misère.'

(Michel Serres, dans : *Les Dossiers de Pierrelaye*, Mouvement International ATD Quart Monde, avril/mai 1993)

La culture doit devenir présente dans la pauvreté. La pauvreté doit devenir présente dans la culture et la science. Alors la culture et la science vaincront la pauvreté.

La longue expérience des "associations où les pauvres prennent la parole" nous apprend précisément que cette image fataliste de la pauvreté est renversée chez les personnes pauvres elles mêmes, parce que ces associations sont des espaces de liberté où la honte et l'isolement sont dépassés parce qu'on n'y est pas ridiculisé à cause de ce que l'on est ou de ce que l'on dit, et parce que des personnes y échangent leurs connaissances et leur expérience avec d'autres citoyens.

'Une personne qui venait pour la première fois à notre réunion disait : Je retournerai bien à une école pour adultes pour y apprendre à écrire correctement. Maintenant je me sens libre. Je peux démarrer.'

Au sein des associations au sein desquelles des pauvres prennent la parole, il y a deux "Universités Populaires" actives, celles du Mouvement ATD Quart Monde et de Lutte Solidarité Travail. Elles réunissent chaque mois des adultes qui vivent dans l'extrême pauvreté et des gens appartenant à d'autres groupes de la population. Parfois, des "personnes extérieures" sont invitées à venir partager leurs propres connaissances et expériences au cours de l'échange. Ce sont des espaces de liberté, où les résistances individuelles contre la pauvreté créent un cadre plus large.

'Ne pouvons-nous pas contribuer davantage afin que la pauvreté change un peu plus vite ?' - Notre groupe a écrit une lettre à la télévision pour leur faire connaître le Quart Monde autrement.' - 'J'ai remis ma maison en état. Parce qu'ici, ils disent que nous devons aller de l'avant.'

De ces Universités Populaires des participants en disent :

‘Ici, j’ai appris à parler’ . - ‘L’Université Populaire apporte la paix dans ma tête’ . - ‘Je comprends mieux qu’ici nous ne luttons pas uniquement pour nous-mêmes’ . - ‘Quand j’entends toutes ces souffrances, tout remonte à la surface chez moi’ . - ‘Que se passe-t-il aujourd’hui en Haïti chez les personnes plus pauvres de là-bas ? A-t-on déjà reçu une lettre du groupe d’Haïti ?’

Les réunions des Universités Populaires sont préparées à l’avance, oralement et par écrit, par tous les participants, soit dans les groupes locaux, soit individuellement. Les préparations faites par les absents et les motifs de leur absence occupent une place centrale et obligent les participants à continuer à l’impliquer continuellement les personnes les plus exclues.

Pour pouvoir fonctionner, ces Universités Populaires doivent inconditionnellement tenir compte de toutes les difficultés inhérentes aux situations de pauvreté. Persévérance, imagination, régularité, temps, sont les conditions pour les Universités Populaires. Elles exigent et rendent possible un engagement personnel poussé.

Diverses associations où les pauvres prennent la parole travaillent en collaboration étroite au sein de l’Université Populaire du Beweging ATD Vierde Wereld-Vlaanderen : le “Beweging Van Mensen Met Laag Inkomen en Kinderen (Gent), le centre “Kauwenberg” (Antwerpen); Mensen met een Hart (Turnhout); S.O.S. Hamin (Deurne). D’autres associations participent de façon plus espacée.

A côté de ces Universités Populaires, de nombreuses autres initiatives avec travail de groupe ont vu le jour entre-temps, avec des objectifs et des terrains d’action divers, où l’on s’efforce tout particulièrement d’atteindre les plus pauvres. De Cirkel avec son travail de famille “De Barst” (Antwerpen), de Werkgroep Vrouwen van de Stedelijke Emancipatieraad (Leuven), het Toreken (Turnhout), ‘Recht op’ (Antwerpen), le Pivot Culturel Maelbeek (Bruxelles), ...

Certaines organisations de quartier et quelques CPAS, comme ceux de Ledeberg (groupe de femmes), de Wanze et d’autres, ont mis sur pied des travaux de groupe. D’autres organisations de quartier tel que “Hoe meer kleur hoe liever” et “Si en La” (Antwerpen) ont pour but des mobilisations de voisinage.

Ces Universités Populaires et la grande majorité des travaux de groupe ressortent d’initiative privée. La Constitution Belge garantit formellement le droit d’associations. Toutefois :

Lorsque des personnes sont mises dans l’impossibilité, pendant longtemps, de se réunir le droit formel d’association est insuffisant. La reconnaissance et le soutien global à cette vie associative ressortissent aussi de la responsabilité de l’autorité.

• Temps, distance et repos

La pauvreté fait de la vie des gens une situation de détresse, si prenante et si stressante que toute attention est inévitablement fixée au souci du quotidien .

Le “au-jour-le-jour” accapare toute l’attention parce qu’il faut trouver des solutions d’urgence. Le temps presse tellement que les personnes qui vivent dans cette urgence n’ont plus de libre-choix. Le poids immédiat des soucis quotidiens empêche de prendre une certaine distance et de pouvoir développer une perspective. Le passé est irréversible et les projets pour le lendemain, pour entreprendre un avenir, sont souvent entravés par ce qui doit être résolu immédiatement.

Ceux qui vivent dans la pauvreté caressent bien des rêves et des attentes concernant un avenir meilleur, mais le poids du quotidien ne permet pas facilement libérer du temps pour ce faire.

Aussi étrange que cela puisse paraître, ceux qui vivent dans la pauvreté doivent souvent se battre avec le temps disponible, alors même qu’ils ne sont par exemple pas dépendants d’un horaire de travail régulier ou imposé. Beaucoup d’observateurs extérieurs pensent et agissent - d’habitude de bonne foi - à l’égard des pauvres, comme s’il s’agissait de gens disposant d’un temps infini et vivant néanmoins au jour-le-jour. On reproche aux personnes pauvres de ne pas avoir de système, de rythme, alors qu’en fait ils sont confrontés à toute une série d’interventions ou d’exigences extérieures (contrôles, assignations, paiements, mesures administratives, etc...).

Ainsi, se mettre en ordre avec le CPAS, selon l’expression de très pauvres, représente souvent un parcours du combattant d’une grande complexité. Un homme d’une cinquantaine d’années avait été radié de son domicile. Il lui fallut faire des démarches de tous les côtés. Aller à gauche et droite. Faire des files pour obtenir des documents, être bon marcheur capable de parcourir des kilomètres et de kilomètres, avoir une bonne mémoire pour retenir tout ce qu’il fallait faire. Il lui fallut plus de dix jours de démarches de toutes sortes pour pouvoir rassembler les éléments d’information permettant l’instruction d’une demande d’aide.

Dix jours de travail dans un univers rébarbatif pour cet homme à la santé déjà minée afin de faciliter le travail de l’administration qui aurait sans doute pu procéder elle-même à la plupart des vérifications moyennant quelques coups de téléphone ou manipulations d’ordinateur.

Mais le temps des uns ne vaut pas celui des autres. Qu’un pauvre hère passe des journées à faire des files, à rechercher des documents, à compléter ou faire compléter des formulaires, cela n’a pas tellement d’importance. Son temps ne compte pas. Ses journées sont moins précieuses que la demi-heure qu’un employé aurait consacrée d’élucider les questions.

Lorsqu’un contrôle du C.P.A.S. ou d’une autre autorité se concrétise par une visite domiciliaire, l’intéressé est prié d’être disponible et d’attendre parfois plusieurs jours la visite vaguement programmée. Il est “normal” que le temps de l’un ne vaille pas celui de l’autre, infiniment plus précieux.

Tout discours sur l’égalité des hommes ou l’équivalence des pensées est pure chimère si le temps des uns se perd dans l’indifférence générale.

Les mille et un aspects pratiques de cette situation d’urgence quotidienne dérèglent le rythme de vie. La journée devient du temps perdu.

“On nous fait seulement courir de l’un à l’autre, d’un bureau à l’autre.”

Ces nombreuses démarches pour régler quelque chose pèsent souvent sur les pauvres comme si c’était un énorme non-sens. Devoir “régler” les affaires augmente encore la

tension que la pression du temps entraîne déjà. Cela effrite encore plus la journée déjà si difficile à ordonner. Le soi-disant “temps libre” dont les gens pauvres disposent aux yeux de l’observateur extérieur est en fait une perpétuelle agitation :

“Comment pouvons-nous nous débarrasser de toute cette pression pour disposer d’un réel temps libre ?”

Si l’homme pauvre est reconnu et rendu visible, “s’il peut voir son passé non comme une défaite mais comme une lutte fastidieuse alors la perception du temps peut s’élargir même si le présent vécu avec les autres reste beaucoup plus important qu’un avenir construit individuellement” (P. Fontaine, *Tijd en kansarme gezinnen*. In: *Twee werelden ? Naar een dialoog tussen kansarmen en geestelijke gezondheidszorg*. Uit. Mens Sana, Antwerpen, 1992 blz 68).

La question relative au “temps”, telle qu’elle peut être posée dans le cadre de ce chapitre, peut être formulée comme suit :

Il importe de tenir compte de la pression sur le temps subie par les personnes pauvres, de telle sorte que le temps quotidien puisse devenir culture. Et que du temps se libère pour devenir du temps libre.

“Nous n’avions encore jamais été en vacances. Cette année, nous avons participé à des vacances familiales avec l’organisation Pirliewiet. Je ne puis pas décrire combien j’étais heureuse de pouvoir accompagner. Je pouvais enfin me défouler vraiment, loin des soucis quotidiens. Sortir de la routine de la maison, c’est une expérience que nous faisons pour la première fois. Au début ce n’est pas facile, parce qu’on n’est pas habitué. Je parlais souvent de rentrer. Mais je me sentais si bien là que je suis restée.”

Le lien entre (droit à) “la culture” et “la santé”, par exemple, devient particulièrement clair ici à la lumière de l’expérience de vacances: “Il s’agit chaque fois de moments où il est possible de créer et de vivre le sens que cela a d’avoir un corps en bonne santé.” (Voir également, chapitre 1.3).

“Monsieur X aurait beaucoup aimé nous accompagner en vacances. Pourtant, il cherchait toutes sortes d’excuses pour ne pas devoir le faire. Au cours d’un entretien très confidentiel, il finit par signaler qu’il veut une chambre individuelle et qu’il n’ira pas nager avec le groupe. Pendant les vacances du groupe, il va cependant nager, mais seulement avec une seule personne en qui il a particulièrement confiance. La raison devient claire: il est honteux de son corps fortement marqué par de nombreuses traces de dégradation. Après les vacances, le souvenir de cette “cure de santé” est tellement présent qu’il ne laisse plus échapper aucune occasion de recommencer. La natation elle-même reste dans sa mémoire comme une victoire indiscutable.”
(un animateur)

Mais d’autre part, les week-ends, les jours de congé et les vacances sont parfois fort problématiques -pas seulement pour les gens pauvres qui ont un travail régulier. Comment occuper ces journées de façon valable? Ils voient beaucoup de gens qui partent. Ils savent que d’autres entreprennent toutes sortes de choses à ces moments. Ils ne sont pas rares, les personnes pauvres qui font remarquer que la disparition de la structure du temps de travail cause un grand vide. A ce propos, certains participants suggèrent:

“Pourquoi les maisons du quartier ne peuvent-elles pas être ouvertes et prévoir des activités pendant les week-ends et les périodes de vacances ? Sinon, on est seul à la maison ou bien on retrouve nécessairement les amis du café. Et alors, on a du coup dépensé tout son argent”.

Du temps libre forcé dû au chômage, il faut en faire un temps d'épanouissement humain, de créativité et de formation.

• Citoyenneté

Malgré le grand silence et l'isolement, il y a aujourd'hui une nouvelle histoire qui se dessine: celle de la citoyenneté des plus pauvres. Cette citoyenneté doit être vue et reconnue.

En premier lieu, et ce n'est pas la moindre raison, parce que des personnes pauvres deviennent ouvertes à l'établissement d'un lien de confiance avec des citoyens qui ne connaissent pas la pauvreté extrême, soit en tant qu'individu, soit via un travail de groupe ou la vie associative. De cette façon, ils offrent à la société, la possibilité d'apprendre à connaître cette extrême pauvreté davantage de l'intérieur.

Dans certains cas, ils contribuent directement ou indirectement à un questionnement de la société elle-même (certains secteurs, des professions déterminées, des services, l'opinion publique, des politiciens, etc...) à partir de la perspective des personnes pauvres. Au plus, la pauvreté est rendue visible, au plus les pauvres signalent clairement où la société produit ou installe la pauvreté.

Ils aident les autres à avoir une meilleure conception des droits fondamentaux de l'homme, dans les circonstances concrètes de la vie et dans les mécanismes d'exclusion. En ce sens, les personnes pauvres sont des défenseurs des droits fondamentaux de l'homme. Parce qu'elles mettent à nu l'extrême exclusion et mobilisent d'autres personnes, pour transformer l'injustice et établir une vraie égalité de valeur.

Très souvent, les citoyens pauvres sont le chemin incontournable permettant à des citoyens de découvrir des personnes encore plus cachées et inconnues, plongées dans cette pauvreté. Et ce sont souvent eux qui sont les premiers à accueillir une autre personne pauvre au moment de crise.

Par l'accusation que constitue la pauvreté, les personnes les plus exclues invitent parfois certains à donner un nouveau sens à leur vie. Parfois, ils rendent possible à d'autres citoyens d'être leur porte-parole à des moments ou dans des circonstances où ils ne peuvent pas l'assumer eux-mêmes.

Dans les autres chapitres de ce Rapport général, cette citoyenneté des personnes pauvres est présentée selon les domaines concrets de l'existence. Deux exemples doivent être rappelés ici.

- En Belgique, l'action contre l'analphabétisme n'a vraiment pris forme qu'en 1977, après une action conjuguée des pauvres avec des autres citoyens. Ils présentèrent leurs expériences et leurs questions pertinentes au Parlement européen qui alerta la Commission européenne. Sur l'insistance de la Commission européenne, chaque pays membre de la Communauté européenne fut obligé de mener une étude approfondie concernant la situation locale, et la lutte contre l'analphabétisme connu

une vive accélération. Dans la Communauté française, la lutte contre l'analphabétisme reçut un statut à part entière dans le cadre de l'Education Permanente. En Flandres, le travail d'alphabétisation a commencé au début des années '80 et s'est finalement concrétisé dans le décret sur "Basiseducatie" (Ministère de l'Enseignement).

- Un second exemple concerne l'action relative à la "Santé" (voir aussi le chapitre 1.3 "Droit à la santé"). Avec la collaboration de professionnels du monde médical, un grand groupe de pauvres exprimèrent leurs expériences relatives au corps, à la maladie et à la santé. Ces connaissances furent rassemblées dans une publication mais ils inventèrent aussi une nouvelle approche, pour que ces connaissances trouvent place dans la recherche médicale professionnelle.

Cette citoyenneté peut incontestablement être considérée comme l'apport par excellence des personnes pauvres à une nouvelle conception de la démocratie.

• L'idée de base à nouveau

Dans cette partie du chapitre, des expériences - de bases et des idées-clés - sont exprimées comme étant des aspects partiels de la vie. La teneur et le fil conducteur mène à l'idée de base suivante :

La demande culturelle des plus pauvres comprend aussi l'expression artistique et les techniques d'expression. Nous vivons toujours dans un environnement laid, disent les parents. Chez nous, tout est laid, disent les enfants. Dès qu'ils en ont l'occasion, ils font du théâtre, de la peinture, de la musique. Mais il arrive souvent aussi qu'ils en soient exclus. Pourtant, l'accès à la beauté est l'une des principales conditions pour pouvoir participer à la vie quotidienne normale.

"La culture ne peut pas être dissociée de la vie. La vie de tous les jours est aussi de la culture et c'est précisément cela qui est important pour le défavorisé. Les personnes pauvres ont une culture à eux qui est profonde mais qui n'est pas claire pour la société. Par manque de structures, elle ne parvient pas à s'exprimer."

Aussi imbriquées l'une dans l'autre que soient culture et réalité quotidienne, la culture est néanmoins aussi "plus que" la vie quotidienne. Pour que la vie quotidienne soit belle, significative et harmonieuse, l'être humain ne peut pas rester braqué sur la survie quotidienne.

Tout ce qui contribue à permettre à l'être humain de prendre une certaine distance par rapport à la quotidienneté, doit être accessible aux personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

Les gens pauvres ne veulent d'ailleurs pas rester enfermés dans leur propre univers. Au contraire, ils souhaitent participer activement et contribuer à ce qui se passe dans la société.

Ils veulent aussi participer aux expressions les plus belles et les plus élevées de la culture que d'autres créent. Ils veulent apprendre à connaître et comprendre le monde de la "haute culture".

De plus, ils veulent acquérir les compétences et apprendre à maîtriser les instruments leur permettant d'exprimer leurs ambitions.

“Je voulais apprendre à jouer du piano, mais le directeur de l'école a dit que ce n'était pas fait pour des gens comme nous.”

Les pauvres attirent continuellement l'attention sur le fait que le désir de beauté est tellement propre à l'homme qu'il doit être reconnu comme un droit fondamental de l'homme et qu'il appartient aux besoins de base essentiels pour tout homme.

La beauté est un droit de l'homme, un besoin de base pour chacun.

Le terme “beauté” ne doit pas ici être compris dans un sens étroit. Il ne se réfère pas seulement au domaine des arts plastiques et de la musique.

La beauté, c'est le droit qui permet à l'être humain de jouir et de donner forme à la parole, la langue, l'éducation, les nouvelles techniques et inventions, l'environnement et l'architecture, un milieu de travail moderne, les moyens de communication et la lecture, les voyages et les vacances, les rencontres et la solidarité, le sport, la connaissance et la science, la conception de vie et la religion, la citoyenneté politique et mondiale. Tous ces éléments appartiennent intrinsèquement aux besoins fondamentaux de chaque être humain.

Par cette aspiration de beauté, les personnes pauvres rejettent par conséquent tout ce qui enlaidit la vie, la ramène à la simple survie ou à la dépendance humiliante. Dans une société moderne, personne ne peut accepter que cette beauté soit réservée seulement à une seule partie de la population tandis que l'autre, l'homme pauvre, devrait se contenter de la lutte pour la survie.

‘Quelqu'un d'un groupe de personnes qui vivent la pauvreté raconte qu'elle a été à un concert pour la première fois, le 17 octobre 1994, parce que quelqu'un lui a dit qu'il fallait y aller et l'a emmenée. Elle était mal à l'aise - au début - parce que les gens étaient très bien habillés. Mais finalement elle a dit, : ‘J'ai compris que ce qui était important c'était le respect de la musique, et pour cela il ne fallait pas être bien habillé. Je l'ai aussi respectée parce que c'était si beau !’.

4.1.2. QUELQUES QUESTIONS PARTICULIÈRES

Dans le point 4.1.1. de ce chapitre, les expériences de base relatives à la participation, à la contribution et à la mise en place de la culture ont été exposées. Ce chapitre comprenait aussi bien les expériences et mécanismes d'exclusion culturelle, que les initiatives qui sont à l'origine d'un changement, ainsi que les exigences fondamentales.

A côté de cela, c'est-à-dire en relation avec ce qui précède, le groupe de travail demande une attention spéciale pour certaines questions particulières.

1. Obstacles et moyens financiers

• Les faits

La participation à et la création de la culture sont encore rendues plus difficiles pour les

pauvres du fait des moyens financiers réduits dont ils disposent. Ces “moyens financiers réduits” provoquent d’ailleurs toujours une position de dépendance financière particulièrement inconfortable (Voir aussi le chapitre 1.2. - Droit au bien être). Ceci est encore renforcé par les seuils financiers qui sont propres à l’“offre” culturelle.

L’aspect financier de la pauvreté - appliqué ici à la culture - est donc, en d’autres mots, une interaction de 3 facteurs : le budget familial réduit, la dépendance financière à l’égard de tiers et le prix de l’offre culturelle. Ces trois facteurs s’influencent l’un l’autre et font facilement disparaître “l’aspect culturel de la vie”.

De nombreux témoignages “touchants”, notamment dans le groupe de travail, confirment que le minimum des moyens d’existence est tout à fait insuffisant. Ceci ressort fortement dans divers chapitres de ce Rapport Général (cfr. p.e.. chap. 1, 1.2. Droit au bien-être et chap. 3. Droit au logement).

Ceci a pour conséquence :

“Le minimex est tout juste suffisant pour survivre, mais c’est trop peu pour vivre.”

“Ma fille aimerait bien pratiquer les arts martiaux mais nous ne pouvons pas nous le permettre. C’est le début qui coûte tellement cher : l’équipement, l’assurance. Le théâtre aussi, c’est important pour les enfants. Ou encore aller de temps en temps au cinéma ou faire une excursion. Tout cela est amusant pour les gosses et ils ont des contacts avec les autres. Je trouve triste qu’on ne puisse pas donner cela à son enfant.”

Le manque continu d’argent empêche les personnes pauvres de construire leur vie plus pleinement et plus largement, c.à.d. comme culture : *“J’avais 18 ans et je n’étais encore jamais allé au cinéma. Je n’osais d’ailleurs pas car je n’avais pas la moindre idée de la façon dont je devais m’y comporter. J’avais peur de faire une gaffe par pure ignorance. Alors, je préférais ne pas y aller.”*

La décision concernant l’octroi du minimum vital ou d’une aide complémentaire ne va pas seulement de pair avec un contrôle, après coup, de leur utilisation.

C’est surtout la décision, au point de départ, concernant la destination de cette aide qui ne semble justifiée que pour les “besoins de subsistance”. Et la culture n’en fait pas partie.

Ailleurs dans ce chapitre, il a déjà été expliqué que la “culture” ne fait pas partie du schéma de dépenses qui va de soi, pour des services tels que le CPAS, parce qu’elle n’est pas reconnue, en général, comme un besoin fondamental.

“J’ai des livres chez moi, que j’ai encore achetés lorsque je ne dépendais pas du CPAS”. Après, cela n’aurait sans doute plus été possible, ou du moins fort difficile.”

Mais d’autre part, une certaine évolution se fait jour à ce propos dans le CPAS. Certains CPAS examinent la possibilité d’attribuer des aides spécifiques pour des projets culturels au bénéfice de certains ayants-droit individuels. D’autres CPAS octroient déjà une aide à des ménages pour des projets de vacances. Parfois, des CPAS soutiennent financièrement des initiatives de vacances de groupe mises sur pied par les communes, afin que les pauvres puissent aussi y participer. D’autres CPAS ont encore permis (financièrement) à certains jeunes de participer à des stages culturels à l’étranger (arts plastiques et sport). Et quelques

CPAS interviennent explicitement pour permettre à des enfants placés en institution de passer leurs vacances avec leurs parents.

Ce développement intéressant reste cependant trop limité. Ces initiatives sont d'habitude prises parce que certaines personnes (président, administrateurs, travailleurs sociaux) ont pris conscience de l'importance de cet aspect pour les personnes ou les ménages qu'ils connaissent concrètement. Mais ces initiatives restent, jusqu'à présent, tributaires de la gestion communale en fait du CPAS.

Il va de soi que cette évolution mérite d'être suivie, de telle sorte que l'aide en matière culturelle devienne un véritable droit dans chaque commune.

L'aide à la culture le soutien en matière culturelle par les CPAS doivent devenir un droit dans chaque commune.

Le groupe de travail-dialogue sur la "Culture" dans le Rapport général, rejoint parfaitement, en cette question, les conclusions tirées par le groupe de travail "Aide CPAS" (chap. 1.2.-bien-être).

Le revenu familial doit, en effet, être de telle nature et de tel niveau qu'il permette à tous les membres de la famille de participer à la culture. Des occasions devront aussi être créées pour que des personnes puissent poursuivre des projets culturels, individuels. Celui qui est, par nécessité, dépendant de l'assistance, pourrait au moins vivre une vie "plus riche", c.à.d. plus "normale", si sa participation, sa contribution et son apport à la vie culturelle étaient un droit effectif (par exemple : pour suivre des cours, pour donner à des enfants l'occasion de participer à des leçons à l'académie où ailleurs (musique, ballet, dessin, sport, etc.).

Un droit effectif à la culture est une prévention contre la dépendance.

• Diverses propositions :

La culture exige, d'une façon ou d'une autre, un investissement financier. Comment cela peut-il être réalisé? Le groupe de travail-dialogue a consacré une discussion à ce sujet. Tous les participants au groupe de travail soulignent unanimement :

Le minimex est aujourd'hui insuffisant pour pouvoir vivre dignement, c'est-à-dire en incluant la culture. Lorsqu'on calcule le minimex, le droit à la vie culturelle devrait être pris en compte, comme faisant partie des besoins essentiels.

Ci-dessous, diverses propositions de membres du groupe sont présentées individuellement. Ensuite, le groupe de travail formule certaines considérations importantes et attire l'attention sur des pièges qui laissent des traces.

- Le " Socialistisch Centrum Arbeid en Kunst" (SoCAK) plaide en faveur d'une plus grande solidarité par le biais de la culture et pour l'idée d'un "minimex culturel" :

"En dépit de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948) et de plusieurs autres déclarations internationales, la grande pauvreté et l'exclusion extrême continuent à subsister partout dans le monde. Sans vouloir pour autant négliger la tension et la lutte permanente pour le bien-être social et un certain degré de prospérité matérielle (le minimex socio-économique), nous plaidons pour qu'en même temps on

*s'attache tout autant à garantir la participation culturelle de chaque individu dans notre société (le **minimex socio-culturel**). Il faut voir dans l'intégration culturelle un droit fondamental et rechercher des moyens pour le faire respecter."*

La déclaration de principe du comité "Culturele Solidariteit" contient un plaidoyer pour:

*"des mesures publiques concernant la création et l'encouragement d'initiatives culturelles spécifiques (projets, services, institutions) destinées aux personnes défavorisées et exclues (la **solidarité culturelle**). Ces initiatives, renforceront et accompagneront leur intégration culturelle. Il convient ici d'attacher une importance particulière aux dimensions sociales et communicatives de ce processus d'intégration culturelle.*

- De "Cirkel" plaide pour des revenus (complémentaires) spécifiques destinés aux activités socio-culturelles :

"Étant donné qu'une augmentation du minimex n'est sans doute pas une revendication réaliste, nous proposons que chaque famille ait droit à une prime (13e mois). Ce serait un montant que chaque famille pourrait consacrer pendant un an à des dépenses pour des activités socio-culturelles et de détente."

- Un certain nombre de membres du groupe n'acceptent pas qu'un "minimum socio-culturel" mène à l'obligation, pour ceux qui l'ont reçu, de justifier l'utilisation du budget prévu pour les "dépenses culturelles". Ils comprennent comment, dans cette matière, ils sont encore dépendants à l'heure actuelle, de la politique communale relative au CPAS.

- Le Mouvement ATD Quart Monde propose, par le biais du groupe d'ATD de St. Gilles, qu'une aide financière, devrait être combinée à un soutien d'un tout autre ordre:

D'abord, il ne faut pas partir de l'idée que tous les citoyens pauvres reçoivent un minimex, ni que les personnes pauvres sont seulement celles qui reçoivent le minimex. Le minimex en tant que tel devrait être augmenté. Il devrait être défini pour vivre, et non pour survivre. Ceci devrait inclure la possibilité d'une vie culturelle. Pourquoi serait-il plus réaliste de revendiquer une 'prime culture' qu'une augmentation du minimex ? Il est très risqué de commencer à décomposer le revenu par catégories de dépenses. Ceci est une atteinte à la liberté individuelle.

Il faut prévoir dans une aide financière de sorte que la culture puisse être considérée comme un droit et un besoin fondamental, et par conséquent que la culture puisse être financée comme d'autres "besoins essentiels" (nourriture, logement).

Mais il faudrait aussi trouver un autre soutien. Par exemple, nous avons besoin d'amis. Il faut qu'il y ait un dialogue entre des gens pauvres et des gens non-pauvres. Ce dialogue doit permettre qu'on fasse, ensemble, des choses culturelles. Par exemple, pour aller au théâtre, il faut une préparation, pour mieux comprendre ce qu'on va voir et pour en tirer plus de profit par la suite.

• **Considérations relatives aux propositions**

Même si les membres du groupe de travail comprennent et sont partiellement favorables à l'idée d'un "minimex socio-culturel", ils s'insurgent radicalement contre le fait que l'on pense et l'on agisse toujours en termes de "minimum" lorsque l'on pense aux personnes pauvres. Un minimum présuppose toujours un blocage et installe l'exclusion.

Il est inacceptable que l'on ne pense en termes de "minimum" que pour les personnes pauvres.

Parce que le revenu des personnes pauvres doit être dans son ensemble de nature telle qu'il permette d'accroître la qualité de la vie. Dans cette perspective, le soutien financier pour motifs culturels doit être aussi inconditionnel que le minimex.

Penser en termes de "minimum" devient d'ailleurs très vite un alibi pour la société : si le minimum est garanti, c'est comme si tout le problème avait disparu. Les droits fondamentaux (cfr. art. 23 de la Constitution) ne supposent d'ailleurs pas un minimum mais bien un programme visant à un développement pour tous.

Puisque la discussion qui s'est développée autour de la notion de 'minimex socio-culturel' date d'après les activités du groupe de travail, le SoCAK a tenu à apporter des explications supplémentaires:

Le minimex socio-culturel est lié de façon indissociable à la notion de 'solidarité culturelle'. Il s'agit ici de 'droits culturels' garantis de façon minimale par le gouvernement, tel par exemple le droit à l'enseignement. La réalisation du minimex socio-culturel est considérée plutôt comme une émancipation d'individus et de groupes à travers des mesures collectives."

Les personnes doivent pouvoir décider librement des dépenses culturelles auxquelles elles veulent consacrer leur revenu.

En ce sens, le contrôle de l'usage effectif après coup, ou la condition exprimée à l'avance, sont une expression de la méfiance :

"Ce pauvre est-il bien de taille à dépenser son argent à bon escient?"

Cette pensée installe des blocages supplémentaires.

Beaucoup de dépenses relatives à la culture au sens large (visites, excursions, lecture, vie associative, etc.) appartiennent en fait au budget familial et ne sont pas "prouvables" comme le sont les droits d'inscription pour des cours, académie ou autres. Les personnes pauvres craignent d'être "attrapées" à ce sujet.

"Mes deux plus jeunes enfants vivent dans une institution. Je ne puis les visiter qu'une fois par mois. Je ne peux pas arriver là les mains vides. Un petit cadeau pour les enfants, c'est bien le moins que je puisse faire : une petite robe ou un nouveau pantalon, une musicassette, un petit cadeau d'anniversaire ..."

Les membres du groupe de travail sont très réticents à l'égard d'aides spéciales pour les groupes les plus faibles : bien qu'ils estiment souhaitables la reconnaissance financière de la culture, ils rejettent toutes les réductions de prix particuliers pour activités socio-culturelles, dans la mesure où une "preuve de pauvreté" devrait être apportée pour en bénéficier. De même, ils rejettent les preuves de réduction spéciale qui rendent publique la pauvreté ou la renforcent (notamment : les réductions pour les transports en commun, le passeport culturel gratuit, la diminution du prix d'entrée pour les manifestations culturelles, etc.).

"Une carte de réduction spéciale du CPAS pour aller au théâtre, merci beaucoup. Je préfère payer le prix plein ou ne pas y aller du tout."

Les citoyens pauvres savent très bien que tout ne peut être gratuit. Ils se sentent d'ailleurs honorés quand on leur demande une libre contribution en fonction de leurs possibilités. La gratuité automatique n'est pas souhaitée.

L'aide financière, que ce soit pour la culture ou pour autre chose, doit donc en même temps éviter que les personnes soient une fois de plus stigmatisées à cause de leur pauvreté, soit pour elles-mêmes, soit aux yeux des autres.

- Pas de diminutions de prix spéciales, qui renforcent la pauvreté.

Le groupe de travail insiste pour que les personnes pauvres ne soient pas chaque fois obligées de refaire la preuve de leur pauvreté pour obtenir une aide financière.

Par contre, les subventions spécifiques pour des *projets* culturels sont particulièrement nécessaires. C'est dans les projets que les gens se mettent ensemble, se soutiennent. C'est souvent grâce à ce genre d'activités que les gens remontent, qu'ils retrouvent les moyens pour s'en sortir.

• Propositions :

L'accès (financier) et la participation à des initiatives culturelles de nature *particulières* ne seront en général payables par les pauvres que si ces initiatives sont subsidiées par les pouvoirs publics et ne doivent pas être financées entièrement par les contributions des participants.

- De plus, les initiatives et institutions culturelles subsidiées par l'intervention des *pouvoirs publics*, doivent adapter les frais d'inscription et les droits de participation aux possibilités des plus pauvres.

- Il faut prévoir des soutiens financiers pour des projets culturels qui visent spécifiquement à atteindre aussi les citoyens pauvres. Ceci doit être considéré non pas comme une dépense mais comme un investissement.

- pour toutes les initiatives culturelles, de quelque origine qu'elles soient, les conditions d'accès (aussi les non-financières) doivent être évaluées (p. ex. connaissance présumée, accessibilité par les moyens de transport publics, équipement,...).

- à côté des interventions financières octroyées aux personnes pauvres, de façon directe, dans le cadre d'un large budget familial, il s'agit de *libérer - au niveau des autorités - des moyens financiers et de développer des initiatives (culturelles) qui garantissent tout d'abord que les citoyens pauvres puissent se réunir et apprendre à connaître leur propre histoire; qu'ils puissent maîtriser la parole et le langage et acquérir la capacité de parole dont chaque citoyen a besoin; qu'ils puissent apprendre à connaître les droits de l'homme; qu'ils puissent acquérir le droit de parole dans les institutions démocratiques et les organes de gestion de la société*

(voir 'De mens is niets als hij niet kan spreken.' Een Cultureel Urgentieprogramma met de armsten. Nota van de Beweging ATD Vierde Wereld aan de VICA - mei 1992).

- les Associations qui donnent la parole aux pauvres et qui poursuivent souvent leurs objectifs, grâce à la collaboration de bénévoles, doivent être

subsidiées de façon permanente pour leur activité globale, sans que leur autonomie ou leur pouvoir d'action soient entamés.

A la lumière de cette exigence, il est intéressant de citer la définition qu'a donnée la Ministre Flamande de l'Emploi et des Affaires Sociales, Madame L. Detiège, des organisations avec objectif de groupe travaillant dans le cadre de la lutte en faveur des plus défavorisés : Art. 5 : "Tenant compte du fait que les organisations citées dans cet arrêté parviennent, surtout grâce à l'engagement de bénévoles, à réunir et donner une voix au groupe-cible le plus difficile à atteindre dans le cadre de la gestion des plus défavorisés c'est-à-dire les pauvres de génération en génération, (...)." (Arrêté Ministériel du 17.12.1993, de la Communauté flamande.)

2. La gestion culturelle et l'offre culturelle

Alors que toutes les manifestations et institutions culturelles imaginables sont, en principe, ouvertes au public le plus large, les chiffres recueillis par les études relatives à la participation culturelle confirment que les institutions culturelles établies n'atteignent qu'une toute petite partie de la population. Les personnes pauvres n'y figurent pas.

Ainsi, le Hoger Instituut van de Arbeid (HIVA-K.U.-Leuven) a interrogé, en 1991, 270 personnes vivant seules et devant se contenter du minimex. Les conclusions confirment entre autres :

- le grand isolement social et culturel, p.e. à cause d'un sentiment de honte et des expériences négatives du passé.
- que la lutte pour l'existence ne laisse pas de temps pour les activités culturelles et la détente.
- que beaucoup de parents très démunis se privent souvent de beaucoup de choses pour assurer un meilleur avenir à leurs enfants.

L'étude mentionnée ci-dessus confirme à tous points de vue les témoignages des associations où les pauvres prennent la parole .

(T. Van Regenmortel, e.a. *Eenzame Zielen. Een onderzoek naar socio-culturele participatie van kansarmen*, HIVA-K.U.-Leuven, 1991).

Dans de nombreuses institutions culturelles (théâtres, musées, opéra, centres culturels, académies, bibliothèques, organisations sportives, touristiques, ou de détente, centres de formation p.e.) et dans nombre d'associations culturelles, la question de savoir si on veut atteindre les plus pauvres ne se pose même pas.

On peut donc clairement affirmer que l'offre actuelle de la société en matière de culture - que ce soit au sens large ou au sens étroit - n'atteint pas les plus pauvres. Même les grandes campagnes médiatiques produisent peu ou pas d'effet sur les personnes les plus pauvres.

La gestion de la culture dépend essentiellement des communautés et des autorités locales (communales), via la législation, les réglementations et les subsides.

Les Communautés française et flamande se différencient quant à la réglementation,

l'approche, la reconnaissance et le subventionnement des initiatives visant à l'émancipation, la formation et la prise de parole de la population la plus pauvre.

- Une évaluation et une comparaison approfondies s'imposent et pourraient être très instructives pour l'avenir.

Étant donné que la pauvreté touche tous les domaines de la vie, les retombées culturelles de cette pauvreté ne peuvent pas être renvoyées à un autre secteur de la politique (par exemple : Affaires Sociales). La politique culturelle a aussi un rôle spécifique à jouer, en ce qui concerne les populations les plus démunies, rôle qui est différent de celui, par exemple de la gestion des Affaires Sociales.

Ceci est particulièrement net sur le plan communal. Là plus encore qu'au plan communautaire, la gestion de la pauvreté est encore trop réservée à la compétence des Affaires Sociales ou du Bien-Etre. La politique culturelle des communes doit aussi être orientée vers les citoyens les plus pauvres.

- La politique culturelle des Communautés et des Communes a une responsabilité propre dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Elles doivent intégrer cette lutte contre la pauvreté dans tous les aspects de leur politique culturelle.

3. Condition à la participation des personnes pauvres

Ces conditions s'éclaireront p.e. par des exemples et des initiatives, cités ci-dessous.

- Ce n'est que s'il est tenu compte simultanément de tous les aspects que la culture pourra devenir un droit fondamental effectif pour les plus pauvres.

Cette conclusion de l'introduction a pour conséquence qu'une politique culturelle visant à la lutte contre la pauvreté suppose un ensemble de conditions à réaliser simultanément. Les plus importantes sont :

• Vigilance lors des premiers pas.

Tous les participants au groupe de travail témoignent du courage qui est nécessaire pour participer aux initiatives culturelles existantes et ... pour continuer. Tout le monde confirme que la longue histoire de la pauvreté, à travers les générations successives, entraîne un climat général "d'échec" et les traces en sont profondément marquées chez ceux qui n'ont jamais connu que la pauvreté. Le premier pas pour sortir de l'isolement reste une démarche difficile.

La confiance des accompagnateurs, volontaires, travailleurs sociaux etc., dans les possibilités des personnes pauvres, est un élément crucial qui doit être présent de façon inconditionnelle dès le début. Ce sont en effet elles qui seront le plus souvent confrontées à ce que d'autres appellent par facilité "des échecs". Et ce n'est pas seulement à l'égard des personnes pauvres qu'elles devront être armées; c'est également et surtout à l'égard du monde "extérieur" qu'elles seront souvent appelées à se justifier.

"Que de fois mes collègues m'ont-ils déjà fait le reproche d'être naïve et de donner trop de chances à ces gens. On me dit alors : "allons, ne consacre quand même pas

tant de temps à cela” ou bien : “à quoi tout cela sert-il?”. “Ces reproches, à la fin on en a marre” (une assistante sociale d’un CPAS).

Les accompagnateurs, animateurs, volontaires, travailleurs sociaux et cultures, devront apprendre à comprendre ces soi-disant “échecs” des individus à partir de l’arrière-plan “d’échec” qu’est l’histoire de la pauvreté. Ils apprendront à saisir les divers efforts fournis par ceux qui vivent dans la pauvreté comme des occasions de transformer ces efforts en une dynamique.

Offrir un accompagnement, un appui et la confiance en soi, est donc extrêmement important. L’accompagnateur ne peut jamais renoncer, il doit toujours être activement présent pour pouvoir donner, ensemble, avec les personnes pauvres, une autre direction à cette histoire de l’échec.

La formation permanente des accompagnateurs en ce qui concerne la connaissance de l’extrême pauvreté est essentielle et elle doit en tant que telle, être incorporée dans les formations, la vie professionnelle et le travail de tout bénévole.

