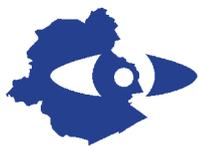


OBSERVATOIRE
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL
BRUXELLES



OBSERVATORIUM
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN
BRUSSEL

Cahier 1

Cahier 2

Cahier 3

Cahier 4

Cahier 5

Regards croisés

RAPPORT BRUXELLOIS
SUR L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ

2010



Commission communautaire commune



Regards croisés

RAPPORT BRUXELLOIS
SUR L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ

2010



Rapports bruxellois sur l'état de la pauvreté

Le contenu du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté a été fixé dans l'ordonnance relative à «l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale» du 20 juillet 2006. L'Observatoire de la Santé et du Social est chargé de son élaboration.

Ces rapports peuvent être obtenus sur le site web (www.observatbru.be) et sur simple demande. Chaque rapport peut être copié, moyennant mention de la source.

Dans la collection «Rapports bruxellois sur l'état de la pauvreté»

2010

Baromètre social
Rapport thématique : Vivre sans chez soi
Regards croisés
Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté
Synthèse de la table ronde

2009

Baromètre social

2008

Baromètre social
Rapport thématique : pauvreté et vieillissement
Contributions externes
Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté
Synthèse de la table ronde

2007

Baromètre social
Contributions externes

2006

Baromètre social
État d'avancement des recommandations parlementaires 1998-2001-2004

2005

Baromètre social

2004

«9^{ème} rapport pauvreté»
Partie 1 : indicateurs de pauvreté, manque de revenus et surendettement
Partie 2 : compte-rendu de la Table ronde du 12 octobre 2004

2002

«8^{ème} rapport pauvreté»
Partie 1 : indicateurs de pauvreté, pauvreté et logement
Partie 2 : compte-rendu de la Table ronde du 26 septembre 2003

2000

Rapport sur l'état de la pauvreté 2000 : indicateurs de pauvreté, état d'avancement de 4 recommandations parlementaires
Compte-rendu de la Table ronde du 10 mai 2001

1999

Rapport sur l'état de la pauvreté 1999 : indicateurs de pauvreté

Veillez citer cette publication de la façon suivante :

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Regards croisés,
Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010, Commission communautaire commune, 2010.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Organismes consultatifs	
1. Contribution du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale <i>Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC)</i>	7
Marché de l'emploi	
2. Approche d'une population de demandeurs d'emploi sans-abri <i>Observatoire bruxellois de l'Emploi</i>	12
Logement et énergie	
3. Le logement social bruxellois – Évolution de la situation des ménages locataires et de la demande sociale de logement – Analyse comparative 1998/2008 <i>Marie-Noëlle Livyns, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB)/Observatoire régional de l'Habitat</i>	18
4. Crainte de la pauvreté dans le cadre de la politique du logement à Bruxelles <i>Werner Van Mieghem, Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) asbl</i>	22
5. Quelles mesures prendre pour assurer un droit effectif au gaz et à l'électricité pour tous ? <i>Coordination Gaz – Electricité – Eau Bruxelles (CGEE)</i>	24
Santé	
6. Accessibilité aux soins de santé pour les patients dépendants du CPAS – le point de vue des médecins généralistes de terrain <i>Hippocrate, coupole qui réunit la Fédération des Médecins Généralistes francophones de Bruxelles (FAMGB) et le Brusselse Huisartsenkring (BHAK)</i>	28
7. Une approche intégrée de la pauvreté peut-elle lutter contre l'inégalité en matière de santé ? <i>Maison médicale Medikuregem, De Brug et Fédération des Maisons Médicales</i>	33
Groupes vulnérables	
8. Le médiateur de dettes face à la pauvreté <i>Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale</i>	38
9. Des initiatives à valoriser – Le suivi post-hébergement et les alternatives à l'hébergement <i>Fédération Bico (Fédération des maisons et initiatives d'accueil et d'accompagnement en faveur des personnes en difficulté et des sans-abri en Région Bruxelloise), Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (A.M.A.) et Regio-Overleg Thuislozenzorg Brussel (ROTB), en collaboration avec La Strada (Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri)</i>	43
10. Cachez cette pauvreté que je ne saurais voir. Prison : l'exponentielle indigence <i>Florence Dufaux, Coordination CCC des services d'aide sociale aux justiciables</i>	48
11. L'aide alimentaire : vers la professionnalisation d'une pratique <i>Deborah Myaux, Fédération des Centres de Service Social – Concertation Aide Alimentaire</i>	53
12. Les personnes en séjour irrégulier. L'extrême pauvreté de la vingtième commune bruxelloise <i>CAW Mozaïek, CAW Archipel, De Meeting, Onthaal en steunpunt voor mensen zonder wettig verblijf, Medimmigrant, ORCA – Organisatie voor clandestiene arbeidsmigranten, RIF – Regionaal integratiecentrum Foyer Brussel, Samenlevingsopbouw Brussel</i>	57
13. Participer à une politique sociale préventive ? <i>Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté et Brussels Platform Armoede</i>	62

COLOPHON

Ces «Regards croisés» font partie du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010.

Ce rapport comporte 5 parties :
le Baromètre social (annuel),
le Rapport thématique (bisannuel),
les **Regards croisés** (bisannuels),
le Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté (bisannuel) et
la Synthèse de la table ronde (bisannuelle).

Coordination :

Truus Roesems

Collaboration éditoriale :

Marianne Flament, Gille Feyaerts et Nahima Aouassar

Traductions :

Brussels Language Services sprl

Mise en page :

Centre de Diffusion de la Culture Sanitaire asbl :
Nathalie da Costa Maya

Numéro de Dépôt légal :

D/2010/9334/25

Pour plus d'informations :

Observatoire de la Santé et du Social de
Bruxelles-Capitale
Commission communautaire commune
183 avenue Louise – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/552 01 89
observat@ccc.irisnet.be
www.observatbru.be

Annette Perdaens
Tél. : 02/552 01 50
aperdaens@ccc.irisnet.be

INTRODUCTION

Ce troisième cahier permet de transmettre la connaissance de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté du terrain bruxellois aux responsables politiques. L'ordonnance (concernant le rapport pauvreté bruxellois) requiert en effet de faire appel aux «Observatoires et centres de référence bruxellois et éventuellement aux fédérations de centres et de services, tant publics que privés, pour l'élaboration de contributions externes ayant trait à différents aspects de la pauvreté. Il s'agit ici du recueil de données statistiques commentées et/ou un état des lieux de situations de pauvreté sur lesquelles les organismes butent, tout comme les mesures utilisées ou souhaitées pour lutter contre la pauvreté».

Différents organismes (des observatoires, des centres de référence, des fédérations) qui sont impliqués dans le domaine de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté à Bruxelles ont été invités à rédiger une contribution pour le cahier «Regards croisés».

Pour la rédaction de leur contribution, les auteurs sont entièrement indépendants. Des lignes directrices ont été transmises aux auteurs dans le but d'arriver à un ensemble plus harmonisé.

Une seule contribution a été demandée par secteur d'activité. Cela signifie qu'on a demandé à un certain nombre de partenaires qui travaillent sur le même terrain d'élaborer une contribution commune au delà des barrières institutionnelles (par exemple, *het Brussels platform armoede* et *le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté*, les maisons médicales francophones et néerlandophones).

Nous sommes conscients que l'exercice n'a rien d'évident et nous remercions dès lors tous les acteurs qui ont contribué à ce cahier et ont parfois été forcés de prévoir des moments de concertation supplémentaires pour atteindre ce résultat. Leur contribution commune représente un pas en avant dans le développement d'une vision commune sur la pauvreté et la lutte contre la pauvreté. Impossible en effet de mener une politique efficace en matière de lutte contre la pauvreté sans une conception partagée de la problématique.

ORGANISMES CONSULTATIFS

I. Contribution du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale

Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC)

Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale

Boulevard Bischoffsheim, 26 – 1000 Bruxelles

tél. : 02/205.68.68

fax : 02/502.39.54

www.ces.irisnet.be

Personne de contact :

Julie Millan (jmillan@ces.irisnet.be)

1.1 SITUATION

Créé par l'ordonnance du 8 septembre 1994, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale réunit les représentants des organisations représentatives des **employeurs, des classes moyennes et des travailleurs** de la Région bruxelloise. Depuis 2006 le **secteur non-marchand** de la Région de Bruxelles-Capitale est représenté par deux membres au sein de la représentation patronale au Conseil. Le Conseil économique et social constitue l'organe de la concertation socio-économique de la Région. La présente contribution a été préparée par la commission économie-emploi du Conseil, puis a été approuvée lors de son assemblée plénière du 18 mars 2010.

1.2 CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

1.2.1 Considérations générales

Le Conseil considère que la lutte contre la pauvreté, la précarité, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits doit constituer en Région de Bruxelles-Capitale une priorité pour l'action collective publique. Le droit au travail, à la dignité humaine, à un logement décent, à la culture, à l'enseignement sont des droits inscrits dans la Constitution. Ces droits doivent devenir effectifs dans le cadre de politiques transversales, pas exclusivement d'ordre social. Ces politiques relèvent du champ de compétence de différents niveaux de pouvoirs fédéral et des entités fédérées, comme la Région de Bruxelles-Capitale et les commissions communautaires.

Le Conseil limite toutefois ses observations aux domaines qui relèvent de ses missions, c'est-à-dire les matières relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale.

Le thème principal du rapport sur l'état de la pauvreté 2010 est le sans-abrisme. De multiples facteurs, qui nécessitent autant de leviers d'actions, sont la cause de ce phénomène. Dans la présente contribution, le Conseil développera quelques pistes en vue d'améliorer l'accès au logement et à l'amélioration de la qualité de celui-ci, en lien notamment avec la politique de l'énergie. Il présentera ensuite une réflexion plus large sur la lutte contre la pauvreté par deux autres thèmes qui lui sont chers : l'enseignement et la formation, d'une part, et l'intégration sociale par l'activité professionnelle, d'autre part. En effet, si la lutte contre le sans-abrisme relève notamment de mesures d'urgence, il est important de mettre également en place des politiques socio-économiques à plus long terme pour éviter que de nouvelles populations tombent à leur tour dans la pauvreté.

Le Conseil insiste sur :

- 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 correctes et à une rémunération équitable
- le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique
- le droit à un logement décent, en ce compris le droit à l'énergie.

L'exercice de ces droits pourtant fondamentaux n'est pas une réalité pour certains groupes de population. Le Baromètre social^[1] constate une évolution négative pour l'exercice effectif de plusieurs de ces droits par une frange grandissante de la population bruxelloise.

Le Conseil souligne également la situation particulière de la Région qui est à la fois capitale du pays et capitale européenne. À ce titre, elle est, plus qu'ailleurs, le lieu d'entrée de nombreux primo-arrivants se trouvant dans une

[1] Baromètre social réalisé par l'Observatoire de la Santé et du Social (rapport 2009).

situation de précarité. Une attention toute particulière doit être consentie aux mineurs non accompagnés et aux dangers spécifiques auxquels ils peuvent être confrontés. Une analyse des coûts liés à l'accueil de ces personnes ainsi que des pistes pour encourager une meilleure répartition géographique de celles-ci et/ou pour mettre en place une compensation financière pour Bruxelles, permettrait d'intensifier la lutte contre les situations de pauvreté touchant ces populations. Le Conseil attire enfin l'attention des pouvoirs publics sur les perspectives à long terme, notamment l'accroissement démographique prédit pour les prochaines décennies, qui augmentera considérablement la demande de logements, de places dans l'enseignement et la formation, et qui modifiera probablement la structure actuelle du marché de l'emploi. Ce boum démographique risque donc de générer de nouvelles situations de pauvreté s'il n'est pas correctement anticipé.

1.2.2 Des politiques volontaristes de logement, une réponse parmi d'autres au sans-abrisme

Face à la problématique du sans-abrisme, le Conseil estime qu'il est opportun d'agir en deux phases.

La première consiste à mettre un plus grand nombre de logement d'urgence gratuitement à la disposition des personnes sans abri, notamment en utilisant à cette fin certains bâtiments publics laissés à l'abandon. Le Conseil invite la Région bruxelloise à mener une politique active en ce sens auprès des autres institutions publiques disposant de bâtiments inoccupés. La Région pourrait également soutenir les pouvoirs communaux, voire prendre leur relais, dans l'identification des bâtiments privés inoccupés et dans le dialogue entamé avec les propriétaires. Cette mesure de mise à disposition de logements d'urgence doit bien sûr être accompagnée d'un soutien adapté à ces personnes fragilisées ayant souvent perdu le réflexe de faire appel à la solidarité en raison de leur parcours de vie difficile.

La seconde étape vise à permettre à ces personnes d'accéder au plus vite à un logement décent dans le parc locatif privé ou public, par des mesures sociales adéquates, et notamment par une adaptation des conditions d'accès aux logements sociaux afin de les rendre en priorité accessibles aux personnes les plus touchées par la pauvreté.

Force est de constater qu'en Région de Bruxelles-Capitale, si la situation ne s'est pas nécessairement améliorée pour le locataire en recherche de logement décent, de nombreuses initiatives ont été prises par le Gouvernement régional, tels

que le plan logement et le développement des agences immobilières sociales (AIS). Le Conseil se réjouit de certaines de ces mesures, en particulier du soutien aux AIS qui, en raison de leur efficacité démontrée dans la mise à disposition de logements à des personnes fragilisées tout en garantissant la préservation du bien des propriétaires, mériteraient de se voir octroyer des moyens supplémentaires. Il propose également d'encourager l'allocation loyer dans le cadre d'une convention entre les pouvoirs publics et les propriétaires.

Le Conseil suggère de favoriser l'occupation des espaces vides au-dessus des commerces, en adéquation avec le schéma de développement commercial. Il invite les pouvoirs publics à appliquer et à évaluer les dispositions fiscales actuelles sur les immeubles à l'abandon, et à les compléter par l'octroi d'incitants fiscaux et/ou financiers (primes) pour les propriétaires réaménageant en logements les espaces au-dessus des commerces, idéalement sans limite de revenus pour être éligibles à ces incitants.

Afin d'inciter plus de propriétaires à mettre des logements à disposition de personnes fragilisées et de lutter contre la discrimination, le Conseil invite les différents acteurs à trouver des solutions innovantes évitant au propriétaire d'être seul face au risque locatif (ex : mutualisation des risques, intervention publique,...). Le Conseil insiste également pour que les pouvoirs publics veillent au respect par les propriétaires des procédures légales en matière d'expulsion, et que les locataires fragilisés puissent recevoir suffisamment d'informations sur leurs droits.

Dans le cadre de la nécessaire action de rénovation du bâti locatif ancien en Région bruxelloise, le Conseil recommande :

1. une évaluation de l'application du Code du logement (CL)
2. une souplesse dans l'application du CL, en permettant des dérogations, tant qu'elles ne compromettent ni la sécurité ni la salubrité
3. l'augmentation du nombre de logements de transit afin de rendre possible l'accueil de ménages provisoirement sans toit par le fait d'insalubrité et de rénovations nécessaires, et, ainsi, de pouvoir mettre ces logements en conformité par rapport aux normes prévues par le CL.

Le Conseil relève par ailleurs qu'en Belgique le prix des énergies, combiné aux mauvaises performances énergétiques du parc locatif de logements, trop souvent énergivores, et à l'absence d'accès à une fourniture minimale de gaz, peuvent constituer des causes d'exclusion sociale et de pauvreté, qu'on soit salarié, indépendant, pensionné ou allocataire social.

À gestion inchangée du parc locatif et particulièrement du logement social, les factures d'énergie représenteront une part de plus en plus grande de l'ensemble des dépenses. La Région de Bruxelles-Capitale a prévu des mesures de protection du public fragilisé. C'est l'objet de l'ordonnance encadrant la libéralisation dans la Région, pour laquelle le Conseil a rendu un avis le 20 avril 2006^[2] auquel il se réfère.

Le Conseil demande en outre :

1. la mise en place d'un service efficace «*info énergie*» auprès des entreprises de fourniture d'électricité, de normes uniformes garantissant la lisibilité des factures, de même que la transparence et la garantie du service à la clientèle, ainsi que la présence physique de guichets accessibles au public des différents fournisseurs d'électricité
2. de façon générale, les plans d'apurement devraient être rendus obligatoires pour les fournisseurs. Ceux-ci devraient tenir compte de la situation contributive du ménage pour en déterminer les termes et délais. Cette procédure pourrait, avec l'accord explicite du client, être accompagnée par le CPAS
3. à l'heure actuelle la protection liée au statut de «client protégé» ne peut intervenir qu'en cas de non respect d'un plan d'apurement. Le Conseil demande que cette protection spécifique puisse être accordée anticipativement afin d'éviter le basculement du client dans une situation d'exclusion
4. la mise sur pied d'un plan ambitieux de rénovation énergétique des logements, qui pourrait notamment passer par la mise en place d'un cadastre énergétique et socio-économique des bâtiments, tant publics que privés, permettant d'identifier des zones dans la Région auxquelles des moyens à l'isolation seraient affectés de façon prioritaire.

1.2.3 Garantir le droit à l'enseignement

Le Conseil regrette que la réalité du système d'éducation soit à ce point inégalitaire en Belgique, et particulièrement à Bruxelles. Dans l'état actuel des choses, au plan statistique, il ne permet plus automatiquement à l'ascenseur social de fonctionner et n'est plus une voie de sortie de la pauvreté.

Dès lors, le Conseil estime que la priorité doit être mise sur l'accueil de l'enfant et sur l'enseignement maternel et primaire. Comme l'indique une récente étude publiée par l'OCDE^[3], l'offre publique de formation peut favoriser l'équité lorsqu'elle compense des situations de pauvreté familiale dès le début de la vie, ce qui est porteur d'importants bénéfices à long terme.

Le Conseil demande avec insistance à la Région, aux pouvoirs communaux et aux deux Communautés de se coordonner et d'investir dans un plan d'urgence pour sortir de la spirale négative dans laquelle se trouvent enlisées beaucoup d'écoles dans l'enseignement à Bruxelles, et ce dès le fondamental : une pédagogie qui correspond mieux à la diversité des élèves bruxellois, une amélioration des taux de réussite, une diminution du nombre d'élèves devant recommencer une année, moins de relégations vers l'enseignement de type 8 (spécialisé), une solution pour la pénurie d'enseignants et une diminution des taux de rotation de ceux-ci dans les écoles en discrimination positive, l'acquisition de compétences de base suffisantes dans tous les établissements à la fin du secondaire, ainsi qu'un meilleur accompagnement pour les parents avec peu ou pas de connaissances de notre système d'éducation afin qu'ils puissent – à leur tour – apporter le soutien nécessaire à leurs enfants. C'est crucial pour les 6 345 mineurs soumis à l'obligation scolaire et qui ne fréquentent aucune école pour l'année scolaire 2007-2008.

En outre, dans plusieurs communes bruxelloises, de plus en plus de parents ne parviennent déjà plus à inscrire leur enfant dans le fondamental faute de places, ce qui révèle un manque d'infrastructure qui s'aggraverait dans les années à venir. En effet, selon le Bureau du Plan, la population est appelée à augmenter fortement d'ici 2020.

Par ailleurs, le Conseil se prononce unanimement pour un abaissement de l'âge de l'obligation scolaire. En effet, s'il n'y a plus qu'un très faible pourcentage d'enfants ne fréquentant pas l'école maternelle, ceux-ci font généralement partie des groupes sociaux précarisés, présentant plus de facteurs de risque d'accumuler par la suite un retard scolaire engendrant à terme de nouvelles situations de pauvreté. Un abaissement de l'âge de l'obligation favorisera également l'apprentissage d'une des langues nationales auprès des enfants issus de l'immigration.

[2] Cfr. Avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 avril 2006 relatif à l'avant-projet d'ordonnance modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1er avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique.

[3] Cfr. «*En finir avec l'échec scolaire : Dix mesures pour une éducation équitable*», Éditions OCDE, janvier 2008.

Pour faire face à la grande variété sociale et culturelle des populations scolaires, le Conseil estime nécessaire de repenser la formation des enseignants et d'organiser un soutien particulier aux professionnels de l'enfance et de la jeunesse ainsi qu'aux écoles et aux familles.

Le Conseil estime également que la formation doit être assurée, vis-à-vis des demandeurs d'emploi et dans l'environnement du travail.

En matière de formation, le Conseil a réclamé un effort des Communautés en matière d'éducation et d'enseignement, afin d'améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs et de formation, au regard des spécificités bruxelloises du marché de l'emploi. Le Conseil souligne également le droit à la formation professionnelle initiale et continuée et la nécessité d'investissements dans ces domaines, même s'il reconnaît et salue les investissements qui ont déjà été consentis. Un investissement plus conséquent doit être consenti pour l'enseignement et pour la nécessaire revalorisation à Bruxelles des dispositifs d'enseignement technique et professionnel et de promotion sociale, et particulièrement en matière d'équipement des établissements scolaires.

Des formations accélérées doivent également être intensifiées pour répondre aux offres d'emploi dans les «fonctions critiques» lorsque la pénurie est d'ordre qualitatif. Un soutien aux formations des classes moyennes doit également être renforcé afin de lutter contre les faillites.

Le Conseil attache une importance toute particulière à la maîtrise des langues d'enseignement et du bilinguisme. S'il appartient à l'enseignement de permettre l'acquisition des compétences de base, le Conseil estime que la connaissance des langues (français et néerlandais) constitue souvent une compétence indispensable à Bruxelles pour l'accès au marché du travail, dans un contexte spécifique de multilinguisme. Cependant, conscient du lien existant entre fracture sociale et difficulté de maîtrise linguistique, le Conseil plaide pour que la priorité soit d'abord donnée à la maîtrise d'une des deux langues nationales. Il propose d'examiner dans un deuxième temps toutes les pistes favorables à l'amélioration de la connaissance des langues et notamment d'étendre le nombre d'expériences d'écoles en immersion dans un plus grand nombre d'écoles bruxelloises.

Le Conseil insiste enfin sur la nécessité d'un partenariat fort entre les entreprises et les secteurs de l'enseignement et de la formation, afin de favoriser l'augmentation considérable du nombre de places de stage dans les entreprises et d'aboutir à un engagement déterminé des partenaires sociaux dans le système d'alternance, notamment par un recours aux fonds sectoriels.