Les gens pauvres constatent fort bien qu’il y a, chez eux-mêmes, des difficultés qui les empêchent de participer à l’offre culturelle :

“La difficulté de notre côté, c’est que nous avons par exemple peur d’aller vers ce que nous ne connaissons pas, que nous n’allons pas le comprendre, que nous n’osons pas demander d’explication”.

- Si l’offre et la politique culturelles (institutions, manifestations, initiatives, associations e.a.) et si les personnes travaillant dans le domaine culturel veulent donc réellement atteindre les plus pauvres ...

...il faudra mener une politique très active qui aille à la rencontre des personnes. Et pour atteindre les personnes les plus pauvres il faut une présence dans la durée.

Il faudra éventuellement aller les chercher et les ramener à la maison, peut-être prévoir une baby-sitter, en bref, tenir compte de tous les obstacles possibles. Et, tout d’abord, il faudra toujours vaincre la méfiance. Parfois, on ne pourra atteindre les personnes pauvres que grâce à l’aide de ceux qui ont déjà eux-mêmes fait ce premier pas :

“Il faudrait aussi que nous fassions connaître aux autres ce que nous découvrons (nous-mêmes). Ainsi, ils pourront en tirer profit, eux aussi. Si on fait quelque chose, il faut le montrer aux autres. Cela peut encourager d’autres gens à s’y mettre aussi.”

L’accompagnement exige à la fois une présence qui tient bon et une distance afin de respecter la liberté des personnes.

• Soutien de groupe

“A la maison de quartier, les gens font des choses nouvelles qu’ils ne feraient jamais s’ils ne les faisaient pas ensemble. Par exemple, nous sommes allés ensemble pour la première fois au sauna. Il faut vraiment un petit coup de pouce pour faire cela. Seul, on n’irait jamais. Il faudrait beaucoup plus tenir compte de cela.”

“Un jour à la maison de quartier, on pouvait avoir des places gratuites pour une comédie musicale. Personne n’est venu en demander. Si on était parti tous ensemble de la maison de quartier, il y aurait sans doute eu des candidats.”

Le soutien d’un groupe et la vie associative semblent très favorables, comme méthode, comme cadre de rencontre et solidarité.

Dans un groupe, les gens se soutiennent mutuellement. Cette force et cette dynamique sont inestimables et difficilement remplaçables. Le lien du groupe est d’ailleurs déjà une rencontre en elle-même et favorise les contacts avec les autres. C’est le lieu d’apprentissage où la pauvreté est arrachée au “modèle de culpabilité individuelle”. C’est l’occasion d’une instruction mutuelle, l’occasion de préparer des activités, de transmettre des connaissances, des victoires et des découvertes, de faire ensemble des démarches qui sont encore difficiles pour les individus isolés, de se former à la citoyenneté politique...

L’histoire de la lutte d’émancipation des ouvriers fait par exemple voir comment cette émancipation a pris corps grâce à, entre autres, la vie associative propre, la syndicalisation et la défense collective des intérêts, la formation à la citoyenneté politique, la reconnaissance du statut de “partenaires sociaux”.

La vie associative des personnes vivant dans la pauvreté s’inscrit dans cette tradition de citoyenneté.

• Initiatives isolées ou agir avec les autres ?

La discussion du groupe de travail fut très animée quant à savoir si les initiatives culturelles doivent se situer à l’intérieur d’un cercle (fermé) de personnes pauvres ou s’il faut préférer les initiatives “mixtes” avec participation d’autres citoyens. Les opinions à ce propos sont divergentes mais elles ne sont pas nécessairement contradictoires.

- D’une part, le groupe de travail souligne que l’offre culturelle doit s’intégrer le mieux possible à l’univers des plus pauvres, tant au sens propre qu’au sens figuré : quartiers délabrés, terrains de camping et caravaning, plaines de jeux publiques, sites campagnards isolés, vieux immeubles à appartements ...

“Au cours d’une ‘Semaine de l’Avenir Partagé’ à X, nous avons constaté que nous devons faire 45 minutes de trajet à pied avec les enfants pour visiter la bibliothèque la plus proche. Il n’y avait pas de transports en commun à cet endroit. La bibliothèque locale était déjà fermée depuis bien longtemps. Après avoir soumis le problème aux bourgmestre, la section locale de la bibliothèque s’est rouverte endéans le mois.”
(des animateurs)

(Les ‘Semaines de l’Avenir Partagé’ sont des initiatives d’action de courte durée, organisées par le Mouvement ATD Quart Monde dans les quartiers pauvres, notamment en Wallonie et à Bruxelles, où l’idée centrale est l’échange de connaissances et de culture entre enfants de milieux pauvres et non pauvres. Les “Bibliothèques de Rues” qui s’appuient sur cette action, sont des actions à long terme qui utilisent essentiellement “le livre” comme instrument de travail).

- Des initiatives culturelles doivent pouvoir être organisées dans des quartiers et pour des personnes qui ne pourraient sinon pas y avoir accès puisque le quartier est le milieu de référence des citoyens les plus pauvres.

Avant que les pauvres ne puissent participer aux initiatives culturelles courantes, ils doivent recevoir l'occasion de faire certains pas. L'appui individualisé pourra par exemple déboucher ensuite sur des activités de groupe. Ou inversement. Tout cela demande toujours du temps.

La situation de départ de l'homme pauvre est cependant si complexe et si difficile que - certainement dans la phase initiale - des actions particulières doivent être possibles. Car l'homme pauvre n'accède pas tout seul aux organisations et initiatives culturelles existantes. Il en est exclu depuis des générations.

Les initiatives particulières auront donc toujours - de l'une ou de l'autre façon - comme objectif de n'être qu'une phase de transition, un "passage". Car le but final reste la citoyenneté à part entière, c'est-à-dire intégrée.

- Les étapes intermédiaires doivent toujours mener à une citoyenneté à part entière.

L'objectif d'une telle démarche est que les personnes osent accéder aux lieux culturels où elles pourront approfondir leur connaissance dans un domaine, utiliser régulièrement des outils culturels, voire, entamer un vrai processus de formation.

(Mouvement ATD Quart Monde /France, 1993, Projet de Loi-Programme, art. 49).

- D'autre part, la plupart des intervenants sociaux affirment que des initiatives distinctes renforcent encore la marginalisation des personnes pauvres :

"Je crois que réserver certaines activités aux défavorisés est une façon de travailler très dangereuse et qui favorise encore l'exclusion."

"Pour contribuer à l'identité culturelle, il faut forcer les différents milieux sociaux à se rencontrer et à travailler ensemble sur des projets."

- Pas de prévoyance exclusives, particulières. Il est nécessaire de définir des structures souples qui permettent d'intégrer des initiatives culturelles des personnes pauvres.

Le groupe de travail est d'avis que divers chemins peuvent être suivis mais que certaine(s) étape(s) intermédiaire(s) est (sont) pratiquement indispensable(s). Aucun des participants ne considère une initiative "particulière" ou "fermée" comme un point d'aboutissement pour les citoyens pauvres.

Les vues et expériences différentes des membres du groupe de travail ne se situent pas au niveau du but final mais plutôt au niveau du chemin à suivre pour l'atteindre.

- Soit on peut choisir de mettre sur pied des initiatives spécifiquement destinées à atteindre les personnes les plus pauvres, qui servent de 'sas' avant de passer à des projets destinés à un public plus large.

A titre d'illustration, citons la "Maison des Savoirs" du Mouvement ATD Quart Monde à Bruxelles. L'implantation dans un quartier mélangé de Molenbeek n'a pas comme premier objectif de créer une "maison de quartier ouverte" pour tout le quartier. Les actions de la Maison (culture et connaissance) visent en première instance à atteindre les personnes les plus pauvres. Parfois dans le quartier, parfois dans la région bruxelloise, parfois au moyen d'actions spécifiques en Flandre ou en Wallonie. Mais toutes les activités débouchent effectivement sur une participation à des "initiatives culturelles mixtes" telles que, par exemple, le "Parcours des Artistes" mis sur pied par la commune et présentant les expressions culturelles émanant de toutes les classes de la population. Beaucoup de participants à la "Maison des Savoirs" font plus tard, après un certain temps, le pas vers l'académie, les centres d'éducation de base, les ateliers, les cours ou la participation à des initiatives hors du domaine culturel.

Une autre illustration ; il s'agit cette fois d'une initiative des pouvoirs publics

Au début de 1992, le CPAS de Gand a lancé, dans le cadre des projets VFIK (Fonds Flamand pour l'Intégration des Défavorisés), une première expérience concrète sur la participation des plus démunis à la vie sociale, culturelle, artistique et créative.

Au point de vue méthodique, le projet fonctionne entièrement selon le principe de ce qu'on appelle les "maillons intégrés de base". Cela signifie concrètement qu'on s'engage dans un "processus" aussi bien avec chaque participant individuel qu'avec le groupe tout entier. Tout le monde contribue donc à donner au projet sa forme et son développement définitif.

Il est étonnant de voir avec quelle vitesse cette initiative a su trouver son public. Beaucoup de personnes qui connaissent des difficultés financières, matérielles et sociales ont à présent l'occasion de rencontrer d'autres gens pendant la journée et d'avoir une occupation créative et intéressante.

Il y a des ateliers permanents (arts plastiques, musique, photographie, ...) et des excursions sont faites en commun. Tout cela a déjà débouché sur une exposition photographique exceptionnelle (qui a fait courir la presse et les notables!) et toute une série d'autres projets sont encore en chantier.

Pour beaucoup d'entre eux, cela signifie un premier pas pour briser leur isolement social, découvrir leurs propres potentialités, sortir du cercle vicieux du découragement et de l'indifférence. Certains ont déjà pu trouver du travail par le biais du projet ou ont entamé une formation artistique avec l'aide du CPAS.

- Soit on propose une initiative qui d'emblée s'adresse également aux citoyens 'ordinaires' et qui ne comporte donc pas une approche différenciée. Cette démarche exige cependant que les efforts particuliers soient entrepris pour atteindre et stimuler les personnes les plus exclues.

Un exemple de cette dernière approche est l'initiative mise sur pied par le projet "Si en La" à Antwerpen. On y a invité tout un quartier à faire une visite guidée nocturne d'un musée. Ce fut un succès : quelque 300 habitants du quartier y ont participé, parmi lesquelles une série de personnes vivant dans la pauvreté et qui se sont parfaitement intégrées au groupe.

• **Résultats : que faut-il entendre par là ?**

A l'heure actuelle, beaucoup de résultats sont compris et exprimés en "termes économiques". Par exemple : Combien de participants sont touchés par une initiative? Beaucoup d'institutions et de projets (e.a. dans le secteur culturel mais aussi dans les secteurs de formation tels que Éducation de Base, Travail, etc.) expérimentent continuellement les effets néfastes de cette habitude.

Lorsque l'on veut atteindre les personnes les plus démunies, on touche plutôt un nombre "restreint" de participants. Des initiatives qui attirent rapidement "beaucoup" de participants seront irrémédiablement confrontées avec la question de savoir si elles continuent à toucher les citoyens les plus pauvres. Pour beaucoup d'observateurs extérieurs, le grand investissement humain et financier (temps et nombre de travailleurs) n'est pas compensé par ce qu'ils nomment une participation "plutôt restreinte".

Certaines initiatives culturelles sont (partiellement) subventionnées en fonction du nombre de participants ou d'utilisateurs. Pour l'autre part des revenus, elles doivent faire appel à la contribution des participants. Pour que de telles initiatives soient (financièrement) viables, elles sont souvent obligées de faire appel à un large public. Ceci se fait généralement au détriment des gens qui sont le plus difficilement accessibles.

Le groupe de travail déclare explicitement que les projets et initiatives culturels visant à atteindre les personnes les plus pauvres ne peuvent pas être soumis à des contraintes. Travailler en vue d'atteindre un résultat ne peut pas être compris en premier lieu comme "avoir un grand nombre de participants" mais bien comme un processus permettant d'atteindre les personnes les plus exclues.

Le groupe de travail regarde donc les résultats comme quelque chose qui demande du temps. Le 'résultat' s'inscrit toujours dans un processus de longue durée. Il ne s'agit pas, en première instance, de viser à obtenir un "produit final". Le "résultat" c'est en premier lieu la participation elle-même, le processus, la victoire sur l'isolement et l'angoisse. D'ailleurs, la façon de participer ne doit pas être forcément la même pour chacun ni le résultat non plus.

Les résultats impliquent en outre le droit à l'échec. Ceci est une autre formulation du "droit à l'apprentissage", s'appuyant sur le principe qu' "apprendre", "essayer" et "échouer" vont de pair. Les gens pauvres croient souvent au début qu'ils n'arrivent à rien. Le processus d'apprentissage sera précisément ce développement ininterrompu permettant d'acquérir vraiment les compétences. Mais les échecs constituent une facette inéluctable de ce processus.

En outre, non seulement les personnes pauvres doivent avoir le droit d'échouer, mais c'est aussi le projet lui-même qui doit avoir le droit d'échouer d'en tirer les leçons et de redémarrer.

Les résultats au sens de "bon produit final" viendront au moment où la confiance en soi sera suffisamment développée. Lorsque le participant croit qu'il est capable de quelque chose et qu'il a quelque chose à dire, il voudra entrer en communication. Ce processus de longue haleine est lié de façon essentielle aux fondements de la grande exclusion.

Finalement, les résultats sont parfois d'un tout autre ordre que le but poursuivi :

Une femme dans la cinquantaine suit pendant plus de sept ans un cours de lecture et écriture. Sa régularité et sa persévérance étonnent tout le monde, y compris les instructeurs. D'autant plus que, pendant ces sept années, elle ne fait pas de progrès significatifs en lecture et écriture. Entre-temps, elle voit arriver et partir beaucoup de gens. Mais elle n'est plus gênée d'être analphabète. Car personne ne peut plus douter de ces efforts. Ce qui étonne certains instructeurs qui la connaissent un peu mieux, c'est que cette femme réussit maintenant parfaitement à gérer son ménage et sa vie de famille, sans aucune aide ou appui extérieur, alors qu'au début ce n'était chez elle qu'un beau désordre. Elle ne lit toujours pas mais son ménage est maintenant parfaitement tenu, ce dont elle était tout à fait incapable avant sa participation au cours d'alphabétisation."

Le témoignage ci-dessus montre que - au-delà de la question sur ce qu'on peut appeler des "résultats" - le coût humain et financier à payer pour combattre la misère doit être "recalculé" à la lumière d'un investissement global. Parce que ce qui a été "investi" dans les cours collectifs pour le cas de cette femme est compensé par ailleurs par l'économie d'aide ménagère que la femme aurait sans doute dû recevoir si elle n'avait pas suivi ces cours.

- Les résultats visent des processus et ne doivent pas être seulement mesurés à un produit final concret. Ils exigent du temps et le droit à l'apprentissage qui impliquent aussi le droit à l'échec. Les résultats sont un progrès dans la vie.

• L'information concernant l'offre..

Celui qui n'est pas informé de ce que la société propose sur le plan culturel, celui qui doit concentrer son attention première sur les efforts quotidiens, celui qui vit dans l'isolement du silence, celui-là rate beaucoup d'occasions offertes.

Beaucoup de gens pauvres ont d'ailleurs dû désapprendre à avoir des idées personnelles ou à faire des propositions : on pense pour eux!

On ne peut donc pas s'attendre à ce que les personnes pauvres arrivent eux-mêmes directement avec des propositions intéressantes. Ou qu'ils puissent faire une bonne chose parmi la multitude de choses qui sont offertes sur le plan culturel. Cette offre reste vague parce qu'elle n'est pas connue.

A ce propos, il faut lire l'expérience de personnes qui organisent des vacances pour les personnes pauvres :

"On s'est aperçu que le problème était que les personnes pauvres n'avaient aucune idée de ce qu'étaient des vacances et ne pouvaient donc pas non plus imaginer que des vacances pourraient être quelque chose de bon et d'intéressant pour eux. En effet, ils n'étaient jamais partis en vacances de leur vie. Les seules images qu'ils avaient des vacances provenaient de la publicité des agences de voyages ou de programmes de télévision. Il ne suffit donc pas de leur donner de l'argent pour qu'ils réalisent des projets autonomes. Les gens qui vivent dans la grande pauvreté ont peu ou pas du tout d'expérience dans ce domaine."

Certains complètent en disant :

“C’était d’ailleurs étonnant de constater que les vacances suscitaient de la peur et de la résistance. Les voisins ne les avaient encore jamais vus partir en vacances. Quels commentaires allaient-ils à nouveau faire? Les animaux domestiques constituaient un problème insurmontable : qui s’occuperait d’eux ? Ils n’avaient aucune idée concernant les bagages, ni le voyage, ni où et comment ils dormiraient, ni qui accompagnerait. Ils ne savaient pas si des factures arriveraient pendant leur vacances, ni combien d’argent ils devaient emporter...”

Autrement dit, la question de l’information relative à l’offre culturelle (c’est-à-dire faire connaître la société) est inévitablement liée à la connaissance de la situation de pauvreté.

Dans ce domaine, la collaboration entre divers partenaires s’avérera indispensable : ceux qui connaissent les possibilités offertes par la société, ceux qui connaissent le monde des personnes pauvres, et les personnes pauvres elles-mêmes.

Une attention particulière devra être accordée à la formation de citoyens, animateurs, volontaires, travailleurs sociaux et culturels et autres personnes prenant en charge d’établir un premier pont entre les gens pauvres et la société globale.

- Une information relative à l’offre culturelle ne peut se faire sans des citoyens qui prennent sur eux d’établir des contacts personnels.

• Évaluation et contrôle

La prise de conscience croissante du fait que la pauvreté peut être contrecarrée, se traduit par un accroissement et une réorientation des initiatives, projets, décrets et directives, entre autres sur le plan culturel. Le présent chapitre a présenté les éléments initiateurs de changement et quelques conditions essentielles de réussite.

La mise sur pied et le développement d’initiatives et de projets, qu’ils soient culturels ou autres, ne seront utiles aux citoyens les plus démunis que si ces initiatives doivent être représentées dans toutes les instances traitant de la gestion culturelle.

Certains membres du groupe de travail estiment qu’il est nécessaire pour cela que les citoyens les plus pauvres soient représentés dans toutes les instances où se décide la politique culturelle.

Certains membres du groupe de travail estiment qu’il soit nécessaire pour cela que les citoyens les plus pauvres soient représentés dans toutes les instances où se décide la politique culturelle.

D’autres estiment que c’est irréalisable. Pour eux, l’évaluation permanente, ressort en première instance à la responsabilité des initiateurs qui se sont donné pour objectif d’attendre les personnes les plus pauvres. Mais aussi à la responsabilité de tous les citoyens.

De toutes façons, la question de l’évaluation et du contrôle pour savoir si les citoyens les plus pauvres retirent un certain profit des initiatives culturelles, exige une pratique de longue durée. Par exemple : il ne suffit pas d’amener le bibliobus dans les quartiers les plus

relégués. Le nombre d'emprunts ne dit pas grand chose des utilisateurs. S'il n'y a pas d'animateurs reliés au bibliobus, pour amener les livres en rue où jusqu'à la porte, le bus ratera certainement des enfants qui en ont vraiment besoin.

L'étude de la participation culturelle des personnes vivant dans la pauvreté peut aussi être abordée de façon différente - mais sans que la réponse soit plus aisée - en posant la question : Quel dialogue avec la population peut garantir que l'on sache vraiment que les personnes les plus exclues ont été atteintes ?

- La culture avec et pour les personnes dans la pauvreté doit pouvoir s'appuyer sur la reconnaissance et la participation de l'opinion publique tout entière, de tous les citoyens et de toutes les autorités politiques.

4.1.3. LA PAUVRETÉ MULTI-CULTURELLE ET INTERNATIONALE

Parler et discuter en groupe de travail à propos de la pauvreté culturelle, cela entraîne inévitablement des moments de silence, d'attente contenue. La façon de travailler du groupe de travail-dialogue, où les membres ne se rencontraient que brièvement et en se connaissant à peine, a pour conséquence que tout n'a pas été exprimé de ce qui a rapport à la culture et à la pauvreté. Et on peut difficilement estimer le contenu de ce qui fut passé sous silence.

En plus du travail du groupe-dialogue, le Rapport général compte un certain nombre de témoignages écrits, envoyés individuellement, préparés par des groupes ou mis à la disposition. Deux thèmes sont brièvement cités ici.

Le groupe n'a pas eu le temps de développer le caractère international de la lutte contre la pauvreté. Tout comme il n'existe pas de frontières pour la culture qui se développe sur le plan international, il est clair pour tout le monde que la pauvreté ne s'arrête pas aux frontières communales ou nationales et qu'elle est présente par-delà les frontières de la Communauté européenne et des continents. Les pauvres attirent d'ailleurs souvent l'attention sur ce point.

Mais la solidarité contre la pauvreté et l'échange des connaissances s'étend aussi au-delà des frontières. Deux exemples :

- Dans le cadre du Troisième Programme de Européen de Lutte contre la Pauvreté, une rencontre internationale eut lieu au Portugal avec les délégués de divers pays européens, parmi lesquels des citoyens très pauvres de Flandre et de Wallonie.

- Le Mouvement Taporî, c.à.d. la section 'Enfance' du Mouvement International ATD Quart Monde, est un mouvement international d'amitié et de solidarité entre les enfants vivant dans la grande pauvreté et ceux des milieux plus favorisés. Durant les années 1991-1993 des délégués ont construit une valise géante, dans laquelle ils se présentent leur vie par des photos, des écrits, des images et des objets. Cette exposition itinérante avait mobilisé, dans de différents pays européens et non-européens, aussi bien des enfants de tous les milieux que des politiciens et des fonctionnaires.

La pauvreté ne s'arrête pas aux frontières.

Tous les pays doivent violemment combattre ensemble la pauvreté.

Des instances internationales, telles qu'e.a. la Communauté Européenne et les Nations Unies doivent davantage soutenir la lutte internationale contre la pauvreté.

Un des thèmes retenus clôture ce chapitre "Culture" par trois témoignages sur des milieux de pauvreté qui se côtoient et se rencontrent chaque jour : les quartiers et les voisinages où des personnes pauvres et des personnes immigrées vivent mélangés comme de très proches voisins.

Dans l'esprit de l'opinion publique, l'idée est souvent présente suivant laquelle ces quartiers sont des "foyers" d'incompréhension, de racisme et d'agressivité.

Même si cette idée est peu prouvée en ce qui concerne les gens qui vivent dans une misère depuis longtemps, il n'en resterait cependant très compréhensible que "là où la pauvreté est répandue et se touche dans l'espace", la lutte pour la survie peut être dure et très visible. Mais étant donné le "grand silence" et l'isolement dans lequel vivent ceux qui subissent une extrême pauvreté, des conclusions trop rapides sont certainement prématurées.

Il serait plutôt indiqué de faire une étude sérieuse de la façon dont les gens pauvres sont "politiquement manipulés".

Quoi qu'il en soit, les expériences des associations où les pauvres prennent la parole indiquent de toutes façons que :

- Là où la formation et les connaissances sont approchées dans le cadre de vivre ensemble une société multi-culturelle, la compréhension et la rencontre se développent.

"J'aime bien que mes enfants aillent à la bibliothèque de rue car ils y rencontrent autrement les enfants turcs avec lesquels il se battent régulièrement à l'école."

"Nous avons aussi appris l'expérience d'un jeune marocain. Il ne fait pas partie du groupe, mais il nous connaît parce qu'il loge dans une chambre dans le même bâtiment où nous tenons nos réunions. En fait, il y a plusieurs jeunes qui logent dans cette maison et on les rencontre parfois, étant donné qu'ils viennent manger à côté de la salle où nous nous réunissons. Parfois on parle un peu, mais lors de notre dernière réunion, ce jeune est resté et il a parlé de son expérience. Il a un problème de santé que deux personnes du groupe ont aussi et ils lui ont donné conseil sur quoi faire. Il est venu en Belgique pour faire des études universitaires, ingénieur, pour ensuite pouvoir rentrer dans son pays et utiliser ses connaissances pour aider au développement de son pays. Donc, il est venu pour accéder à une culture qu'il ne trouvait pas dans son pays. Il est aussi venu avec beaucoup de rêves qui se sont rapidement cassés. Pour l'instant, l'accès à la culture qu'il voulait lui est impossible par manque de ressources. Il doit travailler. Il est prêt à faire toutes sortes de travail, mais ceci ne lui permet pas d'étudier correctement puisque les travaux qu'il trouve sont durs, ont des horaires pas faciles, etc. En plus, tout s'est aggravé avec son problème de santé. Il ne peut pas aller au travail, même s'il est malade parce que le patron prendrait immédiatement quelqu'un d'autre. S'il lui dit qu'il est malade c'est pire, parce qu'il ne le croit pas (méfiance envers un arabe). A tout cela s'ajoute qu'il va faire le minimum. Il est confronté au problème que chaque institution ou service auxquels il s'est adressé s'occupent d'un aspect particulier et il ne trouve nulle part quelqu'un qui aurait une approche globale de sa situation et qui pourrait le conseiller. Et encore moins un service où il serait écouté d'abord, avant de lui donner de formulaires ou de médicaments. Il a une bonne formation. Il sait ce qu'il veut. Il est

parfaitement capable de raisonner ses choix, ses problèmes, et pourtant il se trouve dans la situation d'être traité comme un 'assisté'. Il pense que les études lui permettront l'accès à une autre manière de vivre, et surtout qu'avec ça il pourra retourner dans son pays et faire quelque chose d'utile. Je pense que la situation vécue par ce jeune ressemble beaucoup à celles vécues par des gens du Quart Monde."

"Dans notre groupe, on a souvent parlé des immigrés de façon négative. On disait de tout à leur propos. Surtout qu'ils obtiennent plus facilement du CPAS ce que nous devons attendre si longtemps. Et les étrangers, les réfugiés politique : la même chose. On parlait souvent avec dureté.

A l'une de nos réunions, nous avons invité deux femmes immigrées. Elles nous ont raconté comment elles étaient arrivées en Belgique et tout ce par quoi elles avaient dû passer. Elles ont préparé du thé et nous étions tous ensemble assis sur le tapis, les jambes croisées. Elles parlaient bien et nous pouvions bien les comprendre. Nous avons appris des choses sur leur vie et sur leur pays. Elles ont parlé de leurs enfants et de l'école.

Plus tard, nous avons participé avec notre groupe à une manifestation contre le racisme. Nous avons fabriqué des écriteaux et des torches. C'était une manifestation silencieuse. Tout le monde se taisait et il y avait beaucoup de monde. Beaucoup d'immigrants participaient aussi. Nous étions tous mélangés. Lorsque quelqu'un de notre groupe dit maintenant quelque chose à propos des immigrés, nous repensons à cela."

4.2. ENSEIGNEMENT: INVESTIR DANS LES MOYENS NÉCESSAIRES À UNE PÉDAGOGIE DE LA SOLIDARITÉ

PLAN :**Introduction**

- 1. Le parcours scolaire des plus démunis ou la confirmation de l'exclusion**
- 2. Les relations entre l'école et les familles défavorisées : bâtir un partenariat**
- 3. La participation financière**
- 4. La fréquentation scolaire**
- 5. Le partenariat de l'école avec les institutions et associations**
- 6. La formation initiale et continue des enseignants**
- 7. L'organisation de l'école**
- 8. Une pédagogie d'ouverture et de solidarité**
- 9. En conclusion : une volonté politique indispensable**

INTRODUCTION

Si l'école connaît depuis près d'un siècle un profond processus de démocratisation qui a nourri les espoirs et ambitions de ceux qui vivent la pauvreté et de ceux qui portent le souci de la réussite de tous à l'école, celle-ci reste pourtant pour les pauvres un lieu où se confirment des trajectoires d'exclusion.

L'école doit former des citoyens responsables, capables de prendre une part active à la vie de la société, pour leur épanouissement et le bien commun.

Tous les jeunes, malgré la scolarité légalement gratuite et obligatoire, n'accèdent pas à un savoir de base, nécessaire pour participer pleinement à notre société et auquel eux et leurs familles aspirent

et

Partant du constat que la trajectoire scolaire des enfants de milieux vivant la pauvreté n'aboutit que partiellement à l'acquisition des apprentissages fondamentaux et d'un métier, des parents de familles pauvres, rejoints dans cette démarche par des chercheurs et praticiens, ont recherché depuis longtemps ce qui entrave ou favorise ces acquisitions. Ce rapport reprend les principaux domaines sur lesquels se portent leurs investigations :

1. Le parcours scolaire des plus démunis ou la confirmation de l'exclusion
2. Les relations entre l'école et les familles défavorisées : bâtir un partenariat
3. La participation financière
4. La fréquentation scolaire
5. Le partenariat de l'école avec les institutions et associations
6. La formation initiale et continue des enseignants
7. L'organisation de l'école
8. Une pédagogie d'ouverture et de solidarité

On a souvent décrit la spirale dans laquelle s'engagent, à l'école, les plus démunis. Pour une majorité d'entre eux, les échecs, les retards et la honte se cumulent pour reproduire ce que les générations précédentes ont vécu.

Cette situation remet en cause les objectifs d'une société qui se veut démocratique, et interpelle les plus démunis, tous les partenaires impliqués dans la transmission du savoir, mais surtout l'école et ceux qui l'organisent ou la soutiennent.

La tentation est grande de penser qu'en modifiant seulement les conditions de fonctionnement de l'école on combattra la pauvreté. L'école ne pourra jouer pleinement son rôle que dans le cadre d'une lutte globale contre la pauvreté, où les différentes politiques (logement, emploi, sécurité sociale, accès à la culture) assureront les droits économiques, sociaux, culturels, politiques et civils de tous les citoyens, permettant à tous les parents d'élever leurs enfants dans la dignité.

Il est donc important d'agir dans tous les domaines à la fois et également dans celui de l'enseignement. Pour vaincre l'exclusion dont sont victimes les familles les plus pauvres, il faut une volonté politique de la part de tous les acteurs concernés, qui doit aboutir à des actions réfléchies menées à long terme.

Pour y arriver, un changement de regard, de mentalité est indispensable. Les réflexions incitent à se tourner vers ceux qui vivent la pauvreté pour les comprendre et les associer au

changement. Ces derniers nous le rappellent : “Nous ne pouvons plus accepter que, en matière d’échec scolaire et de lutte contre l’échec scolaire, tout le monde soit mobilisé, des enseignants aux laboratoires de pédagogie, des experts de l’O. C. D. E. aux responsables de l’administration, et que seules ne soient pas consultées les victimes de l’échec scolaire”.

1. Le parcours scolaire des plus démunis ou la confirmation de l’exclusion

Peu d’informations précises, surtout chiffrées, sont disponibles, sur la situation scolaire des plus démunis.

Cependant, des études ont abordé le sujet et surtout, des familles et des jeunes concernés, des personnes engagées dans l’école ou auprès des familles démunies, ont apporté leurs témoignages, expériences et réflexions.

S’il est important de connaître la situation des plus défavorisés à l’école, il est essentiel de comprendre aussi comment, depuis la petite enfance, l’enfant en grande pauvreté est pris dans un cercle vicieux amenant son exclusion et comment, surtout, il est possible à l’école de participer à briser cet engrenage.

C’est pourquoi, après avoir parcouru le parcours de l’enfant défavorisé, depuis sa naissance et tout au long du cursus scolaire, quelques constantes rencontrées dans celui-ci seront examinées. Des propositions générales seront présentées, dont la plupart seront développées dans les chapitres suivants.

La petite enfance

A cause des difficultés que vit son milieu (en logement, ressources financières, en savoir ...), le développement psychomoteur et la santé de l’enfant défavorisé sont compromis dès avant la naissance. Très jeune, il présente souvent des retards de développement, puis de langage.

On constate aussi que sa famille bénéficie moins que les autres de nombreux services susceptibles d’apporter une aide aux jeunes familles, parce qu’elle en ignore l’existence, ne peut matériellement y accéder (coût, déplacements, horaires ...) ou parce qu’elle craint les conséquences d’une telle fréquentation (jugements négatifs, hospitalisation ou placement de l’enfant ...).

Parce que l’apport du milieu familial est déterminant pour le développement psychomoteur et la réussite scolaire ultérieure de l’enfant, il serait important que les institutions et associations travaillant avec les familles ayant de très jeunes enfants (ONE, crèches et différents modes de garde, farandolines, “maisons vertes” ...) aient le souci de rencontrer les familles les plus démunies et de travailler avec elles. Celles-ci en attendent un accueil, une aide, un échange.

“Ensuite on a organisé le club des bébés, on lui a appris à aller vers les autres ; avec ses parents à côté, ça lui donnait confiance. Avant, il tapait tout le monde; maintenant, il va partout, il n’a plus peur des autres.

Je voudrais que ça se passe aussi dans d’autres quartiers,, il y aurait moins de difficultés à l’école, dans les débuts.”

(Extraits de *Grandir ensemble*, Éditions Quart Monde, 1993, p 50).

Des projets-pilotes sont ou ont été menés dans ce domaine. Ils accueillent des petits enfants très démunis et leurs familles. Au delà des objectifs et services proposés, ils rencontrent les parents, non seulement dans leurs difficultés, mais surtout dans leurs espoirs et les efforts qu'ils déploient pour les enfants. Ils les associent à leur action, tant dans l'animation et l'intendance que dans la réflexion, débouchant notamment sur l'élaboration d'un savoir commun, et dans l'évaluation.

Nous pouvons citer, portés par le Mouvement ATD Quart Monde en France et en Belgique

- Une longue expérience (plus de 20 ans) de pré-écoles et pré-écoles familiales (en collaboration notamment avec Laurence Lantin pour le travail sur le langage).
- Le club des bébés, rapporté dans l'ouvrage "Grandir ensemble" publié en 1993 aux éditions Quart Monde.
- ATD Quart Monde en collaboration avec l'ONE : "Recherche-action à la consultation des nourrissons", 86-89

Citons encore, un projet FIPI, à Verviers, commencé fin 93, d'accueil des parents d'école maternelle et de leurs tout-petits, dans une école maternelle, dont la population est composée d'une forte proportion des familles très démunies, belges et immigrées, dont un grand nombre de réfugiés arrivés depuis peu.

L'école maternelle

Dès que l'enfant atteint l'âge de deux ans et demi, la possibilité de fréquenter **l'école maternelle** se présente. Il peut donc y aller mais, lorsqu'il est issu d'une famille pauvre, il n'y va pas nécessairement ou s'y rend sporadiquement.

Cette fréquentation irrégulière s'explique notamment par la distance culturelle qui existe entre l'école et la famille.

Pourtant, l'école maternelle joue un rôle positif dans la réussite à l'école primaire, notamment par le développement du langage.

"J'ai mis mon enfant tard à l'école, à 5 ans. Tandis que mon petit-fils que j'élève, a été à la crèche et a fait toutes ses années de gardienne. Je trouve qu'il était bien préparé pour entrer en première année. On voyait qu'il était bien préparé."

Un directeur général du Ministère de l'Éducation nationale signalait en 1986 que 29,8 % des enfants qui n'ont pas été à l'école maternelle seront en échec en première année primaire. Seront aussi en échec, 16,8 % de ceux qui l'ont fréquentée pendant un an, 12,8 % de ceux qui l'ont fréquentée pendant deux années et 9,8 % de ceux qui ont fréquenté le cycle complet.

Toutefois, si la fréquentation de l'école maternelle permet de réduire l'écart entre les milieux sociaux favorisés et défavorisés, il ne l'annule pas.

Il semble que le bénéfice de la fréquentation de l'école maternelle soit maximal pour les groupes sociaux moyens (60 à 65% de redoublement en primaire en moins) et minimal pour les enfants des catégories sociales les plus démunies (37%). (Études de Plaisance, 1986).

Les expériences démontrent le rôle positif de l'école maternelle dans la réussite à l'école primaire mais attirent l'attention sur le risque de faire de celle-ci l'antichambre de l'enseignement primaire si on y développe trop tôt une pédagogie qui renvoie aux oubliettes toute la spécificité de cet enseignement. L'école maternelle est encore le seul niveau où toutes les dimensions de la personnalité sont suscitées chez les enfants. Certaines écoles, accueillant une population défavorisée ont parfois tendance à l'oublier. On constate que ces écoles organisent trop souvent des exercices de type scolaire ou même donnent des devoirs à domicile.

Dès l'école maternelle et surtout à l'entrée à l'école primaire, l'enfant de milieu pauvre est disqualifié. L'enfant porte le poids du regard que la société pose sur son milieu et sa famille. "Quand ce regard est critique, réprobateur, l'enfant se sent écartelé entre sa famille qui représente son ancrage affectif et les enseignants qui représentent l'accès aux apprentissages, l'accès à la vie sociale. Comment pourrait-il apprendre s'il ne se sent pas respecté dans ses racines, si les deux mondes les plus importants pour lui sont à ce point coupés, s'il n'y a pas de lien entre eux? Quand les expériences scolaires sont mauvaises, dominées par l'échec, l'enfant risque de manquer les liens avec la société et de s'installer progressivement dans une identité négative."

L'école primaire

L'entrée à **l'école primaire** se révèle le haut-lieu d'un mécanisme d'exclusion. "*De toute façon, la première année, tout le monde double!*", en viennent à estimer des familles pauvres.

Beaucoup trop d'enfants échouent et décrochent dans ce niveau d'études et principalement les plus démunis. Certains n'y arrivent qu'après avoir "doublé" en maternelle, parce qu'ils accusaient des retards de langage et des difficultés psychomotrices.

Tout au long de la scolarité primaire, les situations d'échecs et de redoublement se cumulent et engendrent des sentiments de honte et de découragement.

Certaines dimensions de la relation pédagogique constituent des obstacles sérieux pour ces enfants mais aussi pour leurs familles.

Les attentes des instituteurs ou leurs représentations peuvent créer une distance entre les différents élèves de leurs classes. Le langage qu'ils utilisent est fort éloigné du langage parlé en famille. La culture familiale et les compétences extra-scolaires sont trop souvent négligées, si pas dévalorisées au profit d'une culture "cultivée". Le système d'évaluation reste influencé par les prédictions et les perceptions personnelles des enseignants. Les devoirs à domicile ne tiennent pas compte des possibilités d'encadrement et des conditions matérielles des familles. Les situations d'échecs et de redoublement finissent par se produire et engendrent un sentiment de honte.

"A l'école, les enfants subissent les étiquettes. Ces étiquettes, ça les écrase pour demain. Et cela alors qu'ils sont innocents et qu'ils devraient avoir l'avenir devant eux..."

A l'école, mes enfants sont avec des enfants de gens aisés. Mon fils aîné est repoussé. On lui dit qu'il est un "baraqui". Avant, il avait 76 %, il en est à 30 % maintenant. Il était dans les quatre premiers. Ca ne va plus. Et même à la maison, il commence à se rebeller.

J'en ai parlé à l'institutrice, en classe. Ca se passe comme ceci : on crache sur sa feuille. Ca devient grave. Quand il entre à la maison, je saurais dire si sa journée a été

bonne ou mauvaise. Il dit : “Moi, j’en peux rien si mon père est chômeur et si ma mère n’a pas de métier.”

J’ai dit à mon fils : “Si tu veux montrer que les enfants des plus pauvres ont droit au même respect, il faut que tu travailles. Et plus que les autres enfants. On va te dire que tu es un fainéant, parce que tes parents sont des fainéants.”

(Lutte Solidarité Travail, extraits du document “La Famille”, Mars 1994).

Un fossé profond se creuse entre l’école, l’enfant et sa famille. Fossé, qui devenant trop profond, finit parfois par entraîner une orientation vers **l’enseignement spécial**.

En effet, on constate que de nombreux enfants issus de familles très pauvres sont orientés dans les types 1, 3 et 8 de l’enseignement spécial (débiles légers, caractériels, troubles instrumentaux), dans lesquels ils sont surreprésentés par rapport aux enfants issus de catégories sociales plus favorisées. On peut avancer qu’un enfant en grande pauvreté sur quatre est dirigé vers l’enseignement primaire spécial (d’après une enquête faite par le Mouvement ATD Quart Monde en 1994).

Un rapport du rectorat de l’académie de Lille au gouvernement français en 1992, intitulé “Grande Pauvreté et Réussite scolaire, Changer de regard” rappelle cette tendance à accueillir dans l’enseignement spécial des enfants qui n’en relèvent pas et cela parce qu’ils ont des difficultés à suivre le circuit de l’enseignement ordinaire et qu’ils subissent de graves échecs scolaires.