1.2.4 Promouvoir la qualité du travail et une économie plus créatrice d'emplois

L'emploi est un puissant facteur d'intégration sociale et dès lors de lutte contre l'exclusion sociale. Des efforts tout particuliers doivent être consentis pour favoriser, en Région bruxelloise, les secteurs créateurs d'emploi pour les personnes fragilisées en mettant plus encore l'accent sur les secteurs permettant de favoriser l'accès à l'emploi pour la population locale.

Le Conseil demande qu'un inventaire soit réalisé pour identifier les mesures prises et à prendre pour mettre à la disposition des personnes fragilisées des offres d'emploi qui leur sont accessibles, tout en garantissant des conditions de travail décentes. Il y a en même temps lieu d'éviter les dispositifs qui ne font qu'alimenter les pièges à l'emploi.

Le Conseil est sensible au débat initié par la concertation thématique relative aux titres-services comme mode d'insertion socioprofessionnelle. Il y a lieu d'analyser dans quelle mesure le système des titres-services contribue effectivement à une insertion socio-professionnelle durable des travailleurs occupés dans ce régime.

Quant à l'économie sociale, qui a également comme vocation de contribuer à l'insertion professionnelle de publics à risque, le Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises sur la nécessité de voir ce secteur se développer à Bruxelles sans qu'il entraîne néanmoins des situations de concurrence déloyale par rapport aux entreprises actives dans les mêmes secteurs d'activité. Une évaluation des expériences en cours, subsidiées par la Région, pourrait identifier de nouvelles pistes d'action pour réduire la pauvreté et l'exclusion.

Le Conseil constate que le contexte de ralentissement économique, et la baisse du pouvoir d'achat qu'il génère, est à l'origine du développement de nouvelles catégories de «pauvres» notamment parmi les travailleurs bénéficiaires de revenus moyens et les indépendants. La pauvreté chez les indépendants est en effet souvent sous-estimée et ne figure pas dans les statistiques officielles disponibles.

Le Conseil plaide pour un soutien structurel d'initiatives axées sur l'accueil et l'accompagnement de toute personne contrainte d'arrêter son entreprise ou ayant fait faillite, et ce du point de vue psychologique, juridique et matériel.

Le Conseil s'interroge enfin sur les conséquences de la crise économique actuelle et invite tous les acteurs à prendre les mesures nécessaires pour que cette crise ne génère pas d'effets structurels dommageables en particulier pour les plus démunis.

1.3 CONCLUSION

La lutte contre la pauvreté ne peut se faire qu'en agissant de façon coordonnée dans de nombreux domaines. Le Conseil a limité sa contribution aux propositions sur ce thème dans quatre secteurs : le logement, l'enseignement, la formation et l'emploi.

Une politique de lutte contre la pauvreté exige non seulement une volonté des pouvoirs publics, mais également des moyens financiers importants. À ce titre, le Conseil salue la volonté de l'Union européenne de faire de 2010 l'année de lutte contre la pauvreté et d'y consacrer une première enveloppe modeste de 17 millions d'euros afin de cofinancer des actions au niveau national^[4]. Il invite dès lors le Gouvernement bruxellois à lui faire part de la façon dont il a utilisé ce financement pour concrétiser des mesures dans ce domaine en Région de Bruxelles-Capitale.

[4] Décision 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010), *JO L 298 du 7.11.2008*.

MARCHÉ DE L'EMPLOI

2. Approche d'une population de demandeurs d'emploi sans-abri

Observatoire bruxellois de l'Emploi

Observatoire bruxellois de l'Emploi

www.actiris.be

2.1 L'OBSERVATOIRE BRUXELLOIS DE L'EMPLOI

Créé en 1995, l'Observatoire bruxellois de l'Emploi est un organe cofinancé par le Fonds Social Européen. Il a pour mission de suivre les évolutions de l'emploi et du chômage en Région de Bruxelles-Capitale. Il traite au travers d'analyses thématiques de questions relatives aux mutations et transformations propres au monde du travail.

Dans ce cadre, il répond aux objectifs de se doter d'outils d'anticipation des besoins en qualifications et d'identification des nouvelles compétences, d'analyser l'ensemble des phénomènes relatifs au marché de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale et de diffuser l'information traitée.

L'Observatoire a comme souci de s'intégrer de manière fonctionnelle et efficace dans le tissu socio-institutionnel de la Région de Bruxelles-Capitale. Les activités de l'Observatoire sont en partie déterminées par des demandes qui proviennent d'horizons les plus divers (aussi bien régional, national qu'international) et par les questions qui découlent du débat socio-économique entre les acteurs bruxellois. Si ces acteurs sont tout d'abord les décideurs politiques et les partenaires en matière de formation professionnelle et d'insertion socioprofessionnelle, d'autres sollicitations de l'Observatoire émanent d'institutions, d'organisations, d'universités, d'étudiants et du tissu associatif bruxellois.

2.2 INTRODUCTION

La population des sans-abri semble de plus en plus difficile à cerner. Cette dénomination désigne des profils hétérogènes et recouvre des réalités sociales différentes. La complexité qui en découle donne du fil à retordre pour qui veut s'accorder sur une **définition des personnes sans-abri**, condition *sine qua non* à toute entreprise de dénombrement. En 2008, 1 771 personnes sans-abri^[5] ont été dénombrées lors d'un recensement en Région bruxelloise^[6].

Dans leur pratique, les intervenants sociaux sont confrontés à de «*nouveaux sans-abri*»^[7]. En effet, le sans-abri contemporain peut revêtir le profil d'un «*travailleur pauvre*» qui n'arrive plus à payer son loyer et ses charges, celui d'une famille monoparentale en situation de fragilité économique et sociale discriminée sur le marché locatif, celui d'une femme victime de violences ou encore celui d'une personne atteinte de troubles psychiatriques, un toxicomane, un migrant à statut précaire ou une personne en séjour illégal^[8].

La situation de sans-abrisme peut être la conséquence d'une séparation ou d'un licenciement, elle peut s'inscrire dans une période plus ou moins longue. Elle est difficilement compréhensible autrement que par le moyen de récits de vie ou des méthodes de type ethnographique.

En matière de **méthode statistique**, les *personnes sans domicile* sont aussi des *personnes sans adresse* qui échappent aux bases de données administratives. Ces personnes, de par leur mobilité, sont par définition difficiles à enquêter et se trouvent de ce fait «exclues» des statistiques. Or, depuis 2006^[9], l'obtention d'une **adresse de référence** auprès d'un

[5] Mené par La Strada le 19 novembre 2008 : une expérience de dénombrement des personnes qui dormaient en rue et dans des abris de fortune à un moment «t» afin d'agrèger les résultats obtenus avec les informations relatives au nombre de personnes présentes en maison d'accueil et dans des solutions d'hébergement d'urgence au même moment. Ce projet a permis d'avoir une photographie de la situation à un moment précis.

[6] Observatoire de la Santé et du Social, *Baromètre social 2009*.

[7] AMA, Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (2009), *Perspectives et enjeux du secteur de l'aide et de l'accueil aux sans-abri à Bruxelles et en Wallonie*, Mémoire pour les élections régionales 2009.

[8] Idem.

[9] Loi du 26 octobre 2006 modifiant la loi du 26 mai 2002 afin d'encourager l'effort d'intégration des personnes sans-abri par un CPAS.

CPAS est un droit accordé aux personnes sans-abri. Cette adresse de référence leur ouvre l'accès à d'autres droits que celui du revenu d'intégration (la mutuelle, les allocations familiales, le chômage...) normalement accessibles aux personnes inscrites au registre de la population^[10].

Dans la perspective d'apporter une pierre à l'édifice, l'Observatoire bruxellois de l'Emploi entend apporter une contribution d'ordre quantitatif sous la forme d'une analyse statistique descriptive d'un public de demandeurs d'emplois inscrits avec une adresse administrative car – temporairement ou pas – sans logement.

2.3 MÉTHODOLOGIE

Les demandeurs d'emploi inscrits dans la base de données d'ACTIRIS doivent obligatoirement fournir une adresse lors de leur inscription à ACTIRIS. Ce qui aurait pu être un obstacle à l'inscription pour ceux qui n'en ont pas. Cependant, depuis 2006, les personnes sans domicile fixe ont la possibilité de fournir une adresse «administrative» de référence. En effet, elles peuvent s'inscrire^[11] en donnant l'adresse du CPAS duquel elles dépendent pour une aide sociale ou encore celle d'une structure d'accueil pour sans-abri.

Nous avons utilisé les adresses des 19 CPAS et des structures pour sans-abri de la Région bruxelloise pour recenser les demandeurs d'emploi inscrits avec une adresse de référence au cours d'une année calendrier^[12]. Cette méthode nous a permis d'approcher une population de sans-abri. Nous faisons l'hypothèse que ces demandeurs d'emploi «domiciliés» dans un CPAS ou un lieu d'hébergement pour sans-abri, sont passés, au cours d'une année calendrier (2008-2009), par une situation de grande précarité dont la première conséquence est l'absence d'un logement. Une fois cette population recensée, nous avons tenté, grâce à une analyse statistique descriptive, d'esquisser les traits caractéristiques de ce public. Néanmoins, il faut signaler que notre population n'a pas la prétention de couvrir tous les demandeurs d'emploi sans logement. D'une part, l'adresse communiquée lors d'une inscription doit avant tout servir à joindre l'intéressé.

[10] Front commun SDF Bruxelles, Flandres, Wallonie, *Guide pour les Sans-abri*, SPP Intégration Sociale.

[11] Le service d'inscription d'ACTIRIS, dont l'objectif premier est de joindre les demandeurs d'emploi en vue d'un accompagnement, privilégie l'adresse «réelle» du demandeur d'emploi plutôt que celle qui est inscrite sur sa carte d'identité.

[12] C'est-à-dire 12 mois compris entre août 2008 et juillet 2009.

Lorsqu'une personne se trouve temporairement sans logement, elle peut donner l'adresse d'un proche comme adresse de référence. D'autre part, certaines personnes échappent aux statistiques administratives^[13] en ne faisant pas appel à certains droits pour l'une ou l'autre raison. Ceci concerne en premier lieu les personnes sans-abri.

2.4 PROFIL DES DEMANDEURS D'EMPLOI SANS-ABRI

Nous avons recensé 984 personnes distinctes qui ont utilisé une adresse administrative lors de leur inscription à ACTIRIS. Le profil de cette population sera systématiquement mis en perspective par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2009.

Tableau 2-01 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par sexe et type d'adresse

Sexe	DEI avec adresse administrative, 2008-2009		DEI, tous types d'adresses, moyenne annuelle 2009
	Total	%	%
Féminin	80	8	48
Masculin	904	92	52
Total	984	100	100

Source : ACTIRIS, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

Alors qu'une étude récente^[14] fait état d'une augmentation de la part des femmes sans-abri de 38 % depuis une décennie, notre population est majoritairement masculine (92 %). Notons que la proportion d'hommes parmi les demandeurs d'emploi, tous types d'adresse (en 2009), est de 52 %. Il n'est pas à exclure qu'un certain nombre de demandeuses d'emploi sans domicile échappent à l'exercice de comptage parce qu'elles ne sont pas inscrites avec une adresse de CPAS ou de structure d'accueil pour sans-abri et que, dès lors, elles sont sous-représentées dans notre public de demandeurs d'emploi sans-abri. En matière de logement, une des raisons qui pourrait expliquer cette sous-représentation des femmes parmi les sans-abri est la priorité accordée aux femmes

[13] Certains sans-abri peuvent être inscrits avec leur ancienne adresse ou à l'adresse d'une connaissance ou d'un parent. Certaines adresses de structures d'accueil pour femmes ayant subi des violences conjugales peuvent ne pas être répertoriées pour des raisons de sécurité.

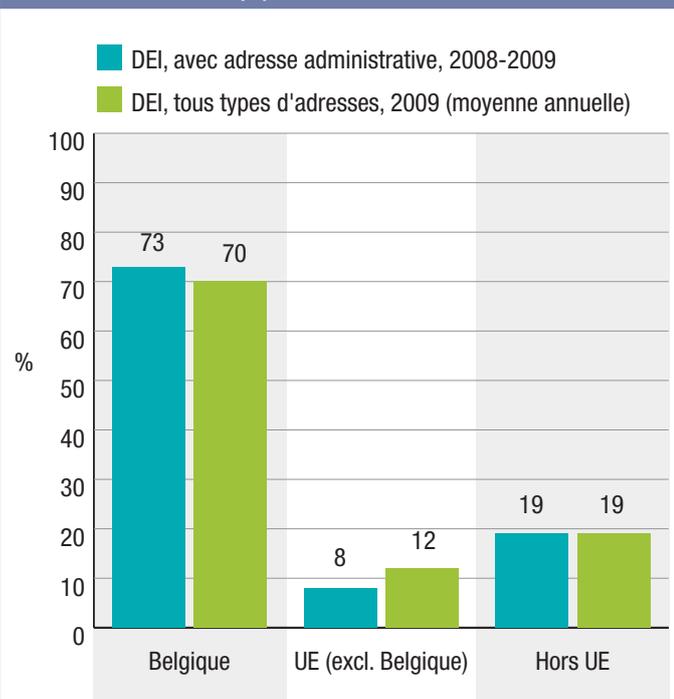
[14] De Boyser K, Linchet S, Van Dijck L. (2010); *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri*, Rapport final réalisé par Universiteit Antwerpen (OASES) et l'Université de Liège (PSBH). commandité par le SPP Intégration sociale, p.17.

isolées avec enfant(s) dans les logements sociaux. Elles sont peut-être aussi plus aisément prises en charge par d'autres structures que celles qui s'adressent aux sans-abri comme par exemple les structures associatives qui traitent des violences conjugales ou des mères mineures.

Le graphique suivant montre que plus de 70 % de ces personnes sont de **nationalité** belge, 8 % viennent d'un pays de l'Union européenne et 19 % sont issus d'un pays situé hors Union européenne (figure 2-01).

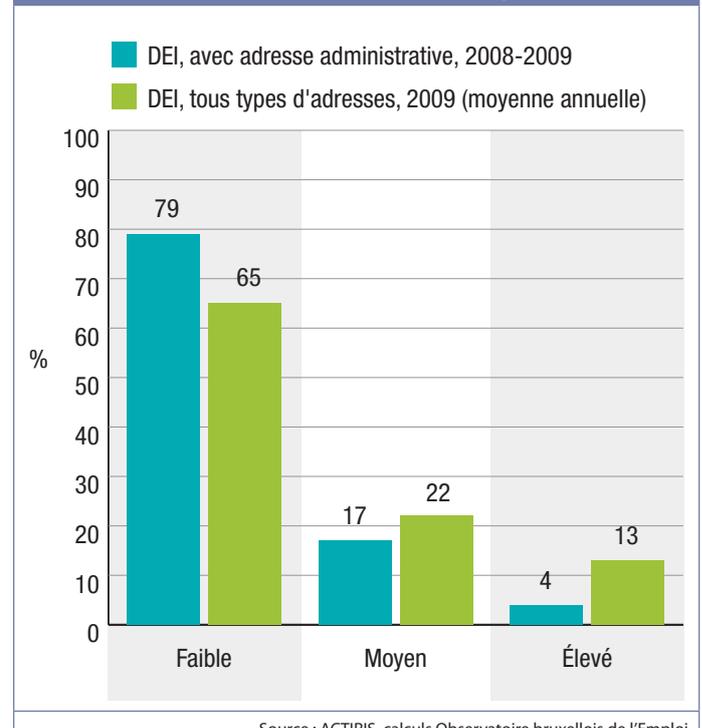
La majorité des Demandeurs d'Emploi Inoccupés (DEI) inscrits avec une adresse administrative a un **niveau d'études** faible (79 %). Comparativement à l'ensemble des DEI, la proportion de ces DEI faiblement qualifiés est plus élevée et celles des DEI moyennement qualifiés moindre. Seulement 4 % a un niveau d'étude élevé contre 13 % pour la moyenne des DEI en 2009 (figure 2-02).

Figure 2-01 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par type de nationalité et par type d'adresse (%)



Source : ACTIRIS, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

Figure 2-02 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par niveau d'étude et par type d'adresse (%)



Source : ACTIRIS, calculs Observatoire bruxellois de l'Emploi

L'âge moyen d'une personne inscrite avec une adresse administrative est de 39 ans contre 36 ans pour l'ensemble des DEI. Par rapport à l'ensemble des DEI, les personnes inscrites avec une adresse administrative sont surreprésentées dans la classe d'âge allant de 35 à 45 ans et légèrement surreprésentées dans la classe d'âge allant de 45 à 55 ans (figure 2-03).

Lors de son inscription, le demandeur d'emploi se voit attribuer un code professionnel sensé refléter au mieux à la fois ses qualifications, ses expériences ainsi que ses aspirations professionnelles. Les codes professionnels sont regroupés en grands **domaines professionnels** (figure 2-04). Parmi notre population de sans-abri, trois grands domaines professionnels se distinguent : Transports, Manutention et Emballage (20 %), Construction (17 %) et Horeca (17 %). Ce sont des domaines professionnels qui emploient essentiellement de la main d'œuvre faiblement qualifiée. De plus, ces domaines contiennent de nombreux métiers dits «masculins». Ces caractéristiques correspondent au profil de notre public qui est en grande partie masculin et faiblement qualifié.

Figure 2-03 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par classe d'âge et par type d'adresse (%)

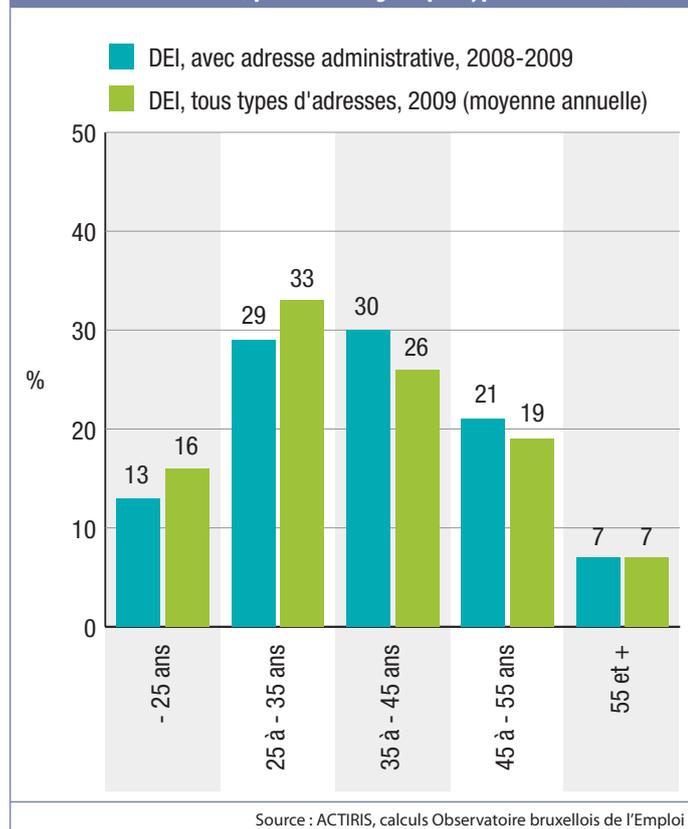
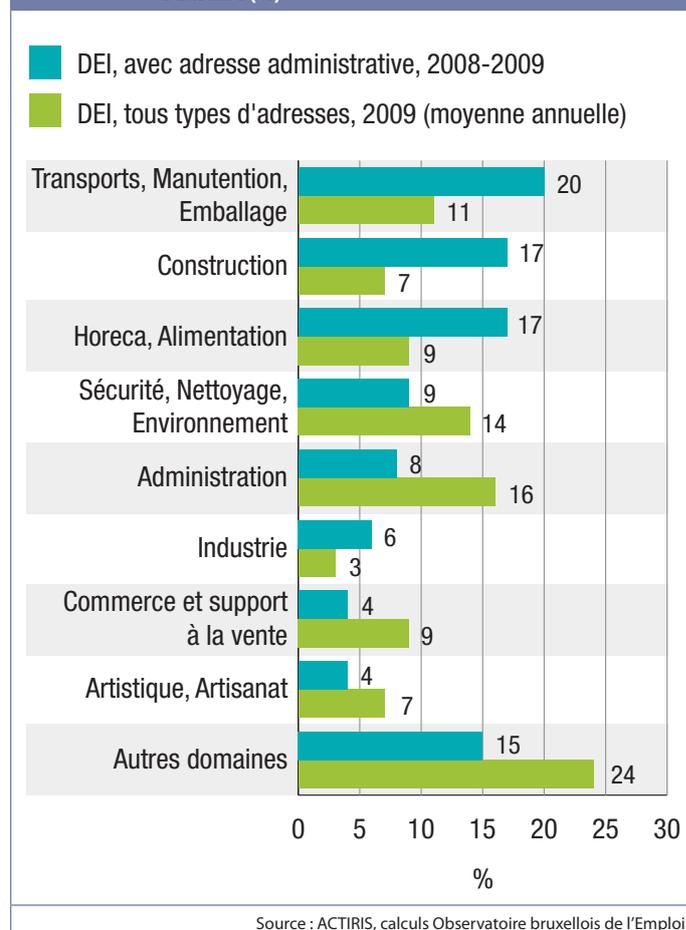
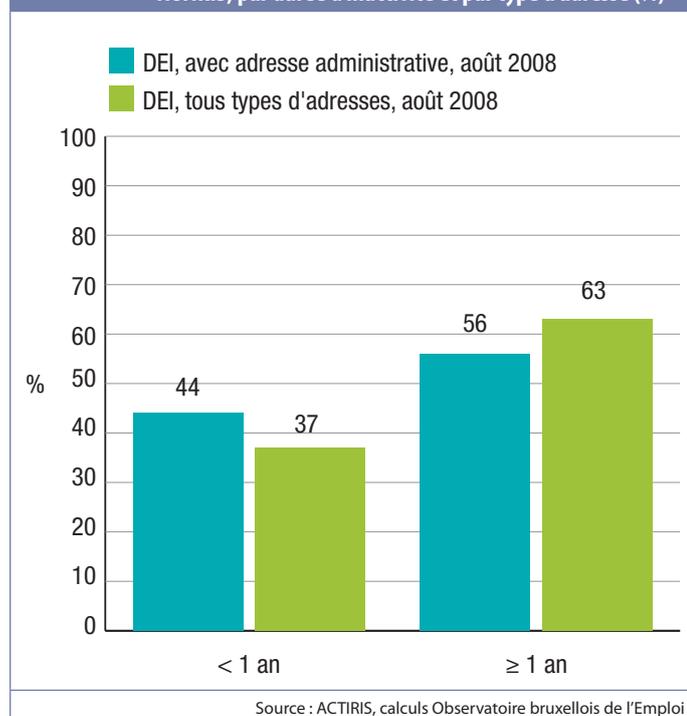


Figure 2-04 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par domaine professionnel et par type d'adresse (%)



De manière générale, les personnes inscrites avec une adresse administrative ont des **durées d'inactivité** moins longues que l'ensemble des DEI (figure 2-05). Parmi les DEI inscrits avec une adresse administrative, 44 % a une durée d'inactivité inférieure à 1 an contre 37 % pour l'ensemble des DEI. Autrement dit, cette population reste moins longtemps dans le système de chômage que l'ensemble des DEI. Cette situation est difficilement interprétable car nous ne connaissons pas toujours les raisons pour lesquelles les personnes sans-abri ne sont plus inscrites. Elle reflète, sans doute, en grande partie, les problèmes administratifs connexes (grande mobilité, changements d'adresse fréquents, système de réinscription...) auxquels cette population est confrontée plutôt qu'une réelle durée d'inactivité.

Figure 2-05 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par durée d'inactivité et par type d'adresse (%)



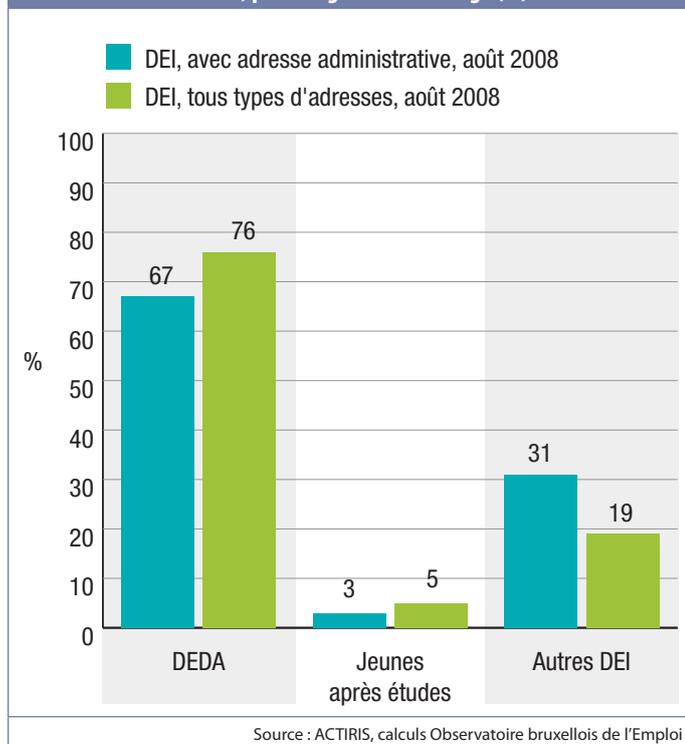
La catégorie de chômage (figure 2-06) permet d'avoir une idée des **sources de revenus** des DEI et cela, surtout en ce qui concerne les indemnités de chômage. La catégorie des «Demandeurs d'emploi demandeurs d'allocations» (DEDA) comprend les personnes qui perçoivent des indemnités de chômage et représente 67 % de notre population de sans-abri, les «Jeunes après études» ne représentent que 3 % contre 5 % pour l'ensemble des DEI. La catégorie «Autres DEI» regroupe des demandeurs d'emploi qui ne perçoivent pas d'indemnités de chômage et qui ne sont pas des jeunes en période d'attente. Cette catégorie comprend, notamment, ceux qui bénéficient d'un revenu d'intégration (ou d'une aide équivalente). Ils représentent 31 % de notre population contre 19 % pour l'ensemble des DEI.

Le nombre élevé des DEDA peut paraître surprenant concernant un public censé être pris en charge par un CPAS. Cette situation peut s'expliquer par le fait que parmi les sans-abri, ceux qui pensent qu'ils pourront bénéficier des indemnités de chômage s'inscriront plus volontiers à ACTIRIS que ceux qui savent qu'ils ne sont pas dans les conditions permettant de les obtenir. De plus, les personnes à charge d'un CPAS peuvent recevoir un complément de chômage. Autrement dit ce n'est donc pas parce qu'une personne touche des allocations de chômage qu'elle n'est plus prise en charge, d'une manière ou d'une autre, par un CPAS.

Très peu d'études font état des sources de revenus des personnes sans-abri. À titre comparatif, les résultats d'une étude^[15] récente auprès des personnes sans-abri, donnent des résultats analogues. Selon cette étude 37 % des sans-abri vivaient d'indemnités de chômage et 18 % d'une aide sociale (CPAS). En outre, il est fait état d'une forte diminution, entre 1982 et 2007, du nombre des personnes sans-abri aidées par les CPAS (de 28 % à 18 %) et, parallèlement, d'une augmentation du nombre de celles qui perçoivent des allocations de chômage (de 19 % à 37 %).

[15] De Boyser K, Linchet S, Van Dijck L. (2010) ; Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri, Rapport final réalisé par Universiteit Antwerpen (OASES) et l'Université de Liège (PSBH). commandité par le SPP Intégration sociale.

Figure 2-06 : Répartition des demandeurs d'emploi inoccupés inscrits à ACTIRIS, par catégorie de chômage (%)



2.5 CONCLUSION

Tout d'abord, nous avons constaté qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi s'inscrivaient auprès d'ACTIRIS avec une adresse de référence ou d'une structure d'accueil pour sans-abri. Ceci nous a permis de démontrer qu'il était possible **d'utiliser cette donnée comme base de comptage** d'une population sans-abri. Bien évidemment, cette méthode a ses limites car tous les sans-abri ne s'inscrivent pas auprès d'ACTIRIS et certains s'y inscrivent grâce à l'adresse d'un parent ou d'un ami et échappent, de ce fait, à l'exercice. Néanmoins, sur une année calendrier, environ un millier de demandeurs d'emploi (984) se sont inscrits comme demandeurs d'emploi dotés d'une adresse de référence (CPAS) ou d'une adresse de structure d'accueil pour sans-abri.

Ces personnes, aux **parcours de vie hétérogènes**, présentent néanmoins des caractéristiques communes : une large proportion d'hommes, ayant déjà travaillé ou désirant travailler dans le domaine des transports, de la construction ou de l'horeca, d'un niveau d'études faible et d'un âge moyen de 39 ans. Peu d'études de type quantitatif autorisent les comparaisons en termes de profil socioéconomiques des personnes sans-abri. Néanmoins, une récente étude fait état du même type de caractéristiques concernant le profil des sans-abri en termes de niveau d'études, d'âge et de source de revenu.

Les personnes sans-abri sont confrontées à un ensemble de problèmes complexes qui sont liés les uns aux autres et peuvent avoir un effet boule de neige. La problématique du logement est la partie émergée de l'iceberg, mais il y a également des problèmes sur le plan de la santé (physique et mentale), des revenus et du marché du travail. Ceci rend toute recherche d'emploi peu évidente. Selon le rapport de lutte contre la pauvreté 2008-2009, une approche linéaire telle qu'elle est mise en place par les offices régionaux de l'emploi et les CPAS ne permet pas de tenir compte de la **situation globale des personnes sans-abri** : «*Les participants à la concertation restent sceptiques quant à l'accession des personnes sans-abri à des emplois rémunérés via les filières classiques mises en place par les offices régionaux de l'emploi et les CPAS. Celles-ci sont trop courtes pour pouvoir tenir compte des situations dans leur globalité ; des sanctions sont prévues lorsque la personne arrête un parcours ou ne répond pas à une offre ; les perspectives d'emploi offertes ne sont pas toujours bonnes, il s'agit souvent d'emplois précaires. Vu les expériences et les conditions de vie des personnes (ex)sans-abri, une approche linéaire n'a pas de sens^[16]*». Enfin, concernant le **concept de distance à l'emploi**, il est bon de rappeler ici la grande hétérogénéité des profils de sans-abri qui n'est pas sans influencer leur position par rapport à un éventuel emploi. Certaines personnes sans-abri sont déconnectées de la société et se trouvent, de ce fait, plus éloignées de l'emploi que d'autres demandeurs d'emploi. D'autres n'ont pas besoin de longs parcours d'insertion pour trouver un emploi et n'en sont pas forcément éloignées.

[16] Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009) ; Rapport de lutte contre la pauvreté – rapport 2008-2009 –, Partie 2 «*Pour une approche cohérente de la lutte contre le «sans-abrisme» et la pauvreté*», p.52.

LOGEMENT ET ÉNERGIE

3. Le logement social bruxellois – Évolution de la situation des ménages locataires et de la demande sociale de logement – Analyse comparative 1998/2008

Marie-Noëlle Livyns, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB)/Observatoire régional de l'Habitat

Marie-Noëlle Livyns

SLRB/Observatoire régional de l'Habitat

mnlivyns@slrb.irisnet.be

02/533.19.92 – 0497.599.780

Rue Jourdan, 45-55 – 1060 Bruxelles

www.slrbs.irisnet.be

3.1 INTRODUCTION

L'article que vous avez sous les yeux se base sur une série d'éléments statistiques produits annuellement par les Sociétés Immobilières de Service Public (SISP) et agrégés par les services de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB), pour ce qui est de l'item «situation des ménages locataires».

Pour ce qui concerne la demande sociale de logement, les statistiques sont produites annuellement par le service des délégués sociaux de la SLRB.

Si le logement est communément considéré comme l'indicateur par excellence des inégalités sociales, le logement social, en raison de sa vocation historique à loger les plus démunis, consacre les évolutions les plus fines de la situation socio-économique des personnes qu'il accueille. C'est la direction qui a été retenue en premier chef pour l'examen de l'évolution de la **situation des ménages locataires**.

Par ailleurs, une analyse de la **demande sociale de logement** permet, tout particulièrement en période de crise économique forte telle que nous la connaissons actuellement et qui se surajoute à une crise du logement, de cerner les évolutions les plus marquantes dans l'accès (ou non) au logement pour les plus fragilisés.

3.2 ÉVOLUTION DE LA SITUATION DES MÉNAGES LOCATAIRES DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL BRUXELLOIS

3.2.1 Introduction

Qui sont les locataires sociaux bruxellois ? Comment leur situation évolue-t-elle dans le temps ? Le logement social joue-t-il toujours son rôle historique d'ascenseur social ? Répondre à ces vastes questions nécessite l'examen d'une batterie d'indicateurs statistiques dont le secteur n'est que partiellement pourvu. Sur base de ce constat, une dynamique de développement de l'information statistique a été mise en place. Les productions statistiques 2010 et suivantes devraient corriger cet état de fait.

Toutefois, les données disponibles permettent déjà de dresser quelques «constats-cadres» et de dégager les principales tendances affectant cet item.

La période examinée ici couvre une évolution échelonnée sur 10 années, basée sur des statistiques allant du 31/12/1998 au 31/12/2008.

3.2.2 Composition des ménages locataires

Tableau 3-01 : Composition des ménages, évolution entre le 31/12/1998 et le 31/12/2008

Année de référence	1 pers.	2 pers.	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.	8 pers.	9 pers. et +	Total logements occupés	logements inoccupés	Autres destinations	Total patrimoine
1998													
Nombre absolu	16 607	10 072	4 474	3 018	1 638	709	283	121	59	36 981	1 215	486	38 682
en %	42,9	26,0	11,6	7,8	4,2	1,8	0,7	0,3	0,1	95,6	3,1	1,3	100,0
% cumulés	42,9	69,0	80,5	88,3	92,6	94,4	95,1	95,4	95,6		98,7	100,0	
2008													
Nombre absolu	15 920	8 508	4 447	3 302	2 126	1 043	430	124	46	35 946	2 443	621	39 010
en %	40,8	21,8	11,4	8,5	5,4	2,7	1,1	0,3	0,1	92,1	6,3	1,6	100,0
% cumulés	40,8	62,6	74,0	82,5	87,9	90,6	91,7	92,0	92,1		98,4	100,0	

3.2.3 Ménages et enfants à charge

Tableau 3-02 : Ménages et enfants à charge, évolution entre le 31/12/1998 et le 31/12/2008

Année de référence	1 enfant à charge	2 enf.	3 enf.	4 enf.	5 enf.	6 enf.	7 enf. et +	Total ménages avec enfant à charge	Total ménages sans enfant à charge	Total logements occupés
1998										
Nombre absolu	4 437	3 744	1 809	753	271	85	39	11 138	25 843	36 981
en %	12,00	10,12	4,89	2,04	0,73	0,23	0,11	30,12	69,9	100,0
% cumulés	39,8	73,4	89,7	96,4	98,9	99,6	100,0			
2008										
Nombre absolu	4 553	4 146	2 764	1 270	514	151	81	13 479	22 467	35 946
en %	12,7	11,5	7,7	3,5	1,4	0,4	0,2	37,5	62,5	100,0
% cumulés	33,8	64,5	85,0	94,5	98,3	99,4	100,0			

3.2.4 Âge du chef de ménage

Tableau 3-03 : Nombre de chefs de ménage suivant l'âge, situation au 31/12/1998 et 31/12/2008

Année de référence	≤ 24 ans	25 à 34	35 à 44	45 à 54	55 à 59	60 ans et +	TOTAL
1998							
Nombre absolu	671	4 254	6 405	5 880	2 570	16 649	36 429 ¹
en %	1,8	11,7	17,6	16,1	7,0	45,7	100,0
2008							
Nombre absolu	195	2 623	6 715	7 577	3 357	15 479	35 946
en %	0,5	7,3	18,7	21,1	9,3	43,1	100,0

1) Cet échantillon représente 98,51 % des logements occupés à cette date, une SISF n'ayant pas communiqué ses statistiques à l'époque.

3.2.5 Principaux constats

En matière de composition de ménages, nous constatons que le secteur du logement social bruxellois se révèle assez stable sur la période étudiée. Il reste composé majoritairement de ménages de 1 personne (de l'ordre de 40 %). Les ménages de 1, 2 et 3 personnes représentent les $\frac{3}{4}$ des ménages accueillis.

Dans le même ordre d'idées, parmi les ménages avec enfants, les ménages avec un seul enfant à charge continuent à représenter la majorité de la population du secteur (39, 84 % en 1998 et 33,78 % en 2008).

Ce sont les ménages avec 3 enfants à charge qui font la différence entre les 2 périodes étudiées. Le ratio passe de 4,89 % pour 1 809 ménages en 1998 à 7,69 % pour 2 764 ménages en 2008. La proportion des ménages à 4, 5, 6, 7 enfants et plus a également quasi doublé !

Notons toutefois que les ménages sans enfants représentent très nettement la majorité des ménages accueillis (62,5 % en 2008), venant renforcer les constats effectués concernant la taille des ménages.

L'âge des chefs de ménage subit une forte variation entre les deux périodes étudiées. Les chefs de ménage «jeunes», c'est-à-dire âgés de moins de 25 ans, ne sont quasiment plus représentés, passant de 671 unités en 1998 à 195 unités en 2008. La même tendance concerne la catégorie des «25 à 34 ans» qui passe d'une représentation de 11,68 % à 7,30 %.

À l'inverse, les chefs de ménage de 60 ans demeurent sur-représentés. Cette donnée reste stable sur la période étudiée : 45,70 % en 1998 et 43,06 % en 2008.

Les catégories d'âges entre ces deux extrêmes gonflent sensiblement sur la période étudiée.

La tendance au «vieillessement» des chefs de ménage sur la période étudiée laisse à penser à une forte stabilité dans l'occupation des logements.

3.3 ÉVOLUTION DE LA DEMANDE SOCIALE DE LOGEMENT

3.3.1 Introduction

L'installation formelle du système dit «de l'inscriptions multiple»^[17] dans le secteur du logement social bruxellois, dès 2003, a permis une production statistique consolidée annuelle de la demande sociale de logement.

La période étudiée ici couvre 4 années complètes, soit du 31/12/2004 au 31/12/2008.

3.3.2 Nombre de ménages candidats locataires

Tableau 3-04 : Nombre de ménages candidats locataires entre le 31/12/2004 et le 31/12/2008

	Nombre de ménages candidats locataires
2004	30 219
2005	29 414
2006	30 826
2007	33 358
2008	33 006

3.3.3 Revenus des chefs de ménage candidats locataires

Tableau 3-05 : Revenus des chefs de ménage candidats locataires, situation au 31/12/2004 et 31/12/2008

Revenus	Au 31/12/2004	%	Au 31/12/2008	%
Aucun	1 260	4,2	1 460	4,4
Salarié	6 763	22,4	7 868	23,9
Indépendant	114	0,4	145	0,4
Pension	2 481	8,2	2 435	7,4
Chômage	8 492	28,1	9 436	28,6
Mutualité	2 000	6,6	2 173	6,6
Handicapé	634	2,1	717	2,2
Revenu d'intégration	8 264	27,3	8 562	25,9
Autre	211	0,7	210	0,6
TOTAL	30 219	100,0	33 006	100,0

[17] Le système de l'inscription multiple est un système de gestion local et régional des candidats locataires à un logement social bruxellois. Une seule demande suffit au candidat pour s'inscrire dans plusieurs sociétés de son choix.

3.3.4 Principaux constats

Désormais avérée par l'outil «inscription multiple», la demande de logements sociaux reste forte et croissante. Elle a progressé de 9,2 % en l'espace de 4 années. Ce qui représente un taux moyen annuel de 1,84 %.

La proportion de candidats locataires ne disposant d'aucun revenu et/ou de revenus de remplacement est prégnante : près des $\frac{3}{4}$ des demandes répertoriées. Ainsi, seulement $\frac{1}{4}$ des demandes de logement (24,3 % exactement, en 2008) provient de chefs de ménage disposant de revenus du travail.

La part des candidats bénéficiant du revenu d'intégration sociale (RIS) représente, en 2008, $\frac{1}{4}$ de l'ensemble des demandes (25,9 % en 2008).

3.4 CONCLUSIONS

Le secteur du logement, sur base des données statistiques examinées ici, se révèle globalement très stable dans la composition des ménages accueillis. Ces derniers, notamment par la grâce du contrat de bail à durée indéterminée, demeurent dans le long terme dans ce créneau de l'aide au logement. Le vieillissement des chefs de ménage locataires peut être considéré comme un indicateur de cette tendance à la permanence dans l'habitat social.

La part des candidats locataires ne disposant d'aucun revenu et/ou de revenus de remplacement laisse croire à une évolution progressive de la vocation historique du logement social. Si ce dernier accueillait par le passé des ménages disposant exclusivement de revenus du travail ouvrier et accessoirement employé, cette catégorie (chef de ménage disposant de revenus) ne représente plus désormais qu'un quart des demandes de logement.

Parallèlement aux évolutions des revenus de la population bruxelloise et à la crise d'accessibilité au logement sur le marché privé, la tendance à la paupérisation du secteur se confirme et, avec elle, de nécessaires adaptations dans les modes de financement, de services, et d'accompagnement des locataires accueillis.

Les débats actuels visant à créer peu ou prou des passerelles entre le logement social et le sans-abrisme trouvent ici une forme de légitimation ou, à tout le moins, d'anticipation responsable.

LOGEMENT ET ÉNERGIE

4. Crainte de la pauvreté dans le cadre de la politique du logement à Bruxelles

Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) asbl
Avril 2010

**Asbl «Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat» /
 Vzw Brusselse Bond voor het Recht op Wonen**

Werner Van Mieghem

werner@rbdh.be

02/502 84 63

L'asbl «Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat» est un organe de concertation composé de près de 45 associations bruxelloises désireuses de concrétiser le droit à l'habitat et ce, prioritairement pour les ménages à faibles revenus.

Les associations membres du «Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat» ont constaté qu'il est incroyablement difficile pour de plus en plus de familles de trouver à Bruxelles un logement décent à bon prix, surtout pour les ménages disposant de bas revenus.

Du fait d'une offre trop faible de logements publics abordables (à peine 9%), la plupart des familles locataires se retrouvent dans l'obligation de se tourner vers le marché locatif privé. Et là, les bailleurs s'avèrent de plus en plus méfiants vis-à-vis des ménages à faibles revenus. Le prix élevé des locations à Bruxelles a pour conséquence directe que de nombreux locataires (dont la moitié doit boucler son budget avec moins de 1 000 euros par mois) occupent de piètres habitations, trop petites et inconfortables.

En raison d'une forte hausse des prix de vente, l'accès à la propriété est presque devenu illusoire pour les personnes à faibles revenus.

La cause principale du manque de logements décents et abordables pour les ménages à bas revenus réside dans le fait que, depuis la naissance de la Région de Bruxelles-Capitale, les politiques bruxelloises du logement et de la rénovation urbaine visent surtout à retenir ou à attirer à Bruxelles les revenus moyens. Nous retrouvons ce choix des hommes politiques régionaux dans de nombreux plans de développement urbain et dans de multiples déclarations officielles.

Ce choix orienté vers les revenus moyens s'observe également dans les 19 communes bruxelloises qui, pour des raisons financières, souhaitent limiter autant que possible la proportion d'habitants à faibles revenus sur leur territoire. Un tel choix politique s'opère au détriment des ménages à faibles revenus et se manifeste de diverses façons :

- du fait d'obstacles administratifs et d'un manque de personnel, il faut attendre en moyenne 9 mois avant de percevoir le versement de l'allocation loyer par la Région de Bruxelles-Capitale ;
- l'aide publique pour l'achat d'un logement accordée aux familles à faibles revenus (les prêts du Fonds du Logement) est constituée de prêts moins élevés, qui doivent évidemment être remboursés, tandis que l'aide publique proposée aux ménages à revenus moyens (les logements de la SDRB) est constituée de subsides ;
- en 2009, le budget bruxellois prévoyait 2 millions d'euros pour l'allocation loyer communale. De cette somme, seuls 5 000 euros ont été utilisés pour aider 56 familles, non pas en raison d'une absence de demandes pour cette allocation loyer, mais bien parce que de nombreuses communes ne veulent pas travailler avec ce système ;
- les logements en location de la Ville ou du CPAS de Bruxelles se composent en majeure partie d'habitations destinées aux ménages disposant de revenus moyens ;
- en 2004, le gouvernement bruxellois a mis de côté près de 540 millions d'euros pour la construction de 3 500 logements sociaux et de 1 500 logements moyens. Aujourd'hui, soit 5 ans plus tard, seules 500 habitations ont vu le jour. Voilà qui est principalement dû à un manque de professionnalisme et à un manque de volonté politique à s'investir vraiment en faveur de davantage de logements sociaux.