Cette “dérive” peut s’expliquer par le fait que, du côté de l’enseignement, les psychologues et pédagogues sont déroutés par la complexité des difficultés des enfants les plus pauvres et y proposent des solutions mises en place en réponse à d’autres problématiques. De plus, certains enseignants sont soulagés par le départ de ces enfants leur posant des difficultés. Enfin, certaines familles défavorisées se sentent mieux accueillies dans l’enseignement spécial, qui tient mieux compte de leurs difficultés et où leurs enfants sont davantage pris en charge (transport, coût, accueil, aides à l’apprentissage ...).

Loin de rejeter le rôle déterminant de l’enseignement spécial pour les enfants qui en relèvent, ce type d’enseignement représente souvent, pour les familles vivant la pauvreté, une forme d’exclusion du circuit ordinaire vécue comme une source d’infériorité et une voie sans issue professionnelle pour leurs enfants. Le système scolaire n’a pas réussi à garder leurs enfants.

“ Le spécial c’est la honte, c’est pire que tout. On se tape la honte. On est laissé de côté.”

On met bien trop vite des enfants qui ont du mal à apprendre dans des établissements comme “les Castors” et tout ça. Alors que ces enfants, on leur rendrait des cours supplémentaires comme on fait maintenant, du rattrapage, ils arriveraient sûrement. Mais on ne prend pas la peine de les prendre. On préfère les foutre dans des établissements. Mais on nous dit toujours : c’est pour un an, deux ans maximum. Mais à 21 ans, ils sont toujours dans leur boîte à conserve ! “

(Une mère de famille de Liège s’exprimant lors d’une Université populaire du Mouvement ATD Quart Monde en 1991.)

Finalement, **l’enseignement secondaire professionnel et professionnel spécial** constituent souvent la dernière étape d’une scolarité chaotique. Cet enseignement accueille une proportion très grande d’enfants défavorisés.

Une étude réalisée en 1994 par la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, évaluée à 70 % le nombre d’élèves du professionnel appartenant à la

catégorie socio-professionnelle dite “défavorisée”. C’est aussi, d’ailleurs, dans cette orientation que les retards et les échecs sont les plus nombreux. Cette même étude rapporte qu’en première année secondaire général, 50 % des élèves ont un avancement normal et que cette proportion tombe à 14 % dans l’enseignement professionnel. En outre, l’enseignement professionnel produit un grand nombre de jeunes insuffisamment qualifiés pour accéder à la vie professionnelle. Les spécialistes estiment que c’est en deuxième et en troisième professionnelles ainsi que dans les Centres d’Enseignement à Horaire Réduit (C. E. H. R.) qu’il faudrait agir. Ces trois lieux, regroupant 68 % des décrochages, sont stratégiques pour mener des actions de remédiation et enrayer les mécanismes qui conduisent à une marginalisation d’une certaine catégorie de jeunes. Les conclusions des études plaident en faveur d’une discrimination positive à l’égard des écoles et des types de formation qui accueillent des jeunes en difficulté.

“Je n’aimais pas l’école. J’ai tellement changé d’école en primaire que j’en ai été dégoûté. Et puis les renvois d’écoles professionnelles. J’en avais marre. J’avais l’étiquette de “renvoyé”. Je suis arrivé au C.E.F.A. (Centre d’Éducation et de Formation en Alternance). J’aime ma formation en entreprise. Mon projet, c’est de continuer à travailler dans l’entreprise de bâtiment tout en continuant à venir à l’école deux jours par semaine. Et obtenir le diplôme.”

Elles sont nombreuses les prises de paroles de jeunes qui ont renoué avec une démarche de formation grâce à une réelle pédagogie de l’alternance. Et des parents de s’étonner : *“Pourquoi attendre que les jeunes soient dans la rue, en complet décrochage, pour penser à une autre manière d’enseigner. Nous continuons à dire que c’est l’enseignement traditionnel tout entier qui doit changer de manière à devenir enfin un véritable lieu d’enseignement pour tous.”*

(La main dans la main, périodique de Lutte Solidarité Travail, n°106-107, Décembre 1992.)

Au terme de ce parcours, on aboutit à la constatation que l’école se caractérise, dans son fonctionnement, par un processus de renforcement des inégalités existantes et surtout par un mécanisme de sélection. Les spécificités des familles en situation de pauvreté et précarité ne sont pas prises en compte. Cette sélection entraîne comme conséquence que les enfants les plus pauvres parviennent au terme de leur scolarité sans avoir réellement appris à lire, à écrire, à calculer et sans avoir acquis un métier.

• De ces constats découlent déjà une série de propositions générales, dont certaines seront développées ultérieurement :

1. Une connaissance précise de la situation scolaire des enfants en échec scolaire, particulièrement ceux issus de milieux défavorisés, est indispensable pour pouvoir agir dans le sens de l’accès de tous au savoir de base.

Des recherches doivent être suscitées et soutenues dans les écoles, en lien avec les universités et centres de recherche, pour connaître la situation locale et globale des enfants défavorisés, tant au niveau quantitatif (redoublements, années de retard, type d’enseignement fréquenté ; diplômes et certificats obtenus ; décrochages ...), que qualitatif (performances atteintes dans les savoirs de base ; lecture, écriture, calcul ; formation professionnelle).

2. Une prise en compte spécifique de la situation et des besoins des élèves vivant en grande pauvreté et de leur famille doit se réaliser très tôt et se poursuivre tout au long de la scolarité, dans le cadre d’une collaboration entre les familles et les institutions concernées.

Petite enfance :

- Les institutions ou associations accueillant les très jeunes enfants doivent être encouragées à rencontrer les plus démunis d'entre eux et à travailler avec leur famille.
- L'école maternelle doit être le lieu privilégié de développement de toutes les dimensions de la personnalité de chaque enfant, fréquentée librement et avec plaisir.
- Il est indispensable de sensibiliser les parents les plus démunis à l'importance de l'école, dès le début de la maternelle, et de leur expliquer ce qui s'y fait et pourquoi.

En ce qui concerne la scolarité obligatoire :

- Assurer à tous un savoir de base (lire, écrire, compter, une formation professionnelle) doit être un corollaire de l'obligation scolaire.
- La majorité des enfants de familles très démunies relève des circuits ordinaires de l'enseignement. La dérive d'envoi en enseignement spécial d'un très grand nombre d'enfants défavorisés doit être combattue.
- Les expériences qui visent à réintégrer des enfants de l'enseignement spécial dans l'enseignement ordinaire devraient être valorisées et multipliées. Toutefois, l'on peut craindre que ces initiatives constituent surtout une économie pour le Ministère (1/3 d'économie par élève!). Elles ne pourront constituer une chance pour les élèves que si les écoles qui les accueillent perçoivent aussi des moyens supplémentaires, non seulement pour les (ré)accueillir, mais aussi et surtout pour ne plus envoyer dans l'enseignement spécial des enfants qui pourraient suivre dans l'enseignement ordinaire.

3. Pour mener à bien, de la petite enfance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, l'accueil et le partenariat avec les enfants les plus démunis et leur famille, afin que tous apprennent à l'école, en priorité dans les circuits ordinaires, il est indispensable de développer simultanément :

- La formation des enseignants et autres éducateurs, notamment à la connaissance et à la rencontre des différents milieux d'origine des enfants, et en particulier des plus défavorisés, parce que les plus éloignés de leurs propres références. (Ce thème sera développé au point 6).
- Des temps, des lieux et des moyens de concertation et d'évaluation entre enseignants, enseignants et familles, écoles et autres partenaires.
- Des classes moins peuplées (la généralisation de la présence des puéricultrices en maternelle pourrait être une solution à ce niveau).
- Un soutien pédagogique précoce et continu aux élèves en difficulté (rattrapages, entraide entre élèves, tutorat, études surveillées gratuites ... ; accès aux bibliothèques, centres de documentation ; accès à l'aide de spécialistes, tels que médecins, logopèdes, kinésithérapeutes, ...).

- L'assouplissement de la transition entre les différents niveaux (maternel, primaire, secondaire) (non en apprenant précocement à répondre aux exigences du cycle supérieur, mais en assouplissant et en introduisant progressivement ces exigences la première année du cycle et en fournissant l'aide nécessaire à chacun).

- Les réformes dans l'enseignement obligatoire doivent tenir compte de l'intérêt des enfants et des jeunes, surtout de milieu populaire, pour les activités pratiques (projets, ateliers, pratique professionnelle en secondaire ...). Ces cours doivent être développés et valorisés et servir de base à l'apprentissage des cours généraux auxquels ils confèrent du sens.

C'est dans ce sens que vont les pédagogies actives, de projet etc. qui se développent dans le fondamental. C'est dans cette perspective aussi que s'est mise en place la réforme de l'enseignement professionnel en Communauté Flamande.

Dans la Communauté Française, le réseau libre a développé des "classes-ateliers" qui donnent des résultats positifs. De nombreux enseignants craignent les effets pervers d'une généralisation à terme de l'enseignement général pour tous dans le premier degré du secondaire, qui aboutirait à la suppression de l'enseignement professionnel, dans lequel, à certaines conditions, les plus défavorisés trouvent une chance de "raccrocher" à l'école, après des échecs dans le fondamental.

4. Les familles démunies et les personnes engagées à leurs côtés, rejointes par les chercheurs, réclament la mise en place d'une discrimination positive, accordant plus de moyens là où les besoins sont les plus grands : les écoles fondamentales accueillant des enfants défavorisés et l'enseignement professionnel.

(Cette proposition sera développée au point 7 - l'organisation de l'école).

2. Les relations entre l'école et les familles défavorisées Bâtir un partenariat

Trois courants de pensée expliquent les difficultés scolaires des enfants les plus pauvres.

Le premier courant de pensée se focalise principalement sur les enfants perçus comme présentant des déficiences individuelles en référence à une "norme". Les interventions proposées consistent à dépister précocement les retards et à remédier aux manques.

Un deuxième courant de pensée se centre sur les causes sociales. Les difficultés scolaires des enfants sont alors expliquées par la présence d'obstacles matériels extérieurs à l'école (absence de livres dans la famille, insuffisance d'aide familiale, manque de temps et d'espace pour les travaux à domicile, etc.) et par les déficits éducatifs et culturels du milieu familial qui provoquent, entre autres, une insuffisance du développement verbal. Les réponses éducatives proposées dans ce cas consistent à compenser les handicaps socio-culturels. Il s'agit de présenter par exemple, des projets pédagogiques aux familles ou encore de définir des zones d'éducation prioritaire

Ces deux courants de pensée attribuent les difficultés exclusivement à l'enfant ou à sa famille sans remettre en cause ni le fonctionnement de l'école ni les interactions qui s'opèrent entre l'enfant, la famille et l'école.

Un troisième courant a montré qu'il était nécessaire de procéder à une analyse des relations s'établissant entre les différents acteurs pour comprendre les difficultés scolaires des enfants les plus pauvres.

En effet, la relation éducative est influencée par la qualité des relations que l'enfant, les familles et l'école entretiennent ensemble. Ces relations, malgré de nombreuses tentatives d'amélioration, restent peu fréquentes et souvent difficiles en milieu défavorisé.

“Heureusement que les enfants sont 6 heures à l'école! Mais hélas! Ils retrouvent après leurs parents” (propos d'enseignant)

“ Mais déjà, quand on te demande ta situation familiale, tu expliques : femme séparée. Profession : rien. Tu ne travailles pas : C.P.A.S.. Et bien, ça y est, tu es cataloguée.”

Les représentations que les enseignants se font des familles pauvres au sujet de l'école ne correspondent pas à ce que ces familles pensent. Les enseignants ont des difficultés à entrer en contact avec les familles et arrivent rarement à reconnaître leurs compétences éducatives. Ils en arrivent à penser, preuve à l'appui parfois, que les parents n'ont que faire de l'école et il est vrai, qu'ils y sont trop souvent absents.

Pourtant les familles placent leur espoir dans l'école qui est considérée comme un moyen pour leurs enfants de ne pas avoir la même vie qu'eux et comme une possibilité d'apprendre réellement à lire, à écrire, à calculer mais aussi un métier. Elles craignent que l'avenir de leurs enfants ne soit qu'une répétition de leur présent.

“L'école c'est comme la vie, c'est important. Si on ne va pas à l'école, on n'aura pas une vie normale plus tard. On n'aura pas de travail.”

“On va à l'école pour réussir. Alors nos parents, notre famille seront fiers de nous.”

Casser un mur de malentendu

Les relations entre parents démunis et enseignants semblent souvent construites sur un double malentendu prenant sa source dans une double ignorance. Ce sont deux mondes qui ne se connaissent pas, qui ont peur l'un de l'autre et qui ne perçoivent pas les efforts qu'ils poursuivent pour les enfants. Que savent les enseignants des conditions de vie des parents? Savent-ils combien l'échec scolaire, le leur et celui de leurs enfants, les affectent? Savent-ils l'humiliation de ne pouvoir lire le bulletin? Mais aussi que savent les familles défavorisées des efforts faits par l'école pour enrayer l'échec scolaire, de la souffrance d'enseignants motivés qui continuent de croire que chacun doit pouvoir apprendre et progresser et qui se heurtent aux structures et au défaitisme ambiant?

Nombre de pratiques démontrent qu'en améliorant les relations entre l'école et les familles démunies, les enfants progressent et s'épanouissent, l'isolement des familles diminue.

- Ces relations, influencées par une méconnaissance mutuelle, doivent donc être repensées en vue d'une coopération dans laquelle les enfants, les familles et l'école se considèrent comme des acteurs actifs de l'éducation et de l'enseignement.

S'engager dans une relation de coopération et de partenariat suppose une perception positive de soi et de l'autre, qui se traduit par la reconnaissance du rôle utile et intéressant de chacun, par la confiance mutuelle que l'on s'accorde, par le désir d'agir ensemble, par l'idée que chacun fait de son mieux. Autant dire, beaucoup de conditions rarement remplies mais à l'origine de nombreuses actions.

Pour l'école, il s'agit aussi de prendre conscience d'une part qu'elle ne transmet qu'une partie de l'héritage culturel de la société et qu'elle n'est pas l'unique responsable de l'éducation ; d'autre part, que les motivations des parents et de leurs enfants, les idées qu'ils

transmettent, leurs conceptions morales sont à la fois différentes et intéressantes pour chacun.

Coopérer est aussi prendre conscience que les acteurs établissent souvent des rapports marqués par le pouvoir, par la peur (l'école a peur des parents, ces derniers de l'école et l'enfant des deux) et par une méconnaissance des besoins et aspirations des uns et des autres.

Comment faire des relations Ecole-Parents une force constructive ?

Aujourd'hui, de nombreuses expériences démontrent qu'il faut multiplier les occasions de rencontre et accorder beaucoup d'importance aux conditions dans lesquelles ces rencontres entre parents et école se déroulent pour éviter d'entendre par exemple :

“Moi j'ai été à la réunion des parents. Qu'est ce que je vois? Personne qui parle avec moi! ... J'appelle pas ça une réunion des parents.”

- Un climat chaleureux, respectueux de chacun doit guider les relations et les enseignants doivent être invités à rencontrer les parents. Ces rencontres ne doivent pas s'effectuer exclusivement dans l'école mais aussi soit au domicile des parents ou encore dans des lieux où ces derniers se sentent à l'aise. Cette démarche dont l'initiative revient à l'école, concrétise le désir des enseignants de comprendre et de travailler avec tous les parents.

Une rencontre repose sur une information claire à échanger.

A. En expliquant les choses simplement pour s'assurer que tous comprennent, les enseignants doivent informer les familles collectivement et individuellement si nécessaire :

- du projet pédagogique de l'école,
- de ce qui se fait et se vit dans l'école et dans quel but,
(Par exemple présenter des expositions de photos, des projections de diapos ou de films réalisés pendant les sorties, les classes de dépaysement, etc.)
- des orientations scolaires des enfants et de leurs conséquences,
“J'aimerais savoir dans quelle classe se trouve mon gosse, ce qu'il apprend”
- des progrès, des difficultés mais aussi des possibilités d'aide,
“Il conviendrait que les équipes pédagogiques définissent une liste d'étapes lisibles par tous les parents qui seront autant d'objectifs conjoints pour l'enfant, la famille et l'école : quand ils seront atteints, ce sera la fête. Les étapes seront fixées en référence aux programmes, aux savoirs que les parents estiment devoir être transmis par l'école et aux lois du développement des enfants. Avec ces trois références, nul n'est exclu et l'enfance est une succession de progrès, résultats d'efforts, dont les parents, après l'enfant, sont les principaux bénéficiaires parce qu'acteurs désignés. Le lien social est ainsi créé. Quant aux enseignants, ils sont aussi gagnants à tous les coups, ayant montré leur professionnalisme.”
- de ce que l'école attend de la famille,

Cette information doit s'adresser à toutes les familles. Même quand leurs enfants sont placés, les parents se soucient d'eux et de leur scolarité. Mais, la plupart du temps, ils ne sont pas informés de celle-ci, ni par l'école, ni par l'institution ou la famille d'accueil.

B. Les enseignants doivent aussi être à l'écoute et s'informer sur la vie des familles, la connaissance qu'elles ont de leurs enfants, leurs valeurs, leurs attentes envers leurs enfants et l'école.

Ce dialogue doit permettre qu'enseignants et familles pauvres "échangent leurs ambitions", se rencontrent non pas sur l'échec mais sur les aspirations respectives.

"Tous ces gens qui veulent nous aider ou aider nos enfants, ils ont besoin de comprendre que nous voulons le bien de nos enfants, qu'ils croient en cela et peut-être alors ils verront tous les efforts qu'on fait."

et

Cette stratégie de rencontre doit déboucher sur un engagement mutuel de chacun. Ainsi, les parents pourraient participer à des activités de l'école comme des acteurs compétents (ateliers, découverte d'un métier, d'une région, d'un pays, ...). Les expériences menées dans cette direction révèlent la fierté des enfants vis à vis de leurs parents lorsqu'ils participent aux activités de l'école.

Les parents peuvent aussi, avec les enseignants, le personnel de l'école et différents partenaires, partager des moments de réflexion sur ce qui traverse également la famille et l'école (la parole des enfants, la participation de chacun, homme, femme, enfant, à la vie collective ; les droits et devoirs de chacun, la violence sous toutes ses formes, l'autorité, la discipline ...).

Enfin, les parents peuvent être associés à la recherche et à la mise en œuvre de solutions aux difficultés rencontrées par les enfants.

Une telle démarche implique bien évidemment un changement de mentalité de la part des enseignants. Leur attitude ne consiste plus à attendre que les parents aillent vers eux pour recevoir des conseils mais à s'associer à ces derniers pour réaliser leur objectif prioritaire : assurer la réussite de tous les élèves.

"Je viens vous voir parce que j'ai besoin de vous pour travailler"

Un partenariat au plus haut niveau

Dans le cadre scolaire, sont développées des relations avec les parents, particulièrement ceux de milieux défavorisés. Les parents sont impliqués le plus et le plus tôt possible dans la vie de l'école et soutenus dans l'accompagnement de la scolarité de leurs enfants, ainsi que dans le suivi de leur développement culturel.

En vue de rencontrer et d'agir en collaboration avec toutes les familles, y compris celles avec lesquelles c'est le moins évident, les pouvoirs publics doivent, dans un premier temps, susciter de la part d'équipes éducatives d'écoles volontaires, des projets pédagogiques-pilotes, d'une durée suffisante, précisant la stratégie, le personnel affecté, les partenaires et les moyens d'évaluation et leur fournir les moyens qu'elles estimeront nécessaires pour

les mettre en œuvre (financier, en personnel, formation, aide scientifique ...). Dans un second temps, ils doivent assurer la diffusion de l'information sur ces projets et leur évaluation, dans toutes les écoles, et encourager ces dernières à s'en inspirer.

Il est indispensable que les relations, l'échange d'information, la confiance mutuelle et la collaboration entre l'enseignement et les familles défavorisées se mettent en place à tous les niveaux, de la classe aux instances supérieures. Parce qu'ignorant leur situation et leur expérience, de grandes décisions se prennent, qui entraînent pour eux des effets pervers insoupçonnés.

La nécessaire collaboration des autres parents

Si l'école peut lancer l'initiative d'une rencontre avec les parents, l'adhésion et la participation des autres parents est indispensable pour la réalisation d'un partenariat avec les familles les plus pauvres. *“Très souvent les parents encouragent l'exclusion, décourageant les relations avec des enfants de sections ayant moins bonne “réputation” ou de milieu pauvre. Des parents ont retiré leur enfant d'une école en apprenant qu'elle participait à un projet Z.E.P. (Zone d'Éducation Prioritaire).”*

Les associations de parents doivent contribuer à l'accueil et la réussite des plus défavorisés à l'école. En effet, leur rôle premier est de représenter tous les parents d'élèves d'une école.

De plus, elles peuvent être actives dans la rencontre et l'accueil des parents les plus démunis à l'école, ainsi qu'en témoignent des expériences de parents-relais, de groupe-rencontre allant vers les parents qui ne viennent jamais à l'école, de mise sur pied d'une permanence d'accueil dans des collèges français.

Les organisations de parents doivent porter leur attention sur la représentation et l'accueil de tous les parents, même ceux qu'on ne voit jamais.

3. La participation financière

“L'argent ne peut pas être un obstacle pour accéder à une scolarité normale.”

Légalement, l'école est gratuite pendant la période de scolarité obligatoire. Mais la réalité est tout autre. Depuis plusieurs années, de nombreux acteurs sociaux (personnes, associations, universités, organismes internationaux) ont étudié la participation financière que suppose toute fréquentation scolaire. Les familles les plus démunies sont constamment confrontées à la difficulté d'y faire face.

“A la rentrée scolaire, ils vont avec beaucoup de courage, mais ils n'ont pas le matériel nécessaire parce que nous n'avons pas l'argent nécessaire pour l'acheter. Ca nous fait mal. Les enfants ont la honte. Ils ont peur des mauvais points, ne veulent plus aller à l'école ou bien ils deviennent brutaux et craintifs”.

“La gamine recevait toujours des punitions, parce qu’elle n’avait pas son argent de classe, son argent pour le voyage et pour la caisse et ça retombait chaque fois sur la gamine.”

Les différentes dépenses auxquelles sont tenus, ou subtilement invités, les parents entraînent une séparation de plus en plus nette entre les enfants d’une même école ou d’écoles différentes.

“Une chose dommage à l’école : c’est que, dans les classes, on fait deux milieux. On partage la classe en deux et on fixe une étiquette aux enfants. Si tu n’as pas ce que les autres ont, ils te mettent sur le côté. On entend les instits dire : elle ne vient pas parce que ses parents sont au chômage ou à la mutuelle. Quand on devait payer les voyages scolaires, mon papa était déjà fort malade. Il était sur la mutuelle. Il faisait un papier : Yvette ira en voyage, mais je ne sais payer qu’à la fin du mois. On voyait qu’on chuchotait : Elle ne sait payer qu’à la fin du mois. J’ai continué... Je voyais qu’on disait des trucs sur moi, parce qu’on était pas toujours habillé la même chose que les autres... On devait se contenter de ce qu’on recevait.”

Une concentration d’enfants issus de milieux privilégiés et favorisés crée spontanément une école favorisée... parce que les parents peuvent soutenir l’école financièrement... De même, une concentration d’enfants défavorisés engendre une école défavorisée.

Ainsi une dualisation insidieuse prend forme aussi entre enfants d’une même école ou d’une même classe et génère progressivement un phénomène de marginalisation ou d’exclusion. Certains enfants finissent par décider de ne plus fréquenter l’école afin d’éviter d’être confrontés à cette situation difficile, afin d’éviter la honte, provoquée par les moqueries, les humiliations et les punitions qu’entraîne l’incapacité de leur famille à faire face aux dépenses scolaires.

“Et au cours de cuisine le vendredi, comme ils n’avaient jamais ce qu’il fallait... il fallait apporter un morceau de viande, un légume et des pommes de terre. Et ces enfants-là pour ne pas être honteux de dire qu’ils n’avaient rien, ne venaient pas à l’école.”

“Quand il me manque quelque chose, ils me crient dessus parce que je ne l’ai pas. Ma réaction, c’est que je partais bien de la classe et je retournerais chez moi. C’est une réaction terrible.”

Le discours pédagogique actuel semble faire abstraction des considérations financières. Qu’on en juge, les parents doivent payer pour visiter des expositions ou des musées, pour découvrir d’autres horizons grâce aux classes de dépaysement, pour se procurer les livres ou les manuels scolaires, pour posséder le matériel nécessaire à l’apprentissage d’un métier, pour fréquenter des bibliothèques, pour se rendre à l’école, pour se nourrir, pour s’habiller, pour bénéficier d’un accompagnement pédagogique complémentaire, etc. Comme certaines familles connaissent de graves précarités de ressources, leurs enfants se rendent à l’école en “économiquement faibles”.

“Quand j’étais à l’école, j’avais des difficultés en maths. Après 4 heures, on me prenait jusqu’à 5 heures dans une école d’études. Aussi le mercredi après-midi. C’était gratuit. Maintenant, c’est fini ou il faut payer. Il y avait les études après la classe.”

Non seulement, il en résulte une ségrégation flagrante mais également un phénomène

progressif de privatisation de l'enseignement amenant toutes les familles - et plus douloureusement celles vivant la précarité et la pauvreté - à devoir financer les études de leurs enfants. Elle compromet gravement le droit à l'éducation des enfants des familles vivant dans la précarité et la pauvreté.

Une étude de l'Institut Supérieur du Travail de l'Université de Leuven montre d'ailleurs qu'environ 10% du coût total de l'enseignement de base et secondaire en Flandre est porté par les familles.

Pour l'enseignement de base, les dépenses publiques par élèves atteignent 67.400 frs/an (données de 1990) ; nous arrivons à une moyenne de frais d'étude par élève d'environ 7.000 frs. Si l'on compare les dépenses publiques (67.400 frs/élève) au coût privé pour les parents (environ 7.000 frs), on constate qu'environ 10% du coût total de l'enseignement de base est porté par les familles, ce qui semble beaucoup trop. Pour l'enseignement secondaire, notre étude dégage un coût moyen annuel pour un élève de 17.000 frs. Si l'on rapporte ce coût privé aux dépenses publiques par élève par an dans le secondaire (160.200 frs), on constate que le rapport entre coût privé et coût total est aussi d'environ 10%.

La Ligue des familles a publié en septembre 1993 un rapport intitulé "Les budgets de l'élève" qui présente les résultats d'une enquête auprès de plus de 450 familles pour dégager les coûts de la vie scolaire, du maternel à la fin du secondaire.

Depuis longtemps, les études sur les indicateurs sociaux, telles celles du Centrum voor Sociaal Beleid, ont souligné que les 50% des ménages au revenu le plus élevé consomment plus de 73% des dépenses consacrées à l'enseignement. C'est dans les catégories socio-professionnelles supérieures que cette consommation est la plus forte. Les ménages d'ouvriers, de petits indépendants et d'agriculteurs tirent relativement moins de profit des dépenses publiques.

- Il devient donc impératif de réaffirmer, non seulement dans les paroles mais principalement dans les actes, les conditions de gratuité totale de l'instruction tout au long de la scolarité obligatoire.
- Devraient être couverts obligatoirement, pour les enfants de personnes ou familles en situation de précarité ou de grande pauvreté, les frais de cantine scolaire, de transport, d'assurance, de fourniture de base et les frais connexes nécessaires à une scolarité normale, sachant que l'école constitue le pivot privilégié d'accès aux activités culturelles locales.

La concrétisation de cette gratuité implique la nécessité d'informer, toutes les familles susceptibles d'être concernées, des conditions d'octroi des **bourses d'études**.

Des enquêtes ont révélé qu'un quart des ayant droit aux allocations d'étude n'utilisaient pas leur droit, principalement les familles dont les parents sont les moins scolarisés.

Une information donnée par exemple au moment de l'inscription à l'école pourrait s'accompagner d'une aide à remplir les documents administratifs préalablement simplifiés. Parallèlement à cela les services concernés devraient opter pour une certaine forme de souplesse : un échec ne doit pas être nécessairement sanctionné par le retrait de la bourse d'études.

- Des allocations d'études - réparties durant l'année scolaire mais plus importante à la rentrée - devraient être attribuées automatiquement aux catégories de personnes qui ne disposent pas d'un revenu suffisant pour couvrir les **dépenses ordinaires** (y compris l'achat du matériel pédagogique tel que dictionnaire...)

- Quant aux **frais occasionnels** nécessaires pour se rendre à des spectacles, réaliser des voyages ou des sorties diverses mais aussi pour payer des études surveillées, voire des rattrapages, chaque école devrait mener une réflexion et rechercher des solutions qui respectent la dignité des élèves et des familles.

Des expériences montrent qu'il est possible de créer une caisse de solidarité, de mettre en place des actions d'autofinancement menées soit par l'école soit par la classe et que l'octroi d'une enveloppe supplémentaire attribuée aux écoles accueillant des enfants défavorisés, et utilisée exclusivement pour eux, serait nécessaire.

L'accès financier à l'**aide rapide de professionnels**, doit aussi être mis en place. (médecins, oculistes, kinésithérapeutes, logopèdes, etc.).

"C'est la troisième fois qu'il recommence sa première année. Il pleurait tous les jours pour ne pas aller à l'école parce qu'on ne s'était pas aperçu qu'il voyait mal. Quand on l'a changé d'école on a vu qu'il avait besoin de lunettes. Maintenant, il va à l'école en riant.

Cependant, des participations financières occasionnelles, qui respectent les ressources familiales, peuvent représenter pour les familles défavorisées une adhésion à la démarche éducative proposée par l'école, si cette démarche est expliquée et comprise.

4. La fréquentation scolaire

Que ce soit dans les statistiques publiées par les instances supérieures ou par des chercheurs, que ce soit dans les discours des enseignants et responsables d'école, il est indéniable que les enfants les plus défavorisés ne fréquentent pas l'école comme ceux qui appartiennent à d'autres classes sociales.

Cette fréquentation différente s'exprime par des présences irrégulières, voire des absences répétées, par une ponctualité variable mais aussi par de fréquents changements d'école. Beaucoup de jeunes en âge d'obligation scolaire ne fréquentent même plus du tout l'école.

Les causes plusieurs fois avancées sont attribuées aux conditions de vie des familles défavorisées : sommeil insuffisant, carences alimentaires, problèmes de santé et d'hygiène, nécessité pour les aînés d'aider les parents (pour des démarches administratives, la garde des petits, du travail, ...)

D'autres causes jouent également. Parmi celles-ci on cite souvent le dégoût des enfants pour l'école, l'inadaptation de l'école aux intérêts et préoccupations des enfants, une

méconnaissance des conditions de vie des familles les plus démunies de la part des enseignants, le peu d'empressement de certaines écoles à s'assurer de la présence d'enfants embarrassants, un avenir professionnel peu motivant mais également l'ignorance de certains parents de l'obligation scolaire ou de l'enjeu d'une fréquentation régulière.

“... beaucoup de parents comprennent mal l'école et son fonctionnement. Ils manquent aussi souvent de connaissances nécessaires pour suivre leurs enfants dans l'étude.

Si plusieurs parents affirment leur souci que les enfants apprennent, cela n'empêche pas la non-scolarisation et l'absentéisme de revêtir des proportions inquiétantes.

Les parents formulent leur malaise et une profonde méfiance à l'égard d'une école dont le milieu entier se sent exclu, à travers des reproches qui s'adressent aux enseignants.

Quand les enfants vont en classe, ils s'y sentent à l'étranger. Rien de ce qu'ils vivent ne peut y être exprimé, partagé ; les expériences que font les autres, ils les ignorent et ne les comprennent pas. Leur langage est différent mais aussi leurs préoccupations.”

Ne pas aller à l'école ou y aller irrégulièrement influence le parcours scolaire : les apprentissages n'ont pas lieu, les enfants ne participent pas à des activités déterminantes, l'avenir professionnel est hypothéqué, l'errance et l'ennui s'installent.

De retards en retards, d'échecs en échecs le parcours professionnel sera également touché : choix professionnel limité, chômage, problèmes familiaux, etc.

Pourrions-nous oublier qu'au delà de l'engrenage décrit, c'est tout un vécu psychologique difficile que ces enfants et leur famille doivent porter. Qu'en est-il de la honte de l'échec ou celle du rejet mais aussi du sentiment de fatalité vécu par certains parents ? Comme pour eux, l'école n'est pas arrivée à aider leurs enfants.

“Pourquoi tu ne veux pas aller à l'école ? Elle me dit : je ne vois pas pourquoi je vais à l'école, on me met au fond de la classe avec un papier et un crayon et on me dit de dessiner, les autres écrivent et apprennent. Je lui demande pourquoi. Elle me dit : la demoiselle dit qu'on ne répète pas deux fois la grande messe, elle me dit ça parce que je ne comprends pas toujours ce qu'elle me dit et quand je demande, elle répond qu'elle n'est pas payée pour dire deux fois la même chose. J'ai attendu un ou deux ans. Puis ce n'était plus possible. Je suis allée trouver la directrice qui m'a dit : si ça ne vous plaît pas, changez-la d'école.”

Favoriser la fréquentation débute par une préparation à la scolarité et se prolonge par la mise en place de démarches de nature à endiguer l'absentéisme.

- Avant que l'enfant ne débute sa scolarité, il faudrait donner une information claire et précise sur la scolarité obligatoire et ses conséquences (préciser à la fois les droits et les devoirs des parents, des enfants et des enseignants) mais aussi insister sur l'importance d'une fréquentation précoce et régulière de l'école.

L'absentéisme scolaire de nos enfants est souvent interprété comme une preuve que nous sommes de mauvais parents, alors qu'il est plutôt la conséquence de toutes nos difficultés quotidiennes accumulées.

Sanctionner les parents dont les enfants s'absentent sans raison de l'école en supprimant les allocations familiales serait à coup sûr le meilleur moyen de nous enfoncer davantage.”

- Les situations d'absentéisme ou de non-scolarisation constatées doivent engendrer rapidement une démarche de communication entre les familles et l'école. Familles et école doivent être au courant des causes et des conséquences de l'absentéisme dans le but de rechercher des solutions. Si malgré une démarche de cette nature, l'absentéisme se répète, les sanctions prévues par la loi pourraient être appliquées.
- Par ailleurs, le développement d'une politique de lutte contre l'absentéisme suppose la mise en place des conditions favorables à l'accrochage scolaire tels que d'assurer la gratuité, de se soucier des difficultés d'accès aux écoles (transports), de proposer une équipe d'enseignants motivés qui portent un intérêt aux enfants, de susciter un rapport positif au savoir dispensé, de proposer un maître d'adaptation, d'intégrer un logopède à l'équipe pédagogique et de créer un climat d'accueil et de respect mutuel.

La classique carte d'absence semble peu utilisée, mais aussi peu efficace avec cette population (parents illettrés, boîtes aux lettres déficientes, ...). Le contact direct est souvent indispensable; des intermédiaires peuvent aussi jouer un rôle utile :

- dans une famille de trois enfants qui n'avaient pas été scolarisés pendant l'année précédente, le directeur de leur nouvelle école s'est rendu à la caravane de la famille, lors d'une absence des enfants. Ceux-ci n'ont quasiment plus manqué l'école. Les parents s'étaient sentis honorés par cette démarche.
- une école secondaire de la région bruxelloise, accueillant des jeunes en décrochage ou renvoyés d'autres écoles, avait une coordinatrice, qui, suite à un contrat avec la famille au moment de l'inscription, rencontrait celle-ci toutes les semaines pour parler du jeune. Les parents, ayant d'abord accepté par obligation, se sont montrés satisfaits et ont collaboré; les effets sur la scolarité se sont révélés positifs.

Certains intervenants, comme des médecins de familles, peuvent également jouer ce rôle d'intermédiaire, parce que les familles font souvent appel à eux en cas d'absentéisme important.

5. Le partenariat de l'école avec les institutions et les associations

L'école constitue un lieu important pour amorcer un changement dans la situation de ceux qui connaissent la pauvreté. Elle n'est, évidemment, pas la seule institution à s'engager dans cette direction, loin s'en faut.

De nombreux partenaires gravitent autour de l'école et des familles : partenaires institutionnels de l'école, PMS et IMS ; institutions et associations locales, s'adressant à la même population que l'école (écoles de devoirs, maisons de jeunes en milieu populaire, centres médicaux, CPAS, etc.) ou poursuivant des objectifs proches (bibliothèques, académies ...) ; partenaires scientifiques (universités, centres de recherche). Leur but n'est pas principalement d'assurer l'instruction mais, par leurs objectifs propres, ils peuvent apporter de l'aide aux familles, aux enfants et à l'école. L'intérêt d'une collaboration avec les partenaires est qu'ils permettent de prendre en compte toutes les dimensions des problèmes rencontrés par les familles démunies et d'y répondre de façon concertée. Les

partenaires scientifiques peuvent collaborer ou apporter une aide, au niveau de la connaissance, de l'élaboration et de l'évaluation de projets pédagogiques.

En outre, ces associations et institutions sont souvent plus proches des familles et des enfants car elles sont installées dans le milieu local. Elles peuvent également, dans la mesure où les familles se sentent respectées, être perçues comme moins menaçantes et plus disponibles pour un accompagnement individuel.

Le MÉTIER de parent et la condition d'ayant-droit au minimex :

A la demande de mères de familles vivant du minimex, un C.P.A.S. de la région de Huy, en collaboration avec un centre de santé mentale, a élaboré un cycle de formation pour une meilleure gestion des relations parents/enfants et un meilleur suivi scolaire des enfants et des relations milieu familial/école. Les promoteurs de cette formation soulignent que la demande a été formulée directement par les "usagers" du C.P.A.S. En termes d'évaluation, ils font remarquer qu'une telle initiative, agissant avec les parents et pas seulement avec les enfants (rattrapage scolaire, école des devoirs), peut, par cette combinaison d'actions, produire des changements.

Il serait inefficace de ne pas associer école et partenaires. L'expérience en témoigne, comme le soulignent des pratiques décrites dans des publications de la Fondation Roi Baudouin.

"A l'école Delclef, c'est l'intervention de Prospective-Jeunesse qui a contribué à remplacer les traditionnelles et inefficaces réunions des parents en échanges dynamiques. A Droixhe, la découverte de l'interculturel se fait avec la collaboration du monde associatif local. A Marche, c'est une association qui est porteuse du projet visant à la découverte par les parents et les enfants de leur identité culturelle. L'acquisition d'une image positive d'eux-mêmes par le biais d'outils créatifs comme la peinture, le récit de vie. Ces différences pratiques montrent qu'une école ne peut plus travailler sans des professionnels d'autres formations, par exemple, des créateurs, des artistes qui apportent une autre vision du monde et portent un autre regard sur l'école.

Faut-il donc élargir la réflexion sur l'école, aux parents, à l'entité géographique afin d'élaborer un projet de société soutenu par le village, le quartier, les associations? Ce serait un soutien extérieur aux enseignants. (...) Il faut une confrontation avec la vie associative sinon on tourne en rond dans l'école."

Le rôle des partenaires institutionnels de l'école, l'inspection médicale scolaire et les centres PMS, est également crucial. De nombreuses familles pauvres ont à leur égard la même attitude de méfiance qu'à l'égard de beaucoup d'institutions établies. Parfois même, elles craignent qu'ils ne contribuent au placement de leurs enfants.

C'est pourquoi l'initiative lancée en 1986 déjà par le Centre Kauwenberg sous le titre "Fonctionnement et accessibilité des services" est importante. Elle a incité les pauvres à se présenter d'eux-mêmes au centre PMS et un dialogue a pu être entamé. Une brochure ("Parlons du PMS...") a été élaborée. Le mur de méfiance (réciproque) a été abattu et un pont a été jeté.

Les initiatives les plus récentes, accompagnement dans les études et centres de jour, sont considérées comme positives par la plupart des partenaires de discussion. Les centres de

jour ouvrent clairement une porte aux pauvres. Grâce à leur présence dans le quartier, leur accessibilité à tous et leur préoccupation directe pour les parents et les enfants, ils ne sont pas perçus comme menaçants. L'accompagnement après l'école pour les devoirs et d'autres aspects difficiles en rapport avec l'école, est ressenti comme un réel appui par un grand nombre de personnes.

“Lorsque votre enfant se rend dans un centre de jour, les assistants vous posent des questions sur ce qui se passe à la maison, s'ils reçoivent assez à manger, comment est le caractère de l'enfant à la maison. Ils posent aussi des questions sur la situation financière. Je trouve qu'ils tiennent beaucoup compte des parents et j'en suis très contente.”