Ce choix politique pour les revenus moyens est cependant rattrapé par la réalité : le revenu moyen à Bruxelles recule et le nombre de personnes se trouvant sous le seuil de pauvreté augmente, ce qui encourage la Région et les communes à mettre encore davantage l'accent sur les revenus moyens. Autrement dit, la demande de logements à caractère social est en hausse, mais l'offre ne suit pas et recule même proportionnellement !

Pas étonnant dès lors que la durée de séjour des sans-abris en maison d'accueil se soit considérablement allongée ces derniers temps, au point d'atteindre souvent plus d'un an.

Depuis de nombreuses années déjà, l'asbl «Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat» plaide pour l'adoption d'une autre politique : le nombre d'habitations sociales louées doit doubler et il faut introduire une allocation loyer couplée à un contrôle des prix de location.

L'offre de logements sociaux doit croître et être répartie équitablement sur l'ensemble des communes bruxelloises. Actuellement, en Région de Bruxelles-Capitale, plus de 33 000 ménages sont inscrits sur une liste d'attente en vue d'obtenir un logement social.

Une allocation loyer devrait être attribuée aux familles en attente d'une habitation sociale. Dans le même temps, il faudrait également œuvrer pour un fonds central de garanties locatives. Il n'est pas simple en effet pour les familles vivant dans la précarité de bloquer sur un compte deux, voire trois mois de loyer en guise de garantie. Certains CPAS leur avancent la somme ou se portent garants, mais les procédures administratives sont bien trop lourdes.

Une solution serait de créer un fonds central solidaire de garanties locatives dans lequel tous les locataires verseraient leur garantie locative et qui pourrait, très simplement, avancer le montant de garanties locatives.

Il est inutile de se perdre en palabres inutiles concernant la nécessité d'introduire un contrôle des prix de location. À l'heure actuelle, les législations concernant les loyers et la fiscalité en la matière ressortent essentiellement du fédéral, mais personne n'y est prêt à se pencher sur le sujet. Un accord politique a toutefois été conclu dans le but de transférer les compétences en matière de législation fiscale aux Régions. Malheureusement, nul ne sait quand cela sera fait. En conséquence, tout est bloqué pour au moins quelques années encore.

La crainte de la Région et de la plupart des communes bruxelloises de se retrouver si l'on peut dire elles-mêmes en situation de précarité, exerce à Bruxelles un impact énorme sur les politiques de logement pour les ménages à faibles revenus. Par voie de conséquence, les autorités ne respectent pas leur mission première qui est de venir en aide aux plus démunis de la société et de leur fournir un logement.

Sans une réforme profonde du financement de la Région de Bruxelles-Capitale et des communes, rien ne changera et nous ne parviendrons pas, à Bruxelles, à doubler le nombre d'habitations publiques à prix abordable et ainsi, à mettre fin à la pauvreté croissante.

LOGEMENT ET ÉNERGIE

5. Quelles mesures prendre pour assurer un droit effectif au gaz et à l'électricité pour tous ?

Coordination Gaz – Electricité – Eau Bruxelles (CGEE)

Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles

Rue du Grand Duc, 58 – 1040 Bruxelles

Tél. : 0473/56.72.30

E-mail : coordinationgee@yahoo.fr

E-mail : claude.adriaenssens@asbl-csce.be

5.1 QUI SOMMES-NOUS ?

Depuis plus de 20 ans, la Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE) regroupe des représentants des organisations sociales, culturelles et des partis politiques tels que le MOC de Bruxelles, les Equipes Populaires de Bruxelles, les Equipes d'Entraide, Espace Téléservice, le Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté, Convivence, le Centre de planning familial infor-femmes, le Collectif Solidarité contre l'Exclusion,... ainsi que des personnes agissant à titre individuel (parmi elles des juristes, des travailleurs sociaux, des syndicalistes, des conseillers communaux et de CPAS).

Ce groupe pluraliste est un groupe de pression dont l'action a pour but de rendre effectifs les droits à l'éclairage, au chauffage et à l'utilisation de l'eau quelle que soit l'importance du revenu des utilisateurs.

Enfin, une démarche particulièrement réussie de la Coordination est la concertation entre les travailleurs sociaux des services publics (CPAS) et privés qui a permis la mise en place d'un réseau de vigilance permettant une récolte d'informations sur la réalité du terrain et l'application des législations régionales, utiles aussi aux décideurs politiques.

La Coordination siège également au Conseil Général de la CREG et au Conseil des Usagers en matière de gaz et d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale en tant que représentante des petits consommateurs.

Elle a contribué avec le Collectif Solidarité contre l'Exclusion, la CSC et la FGTE de Bruxelles à l'ouverture d'Infor Gaz Elec qui aide prioritairement les ménages précarisés à choisir le bon fournisseur en gaz et en électricité et les assiste dans leurs relations avec les fournisseurs, SIBELGA et tous ceux qui peuvent les aider. Cette collaboration lui permet également de récolter des informations sur la réalité du terrain et d'affiner ainsi son travail de fond.

5.2 QUELLES MESURES PRÉCONISONS-NOUS ? ^[18]

La Coordination favorise depuis toujours les mesures solidaires et collectives, celles-ci constituent la base de ses revendications avec l'objectif de réduire la fracture sociale très sensible dans la consommation d'énergie ; en ce sens la diminution de la précarité énergétique devient un véritable enjeu politique.

5.2.1 En matière de développement durable

La Coordination soutient tout ce qui peut contribuer à la baisse de la consommation d'énergie. Elle donne priorité à l'amélioration énergétique des bâtiments actuels en matière d'isolation notamment dans la rénovation des logements et prioritairement des logements sociaux. Elle soutient la construction de logements neufs passifs ou au moins peu énergivores si les budgets consacrés à ce soutien n'obèrent pas celui de la rénovation des logements des plus démunis. Elle soutient l'achat de chaudières et d'appareils ménagers performants.

Elle soutient les dispositifs de primes et de prêts 0 % mais donne priorité aux locataires et aux milieux défavorisés en veillant à ce que les améliorations ne fassent pas augmenter les prix des loyers. Elle est d'accord pour subordonner et adapter les primes selon les revenus des bénéficiaires. Ces mesures doivent s'harmoniser avec les législations concernant le logement comme le bail et le code du logement.

En matière d'énergie renouvelable, elle favorise les initiatives collectives de cogénération (fournisseur local) et de placements de panneaux solaires thermiques organisés collectivement. Elle veut que les mesures puissent aussi aider les locataires et les milieux défavorisés qui déménagent souvent.

La CGEE demande de soutenir les groupements d'achat et de leur permettre de trouver les opérateurs, fournisseurs de matériel et sources de financement dont ils ont besoin. Elle pense que les mesures relatives à l'Utilisation Rationnelle d'Energie doivent faire l'objet d'un accompagnement spécifique afin d'aider les ménages défavorisés à faire des choix qui ne grèvent pas leur maigre budget.

[18] Ces propositions n'engagent pas le Réseau de vigilance ni Infor Gaz Elec et ont été rédigées le 20 avril 2010.

La CGEE demande à La Région en concertation avec le fédéral de préparer l'arrivée du gaz riche à Bruxelles, en veillant à ce que les coûts de vérification des installations des ménages et des remplacements nécessaires de celles-ci ne reposent pas seulement sur le gestionnaire de réseau de distribution GRD, les ménages et la Région de Bruxelles. La problématique étant essentiellement celle de la vérification des installations privées, le niveau fédéral devrait veiller à assurer son financement et ce également parce que les Bruxellois ont financé par le passé des extensions de réseau en Belgique qui ne les concernaient pas directement.

Elle se réjouit que ses préoccupations soient largement présentes dans l'accord de majorité du gouvernement bruxellois mais elle sera attentive aux choix budgétaires et au phasage des mesures.

5.2.2 En matière de mesures sociales et d'améliorations de l'Ordonnance bruxelloise du 14/12/2006

Les acquis

La CGEE veillera à ce que conformément à l'accord de majorité du gouvernement bruxellois, les acquis de l'Ordonnance du 14 décembre 2006 soient effectivement maintenus : refus du compteur à budget, respect d'un contrat d'une durée minimale de 3 ans par les fournisseurs et possibilité pour les clients de changer de fournisseurs avec un préavis de 2 mois, protection pendant la période hivernale de 6 mois, recours au juge de paix avant toute résiliation de contrat pouvant conduire à une fermeture des compteurs, maintien du statut de client protégé avec livraison de la fourniture par le GRD au prix du tarif social, obligation de faire offre à qui le demande sauf si celui-ci a des dettes avec le fournisseur en question (mais veiller à ce que les fournisseurs le fassent) et régler le problème des garanties pour les mauvais clients connus.

L'information

L'information et l'accompagnement des gens dans le meilleur choix du fournisseur qui leur convient et dans les problèmes de compréhension des factures ainsi que les rapports avec les acteurs sont indispensables. Il faut donc maintenir et développer des services comme Infor Gaz Elec et veiller à pérenniser leur existence en rendant leur financement structurel par voie législative.

Mesures à prendre

Dans la ligne des conclusions de l'évaluation de l'ordonnance à laquelle elle a participé au Parlement et à Brugel^[19], la Coordination revendique l'adoption de plusieurs mesures d'amélioration de la situation à prendre au niveau régional et/ou fédéral comme :

- permettre aux CPAS et à Brugel ainsi qu'à d'autres services sociaux agréés d'accorder le statut de Client Protégé dès la mise en demeure. Permettre à d'autres services sociaux reconnus en plus des CPAS d'accorder le retour à la puissance initiale avec un plafond raisonnable en cas de placement de limiteur de puissance en électricité. Empêcher les clients protégés de conclure un contrat avec un autre fournisseur commercial pendant la durée de la protection ;
- obliger les fournisseurs à fournir le dossier complet du client dès qu'il le demande ou à son mandataire pour avoir une connaissance réelle de sa situation ;
- permettre aux CPAS et aux services sociaux reconnus d'imposer un plan de paiement raisonnable aux fournisseurs ou au moins négocier collectivement au niveau fédéral, s'il échec, un cadre raisonnable auquel tous se soumettent. Rendre ce plan de paiement obligatoire ;
- améliorer le traitement en justice :
 - obliger les fournisseurs à respecter l'ensemble de la procédure et en permettre la vérification par le juge ;
 - mettre à la disposition de celui-ci le dossier social du client ;
 - lui permettre d'accorder vraiment la protection hivernale ou l'assurer de manière collective par une mesure prise par voie d'ordonnance ;
 - clarifier ses compétences en matière de fixation d'un plan de paiement raisonnable ;
 - donner aux clients les moyens de se faire accompagner par un avocat ;
 - permettre un appel si possible ;
 - accorder au niveau fédéral aux clients la possibilité de se faire accompagner par un intervenant social ;
 - et ne pas faire porter les coûts de l'avocat de la partie adverse par la partie perdante.

Le limiteur de puissance

La Coordination se réjouit de ce que le Gouvernement bruxellois prévoit explicitement dans son accord d'augmenter la puissance du limiteur de puissance à 10 Ampères et d'exiger un relevé effectif annuel des compteurs.

Ouvrir la voie au «fournisseur social»

Elle regrette que ne soit pas du tout abordée la question du fournisseur social qui finira par se poser quand les gens ne trouveront plus de fournisseur commercial, ayant des dettes chez chacun d'eux, surtout si le nombre de fournisseurs n'augmente pas à Bruxelles voire diminue. Il faudra veiller, dans ce cas, à ce que les prix de ce fournisseur soient les plus bas possible et lui permettre de fournir également à un bon prix les ménages qui le souhaitent si on parvient à apporter

[19] Régulateur bruxellois mis en place par l'Ordonnance du 14/12/2006

les modifications nécessaires aux législations européennes et fédérales. Ce serait un premier pas vers le fournisseur public exclusif pour les ménages.

La collaboration entre les CPAS et les autres acteurs

La Coordination regrette également que peu de choses soit proposé au niveau de la collaboration entre les CPAS et avec les autres acteurs concernés.

Elle demande donc à la Région de veiller à ce que les CPAS se concertent entre eux et avec les autres intervenants pour que les usagers soient traités de façon optimale et avec égalité quelle que soit leur commune (notamment dans l'affectation optimale du fonds Vandelanotte au paiement notamment récurrent des factures impayées) par la création d'une coordination sociale au niveau régional visant les CPAS, les services sociaux et les autres acteurs concernés par la problématique du gaz et de l'électricité. On s'inspirerait pour ce faire du modèle des coordinations sociales locales touchant les CPAS et les autres acteurs sociaux que subventionne la COCOM.

Le compteur et le réseau intelligent

La Coordination regrette que la question du compteur intelligent ne soit pas abordée dans la déclaration du Gouvernement Bruxellois. Elle est favorable à un réseau intelligent mais les avantages de celui-ci peuvent être obtenus par d'autres moyens que la généralisation du compteur intelligent.

Actuellement, la Coordination est opposée à la mesure du compteur intelligent non entièrement défini, qui coûterait fort cher aux consommateurs selon les cas et qui leur poserait beaucoup de problèmes sans qu'on en voie les avantages pour la société ni pour les consommateurs.

La Coordination doit accompagner l'étude des compteurs intelligents par les gouvernements régionaux, étude à mener par des acteurs indépendants pour qu'ils prennent en compte prioritairement les intérêts des ménages notamment précarisés, en évitant notamment la mensualisation des factures sur base de la consommation réelle relevée. Les Régions doivent tenir compte également du respect de la vie privée et du fait que des acteurs comme les fournisseurs détourneront plus facilement les mesures de protection des consommateurs contre les coupures.

Dans cette nouvelle configuration technique, si les compteurs intelligents deviennent opérationnels, la CGEE estime que le GRD doit rester responsable de la gestion du réseau, du placement, de l'enlèvement et du relevé des compteurs. Elle estime que c'est toujours le GRD qui doit être l'intermédiaire entre le client final et le fournisseur. Pour elle, c'est le GRD piloté

par l'autorité publique qui doit déterminer les informations à collecter et à transférer ou pas aux fournisseurs.

C'est également le GRD qui devra être la mémoire des flux d'informations. L'historique des décisions des fournisseurs sera du domaine public. C'est ce qui garantit le mieux l'effectivité de l'application des mesures sociales et de la protection des consommateurs. Le contrôle public du système d'informations est capital pour assurer l'effectivité des droits des consommateurs.

Enfin, la question se pose de savoir si le financement sera assuré par le consommateur final par un prélèvement forfaitaire identique qu'on soit riche ou pauvre, ou par un système collectif avec des critères de tarification progressive et solidaire.

5.2.3 En matière de prix et d'amélioration des relations avec les fournisseurs

La CGEE revendique au niveau fédéral que les tarifs sociaux restent les mêmes pour l'ensemble du pays et soient les plus bas du marché (diminution de la période de référence d'adaptation des prix par la CREG, interdiction pour les fournisseurs de modifier leurs prix plus d'un certain nombre de fois par an, interdiction de pratiquer des tarifs particuliers pour certaines zones,...). Elle demande au fédéral d'élargir les catégories sur base des revenus par exemple ceux pris en compte pour l'attribution des logements sociaux.

La CGEE demande la régulation des prix de la fourniture et de la production dans un contexte libéralisé en fixant des prix maximum tout en maintenant la concurrence.

La CGEE demande au fédéral, ou à la Région en cas de régionalisation de cette matière, d'imposer des prix maximum par tranches de consommation en tenant compte de la taille des ménages et de l'état des bâtiments et des installations. Ils doivent veiller à ce que tous les logements aient des compteurs individuels et régler la question des logements avec un chauffage central collectif. La CGEE se réjouit que ce point soit inscrit dans la déclaration gouvernementale bruxelloise, mais uniquement au niveau du tarif de distribution par SIBELGA, sans allusion à l'état des bâtiments et des installations et aux conditions préalables ; la Coordination s'interroge sur la pertinence de cette mesure prise uniquement pour le tarif de distribution et pas pour les fournisseurs et elle approfondira les aspects plus techniques de la détermination des tranches de consommation et de la façon de tenir compte de l'état des installations et du bâtiment dans la détermination de celles-ci. La CGEE demande au fédéral de mieux intégrer dans l'index les prix de l'énergie afin de mieux adapter les salaires et les indemnités de remplacement.

La CGEE demande au fédéral, en concertation avec la Région, de régler la question des paramètres d'augmentation des prix variables (harmonisation et utilisation de paramètres connus et vérifiables comme les paramètres de l'ex Comité de Contrôle : le prix du pétrole, les coûts du personnel,...), clairement connus par le client et contrôlables par le régulateur. Il faudrait aussi limiter le nombre d'indexations par an (indice pivot).

Elle demande au fédéral, en concertation avec la Région, de régler la question de l'établissement des factures intermédiaires et des garanties, et au minimum d'organiser une concertation avec les acteurs concernés pour établir un cadre raisonnable auquel tous se soumettent.

Elle demande à la Région, en concertation avec le fédéral, de réguler les tarifs du GRD et de veiller à ce qu'ils restent raisonnables tout en lui garantissant les ressources nécessaires pour l'entretien et le développement des réseaux. La Région doit veiller à ce que les coûts d'ouverture des compteurs restent supportables pour les ménages précaires (ce qui n'est pas le cas actuellement).

Il faut aussi améliorer les relations avec les fournisseurs, et pour cela la CGEE demande au fédéral, en concertation avec les régions, de prendre à un niveau législatif contraignant les mesures nécessaires en matière de :

- démarchage, publicité, relations avec la clientèle (numéro de téléphone à un prix raisonnable voire gratuit tant avant qu'après la conclusion du contrat, points d'accès physiques avec des personnes compétentes capables de solutionner les problèmes,...)
- gestion de contentieux, contestation des factures
- conclusion de contrats et reconduction tacite de ceux-ci, clauses correctes (date de 1ère livraison, fixation des prix avec des paramètres d'indexation définis et clairs ou prix fixes)
- fixation du prix du fournisseur par défaut
- services de médiation interne et externe (au niveau régional et au niveau fédéral) avec des processus de saisine des plaintes clairs et correctement mis en œuvre par l'ensemble des acteurs.

5.3 EN CONCLUSION

La Coordination veillera à la réalisation de la déclaration gouvernementale bruxelloise qui va dans le bon sens, en faisant attention toutefois à la précision des textes, aux effets pervers éventuels des mesures envisagées et aux arbitrages budgétaires en veillant notamment à l'amélioration de l'ordonnance, et à ce que la tarification sociale et progressive envisagée tienne compte de l'état des installations et du logement à côté de la taille des ménages.

Elle sera attentive à la question du tarif social, du compteur intelligent, du fournisseur social.

Elle demandera une concertation renforcée entre le fédéral et les Régions afin que les mesures fédérales et régionales se complètent de façon cohérente pour que les gens aient effectivement le meilleur accès au gaz et à l'électricité dont ils ont besoin pour vivre dignement.

Au moment où on envisage une refédéralisation ou une régionalisation de certaines compétences, elle demandera qu'on prenne le temps de la concertation avec les acteurs concernés afin de prendre les bonnes décisions, avec la garantie que l'on ne reviendra pas à des situations moins avantageuses pour les usagers par rapport aux niveaux de pouvoir et aux législations actuels.

Elle continuera la promotion de sa solution de fond : le retour des usagers au sein du fournisseur public exclusif pour les ménages^[20]. Dans cet ordre d'idée, elle demandera à la Belgique et à la Communauté européenne d'évaluer sérieusement la libéralisation en ce qui concerne les ménages afin d'en revenir à un système plus conforme aux intérêts des consommateurs, prioritairement des défavorisés mais aussi de l'ensemble de la société.

Elle étudiera plus à fond la proposition Magnette sur l'intermédiaire public chargé d'acheter la production des centrales nucléaires des producteurs historiques, et creusera les aspects organisationnels de ce fournisseur public exclusif en lien avec ses réflexions sur le fournisseur social.

[20] Voir à ce sujet l'article de Claude ADRIAENSSENS Pour un fournisseur public exclusif in Politique n° 53 pp.26-27 février 2008.

SANTÉ

6. Accessibilité aux soins de santé pour les patients dépendants du CPAS – le point de vue des médecins généralistes de terrain

*Hippocrate, coupole qui réunit la Fédération des Médecins Généralistes francophones de Bruxelles (FAMGB) et le Brusselse Huisartsenkring (BHAK)
Janvier 2010*

Hippocrate - CCB vzw/asbl

46, rue Vanderlinde – 1030 Bruxelles

6.1 INTRODUCTION

Durant l'année 2008, la Commission CPAS de la FAMGB a récolté de nombreuses informations concernant l'aide médicale octroyée par les 19 CPAS bruxellois. Une synthèse^[21] est parue début de cette année.

Suite à ce travail, il nous semblait important d'en réaliser une critique constructive : quelles sont les aides octroyées par les CPAS qui nous semblent les plus adéquates ? Quels sont les systèmes qui par manque d'efficacité sont à rejeter ? Quels sont les outils élaborés dont la pratique facilite la gestion administrative au quotidien ?

Trois ans après la présentation du livre blanc «*Le Droit aux soins de santé pour tout individu vivant dans la Région de Bruxelles-Capitale, une utopie ?*»^[22], voici en quelques lignes le point de vue des médecins généralistes de terrain concernant l'accessibilité aux soins de santé des usagers des CPAS bruxellois.

6.2 LA CARTE SANTÉ

Victor, âgé de 18 mois, a de la fièvre depuis plus de vingt-quatre heures. Sa mère élève seule ses deux enfants et dépend d'un CPAS qui n'utilise pas de carte médicale. Il y a moins d'une semaine, son aîné était malade. Elle n'a plus les moyens d'avancer les frais médicamenteux. Quels sont ses choix ? Faire la file au CPAS à partir de 7H du matin en compagnie de ses enfants malades ?

Solution apportée par plusieurs CPAS bruxellois :

La carte santé donne un accès direct au médecin généraliste traitant et un accès aux médicaments délivrés par le pharmacien attitré sans avancer les frais médico-pharmaceutiques. Le réquisitoire est délivré par un médecin traitant en cas d'examen complémentaires ou d'envoi vers le spécialiste hospitalier du réseau I.R.I.S.

Les avantages médicaux du système «carte santé» :

- aucune perte de temps dans la prise en charge de l'affection aiguë via l'accès direct aux soins. Ceci permet de limiter les risques de complications
- suivi par le médecin généraliste traitant. La vision psychosociale, la globalité de la prise en charge (soins curatifs, préventifs, palliatifs et promotion de la santé), la synthèse de l'état de santé de l'individu, autant d'aspects spécifiques à la médecine générale^[23]. Le médecin traitant est souvent considéré comme bouée de sauvetage par le patient en situation précaire. Il est le médecin de référence qui pourra écouter sa souffrance physique comme psychologique
- diminution du recours aux services d'urgence qui, pour des raisons de coût et d'organisation des soins de santé, doit rester un service qui traite les urgences médicales et non les maladies aiguës générales
- 90 % des plaintes trouvent une solution en médecine générale.