“Je suis entrée en contact avec un centre de jour via l'école. J'y ai été très bien accueilli. Mon aîné est trop âgé pour fréquenter un centre de jour et il n'y a donc que ma fille qui y aille. Elle y est très bien.”

“On va chercher les enfants à l'école. Ils font d'abord leurs devoirs. Ils reçoivent une collation pour quatre heures et ensuite, un repas du soir. Si vous le désirez, on vous les ramène à la maison et on va les chercher à l'école. Tout est gratuit.”

Les activités parascolaires (éducatives, culturelles et sportives) organisées par des partenaires sont fort importantes pour les enfants défavorisés. Elles les aident à se situer dans le monde, à se bâtir une identité et à se construire une vie sociale.

“C'est important de voir nos enfants lire dans la rue des livres avec d'autres enfants, de races et de nationalités différentes. Cela nous rappelle qu'il est possible de vivre en harmonie avec des étrangers. Et c'est important parce que nous partageons le même quartier et que nous avons tous intérêt à ce que cela se passe bien. J'aime bien que mes enfants aillent à la bibliothèque de rue car ils rencontrent différemment les enfants turcs avec qui ils se battent souvent à l'école. Des expériences sont possibles où l'on se rend compte que la cohabitation de communautés différentes est très riche, où l'on voit que l'on peut construire des choses ensemble même si on est très différents.”

• L'école, qui n'a pas la responsabilité d'organiser ces activités, peut les soutenir de différentes façons :

- En nouant des relations régulières avec les animateurs de ces actions, afin de connaître les réalités du quartier et de pouvoir s'y référer dans les contenus scolaires et dans les projets d'établissement.

- En ouvrant les locaux scolaires pour le déroulement de ces actions, après la classe, les jours de congé et durant les vacances.

- En se déplaçant pour réaliser des activités scolaires dans le cadre d'autres activités : bibliothèques, terrains de sports, etc.

- En mettant en valeur les réalisations des enfants dans ces actions (accueil d'expositions, présentation de l'activité par un enfant de la classe, etc.)

6. La formation initiale et continue des enseignants

A travers les témoignages des enfants et de familles repris dans ce rapport, la formation des enseignants apparaît en toile de fond comme un thème majeur. L'espoir de voir réalisés les aspirations des enfants démunis et de leur famille repose, pour de nombreuses personnes et en grande partie, sur la qualité de la formation des enseignants et des futurs enseignants.

La formation initiale reste, dans beaucoup d'établissements, fort discrète au sujet de la pauvreté. Tout se passe comme si enseigner à ces enfants n'était qu'une dimension mineure du métier que seuls quelques futurs enseignants rencontreront pendant une période transitoire de leur carrière. La réalité est franchement différente et particulièrement dans certaines grandes villes.

C'est pourquoi il est nécessaire de relever ce qui dans la formation initiale devraient retenir l'attention des responsables de l'enseignement.

Des expériences ont montré qu'il était utile, voire indispensable, d'aborder dans différents cours les rapports qui s'établissent entre l'école et la pauvreté, par une approche transdisciplinaire, au cours des années de formation. Le programme de formation pourrait présenter les thèmes suivants :

- Une approche sociologique dans laquelle l'accent serait mis sur la "connaissance des dynamiques, des forces de ce milieu car c'est sur ces dynamismes que l'on pourra bâtir un vrai partenariat entre l'école et les parents des milieux défavorisés". Les enseignants sont formés à ne voir la population scolaire qu'en termes de cas individuels ou ethniques mais ne sont pas formés à utiliser des outils de perception des différentes classes et cultures.
- L'apprentissage des pédagogies (interculturelle, projet, etc.) qui apprennent aux élèves à vivre ensemble, donnent à l'enfant et à sa famille le droit de s'exprimer, de décider et d'être reconnu au sein de l'école.
- L'étude de la communication avec les élèves et les adultes.
- Le développement de stratégies de partenariat sans négliger qu'il faudrait apprendre, aux futurs enseignants, à ne pas évacuer vers les partenaires, les problèmes rencontrés par les enfants et les parents défavorisés.
- Les moyens permettant de favoriser la transition du maternel au primaire et du primaire au secondaire. L'échec intervient souvent à ces moments mais aussi aux changements de classe ou d'école.
- L'évaluation des actions ou projets menés par les étudiants.
(De nombreux enseignants évaluent l'impact de leur travail à partir des productions des enfants mais se sentent démunis lorsqu'il s'agit d'évaluer leur propre action ainsi que le travail effectué par une équipe dans le cadre d'un projet par exemple).
- L'étude des attentes des familles en grande pauvreté par rapport à l'école.
- Une approche de l'analphabétisme et de ses conséquences.

- La manière d'aborder les apprentissages de base avec des jeunes en échec depuis plusieurs années.
- Une analyse critique des leçons et devoirs donnés à la maison de telle sorte que les parents n'apparaissent pas comme des répétiteurs maladroits et honteux de leur non-savoir.
- La reconnaissance des compétences extra-scolaires et leur richesse dans le cadre des apprentissages.
- L'analyse critique des représentations des futurs enseignants.

“Les attentes et les images de l'enseignant sont, souvent sans qu'il en ait conscience, orientées idéologiquement par sa formation, sa trajectoire sociale et son milieu socio-culturel. Inconsciemment, il valorise les enfants qui en sont les plus proches, et dévalorise ceux qui en sont les plus éloignés. Ceux-ci intériorisent la dévalorisation et ressentent rapidement un sentiment d'infériorité et d'impuissance.”

Une approche, en formation initiale, de ces différents thèmes permettra de développer une prise de conscience de la diversité du public scolaire et de “changer son regard”. Cette prise de conscience peut être amplifiée lorsque d'une part, les instituts responsables de la formation des enseignants encouragent les étudiants à fréquenter, lors de leurs stages, des écoles accueillant des enfants défavorisés et d'autre part, lorsque les sujets des travaux de fin d'études couplés avec des stages s'orientent vers les conditions de réussite à l'école fondamentale et secondaire, vers l'amélioration des relations avec les parents ou vers la pratique de pédagogies de nature à susciter une discrimination positive.

Si ces instituts veulent former des enseignants capables d'apprendre le monde dans le monde, il s'avère nécessaire qu'ils montrent l'exemple en s'ouvrant davantage sur la réalité. Il s'agirait d'inviter des partenaires comme les représentants des écoles de devoirs, des associations de parents, des P. M. S. , de collectifs d'alphabétisation, de jeunes de l'enseignement professionnels soucieux d'expliquer leurs difficultés à de futurs enseignants.

“Dans une école professionnelle et technique, des jeunes ont formé un groupe qu'ils ont appelé “Exclure l'exclusion” : sorte de “casques bleus” de la cour de récréation, ils veulent lutter contre l'exclusion à l'école et ailleurs. Ils témoignent dans des écoles normales et des groupes de formation.”

Dans le même ordre d'idées, des visites sur des lieux témoins de la difficulté d'insertion comme les écoles concernées, les tribunaux, les centres d'accueil, les centres de protection de la jeunesse, ... présentent un intérêt certain. Les étudiants pourraient également participer à des actions comme des “bibliothèques de rue” pour apprendre sur le terrain.

Les enseignants travaillant en écoles “difficiles” expriment une forte demande de professionnalisation, de pouvoir aller acquérir des outils, raconter leurs pratiques à des pairs, découvrir les outils pédagogiques que d'autres ont forgés. Ils souffrent que cette demande ne soit pas entendue.

La formation continuée doit :

- remplacer les formations classiques (écoute passive des participants) par des temps et lieux d'échange, de réflexion, de soutien et d'évaluation, entre enseignants et avec des partenaires (institutions, associations, population concernée), portant le souci de la réussite de tous à l'école, avec l'aide scientifique des universités et centres de recherche et par de véritables recherches-actions.

- proposer des contenus manquant dans la formation initiale que les enseignants ont reçue (voir l'ensemble des propositions concernant la formation initiale).

De plus, la carrière de l'enseignant doit pouvoir comporter des temps d'engagement à l'extérieur, (enrichissants pour l'enseignement qui a toujours tendance à se replier sur soi), en facilitant la prise d'années sabbatiques, de pauses carrière, de stages etc ...

Un volet souvent négligé est celui de la formation des responsables d'écoles. Ceux-ci devraient être aidés à mettre en œuvre des projets adaptés au milieu accueilli. Une formation devrait leur être destinée afin qu'ils connaissent les caractéristiques des milieux des élèves, qu'ils soient capables d'entrer en relation avec les parents mais aussi qu'ils sachent trouver des partenaires capables de prendre en compte les difficultés extérieures à l'école (logement, emploi et santé).

7. L'organisation de l'école Des écoles condamnées à bricoler

L'école ne peut rester indifférente à l'exclusion des plus pauvres. Elle doit s'interroger sur les caractéristiques de la population qu'elle accueille et les moyens qu'elle met en œuvre pour répondre aux exigences de celle-ci.

Cette démarche n'exclut pas une réflexion critique vis à vis de ses propres exigences comme celle de réaffirmer la nécessité de dispenser un enseignement pour tous et de tout mettre en œuvre pour assurer la réussite des enfants.

Cette démarche critique aboutit, dans certaines expériences, à la rédaction de projets pédagogiques qui impliquent tous les partenaires concernés (enfants, parents, enseignants, directeurs, personnel éducatif, inspecteurs et membres du pouvoir organisateur).

Ces expériences précisent les stratégies à développer pour nouer des relations harmonieuses avec les parents, les solutions proposées aux redoublements, l'organisation de l'accueil des enfants en dehors des périodes d'enseignement, les choix pédagogiques mis en œuvre dans les classes, les aides octroyées aux élèves en difficultés, les démarches de partenariat.

Certaines expériences ont montré le rôle déterminant de l'engagement de chacun et l'importance de faire régner dans l'école un climat de confiance vis à vis des parties concernées. Ces dernières, et les enseignants en particulier, se sont engagés plus aisément lorsqu'ils ressentaient et bénéficiaient d'une liberté pédagogique propice à tout investissement et à tout changement.

Il serait important aussi que les enseignants engagés activement à la réussite de tous les enfants, les partenaires concernés, y compris les familles défavorisées, soient consultés, avant et pendant la mise en place de changements dans l'organisation de l'école. En effet, ceux-ci peuvent avoir des effets pervers pour les plus défavorisés, que seuls ces témoins privilégiés peuvent déceler ou prévoir.

Ainsi, l'interdiction de doubler plus d'une fois en primaire depuis 1983, a eu comme effets pervers, pour les enfants de familles très démunies :

- l'envoi plus ou moins précoce (les premières années du primaire) en enseignement spécial d'un grand nombre d'entre eux.
- des "passages de complaisance", qui entraînent une aggravation des difficultés devenant insurmontables et un sentiment d'échec immense.
- le passage à 12 ans en 1^{ère} B, puis dans l'enseignement professionnel (que très peu poursuivent) ou le professionnel spécial.
- la plupart n'obtiennent aucun certificat.
- beaucoup sortent de l'école en ne sachant pas suffisamment lire, écrire et compter.

Cette interdiction vient d'être introduite pour certaines années du secondaire. L'objectif est bien entendu, de façon louable, de diminuer le redoublement dont le taux est affolant en Belgique. Mais quelles mesures sont effectivement prises pour détecter et aider très tôt et tout au long de la scolarité les élèves en difficulté (et pas seulement certaines années décrétées "charnières", ce qui a concrètement pour effet de diminuer les moyens d'aides les autres années !)?

Dans le même ordre d'idées, si l'on n'est pas vigilant, la généralisation des cycles dans le fondamental, sans la mise en place de telles mesures, peut avoir pour effet que l'enseignant sera moins attentif aux premiers signes de difficultés, qui risquent de s'aggraver rapidement.

De même, la tendance qui se profile vers des structures d'enseignement suffisamment grandes pour bénéficier, sur les plans administratif, financier et pédagogique d'une large autonomie de décision, risque d'être un frein aux conditions de réussite des plus défavorisés. En effet, la connaissance des familles, le travail en équipe, le partenariat avec l'environnement social, familial et associatif, une ambiance chaleureuse ... existent plus souvent dans des écoles de petite taille.

On ne peut oublier que si les partenaires s'engagent à agir, il faudra qu'ils soient soutenus et reconnus tant à l'intérieur de l'école qu'à l'extérieur. Les enseignants qui agissent sont souvent isolés et s'essoufflent sans appui extérieur. De plus, il est important que leur travail puisse être évalué et servir à d'autres.

"Dans les bonnes écoles, il y a les meilleurs professeurs. Pourquoi l'État ne leur donnerait-il pas une prime pour venir travailler dans les écoles, s'ils sont motivés, où ils donneraient des cours pour les gens défavorisés ou les enfants plus difficiles?"

- Cette reconnaissance et ce soutien ne peuvent se réaliser qu'en octroyant des moyens, du temps et du personnel.

En ce qui concerne **les moyens**, l'efficacité des enseignants implique des classes aux effectifs réduits, du matériel en rapport avec le développement de la vie actuelle pour préparer les jeunes à la société et à la vie professionnelle mais également des écoles accueillantes.

*"L'état de propreté de certaines écoles, le délabrement, le manque de matériel en disent long sur l'ambition qu'on a pour certains enfants et leur milieu. Des écoles propres et dignes, équipées correctement sont une condition de réussite"
Des moyens financiers seront également nécessaires.*

Le temps accordé aux enseignants est tout aussi déterminant et il fait malheureusement défaut.

Comment assurer une guidance spécifique aux enfants en difficulté? Comme élaborer sérieusement une action pour les plus démunis? Comment nouer des relations harmonieuses avec les familles? Comment acquérir une formation complémentaire qui permet aussi de se ressourcer? Comment ouvrir ses élèves sur le monde? En recevant du temps!

- C'est pourquoi, un aménagement global des horaires et des fonctions devrait permettre d'assurer des périodes de concertation, de rencontre des familles, de formation complémentaire et d'aide aux enfants en difficulté.

“Ce que je regrette, c'est qu'il n'y ait plus de cours de rattrapage dans les écoles secondaires. Parfois, on a manqué 2 ou 3 leçons. Si on n'a pas pigé, on est fichu pour le restant de l'année parce qu'on ne sait pas rattraper la leçon qu'on n'a pas eue. Ça pourrait aider les jeunes des cours de rattrapage occasionnels. Quand on était à l'école primaire, il y avait encore l'étude à l'école, où on faisait les devoirs sous la surveillance d'un prof. Si on ne comprenait pas quelque chose, on pouvait demander au prof. Maintenant, il n'y a plus d'étude, plus de cours de rattrapage.”

Outre le fait qu'il faut du temps pour concrétiser un projet, la disponibilité **du personnel** est aussi sollicitée.

Les directeurs d'école sont trop souvent confinés dans des tâches administratives. Il serait dès lors nécessaire qu'ils puissent s'occuper prioritairement de la dimension pédagogique. Une personne affectée à l'administration pourrait les seconder.

Par ailleurs, l'établissement de relations harmonieuses avec les familles suppose la présence d'une personne qui assurerait un accueil et une permanence au sein de l'école. Cette fonction, non limitée strictement à l'accueil, devrait être créée.

De nombreux enseignants désireux de suivre des formations complémentaires rencontrent des obstacles. Soit on ne trouve personne pour prendre leur classe en charge, soit c'est le directeur qui s'en charge et se rend indisponible pour d'autres fonctions, soit les enfants sont répartis dans les autres classes et les collègues pâtissent de la situation. Pour pallier cette difficulté, un système de remplacement rapide et cohérent devrait être élaboré.

- Une discrimination positive efficace doit être mise en place, en octroyant, à long terme, des moyens supplémentaires en priorité aux enseignants, équipes et écoles motivées, engagées dans la lutte contre l'échec scolaire, en collaboration avec les parents les plus démunis, afin d'éviter de saupoudrer les moyens et de les accorder à des écoles qui ne les utiliseraient pas à cette fin.

8. Une pédagogie d'ouverture et de solidarité

“Nous, familles du Quart Monde, nous voudrions que nos enfants et tous les enfants apprennent à l'école : qu'ils sachent bien lire et écrire, qu'ils apprennent un métier pour gagner leur vie, pour qu'ils ne connaissent pas la misère comme nous. Mais seuls, nous n'arrivons pas à leur apprendre.”

Bon nombre d'enseignants travaillent dans ce sens et ont jeté les bases d'une pédagogie soucieuse des spécificités familiales, de l'ouverture des enfants sur le monde, du sens que revêt l'apprentissage et de l'importance des relations qui s'établissent entre les enfants. Les expériences ne manquent pas et convergent vers quatre orientations, synthétisées dans diverses publications de la Fondation Roi Baudouin.

Partant du constat que nombre d'enfants défavorisés restent cloisonnés dans un univers étroit, des enseignants ont développé des **actions d'ouverture sur le monde**. Ces actions consistent par exemple à quitter l'espace restreint de la classe pour visiter, découvrir et susciter des questions, à être attentif aux projets des enfants et à susciter une correspondance entre les enfants d'écoles différentes.

Conscients que le savoir dispensé à l'école ne revêt pas le même sens que celui des familles démunies, ils ont cherché à **donner du sens aux apprentissages**. Ils y sont arrivés car ils ont pensé aux savoirs utiles (peser pour faire la cuisine, lire une recette ou une lettre, savoir se diriger dans un quartier inconnu, utiliser les transports en commun, apprendre à téléphoner, etc.). Ils ont également apporté une aide en :

- Apprenant le plus rapidement possible les habitudes des enfants et en enseignant au plus tôt les gestes, les mots les plus souvent utilisés et les plus nécessaires à la vie de la classe.
- Apprenant des méthodes de travail efficaces et adaptées.
- Étudiant les médias et leur utilisation.
- Suscitant tous les modes d'expression pour donner confiance en soi.

Ces enseignants ont aussi cherché à tirer parti dans leurs contenus des activités menées par les familles (pêche, récupération d'objets, jardinage, bricolage, etc.).

Certains enseignants ont aussi pris conscience de l'importance d'aménager le temps et l'espace, en alternant les moments de travail, de relaxation, de décompression tant physique que mentale. Ils ont évité de faire une surenchère de matières.

L'espace a fait l'objet d'aménagements particuliers comme ces classes maternelles équipées de module de communication ou psychomoteur.

L'implication des enfants dans l'apprentissage et la vie de l'école a été perçue comme déterminante dans la réussite de tous les enfants. Des enseignants l'ont concrétisée par la pratique de l'auto-évaluation et de l'évaluation formative, l'organisation de conseils de classe, l'alternance du travail individuel et collectif, l'individualisation des cours, la constitution de groupes homogènes et hétérogènes, la mise en place d'un enseignement mutuel, etc.

De plus, des enseignants et des personnes proches des familles en grande pauvreté estiment indispensable, pour l'accueil et l'apprentissage de tous, l'éveil de l'ensemble des enfants à la connaissance et au respect des plus défavorisés, ainsi que la recherche et le développement d'attitudes de solidarité à l'intérieur de l'école.

“Partager le savoir, qu'est-ce que cela change dans la classe? L'ambiance est autre. Nous formons une famille. L'entente est meilleure. Nous nous parlons plus facilement. Tous les élèves progressent. Le professeur peut travailler plus vite. Les plus faibles commencent à se sentir comme les autres et à se sentir aimés. Ils sont plus détendus. Celui qui explique, est fier d'aider et de se sentir responsable. Maintenant, je participe à l'échange avec mes copains. Il y a vraiment une bonne entente.”

Toutes ces pratiques proposent un dénominateur commun : le développement d'un regard positif de nature à permettre à chacun d'apprendre. Ceux qui sont intervenus pour aider leurs élèves ont dépassé leur résistance au changement et remis les attitudes de reproduction qu'ils avaient acquises au cours de leur formation. Ils ont changé de regard. Ce changement est une chose essentielle car “lorsqu'un enfant se trouve face à un enseignant qui implicitement a des attentes vis à vis de lui, qui croit en lui, en ses capacités de dépasser ses handicaps, il se révèle capable. Il adopte un comportement pour répondre à ces attentes. Il se sent réhabilité à ses propres yeux et aux yeux des autres. Il est capable de donner beaucoup”

- Les pouvoirs publics doivent encourager les enseignants, équipes pédagogiques et écoles, à développer des pédagogies ouvertes aux réalités vécues par leur public et sur le monde, donnant du sens aux apprentissages et entraînant le partenariat et la solidarité des élèves.

Cela peut se concrétiser

- par le soutien apporté à des projets pédagogiques précis
- le développement de formations à ce type de pédagogies
- la diffusion des réflexions et expériences et de leur conditions de reproduction.

Une éducation aux Droits de l'Homme, incluant la compréhension de la misère comme violations des Droits de l'Homme (en référence aux textes adoptés par les instances internationales) doit être introduite dans les programmes de l'enseignement fondamental et de toutes les filières de l'enseignement secondaire.

**9. En conclusion :
Une volonté politique indispensable**

• Tout au long de cette contribution, la réflexion des plus pauvres sur leur expérience et leurs attentes de l'école, croisée avec celle de personnes, associations et centres de recherche, portant le souci de la réussite de tous, aboutit à sept grands axes d'interpellation de l'école et de ses partenaires :

Pour les enfants vivant la pauvreté, l'acquisition des apprentissages de base et d'un métier ainsi que la participation à la vie sociale passent par :

1. Une redéfinition des relations entre les familles et l'école, en terme de collaboration afin de modifier les représentations de chacun.
2. Des actions précoces et continues menées en collaboration avec les parents et des partenaires.
3. Des mesures garantissant la gratuité de l'enseignement et favorisant la fréquentation régulière de l'école.
4. Des démarches de partenariat qui permettent de trouver les solutions aux difficultés vécues et que l'école seule ne sait proposer.
5. Une sensibilisation et une formation des étudiants d'Écoles Normales, des enseignants et des chefs d'établissement aux caractéristiques et exigences pédagogiques des enfants de familles vivant la pauvreté.
6. Une réorganisation de l'école fondée sur un éclaircissement de ses objectifs et favorisée par l'octroi de moyens, de temps et de personnel, ce en priorité à des équipes éducatives motivées travaillant à des projets de lutte contre l'exclusion scolaire.
7. La pratique de pédagogies soucieuses des spécificités familiales, ouvrant l'enfant sur le monde, conférant du sens aux apprentissages, et impliquant les élèves.

L'expérience démontre que "les mesures et initiatives développées contre l'échec à l'école donnent rarement lieu à des évaluations rigoureuses si bien qu'il est impossible d'en mesurer l'impact", ainsi que le soulignait déjà en 1991 un rapport de l'O.C.D.E. sur le système scolaire belge. Ces mesures ne font, par ailleurs, pas toujours l'objet d'une diffusion.

Pensons à ces enseignants, qui ne sont pas soutenus financièrement et, qui élaborent et concrétisent une pédagogie spécifique mais qui ne peuvent diffuser les résultats de leurs travaux.

Il en résulte une forme d'isolement des praticiens et des équipes qui finissent par tourner en rond et par s'épuiser.

Finalement, ne sachant ni ce que d'autres ont réalisé, ni ce qui est porteur de changements, il y a une répétition des mêmes expériences. Chacun refaisant ce que d'autres ont déjà expérimenté.

Des praticiens relèvent également la nécessité d'amplifier les actions, d'assurer un suivi, de coordonner les initiatives éparses mais aussi de laisser le temps aux actions de s'épanouir ; "certains manques de persévérance des pouvoirs publics réduisent parfois à peau de chagrin des initiatives ayant déjà coûté beaucoup d'efforts, d'argent et d'enthousiasme", ainsi que le signale le même rapport de l'O.C.D.E.

- Dès lors, un progrès important serait réalisé si, guidées par une volonté clairement affirmée, les autorités développaient une politique de soutien des actions menées dans l'école avec les plus pauvres. Cette politique pourrait être assurée en :

- récoltant des informations précises sur la situation des plus pauvres dans le domaine de l'enseignement entre autres,
- soutenant à plus long terme les actions à mener,
- incitant toutes les personnes qui souhaitent agir ou agissent déjà, à décrire et à évaluer les actions qu'elles réalisent,
- créant des lieux de rencontre où praticiens et chercheurs pourraient échanger leurs expériences,
- rassemblant les comptes rendus et évaluations d'expériences afin de les diffuser.

Pour cela, devraient être encouragés et soutenus (financièrement), des groupes (pouvant être reconnus comme groupe de formation) en dehors de l'école, où différents acteurs (venant de différentes écoles, réseaux, sections et des partenaires hors école), portant le souci de la réussite de tous à l'école, peuvent échanger, réfléchir, se soutenir, s'écouter et s'interroger sur les succès et les échecs de leurs démarches avec des pairs, avec des équipes universitaires.

Chacune des propositions dégagées tout au long de ce chapitre constitue un levier de lutte contre l'exclusion à l'école. Leur mise en œuvre, grâce aux décisions politiques et aux moyens affectés par les autorités, sera, pour les plus pauvres et les personnes engagées à leurs côtés pour l'accès de tous au savoir, l'expression claire d'une volonté politique du refus du gâchis et de l'injustice, que représente la situation actuelle des élèves issus de familles en grande pauvreté à l'école. Elle sera aussi la garantie d'un enseignement de qualité pour tous, puisqu'aucun élève en difficulté n'y sera abandonné !

ANNEXES

ANNEXE 1 L'ACCÈS A LA JUSTICE : UN DROIT AU DROIT?

CONTENU :

Introduction

1. L'état de la situation**2. Les pauvres et le monde du droit et de la justice**

- La contrainte du droit et de la justice
- La force du droit

3. Le travail en cours : une amorce de changement

- L'accès à la justice et à l'aide juridique
- L'humanisation du droit pénal

4. Les réalisations en cours: il reste beaucoup à faire!

- Une aide juridique encore beaucoup plus proche des pauvres
 - Aide juridique: développement et diffusion des initiatives ...
 - ... proches des pauvres
 - Bureaux de consultation et de défense
 - Bureaux d'assistance judiciaire gratuite
- Une justice plus accessible
 - Formation du personnel judiciaire
 - Prévention, information, éducation, accueil
- Les pauvres et la justice pénale
 - Discrimination dans le droit pénal
 - Préparation du reclassement et alternatives à la prison

“Les plus pauvres ne savent pas bien ce que c’est la justice. Ils lui font naïvement confiance. Elle les impressionne; les pauvres demandent justice, comme tous les hommes. Je demande que la justice soit la même pour tout le monde, quelle que soit la culture, l’éducation ou le milieu social. Je demande que la justice écoute aussi les plus pauvres, et les juge comme des gens responsables”.

(Témoignage à la Journée de rencontre “La justice vécue par le Quart Monde”, Namur, 23 janvier 1993).

Ce sont ceux qui ont subi le plus d’injustices à qui ont parlé le plus de justice
(Centre Kauwenberg).

• INTRODUCTION

Dans l’avant-propos, nous avons déjà indiqué qu’initialement le thème de l’accès à la justice était intégré dans le premier chapitre (Famille, Conditions d’existence, Santé). En fait, il mérite même d’occuper une position centrale dans ce Rapport que traverse comme un fil rouge le thème de la participation dans tous les domaines de l’existence. Certaines circonstances pratiques ont toutefois empêché que tous les sujets puissent faire l’objet d’un dialogue entre les personnes qui vivent la pauvreté et d’autres acteurs et on a donc opté pour la formule d’un groupe de travail (voir l’avant-propos). C’est pourquoi, lorsqu’une série de partenaires ont lu la première version de ce rapport, ils ont proposé de traiter ce sujet sous la forme d’une annexe ajoutée à la Partie 2 du Rapport général sur la Pauvreté.

Mais ce serait commettre une erreur fondamentale que d’en déduire que ce thème est d’une importance secondaire. Nous affirmons au contraire avec force qu’il sera indispensable d’approfondir cette question dans le cadre du suivi qui sera donné à ce Rapport. Il faudrait mettre en route un dialogue entre les citoyens les plus pauvres et tous les acteurs concernés par la justice et l’organisation judiciaire, en se focalisant entre autres sur les aspects suivants:

la misère comme négation du droit, la situation globale de la grande pauvreté qui explique la situation de non droit, le rôle du droit dans la lutte contre la pauvreté, l’indivisibilité des droits de l’homme, la conscience d’être sujet de droit, le respect des droits indispensables pour assumer des responsabilités. Ces points ressortent tout au long du rapport mais jamais vraiment explicités.

La pauvreté mène ipso facto d’une part à des situations considérées comme illégales (absence de domicile par exemple), d’autre part à des situations légales mais ressenties comme profondément injustes par les personnes pauvres qui sont contraintes de les subir (par exemple une expulsion d’une famille hors de son logement peut être une injustice grave justifiée en droit ; certains placements, aussi). **Les citoyens pauvres raisonnent en termes de justice, les personnes riches en termes de droit.** Faut-il dès lors s’étonner que les pauvres hésitent à s’aventurer sur le terrain des droits, “terra incognita” où ils ont de fortes chances de perdre légalement mais injustement leur affaire. Ces conceptions différentes du droit et de la justice font partie des différences de culture entre les personnes pauvres et riches.

L’un des constats qui revient de façon récurrente au fil de ce Rapport est que les plus pauvres sont régulièrement confrontés au droit au sens le plus large du terme, depuis leur incapacité à bénéficier de certains droits et à les revendiquer jusqu’à leurs démêlés avec la justice. Ce qui est particulièrement frappant à cet égard, c’est que les pauvres sont absents des lieux où il faudrait qu’ils soient (par exemple pour faire valoir leurs droits) et

qu'inversement ils sont souvent présents là où ils ne devraient pas se trouver (par exemple en prison ou devant le juge de la jeunesse).

On remarque ainsi que les autorités judiciaires interviennent dans de nombreuses familles pauvres pour éloigner les enfants de leur milieu naturel et que plus tard, quand ceux-ci sont devenus adultes, ils doivent souvent comparaître à leur tour devant ces mêmes instances pour assister cette fois au placement de leurs propres enfants.

En revanche, les pauvres sont étonnamment absents quand il s'agit de faire valoir et de défendre leurs droits. Des juges de paix et des associations de locataires confirment que, dans neuf cas sur dix, ce sont les propriétaires qui se présentent pour obtenir gain de cause.

Les personnes et les familles pauvres qui ont collaboré à ce Rapport n'ont pas prioritairement retenu ce thème pour en faire l'objet d'un groupe de travail. Ceci n'est pas dû à un manque d'intérêt de leur part mais au respect des échéances, ce qui a contraint à opérer des choix. Comme nous l'avons déjà dit, c'est un groupe d'étude composé entre autres de juristes étroitement liés aux organisations de lutte contre la pauvreté qui s'est penché sur cet aspect du problème.

Par ailleurs, de nombreux participants aux groupes de dialogue (assistants sociaux, CPAS et autres "acteurs") ont longuement insisté sur le fait que les plus pauvres doivent apprendre à défendre leurs droits et qu'il faut les aider à faire respecter ces droits.

Ce volet du chapitre s'articule autour de quatre grands points. Tout d'abord, nous ferons le point sur la situation actuelle. Puis nous verrons comment le droit est une arme à double tranchant: pour les pauvres, il représente une source d'angoisse et de contrainte, mais on peut aussi le retourner en sa propre faveur et le transformer en un puissant outil pour faire valoir ses droits. Le troisième point est consacré au "travail en cours": on constate des ébauches d'évolutions encourageantes. Mais il reste encore beaucoup à faire, comme le montre la dernière partie de cet exposé.

1. L'état de la situation

Nous commencerons par faire le point sur la position des plus pauvres face à l'organisation judiciaire. Celle-ci comporte plusieurs facettes qui ont déjà été très clairement exposées en 1983 sous la forme de recommandations dans les *Propositions pour une politique de lutte contre la pauvreté et la précarité en Belgique* (Fondation Roi Baudouin).

Nous les reprenons ici parce qu'elles peuvent servir de point de départ à un examen des changements intervenus en plus de dix ans.

1. Harmoniser les initiatives concernant l'aide juridique de première ligne
2. Rapprocher les services d'aide juridique et le public concerné
3. Simplifier le système juridique et favoriser l'information en matière de justice
4. Personnaliser les mesures de lutte contre la délinquance pour augmenter l'efficacité personnelle et sociale de la sanction
5. Remplacer la détention par des peines de substitution afin d'empêcher l'aliénation sociale
6. Développer une autre politique pénitentiaire pour favoriser la réinsertion sociale.

Le dernier annuaire *Armoede en sociale uitsluiting* (Vranken et Geldof, 1993) affirme que l'inégalité en matière d'accès à la justice dont sont victimes les plus pauvres reste

considérée comme un problème de second ordre, que le système juridique renforce les inégalités et les exclusions existantes malgré les nombreuses lois visant à les effacer et que l'amélioration de l'aide juridique et la répression des mécanismes d'exclusion sont encore des défis importants en matière de lutte contre la pauvreté.

Rien n'a donc changé durant ces dix dernières années? N'a-t-on fait aucun progrès? Nous dressons un bilan de la situation.

2. Les pauvres et le monde du droit et de la justice

• *La contrainte du droit et de la justice*

De nombreux témoignages révèlent que les pauvres entretiennent des rapports essentiellement "négatifs" avec la justice. Ils la perçoivent comme une institution qui exerce un certain pouvoir, qui intervient dans leur vie de façon contraignante et qui les menace de saisie, de placement ou de sanction.

"Les tribunaux vont trop vite pour prononcer leurs jugements. Il n'y a que leurs principes qui comptent. Ils ne vous demandent rien. C'est leur idée qui est la bonne. Ils vous privent de vos devoirs et de vos droits. Quand ils viennent vous voir, ils vous condamnent sans que vous ayez la moindre chance, en tant que parent, de dire quoi que ce soit. Ils vous prennent vos enfants sans que vous n'ayez rien à dire. Ils violent les droits des parents. Et ça, ils devraient l'éviter."

"Un assistant social, c'est quelqu'un qui travaille pour la justice. Un jour, on s'est retrouvé au tribunal. Voilà pourquoi il existe une haine profonde entre la justice et nous. Il était en train d'écrire, il faisait un rapport, il notait ce qu'il pensait et je n'avais pas l'occasion de me justifier."

Par ailleurs, en raison même de leur statut social, les pauvres courent plus de risques d'avoir affaire à la justice et d'être moins bien traités par elle. Lors d'une audition qui s'est déroulée dans le cadre de ce Rapport, il s'est avéré que des travailleurs sociaux liés à la justice avaient la nette impression que les pauvres se retrouvaient plus facilement dans le système carcéral et qu'ils bénéficiaient plus rarement de mesures de remplacement (probation, liberté conditionnelle) ou de libération anticipée.

Un rapport du Centre Kauwenberg décrit ainsi les expériences des plus pauvres avec la justice:

"La justice, le tribunal, le tribunal de la jeunesse, l'huissier, le 'pro justitia', ... sont ressentis comme une ingérence pénible ou inévitable de la société, qui harcèle constamment les plus pauvres et dont ils sortent toujours perdants. La justice est la forme et l'expression la plus évidente d'une société qui ne veut pas avoir de pauvres." (...) Il est essentiel de reconnaître que tous les éléments de nature contraignante, accusatrice et stigmatisante qui sont monnaie courante dans notre système judiciaire ne conviennent pas du tout aux personnes du Quart Monde. Le modèle de culpabilité individuelle (une interprétation dépassée de la pauvreté) y est diamétralement opposé au travail de groupe, à l'animation, au soutien, à la reconnaissance et à l'affirmation de soi. Dans ses structures, la justice dispose de tous les pouvoirs imaginables pour condamner les pauvres dans leur pauvreté même."

Dans leurs efforts pour échapper au pouvoir inéluctable de la justice, les pauvres s'enlisent souvent dans une spirale de pauvreté de plus en plus profonde. En ne prenant pas de

domicile fixe (ou en changeant sans cesse de domicile), ils en arrivent par exemple à perdre des droits sociaux et à se faire exclure des services sociaux de première nécessité.

- ***La force du droit***

Les pauvres ne considèrent pas le droit comme un moyen d'améliorer leurs conditions de vie alors que leur existence est précisément de plus en plus régie par des procédures et des règlements juridiques.

Mais ce constat est-il exact? Les associations partenaires au Rapport font remarquer que **les citoyens pauvres en appellent à la justice depuis la nuit des temps. Autre chose est de constater la médiocrité des résultats.**

Le droit et la justice devraient aider les pauvres à mieux prendre en main leur propre situation.

Mais c'est généralement l'inverse qui se produit. Ils ont peur de ne pas comprendre la justice et de ne pas être compris par elle. Aussi sont-ils peu enclins à "se servir" de la justice pour faire valoir leurs droits, qu'ils ignorent d'ailleurs très souvent.

"Les personnes du quart monde ne possèdent pas le jargon nécessaire, leur impuissance les rend très rapidement agressifs, ou alors ils fuient (et se font condamner par contumace!); au début, ils sont impressionnés par les bâtiments du tribunal et intimidés par les rituels. Par ailleurs, les gens du quart monde ne peuvent pas se permettre de bien se faire défendre parce que les bons avocats coûtent cher." (Centre Kauwenberg)

On peut parler à ce propos d'obstacles financiers, psychologiques et organisationnels. De plus, les pauvres passent régulièrement à côté des réglementations en vigueur parce que celles-ci sont adaptées à la situation du citoyen moyen et que, pour cette raison même, elles contiennent des clauses d'exclusion qui les écartent (parfois involontairement). Par exemple, il n'est pas du tout aisé pour les plus pauvres de faire valoir leurs droits en matière de sécurité sociale (chômage, allocations familiales, etc.). Un centre de travail social témoigne:

*La lecture et la compréhension de documents juridiques exigent des connaissances qu'une grande partie de notre public ne possède pas. Les gens réagissent très souvent en ne répondant pas au courrier et aux citations en justice et **expriment ainsi leur impuissance**. Mais cette réaction les entraîne très rapidement dans un cercle vicieux où ils n'auront plus aucune chance de faire valoir leurs droits. Leur sentiment d'impuissance intellectuelle l'emporte sur le principe de responsabilité "personnelle" que tout citoyen est censé appliquer dans ses rapports avec notre État de droit.*

De plus, les pauvres ne peuvent qu'exercer une influence très réduite au moment de l'élaboration des lois quand il s'agit de modifier certaines clauses, comme l'affirme l'annuaire *Armoede en sociale uitsluiting*.

Une fois qu'ils sont sous le coup de la justice, les plus pauvres risquent de voir leur situation se détériorer. L'absence d'une assistance sociale sérieuse dans les prisons a notamment pour effet que bien souvent leur situation est encore bien pire après leur détention qu'avant celle-ci.

Il faut que les pauvres ressentent mieux la force du droit et de la justice. Mais ceci suppose qu'ils puissent **réellement**:

- être mis sur un pied d'égalité et être considérés comme des citoyens à part entière d'une société démocratique, avec tous les droits et les devoirs que cela comporte;
 - faire appel à un juge pour faire respecter officiellement les droits qui leur sont reconnus, le cas échéant par la contrainte;
 - pouvoir faire appel à un spécialiste ou à une instance capable de leur fournir des informations et des conseils juridiques au cas où ces droits seraient compromis.
- L'accès à la justice doit, non seulement en théorie mais aussi et surtout en pratique, être un droit social fondamental pour tous les citoyens.

(Cfr. Art. 23 de la Constitution, 2° le droit à (...) l'aide juridique)

3. Le travail en cours: une amorce de changement

- *L'accès à la justice et à l'aide juridique*

Dans ses *Propositions pour une politique de lutte contre la pauvreté et la précarité*, la Fondation Roi Baudouin considérait l'accessibilité de la justice et l'aide juridique comme des leviers dans la lutte contre la pauvreté.

Ces dernières années, cette idée est restée au centre des préoccupations. Nous passerons en revue les évolutions intervenues dans la pratique.

La Fondation Roi Baudouin a publié dans la série *Pauvreté et Précarité* un dossier sur l'accès à la justice. Une de ses principales recommandations est que les pauvres soient représentés aux différents échelons de l'élaboration des lois et des réglementations, afin que celles-ci répondent plus adéquatement à leurs besoins et à leurs attentes.

Certaines associations font toutefois remarquer que les propositions relatives à la représentation, à des échelons très divers (comme on le propose à plusieurs reprises dans ce Rapport), des citoyens pauvres et des associations qui donnent la parole aux plus pauvres risque d'entraîner une sollicitation excessive.