Les avantages financiers du système «carte santé» :

- diminution du nombre d'examen complémentaires et du nombre d'avis spécialisés
- réduction du ticket modérateur de la consultation générale en cas d'ouverture du dossier médical global («DMG») chez le médecin généraliste traitant, soit une économie d'environ 1,5 euro par consultation
- récupération des tickets modérateurs en cas de dépassement du plafond déterminé par le système «maximum à facturer» («MAF»).

[21] Répertoire de l'aide médicale dans les CPAS bruxellois, Commission CPAS – FAMGB 2009.

[22] Le Droit aux soins de Santé pour tout individu vivant dans la Région de Bruxelles-Capitale, une utopie ? Accessibilité aux soins de santé pour les patients dépendant du CPAS, Livre blanc, Commission CPAS – FAMGB juin 2006.

[23] La Définition Européenne de la Médecine de Famille : Caractéristiques et Compétences de base. WONCA Europe 2002. Texte intégrale en français : www.ssmg.ch

Les avantages du réquisitoire délivré par le médecin :

- envoi vers la deuxième ligne en fonction de critères médicaux. Respect du bon usage des structures de soins de santé dans un souci d'efficacité, de contrôle des coûts en soins de santé et d'accessibilité aux soins à l'ensemble de la population
- gestion administrative des réquisitoires transférée vers le médecin et le service de facturation ce qui permet de libérer le service social et donc, de diminuer les coûts secondaires
- non responsabilité des assistants sociaux en cas d'envoi inapproprié vers la seconde ligne
- discrétion pour le patient vis-à-vis du service social. Respect du secret médical
- meilleure gestion des examens complémentaires en cas d'urgence. Par exemple, radiographie du thorax pour suspicion de pneumonie ou prise de sang urgente
- envoi vers l'ensemble du réseau I.R.I.S. Nécessité pour certains patients d'une prise en charge par des hôpitaux universitaires de troisième ligne (Institut Bordet, H.U.D.E.R.F.,...). Respect des tarifs conventionnés dans le réseau I.R.I.S.^[24]

Le système SINCRHO développé par le Centre Informatique de la Région Bruxelloise permet la création de réquisitoires «on line» (outil facilitant le travail du médecin généraliste) et la traçabilité des réquisitoires, des factures et des paiements, ceci évite les problèmes de créances entre les C.P.A.S. et les hôpitaux I.R.I.S.

Particularité des cartes santé pour les illégaux :

Chaque C.P.A.S. a développé des procédures administratives différentes afin de répondre aux obligations de l'Intégration Sociale dans ce cadre précis. N'y a-t-il pas moyen de simplifier la procédure afin de faciliter la gestion par les services sociaux et les prestataires de soins en tenant compte de la réalité de terrain ? À remarquer que l'information délivrée aux patients et aux médecins par le C.P.A.S. diffère parfois d'un assistant social à l'autre ou d'un service à l'autre.

Systèmes utilisés en Région bruxelloise que nous déplorons :

– Remboursement a posteriori des frais médico-pharmaceutiques :

Les patients en situation précaire n'ont pas la possibilité financière d'avancer les frais.

À titre d'exemple :

- les enfants d'une même famille qui souffrent de maladies aiguës dans un intervalle de temps court, situation typique en hiver

- les personnes âgées dont le budget du ménage est trop restreint pour faire face aux frais liés aux soins de santé
- des ménages dont un des membres souffre d'assuétudes à une substance.

Quel est l'avantage d'un tel système ? La limitation des abus ?

– Accès direct à tous les services hospitaliers de l'hôpital local :

Qu'en est-il du rôle de médecin généraliste ? De sa vision holistique ? Des soins centrés sur l'individu et non sur les pathologies ? De l'intégration des aspects préventifs dans une prise en charge globale ?

Quel message en santé publique le C.P.A.S. délivre-t-il en référant d'office vers la deuxième ligne de soins ? La déclaration gouvernementale de mars 2008 précisait «*Le gouvernement continuera à renforcer et à soutenir la position centrale du médecin généraliste*». L'O.M.S. soutenait également dans son rapport 2008^[25] les soins de santé primaires.

Qu'en est-il du surcoût engendré par le renvoi systématique vers le système hospitalier ? La vision du spécialiste hospitalier diffère de la vision de la première ligne. La mise au point sera systématique entraînant un nombre non négligeables d'examen complémentaires. L'absence de prise en charge globale nécessitera le renvoi horizontal à des confrères spécialistes afin de compléter et d'exclure d'autres pathologies engendrant de nouveaux examens coûteux. 90 % des plaintes du patient trouveront une solution en médecine générale. Le temps et la connaissance du patient sont les alliés de la première ligne qui demandera des examens complémentaires ou un avis spécialisé en fonction des signes d'alarme ou de la persistance des symptômes au moment le plus opportun selon les recommandations de bonnes pratiques déterminées par les sociétés scientifiques de médecine.

Réquisitoire ponctuel :

Comment prévoir une maladie aiguë ? Qu'en est-il des patients peu mobiles pour raisons médicales et/ou sociales ? Qui décide de l'envoi vers le médecin généraliste, vers le spécialiste ? Le patient ? L'assistant social ? Selon quels critères médicaux ? Quelle est la responsabilité du CPAS et de l'assistant social en cas de choix inopportun ? Et à quel prix pour la société ? En cas d'urgence, le patient se rend le plus souvent au service des urgences hospitalières. Qu'en est-il du suivi médical et du surcoût engendré par le service hospitalier ?

[24] Convention du 2 avril 1996.

[25] Rapport sur la santé dans le monde 2008. Les soins de santé primaires. Maintenant plus que jamais. OMS.

– **Carte pharmaceutique avec accès direct à toutes les officines de la commune :**

La limitation de la délivrance des médicaments par un pharmacien attitré (excepté en situation de garde) réduit le risque de surprescription. Une convention entre pharmacien et C.P.A.S. est à prôner.

À noter : Certains C.P.A.S. redoutent l'usage de la carte santé par peur de surconsommation médicale et de fraudes surtout dans le domaine pharmaceutique.

D'une part, l'étude réalisée par le KCE^[26] comparant les systèmes au forfait et à l'acte a précisé que l'absence de paiement du ticket modérateur n'augmente pas le recours aux structures de soins de santé primaire. D'autre part, certaines adaptations réduisent le risque de fraude pharmaceutique : le système de carte santé notifiant le médecin généraliste traitant et le pharmacien ; le paiement de 0,5 euro/ boîte de médicaments D ; la carte pharmaceutique au forfait.

Doit-on refuser le système «carte santé» favorisant le bon usage des structures en soins de santé à cause de quelques fraudeurs potentiels qui sont repérables a posteriori ?

6.3 LE SECRET MÉDICAL

Madame Z souffre d'une maladie chronique qu'elle ne désire pas révéler au C.P.A.S. Comment peut-elle obtenir une aide en soins de santé ? Son assistante sociale lui conseille d'obtenir auprès de son médecin traitant un certificat reprenant le nom des pathologies dont elle souffre et le nom des médicaments qu'elle prend journalièrement. Quid du secret médical ?

Solution proposée par les médecins généralistes et adoptée par certains C.P.A.S. :

Le justificatif médical se veut un document qui respecte le secret médical et qui permette au C.P.A.S. d'apprécier au mieux la nécessité de l'octroi de l'aide médicale.

Les aspects déontologiques et législatifs :

Art. 458 du Code pénal : «*Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages femmes et toutes autres personnes dépositaires par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent francs à cinq cents francs*».

Art. 55 du code de déontologie : «*Le secret professionnel auquel le médecin est tenu est d'ordre public (...)*».

Art. 64 du code de déontologie : «*La déclaration du malade relevant son médecin du secret professionnel ne suffit pas à libérer le médecin de son obligation*».

Qu'en est-il du secret partagé ? La notion de «secret partagé» n'a aucune valeur légale. De plus, cette notion n'est certainement pas applicable si les personnes n'exercent pas des fonctions aux finalités identiques. Si l'assistante sociale, le médecin et le conseiller C.P.A.S. sont tous tenus au secret professionnel, ils ne possèdent pas le même secret.

Les avantages médicaux de l'utilisation du justificatif :

- respect du secret médical pour le patient
- aucun malaise dans la relation de confiance entre le patient et le médecin traitant
- le patient qui n'a pas la possibilité financière de réaliser un bilan médical indispensable (ex. Bilan oncologique ou cardiaque) peut faire une demande spéciale via ce document.

Les avantages financiers de l'utilisation du justificatif :

Si connaître les pathologies dont souffrent les patients ne permet pas d'estimer le budget médical d'un ménage, des éléments tels que la gravité, la chronicité des pathologies, la nécessité d'un suivi spécialisé aident à juger de la situation.

6.4 LA RECONNAISSANCE DU MÉDECIN GÉNÉRALISTE AGRÉÉ PAR D'AUTRES C.P.A.S.

Monsieur et Madame X dépendaient d'un C.P.A.S. pour leurs soins de santé. Ils déménagent dans une commune bruxelloise limitrophe. Le nouveau C.P.A.S. accepte la prise en charge des soins de santé du couple. Cependant, il n'accepte pas que le médecin traitant qu'ils connaissent soit agréé par leur centre, ce CPAS ne travaillant pas avec de médecins généralistes dont le cabinet est situé en dehors de leur commune.

Solution proposée :

La reconnaissance des médecins généralistes agréés par l'un des 19 C.P.A.S. entraîne automatiquement la reconnaissance par le CPAS limitrophe.

Les avantages médicaux :

- absence de rupture du lien social entre le patient précarisé et le médecin traitant. Ceci a encore davantage d'importance en cas de suivi de pathologies chroniques, de situations familiales complexes (violences conjugales, assuétudes d'un des membres,...) et de pathologies psychiatriques.

[26] KCE = Federaal Kenniscentrum voor de gezondheidszorg - Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

Les avantages financiers :

- la relation de confiance patient-médecin construite au fil du temps et la connaissance psycho-médico-sociale du patient réduisent les examens complémentaires inutiles et les avis spécialisés inappropriés.

6.5 CONCLUSION

Dans le contexte actuel de crise financière, choisir le système d'aide médicopharmaceutique apportant à la population précarisée la meilleure qualité de soins au meilleur prix pour la société est une nécessité pour les 19 C.P.A.S. bruxellois.

Selon l'avis des acteurs de terrain, le système de carte santé est le système le plus efficient. Expérimenté depuis de nombreuses années par certains C.P.A.S., il offre de nombreux avantages médicaux, éthiques, sociaux et financiers pour peu d'inconvénients. Il permet l'accessibilité à la première ligne de soins, au traitement médicamenteux, aux examens complémentaires et aux avis spécialisés en fonction des nécessités médicales. Il s'inscrit dans une politique de santé publique recommandée par l'OMS et par l'État Fédéral Belge.

Aussi prônons-nous la carte santé qui est à nos yeux l'aide médicale la plus appropriée pour les usagers des CPAS bruxellois.

ANNEXE I : LE JUSTIFICATIF MÉDICAL

A l'attention du Service Social du CENTRE PUBLIC D'AIDE SOCIALE de

.....

Date :

JUSTIFICATIF MEDICAL

Je soussigné,

Docteur en Médecine

certifie que : Nom – Prénom du patient

.....

- Est atteint
 - o d'une maladie chronique ou de longue durée ou grave
 - o qui nécessite la prise de médicaments pour une période de plus de 6 mois OUI NON (*)
 - o Doit prendre des médicaments régulièrement OUI NON (*)
- Nécessite un suivi en médecine générale et/ou des examens complémentaires de manière régulière et/ou un suivi en médecine spécialisée (*).
- Est atteint de symptômes ou d'une pathologie qui nécessite(nt) un bilan médical important.

Les informations qui sont en ma possession me font penser que ce patient devrait peut-être bénéficier d'une carte médicale.

Signature :

Cachet :

(*) Biffer les mentions inutiles.

Nota Bene : ce document est remis en main propre au patient et ne peut être utilisé que dans le cadre d'avantages sociaux.

SANTÉ

7. Une approche intégrée de la pauvreté peut-elle lutter contre l'inégalité en matière de santé ?

*Maison médicale Medikuregem, De Brug et
Fédérations des Maisons Médicales
Juillet 2010*

Maisons médicales francophones et néerlandophones

Sarah Trauwaert	Sarah.medikuregem@hotmail.com	02/522 32 87
Louis Ferrant	louis.ferrant@ua.ac.be	02/522 32 87
Charles Goethals	charles.goethals@wgcdbrug.be	02/411 18 38
Isabelle Heymans	isabelle.heyman@fmm.be	02/514 40 14

7.1 INTRODUCTION

Les maisons médicales néerlandophones et francophones de Bruxelles sont quotidiennement en contact avec des patients défavorisés avec lesquels s'établit un rapport de confiance. Ces maisons sont témoins de l'influence réelle de la pauvreté sur la santé. Au départ de leurs expériences pratiques, elles entendent marquer leur empreinte en matière de pauvreté et de santé à Bruxelles et recherchent des pistes éventuelles afin de s'attaquer à l'inégalité sur le plan de la santé en luttant contre la pauvreté. En tant que maisons médicales, elles prennent des initiatives concrètes non seulement sur le plan curatif, mais aussi en matière de prévention et de promotion de la santé. Elles peuvent ainsi contribuer dans un cadre plus large à une amélioration de l'état de santé des habitants d'un quartier. Elles souhaitent aussi remplir un rôle de sonnette d'alarme envers les autorités.

7.2 CONSTAT

La pauvreté rend malade. Les groupes de revenus les plus bas sont souvent sujets à des affections chroniques et leur espérance de vie est nettement inférieure. À l'âge de 25 ans, l'espérance de vie en bonne santé des femmes sans diplôme est inférieure de 24 ans à celle des femmes diplômées de l'enseignement supérieur. Pour les hommes, la différence d'espérance de vie en bonne santé est de 18 ans (Observatoire de la Santé et du Social, 2007, p 30).

La pauvreté a un visage très concret, même si certains de ceux qui la subissent s'efforcent de la cacher. Ses conséquences se font toutefois plus manifestes au fil des ans au sein de notre société occidentale. La confrontation quotidienne aux nombreuses formes que revêt la pauvreté peut susciter chez le prestataire d'aide une série de réactions : il y a d'abord l'indignation face à cette inégalité, mais celle-ci fait souvent place à un fatalisme en raison de l'incapacité de l'aide individuelle à changer quoi que ce soit aux causes structurelles. Le découragement et le burnout menacent, si l'investissement personnel s'est avéré trop grand et le soutien de l'organisation insuffisant.

La relation personnelle du médecin avec son patient est privilégiée : elle recèle de nombreuses possibilités, mais ne peut rien changer à la logique dramatique de la pauvreté. Quels sont les leviers que la politique devrait actionner afin de rompre la chaîne ? Nous en aborderons cinq dans le présent document : l'enseignement, l'emploi, le logement, la santé et l'information.

7.3 LA CHAÎNE DE L'INÉGALITÉ

7.3.1 Inégalité dans l'enseignement

L'enseignement reste un lieu où l'on produit de l'inégalité. Notre enseignement n'atténue pas l'inégalité entre les enfants qui se rendent à l'école : au contraire, il la confirme et la renforce. Or, l'enseignement pourrait constituer le levier idéal permettant de lutter contre l'inégalité des chances. Malheureusement, cette fonction de levier est insuffisamment exploitée.

Le public des maisons médicales de Bruxelles est en grande partie constitué de nouveaux Belges. Les exemples que nous donnons sont généralement issus de ce groupe-cible.

Les enfants des familles riches et pauvres font leur entrée à l'école ensemble, pour en ressortir généralement par des portes différentes : l'une donnant accès aux orientations élitistes de l'enseignement universitaire, l'autre menant directement au marché de l'emploi ou à une qualification de courte durée. Que s'est-il passé entre l'entrée et la sortie de l'école ? Quel est le mécanisme en jeu ? L'«égalité des chances» n'est-elle qu'un mythe ? Quelles sont les limites de cette inégalité ?

Différentes études démontrent que l'échec scolaire est déterminé bien davantage par l'origine sociale que par des caractéristiques culturelles et linguistiques. Les enfants issus des classes sociales inférieures réussissent moins bien dans l'enseignement, alors que leurs talents et leur intelligence ne sont pas moindres que ceux de leurs condisciples provenant des classes sociales supérieures.

Il convient de remonter à un très jeune âge afin de comprendre certains facteurs qui contribuent à déterminer l'inégalité dans l'enseignement. Le processus d'apprentissage des enfants commence en effet dès la naissance ; les fondements des aptitudes cognitives, émotionnelles et sociales étant quant à eux posés avant l'âge de la scolarité obligatoire. Des initiatives comme les équipes d'accueil et les Maisons Vertes existent afin d'aider les jeunes parents dans l'éducation de leurs enfants.

Un accueil de jour offre aux jeunes enfants une prise en charge en toute sécurité, mais les stimule aussi dans leur développement physique et psychologique. Les enfants s'y rencontrent et apprennent à acquérir des aptitudes sociales. L'accueil des jeunes enfants encourage l'intégration et lutte contre l'exclusion.

Toutefois, cet accueil n'est généralement pas envisageable pour les familles défavorisées en raison de différents obstacles : l'aspect financier et le manque de places.

L'école maternelle est une préparation essentielle à l'école primaire. Il est important de bien informer les parents sur l'importance de l'école maternelle et de les encourager à envoyer leurs enfants à l'école dès l'âge de deux ans et demi. Or, il arrive que des problèmes surgissent déjà dès l'inscription et le début de l'école maternelle.

Les informations relatives aux listes d'inscription des écoles se trouvent de plus en plus souvent sur ordinateur. Les personnes qui ne possèdent pas d'ordinateur peuvent obtenir ces informations par le biais d'organisations. Malheureusement, l'accès aux listes en est plus compliqué, et ces personnes ne disposent souvent pas de la liste la plus récente. Les places manquent. Les premiers inscrits reçoivent les premières places. Autrement dit, il s'agit d'être rapide. Faute d'informations complètes, les personnes privées d'ordinateur peuvent donc passer à côté de possibilités d'inscription, ce qui les défavorise.

Une promotrice de la santé travaille dans une maison médicale d'Anderlecht avec pour mission d'encourager l'autonomie des patients et de stimuler la participation. Elle définit chaque mois un thème différent pour la salle d'attente. Il a été décidé au sein de l'équipe de travailler sur la participation des jeunes enfants. L'objectif était d'inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école maternelle dès l'âge de deux ans et demi. Des acteurs de terrain ont déconseillé cette campagne en raison d'un manque de place dans les écoles maternelles d'Anderlecht. Résultat, il a été décidé de ne pas mener la campagne. Ce paradoxe illustre que de bonnes initiatives ne peuvent pas trouver de prolongement sans soutien structurel.

L'inégalité sociale se marque ensuite davantage à l'école primaire. Dès la première année, le risque de retard du processus d'apprentissage s'avère dix fois supérieur chez les enfants de parents faiblement scolarisés que chez ceux dont les parents sont hautement qualifiés.

Bon nombre d'enfants allochtones subissent un retard d'apprentissage dès l'école primaire. On constate une surreprésentation des jeunes d'origine étrangère au sein de l'enseignement secondaire professionnel, tandis que ces jeunes sont sous-représentés dans l'enseignement supérieur.

Mohamed est trilingue. Il a du mal à suivre à l'école. Il a passé des tests au «Centrum Leerlingenbegeleiding» (CLB). Son score est très élevé aux tests non verbaux, mais faible aux tests verbaux. Sur la base de ces résultats, le CLB lui conseille de suivre l'enseignement spécial. Toutefois, Mohamed ne présente aucun retard mental, mais bien un retard linguistique !

Pour les enfants qui ne peuvent pas se faire aider par leurs parents ou leur entourage pour faire leurs devoirs, il n'existe pas d'écoles des devoirs néerlandophones en dehors du contexte scolaire. Des écoles des devoirs existent dans la communauté

française, mais celles-ci manquent de place et travaillent avec des listes d'attente.

7.3.2 Le travail : une nouvelle chance ?

Le travail peut servir de levier pour sortir de la pauvreté. Un (bon) salaire permet de se procurer de quoi vivre. Mais tous les salaires ne sont pas égaux. Le salaire dépend de la loi de l'offre et de la demande. Certains produits, talents, services sont davantage recherchés que d'autres et sont mieux payés. Les autorités peuvent aplanir ces inégalités sur le marché de l'emploi par le biais de la redistribution, par exemple en offrant un emploi décent (comme dans l'économie sociale) à ceux qui ont raté le coche faute de qualifications suffisantes. Ceux-ci n'ont qu'un accès limité au marché de l'emploi. À cela s'ajoute, pour les migrants, la discrimination fondée sur le groupe ethnique.

Yusuf a réagi à une offre d'emploi qu'il a lue dans le journal. Il a contacté le responsable du personnel qui lui a fait savoir que le poste était déjà pris. Un peu plus tard, Yusuf a repris contact avec le responsable du personnel pour la même offre d'emploi, en se présentant cette fois sous le nom de Geert. Le responsable du personnel lui a demandé de lui envoyer sa lettre de candidature. Yusuf ne lui a rien envoyé...

Le marché de l'emploi devient plus exigeant, ce qui réduit les chances des personnes faiblement scolarisées. Celles-ci ne trouvent souvent que des emplois offrant de mauvaises conditions de travail : beaucoup d'intérim, de sous-traitance, des conditions de travail malsaines, des heures irrégulières, beaucoup de travail en noir et peu d'investissement dans le capital humain. En raison de la crise économique, c'est précisément ce groupe qui se retrouve en premier sans travail.

7.3.3 Vie de pauvre, vie de riche

Le lien étroit entre la pauvreté, le logement et l'environnement est indubitable. Or, la maison représente une sorte de «troisième peau». La façon de vivre, le lieu de résidence et son prix, sont autant d'éléments qui déterminent la santé, l'attitude au travail, les résultats scolaires et aux études, les relations sociales, l'état d'esprit et l'espérance de vie d'une personne. Ceux qui ne disposent pas d'un bon salaire vivent souvent dans de mauvaises conditions.

Les habitants des quartiers pauvres sont souvent mal logés : trop de monde pour l'espace disponible. Il n'y a pas assez de pièces, avec pour conséquence que les enfants ont du mal à faire leurs devoirs sans être dérangés. Ils dorment souvent moins bien à cause de la mauvaise isolation du logement et sont dérangés par le bruit du voisinage. Résultat, ils sont souvent fatigués et souffrent de problèmes de concentration.

L'association des maisons médicales avait un projet, «Hapje Klapje», qui reposait sur la méthode tupperware. L'objectif était de travailler sur l'alimentation équilibrée avec les groupes vulnérables en suivant le même principe. Les promoteurs de la santé ont recherché des femmes prêtes à inviter des amies chez elles. Naïma, par exemple, était très enthousiaste à l'égard du projet. Elle était disposée à inviter des amies chez elle afin de préparer ensemble une recette saine et de parler d'alimentation équilibrée. La condition était toutefois qu'elle retapisse d'abord sa cuisine. En définitive, elle s'est désistée parce qu'elle avait honte de l'état de sa maison.

Le marché du logement à Bruxelles est complètement perturbé par un manque de logements de qualité et par l'insuffisance de logements sociaux.

7.3.4 Inégalité en matière de soins de santé

Les personnes situées en bas de l'échelle sociale meurent en moyenne plus jeunes que les personnes aisées.

Notre système de santé fonctionne très bien, mais s'avère désavantageux pour la classe sociale inférieure. L'inégalité est graduelle : les chances en matière de santé et les opportunités de plein usage des soins de santé vont s'amenuisant au fur et à mesure que l'on descend sur l'échelle sociale. L'accessibilité des soins ne suffit pas en soi. Il existe des lacunes dans l'offre de soins qui doivent d'urgence être comblées, notamment dans les soins de santé mentale.

Difficile de trouver la bonne prise en charge quand on ne dispose pas de liens avec le monde médical. Ceux qui disposent de réseaux de personnes qui ont l'expérience des soins de santé seront mieux à même d'estimer ce qui est possible et ce qui ne l'est pas.

Les campagnes de prévention sont pensées en fonction de la classe moyenne et ne touchent pas le public des personnes défavorisées. Les classes sociales inférieures ont de moins bonnes habitudes alimentaires, fument davantage et vivent dans de moins bonnes conditions matérielles et psychosociales. Quand on est pauvre, on s'occupe peu voire pas du tout de l'avenir : on s'occupe de survivre au jour le jour. Les campagnes de prévention doivent donc être orientées sur le résultat à court terme, au risque de passer à côté de ce groupe cible.

Ahmed va aux urgences quand un membre de sa famille est malade. Là-bas, il ne faut pas payer (tout de suite) et tous les spécialistes sont à portée de main. Le facteur culturel et la perspective de court terme font ainsi qu'une admission aux urgences s'avère plus intéressante qu'une consultation chez le médecin traitant. : aux urgences, on reçoit une facture après

coup, tandis que chez le médecin traitant, il faut payer tout de suite. Le choix d'Ahmed ne tient pas compte du fait que la consultation chez le médecin serait par la suite partiellement remboursée. Combien de factures des urgences Ahmed n'a-t-il pas encore payées ?

7.3.5 Inégalité dans la société de l'information

Il devient de plus en plus clair qu'environ 20% de notre population se trouve dans une situation inégale quand il s'agit de disposer d'informations de base pour «être dans le coup». Nous vivons dans une société de l'information dualiste, dans laquelle l'accès à l'information est inégal, la qualité de l'information dépend du groupe-cible auquel cette information est destinée, et le sens critique de l'utilisateur est tiré vers le bas.

7.4 QUE PEUVENT FAIRE LES MAISONS MÉDICALES ?

7.4.1 Des soins médicaux abordables

La gratuité ou le caractère abordable des soins médicaux est l'une des conditions de base afin d'accompagner les personnes défavorisées dans le secteur de la santé. Les maisons médicales essaient de mener une politique tenant compte du facteur prix. La plupart pratiquent un système forfaitaire dans lequel les patients ne paient pas les consultations. Certaines travaillent avec un système de tiers payant. Les médecins tiennent compte du prix des médicaments et des examens en rédigeant leurs prescriptions. Des études révèlent que les cabinets «forfaitaires» prescrivent 10% de médicaments génériques (meilleur marché) de plus que les cabinets travaillant à la prestation.

Les accueillants et les prestataires connaissent les patients, ce qui permet à ceux-ci de se sentir chez eux dans ces maisons et d'être moins tentés de consulter directement les spécialistes. Les patients ont en outre plus de possibilités chaque jour de consulter un médecin que dans les cabinets traditionnels. Cette approche ouverte au plus grand nombre favorise le recours à une maison médicale plutôt qu'aux urgences.

7.4.2 Approche axée sur le quartier

Les maisons médicales suppriment aussi d'autres obstacles à l'accès aux soins de santé. Ces maisons sont la plupart du temps situées dans les quartiers pauvres, à proximité des patients. Elles s'adressent à l'individu ainsi qu'à la communauté, et participent activement à une politique en

faveur de la santé dans le quartier. En collaboration avec des partenaires pertinents, elles prennent des initiatives afin d'y détecter les besoins en matière de santé et d'y répondre.

Un exemple d'approche de quartier est l'initiative de la «maison Biloba», soutenue par différentes organisations dont la maison médicale du Nord. Cette maison Biloba, qui ouvrira ses portes en 2012, proposera 15 logements sociaux aux seniors de toutes les nationalités du quartier du Brabant. Huit logements sociaux seront attribués à des personnes à mobilité réduite. Cette maison accueille déjà les seniors du quartier et leurs familles. L'objectif est de tisser un réseau d'organisations et de bénévoles autour de cette maison pour que les seniors puissent continuer à vivre dans leur quartier aussi longtemps que possible.

7.4.3 Politique intégrée

Les maisons médicales mènent une politique intégrée mariant soins de santé curatifs et préventifs. Cette politique attache une attention proactive aux composantes somatiques, psychiques et sociales de la santé.

7.4.4 Information

La communication avec les patients fait l'objet d'une grande attention. Les campagnes de prévention sont autant que possible conçues en fonction du groupe-cible.

Une maison médicale a produit un dépliant sur les possibilités de faire du sport à bon prix dans le quartier. Ce dépliant donnait un aperçu des activités sportives abordables dans le quartier.

Les maisons de santé travaillent souvent avec des interprètes ou des médiateurs interculturels. Grâce à eux, la communication entre patient et médecin est bien plus aisée. Les patients sont encouragés à apprendre le néerlandais ou le français. Les médiateurs interculturels motivent les patients à suivre des cours de langue. Au début de l'année scolaire, des posters sont affichés dans la salle d'attente : «Apprenez le néerlandais ou le français et vous comprendrez ce que dit le médecin !».

7.4.5 Promotion de la santé

La promotion de la santé est destinée à favoriser la santé des individus ou des groupes. Les promoteurs de la santé ont pour mission d'encourager l'autonomie des patients et de stimuler leur participation.

Le promoteur de la santé de la maison médicale «Medikuregem» a encadré 6 réunions avec des patientes sur le thème de la gestion des situations difficiles. Au cours de ces sessions, les femmes ont surtout été incitées à utiliser leurs propres forces afin de gérer les

difficultés. Elles ont reçu la possibilité de se rencontrer, d'échanger des expériences, de se donner mutuellement de la reconnaissance et d'améliorer leur confiance en elles. Ces réunions ont permis à ces femmes de sortir de leur isolement. La solitude de certaines de ces femmes était handicapante. Le fait de rencontrer d'autres femmes leur a permis de s'épanouir. Aïsha voulait reprendre sa vie en main. Elle a licencié sa femme de ménage et renvoyé l'aide à domicile afin de tout faire elle-même. Elle a diminué sa dose de médicaments et pris des initiatives pour rencontrer d'autres gens. Deux mois plus tard, elle se sentait beaucoup mieux. Après 6 séances, il était clair que les femmes voulaient un groupe se réunissant régulièrement. Une première étape a été de former un groupe auquel les femmes appartiendraient. Une étape suivante a été de donner davantage forme à ces réunions à travers la participation des femmes. Le dialogue et la participation permettent de reprendre sa vie en main.

7.4.6 Fonction de signal

Les maisons médicales néerlandophones et francophones collaborent par le biais de la concertation locale et des associations pour échanger des connaissances et des expériences, mais aussi pour formuler des recommandations communes au politique.

7.5 QUELS SONT LES DÉFIS POUR LA POLITIQUE ?

La politique en matière de pauvreté à Bruxelles est très fragmentée. Il faut d'urgence une clarification et une simplification des structures politiques afin de rendre possible une politique efficace en matière de pauvreté. Ce n'est pas du luxe. La politique en matière de pauvreté doit être approchée de façon cohérente et intégrée. Il y a lieu de tisser un solide réseau entre pouvoirs publics, services, institutions et citoyens. Il faut stimuler la collaboration entre les secteurs de la santé, de l'enseignement, de l'emploi, du logement et du social pour lutter contre la pauvreté.

Les pauvres doivent être associés à lutte contre la pauvreté. La société se focalise trop souvent sur leurs échecs et leurs défauts, tandis que les potentialités, les spécificités et la force des familles ou des personnes sont insuffisamment relevées et ne sont certainement pas utilisées pour faire changer la situation. Ce groupe doit être associé aux mesures à prendre (dialogue et participation).

Les maisons médicales sont l'une des initiatives existantes capables de favoriser la santé d'une population au niveau du quartier grâce à leur approche intégrée. Améliorer la santé exige notamment de s'attaquer à la pauvreté sous toutes

ses facettes. Le fait de ne pas envisager seulement le patient, mais d'avoir une philosophie de base débouchant sur une approche structurelle des habitants du quartier et donnant la priorité à la santé pour tous (y compris les pauvres), donne à ces maisons d'importantes possibilités. Le contrôle de la réalisation effective de cette mission est exécuté aussi bien par les pouvoirs publics que par la *Vereniging van wijkgezondheidscentra* et la *Fédération des maisons médicales*.

Le centre d'expertise des soins de santé a récemment réalisé une comparaison entre le coût et la qualité des soins fournis dans les maisons médicales et les autres cabinets de médecine générale. Il en est ressorti que pour le même prix, la qualité des soins intégrés était supérieure dans les maisons médicales. Aucune étude n'a encore été faite sur l'impact de la promotion de la santé dans les maisons médicales ; ce sera plus difficile à chiffrer.

Le nombre de maisons médicales augmente. Le secteur a besoin de soutien par une reconnaissance légale et des moyens financiers suffisants.

7.6 CONCLUSION

La pauvreté rend malade et la maladie rend pauvre. L'inégalité en matière de santé ne peut être combattue que si l'on s'attaque à la pauvreté de façon intégrée. Cela exige une collaboration entre les secteurs de la santé, de l'enseignement, de l'emploi, du logement et du bien-être, mais aussi une collaboration entre différentes autorités.

RÉFÉRENCES

- Béghin J. «Armoede in België. De schande van een rijk land». 2009
- Driessens, K. & Van Regenmortel, T. (2006) «Bindkracht in armoede. Leefwereld en hulpverlening». Leuven : lannoocampus
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Baromètre social 2007, Commission communautaire commune, Bruxelles, 2007
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise 2010, Commission communautaire commune, Bruxelles, 2010.
- Vranken, J., notamment «Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009». Leuven : Acco

GROUPES VULNÉRABLES

8. Le médiateur de dettes face à la pauvreté

Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale

Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale

Boulevard du Jubilé, 155 – 1180 Bruxelles

Tél. : 02/217 88 05

Fax : 02/217 88 07

info@grepa.be

www.grepa.be

8.1 CONTEXTE

8.1.1 Les missions du Centre d'Appui

Le Centre d'Appui a pour mission de soutenir l'action des services de médiation de dettes. À ce titre, nous organisons les formations destinées aux médiateurs de dettes, des supervisions, des rencontres et débats avec les créanciers, des groupes de travail et de réflexion et avons mis en place de nombreux outils (communiqués via notre site web, newsletter et blog notamment)...

Mais au-delà de cette mission essentielle de soutien aux Services de médiation de dettes bruxellois, notre association œuvre aussi, depuis sa création en 1999, à améliorer l'accès à la justice, aux droits et à la défense des intérêts des personnes en difficultés financières et/ou en situation de pauvreté.

Depuis 2000, notre association s'efforce aussi de porter les constats de terrain des médiateurs de dettes et leurs revendications auprès des instances concernées, et de faire mieux connaître leur métier et la problématique du surendettement.

8.1.2 La réflexion sur les problématiques liées au surendettement

Depuis sa création, notre association œuvre à mettre en place une concertation et une réflexion avec tous les acteurs liés au surendettement.

De par notre proximité avec les médiateurs de dettes, nous avons une grande connaissance des problèmes concrets auxquels sont confrontées les personnes surendettées et/ou en situation de pauvreté.

Les groupes de travail et de réflexion mis en place rassemblent des médiateurs de dettes (assistants sociaux et juristes), des avocats, des magistrats et ont pour but de trouver des solutions très concrètes à ces problèmes.

L'implication des travailleurs de terrain dans nos activités est une spécificité du Centre d'Appui qui trouve son origine dans l'histoire de notre association (ex G.R.E.P.A. asbl^[27]). C'est un atout inestimable pour le Centre d'Appui car ce sont les groupes de réflexion qui portent les informations, les problématiques issues du terrain.

C'est cet ancrage dans la réalité de terrain qui permet la réactivité du Centre d'Appui par rapport aux problèmes rencontrés dans l'action de terrain et fédère de fait les services de médiation, qui trouvent au Centre d'Appui un lieu d'expression, de partage d'expériences, de recueil d'informations.

Certaines de ces réflexions ont mené à la mise en place d'action visant

- à sensibiliser les pouvoirs publics
- et à formuler certaines recommandations (en vue d'améliorer la législation ou son application notamment en matière de recouvrement amiable, de règlement collectif de dettes, de crédit à la consommation).

C'est également notre ouverture aux autres associations et la mise en place de partenariats au-delà des frontières régionales et linguistiques qui nous ont permis de mener à bien de nombreux projets (notons à titre d'exemples «la journée sans crédit» qui en est à sa 7^{ème} édition consécutive et la plateforme que nous avons créée pour obtenir la modification de la loi sur le recouvrement amiable pratiqué par les huissiers de justice et qui a rassemblé une vingtaine de partenaires).

8.1.3 Les projets de prévention du surendettement

Les missions du Centre d'Appui comportent également une assistance aux personnes surendettées, par la prévention et l'information sur les solutions au surendettement et sur l'existence et les activités des services. De nombreuses informations sont disponibles sur notre site à l'adresse www.grepa.be.

[27] Voir : Observatoire de la Santé et du Social. Contributions externes. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2007 : p 25.

Depuis 2005, notre association réalise des **outils pédagogiques, organise des ateliers de consommateurs et soutient des projets pilotes de prévention du surendettement en partenariat avec des associations ou des entreprises de la Région de Bruxelles Capitale.**

8.1.4 Les sans-abri utilisent peu les services de médiation de dettes

La présente contribution n'est pas en lien avec la thématique choisie des personnes sans abris. En effet, il est rare qu'une personne sans abri franchisse la porte d'un service de médiation de dettes. Une piste d'explication réside dans le fait qu'en l'absence de logement fixe et donc d'adresse au registre national, les créanciers perdent toute trace de leur débiteur. Le recouvrement de la dette est suspendu. La relation créancier-débiteur est rompue.

Les quelques situations qui nous furent rapportées de personnes sans abri ayant consulté des services de médiation de dettes concernaient des débiteurs qui avaient retrouvé un logement et qui appréhendaient le moment où leurs créanciers allaient «leur retomber dessus». Car, avec le logement, les dettes du passé resurgissent inévitablement. L'accompagnement d'un service de médiation de dettes est fort utile dans ce cas, notamment pour vérifier si certaines dettes sont prescrites.

8.2 CONSTATS

8.2.1 Le surendettement lié à la pauvreté augmente

Les premières législations visant à lutter contre le surendettement datent des années nonante. La préoccupation majeure du législateur était à l'époque de lutter contre le surendettement lié à une surconsommation et à un recours abusif au crédit.

Aujourd'hui, même si le crédit est encore très présent dans les dossiers de surendettement et doit rester une préoccupation majeure pour nos pouvoirs politiques^[28], une autre réalité ne peut plus être ignorée... c'est celle d'une pauvreté grandissante.

Bien loin du stéréotype de la personne surendettée qui gère mal son budget, dépense sans compter, consomme à outrance, use et abuse du crédit, on constate dans les statistiques de la Banque Nationale qu'**un tiers des personnes qui font appel à la procédure de règlement collectif de dettes n'ont pas de dettes de crédit**. Ce chiffre est passé de 29,4 % fin 2006 à 32,2 % fin 2009^[29].

La progression de l'endettement non crédit lié à des charges de la vie courante (soins de santé, énergie, taxes, etc) est corroborée par diverses études :

Dans un article publié en 2008, l'*Observatoire du Crédit et de l'Endettement* notait que de 2001 à 2007, la «*proportion des dossiers comprenant exclusivement un endettement non lié au crédit est passée, de manière plus ou moins linéaire, d'environ un cinquième à plus d'un quart*».

Parallèlement, l'article constate que «*plus les revenus des ménages surendettés sont faibles, plus l'endettement non lié au crédit est fréquent et révèle ainsi les difficultés du ménage à accéder à des biens et services vitaux et nécessaires à une vie digne (notamment ; eau, énergie, soins de santé)*»^[30].

À Bruxelles, les médiateurs de dettes sont de plus en plus confrontés à des ménages insolubles^[31] c'est-à-dire

- qui parviennent tout juste à faire face à leurs dépenses quotidiennes de base mais n'ont aucun disponible supplémentaire à affecter au remboursement de leurs dettes
- ou qui ont des revenus insuffisants qui ne leur permettent même pas d'avoir un budget un équilibre. On parle alors de surendettement structurel puisque il est alors impossible de ne pas faire de nouvelles dettes.

[28] Rapport Statistiques 2009 de la Centrale des crédits aux particuliers sur le site de la Banque Nationale de Belgique, téléchargeable sur le site www.nbb.be

[29] Voyez à ce sujet les recommandations de la Plateforme Journée sans crédit qui rassemble 23 associations et dont nous coordonnons les travaux sur la législation relative au crédit à la consommation sur le site www.journeesanscredit.be ou www.dagzonderkrediet.be

[30] Être surendetté ? Être pauvre ? Observatoire du Crédit et de l'Endettement in Les Cahiers de l'Éducation Permanente, «Les nouvelles formes de pauvreté», n°32, 2008.

«Endetté sans avoir emprunté», Observatoire du Crédit et de l'Endettement in Les Echos du Crédit n°21, janvier février mars 2009, sous le titre «coup de projecteur sur l'autre endettement»

[31] Il s'agit d'une définition de l'insolvabilité plus large que celle liée aux montants du revenu d'intégration sociale et des quotités insaisissables prévues aux articles 1409 et suivants du Code judiciaire. La référence est celle du budget, l'élément le plus objectif possible : le budget le plus vrai possible, représentant le vécu de la personne. L'insolvabilité apparaîtra donc au terme de l'examen attentif du budget «réalité» du débiteur.

Cette situation n'est pas nouvelle, l'analyse des données statistiques récoltées en 2006 par notre association avait déjà permis de constater qu'**un quart des ménages suivis par les Services de médiation de dettes bruxellois avaient des dépenses supérieures à leurs revenus**^[32].

Nous ne disposons malheureusement plus de données statistiques pour Bruxelles mais aujourd'hui certains services estiment que près de 70 % des ménages qui viennent frapper à leur porte sont dans cette situation.

8.2.2 Les médiateurs de dettes sont impuissants et démunis face à la pauvreté

L'objectif de la médiation de dettes est de *restaurer de manière durable la situation financière du surendetté, en lui permettant dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant une vie conforme à la dignité humaine.*

Face à ces situations de pauvreté, le médiateur de dettes est relativement impuissant puisqu'il :

- **n'est pas en mesure de trouver une solution durable au problème de surendettement** : tout remboursement creuse un trou ailleurs, de nouvelles dettes apparaîtront inévitablement car il s'agit d'un surendettement structurel lié à un «trop peu» qui ne peut s'améliorer tant les perspectives d'amélioration de la situation financière sont faibles (invalidité, pension, absence de qualification,...)^[33]
- **n'est parfois même pas en mesure d'assurer des conditions de vie conforme à la dignité humaine** (l'accès aux soins, à une nourriture suffisante, à un toit, à du chauffage, de l'électricité, de l'eau, des vêtements, des liens sociaux,... n'est plus assuré correctement dans de nombreuses situations^{[34][35]}).

- **n'est pas en mesure d'assurer l'autonomie de la personne** : le débiteur insolvable sera par essence un «mauvais gestionnaire» (difficulté de gérer du négatif).

À défaut de pouvoir rétablir la situation financière du débiteur, son rôle se limitera à veiller au paiement des charges prioritaires (le loyer, le gaz et l'électricité) afin d'éviter au ménage de tomber dans une (encore) plus grande précarité.

En ce qui concerne les dettes, le médiateur de dettes va informer les créanciers de l'impossibilité, dans le temps, de trouver une quotité pour le remboursement. Il va aussi essayer d'amener le créancier à réaliser que la poursuite d'une procédure d'exécution forcée serait improductive mais les moyens juridiques qui sont à sa disposition sont bien peu nombreux.

8.2.3 La pauvreté ne met pas à l'abri des saisies

Force est de constater que **l'intervention du médiateur de dettes auprès des créanciers, ne permet pas toujours d'atténuer les pressions exercées ni d'éviter les saisies mobilières.**

Être insolvable ne signifie pas être à l'abri de toute poursuite. Si les revenus d'une personne surendettée, poursuivie par ses créanciers, ne peuvent être saisis au-delà d'une certaine quotité^[36], même les ménages les plus pauvres disposent de quelques biens mobiliers qui peuvent faire l'objet de saisie.

Même si ces biens ont trop peu de valeur en vente publique pour permettre de rembourser le créancier, il n'est pas rare sur le terrain^[37] de voir des huissiers procéder quand même à une **saisie «pression»** (pour reprendre le terme utilisé par les huissiers eux-mêmes).

[32] Rapport statistique sur le surendettement des ménages à Bruxelles, 2006, Centre d'Appui médiation de dettes (anc. Grepa) téléchargeable sur le site www.grepa.be (dans le menu bibliothèque).