Le 14 octobre 1988, la revue *Droit en Quart Monde* a consacré, en collaboration avec la Fondation Roi Baudouin, une importante journée d'étude sur les pauvres et la justice. On s'est tout particulièrement intéressé au rôle des "représentants" du monde de la justice (huissiers de justice, fonctionnaires de police, etc.) dans leurs relations avec les pauvres. On a montré aussi le rôle essentiel d'information et de médiation que peuvent jouer des instances comme le CPAS, la Caisse des allocations familiales etc. pour aider les pauvres à faire valoir leurs droits.

Les organisations qui travaillent avec les plus pauvres n'ont pas cessé de rassembler des témoignages et de mobiliser l'opinion sur la question du rapport entre pauvreté et justice. L'association "Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen" a consacré un dossier aux expériences vécues par les détenus (1993). Le centre de recherche-action "De Cirkel" a publié un dossier sur l'univers des pauvres et leur expérience de vie face à l'endettement, aux saisies et aux huissiers (voir la rubrique "Quand les dettes s'amoncellent"). Nous avons déjà cité le rapport concernant les expériences des pauvres qui

se rencontrent au Centre Kauwenberg. Enfin, le mouvement ATD Quart Monde a édité plusieurs publications à ce sujet, notamment dans la série “Revue Droit en Quart Monde”. Dans son avis du 25 juin 1991, la Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté a plaidé pour:

1. une augmentation substantielle des moyens financiers consacrés à l’aide juridique;
2. à court terme, une amélioration et un renforcement des modèles existants d’aide juridique (bureaux de consultation et de défense et l’aide juridique du CPAS);
3. une action à plus long terme visant, “par une collaboration institutionnalisée entre les barreaux et les CPAS, à arriver ainsi à des avocats s’occupant de problèmes sociaux” ;
4. la promotion de mécanismes extrajudiciaires et informels de résolution des conflits (procédures de conciliation, entre autres).

En ce qui concerne ce dernier point, une initiative originale a été tentée à Huy en 1993: en collaboration avec l’asbl “Aide et reclassement”, une expérience de médiation a été mise sur pied sous le slogan “Mieux vaut un mauvais arrangement qu’un bon procès”.

Le Parlement a lui aussi pris certaines initiatives. Le 25 avril 1991, les parlementaires Onkelinx et Mayeur ont déposé une proposition de loi qui visait à créer un *centre d’aide légale* dans chaque arrondissement judiciaire, comme cela se fait déjà aux Pays-Bas et au Canada. De leur côté, les parlementaires Corbisier-Hagon et Beaufays ont déposé le 31 avril 1991 une proposition de loi qui, inspiré par le Conseil national de l’Ordre des avocats et les propositions de la Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté, envisageait d’institutionnaliser la collaboration entre les CPAS et les barreaux en vue d’organiser une aide juridique de première ligne plus efficace.

Sur le terrain, on a vu se développer différents modèles d’aide juridique de première ligne. L’exemple le plus connu est celui du service juridique du CPAS, qui est assuré par un collaborateur juridique propre (modèle d’encadrement) ou par des avocats et des notaires sur la base d’un accord de coopération avec l’Ordre des avocats ou l’Ordre des notaires (modèle barreau). Les CPAS ont créé leurs premiers services d’aide juridique au début des années quatre-vingt. Une bonne dizaine d’années plus tard, des services d’aide juridique sont assurés dans environ un tiers des CPAS.

Leur tâche est double:

- d’une part, les gens peuvent s’adresser directement au service d’aide juridique pour obtenir des informations, des conseils, des services (par exemple la rédaction de lettres ou de contrats) ou un accompagnement pour certaines procédures;
- d’autre part, le service juridique fournit des conseils aux travailleurs du service social.

L’aide juridique est destinée principalement aux personnes ou aux familles qui peuvent être considérées comme vulnérables au point de vue social et/ou économique. La demande croissante en matière d’assistance confirme la nécessité d’instaurer de tels services dans le cadre de tous les CPAS. Ces derniers insistent sur le fait qu’ils constituent un outil indispensable pour rendre effectif l’accès à la justice. En principe, la présence des CPAS dans toutes les communes rend aussi leur aide juridique (du moins là où elle est organisée) facilement accessible à des catégories sociales pauvres. Il faut cependant se demander s’il

ne risque pas d'y avoir des conflits d'intérêt, par exemple quand ce sont les services du CPAS eux-mêmes qui constituent l'objet du litige.

Quelques bureaux de consultation et de défense (Ordre des avocats) se sont efforcés de rendre l'aide juridique plus accessible et plus efficace. C'est ainsi que certains services de consultation sont à présent décentralisés, que des avocats "du tableau" sont entrés dans le système pro deo et que l'on a instauré le tarif dit "de la toge".

Dans le cadre des initiatives privées de travail social, les services d'aide juridique de première ligne ont également connu une (modeste) évolution. Une série de centres sociaux, de centres de planning familial, de centres d'information pour les jeunes et de services juridiques organisent une aide juridique de première ligne pour leurs clients. Celle-ci est souvent étroitement liée aux problèmes spécifiques dont s'occupent ces différents centres: droits des jeunes, droits de la famille, droits en matière de sécurité sociale, droit pénal, droits des consommateurs, etc.

Parmi ces initiatives, il en est de très originales comme les "consultations juridiques pour les détenus" à la prison centrale de Louvain. L'aide juridique de première ligne est appelée à être un des objectifs du projet de restructuration de ce secteur en "centres polyvalents d'aide sociale".

Cependant on peut se demander dans quelle mesure les plus pauvres bénéficient vraiment de cette offre (croissante) de services juridiques. Il faut pour cela que les initiatives en matière d'aide juridique répondent à cinq critères: l'accessibilité (une décentralisation de l'aide juridique qui profite aussi aux plus pauvres), la disponibilité (des heures d'ouverture suffisamment larges), un coût abordable (des services gratuits ou à prix modique), l'utilité (une attention particulière apportée aux problèmes spécifiques des plus pauvres) et la compréhensibilité (des informations et des conseils formulés dans un langage simple et clair).

La question reste de savoir si les progrès enregistrés dans le domaine de l'aide juridique sont suffisants pour faciliter l'accès des pauvres à la justice.

Pour s'attaquer aux mécanismes d'exclusion, il faut non seulement améliorer l'accès au droit mais aussi changer le système juridique lui-même: on doit réexaminer les clauses d'exclusion dans les textes légaux à la lumière de leurs effets, bénéfiques ou indésirables, et le fonctionnement de la magistrature doit être plus proche de la réalité de tous les jours. Sinon, le fossé entre les pauvres et le droit même s'il se rétrécit, restera toujours infranchissable pour les plus pauvres.

(Recommandations pour une politique de lutte contre la pauvreté, 1990-1991, Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté)

Les pouvoirs publics ne pouvaient pas rester insensibles à ces évolutions. Dans le *contrat avec le citoyen (accord de gouvernement du 9 mars 1992)*, on retrouve différentes options politiques qui permettent d'espérer l'un ou l'autre changement plus radical. C'est ainsi que le gouvernement souhaitait:

- mieux informer le citoyen quant à ses droits et à ses devoirs;
- améliorer l'accueil des justiciables et veiller à ce qu'ils comprennent mieux les débats judiciaires;
- garantir l'accès à la justice sans aucune discrimination;

- encourager une formation continue des magistrats et des greffiers.

En ce qui concerne les (possibilités d'accès aux) services publics, qui constitue un aspect essentiel du débat "le droit au droit", on a instauré la publicité des débats, on a amorcé une politique d'information plus active en matière de services et de décisions des pouvoirs publics et on a créé des services expérimentaux de médiation ('ombudsman').

Pour ce qui est de l'amélioration de l'aide juridique proprement dite, le Ministre de la Justice a décidé d'augmenter le budget consacré à l'assistance juridique pro deo: de 144 millions de francs en 1993, il passera à 500 millions en 1997 (alors qu'il n'était que de 75 millions en 1988). En contrepartie, le ministre de la Justice attend de meilleures prestations de services de la part des Bureaux de consultation et de défense, en ce sens qu'ils devraient pouvoir répondre aux cinq critères définis ci-dessus.

- Le Conseil national de l'Ordre des avocats élabore des propositions de réforme en ce sens.

Il est certain qu'à l'avenir, même les avocats "du tableau" seront appelés à fournir une assistance juridique pro deo, pour laquelle ils seront indemnisés. On attend à ce propos qu'intervienne sous peu une modification des articles 455 et 455 bis du Code judiciaire.

• *L'humanisation du droit pénal*

Les problèmes des pauvres confrontés au droit pénal illustrent clairement les difficultés qu'ils rencontrent face au droit et à la justice en général. Il semble non seulement que leur comportement soit plus rapidement 'criminalisé' mais qu'en plus ils bénéficient moins facilement de certaines modalités d'assouplissement des sanctions (on a même l'impression qu'ils sont surreprésentés dans les situations les moins favorables, notamment l'incarcération)

Le fait de ne pas avoir de domicile fixe ou de travail régulier, par exemple, serait l'une des causes de discrimination en matière de justice.

- Afin de confirmer ou d'infirmer cette hypothèse, il serait très utile d'évaluer scientifiquement le parcours des plus pauvres à travers la justice pénale.

Il est indéniable que le droit des détenus à l'aide et aux services sociaux est gravement bafoué. Un *Rapport sur l'humanisation des prisons et l'approche sociale de la délinquance*, publié par la Fondation Roi Baudouin en 1991, démontre clairement qu'il existe de sérieuses lacunes dans le système pénitentiaire belge en ce qui concerne l'aide psychosociale, l'hygiène mentale, l'éducation, la formation professionnelle, l'amélioration des chances en matière d'emploi, la culture et l'organisation des loisirs. En pratique, on ne profite presque jamais de la période de détention pour favoriser une bonne réinsertion sociale. On devrait pourtant se baser sur le fait que le détenu, même s'il a perdu sa liberté, conserve toujours son droit aux services sociaux.

L'échec de la politique carcérale a été attribué en grande partie à la réforme de l'État, qui a transféré aux Communautés d'importantes compétences en ce qui concerne les matières personnalisables. Les compétences dans le domaine de la politique sociale, de la santé, de la culture, de l'enseignement, de l'emploi et de la formation professionnelle (y compris les moyens financiers y afférents) sont donc exercées à un autre niveau de décision politique

alors qu'on a omis de prévoir les accords nécessaires pour garantir aux personnes détenues (dans des institutions dépendant du Ministère de la Justice) l'application des dispositions prises par les Communautés. On a alors cherché la solution à ce problème en associant plus étroitement la société et les services sociaux aux problèmes et aux revendications des détenus.

- Ceci suppose cependant que les autorités fédérales et communautaires élaborent une politique commune en matière d'aide sociale aux détenus et qu'elles collaborent également à sa mise en œuvre.

La deuxième partie de ce même rapport insiste sur le manque d'alternatives à la détention dans les prisons, sur la sous-utilisation des possibilités existantes et sur la nécessité de concevoir autrement les problèmes liés à la lutte contre la criminalité et l'insécurité. On a expressément plaidé en faveur d'une plus grande attention portée aux victimes de la criminalité et en faveur de mesures (judiciaires et extrajudiciaires) qui viseraient à la réparation des dommages subis tant sur le plan physique que sur le plan psychologique.

Les revues spécialisées (*Panopticon, Revue de droit pénal et de criminologie, Fatik, Journal des procès,...*), les milieux académiques et pénitentiaires et des organisations comme la *Ligue des Droits de l'Homme* ont systématiquement plaidé en faveur de peines de substitution au lieu de l'incarcération, en faveur d'une humanisation du régime pénitentiaire et d'une meilleure préparation à la réinsertion sociale. Un consensus très large s'est dégagé pour estimer que la prison ne doit être envisagée que comme *dernier recours*.

Après avoir négligé la politique pénale pendant des années, les autorités ont finalement réagi en ce domaine, notamment dans le *contrat avec le citoyen*. Celui-ci proposait de mettre en œuvre une politique de prévention de la criminalité, de favoriser les peines de substitution, de rechercher une réaction plus personnalisée face à la délinquance et de revaloriser le "secteur psychosocial" au sein des prisons. Pour la première fois depuis longtemps, on prévoyait aussi des moyens (en personnel) pour garantir la bonne exécution de ces options politiques.

C'est ainsi que le 10 février 1994 a été ratifiée la loi sur la "médiation en matière pénale", qui attribue au Procureur du Roi des compétences plus larges pour réagir à certains délits sans devoir passer par le juge. Par exemple, le Procureur peut autoriser un suivi médico-psychologique d'un suspect qui invoque une maladie ou une toxicomanie, imposer de suivre une formation ou d'effectuer un certain nombre d'heures de travail au service de la communauté ou encore assurer une médiation en vue d'une réparation des dommages subis. Si le suspect remplit les conditions qui lui sont imposées, la procédure pénale est abandonnée. On a embauché 40 assistants sociaux et criminologues pour aider les parquets dans leur tâche de médiation en matière pénale.

La loi du 10 février 1994 a introduit le principe du "*travail utile à la communauté*" dans notre système pénal: au lieu d'être incarcérée, la personne reconnue responsable à effectuer un certain nombre d'heures de travail au service de la communauté. 47 assistants sociaux (il y en aura à terme 69) ont été adjoints aux commissions probatoires afin d'assurer l'encadrement et le Conseil des Ministres du 8 juillet 1994 a décidé d'octroyer 240 millions de francs aux communes qui prennent des initiatives visant à soutenir effectivement les solutions de substitution à l'incarcération.

Dans les prisons, les *unités d'orientation et de traitement*, qui étaient pratiquement mortes de leur belle mort, ont retrouvé un second souffle. Ces unités se composent d'un assistant social, d'un psychiatre et d'un psychologue et elles sont responsables de l'accompagnement

individuel des condamnés en vue de leur assurer une meilleure réinsertion sociale. On a (ré)organisé de telles unités dans 16 prisons.

En février 1994, le ministre de la Justice et les ministres communautaires ont finalement conclu des *accords de coopération* afin d'améliorer les services sociaux proposés aux détenus et à leurs proches. Dans le prolongement de ces accords, le gouvernement flamand a décidé de créer une *Commission interdépartementale* (composée de représentants des Affaires sociales, de la Santé, de la Culture, de l'Éducation et de l'Emploi), qui a pour mission de vérifier si les détenus bénéficient effectivement des services sociaux de la Communauté flamande et de faire des propositions pour optimiser le système.

- Même s'il ne s'agit que d'un phénomène très récent, on constate que les recommandations formulées en 1983 par la Fondation Roi Baudouin ont été assez largement suivies. On a notamment créé un cadre qui permet une autre approche de la criminalité. Cette approche plus personnalisée réserve en principe une grande place aux sanctions qui n'impliquent pas une privation de liberté.

- Une évaluation rigoureuse de ces diverses mesures devra être faite. Les détenus et autres personnes directement concernées doivent être associées à une telle réflexion.

4. Les réalisations en cours: il reste beaucoup à faire!

- **Introduction**

Il semble bien que beaucoup ait été fait pour améliorer l'accès au droit. On s'est mis au travail mais il reste encore bien du chemin à parcourir.

Même si des idées novatrices prennent forme, elles restent néanmoins limitées à des projets de prestige et à des expériences, qui avortent parfois rapidement, souffrent d'un manque chronique de moyens et ne trouvent en général aucun prolongement structurel.

Ainsi constate-t-on que les représentants de la justice (magistrats, avocats, fonctionnaires de police, huissiers) et les intervenants des services de base (comme le CPAS) éprouvent des difficultés à jouer leur rôle de médiation en faveur des plus pauvres.

L'augmentation substantielle des moyens financiers alloués à l'aide juridique couvre presque exclusivement l'offre de services juridiques (par exemple la rémunération d'avocats stagiaires) et pratiquement pas la demande, en l'occurrence les personnes qui sollicitent cette aide.

La coordination entre l'aide juridique de première et de seconde ligne est pour ainsi dire inexistante, les bureaux de consultation et de défense sont en général inaccessibles et le système destiné à assurer une assistance judiciaire et l'assistance d'un avocat pro deo est pour sa part d'une extrême lourdeur administrative. Ajoutons encore que la langue juridique et les services que la justice propose au demandeur n'ont guère gagné en convivialité.

Les raisons qui expliquent l'évolution lente et laborieuse de l'aide juridique sont beaucoup plus profondes et elles sont structurellement inhérentes au système même de l'aide juridique.

En effet, les figures-clés de la justice et des services sociaux se sont vus attribuer une double fonction, à la fois de contrôle et d'aide.

D'abord le contrôle...

C'est ainsi que le droit pénal a pour mission d'infliger des sanctions et qu'il ne s'en écarte (par des peines de substitution) que si l'inculpé peut fournir des garanties pour l'avenir (mais que peuvent offrir les pauvres?). On n'accorde d'aide juridique qu'aux personnes dont l'insolvabilité actuelle ou future ne fait aucun doute. L'aide juridique est liée à des conditions et ne constitue pas un acquis définitif. Par après, le Bureau de consultation et de défense (BCD) peut encore procéder à une évaluation des revenus et plus tard encore le fisc peut récupérer les frais de justice en fonction des nouvelles sources de revenus du demandeur. L'aide juridique est dès lors conditionnelle et subsidiaire. Tout comme les bourses d'étude, elle ne touche pas suffisamment ceux qui la sollicitent. Par peur du contrôle, le pauvre rejette le droit, adopte une attitude hostile et s'attire donc aussi l'antipathie de la justice.

... et puis l'aide

L'aide s'organise en fonction de l'offre. Les gens ont droit à une aide s'ils répondent à certaines conditions et s'ils veulent collaborer avec les services auxquels ils font appel. Souvent, le pauvre ne ressent pas cette aide comme telle mais comme une tracasserie administrative ou un contrôle.

Il y aura peu de changements fondamentaux aussi longtemps que l'aide juridique ne reposera pas sur une base radicalement différente et que l'on ne cherchera pas activement à rencontrer la demande des pauvres en quête d'aide juridique et les solutions qu'ils jugent eux-mêmes souhaitables.

• Une aide juridique encore beaucoup plus proche des pauvres

Aide juridique: développement et diffusion des initiatives ...

Il ne semble pas que l'on évolue vers une harmonisation des initiatives - un modèle uniforme - en matière d'aide juridique. Le ministre de la Justice paraît plus favorable à une réforme des Bureaux de consultation et de défense qu'à la création de centres d'aide légale, comme le prévoyait le projet de loi Onkelinx-Mayeur. Par ailleurs, les centres d'aide juridique des CPAS et les initiatives prises dans le cadre du travail social général continuent à fonctionner et à se développer.

Il convient, pour la suite de l'exposé, de faire une distinction entre l'aide juridique dite 'de première et de seconde ligne'. L'aide juridique de première ligne consiste à dispenser des informations, des conseils et une aide pratique relativement à des problèmes qui peuvent se résoudre au moyen de règles ou de procédures juridiques. Elle comprend également le renvoi à une personne ou une instance plus compétente, une médiation ou une négociation ainsi qu'une aide pour bénéficier d'une assistance lors d'un procès. L'aide juridique de seconde ligne se réfère explicitement quant à elle à l'assistance judiciaire lors d'un procès, à savoir la mise en œuvre des moyens destinés à régler un litige, si nécessaire par une procédure judiciaire.

* Il faut vivement encourager le développement et la diffusion de l'aide juridique de première ligne.

... proches des pauvres

Il convient d'accroître le nombre et la qualité des initiatives en matière d'aide juridique. Toutefois, la création de nouvelles structures ou l'octroi de crédits supplémentaires ne garantit en aucun cas que les pauvres en bénéficieront eux aussi. Il faut veiller plus spécifiquement à ce que les initiatives en matière d'aide juridique touchent également les plus pauvres.

* Le groupe d'étude 'Accès à la justice', mis sur pied dans le cadre de ce rapport, estime que cet objectif est parfaitement réalisable en allouant des subsides aux organisations qui travaillent avec les pauvres pour leur permettre d'engager un assistant juridique. Ces juristes présentent également l'avantage d'être indépendants des CPAS et des barreaux. Ils connaissent les pauvres ainsi que leurs besoins et savent comment il faut adapter adéquatement l'aide juridique à leurs conditions de vie.

Bureaux de consultation et de défense

Les Bureaux de consultation et de défense sont également appelés à jouer un rôle important en ce qui concerne l'aide de seconde ligne (assistance lors d'un procès) et la coordination avec le travail de première ligne. Un certain nombre de réformes profondes s'imposent si l'on veut que l'aide juridique de seconde ligne touche véritablement les pauvres et qu'elle ne dégénère pas en une aide juridique de second rang qui ne tienne pas compte des pauvres eux-mêmes et de leurs problèmes spécifiques.

- Tout Bureau de consultation et de défense doit comprendre un représentant d'une organisation de défense des pauvres. Celui-ci prend part aux décisions ayant trait à la recevabilité des demandes d'aide juridique et touchant au problème des contributions financières des clients (l'évaluation des revenus - le 'ticket modérateur').
- Ce représentant a aussi pour mission de veiller, au sens large, à l'accessibilité et à la qualité de l'assistance judiciaire pro deo ainsi que de favoriser la collaboration avec l'aide juridique de première ligne.
- Bien que le BCD soit réglementé par l'Ordre des avocats, il est souhaitable de permettre à ce représentant de s'exprimer également au sein du Bureau de consultation et de défense lorsqu'il s'agit d'affecter ou non un avocat pro deo dans les affaires soumises au BCD.
- Il faut absolument améliorer l'accessibilité des Bureaux de consultation et de défense tant au niveau des heures d'ouverture que des lieux de consultation. A cet égard, ne perdons pas de vue non plus les détenus dans les prisons.

Par rapport à ces propositions, le mouvement ATD Quart Monde souligne que si des collaborations, réflexions communes entre professionnels de la justice et associations représentatives des pauvres sont souhaitables, il n'est par contre pas souhaité par ces associations, en tout cas par le Mouvement, d'être impliquées dans des prises de décisions à propos de personnes précises. De manière plus générale,

la question de l'implication des associations doit tenir compte de leurs vrais moyens sous peine de recevoir une réponse irréalisable et de leur rôle spécifique : elles sont des lieux de prise de parole collective.

Actuellement, un avocat pro déo est attribué à des personnes disposant d'un revenu qui n'est pas saisissable. Lorsque l'action en justice a pour but de récupérer des arriérés d'allocations de minimex, d'invalidité, de chômage, des allocations familiales, de pensions alimentaires, le groupe d'étude a estimé qu'il n'est pas normal, si le demandeur gagne ce droit aux arriérés, qu'on réévalue dès lors ses revenus et qu'on puisse contester l'aide gratuite à laquelle il avait droit.

Bureaux d'assistance judiciaire gratuite

- Il convient de simplifier considérablement la procédure visant à obtenir une assistance judiciaire gratuite.

Dans la mesure du possible, la demande d'assistance judiciaire devrait faire partie de la procédure proprement dite, "le fond de l'affaire". Ainsi, une seule et même requête doit pouvoir comporter une demande d'assistance judiciaire et une demande visant à obtenir l'autorisation d'effectuer un constat d'adultère alors qu'actuellement, il faut adresser deux requêtes successives au président, qui doit donc prendre deux décisions distinctes.

La demande devrait pouvoir se fonder sur une requête unilatérale introduite soit auprès du président du tribunal, soit auprès du juge du fond, au moment où l'affaire est introduite. La procédure en urgence à titre exceptionnel prévue dans le Code judiciaire devrait donc devenir la procédure habituelle, ce qui suppose bien sûr une modification du Code judiciaire.

- Le juge décide de la recevabilité de la requête sur la base des pièces présentées. Seules les personnes dont les revenus sont inférieurs à la partie maximale saisissable des revenus (pour l'instant 32.100 francs) devraient bénéficier selon ce critère d'une assistance judiciaire gratuite.
- Une fois obtenue, l'assistance judiciaire gratuite doit être valable pour toute la procédure pour laquelle elle a été accordée. Elle reste définitivement acquise, même si la personne en question dispose ultérieurement de revenus qui ne lui permettraient plus à ce moment-là de se voir octroyer une assistance judiciaire.

• Une justice plus accessible

Formation du personnel judiciaire

"Là, je me suis vraiment fait ridiculiser au tribunal. Le juge m'a demandé pourquoi je n'avais pas d'avocat, et je lui ai répondu que je savais mieux que personne ce qui s'était passé. Puis, le juge a été désagréable, et je me suis fort énervée."

(Témoignage à la Journée de rencontre "La justice vécue par le Quart Monde", Namur, 23 janvier 1993).

La distance qui sépare avocats et magistrats des personnes vivant dans la misère et l'exclusion demeure considérable.

- L'information et la sensibilisation par rapport aux conditions de vie et aux problèmes des pauvres restent absolument indispensables. Nous devons nous efforcer d'intégrer cette information et cette sensibilisation dans la formation des juristes à l'université, dans les stages des avocats et dans la formation des magistrats.

La formation des assistants en conciliation auprès des parquets, des assistants de probation, du personnel pénitentiaire... doit accorder une attention spécifique au milieu de vie des plus pauvres et aux méthodes les plus appropriées pour les aider à sortir du cercle vicieux de la pauvreté.

En ce qui concerne la spécificité de cette formation, nous renvoyons le lecteur au chapitre 1, où cet aspect est traité plus en détail.

Prévention, information, éducation, accueil

- Il faut mener à tous les stades une action plus préventive. Souvent, des conflits dégénèrent trop vite en procédures judiciaires sans que l'on n'ait épuisé les possibilités de médiation et de conciliation pour arriver à une solution satisfaisante. La médiation doit être l'une des fonctions par excellence des personnes qui assurent l'aide juridique de première ligne.
- Il reste beaucoup à faire pour informer les citoyens de leurs droits et de la façon de les faire respecter. Dans ce domaine, il serait nécessaire de mener une politique dynamique d'information qui soit proche des usagers.
- Il est absolument indispensable de simplifier et de rendre plus accessible la langue utilisée dans les lois, les actes et les procédures.
- Il conviendrait d'assurer un accueil convenable aux demandeurs dans les tribunaux. La tâche d'accueil des victimes qu'assument les assistants sociaux ne peut-elle se généraliser à tous les demandeurs?

N'oublions pas que le système judiciaire est un lieu où se focalisent toute une série de problèmes. Pourtant, le fossé séparant la Justice et l'aide sociale reste immense. Les assistants sociaux nouvellement affectés aux tribunaux et aux parquets devraient veiller en priorité à renvoyer aux services sociaux existants les problèmes portés à leur connaissance par le biais du système judiciaire.

- Ne faudrait-il pas formuler pour les magistrats la même obligation d'informer sur les lois et d'assurer le renvoi aux services compétents que celle qui est déjà prévue pour les fonctionnaires de police (art 46 de la loi sur la fonction de la police) ?

• Les pauvres et la justice pénale

Discrimination dans le droit pénal

“Pour la défense sociale, on fait appel à des experts. Les pauvres ne peuvent pas demander de bons experts, alors ils sont défavorisés. L'internement, c'est bien pour

les gens bien. Pour les plus démunis, il n'y a pas de traitement possible. Les psychiatres peuvent casser une personnalité, mais ils sont incapables d'en donner une nouvelle".

(Témoignage à la Journée de rencontre "La justice vécue par le Quart Monde", Namur, 23 janvier 1993).

Le groupe d'étude estime de son expérience propre en la matière - et l'audience publique réunissant assistants sociaux et responsables de la Direction des établissements pénitentiaires (voir plus haut) le conforte dans son point de vue - pouvoir affirmer que les pauvres sont victimes de discriminations dans le droit pénal.

En d'autres termes: ils sont plus vite interpellés et ont moins de chances de parvenir à un compromis au moyen d'un règlement à l'amiable ou grâce à la médiation de certaines instances. Ils sont également davantage internés en raison de leur marginalité, ils entrent moins souvent en ligne de compte pour bénéficier de peines de substitution et ils se voient infliger plus facilement des peines effectives parce que, la plupart du temps, ils ne satisfont pas aux conditions requises par les tribunaux, à savoir disposer de revenus fixes, dédommager la partie civile avant le jugement, etc.

- Il importe de confirmer ou d'infirmer empiriquement cette thèse. Si celle-ci se vérifie, des mesures immédiates doivent être prises pour mettre fin à cette discrimination.
- La personne qui aboutit dans le système d'internement se retrouve aux oubliettes du système pénal belge. Il faut se pencher d'urgence sur la manière dont les Commissions de défense sociale prennent leurs décisions, ainsi que sur le cadre de guidance. Il convient de développer des possibilités alternatives d'accueil en collaboration avec les services sociaux.
- Les diverses commissions qui contrôlent, proposent ou arrêtent les modalités d'exécution des peines (Commissions de probation, Commissions de défense sociale, Commissions administratives des prisons) devraient comprendre des représentants d'organisations de pauvres.

Préparation du reclassement et alternatives à la prison

"La prison, ce n'est pas le plus dur. La véritable punition, c'est la punition sociale : elle commence quand on sort; on ne sait rien, on est abruti de tout, on n'a pas appris à survivre au-dehors, la vie est brisée. On essaie de se reprendre et, quand on est dans le bon droit, on vous dit : 'Mais monsieur, vous avez fait de la prison...'"

(Témoignage à la Journée de rencontre "La justice vécue par le Quart Monde", Namur, 23 janvier 1993).

Une préparation sérieuse du reclassement des détenus suppose l'élaboration d'un plan de reclassement, des moyens pour le mettre en œuvre et un régime dont le but premier est la réinsertion sociale. La surpopulation dans les prisons, le vieillissement des infrastructures, la formation déficiente d'un personnel trop restreint... entravent la réalisation de cet objectif. Il y a encore du pain sur la planche!

Il faut poursuivre et intensifier les efforts visant à améliorer l'aide sociale aux détenus. Les grandes lignes d'une collaboration intense et efficace entre les prisons et les divers services de la société (aide sociale, soins de santé, enseignement, culture, emploi et formation) figurent dans les Accords de coopération conclus entre le ministère de la Justice et les Communautés. Les centres de travail social en coordination avec la justice ont été chargés

dans ce cadre-là de relever ce défi: introduire, coordonner et appuyer la contribution des instances externes.

- Il faut résolument poursuivre dans cette voie de renforcement des liens entre les détenus et la société.

Le développement de formules de substitution à la privation de liberté constitue une évolution positive. Il est positif que le code pénal puisse ainsi tenir davantage compte des circonstances personnelles des personnes coupables.

Mais si l'aide et les prestations sociales assurées dans le cadre de ces solutions alternatives passent systématiquement par le système pénal, on peut quand même s'interroger sur le fonctionnement des services sociaux et de la politique sociale.

En d'autres termes, il importe de veiller à maintenir la primauté de l'intervention sociale (et de la politique en la matière) sur l'intervention pénale (et la politique en la matière).

ANNEXE 2

LORSQUE LES DETTES S'ACCUMULENT...

CONTENU

Introduction

- Les pauvres ont-ils le droit (les moyens) de participer à la société de consommation?
- Les conséquences de certaines formules d'achat un peu trop faciles
- “Apprendre” à gérer son argent: de l'accompagnement à la gestion budgétaire
- Le CPAS, médiateur de dettes
- A propos de saisies, de saisis et d'huissiers

• INTRODUCTION

Tout comme le thème de l'accès à la justice, le problème de l'endettement et des saisies faisait lui aussi initialement partie du premier chapitre. Intitulé "Les pierres d'achoppement sur la voie vers une existence digne", il s'intégrait donc dans la partie consacrée au droit au bien-être. Mais après avoir lu la première version, plusieurs partenaires à ce Rapport ont exprimé le souhait que ce thème fasse l'objet d'une annexe à la partie 2.

Il y a plusieurs raisons à cela. On a tout d'abord fait remarquer que c'est dans le groupe de dialogue consacré à cette question que les familles pauvres et les organisations représentatives du quart-monde étaient le moins bien représentées. Ceci est dû - une fois de plus - aux délais très courts dans lesquels le dialogue a eu lieu: il a fallu faire des choix et les personnes pauvres se sont davantage engagées dans d'autres thèmes.

Une deuxième raison est que le problème du surendettement et des saisies concerne un segment beaucoup plus large de la population que les seules personnes vivant dans la misère. C'est pourquoi il a été traité de façon très générale et il a été élargi à toutes les personnes et les familles qui - en raison ou non des dettes qu'elles ont contractées - connaissent la précarité de l'existence.

Enfin, le caractère parfois relativement technique des questions soulevées a également pu jouer un rôle.

Ces remarques préalables indiquent que ce thème mérite d'être approfondi en axant davantage la problématique de l'endettement et des saisies sur les difficultés spécifiques qu'elle pose aux familles les plus pauvres.

Les réflexions qui suivent débordent du cadre du crédit et de l'endettement pour examiner certaines initiatives mises sur pied par des CPAS en matière d'aide à la gestion d'un budget. En conclusion, une attention toute particulière est également accordée à la saisie, à l'intervention des huissiers et à l'utilité de telles procédures.

Comme nous l'avons expliqué en détail au premier chapitre, tous ceux qui sont contraints de vivre du minimex ou d'un autre revenu de remplacement parviennent tout juste à "survivre" et ne peuvent pas bénéficier comme les autres citoyens des avantages de l'Etat providence. Si beaucoup de personnes disposant d'un revenu moyen doivent déjà surveiller plus ou moins leur budget mais parviennent malgré tout à se constituer une "poire pour la soif", pour les pauvres, en revanche, il s'agit ni plus ni moins que de survivre au jour le jour. Aussi le moindre coup du sort entraîne-t-il rapidement une accumulation de dettes. Plus que tout autre, ils sont exposés aux visites implacables des huissiers de justice. Sur ce plan également, les CPAS peuvent s'avérer un soutien et un partenaire important en assurant une médiation avec les créanciers ainsi qu'une aide et un accompagnement à la gestion d'un budget. Tous ces points seront analysés dans cette partie du rapport.

** Les pauvres ont-ils le droit (les moyens) de participer à la société de consommation?*

Les dettes...

"J'ai de mauvaises nouvelles. J'avais dit que je devais comparaître. Le jugement est tombé le 2 mars. Je dois payer 90.000 F, 18.000 F comptant et le reste en 3 ans sous conditions. Ça veut dire qu'il ne doit rien m'arriver durant ces trois années mais je suis toujours en plein divorce. Il y a 23.000 F de frais de notaire. Je suis allé au CPAS

pour trouver un arrangement: je voulais qu'ils paient ces frais et que moi je rembourse 2.000 F par mois. Mais ma demande a été rejetée. Pourquoi? Ça va faire des frais supplémentaires: 400 F par mois + 8 % pour le notaire parce que je ne peux pas payer en une fois. En plus de cela, je dois payer 6.500 F par mois à Jeannine, 2.000 F à l'avocat et 2.000 F d'amende. En tout, ça fait 29.000 F alors que je ne gagne que 34.000 F. Comment faire pour vivre? Je vais devoir sérieusement me serrer la ceinture. Je dois également payer le téléphone, 1.700 F de médicaments et 1.000 F pour le kiné..."

"Les dettes nous guettent à tout moment. On est obligé de creuser un trou pour en combler un autre. On emprunte plus qu'on ne peut rembourser. On achète trop à crédit. Plus le revenu est faible, plus vite la montagne de dettes grossit. On est menacé de saisie et les frais s'accumulent. Il faut rogner sur les dépenses essentielles: nourriture, vêtements, etc."

Depuis que, grâce à toute une série de nouveaux "fonds", davantage de moyens sont consacrés à l'approche "multidimensionnelle" de l'exclusion, il est indéniable que les pouvoirs publics s'intéressent davantage à la mise en oeuvre d'une véritable lutte contre la pauvreté. Petit à petit, notre politique sociale a gagné en richesse et en profondeur, mais n'oublions pas pour autant **que les revenus disponibles sont la condition essentielle pour pouvoir sortir de la pauvreté. Pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine, on doit inévitablement passer par le marché puisque c'est là qu'on achète tant les biens essentiels (nourriture, logement, vêtements, enseignement, culture,) que d'autres biens qui rendent la vie plus agréable et plus intense.**

Lors du dialogue avec les familles pauvres elles-mêmes, les avis ont été unanimes: le revenu minimum n'est toujours pas ressenti comme un "droit" garanti et il reste de toute façon insuffisant. En pratique, il est trop souvent considéré comme une "faveur" et d'après certains "experts du vécu", il est encore beaucoup trop assimilé à un simple "*minimum de survie*":

"C'est insuffisant pour vivre mais trop pour mourir. Et ça va de mal en pis car l'indexation ne suffit pas pour suivre vraiment l'augmentation du coût de la vie et des autres revenus. L'indexation, c'est 2 % en plus, ça fait une augmentation de 510 F par mois pour une famille. Qu'est-ce que ça représente face au coût de la vie? C'est un montant irréaliste, qui reste inadmissible pour vivre décemment".
"Aujourd'hui, le minimex est de 19.103 F pour un isolé et de 25.471 F pour des cohabitants alors que le 'Centrum voor Sociaal Beleid' à Anvers estime qu'il faudrait 28.400 et 39.300 F pour ne pas tomber sous le seuil de la "précarité d'existence".

D'autres chiffres montrent qu'un revenu insuffisant génère souvent un stress insoutenable. Si de plus en plus de familles doivent consacrer un tiers, voire la moitié, de leurs revenus au loyer, il est évident que pour elles "joindre les deux bouts" est un véritable exercice de corde raide. Il ne faut pas grand-chose pour entraîner ces personnes - souvent des isolés avec ou sans enfants - dans la fameuse "spirale infernale"...

Dans leurs efforts pour endiguer cette montée de la pauvreté, les participants au dialogue ont fortement souligné les éléments suivants:

- le minimex (à augmenter) ainsi que les indispensables aides financières complémentaires doivent absolument rester "inaltérables": le minimex ne peut en aucun cas faire l'objet d'une saisie ni être récupéré plus tard.

“Si on appelle ça un ‘minimum d’existence’, on ne peut rien en retrancher, ni pour payer des dettes, ni pour récupérer une aide, ni pour une saisie, et encore moins pour récupérer des allocations qui ont été versées par erreur par la faute de celui qui les paie. En effet, ça créerait un nouvel effet ‘boule de neige’ de besoins et de dettes. Celui qui commet une erreur doit l’assumer. Il faudra peut-être prévoir une intervention spéciale des pouvoirs publics pour le paiement des pensions alimentaires. C’est seulement de cette manière qu’on pourra jeter les bases permettant aux plus pauvres de réintégrer la société” - (Un responsable de CPAS)

- Les minimexés (et tous ceux qui doivent vivre d’un revenu minimal de remplacement) obligés de verser une pension alimentaire doivent pouvoir bénéficier d’une intervention des pouvoirs publics.
- Les sentences relatives aux pensions alimentaires doivent pouvoir être revues et adaptées si le redevable ne vit que du minimex ou d’un autre revenu minimal de remplacement.
- Celui qui se voit accorder la garde des enfants en cas de divorce devrait automatiquement avoir droit à une avance sur la pension alimentaire par l’intermédiaire du CPAS.

• Les conséquences de certaines formules d’achat un peu trop faciles

L’endettement et le crédit excessif ne guettent pas uniquement les plus pauvres mais ces derniers y sont particulièrement vulnérables. [Souvent les gens les plus pauvres n’ont aucun autre choix que de s’endetter puisque leur budget ne suffit pas pour couvrir les besoins élémentaires \(cfr. chiffres du minimex à comparer avec ceux du minimum socio-vital\).](#) Le crédit fait le malheur de plus en plus de gens, ce qui est un signe de plus indiquant l’accroissement de la paupérisation.

D’après la Banque Nationale, la part des crédits à court terme - essentiellement le crédit à la consommation - a fortement augmenté ces dix dernières années. Elle représentait 7,8% des dettes en souffrance en 1970, 15,4% en 1980 et 21% en 1991. En 1992, la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque Nationale a annoncé que près de 300.000 citoyens éprouvaient des difficultés pour rembourser leurs emprunts. Les mauvais paiements des factures de gaz ou d’électricité sont encore plus éloquentes: 706.471 mises en demeure en 1993. En concertation avec les CPAS, 347.469 clients ont été repris à cet effet sur les listes des CPAS. Chaque année, plus de 20.000 familles sont confrontées à une interruption des fournitures de première nécessité. Dans ce contexte, les arriérés de loyer sont également édifiants.

(Source: “Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting”, 1993/1994.)