[33] Voyez : R. Cherenti, Le panier de la ménagère... pauvre, Fédération des CPAS, UVCW, août 2008 téléchargeable sur le site www.uvcw.be/cpas. Cette étude met en évidence le fait que les bénéficiaires du RIS ne savent pas vivre avec leur revenu habituel, qu'ils ont un impayé permanent de 14,9 € par mois en moyenne, et que le CPAS est de plus en plus sollicité par les bénéficiaires (mais aussi par l'ensemble de la population qui a des revenus modestes) et qu'en tout cas, le CPAS intervenait en moyenne pour 42,4 € par mois et par ménage.

[34] Voyez : R. Cherenti, Le panier de la ménagère... pauvre, Fédération des CPAS wallons opcit. Cette étude met en évidence que les bénéficiaires du RIS doivent se restreindre quantitativement et qualitativement sur tous les postes de consommation, y compris sur la nourriture, le chauffage et les soins de santé.

[35] Voyez : Bérénice Storms et Karel Van den Bosch «Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen», Editions Acco, 2009. Cette étude réalisée par des chercheurs à la Haute Ecole Catholique de Kempen et à l'Université d'Anvers confirme que le niveau général de protection minimum en Belgique est insuffisant pour vivre dignement.

[36] Au 1^{er} janvier 2010, la quotité insaisissable de revenus ne peut être inférieure à 978 € par mois, majorée de 60 € par enfant à charge.

Ces saisies ont pour seul but de faire pression sur le débiteur qui va bien souvent chercher à tout prix (et souvent au détriment du paiement de son loyer ou de sa facture de gaz ou d'électricité) à éviter la vente de ses biens en payant quelque chose à l'huissier. Ce paiement couvrira en général à peine le montant des frais exposés par l'huissier lors de la saisie.

Il n'est pas rare non plus dans les dossiers des médiateurs de dettes de constater que les biens d'un ménage sont saisis par plusieurs huissiers différents, voire même par le même huissier qui saisit plusieurs fois pour le compte de créanciers différents les biens du même débiteur.

Pourtant, d'un point de vue économique toute l'opération se révèle inutile. Ni le créancier (qui doit avancer les frais d'huissier et de vente), ni le débiteur (qui voit sa dette augmenter encore) n'en tirent le moindre profit.

8.2.4 Le règlement collectif de dettes n'est pas une solution à la pauvreté

La procédure en règlement collectif de dettes n'offre pas forcément une issue à ces ménages insolvable.

Depuis 2005, la loi permet au juge d'octroyer une remise totale de dettes «s'il apparaît qu'aucun plan amiable ou judiciaire n'est possible en raison de l'insuffisance des ressources du requérant (article 1675/13 bis)».

Pourtant, on constate que les cours et tribunaux continuent à s'appuyer sur l'enseignement découlant de l'arrêt prononcé le 30 janvier 2003 par la Cour d'arbitrage (J.L.M.B., 2003, p. 268) et n'accordent de remises de dettes totale qu'*«au débiteur qui paraît totalement et définitivement insolvable»*^[37].

[37] On trouve de nombreux exemples de saisies abusives dans la jurisprudence où les juges ont sanctionné les huissiers grâce à la théorie de l'abus de droit : Il y a abus de droit lorsque le créancier utilise la saisie conservatoire aux fins de provoquer la ruine du débiteur sans aucun profit pour lui. (Civ. Liège, sais., 20 nov. 1995, Act. Dr., 1996, 231) ; Le juge des saisies peut suspendre l'exécution quand il apparaît que les biens saisissables ne couvriront pas les frais en une fois (Civ. Liège, Sais., 20 mars 1991, JLMB, 1991, 694) et que le revenu du saisi ne permet pas de tranches de paiement (Civ. Anvers, Sais., 11 octobre 1984, R.W., 1985-1986, 1502) ; L'abus de droit existe dès lors qu'un créancier expose des frais supplémentaires sans intérêt pour lui (Civ. Liège, sais., 6 juillet 1988, J.L.M.B. 1988, 1368) ; La disproportion entre le solde restant dû et le coût d'une procédure d'exécution est un élément d'appréciation du caractère abusif d'une procédure (Civ. Mons, saisies, 2 novembre 1989, J.L.M.B., 1990, 496, Mons, 22 mars 1996, J.L.M.B., 1996, 1045).

Dans de nombreux arrondissements, la remise totale ne sera donc accordée que si le requérant n'a, au vu de son (grand âge) ou de sa situation de santé (handicap lourd et permanent, maladie grave et sans issue) aucun espoir de voir sa situation financière s'améliorer.

Il est donc encore de nombreuses hypothèses où la loi ne peut être d'aucun secours aux débiteurs...

La question se pose également avec acuité dans les situations de surendettement structurel où **le budget du ménage n'est pas en équilibre et ne permet pas** d'assurer le paiement des charges vitales (logement, chauffage, eau, soins de santé, nourriture,...) sans s'endetter continuellement.

Dans ces situations de pauvreté, certains magistrats estiment qu'il faut refuser l'accès à la procédure étant donné l'impossibilité de rétablir la situation financière de la personne.

Le législateur n'a en effet pas prévu ces situations d'extrême pauvreté dans la procédure en règlement collectif de dettes.

8.3 LES PISTES DE SOLUTIONS POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE LA SITUATION DES PERSONNES INSOLVABLES

Outre les solutions liées à la lutte contre la pauvreté (et qui concernent les politiques liées au revenu, au logement, à l'enseignement, à la création d'emploi, à la santé,...) largement développées dans le rapport sur la pauvreté, et dans les rapports de nombreuses fédérations^[39], certaines mesures pourraient être prises au niveau fédéral afin de mieux prendre en compte la situation des ménages insolvable.

[38] Bruxelles, 9 septembre 2003, J.T., 2004, p. 159 ; Liège, 18 novembre 2003, RG 2002/RQ/42, inédit ; Civ. Gand (sais.), 10 juin 2003, Ann.Crédit, 2003, p. 486 ; Civ. Mons (sais.), 26 juin 2003, Ann.Crédit, 2003, p. 493.

[39] Voyez notamment le rapport intersectoriel social bruxellois qui rassemble les propositions, auxquelles nous nous rallions complètement, des fédérations des Centres de Service Social, des Services d'Aide à Domicile, des Maisons d'Accueil et des Centres de Planning Familial, ainsi que le Memorandum de la Fédération des Centres de service social (Fcsc) téléchargeable sur le site de la fédération de la Fcsc www.fcsc.be et du CBCS (Conseil bruxellois de coordination sociopolitique) : www.cbcs.be

8.3.1 La mise en œuvre du fichier central informatisé des saisies prévu par la loi du 29 mai 2000

Afin de mettre fin aux saisies inutiles et aux frais qu'elles engendrent, tout en informant adéquatement les créanciers de la situation du débiteur et garantissant le recouvrement des créances, le législateur a prévu dans la loi du 29 mai 2000, la mise en place d'un système de saisie «commune» et la création d'un fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes.

L'objectif premier du fichier central des saisies est de limiter les frais de saisies successives et inutiles (et les frais supplémentaires qu'elles engendrent) tant pour le débiteur que pour le créancier, en permettant à l'huissier d'évaluer objectivement l'état de solvabilité du débiteur.

Avant de procéder à une saisie-exécution, l'huissier doit consulter préalablement ce fichier. Il s'agit d'éviter à un créancier de devoir procéder à une nouvelle saisie avec tous les coûts qui en découlent lorsque les biens du débiteur ont déjà été saisis. La première saisie étant mise en commun au bénéfice de tous les créanciers.

Malheureusement, la mise en place opérationnelle se fait attendre depuis 9 ans!!!!

La responsabilité de la mise en place et du traitement de ce fichier a été confiée à la Chambre nationale des huissiers de justice. On peut s'interroger légitimement sur les raisons de ce retard... et sur les conflits d'intérêts qui peuvent exister dans le cadre de cette mission confiée à la Chambre nationale des huissiers^[40].

Dans ce contexte, nous estimons qu'il est urgent de veiller à ce que la loi de 2000 puisse enfin entrer en application et que le fichier des saisies soit ENFIN mis en place : Pour ce faire, nous plaidons pour que la mise en œuvre effective de ce fichier des saisies soit confiée à la Banque nationale de Belgique.

8.3.2 Le PV de carence judiciaire

Dans le cadre de la loi sur procédure en règlement collectif de dettes, nous pensons qu'il serait judicieux de permettre au juge d'homologuer un PV de carence dans les situations où le surendettement est structurel et où il est impossible d'établir un plan avec remise totale de dettes.

L'objectif n'est plus ici d'octroyer une remise de dettes immédiate mais :

- de constater l'insolvabilité d'une personne à un moment donné
- d'en informer valablement (grâce à la transparence patrimoniale) les créanciers
- et de mettre fin aux poursuites et exécution forcée pendant une certaine période (5 ans au maximum)
- à la fin de cette période, l'affaire reviendra devant le juge qui pourra selon les cas décider d'octroyer une remise de dettes ou non.

L'objectif étant également de permettre au débiteur de repartir à zéro, ce PV de carence pourrait à l'instar de la remise totale de dettes être assorti :

- d'un délai et être accordée sous réserve d'un retour à meilleure fortune dans les cinq années
- et le cas échéant, de mesures d'accompagnement (visant à aider la personne dans le cadre d'une réinsertion socio-professionnelle par exemple).

Par ailleurs, à l'instar de la procédure mise en place par la loi Borloo en France, lorsque l'insolvabilité peut être rapidement constatée sur base des éléments de la requête (c'est-à-dire notamment sur base de l'inventaire des dettes et du budget), il ne serait sans doute pas inutile d'envisager une procédure plus rapide, un circuit court qui permettrait de désengorger les tribunaux et d'éviter des procédures inutilement longues et coûteuses (tant pour le débiteur que pour le fonds de traitement de surendettement).

8.4 CONCLUSIONS

Diverses mesures ont été prises ces dernières années afin de permettre au débiteur malheureux et de bonne foi qui se trouve dans l'impossibilité de rembourser ses dettes, de pouvoir prendre un nouveau départ en l'encourageant à s'extraire de sa situation difficile, tout en garantissant au créancier la perception, chaque fois que cela est possible, de sa créance.

Ainsi en matière fiscale, la surséance indéfinie permet désormais à l'administration fiscale de renoncer à recouvrer tout ou partie de sa créance.

Nous nous réjouissons bien entendu de l'adoption de ces mesures mais nous appelons aussi de nos vœux une réflexion plus profonde sur la prise en compte de la pauvreté dans les mécanismes généraux de recouvrement afin de mettre en place un système de recouvrement qui tout en respectant les droits des créanciers puisse prendre en compte les situations de pauvreté et d'insolvabilité avérée et garantir à tous des conditions de vie conformes à la dignité humaine conformément à l'article 23 de notre Constitution.

[40] En effet, la mise en place du fichier aura sans aucun doute des répercussions sur le nombre d'actes que les huissiers seront autorisés à effectuer dans le cadre d'un recouvrement judiciaire.

GROUPES VULNÉRABLES

9. Des initiatives à valoriser – Le suivi post-hébergement et les alternatives à l'hébergement

Fédération Bico (Fédération des maisons et initiatives d'accueil et d'accompagnement en faveur des personnes en difficulté et des sans-abri en Région Bruxelloise), **Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri** (A.M.A.) et **Regio-Overleg Thuislozenzorg Brussel** (ROTB), en collaboration avec **La Strada** (Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri)

Fédération Bico (Fédération des maisons et initiatives d'accueil et d'accompagnement en faveur des personnes en difficulté et des sans-abri en Région Bruxelloise)

rue du Boulet 30 – 1000 Bruxelles

Tél. : 02 513 58 76

bico.federatie@skynet.be

Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (A.M.A.)

rue Gheude 49 – 1070 Bruxelles

Tél. : 02 513 62 25

www.ama.be

Regio-Overleg Thuislozenzorg Brussel (ROTB)

Ninoofseplein 10 – 1000 Brussel

Tél. : 02 512 54 34

La Strada - Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri

avenue Louise 183 – 1050 Bruxelles

Tél. : 02 552 01 78

www.lstb.be

peut s'agir d'hommes ou de femmes, seuls ou en couple, avec ou sans enfants à charge. Les causes du sans-abrisme sont multiples : problèmes relationnels, économiques, administratifs, problèmes de toxicomanie, troubles psychiques graves... Souvent, ces difficultés se combinent entre elles et s'influencent mutuellement pour entraîner la personne dans la spirale de la précarité. Dans un tel parcours, la perte du logement représente un événement charnière, à la fois conséquence de la précarité et puissant amplificateur de celle-ci.

La crise du logement et la flambée des loyers n'ont fait que compliquer les choses pour un public déjà fragilisé. De surcroît, ce problème s'est trouvé aggravé par d'autres phénomènes concomitants comme la précarisation de l'emploi, la croissance de la facture énergétique, l'augmentation du nombre de familles monoparentales suite aux ruptures, ainsi qu'une extrême complexité administrative dans laquelle de nombreuses personnes s'enlisent, perdant parfois des droits fondamentaux par simple manque d'information. Les maisons d'accueil voient arriver de plus en plus de gens qui n'avaient encore jamais eu recours à ce type d'aide tandis que les sans-abri chroniques se retrouvent confinés dans les structures d'aide sociale d'urgence. Ceci ne fait que dualiser la population des plus démunis. Nous notons aussi une augmentation des cas de pathologies mentales au sein d'institutions qui n'ont pas pour vocation première de les traiter.

Afin de s'adapter à un tel public, le secteur s'est organisé autour d'initiatives diversifiées et complémentaires. La collaboration entre ces diverses initiatives doit permettre la réorientation la plus adéquate possible de la personne en difficulté et lui permettre de recouvrir certains de ses droits fondamentaux. On peut regrouper les structures d'aide aux sans-abri en cinq catégories : le travail de rue, l'hébergement d'urgence, les centres de jour, les maisons d'accueil et les services d'habitat accompagné. Dans toutes ces initiatives, l'aide aux sans-abri se construit autour de la motivation et de l'encouragement, et non de la contrainte ou de l'obligation. Les différents projets pédagogiques propres à chaque institution visent à aider la personne sans-abri à se réapproprier certains droits. En bénéficiant d'une aide ponctuelle, elle a l'occasion de surmonter une crise et de retrouver une situation normale.

Cet article, rédigé au mois d'avril 2010 par les fédérations de services d'aide aux sans-abri actives à Bruxelles, en collaboration avec la Strada, tire sa substance de l'expertise des organisations susmentionnées en la matière ; il consiste en une synthèse d'articles et de rapports d'activité. Il s'agit d'une approche descriptive de mesures visant à combattre la pauvreté en Région bruxelloise.

9.1 UN PUBLIC DIVERSIFIÉ

Par «personne sans-abri» nous entendons de façon large une personne qui ne peut accéder à un logement ou le conserver par ses propres moyens. On peut donc se référer par ce terme aussi bien à la personne qui vit depuis des années dans la rue qu'à l'immigré qui vient d'arriver et se retrouve sans toit ou encore à la femme accompagnée d'enfants qui vient d'être expulsée de son logement ou de quitter son foyer. Il

Dans ce travail d'accompagnement, le principal problème auquel se heurtent les travailleurs sociaux et les sans-abri est celui de la transition vers un logement à la fois adapté à la taille du ménage et financièrement abordable, et le maintien de la ou des personne(s) dans celui-ci. Il devient de plus en plus difficile de trouver une porte de sortie viable et la durée des séjours en maison d'accueil a tendance à s'allonger, sans parler des «rechutes» que vivent ces personnes (retour dans une structure d'accueil ou dans la rue). Face à cette situation, une série d'initiatives ont été mises en place par le secteur et par d'autres acteurs, tant pour favoriser l'accès au logement que pour aider les personnes à s'y maintenir. Dans cet article, nous donnerons un aperçu de celles-ci.

9.2 EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES : LE SUIVI POST-HÉBERGEMENT PAR LES MAISONS D'ACCUEIL ET LES ALTERNATIVES À L'HÉBERGEMENT

Un des objectifs du secteur est donc d'éviter les «rechutes» en maison d'accueil ou dans la rue pour les anciens hébergés. Parfois, cela se fait simplement en réorientant l'utilisateur vers des services plus adéquats. Le passage en maison d'accueil n'est en effet pas toujours indiqué. Aussi bien en amont (prévention) qu'en aval (réinsertion), d'autres pistes peuvent être explorées.

Parmi les outils créés par les intervenants, il faut opérer des distinctions en fonction des types de projets pédagogiques et du public des maisons d'accueil. En effet, tous n'ont pas pour objectif une réinsertion sociale complète au sens où l'entendent les législateurs. Si la rhétorique de l'autonomie occupe une place centrale dans notre société, elle est rarement en phase avec le vécu d'une population précarisée tant au niveau économique que psycho-social. Il convient de rappeler que l'autonomie à tout prix est pour beaucoup d'utilisateurs des maisons d'accueil une voie sans issue. D'un autre côté, l'hébergement en maison d'accueil n'étant qu'une solution temporaire, il est nécessaire que les hébergés trouvent une situation stable, quel que soit le degré d'autonomie qu'elle confère. En tenant compte de ces considérations, on peut distinguer les projets de réinsertion visant à un maximum d'autonomie, des projets visant surtout à offrir un cadre de vie acceptable et sécurisant à des personnes partiellement ou totalement inadaptées aux exigences du modèle social dominant.

9.2.1 Préparation à l'autonomie et aide à la recherche de logement

De nombreuses maisons d'accueil, parallèlement aux démarches de régularisation administrative qu'elles effectuent pour les hébergés, organisent des séances d'information et de formation dans le but de les préparer à assumer les défis liés à la situation post-hébergement. Citons l'exemple des ateliers de recherche d'emploi et de logement, ainsi que l'aide apportée dans la négociation avec les propriétaires, souvent réticents lorsqu'il s'agit d'accueillir un public apparemment «non-solvable». Les logements privés étant souvent hors de portée des hébergés, on cherchera donc souvent un logement social, ou on se tournera vers d'autres services comme les agences immobilières sociales ou les régies foncières.

9.2.2 Soutien à l'installation et suivi post-hébergement

Lors du départ des hébergés, des membres du personnel peuvent participer aux visites d'appartement, vérifier le bon déroulement des procédures relatives à la location et le respect des normes en vigueur. Ensuite, la maison d'accueil peut apporter son aide pour le déménagement et l'aménagement du nouveau lieu de vie. Dans cette lignée, certaines maisons d'accueil passent un véritable «contrat de suivi» avec l'hébergé, et peuvent même dans certains cas accorder une allocation d'installation sur fonds propres, moyennant le respect de l'accord passé avec l'hébergé.

Le suivi post-hébergement prolonge le travail effectué pendant l'hébergement en cherchant à rendre progressivement la personne capable d'autonomie et en passant le relais à d'autres services. Le lien construit en maison d'accueil est un ancrage fort pour la personne en difficulté et il est souvent vital de s'en servir pour poursuivre et pérenniser le travail d'aide. La mission de la maison d'accueil ne se limite donc pas à transférer la personne à d'autres services une fois l'hébergement terminé, mais elle a tendance à s'étendre bien au-delà. Comme mentionné, certaines maisons d'accueil contractualisent ce suivi, mais la plupart d'entre elles, bien que désireuses de soutenir leurs hébergés, n'ont pas les moyens de prendre en charge ce suivi et doivent apporter leur soutien de façon informelle. Cela comporte évidemment une surcharge de travail qui n'est pas reconnue ni a fortiori subsidiée par le législateur. On sent ici le besoin d'une clarification de la mission des maisons d'accueil. Il faudrait être en mesure de mettre en place un suivi au cas par cas, en fonction des besoins de la personne et de sa capacité à (re) construire un réseau de soutien.

9.2.3 Logement accompagné

Depuis des années, les services d'habitat accompagné fournissent une aide au niveau administratif, budgétaire, dans l'organisation de la vie quotidienne et la gestion des conflits (avec les propriétaires notamment), ainsi qu'un accompagnement physique lors de diverses tâches. Ce genre de service agit aussi bien au niveau préventif, en évitant aux personnes de tomber dans la spirale de la précarité, qu'au niveau de la réinsertion, individuelle ou collective. Cette pratique d'accompagnement est une option importante et intéressante pour les personnes sortant de maison d'accueil. Cependant, ces services sont extrêmement sollicités et il n'est pas toujours facile d'y avoir accès. De plus, il n'est pas toujours nécessaire de substituer un autre service au lien spécifique créé entre la personne et sa structure d'hébergement. Il faut donc retenir l'habitat accompagné comme une option parmi d'autres, aussi bien alternative possible à l'hébergement que moyen de transition vers une situation d'autonomie.

9.2.4 Logement de transit

Si on cherche dans la législation, seule la réglementation bruxelloise organisant les agences immobilières sociales parle de «logement de transit» et le définit comme un *«logement destiné à un public spécifique auquel un accompagnement social est assuré et dont la durée d'occupation ne peut être supérieure à dix huit mois.»*^[41] Il est important de ne pas confondre le logement de transit avec les logements d'urgence fournis par les CPAS aux personnes qui se retrouvent sans logement suite à des circonstances exceptionnelles (incendie, expulsion...), même si ce genre de logement est qualifié «de transit» par les CPAS.

Le logement de transit est conçu comme une étape de prise ou de reprise d'autonomie pour des personnes en difficulté sociale. Il est le plus souvent géré par une agence immobilière sociale (AIS) qui, en partenariat avec d'autres services sociaux, le destine à un public bien défini. Certaines maisons d'accueil sont aussi propriétaires d'appartements de transit. Ce type de logement peut constituer une voie de sortie «en douceur» pour les hébergés qui apprennent l'autonomie tout en continuant à bénéficier des services normalement fournis par la structure d'accueil. Les loyers modérés pratiqués par les AIS et la flexibilité du contrat d'habitation permettent d'éviter les écueils de la recherche classique de logement. Par ailleurs, certaines maisons d'accueil, confrontées à des personnes pour lesquelles un hébergement en communauté n'est pas absolument nécessaire ou bénéfique, peuvent les inviter à intégrer directement un logement de transit et se contenter de leur apporter un soutien sur mesure.

Toutefois, au terme d'un séjour en logement de transit, se reposent souvent les mêmes questions qu'au terme d'un hébergement : difficulté à trouver un logement abordable et durable, dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, etc. De plus, les AIS pratiquant des loyers inférieurs à ceux du marché tout en garantissant de bonnes conditions de salubrité, la perspective de devoir quitter un tel logement est très peu attractive.