Il est évident que les CPAS sont très bien placés pour témoigner du désastre qu’occasionne le surendettement, surtout pour ceux qui vivent du minimex ou d’un revenu de remplacement. Le 31 mai 1994, la “Bond Moyson” (Mutualités socialistes) a organisé un colloque intitulé “S.O.S. Surendettement”. Ce colloque a analysé une étude menée par la FEBECOOP ainsi qu’une enquête restreinte dans la région du Waasland et du Denderland. On y lit notamment ce qui suit:

“Nous pouvons dire que la majeure partie du groupe qui bénéficie de l’aide financière des CPAS est confrontée d’une manière ou d’une autre au surendettement, qui est

d'ailleurs devenu le problème par excellence des CPAS. (...) Il est clair que nous ne voyons encore que le sommet de l'iceberg. En effet, beaucoup de personnes recherchent d'autres solutions (auprès de leur famille, de leurs amis et souvent aussi auprès d'escrocs qui proposent un étalement des dettes et octroient des crédits) avant de se tourner vers le CPAS".

A en juger d'après cette enquête, il est certain que les victimes du surendettement ne sont pas uniquement des minimexés. Ces derniers représentent un tiers des personnes surendettées qui s'adressent au CPAS. Les deux autres tiers proviennent, dans des proportions équivalentes, de la catégorie des salariés et des chômeurs.

Ce n'est donc pas un hasard si un groupe de travail "Budget et Endettement" s'est formé dans cette optique et sous l'impulsion du Rapport général sur la pauvreté. Cette initiative s'inscrit dans le cadre des tentatives visant à dynamiser l'assistance des CPAS.

En effet, l'expérience acquise par les CPAS montre que les gens ne font appel à eux que lorsqu'ils sont acculés au bord du gouffre: l'huissier est au pas de leur porte ou bien l'électricité a été coupée. Avoir des dettes - et surtout ne pas pouvoir les payer - est toujours considéré comme une honte. On ne va pas le crier sur les toits. Le fait que des gens à revenus modestes soient malgré tout confrontés à ce type de problèmes s'explique par leur désir de faire partie intégrante de la société. S'offrir quelques produits de luxe, c'est donner l'impression d'être un citoyen comme tous les autres. De plus, la tentation est très forte.

Les associations qui donnent la parole aux personnes pauvres font également valoir que le surendettement des plus pauvres est dû en premier lieu à l'impossibilité de (sur)vivre avec le strict minimum. Les familles pauvres doivent souvent recourir à l'échappatoire du crédit pour pouvoir rembourser des fournitures d'énergie (arriérés de paiement des factures de gaz, d'eau et d'électricité) ou encore des frais d'hospitalisation.

Les gens sont souvent assaillis par toutes sortes de campagnes publicitaires agressives et de formules d'achat faciles: commande par poste, location-vente, possibilités de crédit, prêts personnels, etc. Les plus pauvres y sont les plus vulnérables. En effet, ils ne perçoivent pas les conséquences éventuelles et d'un autre côté, ils veulent qu'eux-mêmes ou leurs enfants puissent 'être dans le coup' ou s'accorder un petit extra de temps à autre. La publicité fait miroiter aux gens un monde 'idéal' tout à fait illusoire.

- Il faut davantage réfréner la vente par correspondance. Outre le délai de réflexion légal de 7 jours durant lequel on peut renvoyer le produit, il faudrait obliger les sociétés concernées à ajouter un formulaire de renonciation préimprimé afin de faciliter l'annulation.
- L'acompte minimum légal devrait passer de 15 à 30%. Tous les contrats devraient être rédigés dans une langue claire et intelligible, sous peine de nullité.

"C'est souvent la faute de certaines techniques de vente trompeuses plutôt que des personnes surendettées. Pourtant, on fait tout endosser par les plus pauvres, ce qui est bien plus commode: 'Ils auraient dû le savoir'. Nous estimons que ce sont avant tout les vendeurs qui auraient dû le savoir".

(Un responsable de CPAS)

- La répression urgente des pratiques commerciales malhonnêtes doit se compléter de mesures générales de prévention du côté des consommateurs. Ce sont surtout les plus pauvres qu'il faut mieux armer contre les abus de confiance car leur manque d'instruction les rend plus vulnérables.

L'enseignement et la formation doivent davantage mettre l'accent sur la façon de gérer l'argent, les chèques, les cartes de crédit, 'l'argent qui sort du mur', l'octroi de crédits, les intérêts, le budget ménager, etc. Tout cela devrait faire l'objet d'un cours à part entière. Evidemment, cet enseignement doit correspondre à la réalité des plus pauvres, à leurs problèmes et à leurs besoins,... Les pauvres ont des problèmes de vêtements, d'alimentation, de chauffage, etc. Chez eux, c'est la dimension de l'existence la plus vitale qui prime. Il faut éviter une approche scolaire afin de ne pas leur faire endosser le rôle de 'l'imbécile - (Un groupe de travailleurs sociaux de CPAS).

- On voit aussi se profiler une mission pour l'enseignement primaire, le travail socio-culturel et l'aide sociale, qui peuvent former certains groupes de façon plus informelle. La presse a également un rôle important à jouer par des campagnes d'information. On peut tenter de changer les habitudes de consommation mais on peut aussi fournir des conseils et des renseignements pratiques pour prémunir la population contre les dangers du surendettement.

A cet égard, les associations partenaires au Rapport font remarquer que :

Les cours et les formations devraient aussi correspondre à cette partie de la réalité des plus pauvres qui est de devoir vivre avec un revenu publiquement reconnu comme insuffisant.

- Un bref spot télévisé avant et après le journal du soir sur les deux chaînes nationales, des conseils pour économiser l'énergie, pour cuisiner sainement et à meilleur prix, pour faire ses achats, pour contracter un emprunt avantageux, pour conclure un contrat de location... Tous les citoyens pourraient en retirer quelque chose.

Les participants au dialogue estiment également que les pouvoirs publics devraient empêcher toute pratique malhonnête sans restreindre davantage les droits des plus pauvres. C'est pourquoi il faut avant tout accroître la responsabilité des créanciers. S'ils n'ont pas été de bonne foi, il faut au moins qu'ils assument les conséquences de leur comportement irresponsable.

"Aujourd'hui, on tombe trop facilement dans la spirale du surendettement avec toutes ces cartes de crédit. C'est la banque qui en est responsable. Les créanciers indéliçats doivent être sanctionnés par la limitation de leurs droits de créanciers. Ainsi, celui qui octroie un crédit assume lui-même le risque du crédit à des personnes manifestement insolvables".

Les banques peuvent déjà voir si certains clients sont suffisamment solvables grâce à la "Centrale des crédits aux particuliers" de la Banque Nationale. Il s'agit d'une centrale de crédit "négative", qui ne reprend que les mauvais payeurs qui éprouvent déjà des difficultés à rembourser leurs dettes.

- Dans le groupe de dialogue, on a plaidé pour un "recensement général et positif des crédits", qui reprendrait l'ensemble des citoyens et de leurs emprunts dans une banque de données. Outre sa valeur préventive, une telle mesure est moins discriminatoire vis-à-vis des plus pauvres.

L'objectif est d'obliger toutes les banques à consulter cette "centrale positive" par écrit avant d'accorder un prêt. On pourrait ajouter la règle précédemment formulée par la Fondation Roi Baudouin et selon laquelle 1/3 au maximum du revenu peut être consacré à des crédits (ou à des cautionnements). Seules les sommes pourraient être mentionnées et non pas la nature des emprunts.

- Certains ont également plaidé pour la création de "*centres d'information spéciaux en matière de crédit*", qui pourraient donner des renseignements préventifs sur les possibilités d'emprunts, les créditeurs, les taux d'intérêts, etc. Il n'empêche qu'il faut obliger les banques à fournir à leurs clients des informations correctes sur le prix de revient total du crédit, sous peine de sanctions. L'instauration d'un délai légal de réflexion peut également réduire les risques de surendettement.

Le crédit et les services des banques sont-ils aussi un droit?

Le souci de contrôler le crédit ne doit pas nous faire perdre de vue que ce dernier est aussi un droit. Comme le souligne la **Fondation pour le progrès de l'homme**, l'octroi d'un crédit remplit une double fonction. D'une part, il permet aux gens de réaliser certains projets, d'améliorer leur niveau de vie ou de disposer de moyens pour créer quelque chose. Sans cette possibilité, combien de familles seraient à même d'acheter une maison? D'autre part, il s'agit d'une relation de confiance qui fait appel à la dignité de l'homme. Ne dit-on d'ailleurs pas de quelqu'un qu'il est "digne de crédit"? Lorsque les pauvres ne peuvent pas obtenir tout naturellement un crédit, c'est une preuve de plus de la méfiance, voire du mépris, dont on témoigne à leur égard.

Il faut d'ailleurs élargir cette question aux services bancaires en général: *les personnes pauvres ont aussi droit aux services bancaires, il faut certes veiller à éviter les abus mais sait-on que certaines banques refusent déjà d'ouvrir un compte aux ayants droit au minimex ?*

Bien qu'il ne puisse s'agir d'un droit inconditionnel, l'**Association belge des Banques** souligne qu'il serait choquant qu'une banque refuse *de facto* d'accorder un crédit aux plus pauvres, comme les chômeurs ou les personnes percevant un revenu de remplacement. La règle est et reste que la banque n'accorde pas de crédit aux personnes qui ne peuvent pas le rembourser avec les moyens dont elles disposent. L'Association belge des Banques estime que ce sont avant tout les CPAS qui doivent permettre aux gens dont le revenu est insuffisant de satisfaire leurs besoins élémentaires.

- Pour les plus pauvres, il faudrait mettre sur pied dans notre pays aussi - à l'instar de nombreux exemples étrangers - des projets de "banques alternatives" (du type de "la banque alternative et solidaire") ou des fonds d'assistance privés.

Des particuliers, avec le CPAS ou d'autres organismes ou associations pourraient constituer un fonds disponible pour prêter à des taux d'intérêts très réduits ou même zéro avec des échéanciers de remboursement individualisés, qui prennent en compte les revenus et la situation personnelle.

Conclusion: ni le fait de disposer d'un revenu de base suffisant et inaltérable, ni l'octroi plus réfléchi de possibilités de crédit ne pourront empêcher que des gens s'enlisent dans des problèmes financiers. Il suffit d'un rien pour tomber dans la spirale de l'endettement. Plus vite ces personnes recevront une assistance adéquate, plus vite on pourra éviter que leur situation ne s'aggrave. Il est dès lors important que les services sociaux assurent un "accompagnement budgétaire" efficace pour toutes les personnes concernées.

- **“Apprendre” à gérer son argent: de l'accompagnement à la gestion budgétaire**

Accompagner...

Il va de soi que le CPAS, du fait de sa mission légale et de son omniprésence, peut et doit être le pivot d'une offre claire et distincte en matière d'"accompagnement budgétaire". En effet, le CPAS est l'instance par excellence pour assurer un soutien financier, donc pour aider les gens à mieux gérer leur budget familial. Cependant, le groupe de travail de CPAS dont nous avons déjà parlé déclare dans ses conclusions qu'un tel accompagnement devrait être réalisé en *collaboration* avec d'autres organisations d'aide sociale de première ligne, qui entretiennent déjà une relation de confiance avec la personne concernée.

Nous pensons aux maisons d'accueil, aux hébergements encadrés et protégés, aux ateliers sociaux, aux centres consultatifs pour jeunes, etc. Bien sûr, la collaboration s'impose également pour intégrer une certaine compétence (accompagnement plus intensif par un centre d'information sur la vie et la famille ou un service d'hygiène mentale, par exemple).

Une telle collaboration peut même s'avérer nécessaire si le CPAS ne dispose pas d'un personnel suffisant. Hélas, c'est trop souvent le cas. Les services sociaux sont trop restreints et les "*accompagneurs budgétaires*" spécialisés et compétents en ce domaine sont des oiseaux rares. De plus, un tel accompagnement doit s'inscrire dans la durée. Un deuxième motif de collaboration peut résider dans la coexistence de l'assistance et du contrôle au sein du CPAS. Une telle coexistence pourrait nuire à l'accompagnement car toute forme de pression peut affaiblir ou freiner la motivation du bénéficiaire. Et comme cette motivation est essentielle pour les "questions d'argent"...

Voilà qui nous ramène au débat que nous avons déjà eu (voir chapitre 1.2) sur la compatibilité ou l'incompatibilité de l'aide et du contrôle au sein du CPAS. Les avis sont partagés à ce sujet: soit dissocier l'un de l'autre (pour en faire éventuellement deux services de CPAS), soit combiner l'aide et le soutien financier (y compris la recherche des moyens disponibles) de manière adéquate pour élaborer une aide sociale plus "active" et remettre les gens sur la bonne voie. On retrouve cette problématique dans les concepts de "*gestion budgétaire*" et d'"*accompagnement budgétaire*".

... ou gérer

Le concept de "*gestion budgétaire*" revêt un caractère assez *contraignant*: l'intéressé cède tout ou partie de ses revenus au CPAS, à qui il en confie la "gestion". Cet argent est placé sur un compte financier. L'assistant social effectue, en accord avec le client, les versements nécessaires pour payer à temps les frais fixes et les dettes. Il reste donc au "débiteur" une certaine somme pour survivre.

L'"*assistance budgétaire*" repose en revanche sur une *concertation* permanente entre

l'assistant social et l'intéressé, qui continue à gérer ses revenus lui-même. Comme le client garde l'entière liberté de dépenser son argent comme il l'entend mais qu'il doit cependant faire des économies, sa motivation est certainement extrêmement importante, surtout à plus long terme.

On pourrait faire le lien entre ces deux notions et les deux aspects essentiels de la lutte contre la pauvreté. La gestion budgétaire se veut un temps d'arrêt, une période d'accalmie sans trop de pressions financières; elle doit donc rendre la situation vivable à court terme. Autrement dit, elle constitue la *base* nécessaire à un accompagnement ultérieur. L'assistance budgétaire peut alors entrer en jeu et aborder progressivement les problèmes sous-jacents en établissant la *connexion* avec la société: logement, travail, formation, etc. Cette assistance budgétaire n'est certainement pas une tâche réservée au seul CPAS mais elle incombe à tout le "secteur social général" de première ligne.

Le groupe de travail "Budget" - mis sur pied par le CPAS de Dilbeek (et dont font partie une dizaine de CPAS) dans le cadre de ce Rapport général - conclut à partir de sa propre enquête en Flandre qu'environ 70% des "clients" recourent à la gestion budgétaire contre un quart seulement au service de l'assistance budgétaire. Cette approche assez directive est évidemment une conséquence du fait que, lorsque les gens s'adressent au CPAS, ils se trouvent déjà dans une "situation de crise" aiguë.

Mais dans quelle mesure est-on "obligé" de se dessaisir de ses revenus? Les représentants des CPAS qui ont participé au dialogue ont fait remarquer que l'exigence de se soumettre à la "gestion budgétaire" du CPAS n'était pas liée à l'octroi du minimex mais éventuellement à celui d'une aide complémentaire. Le minimex reste garanti mais on "joue" de façon plus active sur l'aide complémentaire.

"Cette gestion budgétaire est parfois nécessaire pour remettre l'intéressé 'sur ses rails'. C'est pourquoi elle doit toujours être liée à une assistance budgétaire sérieuse, où les choix budgétaires sont déterminés ensemble dans la mesure du possible. C'est un élément très important pour les besoins vitaux" - (Un groupe de travailleurs sociaux de CPAS).

En d'autres termes, le CPAS défend ici aussi l'idée qu'associer l'aide et la contrainte peut produire des résultats bénéfiques pour autant que cela se fasse vraiment dans le cadre d'une aide sociale.

"La plupart des comités sociaux des CPAS subordonnent l'attribution d'aides complémentaires à l'obligation d'accepter une assistance budgétaire, afin de mieux s'assurer que la dette sera remboursée et pour donner à chacun le sentiment que l'on s'attaque enfin au problème fondamental et que l'on ne jette plus l'argent dans un puits sans fond."

Dans ce contexte de pressions, de contraintes, de sanctions,... les pauvres insistent surtout pour que ceux qui sont soumis à la "gestion budgétaire" bénéficient de garanties plus solides.

- En matière de gestion et d'assistance budgétaire, il faudrait d'abord mettre les accords sur papier, même si cela n'a pas valeur de contrat. On doit par ailleurs toujours pouvoir résilier cette convention.

Les critiques déjà formulées contre la nouvelle tendance qui consiste à accorder de l'aide au moyen de "contrats d'intégration" sont évidemment tout aussi pertinentes, si pas plus, dans ce contexte de gestion budgétaire. Etant donné que l'accumulation de dettes plonge les

personnes dans une situation sans issue, ceux-ci ne disposent pas de suffisamment de liberté et d'égalité dans la relation d'assistance. Il ne faut donc pas essayer de remplacer la motivation, laborieuse mais bien réelle, du client par des engagements contractuels qui ne pourront de toute façon pas être respectés au moment où il le faudra.

“Pour rester motivé, le client lui-même doit constamment avoir l'oeil sur la gestion de ses revenus en tenant des comptes personnels. Tous les mois, il faudrait établir un relevé des comptes et dresser une liste des factures acquittées. Il faut aussi expliquer clairement comment arriver petit à petit à une gestion personnelle” - (Un travailleur social de CPAS).

“La tenue d'un budget doit ainsi être un patient. processus d'apprentissage. Il faut que les gens apprennent pas à pas à gérer eux-mêmes leurs revenus et leurs dépenses. Cela implique qu'ils doivent de toute façon être disposés à apprendre et avoir le droit à l'erreur” - (Un travailleur social de CPAS).

Quel “montant minimal de survie” doit-on garantir (après déduction des frais fixes)? Il existe apparemment de très grandes différences entre les CPAS: cela varie de 2.000 à 18.000 francs. Ne faut-il pas ici aussi, tout comme pour les normes en matière d'aide complémentaire, fixer un barème général? De quel ordre de grandeur? Les participants au dialogue ont signalé que, dans le cas de la gestion budgétaire, il faudrait respecter le seuil de la saisie-arrêt sur le salaire. Cela signifie que l'on devrait pouvoir disposer d'une allocation de survie d'environ 32.000 francs.

Il est étonnant, comme on l'a déjà fait remarquer au début de ce chapitre, que ce minimum soit légèrement supérieur au minimex, ce qui prouve une fois de plus que ce minimex est déraisonnablement bas.

“L'assistance budgétaire n'a aucun sens s'il n'y a pas d'argent disponible car on ne peut pas 'gérer ce qu'on n'a pas' Le minimex seul ne suffit donc pas: on ne peut rien faire avec ça.”

En poursuivant cette idée, on devrait revendiquer qu'un crédit octroyé à des gens ne disposant pas au moins d'un revenu de 32.000 francs est illégal et ne pourrait donc pas être légalement réclamé par le créancier. A partir de là, le CPAS - muni de normes précises pour le minimum vital garanti - pourrait jouer un rôle important comme “médiateur de dettes”.

Cette idée avancée au cours du dialogue est quelque peu nuancée par le mouvement ATD Quart Monde, ce qui débouche sur une nouvelle proposition:

La solution idéale serait que personne ne dispose de moins de 32.000 F. Cette solution est incontestable, sur base de la définition des 32.000 F comme seuil minimal de survie.

- La solution de repli serait d'accorder des aides complémentaires pour certaines dépenses (aide-liée). Ceci permettra aussi de faire face aux dépenses relatives à des projets d'avenir.

Par exemple, quelqu'un qui veut s'inscrire à un cours de formation et doit payer 5.000 ou 10.000 F. Ce montant ne rentre pas dans son budget, il ne peut pas être couvert par son revenu. Dans ce cas-là, on pourrait envisager une aide complémentaire liée à la dépense de formation. On pourrait envisager que l'aide sera remboursable si la formation débouche sur un travail avec un revenu supérieur à 32.000 F.

- *Le CPAS, médiateur de dettes*

“La médiation en matière de dettes implique d’une part que le client ait confiance mais d’autre part que le créancier puisse compter sur un respect systématique des accords. Le CPAS doit rester crédible dans les deux sens. C’est aussi pourquoi il est parfois indispensable de disposer de moyens de pression.”

“Pourtant, celui qui assure une assistance budgétaire doit avant tout comprendre comment certaines personnes se trouvent enlisées dans des difficultés financières. Même si c’est de leur propre faute, ce n’est pas une raison pour réduire leur allocation de survie. On ferait mieux de bannir les notions de faute et de culpabilité car elles ne servent qu’à aggraver les choses.

Plusieurs travailleurs du CPAS ont signalé au cours du dialogue que beaucoup de personnes endettées insistent elles-mêmes pour rembourser au maximum leur(s) créancier(s), même s’il leur faut pour cela renoncer à une existence décente. Nous avons de nombreux témoignages poignants de personnes qui, après avoir remboursé leurs différentes dettes, ne disposent plus que de 5.000 francs, si pas moins, pour survivre tout un mois.

“Tout le monde a le droit d’avoir des perspectives d’avenir. Dans des situations d’endettement tout à fait désespérées, il faut chercher d’autres solutions que des remboursements pendant des années entières sans espoir d’améliorer la situation. Les gens doivent pouvoir prendre leur vie en main.”

“L’objectif des plans de remboursement ne doit pas être non plus de rendre les pauvres plus pauvres et les riches plus riches. Etant donné la mission du CPAS, l’assistant social doit se ranger purement et simplement, et avec courage, du côté du pauvre. Il ne doit pas masquer la problématique de la pauvreté par de meilleurs remboursements mais il doit au contraire signaler ces problèmes par tous les moyens possibles, dénoncer les abus et défendre la justice sociale.”

La médiation de dettes nécessite toutefois une approche multidimensionnelle qui engage des moyens en personnel relativement conséquent. A l’heure actuelle, ainsi souligne la section CPAS de l’Union des Villes et des Communes belges, peu de CPAS disposent de ces moyens humains. Il conviendrait donc de réfléchir à des moyens de financements alternatifs qui rencontrent également la nécessité de responsabiliser les acteurs économiques dans leur politique de crédit.

Il serait difficilement acceptable que les organismes de crédit se déchargent purement et simplement sur la solidarité au niveau local ou même national pour gérer les conséquences sociales d’une politique de crédit parfois effrénée.

- A cet égard, il y aurait peut-être lieu d’étudier la possibilité de constituer un fonds commun alimenté par les organismes financiers capable de prendre en charge les coûts liés aux médiations de dettes des personnes indigentes.

Un tel système de solidarité collective entre les acteurs économiques et les acteurs sociaux existe déjà au niveau des sociétés de gaz et électricité.

Il faut des situations conflictuelles aiguës pour réellement mettre à l’épreuve tous ces appels lancés par les pauvres pour que l’on reste à leurs côtés, aussi bien dans le cadre de l’aide individuelle que dans celui d’un “partenariat collectif”: quand les conflits menacent d’être réglés par toutes sortes de démarches juridiques, par des menaces de saisie, des affichettes jaunes, etc.

C'est à ce moment-là surtout que le pauvre, qui, pour quelque raison que ce soit, est déjà accablé de dettes, se voit en outre assailli par un tourbillon de menaces de sanctions et une série d'événements sur lesquels il n'a plus aucune prise. Ce n'est donc pas par hasard que l'association "De Cirkel" s'est intéressée tout particulièrement au problème parfois hallucinant des saisies par huissier et qu'il a publié un dossier au titre évocateur: "Pardonnez-nous nos dettes, comme nous pardonnons aussi à nos débiteurs".

• A propos de saisies, de saisis et d'huissiers

Dès qu'un conflit risque de survenir en raison d'un endettement insurmontable, les services sociaux - CPAS et services privés - devraient être les tout premiers à réagir en proposant une médiation afin d'éviter le pire. Mais malheureusement, ils disposent de moyens insuffisants pour pouvoir mener une action préventive, ce qui fait que les victimes du surendettement viennent en général demander de l'aide quand il est beaucoup trop tard et que leur situation financière est devenue pratiquement inextricable. A ce moment-là, les créanciers ont souvent déjà dramatisé l'affaire en entreprenant des démarches juridiques et on est parfois engagé dans une procédure qui occasionne à son tour des frais supplémentaires et qui rend la situation tout à fait sans issue.

Une étude récente de l'UFSIA (1994), qui a porté sur un échantillon d'une trentaine d'huissiers dans la région d'Anvers, a montré que le montant moyen des créances impayées pour lesquelles on faisait appel à un huissier ne s'élevait même pas à 40.000 F. Moins de la moitié des ventes forcées connaît une issue satisfaisante. Et les ventes publiques ne résolvent pas le problème non plus: même après la saisie, de 13 à 97% des créances restent dues. Les auteurs de l'enquête en concluent dès lors que ce type de procédure ne fait l'affaire ni du créancier ni du débiteur. La saisie ne fait qu'encore accroître l'endettement en y ajoutant des frais de justice et d'huissier, ce qui provoque un 'effet boule de neige' pour les petits débiteurs.

Personne n'a intérêt à ce que les choses prennent une telle tournure. On en revient donc à cette question: comment éviter cela, même si c'est au dernier moment? Si la prévention, l'accompagnement budgétaire, la médiation... n'ont pas pu empêcher une procédure juridique, il faut malgré tout retarder le plus longtemps possible une saisie de fait par des huissiers.

Dans le cadre de ce Rapport général, le groupe de travail des CPAS "Budget et Endettement" (sous-groupe "situations conflictuelles") s'est demandé comment mieux assumer sa mission de médiation. On constate notamment que le consommateur, en vertu de la Loi sur le crédit à la consommation (art. 38 par. 1), peut demander des facilités de paiements au juge de paix au moyen d'une lettre recommandée. Mais ce n'est plus possible si une demande quant au fond a déjà été introduite auprès du juge. Résultat: le CPAS ne peut plus intervenir pour le consommateur et en général il est trop tard pour entreprendre une requête en ce sens au moment où le client se présente au CPAS.

Ce cas est caractéristique des dispositions actuelles: elles ne sont pas adaptées aux citoyens les plus faibles ou à leurs représentants, qui sont de ce fait moins en mesure de faire valoir leurs droits.

- Le groupe de travail plaide pour une nouvelle "*réglementation collective de l'endettement*", qui permettrait, grâce à une requête écrite introduite auprès

du Juge de Paix, de suspendre les exigences des créanciers et le paiement des intérêts. Le Juge de Paix désignerait alors un gestionnaire des créances, chargé de négocier une transaction à l'amiable. Le plan de paiement - ou de le plan de règlement au cas où il n'y aurait pas d'accord - serait approuvé ou imposé par le juge. C'est une réglementation plus simple qui pourrait éviter bien des malheurs.

Si on procède malgré tout à une saisie, celle-ci doit se faire dans la discrétion et dans le respect de la vie privée des personnes concernées. On peut attendre de l'huissier qu'il aille jusqu'au bout de son rôle de médiateur avant toute intervention effective. Les familles qui font l'objet d'une saisie ou qui sont expulsées de chez elles doivent trouver un accueil et un accompagnement auprès du CPAS.

Or on constate que les interventions des huissiers donnent souvent lieu à des violations très graves du droit (constitutionnel) à la vie privée. Dans les cas d'endettement, la saisie ne devrait pas engendrer une situation totalement désespérée. Mais il y a des huissiers qui engagent plusieurs procédures parce que c'est pour eux une source de revenus.

Une autre critique est que les exploits d'huissier, les assignations, les arrêts... sont rédigés dans une langue incompréhensible pour la majorité des citoyens. Cela constitue de fait une autre violation des droits des plus pauvres.

Parmi les droits importants dont il faudrait veiller au respect en cas de saisie, il y a notamment les allocations que le Code Judiciaire qualifie de "montants insaisissables": les allocations familiales, les allocations VIPO, les revenus garantis, le minimum des moyens d'existence... ainsi que, depuis 1993, "les montants alloués par le CPAS dans le cadre de l'aide sociale (aide financière complémentaire)".

Le groupe de travail et de dialogue formule les propositions suivantes:

- Rédiger les documents dans une langue claire, simple et compréhensible par tous les citoyens
- Établir un principe d'opportunité: effectuer une estimation des revenus que pourrait procurer une éventuelle saisie et ne procéder à celle-ci qu'après un arrêt du juge sur l'opportunité d'une telle mesure
- Suspendre toute procédure après la première saisie et consulter obligatoirement la liste des biens restants
- Éviter les coûts supplémentaires
- Annuler la procédure de saisie si l'huissier de justice fait l'inventaire de biens qui d'après la loi ne sont pas saisissables.

Plusieurs participants au groupe de travail signalent des alternatives éventuelles pour limiter les conséquences dramatiques d'une saisie:

Il existe en Angleterre ce qu'on appelle des "**housing associations**". Lorsqu'un immeuble est saisi, elles l'acquièrent et le louent ensuite aux anciens propriétaires, qui sont prioritaires pour pouvoir le racheter une fois que leurs dettes auront été épongées. Une telle initiative permet d'éviter des expulsions dramatiques.

Chez nous aussi, plusieurs associations se sont constituées en a.s.b.l. pour aider des personnes confrontées à des problèmes insurmontables de surendettement. Elles rachètent également les biens des personnes saisies et donnent ensuite l'occasion à celles-ci de les louer et d'en redevenir éventuellement propriétaires plus tard. Le Conseil wallon a approuvé un décret (juin 1994) qui reconnaît des "organisations de médiation" et qui les subventionne sous certaines conditions. C'est une initiative dont on pourrait également s'inspirer en Flandre.

L'a.s.b.l. Debitora (une organisation de médiation de dettes) prétend que **l'article 1526 bis du Code Judiciaire** ouvre certaines perspectives. Il prévoit en effet que, dans les dix jours suivant la notification de la saisie par le juge, des tiers peuvent faire une proposition de rachat à l'amiable des biens à saisir pour autant que la partie concernée accepte de réduire le montant des dettes. Le CPAS peut lui aussi intervenir dans ce cadre-là. Il semble que les huissiers ignorent cette possibilité (ou refusent d'en faire usage).

Du côté de la Chambre nationale des huissiers de justice, on nous assure toutefois que la grande majorité des huissiers recourt bel et bien à cette nouvelle procédure. La Chambre nationale a tenu à souligner expressément qu'elle prenait extrêmement à cœur le problème du surendettement et qu'elle avait créé en novembre 1993 une commission spéciale sur ce thème. Lors d'une séance d'audition de la Commission parlementaire sur le surendettement, la Chambre nationale a notamment défendu le point de vue suivant:

"Les huissiers de justice ne sont pas des bureaux d'encaissement, dont les pratiques n'ont aucune raison d'être dans un Etat de droit. L'huissier de justice est un fonctionnaire du ministère public, il a un statut et une déontologie, il peut faire l'objet de sanctions disciplinaires et il est personnellement responsable de ce qu'il fait ou de ce qu'il omet de faire. (...) L'huissier est la personne tout indiquée pour se charger d'une tâche de médiation. Dans le cadre de cette médiation, il entretient des contacts fréquents avec des représentants du monde social. Il en résulte une synergie, dont ne pourront que profiter les personnes victimes du surendettement."

- En dernier recours, on pourrait même prononcer une remise de dettes pour permettre à l'intéressé de repartir du bon pied. Certains plaident pour que cela puisse se faire en prononçant une *faillite civile*, comme c'est déjà le cas dans des pays voisins.

Cette solution aurait l'avantage de beaucoup plus responsabiliser les organismes de crédit dans la gestion de certaines conséquences sociales, de facilités de crédits octroyés de manière inconsidérée, soulignent les CPAS.

D'autres en revanche estiment que cette technique ne s'attaque pas suffisamment aux causes du surendettement et que, par son effet très paternaliste vis-à-vis d'un groupe marginal, elle ne ferait qu'accroître la marginalisation.

Mais au cours du dialogue on a également fait état d'autres propositions de loi destinées à s'attaquer à ce problème.

L'une d'entre elles, déjà ancienne, cherche à faire la balance entre les dettes et les biens saisissables afin d'interdire la saisie en cas de déséquilibre. Une autre impose une procédure de médiation avant de pouvoir éventuellement effectuer une saisie, et ce après une période suspensive de six semaines.

Une concertation est prévue entre les créanciers. Si le débiteur remplit ses obligations vis-à-vis du requérant pendant sept ans au maximum, le juge prononce ensuite une remise de dettes. Dans le même ordre d'idées, une autre proposition encore n'autorise ce règlement et cette remise de dettes que si le débiteur a toujours été "de bonne foi".

Enfin, une récente proposition, qui a beaucoup plus de chances d'être approuvée parce qu'elle est plus réaliste, oblige les créanciers à organiser une concertation préalable: s'ils conviennent d'un plan d'acquittement des dettes, on évite la saisie; si l'un d'entre eux émet malgré tout des objections, la saisie a tout de même lieu. On peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une solution en ce sens intervienne à court terme.

Mais certains plaidoyers des pauvres eux-mêmes vont plus loin que ces propositions de loi destinées à éviter autant que possible la saisie, notamment grâce à l'intervention du juge compétent. Ils réclament une suppression des ventes publiques forcées pour les particuliers.

“On s'en sert comme d'un moyen de pression, une forme de chantage, et si ça ne marche pas et que la vente se fait quand même, elle ne rapporte rien du tout. Ça coûte cher et ça pousse tout à fait les gens dans un cercle vicieux. C'est une mesure inhumaine et il vaudrait mieux la supprimer”.

“Pour ceux qui l'ont vécu dans leur chair, comme moi, c'est vraiment effroyable. On se sent terrorisé, même plus tard: la peur ne vous quitte plus, on est toujours inquiet, on a vraiment besoin d'une aide psychologique. C'est quelque chose que les gens ne parviennent tout simplement pas à comprendre.”

Nous laissons aux spécialistes et au législateur le soin de définir les modalités pratiques de cette suppression, le cas échéant à partir d'un certain niveau de revenus ou d'une certaine valeur mobilière.

- Cette demande pour que l'on interdise des mesures et des ventes infamantes doit en effet être interprétée en premier lieu comme un appel au respect, y compris pour ceux qui sont dans le pétrin à cause de leurs dettes.

Cette demande exprime des pauvres et de leurs représentants dans ce “Rapport général sur la Pauvreté” ne peut que renforcer l'appel dans le même sens qui avait été si judicieusement formulé par De Cirkel quatre ans auparavant:

“Si le créancier demande que les dettes soient apurées, c'est son droit, mais dans une société humaine il faut aussi tenir compte du droit du débiteur à se faire respecter et comprendre, à pouvoir à nouveau échouer, à bénéficier de nouvelles chances, ...”.

ANNEXE 3

LA PAUVRETÉ : QUELQUES INDICATEURS

* **La privation** sur le plan de l'enseignement, de l'emploi, du logement, des soins de santé et de l'administration de la justice est **difficilement mesurable**. Il n'y a pratiquement pas de chiffres disponibles, de sorte que pour une étude quantitative de la pauvreté il faut s'en référer à l'indicateur le plus visible, c'est-à-dire le revenu disponible.

* Avant de pouvoir se faire une idée de l'ampleur du problème de la pauvreté en Belgique, il faut fixer le **seuil de pauvreté**. Trois approches différentes sont retenues.

- *Le seuil légal de pauvreté* comprend le minimum vital, majoré des éventuelles allocations familiales. Ce minimum vital est fixé par la loi. Il s'agit du revenu minimum garanti par les pouvoirs publics lorsque ni l'emploi ni la sécurité sociale ne fournissent des moyens d'existences suffisants.

A titre d'illustration, il s'agit d'un montant

- pour les personnes seules de 19.200 francs environ
- pour les cohabitants de 25.500 francs environ

- La *Communauté européenne* fixe son seuil de pauvreté relatif à 50% du revenu moyen disponible des ménages dans l'État membre considéré, compte tenu des différences dans la composition des ménages.

Il s'agit d'un montant représentant selon les normes CEE

- pour les isolés 17.800 francs (le revenu moyen étant de 35.600 francs)
- pour les cohabitants 30.200 francs (le revenu moyen étant de 60.400 francs)

- Un critère dit subjectif pour la pauvreté est issu de l'enquête du "*Centrum voor Sociaal Beleid*" (**Centre de Politique Sociale- C.S.B.**) de l'UFSIA. Sur la base d'enquêtes auprès de 4.000 familles durant différentes périodes entre 1976 et 1992, le C.S.B. a examiné quel revenu la population estime indispensable pour les différents types de ménages afin de s'en sortir. En raison de son caractère subjectif la norme CSB convient moins aux comparaisons dans le temps et entre pays. Contrairement à la méthode objective elle ne s'appuie pas sur une définition arbitraire de ce qui est nécessaire, mais elle se fonde sur l'avis de la population.

Le C.S.B. dégage les montants jugés indispensables pour vivre

- pour les isolés 28.400 francs
- pour les cohabitants 39.300 francs

Le C.S.B. parle de précarité d'existence dès qu'on est en-dessous de ces seuils.

En chiffres absolus le nombre de personnes dont l'existence est précaire était de 1,4 million en Belgique en 1992 d'après le seuil de pauvreté CSB. La norme CE plus sévère aboutit à environ 700.000 pauvres.

L'image obtenue ainsi de la pauvreté n'est qu'un instantané. Pour vérifier dans quelle mesure les ménages peuvent sortir de la pauvreté et quelle proportion fait partie des pauvres de longue durée, il faut examiner un panel, en d'autres termes effectuer une enquête qui interroge à différents moments les mêmes ménages. Pour l'ensemble de la période 1985 - 1992, on constate que 5,2% des Belges ont vécu dans un ménage qui à chacun des trois moments du sondage (1985, 1988, 1992) se trouvait dans une situation précaire (norme CSB).

Pendant la période 1985 - 1992 environ un tiers de la population a été confrontée au moins une fois à la précarité d'existence et 14% ont été pauvres au moins une fois.

*** Autres éclairages sur le nombre de personnes aux frontières de la pauvreté.**

Selon le Jaarboek 1994 "Armoede en sociale uitsluiting", pour cerner l'insécurité d'existence, il faut additionner (chiffres au 1er janvier 1994)

- les bénéficiaires du minimex	62.358
- les personnes à charge de ceux-ci	30.599
- les bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées	111.968
- les personnes bénéficiant d'un supplément comme handicapés	195.332

Soit un total de + 400.000 personnes ou 4% de la population

Il faut y ajouter (chiffres 1993) les chômeurs de longue durée 174.253

*** Évolution du nombre d'ayants-droit au minimex**

1976 : 9.432

Janvier 1994 : 62.358

*** Nombre de décision d'exclusions ou de limitation au droit aux allocations de chômage durant la période allant de 1985 à 1993 :** un total cumulé de 480.000 décisions. Les études les plus récentes constatent la difficulté de cerner les flux entre exclusions du chômage et entrée en "dépendance" des CPAS mais s'en inquiètent.

*** Rôle de la Sécurité Sociale : un filet qui repêche 35% des ménages belges** (42% des familles en Wallonie dépendent de ses allocations pour atteindre une sécurité d'existence).

Une étude du Centrum voor Sociaal Beleid de l'UFSIA (1994) a calculé, pour chiffrer l'efficacité de la sécurité sociale, combien de familles tomberaient dans la pauvreté sans ce filet de sécurité des allocations. Depuis 1985, les "repêchés" sont toujours aussi nombreux : 35% des ménages belges ont un niveau de vie décent grâce à la sécurité sociale. Score très performant. Mais la sécurité sociale n'est pas une digue hermétique. Comme seule source de revenu, les allocations ne suffisent pas toujours. Le nombre de pensionnés pauvres est de 7,5% celui des chômeurs pauvres, de 9%.

La sécurité sociale ne réussit pas, à fortiori, à protéger contre l'insécurité. Surtout en Wallonie.

Dans la catégorie des familles qui dépendent uniquement de la sécurité sociale pour vivre, près de 17% restent piégés par la précarité en Wallonie (11,5% en Flandre).

Sources : Centrum voor Sociaal Beleid - UFSIA

Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1994

Bulletin hebdomadaire de la Kredietbank, n°38, 10 décembre 1993, *La pauvreté en Belgique*

- Il est à noter toutefois que ces différentes approches ne tiennent compte que de l'aspect **"revenu disponible"**. S'il est le plus facile à cerner, il ne rend certainement pas compte de la réalité de la pauvreté telle que les personnes la subissent.

En 1987, le Conseil Économique et Social de France a adopté une nouvelle approche définissant la pauvreté et l'insécurité d'existence à partir de la notion de "précarités cumulées et persistantes" :

"La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités - notamment l'emploi - permettant aux personnes et familles

- d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales
- de jouir de leurs droits fondamentaux.

L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue, avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives.

Elle conduit à la grande pauvreté

- quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence
- qu'elle dévient persistante
- et compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible."

Cette approche qui lie la pauvreté et l'exercice des droits de l'homme, outils de responsabilité, correspond à la démarche du Rapport. Mais à ce jour, il n'existe guère de connaissance statistique suffisamment fine et complexe pour rendre compte du nombre de personnes atteintes par la pauvreté, selon ces critères de précarités cumulées et persistantes.

TROISIÈME PARTIE : PERSPECTIVES

I. Au point de départ, une consultation

Le gouvernement propose en 1992, dans sa déclaration gouvernementale, un **“nouveau contrat avec le citoyen”**.

Il estime utile dans ce cadre de proposer une **consultation sur la pauvreté**. Il invite les personnes vivant la pauvreté et les travailleurs des services publics à prendre la parole, à se faire partenaires des expériences portées par les uns et les autres.

Un moment de la relation “citoyens pauvres - État” ? Quel montage pour cette **opération de consultation** ? Le gouvernement a considéré devoir travailler, pour recueillir cette double parole, via une **structure de représentation collective**.

Il charge le mouvement ATD Quart Monde et l’Union des Villes et Communes belges, section CPAS, de la mission d’organiser la prise de parole, le dialogue et l’élaboration de propositions ; il demande à la Fondation Roi Baudouin de coordonner les apports des deux “partenaires” qu’il a choisis.

Le Ministre de l’intégration sociale, de la santé publique et de l’environnement dégage un **budget** pour deux ans de travail, désigne un **Comité de gestion** chargé de suivre la mission. Ce Comité, présidé par le Ministre de l’intégration comprend des représentants du mouvement ATD Quart Monde Belgique, de l’Union des Villes et Communes belges section CPAS et la Fondation Roi Baudouin.

Le gouvernement fixe un **calendrier** : deux ans pour remettre un Rapport général sur la pauvreté, comportant des propositions opérationnelles en matière de Lutte contre la pauvreté pour les pouvoirs publics.

Il n’annonce pas d’échéance pour la mise en œuvre de ces propositions.

Les partenaires désignés par le gouvernement pour cette consultation assument la **responsabilité** qu’il leur est demandé de prendre et relèvent ce défi.

Deux ans pour organiser la prise de parole, proposer un cadre et une méthode pour le dialogue.

Ils engrangent ce qu’il leur est donné d’entendre. Témoignages, récits de vie, enquêtes, analyses de problématiques critiques. Ils entendent des états d’alerte. Ils reçoivent des rapports sur des “pratiques significatives” dans différents domaines.

Rapidement, s’organise un premier **dialogue** qui doit, pour le gouvernement organisant la consultation, dégager des **propositions** pouvant être mises en œuvre par les pouvoirs publics.

II. Quand la consultation révèle des engagements de citoyens

Défi aux personnes qui s’engagent : “parler la pauvreté” ; la “grande pauvreté” ; parler la citoyenneté.

On aurait voulu faire entendre, donner place aux récits de vie, aux entretiens collectifs. En susciter d’autres, leur proposer les moyens de réaliser une “mémoire de la souffrance, cette mémoire d’être ceux qu’on oublie, de ceux qu’on abandonne, cette crainte par rapport aux lieux qui placent les sujets en concurrence.” Et, patiemment, pouvoir montrer les chemins

parcourus pour “identifier une série d’étapes importantes pour des projets, processus et politiques de développement qui s’enracinent dans les luttes que mènent les personnes les plus pauvres.”

La démarche de deux ans, figée dans le texte d’un Rapport, devient un cliché instantané dans lequel un certain nombre de ceux qui ont contribué ne se reconnaîtra pas. Ils doivent être tous remerciés pour leur contribution à une société démocratique. En achevant ce Rapport, il faut aussi être conscient du nombre important de personnes qui, coupées du lien social, ne sont pas “venues à la parole”. Conscience aussi que l’écriture finale des prises de parole a pu atténuer l’indignation ou la violence portée par des personnes interdites de la citoyenneté dont on parle tant.

Les partenaires de départ du Rapport ne s’étaient pas choisis.

Tant pour le Rapport que dans le quotidien, pauvres et CPAS sont des partenaires obligés.

“S’il est vrai que les CPAS sont en première ligne, il est tout aussi vrai qu’ils sont en dernière ligne, pour pallier aux carences des autres pouvoirs politiques. Cette position de dernière ligne est moins mise en évidence que la position de première ligne dans le Rapport. Elle nous rapproche pourtant davantage puisqu’elle met l’accent sur notre rôle commun d’interpellation des pouvoirs publics, des partenaires institutionnels, sociaux, culturels et sur notre intérêt commun à élargir le dialogue.”

(Intervention au Forum sur la Pauvreté le 17 octobre 1994).

Sur base de cette “découverte” d’intérêts pouvant être communs, CPAS et associations représentatives du Quart Monde ont approfondi et élargi le partenariat cadré par le gouvernement.

Double élargissement de ce partenariat

Outre le Mouvement ATD Quart Monde, différentes associations se sont mobilisées et se sont donné des modes de travail en commun : De Cirkel, Lutte Solidarité Travail, Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Centrum Kauwenberg, Project Kansarme Vrouwen (Leuvense Emancipatieraad), Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté.

Tous avaient en commun d’être des lieux où s’expriment les luttes des citoyens les plus pauvres et où se réalise sur ces bases un travail de formation et d’organisation collective, depuis de nombreuses années

L’Union des Villes et Communes belges, section CPAS, a mobilisé non seulement des CPAS, mais des plate-forme : ainsi dans l’arrondissement de Huy, Solidarité en Plus, Pauvreté en Moins ; l’Union Professionnelle des Assistants Sociaux du Luxembourg. Le CPAS de Saint-Gilles a quant à lui appelé des travailleurs sociaux de l’ensemble des associations et institutions publiques de la commune à échanger leurs témoignages et analyses. A Morlanwelz, dans le cadre du CPAS, un groupe de personnes vivant du minimex a lui-même rédigé un livre de témoignages et propositions, intitulé “Voix des citoyens pour l’action sociale”.

Dans les ateliers de travail, fonctionnaires de société de logement social, juges de paix, juges de la jeunesse, travailleurs du secteur de l’aide à la jeunesse, huissiers de justice, enseignants, médecins, partenaires sociaux,... ont fait part des interpellations quotidiennes de la pauvreté dans leur travail.

Le terrain de la consultation s'est aussi déplacé.

Si l'attente des pouvoirs publics initiant le rapport était d'entendre des intéressés des propositions quant aux politiques directes de lutte contre la pauvreté, l'interpellation montée des partenaires devient : *peut-on voir et identifier ensemble, ce qui dans les politiques indirectes (politiques économiques, de l'emploi, de la sécurité sociale, du logement, de l'aide à la jeunesse, ...) accroît la précarité et la pauvreté et menace la cohésion sociale ?*

Et sur cette base, engager un dialogue, demander un cadre d'une négociation sociale : un processus intégré depuis la formation réciproque dans le dialogue jusqu'à l'élaboration de propositions, la négociation sur ces propositions, leur évaluation.

En essayant constamment de montrer en quoi la pauvreté est une question d'intérêt général, les partenaires du Rapport soulignent que les recommandations et propositions opérationnelles qu'ils ont dégagé concernent tout autant les contextes qui engendrent la pauvreté que ceux, individus ou groupes, qui en sont victimes.

Les personnes qui s'engagent dans le Rapport, de la position de personnes consultées sur leur souffrance, passent à une position de premiers acteurs, experts, demandant à ce que soit entendu l'agenda de leurs priorités, l'ordre du jour qu'ils proposent pour le dialogue qui doit suivre cette première consultation.

Il ne fallait pas deux ans, ni de longue consultation pour identifier des propositions de nature à améliorer des politiques directes de lutte contre la pauvreté.

Deux ans étaient nécessaires pour commencer un premier travail de la société sur elle-même, identifier par le dialogue ce qui de manière permanente produit et renforce l'insécurité d'existence et la pauvreté, établir l'ordre du jour d'interpellations sur les politiques générales.

Deux ans pour trouver langue commune, engager l'exercice démocratique d'un genre nouveau proposé par le gouvernement.

Qu'est-ce qui a été "gagné" par ceux qui ont participé à ces premiers dialogues ? Des participants à un dialogue sur la réalité des placements d'enfants pour raison de pauvreté s'expriment sur ce qui a changé pour eux dans cette reconnaissance des pauvres comme partenaires.

Les moments forts dans le processus de dialogue :

La rencontre entre, d'une part, la réalité et les demandes des familles et, d'autre part, la vision des intervenants sur le terrain comme les conseillers. *"Ce que vous dites, on devrait le faire, les droits que vous réclamez, vous les avez dans les textes."*

Les choses se sont passées comme si, pour une fois, la parole de ces deux acteurs se rencontrait vraiment autour d'un langage commun et qu'ils découvraient qu'au fond leurs intérêts étaient semblables.

L'expression de ce qui est intolérable pour les familles :

La distanciation provoquée par le placement : "parents du dimanche, nous devenons des étrangers pour nos enfants", "quand on a été placé, on ne sait pas ce que c'est l'amour maternel. *Je pleure toujours mes parents. Je donne l'amour que je peux.*"

La concurrence déloyale des lieux de placement : "au home, les enfants ont plus d'avantages que chez nous. Placé, l'enfant ne manque de rien ...", "mon enfant de six ans qui est placé est bien. Il va en vacances etc.... mais quand il sera grand, quels parents choisira-t-il ? Quand il revient, je ne sais pas donner. Avec moi, il ne peut pas aller en vacances".

Un sentiment d'impuissance : "on a déjà la peur. Si en plus on n'est pas entendu, on enclenche un mauvais système et tout ce que l'on dit peut être retenu contre nous". "Quand j'ai peur, ma tendance à la violence monte".

Une demande de visibilité : quels sont les critères de placement ? A partir de quel moment estimez-vous que les parents peuvent avoir un enfant ?

Qu'est-ce qui a été gagné dans un tel dialogue ?

Le moment où après que parents et intervenants aient fait connaissance on les voit publiquement en dialogue : attentifs, respectueux, ouverts. C'était un dialogue humain et non un débat entre représentants de corporations.

Quand un intervenant du secteur de l'aide en milieu ouvert a dit qu'il était effectivement possible d'employer l'argent autrement, argent dont 80% va au secteur résidentiel. Les parents expliquent et font sentir leur impuissance à garder l'affection de l'enfant en étant des parents de dimanche à côté de familles d'accueil avec désir d'adoption.

L'importance d'un lieu neutre, intermédiaire, pour permettre ce dialogue. On avait l'impression que les juges et autres intervenants de l'aide à la jeunesse dans leurs bureaux n'avaient pas la même écoute et attention qu'autour de la table du Rapport général.

Nous avons vu des possibilités de contacts ouverts et entendu une compréhension réciproque. Une formule pareille pourrait être prônée plus généralement à l'avenir.

Au terme de cette première étape, l'on peut dégager une première construction de quelques enjeux transversaux aux domaines de vie du Rapport.

Le Forum public organisé le 17 octobre 1994 (journée consacrée par une résolution des Nations-Unies "journée internationale pour l'élimination de la pauvreté") dans le cadre de ce Rapport, a été une première occasion de présenter, dans une démarche de dialogue, ces différents enjeux.

III. Des enjeux transversaux : la citoyenneté, les droits de l'homme, la nécessité de régulation, le rapport aux institutions

"Qu'ont en commun le chômeur de longue durée, le jeune en quête d'emploi et consommateur de stages, la mère de famille "monoparentale", le jeune couple étranglé par l'impossibilité de payer dettes et loyers ? Ils expriment un mode particulier de dissociation du lien social, la désaffiliation qui conjugue la non-intégration par le travail et la perte de liens sociaux." (Robert Castel, Face à l'exclusion, Ouvrage collectif, Éditions Esprit, Paris 1991).

Citoyenneté, exercice des droits de l'homme, nécessité de régulations, rapport aux institutions.

Ces quatre enjeux structurent de manière transversale les constats, les interpellations et le dialogue dans les différents domaines de vie.

L'on présentera ci-après ces différents enjeux qui appellent à autant de registres d'actions des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics ont demandé que le dialogue entre partenaires du Rapport général débouche sur l'identification de premiers leviers et avancées significatives, sur la formulation de recommandations et propositions opérationnalisables.

Il ne s'agit pas d'un inventaire de propositions que l'on pourrait réaliser isolément. Il s'agit tant de leviers, propositions qui impulsent, que de débats qu'il s'agit d'accepter d'introduire, de nouvelles concertations que l'on prend le courage d'ouvrir.

Il s'agit de quelques propositions nécessaires et non suffisantes pour signifier aux pauvres et exclus qu'une démarche se poursuivra.

1. La citoyenneté. La pauvreté est un déni de citoyenneté Et une menace pour la démocratie.

Ce déni de citoyenneté, c'est le sentiment et la position de ne pouvoir contribuer à rien, ne compter pour rien, d'une vie sans intérêt qui n'a pas droit au grand jour de la vie publique ; juste à l'obscurité. "L'obscurité, plus que le besoin, est la plaie de la pauvreté."

Qu'est-ce qu'être citoyen quand la dignité d'une personne ne peut plus ni s'exprimer, ni être reconnue par les autres ; qu'est ce qu'être citoyen quand on ne dispose pas d'un logement décent, pas de travail, pas de protection sociale, ni plus généralement d'aucun outil de reconnaissance sociale à sa disposition ?

La pauvreté est bien un rapport social. Et la démarche expérimentée dans le rapport - prise de paroles et dialogue entre ceux qui vivent une misère de condition et d'autres citoyens, vivant souvent une misère de position, et essayant de se redire des intérêts communs - montre ce qui peut se passer quand on est exposé à une nouvelle représentation de soi-même: expert "social", expert de la société par ses luttes et ses souffrances, sujet de droit et non plus seulement père ou mère d'enfants placés, en échec scolaire, demandeur d'un logement décent, chômeur, ... ; par des regards qui changent, on "naît", ensemble, citoyens.

N'est-ce pas dans nos têtes d'abord que nous - employeurs, services de formation, travailleurs sociaux, magistrats, enseignants, ... - avons scellé le sort des exclus, admettant que des "non-récupérables" représentent le coût de la modernité ?

(Intervention d'un représentant de CPAS lors du Forum du 17 octobre 1994)

Articuler, comment il a été tenté de le faire dans le dialogue, les savoirs existentiels de ceux qui vivent la pauvreté, les savoirs opérationnels des acteurs et décideurs, les savoirs conceptuels des chercheurs, c'est avancer vers une gestion démocratique plus efficiente des problèmes communs à tous. Cette démarche doit avoir un avenir.

Les institutions à elles seules ne parviennent pas à peser sur les mécanismes qui détricotent le lien social, même si elles parviennent à empêcher du lien social de se défaire et à faire du lien social. Lorsqu'on dit qu'un citoyen est une personne en position de connaître et d'exercer ses droits individuels et collectifs en assumant les responsabilités correspondantes, on dit par la même qu'il s'agit de participer à l'échange social.

Si ce Rapport est une étape d'élargissement du débat public, comment assurer dans la durée les termes de cet élargissement ?

Comment la citoyenneté active peut-elle impliquer de pouvoir participer à l'élaboration, la négociation, l'évaluation des politiques publiques ? Car être citoyen, c'est aussi avoir la possibilité de choisir sur des enjeux clairement explicités (démocratisation de l'information et de l'évaluation). La première responsabilité collective est peut-être de développer un environnement qui favorise l'exercice de la responsabilité des citoyens ; un certain nombre de propositions élaborées dans les quatre domaines de la deuxième partie de ce Rapport vise à y contribuer.

Lutter contre la pauvreté ne consiste pas uniquement à chercher des solutions pour les pauvres, mais à trouver des avancées pour l'ensemble d'une société. Le Rapport montre-t-il ce qu'une société a à gagner dans la lutte contre la pauvreté ? Partir des pauvres et de la dynamique de leur lutte contre la pauvreté, c'est utiliser la pauvreté comme catalyseur de nos sociétés, comme un moyen de penser leur évolution, de vérifier les programmes, projets et propositions.

Partant des pauvres et de la dynamique de leurs luttes contre la pauvreté, ne s'agit-il pas de mobiliser la citoyenneté de chacun ?

La démarche suivie dans l'élaboration du rapport a permis des lieux et des moments où a pu se construire une citoyenneté reconnue des plus pauvres.

L'interpellation première du Rapport est comment garantir pour l'avenir la viabilité d'une telle démarche. Il faut rappeler ici les moyens rassemblés pour cette reconnaissance de la citoyenneté :

- la connaissance permanente de ce qui compromet la citoyenneté ;
- la formation réciproque par le dialogue ;
- l'évaluation dont la validité se mesure en termes de pouvoir - la capacité à rendre compte du point de vue des groupes dominés sur les politiques - et de savoirs, de capacité de produire la connaissance sur les enjeux, les résistances, les contradictions et les transformations liées à l'action.

La démarche engagée dans le Rapport pose la question de savoir comment les propositions émises dans les quatre domaines vont pouvoir être retravaillées dans une démarche semblable.

Quels peuvent être des premiers leviers en termes de reconnaissance et d'exercice de la citoyenneté ?

Famille

Le placement des enfants pour raison de pauvreté demeure une réalité et un scandale. Un appel à citoyenneté est adressé aussi aux CPAS, aux initiatives de première ligne et au secteur de la prévention en matière d'aide à la jeunesse pour qu'ils soient les premiers défenseurs des droits des enfants et des familles vivant dans des conditions particulièrement difficiles, en donnant aux parents les moyens de garder leurs enfants auprès d'eux, renforçant ainsi leur combat peut exister comme famille.

Santé

Il est demandé aux autorités fédérales d'ouvrir une concertation élargie sur l'accès aux soins de santé sur base des orientations tracées par la concertation réalisée dans le cadre de ce Rapport.

Travail

Les exclus du travail ont une expérience à entendre pour avancer dans la réalisation du droit au travail pour tous. La démarche du Rapport appelle à tracer les voies pour reconnaître les pauvres comme "partenaire social".

La citoyenneté des demandeurs d'emploi doit être publiquement affirmée. Les demandeurs d'emploi doivent, moyennant le respect de conditions données, avoir le droit de s'occuper utilement, de réaliser des activités valorisantes avec maintien des allocations, en poursuivant des études, en exerçant des activités sociales bénévoles ou familiales utiles en dehors du marché du travail.

Logement

Dans le secteur du logement social, le non respect de réelles priorités sociales et la non transparence de la procédure d'attribution constituent des dénis de citoyenneté.

Il est proposé aux Régions d'étudier une procédure transparente organisant une centralisation des candidatures pour qu'elle soit valable pour toutes les sociétés d'un arrondissement et supprimant la nécessité de renouvellement des inscriptions.

Les documents nécessaires pour s'inscrire doivent être délivrés gratuitement.

Formation

Il est proposé d'introduire dans les programmes de l'enseignement à tous les niveaux, du fondamental au supérieur, un cours d'éducation aux droits de l'homme, incluant la compréhension de la pauvreté comme violation des droits de l'homme et une initiation à des pratiques qui témoignent du refus de la pauvreté et de l'exclusion.

Une telle formation aux droits de l'homme et à la citoyenneté active doit également concerner les travailleurs d'une série d'institutions et services publics (police, justice, CPAS, santé publique, ...).

Justice

L'accès à la justice des associations représentatives des personnes vivant la pauvreté est une condition pour rendre effectifs des droits et permettre l'action collective des plus pauvres. Il est demandé de réexaminer cette question sur base de l'avis documenté élaboré dans le troisième rapport de la Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté.

Reconnaître la citoyenneté des plus pauvres, c'est manifester la volonté de permettre leur contribution, avec d'autres, à la construction de la société et permettre à l'ensemble des citoyens de transformer leur propre pratique de la citoyenneté.

Cela implique

- de faire appel aux **connaissances** de la pauvreté que détiennent les personnes qui y sont confrontées, d'identifier avec elles les forces et les conditions qui permettent à des personnes de combattre la pauvreté ;
- de construire des **évaluations** des politiques publiques comportant systématiquement une mesure d'impact des avantages retirés par les plus pauvres ;
- de donner aux professionnels de l'enseignement, de la santé, de la justice, du travail social des outils de **formation au partenariat** avec les plus pauvres ;
- d'ouvrir l'examen des **moyens du droit d'association** pour les plus pauvres, pour que,

fonctionnant au rythme des plus pauvres, ces associations puissent être partenaires de concertation et d'évaluation des politiques sociales ;

- de prévoir la **représentation** des plus pauvres dans une série d'instances dont l'objet interfère avec la lutte contre la pauvreté.

2. La lutte contre la pauvreté est une lutte pour les droits de l'homme.

Être citoyen implique de pouvoir exercer des responsabilités. Cela suppose des moyens, que les droits de l'homme soient respectés. Ces droits sont liés les uns aux autres ; responsabilités et droits sont les expressions de la citoyenneté, les outils pour l'exprimer.

Le Rapport montre-t-il à suffisance les effets ravageurs de la pauvreté, de l'absence d'emploi, de l'inutilité contrainte, sur la conscience qu'un individu peut avoir et de sa dignité, et de ses droits, du lien civique, d'un contrat social ?

En obéissant à un impératif considéré comme une contrainte catégorique, intégré comme un devoir de la nation, la compétitivité, la société devient une société de "travailleurs sans travail".

On assiste à un recul général des solidarités liées à l'appartenance à une collectivité nationale, la société civile (directement la famille) étant censée reprendre en charge ce que l'État Providence ne garantit plus.

A travers les mécanismes d'exclusion de la protection sociale, les plus pauvres paient le prix d'une croissance à laquelle ils ne participent pas et dont les fruits ne sont pas suffisamment redistribués.

L'État ne régule pas les marchés du travail, du logement ; à ceux qui sont pauvres, il alloue, moyennant souvent des mesures de contrôle ou tutelle, des minima sociaux (de moyens d'existence, d'électricité, de santé, ... de dignité), le "salaire de l'exclusion". Et les minima alloués aux uns renforcent la précarisation des autres ; au nom de la compétitivité, les liens sociaux se détruisent entre travailleurs et non travailleurs, femmes et hommes, étrangers et nationaux ; la mise en concurrence des pauvres, lourde violence, s'inscrit dans les têtes.

"Le refus de la misère ne peut accepter une logique de droits qualifiés de minimums, telle qu'elle se développe dans de nombreux pays. Le refus des pauvres, c'est celui de l'accoutumance à l'intolérable qui fait progresser notre seuil de tolérance proportionnellement à l'aggravation de la situation. Les mêmes économistes qui nous expliquaient il y a quelques années le caractère normal et acceptable d'un taux de chômage de 2 à 3% de la population active nous expliquent aujourd'hui qu'un objectif réaliste pour l'Union Européenne serait de revenir d'ici l'an 2000 à un taux "acceptable" de 7% de chômeurs." (Geneviève de Gaulle Anthonioz, *Le Monde*, 17 octobre 1994)

Penser que la pauvreté est violation des droits de l'homme, c'est proposer une définition de l'intérêt général : celui-ci serait de s'engager à ce que les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels soient réaffirmés comme droits cadres, légitimant des négociations pour les rendre effectifs. Le Rapport a fortement souligné que ces droits sont indivisibles.

La paix civile, le contrat social qui permet une sécurité d'existence, est celui qui permet aux membres d'une société de se prendre en charge, de se loger, se former, ... à partir du produit

de son travail. Peut-on le redire face à une dévaluation des exigences sociales ?

“Il m’a fallu dix ans de lutte, de sous-emplois, de formation obligée, ... pour retrouver un droit au chômage. A-t-on mesuré les coûts humains, économiques, en termes de perte du lien social et de dé-citoyenneté pendant ce temps” (Forum 17/10/94)

La réaffirmation des droits économiques et sociaux, traduisant ce qu’une société considère comme fondement pour l’organisation d’une vie en commun, leur opérationnalisation, peuvent contribuer à changer la façon dont se vivent les rapports sociaux.

Face à un droit unilatéral à se séparer de l’autre développé dans l’économie, dans une société où le travail demeure le premier facteur d’identité sociale et le premier moyen de participer à l’échange social, ne faut-il pas s’engager dans la redéfinition des droits et des responsabilités ?

Le Rapport trace des perspectives en ce sens.

Dans le domaine du travail (et de la protection contre l’absence de travail).

Dans le domaine du logement (par quelle politique sociale du logement).

Dans des domaines - formation, culture, - où les droits de tirage, de participer au partage organisé par les moyens d’accès à l’éducation et à la culture mis en œuvre par l’État, sont aussi inégalement répartis.

Dans le domaine de l’exercice des droits civils et politiques.

Il s’agit de redire, par là, aux membres de la société la nécessité de mettre en œuvre les droits fondamentaux tant sur le plan national qu’à l’échelle européenne (une citoyenneté sociale européenne.)

En invoquant les droits de l’homme pour réorganiser l’appartenance de tous à une société et redéfinir l’intérêt général, il faut aussi rappeler trois observations maintes fois soulignées dans le Rapport :

- des droits spéciaux pour les pauvres ne peuvent remplacer durablement un état de droit; des droits pour les pauvres sont des sous-droits. L’égalité devant le droit est centrale sinon l’on risque d’enfermer les personnes dans des identités collectives réductrices et de faire du tissu social un puzzle inquiétant.
- de nombreux droits se sont déjà inscrits dans des lois générales sans qu’il ne soit vérifié s’ils peuvent être exercés par les citoyens les plus faibles, sans être opérationnalisés ou pouvoir être exercés par suite d’effets pervers contenus dans les législations d’application ou dans l’organisation du secteur.
- une société ne peut demander aux plus pauvres d’expérimenter ce qu’elle se refuse pour tous ses membres : le partage du travail. Et proposer aux exclus du travail un “droit à l’activité”, faut d’assurer le droit au travail pour tous.

Sera-t-il entendu que ce Rapport n’est pas un rapport sur la situation d’un minorité. Il propose d’avancer dans la réalisation des droits de l’homme, à partir de l’expérience des plus pauvres prise comme mesure des avancées pour tous. La portée et l’impact des propositions qui seront retenues devront être évaluées à leur capacité de forger des outils de citoyenneté et de garantir l’exercice de droits communs.

Le recours aux **droits fondamentaux** permet à une société de s’assigner **un programme** quant aux conditions du vivre ensemble.

Premières étapes, premiers leviers

Famille

* **L'article 22 de la constitution** stipule que "chacun a droit au **respect de sa vie privée et familiale.**"

Si une intervention publique dans la vie familiale est considérée comme justifiée dans certains cas précis où la vie commune présenterait un risque grave pour l'intégrité et le développement personnel d'un de ses membres, il doit être garanti que le rapport sur la situation familiale sera réalisé avec la famille ; ce rapport doit mettre en avant les démarches et tentatives réalisées par la famille, les obstacles et refus rencontrés.

Il convient de développer une information sur les droits de la famille à tous les stades de l'instruction et de la mise en œuvre d'une intervention publique du ressort de l'aide à la jeunesse.

* ce rapport souligne la proposition soutenue plus largement de concevoir **les allocations familiales comme un droit lié à l'existence de l'enfant.**

Santé

Pour concrétiser la reconnaissance constitutionnelle du **droit à la protection de la santé (article 23)**, il est demandé aux pouvoirs publics fédéraux d'ouvrir une concertation élargie aux Centres Publics d'Aide Sociale et aux associations représentatives de personnes vivant la pauvreté à partir des **orientations** tracées par le Rapport, à savoir

* instaurer le droit à l'assurance soins de santé comme un droit universel lié à la personne. Cela implique entre autres de supprimer les conditions de stage et de durée de résidence ; de prévoir un droit pour les jeunes à partir d'un certain âge d'obtenir un duplicata de la carte mutuelle et des vignettes ;

* veiller à l'accessibilité financière aux soins de santé pour toutes les personnes et familles à bas revenus. Il est proposé d'élargir le statut préférentiel actuel des VIPO à toutes les personnes et familles à bas revenus ; d'étudier, comme garantie de l'accès financier, l'obligation pour les prestataires de soins d'appliquer le tiers payant aux personnes bénéficiant du statut préférentiel.

3. La nécessité de régulations.

"A quoi sert-il de produire une part croissante de richesses en acceptant de se priver de la richesse de ses membres ?" (Forum 17/10/94)

Fondamentalement, les crises partout dans le monde ont les mêmes causes : le marché et les grands agents économiques et financiers peuvent se permettre d'ignorer des pans entiers de la population du monde tant au Nord qu'au Sud pour la seule raison qu'il ne semble pas immédiatement rentable de les intégrer dans l'économie globale.

De plus en plus nombreuses sont les voix qui appellent à s'interroger sur les limites de l'efficacité des politiques publiques et des stratégies privées qui séparent radicalement développement économique et développement social.

Cela sera un des enjeux du Sommet mondial pour le Développement social organisé par les Nations-Unies en mars 1995, auquel la Belgique sera représentée.

Comment a-t-on pu oublier si rapidement une des leçons de notre “économie sociale de marché” d’après-guerre : le rôle qu’ont eu, pour la formation de la richesse nationale, les dépenses publiques et l’investissement dans un système de protection sociale ?

L’impuissance des pouvoirs publics, impuissance dite et redite sous une forme : - que pouvons-nous faire face à un impératif mondial de compétitivité ? ou l’autre : en se limitant au simple constat que les caisses de la sécurité sociale ne permettent rien - alimente elle-même la destruction du lien social.

Les pauvres sont les victimes de cette impuissance face au marché ; celui-ci est un ordre de régulation qui ne prend pas en compte les besoins non solvables, ni le prix des ressources humaines qui ne sont plus associées à la production des richesses.

- a) **un réel système intégré de protection sociale digne** doit être repensé ; son financement est possible s’il est basé sur un prélèvement sur toutes les richesses et différentes taxations ;
- b) **“la reconnaissance du “droit au travail”** comme un droit “exigible” doit se traduire par l’instauration d’un droit garanti au travail rémunéré pour chaque demandeur d’emploi de longue durée ; cela doit être la pierre angulaire d’une politique contre l’exclusion”.

Si la réalisation de droits garantis à l’emploi et à la formation peut paraître juste et efficace, la question de leur faisabilité reste incontournable. Dans le climat actuel, toute augmentation des dépenses publiques semble relever du monde de l’utopique, la tendance générale étant plutôt à la baisse.

Tout d’abord, le prix d’une société plus humaine vaut toujours d’être envisagé : on peut le comparer aux autres dépenses publiques qui, elles, ne paraissent pas toujours aussi essentielles. En outre, il faut tenir compte du fait que le chômage et l’exclusion sociale impliquent, eux aussi, des coûts énormes, non seulement en termes d’allocations sociales, mais aussi en recettes fiscales et contributions sociales perdues, en dépenses “curatives” d’aide sociale, médicale, familiale, juridique ...

Selon les hypothèses quant au succès relatif de différentes mesures accompagnant la mise en œuvre des plans de garanties, quelques études ont démontré des effets budgétaires “tolérables” voir même positifs à long terme, suite aux effets de récupération fiscales et parafiscales.

En plus, ne pourrait-on pas espérer des effets multiplicateurs provenant d’un meilleur équilibre social et d’une confiance accrue dans l’avenir ?

Cette proposition ne représente pas une stratégie macro-économique mais une exigence politique ; pour l’atteindre, différentes formules économiques (réduction de temps de travail, diminution des coûts salariaux, ...) sont envisageables, sur lesquelles les partenaires du Rapport n’a pas à se prononcer en dehors du dialogue social global ;

- c) **la régulation du marché du logement.** Que les constats viennent des associations ou des services publics (CPAS, magistrats, ...), qu’ils partent des réalités urbaines ou

rurales, tous convergent pour souligner que l'on ne peut plus traiter le logement comme un bien comme les autres sur le marché. Et qu'il y a là aussi des propositions à définir en clef de voûte de toutes autres mesures pour contribuer à un droit effectif au logement.

Si l'on parle ici de "**régulation**", c'est parce que les auteurs de ce Rapport partagent la conviction que la pauvreté n'est pas une question subsidiaire. Face à la pauvreté il y a un besoin d'État, des règles convergentes négociées aussi dans la construction européenne

Premières étapes, premiers leviers

Dans le domaine du travail

* Le Rapport propose de concrétiser le droit au travail reconnu à l'article 23 de la Constitution comme un **droit exigible** en prévoyant légalement que toute personne ayant été demandeur d'emploi pendant deux ans par exemple puisse recevoir un emploi temporaire qui répond à ses possibilités. De même toute personne qui a été demandeur d'emploi pendant un an doit avoir droit à une formation adaptée.

Il est demandé aux pouvoirs publics d'engager au sein du Conseil National du Travail et du Conseil Central de l'Économie un débat pour délibérer des modalités d'un tel droit exigible.

* Reconnaissance et mise en œuvre du principe de la **non-discrimination** dans les programmes d'orientation, de formation et de remise au travail :

- la condition d'être chômeur complet indemnisé ou d'avoir un statut assimilé doit être rayée des conditions d'accès à ces programmes. Même l'élargissement aux ayants-droit au minimex ne suffit pas, étant donné que beaucoup de personnes pauvres ne vivent pas du minimex ;

- les pratiques administratives telle que la radiation d'office des registres des demandeurs d'emploi non indemnisés doivent être interdites ;

- le Rapport propose aux autorités compétentes de concrétiser les propositions détaillées en termes de **valorisation des prestations sociales**. Il s'agit de mobiliser les dépenses passives d'allocations en mesures actives de création d'emplois exercés par les plus pauvres. Une des modalités étudiée par les CPAS demande une extension de l'application des articles 60 § 7 de la loi organique des CPAS.

* Le Rapport demande aux pouvoirs publics compétents à différents niveaux de concrétiser l'introduction de **clauses sociales dans les marchés publics**, d'un volet social dans le cahier spécial des charges.

* Le Rapport demande que soient levés une série de difficultés administratives entravant l'acceptation d'**un travail temporaire** : inscription comme demandeur d'emploi interrompue, couverture mutuelle modifiée, changement de caisse d'allocations familiales, et insiste pour que les droits garantis aux autres travailleurs le soient aussi pour les temporaires.

* De manière plus structurelle, il est proposé aux pouvoirs publics d'ouvrir **un débat sur l'élargissement et le refinancement de la sécurité sociale**.

Élargissement car les conditions de passé professionnel imposées pour ouvrir le droit à la

sécurité sociale et à la protection contre le chômage ne tiennent pas compte des situations marginales de travail dans lesquelles de nombreuses personnes sont enfermées.

Dans le domaine du logement

* Une clef de la lutte contre la pauvreté passe nécessairement, en ce qui concerne l'accès au logement, par la réduction de la part du loyer dans le budget familial.

Pour les bas revenus dans la société, la jouissance sûre d'un droit au logement est compromise quand le loyer excède 20% du budget d'une famille.

Il est demandé, sur base d'une évaluation de l'actuelle législation en matière de bail pour le logement familial, d'envisager les mesures pour sécuriser l'accès au logement en retenant les différentes hypothèses : définition d'un loyer objectif ; octroi d'une allocation logement complémentaire aux bas revenus, liée à une agrégation publique du logement mis en location et à son juste rapport qualité et prix.

* Le travail des agences immobilières sociales, sociale verhuurkantoren, doit être structurellement reconnu et financé ; il ne doit pas être limité aux seules agglomérations urbaines.

* Il faut encourager la diversification de l'offre de logement social par la gestion de logements privés par les sociétés de logement social, en association avec des CPAS et associations, sous tutelle régionale.

Une réglementation régionale pourrait être édictée concernant l'action des CPAS qui ont des conventions avec des sociétés de logement social pour réserver un quota de logements pour familles pauvres.

* Il est demandé aux pouvoirs publics de manifester leur volonté de connaître les exclus d'un logement décent

-> les candidats à un logement décent doivent pouvoir s'inscrire comme demandeurs de logement dans les communes ; les sociétés de logement social ont l'obligation d'enregistrer toutes les demandes de logements ;

-> de manière à quantifier le phénomène des expulsions, les huissiers de justice sont tenus de communiquer aux pouvoirs publics compétents les notifications d'expulsions, mentionnant là où sont accueillies les familles.

* L'hébergement de solidarité ne peut plus être sanctionné : on ne peut appliquer un statut de cohabitant, avec les conséquences sur les revenus que cela entraîne, à la personne ou la famille qui héberge ni à la personne ou famille hébergée qui s'est inscrite comme demandeur de logement ; et cela tant que la famille hébergée n'aura pu trouver un logement convenable.

* Les textes légaux doivent prévoir des sanctions pour les communes pratiquant un refus non fondé de domiciliation et prévoir la possibilité de réclamer dommages et intérêts.

* Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de coordonner les démarches pour qu'aucune expulsion ne soit autorisée sans qu'il n'y ait eu proposition préalable sérieuse d'un relogement décent.

* Il fait appel aux CPAS et aux communes pour utiliser activement les possibilités légales de réquisition d'immeubles abandonnés.

4. Le rapport aux institutions.

Le lien social se fait et se défait dans des rapports à des “institutions”. Pour “réaborder” à une participation à la société, les pauvres s’adressent ou sont confrontés à différentes institutions, services (du travail et de l’aide sociale, de la justice, de la santé, de l’aide à la jeunesse, ...)

“Étonnamment, les instances d’aide sont souvent des instances contre lesquelles les familles luttent.” (Lutte Solidarité Travail)

Depuis cette interpellation, un chemin a été parcouru vers une perception des attentes, de la position, des ambitions des citoyens pauvres s’exprimant dans leurs associations et des travailleurs sociaux, professionnels de services publics.

Découverte commune de la solitude des CPAS.

“Nous sommes trop seuls à mener des combats jamais gagnés, comme celui pour permettre aux personnes dépendantes des CPAS d’accéder aux plans de résorption du chômage et aux diverses mesures de retour à l’emploi. Si nous ne trouvons pas d’autres alliances, le travail que nous faisons ici pourrait devenir une mascarade.”

(Intervention d’un représentant de CPAS lors du Forum du 17 octobre 1994)

Appels lancés aux CPAS pour être la sonnette d’alarme de la société, réinterpellant, à partir de ce qu’il observe et entend de ce que les citoyens veulent dire, pour des solutions durables qui ne sont plus de son ressort.

Il a été rapporté dans ce Rapport comment ici et là ce rôle d’avocat s’exerce, des pratiques de démarginalisation du service public CPAS, dernier recours obligé des citoyens quand il n’y a plus rien, se construisent.

A été entendue une volonté d’impulser une autre dynamique que celle d’offrir des minima sociaux.

“Le CPAS, devenu antenne d’urgence d’un camp de réfugiés apatrides ne se reconnaissant pas dans l’image qu’il leur reste à porter, s’il se met à l’écoute d’individus désirants, demandeurs qu’on soutienne leurs choix, s’il sait chercher hors de sa structure les solutions aux difficultés posées, pourrait contribuer à une politique sociale nouvelle : maisons de quartier, maisons locales d’entreprise, projets qui élargissent les manières d’agir.” (extrait de *Quand le ferrailleur débrouille l’institution*. Contribution du CPAS de Saint-Gilles au Rapport général sur la pauvreté, 1994).

La nécessité de l’existence d’un plancher de sécurité d’une part (se sentir fondé dans un droit), de lieux où réapprendre à se parler (se vivre en démocratie) pour conjurer la violence dans les rapports sociaux d’autre part, est exprimée fortement dans le Rapport.

Formation des intervenants à l’écoute des souffrances sociales et des expériences forgées dans les luttes individuelles et collectives, information sur ses droits, choix de la forme d’aide, association à l’élaboration du dossier de demande de l’aide et de définition des engagements de chacun, davantage de garanties et de sécurité pour les aides qui engagent l’avenir (formation, santé, logement, ...), autant de lignes directrices esquissées pour transformer cette relation aux instances d’aide en un partenariat des services publics avec les luttes et projets des pauvres.

Les expériences apportées par les personnes et différents professionnels dans ce Rapport ont montré comment le lien social pouvait être recréé lorsque l'accueil, à différents guichets, des personnes vivant la pauvreté est conçu comme l'accompagnement du processus qui va permettre la mise en œuvre de droits, l'affiliation aux dispositifs de la solidarité nationale.

Il faut avancer dans la construction d'évaluation des démarches qui peuvent contribuer à dessiner une réelle politique d'accueil des citoyens les plus pauvres dans les institutions. Avancer à partir des premières démarches de formation réciproque ou mutuelle.

La construction de démarches de formation réciproque est une orientation transversale de ce Rapport, une nécessité soulignée quand il était question de l'école, de la santé, de l'accès à la justice, ...

Premières étapes, premiers leviers

* **La formation** : depuis la formation initiale des futurs travailleurs sociaux jusqu'aux moyens d'une formation continuée. Cela soit inclure une formation réciproque qu'au partenariat avec les pauvres ; on peut utilement se baser sur les pratiques de CPAS ainsi que de Kind & Gezin en Flandres intégrant les apports d' "ervaringsdeskundigen".

* **L'information sur les droits** : Un appel est lancé aux CPAS pour qu'ils contribuent à ce que les personnes obligées de s'adresser à eux puissent se reconnaître comme sujets de droits.

Celui qui fait appel au CPAS doit pouvoir prendre connaissance de son dossier. Lorsque son dossier passe au Conseil, il doit être informé de son droit d'être entendu par le Conseil, accompagné d'une personne de son choix, s'il le désire.

Les démarches entreprises par le Centre pour l'Égalité des chances, tendant à négocier avec différents pouvoirs et services publics des simplifications de formalités administratives, des chartes des usagers de divers services et à renforcer la qualité, l'accueil des services, doivent être encouragées.

* Avec d'autres services de prévention en matière d'**aide à la jeunesse**, les CPAS peuvent exercer un rôle déterminant pour que soit garanti aux jeunes le **droit de vivre et d'être éduqué dans sa famille**.

De nombreux participants au dialogue construit lors du Rapport avec les familles les plus pauvres, venant de différents terrains (aide sociale, aide à la jeunesse, justice) ont souligné qu'un changement dans les priorités de financement du secteur de l'aide à la jeunesse, actuellement axé sur le financement des placements institutionnels, est une nécessité incontournable.

Dans ce domaine entre autres, il y a beaucoup à apprendre d'un partenariat collectif avec les associations où se rassemblent des familles vivant la pauvreté et de la poursuite du dialogue qui a commencé.

* **Le minimum de moyens d'existence que peut apporter le CPAS**

Les partenaires du Rapport attirent l'attention sur trois leviers pour améliorer ce minimum :

- un relèvement conjoint du minimex, des allocations sociales et du salaire minimum garanti ;
 - l'octroi d'allocations familiales majorées à certaines périodes de l'année pour les familles les plus pauvres ;
 - l'octroi d'avances sur prestations sociales dans les administrations de la sécurité sociale.
- Ils insistent également sur la nécessité de relever les plafonds des revenus insaisissables.

Ils soulignent que l'octroi d'un minimum de moyens d'existence n'est pas une réponse suffisante à l'exclusion.

“Être au minimex” signifie bien plus “être pauvre” que la certitude de sortir de la pauvreté. C’est une allocation de survie plus que le signe d’une juste répartition des ressources. Ce n’est pas une sécurité : c’est une situation où il faut apprendre à gérer l’insécurité. Ce n’est pas un statut de citoyen : c’est une position marginale perçue souvent négativement par ceux qui pensent que “cela ne leur arrivera jamais”. Le minimum pour exister dans l’immédiat. Mais quel projet pour nos enfants ? Comment ne pas reproduire du “minimum” à la génération suivante ?”

(extraits des conclusions de “Paroles et réflexions des bénéficiaires du minimex - Voix des citoyens pour l’action sociale”, CPAS de Morlanwelz, 1994.)

Un appel est lancé aux conseils des CPAS pour qu’ils entendent les demandes d’aide sociale complémentaire (qu’il s’agisse ainsi de demandes pour frais liés à l’école ou aux formations, à la participation à la culture, à des soins de santé, à des interventions pour les loisirs des jeunes et de leur famille, au logement) comme des volontés de citoyens de prendre des responsabilités, de bâtir un avenir.

Un appel est lancé aux pouvoirs publics pour continuer le dialogue sur ce qui serait la sécurité d’un revenu de base décent garanti, permettant à des citoyens de se construire un avenir.

Il est sans doute temps de mettre à l’ordre du jour la question d’un revenu de citoyenneté.

IV. Un état des lieux. L’ordre du jour d’une nouvelle concertation sociale

Le Rapport contient un grand nombre de propositions pour lesquelles les débats sont en chantier. Il propose le partenariat, un partenariat élargi par rapport à celui qui a été pratiqué durant deux ans, comme méthode pour l’élaboration ultérieure et la négociation de ces propositions. **La citoyenneté et la sécurité d’existence, la reconnaissance effective des droits de l’homme sont les supports de ces propositions** articulées entre elles émises à différents niveaux et sujets ; on les retrouve dans les propositions, articulées entre elles, pour le droit à la famille, le droit au travail, le droit effectif à un logement décent, le droit à la santé, le droit à la culture et à la formation, le droit à l’aide sociale, le droit et les moyens d’association.

Le droit à la famille

“La famille est un droit, par le truchement et par le regard des services sociaux, elle peut devenir un devoir. La structure familiale est en pleine évolution, elle commence à s’organiser autrement qu’à travers des schémas traditionnels. Les parents, enfants grands-parents doivent se définir de nouveaux rôles.

Or l’expérience des familles pauvres montre que les services sociaux continuent souvent à réfléchir en terme de structures classiques. Les familles qui en dépendent se voient dépossédées de la possibilité de choisir, de la liberté d’être créatifs. Obligés de prouver sans cesse que l’on est “bons parents”, on n’a pas le temps de penser à comment être parents.

Les familles pauvres n’ont pas droit à cette liberté et à cette créativité, car nul n’a confiance en elles.”

L’insécurité d’existence compromet ce droit à la famille. Les modes de financement et de programmation des interventions de “l’aide à la jeunesse” sont apparus contradictoires des

objectifs d'autonomie des jeunes et l'aspiration des familles à pouvoir vivre une famille. Comment les interventions du secteur de l'aide sociale générale et les interventions spécialisées peuvent-elles renforcer les moyens pour vivre une famille ? Des changements structurels dans le financement du secteur et des critères pour l'octroi des moyens sont à impulser en priorité.

La proposition émise dans le Rapport de concevoir les allocations familiales comme droit lié à l'existence de l'enfant rejoint une aspiration portée plus largement.

Le débat n'a fait qu'être ébauché sur les outils de politique fiscale qui en l'état actuel n'atteignent pas les familles pauvres. Ainsi que sur l'application des catégories de cohabitant de chef de ménage et d'isolé dans les droits résiduaux, qui compromet la possibilité de vie de famille.

Les premiers jalons ont été identifiés pour de réelles politiques familiales rendant possible une vie familiale et se donnant comme exigence et paramètre de ses actions le maintien d'une vie en famille.

La sécurité d'existence

Le Rapport s'est fait l'écho de l'insécurité d'existence permanente qui caractérise la vie des citoyens pauvres. La mise en place de ce que l'on pourrait appeler un "statut" de bénéficiaire d'un revenu minimum, la "compensation" des mesures restrictives en matière de sécurité sociale par l'augmentation du montant du minimex, ces mesures ne répondent en rien à l'insécurité d'existence. Cette politique sociale résiduelle, amplifiée depuis les années 80, ne peut remplacer une politique sociale institutionnelle qui conçoit les décisions prises en matière de sécurité des revenus, de logement, de soins de santé, ... comme étant des caractéristiques d'une vie sociale digne pour tous.

Un élément fondamental pour la sécurité d'existence réside dans le renforcement, voire l'élargissement du champ d'application de la sécurité sociale.

Cela exige de renforcer les principes de solidarité qui fondent la sécurité sociale plutôt que de gérer les exclusions en attribuant des statuts résiduels à charge de plus en plus des collectivités locales. Il ressort de nombreuses expressions que le minimex n'est pas un outil pour sortir de l'impasse, mais le "salaire de l'exclusion".

Le débat doit être prolongé sur la reconnaissance effective du droit aux protections sociales pour tous ; d'autres redistributions des richesses produites pourraient permettre de renforcer les mécanismes de solidarité.

"Peut-on continuer plus longtemps à séparer les débats sur les moyens de répondre à la pauvreté de la recherche d'un partage plus juste des richesses produites ? Ce qui se dit sur la pauvreté s'apparente à un travail de censure."

(Intervention d'un CPAS au Forum du 17 octobre 1994)

Le droit au travail

Les CPAS ont multiplié les signaux d'alerte sur les exclusions de l'indemnisation du chômage qu'il leur est demandé de prendre en charge. Sur les discriminations inscrites encore dans les mesures les plus récentes organisant les différents plans d'embauche, interdisant les possibilités de retour à l'emploi des plus pauvres.

Des pistes ont été tracées ; des débats sont à relayer. Sur le droit exigible au retour à l'emploi. Sur les moyens de concrétiser une reconnaissance des pauvres et exclus du travail comme partenaire social. Sur la mobilisation active des allocations sociales (un scénario

concret de financement de contrats de solidarité est soutenu par le CPAS de Charleroi et soumis à l'examen des pouvoirs publics et partenaires sociaux). Sur la reconnaissance des formations. Sur la socialisation de l'économie et sur l'économie sociale.

Un appel a été lancé aux partenaires sociaux et aux pouvoirs publics pour stimuler l'échange autour de pratiques d'entreprises intégrant les plus exclus du marché de l'emploi et faire ainsi école sur ce qui pourrait être la réalité "d'entreprises contre l'exclusion".

Le droit à la santé

Nombreux ont été les signaux d'alerte sur les coûts croissants de la santé conduisant de nombreux citoyens à ne plus pouvoir se soigner, les cris d'alarme également sur la psychiatrisation de la pauvreté.

Une première consultation (mutuelles, CPAS, INAMI, associations) a été largement engagée pour concrétiser l'article 23 de la constitution reconnaissant le droit égal à une protection de la santé. Le travail approfondi en ce domaine a été possible sur la base d'expériences impulsées depuis plusieurs années où organisations citoyennes, travailleurs sociaux, intervenants des milieux de la santé avaient appris à écouter, communiquer, se former mutuellement, élaborer des réponses régulièrement évaluées.

Une première rencontre entre responsables de programmes de formation des professionnels de la santé et des travailleurs sociaux a élaboré le projet d'un cahier des charges de la formation initiale et continue répondant aux lacunes en termes d'approche globale de la santé, de l'art de communiquer, de coordination entre intervenants avec l'évaluation des objectifs respectifs et de programmation d'objectifs de promotion de la santé, déterminées en partenariat étroit avec les populations les plus pauvres, les associations qui les représentent.

Le droit au logement

Un droit de plus en plus incertain.

"Tout se passe comme si la ville devenait de plus en plus duale, entre gens aisés qui peuvent louer ce qu'ils veulent et gens "à la corde", qui louent ce qu'ils peuvent et qui peuvent de moins en moins puisqu'ils ont de moins en moins d'argent et que leurs loyers flambent."

Conclusion du dernier rapport de l'observatoire des loyers à Bruxelles. L'évolution du loyer moyen, pris comme paramètre par les politiques, masque une exclusion croissante de l'accès à un logement digne pour les familles, dans les villes et zones rurales. Témoignages, analyses locales du marché par des CPAS, interpellations des milieux de la justice, tous convergent pour appeler à un débat public sur "une régulation" du marché de ce bien fondamental qu'est le logement, à une évaluation des choix et des non choix dans le domaine de politiques sociales du logement.

Les nombreuses interventions dans le cadre de ce Rapport sur le logement ont indiqué la centralité de cette question dans les moyens d'une sécurité d'existence. De nombreuses "démarches citoyennes" ont souligné la nécessité d'élargir la compétence politique du logement, de reconnaître structurellement les initiatives qui tracent des voies pour l'accompagnement des personnes et familles exclues du droit à un logement ; les initiatives qui concourent à socialiser le marché du logement, celles qui tracent des synergies entre la formation, le travail et l'accès à l'habitat. Des orientations ont été proposées pour contribuer

à ce que s’instaure un état de droit et une possible conscience d’être citoyen dans la gestion de l’accès au logement social.

La participation aux savoirs

La reconnaissance de la citoyenneté des plus pauvres passe par la culture qui puisse permettre aux plus pauvres de participer aussi à la construction de la société. La possibilité pour tous de bénéficier du partage des connaissances. A ce sujet, des propositions portent sur la “participation à la culture” au sens large, mais aussi vis-à-vis de l’école et des lieux de formation. La culture doit être reconnue comme levier d’intégration dans la société.

L’actuel président de la Commission Européenne avait lancé il y a vingt ans la proposition cadre d’un crédit formation inversement proportionnel pour les individus au temps de participation initiale à la formation. Ce crédit temps symbolise une exigence sociale de participation aux savoirs et d’équité.

Vers une concertation et une négociation

“Pour sa politique à l’avenir, le gouvernement prendra les conclusions et propositions du Rapport général sur la pauvreté comme point de départ” (J.L. Dehaene, Premier Ministre, lors du Forum “Contre l’exclusion des plus pauvres”, organisé par [Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen](#) Gand, 17 octobre 1994).

L’état des lieux réalisé dans ce Rapport, les orientations tracées pour des propositions, ne peuvent être séparés de la démarche qui a été suivie dans l’élaboration du Rapport. Cette démarche est fondamentale comme reconnaissance de la citoyenneté des plus pauvres.

Les partenaires de ce Rapport n’ont pas cherché à répondre à toutes les questions. Il y a des questions qui d’abord devaient être posées. L’enjeu n’était pas seulement de donner des réponses.

Une parole a eu lieu. Les partenaires de ce Rapport soulignent l’urgence d’une véritable “concertation sociale” plus large avec l’ensemble de la société.

Cela afin de construire les bases pour garantir des lieux où peut se construire une citoyenneté des plus pauvres. Au stade actuel de la démarche, la question est de savoir comment les propositions émises dans le Rapport vont-elles pouvoir être instruites, débattues, proposées à la décision, mises en œuvre, évaluées dans le cadre d’un dialogue élargi et reconnu, conditions sine qua non pour ne pas rester lettre morte.

Comment transporter une démarche qui a reconnu les pauvres et leurs organisations comme partenaires dans des lieux de concertation proches de la décision ? Qui va organiser ces concertations, avec qui, avec quels moyens ? Sur quelles priorités ?

Le Rapport indique plusieurs défis à relever :

- Contribuer à ce que s’élaborent des politiques globales qui ne produisent pas la pauvreté et la précarité.
- Impulser des dynamiques de dialogue social.
- Proposer aux pouvoirs publics aux différents niveaux d’établir des cadres de concertation.
- Soutenir des démarches et pratiques citoyennes.

Quel outil pour ces objectifs ?

Quels enseignements peut-on tirer dans le passé récent du traitement des “questions sociales” lorsque les pouvoirs publics essayaient de répondre par l’organisation de concertation autour des politiques ?

En installant auprès du Premier Ministre en 1989, pour une durée de quatre ans, un Commissariat Royal à la politique des immigrés, les pouvoirs publics ont développé sur le terrain de la cohabitation et de la politique des immigrés, un savoir-faire ; savoir-faire en termes d’ouverture de dialogue avec la population concernée et une série d’acteurs, de concertation sur les leviers de différentes politiques clés - l’emploi, le logement, l’enseignement en étaient les trois piliers - préparant les décisions d’une conférence interministérielle. Le Rapport “Desseins d’égalité” montre les dynamiques impulsées. Certaines de ces dynamiques ont reçu un cadre structurel par la loi du 15 février 1993 créant le Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Dans le domaine des politiques dites “de lutte contre la pauvreté”, antérieurement à ce Rapport, il y a eu bien d’autres rapports, avis de commissions dont les pouvoirs publics ont pu prendre connaissance ou dont ils avaient commandé les travaux. Une évaluation du suivi des recommandations de ces travaux n’a à notre connaissance jamais eu lieu.

Dans la suite des travaux d’un “groupe de travail pour la sécurité d’existence des plus démunis” (créé en mai 1986), le secrétariat d’État à l’émancipation sociale a installé une Commission de concertation et d’avis, la Commission Interdépartementale de lutte contre la pauvreté, créée par arrêté royal en octobre 1989. Celle-ci a largement exploré dans différents travaux, avis et recommandations, des sujets comme l’aide juridique, le droit d’action des groupements, les allocations familiales, les sans-abri, les jeunes et la pauvreté. Lors de la remise des travaux de cette Commission, son président, le Professeur Herman Deleeck, concluait : *“cette Commission, malgré des moyens dérisoires pour son fonctionnement, a certes travaillé efficacement à son niveau - une compétence d’avis - sur des dossiers et thèmes sectoriels ; cependant, il n’y a pas de raison d’être satisfait quand on constate que les grands leviers de la politique de prévention de la pauvreté lui échappaient, se situaient à d’autres niveaux”* ; il citait *“la sécurité sociale, la croissance économique à haute intensité de main d’œuvre, une politique sociale du logement”*.

C’est précisément sur ces leviers d’une sécurité d’existence que les partenaires du Rapport Général ont travaillé dans un premier partenariat.

Cette Commission interdépartementale, placée en 1989 sous l’autorité du Ministre ou secrétaire d’État qui a l’émancipation sociale dans ses attributions, n’a plus remis d’avis depuis son troisième et dernier rapport d’octobre 1991. Son président a souligné à cette occasion que *“la Commission nationale a dû constater que l’examen de la problématique globale de la pauvreté se heurte souvent au fractionnement des compétences limitées par la force des choses. Il faut mettre le doigt sur une vérité première : la politique de lutte contre la pauvreté est une donnée politique générale qui va bien au-delà de ce qu’une commission comme celle-ci peut représenter.”* Il faut savoir que les partenaires économiques et sociaux n’étaient statutairement pas associés au travail de cette Commission ...

Les pouvoirs publics qui se sont mis, par ce Rapport, en position de dialogue avec les plus pauvres peuvent-ils dans le même temps leur reconnaître le droit de participer avec d’autres à des négociations globales ? Seul un cadre de concertation, situé au plus haut niveau de l’État, des Communautés et des Régions donnera une réelle crédibilité au partenariat et à la citoyenneté.

V. L'outil d'une politique

La question ouverte à l'issue de ce Rapport est bien celle de l'outil à créer pour impulser un processus de politique générale de lutte contre la pauvreté, reliant les différents niveaux de compétence et d'intervention.

Il s'agit de trouver l'outil pour une programmation dont les finalités se mesurent, on l'a indiqué, à l'exercice des droits de l'homme, des droits reconnus au nouvel article 23 de la Constitution et aux outils de citoyenneté qui auront été bâtis.

Pour les partenaires du Rapport, cet outil d'une politique, le cadre ou la structure à inventer, devrait réunir un certain nombre de conditions :

- garantir structurellement le dialogue commencé avec les citoyens pauvres, leurs organisations et les services publics de base ; élargir simultanément ce dialogue aux partenaires sociaux et aux divers pouvoirs publics ;
- être définie comme ayant une compétence d'avis, d'initiative, d'organisation de concertation appropriées sur l'ensemble des politiques globales ;
- recevoir les moyens de lier les matières à compétences économiques et sociales ;
- disposer des moyens pour faire émerger et croiser différents modes de connaissance des réalités sociales : la connaissance portée par les citoyens luttant contre la pauvreté et l'insécurité d'existence ; celle des différents professionnels concernés dans leurs pratiques ; celles de la recherche ; celle dégagée de l'évaluation conjointe de la décision politique et de ses impacts ;
- recevoir un mandat de travail suffisamment long pour qu'une évaluation, prévue et organisée dès son installation puisse être réalisée quant aux premiers impacts de son travail ; cette évaluation doit mesurer les impacts en termes de concertation sociale et de préparation de la décision politique ;
- être dotée de moyens conséquents aux ambitions poursuivies ;
- être reliée au plus haut niveau de décision politique.

Cette structure pourrait avoir pour première mission de soumettre, dans un délai bref (par exemple six mois), à la décision politique, via une Conférence interministérielle située au plus haut niveau, une première série de propositions représentant autant de premiers leviers mesurés à l'exercice effectif de droits qu'ils permettent, à la citoyenneté et responsabilité qu'ils reconnaissent.

Cette structure pourrait recevoir un mandat suffisamment long (quatre ans ou plus) pour structurer un dialogue permanent et élargi à partir d'une série d'enjeux soulevés par le Rapport pour dégager progressivement des propositions de politiques générales éradiquant les processus de pauvreté.

Elle devrait attacher une attention prioritaire

- aux différents outils pour asseoir une politique de la famille ; elle assurerait le relais avec les Communautés sur les moyens d'une politique préventive qui soit tant une aide aux jeunes qu'une aide aux familles

- à la sécurité d'existence, aux débats sur le renforcement, l'élargissement, les modes de financement de la sécurité sociale
- à la réalisation du droit au travail pour tous, tant par le biais de politiques générales de redistribution et de création d'emploi, que par celui de mesures ciblées de réinsertion
- aux politiques de formation. Un important travail d'impulsion devrait être mené en ce domaine pour dégager, de pratiques significatives dans les secteurs de la formation des travailleurs sociaux, des enseignants, des travailleurs de la santé, des profils de formation pour permettre de se situer dans les réalités sociales
- à des dimensions fédérales de politiques comme celles du logement et de la santé ; il s'agit entre autres d'une part de l'évaluation publique des choix à opérer dans le cadre de la législation sur le bail d'habitation familial - mode de calcul du loyer -; d'autre part de l'universalisation de l'accès à l'assurance soins de santé et la redéfinitions des catégories préférentielles pour les remboursements de ce soins

Cette structure serait chargée, en concertation avec les Communautés, les Régions et les pouvoirs locaux, d'impulser des cadres de concertation et de dialogue garantissant la participation des plus pauvres.

Cette structure pourrait recevoir des Autorités Compétentes la mission, sur une politique donnée, de procéder à un examen approfondi en organisant le dialogue avec les acteurs concernés.

Cette structure serait chargée d'interpeller les différentes instances consultatives concernées par les propositions et débats soulevés par le Rapport. Elle joue là également une mission d'impulsion. Elle pourrait ainsi veiller à ce que s'engage au Conseil Central de l'Économie ainsi qu'au Conseil National du Travail un débat sur les interpellations du Rapport général.

Cette structure serait appelée aux concertations officielles aux niveaux des Communautés et Régions ; elle peut, à la demande des assemblées parlementaires, élaborer des avis, participer à des auditions.

Cette structure pourrait recevoir mission d'engager une démarche de travail

- en direction de l'opinion publique et des médias sur les questions de la citoyenneté, de la représentation des questions sociales.
- en direction des partenaires sociaux sur les pratiques d'entreprise intégrant les travailleurs les plus pauvres.
- en direction de différents services publics pour l'essai de définir, à partir de l'examen de différentes pratiques, les éléments d'une politique d'accueil des citoyens en partant de la situation et de l'avis des personnes les plus pauvres.
- sur les moyens nécessaires pour que les citoyens vivant la pauvreté puissent réellement exercer le droit d'association.
- sur les enseignements de pratiques d'évaluation des politiques avec les premiers concernés.

Elle rendrait public tous les ans un rapport sur le bilan de ses actions et ses perspectives ; ce rapport comporterait un examen de l'impact de ses travaux, propositions et recommandations à différents niveaux, auprès de l'État fédéral, des communautés et régions.

Les contours ainsi définis de l'outil d'une politique, d'un outil garantissant le partenariat avec les premiers acteurs de la lutte contre la pauvreté, les pauvres, indiquent un chemin pour une politique globale et durable qui soit l'affaire de tous. Pour une politique faisant face à la pauvreté qui est rupture du lien social.

ANNEXES

ANNEXE 1
CONTRIBUTIONS ÉCRITES DANS LE CADRE
DU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ

Note introductive

Cette annexe reprend, par ordre alphabétique des titres de contributions, les documents réalisés par diverses organisations pour concourir à la réalisation du Rapport général sur la pauvreté.

On ne reprend donc pas dans cette annexe les documents et courriers signés à titre individuel par les personnes qui ont contribué au Rapport général sur la pauvreté.

De même, cette liste ne reprend pas les documents réalisés et édités par des organisations sur des thématiques éclairant un état des lieux de la pauvreté en Belgique et que ces organisations ont transmis, pour information, au Rapport général sur la pauvreté.

Accès aux soins de santé

Document du Mouvement ATD Quart Monde
 Juin 1994, 3 pages + annexes

Accès aux soins de santé

Document de l'Union des Villes et Communes belges, section CPAS,
 subdivisé en deux notes :

- L'accès à l'assurabilité
- Une nouvelle catégorie d'assurés

Mai 1994, 9 pages

Arbeid

Document van de Beweging ATD Vierde Wereld
 Eindversie, Juli 1994, 21 blz.

Armoede, Recht op Huisvesting en Huurreglementering

Document dat bestaat uit de voorbereidende verslagen en de inleidende nota's in verband met de studiedag van 27 oktober 1993 over dit thema in het kader van het Algemeen Verslag over de Armoede.

Deze nota's en verslagen werden gevraagd en gerealiseerd door maatschappelijke werkers, magistraten, advocaten, onderzoekscentra en parlementsleden.

Oktober 1993, 150 blz.

Basisschakels

Bijdrage voor het Algemeen Verslag over de Armoede over de plaats van het vrijwilligerswerk in de basisschakels. Document van de vzw Wederzijds Hulpbetoon.
 Juli 1993, 7 blz.

Budgetbegeleiding en budgetbeheer

Voorlopig verslag van de werkzaamheden van de subgroep budgettering.

Rapport van het OCMW Dilbeek, dat een tiental OCMW's rond dit thema verzameld heeft.
 September 1993, 39 blz.

La culture

Note à propos de la culture. Document de la Maison des Savoirs, ATD Quart Monde.
Juin 1993, 8 pages.

La culture

Document de la Maison Droit Quart Monde (synthèse fiches de fait culture).
Juin 1993, 3 pages.

Cultuur

Eerste synthesesnota van de besprekingen over het thema cultuur.
Vlaams Forum Armoedebestrijding.
Juli 1994, 6 blz.

La démarche

Rapport pauvreté - la démarche. Réflexions méthodologiques.
Document Mouvement ATD Quart Monde.
Août 1993, 17 pages.

Emploi et formation

Document de l'Union des Villes et Communes belges, section CPAS,
subdivisé en quatre notes :

- La formation par le travail et les pouvoirs locaux
- La non-discrimination en faveur des exclus
- La valorisation des prestations sociales
- Réinsertion professionnelle des bénéficiaires de moyens d'existence par le biais de l'ouverture des marchés publics

Mars 1994, 24 pages

L'enseignement

Document du Mouvement ATD Quart Monde
Juin 1994, 20 pages + annexes

La Famille

Document de Lutte Solidarité Travail
Mars 1994, 21 pages

Het gezin

Vorbereidende tekst werkgroep "Gezin" armoederapport. Centrum Kaunwenberg.
Maart 1994, 12 blz.

Huisvesting

Synthesesnota van de besprekingen omtrent het thema huisvesting.
Vlaams Forum Armoedebestrijding.
November 1993, 8 blz.

Internering

“Uit brieven van geïnterneerden”. Document van de Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen.

Oktober 1993, 4 blz.

Jeunesse et pauvreté

Document de la Fédération des Centres de Jeunes en milieu populaire

Juin 1993, 10 pages

Jongeren en armoede

Synthesenota van het Vlaams Forum Armoedebestrijding.

Februari 1994, 12 blz.

Justititeel welzijnswerk

Bijdrage tot het Algemeen Verslag over de Armoede - enkele praktijkillustraties van het Justititeel Welzijnswerk Limburg.

September 1993, 5 blz + bijlagen

Le logement et la formation dans l'arrondissement de Huy

Rapport de la plate-forme Solidarité en Plus, Pauvreté en Moins,

Arrondissement de Huy

Août 1993, 51 pages + 8 annexes

Un logement pour tous ? Le surendettement. L'accès au travail.

Document subdivisé en trois notes de l'Union Professionnelle des Assistants Sociaux de la Province du Luxembourg

Août 1993, 8 pages

Matinées saint-gilloises***Coordonnées par le Centre Public d'Aide Sociale de Saint-Gilles***

Document rapportant les débats des travailleurs sociaux de la Commune de Saint-Gilles lors de quatre ateliers de travail en mai et juin 1993.

Septembre 1993, 77 pages

Max et les ferrailleurs

De Bouche-à-oreille

Numéro spécial de Quartier du Fort, publication coordonnée

par l'équipe du développement social du quartier du Fort à Saint-Gilles.

Avril 1994, 32 pages

OCMW

Bijdrage voor het Algemeen Verslag over de Armoede. Document OCMW Lint.

Augustus 1993, 3 blz.

OCMW

Beleidsvoorstellen inzake het Algemeen Verslag over de Armoede. Document OCMW Mol. Oktober 1993, 4 blz.

OCMW

Synthesenota van de besprekingen omtrent het thema OCMW. Vlaams Forum Armoedebestrijding. Januari 1994, 9 blz.

Opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven

“Mogelijkheden, knelpunten en perspectieven van de opleidings- en tewerkstellingsprojecten te Gent” -

Een bijdrage voor het Algemeen Verslag over de Armoede. Universiteit Gent. Juli 1993, 7 blz.

Paroles et réflexions des bénéficiaires du minimex : voix des citoyens pour l'action sociale.

Contributions des bénéficiaires du minimex à la réflexion sur l'exclusion : témoignages et propositions.

Regard du service social du CPAS de Morlanwelz.

En collaboration avec le CRIDIS.

Septembre 1994, 97 pages

La pauvreté dans le monde pénitentiaire

Document du groupe ODAD (Ouverture et Dialogues avec les Détenus.)

Septembre 1993, 4 pages

De plaatsing van kinderen uit arme gezinnen

Document van de Beweging ATD Vierde Wereld. Praktijkillustraties en hulpverlening.

November 1993, 35 blz.

La place des femmes dans l'état des lieux de la pauvreté

Document des Femmes Prévoyantes Socialistes

Juillet 1994, 6 pages

Quand le ferrailleur débrouille l'institution

Rapport du CPAS de Saint-Gilles

Septembre 1994, 29 pages

Rechtsbedeling

Toegang tot het recht. Verslag van de Dienst Rechtshulp van de OCMW's van het Maasland (Maasmechelen, Maaseik, Dilsen, Kinrooi).

Februari 1994, 18 blz. + bijlage

Rechtsbedeling

Verslag van de hearing over 'Armoede en de strafrechtsbedeling' van 21.12.1993, georganiseerd in het kader van het Algemeen Verslag over de Armoede. Universiteit Gent. Februari 1994, 21 blz.

Rechtshulp

Nood aan eerstelijnsrechtshulp. Bijdrage van het Sociaal Centrum Gent voor het Algemeen Verslag over de Armoede. Oktober 1993, 3 blz.

Recht op OCMW hulp : een partnerschap met de hulpvrager***- Recht op wonen : de uitsluiting***

Ad hoc opdracht in het kader van het Algemeen Verslag over de Armoede. Document van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, Afdeling "Maatschappelijk Welzijn" Augustus 1994, 25 blz. + bijlagen

Schuldoverlast

Conclusies van de werkgroepen budgetbeheer en schuldvorming (subgroepen preventie; conflictsituaties; rol en taak van het OCMW; bankwezen) waaraan een tiental OCMW's hebben deelgenomen onder impuls van het OCMW Dilbeek. April 1994, 25 blz.

Schuldoverlast

Bijdrage van het Sociaal Centrum Gent voor het Algemeen Verslag over de Armoede. Oktober 1993, 2 blz.

Sécurité d'Existence et Travail

Document de Lutte Solidarité Travail
Mai 1994, 36 pages

Sécurité d'Existence

Document du Mouvement ATD Quart Monde
Août 1993, 20 pages

Vrouwen en kinderen

Bevraging over armoede en bestaansonzekerheid bij sommige aangesloten vluchthuizen van de Federatie Vrouwen tegen Mishandeling vzw. September 1993, 19 blz. + bijlagen

Wonen en leefomgeving

Document van de Beweging ATD Vierde Wereld
Augustus 1993, 63 blz. + bijlagen

Wonen en leefomgeving

Eerste discussiebijdrage voor het Algemeen Verslag over de Armoede van de
Buurtontwikkelingsmaatschappij Noord-Oost Antwerpen
Augustus 1993, 3 blz. + bijlage

Les participations et contributions au Rapport ayant été très nombreuses,
les rédacteurs s'excusent pour tout oubli éventuel.

ANNEXE 2 COLLABORATIONS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ

Note introductive

De très nombreuses personnes ont collaboré à la réalisation du Rapport par leur témoignage oral et écrit, en participant à un groupe de travail et dialogue, en préparant collectivement la rédaction de documents, en prenant l'initiative de groupe de réflexions.

Il faut citer ici tous les citoyens qui ont apporté leur contribution et

- les personnes engagées dans les associations partenaires au Rapport dans son ensemble: Belgisch Netwerk Armoedebestrijding; Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen ; Centrum Kauwenberg ; De Cirkel ; Lutte Solidarité Travail ; Mouvement ATD Quart Monde/Beweging ATD Vierde Wereld; Project Kansarme Vrouwen van de Stedelijke Emancipatieraad Leuven.
- les personnes mobilisées dans les CPAS et dans les groupes de travail de la section CPAS de l'Union des Villes et Communes belges ;
- Des personnes se regroupant ou représentant, dans la partie francophone du pays, les associations suivantes :

Aide aux Maisons Familiales
 Association des Maisons d'accueil (AMA)
 Bâtissons notre avenir
 C.A.F.A.
 CEMO
 Centre Liégeois d'Intervention Familiale (CLIF)
 CIEP - ISCO
 Fédération Bruxelloise des Unions de locataires
 Fédération des Centres de Jeunes en milieu populaire
 Fédération des Habitants de Cités
 Femmes Prévoyantes Socialistes
 Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté
 Forum Wallon de Lutte contre la Pauvreté
 Foyer Familial de Charleroi
 Groupe d'Action Droit au Logement pour tous
 Gestion Logement Namur
 Habitat et Participation
 La Lucarne
 La Maison
 La Ligue des Familles
 Maison de la culture de Marche en Famenne
 Maison des Savoirs Bruxelles

Mouvement Alternatif pour le changement (MACH - Dinant)
 La Poudrière
 Promotion des Droits Sociaux
 Promotion Santé, Maison Médicale du Maelbeek
 Le Resto du Cœur (Saint-Gilles)
 La Rue
 Service Droit des Jeunes Bruxelles
 Solidarités Nouvelles
 Solidarité en Plus, Pauvreté en Moins (Arrondissement de Huy)
 Télé Service Bruxelles
 Transit Laeken
 Union Professionnelle des Assistants Sociaux de la Province du Luxembourg
 Vie Féminine
 Vivre Ensemble Charleroi

- Des personnes se regroupant ou représentant, dans la partie néerlandophone du pays, les associations suivantes :

Aalsters Coördinatiecomité voor Welzijnsbeleid
 De Biehal
 Buurtwerk 't Lampeke Leuven
 Centrum Ambulante Begeleiding Gent
 vzw Debitora Gent
 Federatie Jongeren Informatie- en Adviescentra Antwerpen
 Dagcentrum Touter-Tandem Berchem
 DAKAB (Dienst voor amateuristische kunstbeoefening en kunstzinnige vorming van de christelijke arbeidersbeweging)
 De Gouden Druppel vzw
 Halfweghuis De Wip Gent
 Haviland Opbouwwerk
 Huurdersbond Antwerpen
 Huurdersbond Gent
 Intermedium Leuven
 De Keeting Mechelen
 Kinderdienst Teledienst Brussel
 Medisch-pedagogisch Instituut Remi Quadens Brasschaat
 Mensana Dienst Geestelijke Gezondheidszorg Antwerpen
 Mensen met een hart Turnhout
 Mensenhulp
 Nationale Federatie Wit-Gele Kruis van België
 Opbouwwerkproject "Recht op" Antwerpen
 Opbouwwerk Zuid Antwerpen ("Si en La")
 Opbouwwerk Zuid Antwerpen ("Dit en dat")
 vzw Pierlewiet
 Pluralistisch Overleg Welzijnswerk Berchem
 Pluspunt Centrum voor Basiseducatie Gent
 Regionaal Instituut voor Samenlevingsopbouw Vlaams-Brabant
 Regionaal Overleg Thuislozenzorg Gent

SoCAK (Socialistisch Centrum “Arbeid en Kunst”) Gent
 Sociaal Centrum Gent
 Sociaal Centrum Kringloopateljee Mechelen
 Sociaal Verhuurkantoor Menen
 Sociaal Verhuurkantoor Spit Kessel-Lo
 Stichting Vrouwen tegen Mishandeling
 Stichting Welzijnszorg-Welzijnsschakels Brussel
 Tehuis Onze Kinderen Erembodegem
 Thuislozenzorg Vlaanderen Berchem
 ‘t Toreken Turnhout
 VIBOSO Brussel
 Vlaams Overleg Bewonersbelangen
 Vlaams Overleg Woonwagenwerk
 Wederzijds Hulpbetoon Gent
 Wijkgezondheidscentrum Botermarkt Ledeberg
 Woon- en Tewerkstellingproject Antwerpen (WOTEPA)

• Des personnes travaillant ou représentant

- Le Centre pour l’Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme -
 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ;
- Cel Kansarmoede van de Vlaamse Gemeenschap ;
- la Cellule de l’Intégration Sociale du secrétariat général de la Région wallonne ;
- L’administration de la sécurité sociale -
 Administratie van de sociale zekerheid ;
- Le Bureau du Plan - Planbureau ;
- Kind en Gezin ;
- Rijksdienst voor Kinderbijslag ;
- La Banque Nationale de Belgique - Nationale Bank van België ;
- HBK Spaarbank Antwerpen ;
- BRTN ;
- Sociale Dienst van het Gemeentebestuur van St.-Gillis Brussel ;
- Vlaamse Huisvestingsmaatschappij ;
- Vlaams Woningsfonds ;
- La division du Logement à l’Administration de la Région wallonne ;
- La Société du Logement de la Région de Bruxelles ;
- La Société Régionale Wallonne du Logement ;
- Fonds du logement de Wallonie ;
- Huisvestingsdienst van het Provinciebestuur Antwerpen ;
- Departement Sociale Zaken van het Provinciebestuur Oost-Vlaanderen ;
- Le Syndicat des Locataires ;
- Nationaal Eigenaarssyndikaat - Syndicat National des Propriétaires ;
- des sociétés de logement social ;
- Les organisations syndicales CSC en FGTVB ;
- Les organisations syndicales ABVV et ACV ;
- La Fédération des Entreprises de Belgique -
 Verbond van Belgische Ondernemingen
- l’Union Wallonne des Entreprises ;
- Vlaams Economisch Verbond ;

- Le Comité subrégional de l'Emploi et de la Formation de Charleroi ;
 - Le VDAB, FOREM, ORBEM...
- Des représentants et travailleurs du monde de la justice : juges de paix, juges de la jeunesse, avocats, huissiers de justice ;
- Des travailleurs du secteur de l'aide à la jeunesse de la Communauté Française et de la Vlaamse Gemeenschap ;
- Des travailleurs du secteur de la santé ; des personnes travaillant ou représentant :
 - Les Écoles de Santé Publique de l'UCL, de l'ULB, de l'Université de Liège ;
 - La Faculté de médecine des Facultés Notre Dame de la Paix de Namur ;
 - L'Observatoire de la Santé de la Région de Bruxelles-Capitale ;
 - Des responsables de programme de formation de différentes écoles et instituts supérieurs de formation sociale en Communauté Française, ainsi que du service formation de l'Office de la Naissance et de l'Enfance ;
 - Des responsables de mutuelles :
 - Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes,
 - Fédération Libre des Mutualités Neutres,
 - Ligue Nationale des Mutualités libérales,
 - Union Nationale des Mutualités socialistes ;
 - Des représentants de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et du service soins de santé de l'INAMI
- Des travailleurs de l'enseignement et de la culture ;
- Des personnes travaillant au
 - Centre Droit et Sécurité d'Existence des Facultés Notre Dame de la Paix de Namur ;
 - Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit van Leuven ;
 - Département sociologie, Katholieke Universiteit van Leuven ;
 - LUCAS, Katholieke Universiteit van Leuven;
 - Centrum Rechten van het kind, Universiteit van Gent ;
 - Département sociologie en sociaal beleid, UFSIA Antwerpen ;
 - Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles ;
 - Faculté des Sciences Psycho-Pédagogiques de l'Université de Mons-Hainaut ;
 - Département d'Économie de l'Université de Liège
- Les députés et sénateurs, conseillers régionaux et communaux ;
- Les représentants des Ministres de l'État fédéral, des Communautés et des Régions.

Les participations et contributions au Rapport ayant été très nombreuses,
les rédacteurs s'excusent pour tout oubli éventuel.