9.2.5 Habitat solidaire

Sous les expressions «habitat solidaire», «logement collectif» ou encore «logement communautaire» on retrouve l'idée d'un habitat groupé de personnes d'origines diverses dont au moins une se trouve en situation de précarité sociale. Pour être précis, il faut parler d'«habitat collectif à dimension sociale»^[42] afin d'éviter la confusion avec d'autres formes de solidarité informelle.

Les habitats solidaires sont des habitats groupés combinant des espaces privatifs et des espaces communs. Les occupants se mettent le plus souvent d'accord autour d'une charte de cohabitation et n'admettent de nouveau membre que par cooptation. Ils fonctionnent en autogestion, avec un encadrement associatif de degré variable. Une grande diversité règne en la matière. Certaines expériences d'habitat solidaire reposent sur le travail d'association. D'autres expériences ont été initiées par les habitants eux-mêmes et ne dépendent pas (ou peu) d'un soutien extérieur.

L'habitat solidaire est intéressant tant du point de vue économique que psycho-social. Il peut constituer une porte de sortie appropriée à la fin d'un séjour en maison d'accueil. La solidarité de fait qu'il promeut permet souvent d'éviter les rechutes. Beaucoup d'anciens usagers de structures d'accueil ou de personnes habituées à vivre dans la rue ont besoin d'un environnement social fort pour tenir le coup dans leur nouveau logement.

Cette solution, et ce n'est pas le moindre de ses mérites, peut aussi fonctionner avec les sans-abri chroniques, coutumiers des aller-retours entre les structures d'accueil et la rue. Le passage direct de la rue au logement permet de faire l'économie du parcours linéaire classique rue > asile de nuit > maison d'accueil > logement, que certains supportent très mal. Cette formule évite au sans-abri d'être ballotté d'une institution à l'autre et lui propose d'intégrer directement un lieu qu'il peut s'approprier et au fonctionnement duquel il peut participer.

[41] Arrêté du 19 nov. 1998 du Gouvernement de la Région bruxelloise organisant les agences immobilières sociales, modifié par l'arrêté du 4 juillet 2002.

[42] RBDH, Art. 23 n°29, Le logement collectif en pratique, 10-11-12/2007.

9.2.6 Autres alternatives à l'hébergement

Enfin, il faut rappeler qu'il existe des alternatives à l'hébergement en maison d'accueil, notamment les squats qui connaissent des degrés variables d'organisation et de reconnaissance (par exemple l'occupation du 123 rue Royale qui s'est transformée en occupation légale avec l'accord de la Région wallonne).

9.3 LES LIMITES RENCONTRÉES PAR LE SECTEUR

Comme nous le voyons, le secteur de l'aide aux sans-abri a, depuis de nombreuses années, créé, innové «avec les moyens du bord» différents types d'initiatives, de projets en vue de tenter de répondre au mieux aux difficultés et manques auxquels les personnes et les services sont confrontés quotidiennement sur le «terrain».

Ces initiatives sont essentielles et doivent être encouragées. Toutefois, de nombreuses limites et faiblesses sont à pointer. Nous regroupons ces limites sous trois catégories : les limites légales, les limites institutionnelles et les limites liées au public.

9.3.1 Les limites légales

Quel que soit le législateur (Cocof, Cocom, VGC), la reprise d'autonomie est présentée comme l'objectif majeur des structures d'accueil. Le travail de réacquisition des droits doit se faire en lien avec l'hébergement, c'est-à-dire pendant mais aussi logiquement après l'hébergement. Pourtant, le travail spécifique de suivi post-hébergement, malgré son importance, n'est pas reconnu ni subsidié en tant que tel. Il devrait être repris clairement dans les missions et objectifs des maisons d'accueil et recevoir des moyens en conséquence.

Plus particulièrement pour les initiatives d'habitat solidaire, une limitation majeure est le risque de perte du statut isolé pour les personnes bénéficiant d'allocations sociales. Même si certaines jurisprudences existent, dans la plupart des cas, lorsqu'une personne entre dans un habitat «collectif», elle voit ses revenus passer au taux cohabitant, ce qui a pour conséquence d'anéantir tout bénéfice d'économies d'échelle que permet l'habitat solidaire. Cela met à mal la notion même de solidarité.

Enfin, il faut signaler que les textes légaux actuels ne permettent pas de reconnaître certains moyens mis en œuvre par le secteur pour répondre à la demande d'accueil,

de soutien et de suivi. Ce constat milite en faveur d'une flexibilisation des décrets d'agrément, dont les catégories trop rigides ne rendent pas compte de la diversité des pratiques.

9.3.2 Les limites institutionnelles

L'objectif prioritaire du travail spécifique de «suivi/ accompagnement post-hébergement» étant la création d'un nouveau tissu social et d'un réseau d'aide adéquat pour la personne dans son nouvel environnement de vie, un travail important de partenariat et de collaboration avec d'autres services est nécessaire (social, santé, école, loisirs...).

Étant donné que tout ce volet du travail des maisons d'accueil n'est pas reconnu ni subsidié par les pouvoirs de tutelle, celui-ci est accompli avec des moyens humains et financiers insuffisants (voire nuls sur le plan financier) et dans certains cas, se fait au détriment d'autres actions d'aide dont pourraient bénéficier les hébergés.

9.3.3 Les limites liées au public

Force est de constater que le type d'institutions actuellement agréé par les pouvoirs de tutelle ne permet pas de rencontrer la complexité des demandes et des réalités sociales vécues par les plus précarisés. Certaines personnes souffrant de difficultés graves et souvent cumulées (alcoolisme, toxicomanie, santé mentale...) ont du mal à trouver une place dans les structures agréées qui proposent une aide sur du long terme (hors accueil d'urgence). Seules quelques initiatives novatrices leur sont plus spécifiquement destinées.

Notons également que même si en théorie, les habitats solidaires s'adressent à un public mixte, dans les faits, aucune femme n'a encore rejoint ce type d'initiative. Le secteur s'interroge donc sur la pertinence de créer ce type d'initiative réservé à un public féminin. Certains hommes ne rejoignent pas non plus ces maisons solidaires car la configuration des lieux ne permet généralement pas la garde (partagée ou totale) d'un ou plusieurs enfants. Cette piste est également en train d'être étudiée.

De plus, des projets collectifs comme l'habitat solidaire entrent en concurrence avec les familles nombreuses dans la recherche de logement. Il est en effet particulièrement difficile pour celles-ci d'obtenir un logement adéquat, et certaines règles du code du logement (relatives au rapport entre le nombre de chambres et le nombre d'occupants, aux obligations en fonction de l'âge des enfants...) restreignent encore davantage les combinaisons possibles. L'insuffisance du parc locatif nous place ici dans un dilemme éthique.

9.4 PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS

9.4.1 Des réglementations plus cohérentes, coordonnées et solidaires

Le secteur de l'aide aux sans-abri à Bruxelles est régi par 3 tutelles (Cocof, Cocom, VG) et, bien que dépendant de compétences communautaires, interagit directement ou indirectement avec de nombreux autres niveaux de pouvoirs (fédéral, régional, communal). Une meilleure coopération et cohérence entre ces différents niveaux permettraient dans la pratique de faciliter aux usagers l'accès à l'aide.

Aussi longtemps que le marché du logement ne peut équilibrer l'offre et la demande, certaines mesures de soutien à l'accès au logement doivent être instaurées ou renforcées : agir sur la prévention de la perte du logement, lutter contre les expulsions sauvages, favoriser l'accès aux ADIL (allocations de déménagement, d'installation et de loyer) pour les personnes sortant des maisons d'accueil et de la rue, favoriser l'accès aux logements sociaux, interdire les expulsions de logements insalubres en l'absence de solution de relogement, soutenir davantage les AIS. Enfin, il faut introduire dans les plans de logements sociaux des quotas qui reflètent l'évolution réelle de la population, comme un quota minimal de logements abordables adaptés aux familles nombreuses.

Garantir l'individualisation des droits sociaux (suppression du statut «cohabitant») permettrait de valoriser l'investissement des personnes en difficulté qui trouvent des solutions créatives à leur problème de solitude sans les léser au niveau financier.

9.4.2 Une reconnaissance et valorisation des «bonnes pratiques»

Une reconnaissance par les différents pouvoirs de tutelle de diverses pratiques qui permettent à la fois de proposer une offre plus en lien avec les besoins des personnes mais aussi de diminuer la pression sur les structures d'hébergement qui sont «saturées» est aujourd'hui plus que nécessaire. La valorisation du travail d'accompagnement post-hébergement effectué par les maisons d'accueil, la valorisation des fédérations de services, le soutien à la création de logements de transit et d'habitats solidaires (notamment pour les familles), l'augmentation des moyens à disposition des services d'habitat accompagné sont autant de pistes qui permettraient de contribuer au combat pour une société plus juste et solidaire.

Pointons encore diverses bonnes pratiques qui mériteraient d'être renforcées comme par exemple l'implication des «experts du vécu» dans les services en contact avec les plus pauvres, la prise en compte de la parole des sans-abri (Espace de paroles) ou la systématisation de conventions claires et de partenariats dynamiques avec tous les CPAS.

Précisons que davantage de constats, de pistes de travail et de revendications ont été élaborés par les organismes contributeurs de cet article dans leurs cahiers de revendications et de priorités pour le secteur.

GROUPES VULNÉRABLES

10. Cachez cette pauvreté que je ne saurais voir.

Prison : l'exponentielle indigence

*Florence Dufaux, Coordination CCC des services d'aide sociale aux justiciables
Mai 2010*

Coordination CCC des services d'aide sociale aux justiciables

Florence Dufaux

fdufaux@lastrada.irisnet.be

0476/ 64 22 33

En dehors de l'endettement, du recours aux allocations sociales ou de la flagrante fragilité socioéconomique des personnes vivant dans les rues, il existe une pauvreté invisibilisée et largement passée sous silence, présente derrière les murs opaques du monde carcéral : celle des personnes détenues. Généralement, ce n'est que par le petit bout de la lorgnette qu'est montré l'univers pénitentiaire, sous un coup de projecteur soudain, aussi déformant que spectaculaire, à l'occasion d'une évasion – fugue qui reste de loin l'exception^[43] – ou d'une dénonciation éphémère des conditions de détention – insalubrité qui demeure la norme sans changement structurel.

La prison véhicule de nombreux phantasmes et fait l'objet de multiples idées fausses. À l'heure où les faits divers tiennent la dragée haute du sensationnalisme médiatique, l'univers carcéral semble canaliser une série de sentiments (il rassure et inquiète, il dégoûte et assouvit). Le recours à l'enfermement semble souvent la solution, dans un contexte politique prônant la «tolérance zéro» et l'agrandissement de la capacité carcérale.

On compte sur Bruxelles deux maisons d'arrêt, supposées enfermer des personnes en détention préventive. Dans les faits, elles accueillent également des condamnées et des personnes internées^[44]. En moyenne, plus de 1 300 personnes sont détenues à Forest-Berkendael et Saint-Gilles – quasiment 13 % de la population carcérale moyenne de Belgique : 638 hommes à Forest, 65 femmes à Berkendael, 615 hommes à Saint-Gilles. La prison de Berkendael accueille aussi, au quotidien, un ou deux nourrissons accompagnant leur mère incarcérée (en moyenne six nourrissons dorment

en établissement carcéral en Belgique^[45]). Sur l'ensemble de l'année 2009, près de 4 000 personnes ont été écrouées dans les prisons bruxelloises. Certains y restent quelques jours, d'autres y demeurent plusieurs années, parfois dans des conditions désastreuses.

10.1 SOUTIEN AUX PERSONNES DÉTENUES : DIVERSITÉ ET DIFFICULTÉS

En Région bruxelloise, il existe de nombreux services extérieurs à la prison et indépendants de l'administration pénitentiaire qui proposent un soutien aux personnes incarcérées. Ces associations travaillent à la demande des détenus et sous le sceau du secret professionnel, avec des travailleurs rémunérés et/ou des bénévoles.

Tout d'abord, huit services généralistes sont présents au sein des établissements pénitentiaires afin d'offrir leurs services en matière de démarches psychosociales ou d'informations juridiques. Leur apport peut être essentiel au moment de l'incarcération (soutien moral au détenu, présence par rapport aux proches, formalités à effectuer quant au logement, aux biens mobiliers, à l'employeur, aux institutions sociales), ainsi que pour préparer la sortie de prison. Ils proposent également des activités socioculturelles en régime de droit commun ainsi qu'à l'annexe psychiatrique.

Ensuite, une série de services spécialisés sont également très actifs en prison. Des associations spécialisées dans le domaine de la formation en prison, des assuétudes, de la santé mentale ou de la relation entre parent détenu et enfant travaillent depuis de nombreuses années en institution pénitentiaire et font preuve d'une expertise en la matière, organisant des suivis individuels et des activités collectives. Enfin, de multiples associations actives dans le paysage social extra-muros entrent régulièrement en prison bien qu'il ne s'agisse pas de leur unique activité.

[43] Sur 10 238 détenus, on compte 17 évasions directes depuis des établissements fermés en 2009. Rapport annuel 2009. Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires.

[44] Une personne internée est une personne ayant commis une infraction dont elle est reconnue coupable mais non responsable en raison de son état mental au moment des faits.

[45] Les nourrissons peuvent demeurer en prison avec leur mère jusqu'à l'âge d'un an et demi ou deux ans. Cela ne va pas sans poser de problème, entre autres à cause de la surpopulation. Parfois, les bébés ne peuvent pas bénéficier de cellule adaptée.

Dès lors, si l'offre de soutien aux personnes détenues peut paraître multiple et variée, elle est aussi morcelée : les huit services généralistes d'aide sociale aux justiciables dépendent de quatre pouvoirs subsidiaires différents (Communauté Française, Commission Communautaire Française, Communauté Flamande et Commission Communautaire Commune) tandis que les services spécialisés relèvent d'agrèments spécifiques relatifs à l'Emploi, la Santé, l'Éducation Permanente, la Culture ; certaines compétences sont régionales, d'autres communautaires.

La description des activités associatives en milieu carcéral, si elle rend compte du dynamisme et de la volonté des travailleurs sociaux, professionnels ou bénévoles, ne serait pas complète si elle n'évoquait pas quelques-uns des écueils de terrain. Tout d'abord, les impératifs sécuritaires sont largement prioritaires et font passer au second plan les propositions d'activités à destination des personnes incarcérées. Ils sont aussi régulièrement invoqués pour annuler ou empêcher les missions sociales de s'exercer. De plus, certains détenus – a fortiori ceux qui ne connaissent pas l'univers carcéral, ceux qui ne parlent pas les langues nationales, ceux qui sont susceptibles d'avoir le plus besoin de soutien pour décoder la prison – ne sont pas au courant de l'existence des services. Ensuite, peu de locaux sont disponibles pour organiser des activités collectives, des formations, du sport ou des groupes de paroles. À la prison de Forest-hommes, il n'existe aucune installation sportive pour les 638 détenus. Les trois locaux disponibles pour les activités socioculturelles et formatives peuvent accueillir cinq à dix participants. Enfin, à la prison de Saint-Gilles, un accord intervenu entre le Ministre de la Justice M. Verwilghen et les syndicats d'agents pénitentiaires en 2003 stipulent qu'aucune activité ne peut avoir lieu sans leur accord. Depuis lors, il est relativement épineux de parvenir à concrétiser de nouveaux projets collectifs au sein de cette prison, les représentants du personnel ayant pris pour habitude de bloquer toute proposition hormis les formations de base.

L'ensemble de ces éléments explique que, au sein des prisons bruxelloises, la plupart des personnes incarcérées, bien qu'elles soient présumées innocentes pour 60 % d'entre elles^[46], sont maintenues en cellules, dans l'inactivité, 23 heures sur 24 (elles ont droit à une heure de préau par jour).

Au vu de la difficulté à instaurer une offre d'aide et de service structurelle en prison et sur base du constat de morcellement de l'activité associative en milieu carcéral, les Ministres de l'Aide aux Personnes de la Commission Communautaire Commune ont impulsé, en 2005, un Comité de Concertation

de l'aide aux justiciables qui réunit mensuellement les différents services généralistes actifs en prison pour décider d'une politique concertée en faveur du droit des détenus à l'aide et au soutien social. Depuis juillet 2009, le Comité de Concertation s'est doté d'un coordinateur ayant pour mission de mettre en collaboration les services d'aide aux justiciables travaillant sur Bruxelles, de suivre la coordination entre les entités fédérées, et de développer la coopération avec l'autorité fédérale et les autres entités fédérées pour l'application de la loi de principes au niveau de Bruxelles. Il s'agit avant tout d'instaurer un dialogue concerté entre tous les services généralistes, de permettre une meilleure information entre travailleurs de différents services et de communiquer de manière univoque avec les différents échelons du fédéral (directions de prison, administration pénitentiaire, cabinet ministériel de la Justice).

Le présent article a fait l'objet d'une discussion entre les responsables des organisations présentes au sein de la concertation via l'un des groupes de travail de celle-ci. Elle développe trois points spécifiques. Tout d'abord, nous nous interrogerons sur l'existence de «publics privilégiés» à la prison. Ensuite, nous envisagerons l'institution carcérale comme structure de précarisation. Enfin, nous examinerons en quoi le passage par le monde carcéral fragilise socialement et économiquement les détenus lorsqu'ils retrouvent la liberté. Tout au long de l'analyse, nous verrons en quoi le fait de ne pas avoir de logement peut intervenir dans la trajectoire pré- ou post-carcérale.

10.2 LA PRISON : ULTIME MAILLON D'EXCLUSION SOCIALE

Force est de constater que la prison ne touche pas de manière égalitaire toutes les personnes et tous les illégalismes. Premièrement, certaines infractions mènent davantage à l'incarcération que d'autres. Ainsi, les petites infractions signalées à répétition sont, souvent, davantage assorties d'un mandat d'arrêt qu'une affaire de délinquance économique et financière. Différents facteurs expliquent ce processus sélectif que l'on retrouve dans toute l'histoire de la prison. Certaines infractions sont plus aisément détectables. Ainsi, le vol à la tire est identifiable à l'œil nu par tout un chacun, ce qui n'est pas le cas d'une opération de blanchiment d'argent ou d'un délit d'initié. De plus, certains quartiers, certaines activités, certains individus sont davantage surveillés que d'autres^[47] : une répression accrue de la petite délinquance plutôt que

[46] Rapport annuel 2009. Direction Générale des Établissements Pénitentiaires.

[47] WALGRAVE, L., VERCAIGNE, C., La délinquance des jeunes autochtones et allochtones à Bruxelles, in BRION, F. et al., *Mon délit ? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Bruxelles, Editions De Boeck-Université, 2000.

de la criminalité en col blanc relève également d'un choix politique.

Deuxièmement, à infraction égale, un juge d'instruction a davantage tendance à délivrer un mandat d'arrêt à l'encontre d'une personne qui n'a pas de logement, pas de titre de séjour, ou pas d'emploi^[48]. Par la suite, lors du jugement, le juge au fond a tendance à valider la période de détention préventive en condamnant la personne qui a été ou qui demeure incarcérée. En Belgique, 34,7 % des personnes incarcérées sont en détention préventive^[49] : il s'agit là d'un des taux les plus haut d'Europe. Selon le Ministre de la Justice Stefaan De Clerck, un tiers d'entre eux n'ont pas de titre de séjour. On peut légitimement penser qu'un nombre important de prévenus n'ont pas de domicile – il s'agit d'un des critères légaux de l'application de la loi sur la détention préventive. Un membre de la direction de la prison de Forest relate qu'à Pâques, un individu a été écroué pour tentative de vol de chocolat. L'intitulé de l'infraction laisse à lui seul sous-entendre la situation sociale de l'inculpé : récidiviste, sans famille, sans revenu, sans logement, sans papier...

Ainsi, si la prison est avant tout une «*institution pour pauvres*»^[50], ce n'est pas spécifiquement que les personnes plus précaires délinquent plus (qui n'a jamais tenté de voler du chocolat, traverser hors les passages cloutés ou bruler un feu rouge ?), c'est qu'ils sont davantage sanctionnés à tous les maillons de la chaîne pénale, de par des choix de politique criminelle et l'attitude individuelle des acteurs judiciaires (surveillance de la police, signalement au Parquet, délivrance du mandat d'arrêt, condamnation au fond).

En Belgique, on considère que les détenus sont principalement des hommes jeunes, ayant bénéficié d'une formation limitée, possédant une position socioéconomique faible et ayant commis un vol^[51]. Une étude^[52] relative à la qualification scolaire, réalisée dans certaines prisons de la Communauté française, signale néanmoins que près de 30 % des personnes incarcérées déclarent ne pas avoir de diplôme et près de 45 % disent avoir obtenu le Certificat d'Etudes de Base (école primaire). Un peu moins de 20 % des détenus

affirment posséder un diplôme d'enseignement secondaire inférieur.

Au delà des données brutes, le fait de côtoyer au quotidien les personnes incarcérées démontre que la case prison est aussi, souvent, l'aboutissement d'une trajectoire faite de multiples ruptures quant aux institutions sociétales (famille, école, travail) bien souvent marquée par de pluriels processus d'exclusion^[53]. En filigrane de l'aboutissement en cellule, se dessine l'échec des politiques socioéconomiques de solidarité et de cohésion sociale en amont de la répression et de la mise en ban de la société.

10.2.1 Quelques stéréotypes carcéraux

La sphère criminelle est l'objet de nombreuses méprises au sein du grand public, de par son traitement spectaculaire. Ainsi, selon les discours médiatiques majoritaires, la délinquance serait en augmentation alors que, selon toutes les données existantes^[54], les infractions constatées ne sont pas en augmentation. La justice ferait preuve de laxisme alors que répressivité et punitivité augmentent. En effet, depuis 1980, la population carcérale s'est accrue de 80 % ; la durée de séjour en prison a plus que doublé en 15 ans^[55], sans pour autant que la criminalité n'augmente, comme déjà évoqué.

10.2.2 Effritement socioéconomique, emballement sécuritaire, surinvestissement pénal

De nombreux auteurs expliquent cette recrudescence répressive par le contexte d'insécurité socioéconomique. L'incertitude quant à l'avenir, réduite à la peur de la délinquance, focalise la menace sur certaines populations spécifiques – issues de milieux populaires – en période d'instabilité. À criminalité égale, l'affaiblissement des investissements dans les politiques sociales et le déficit de sécurité économique se fait ressentir par un recours accru au pénal et un plus fort taux d'enfermement. Cette tendance tend à se vérifier sur le long terme^[56].

[48] Marchetti, A.-M., *Fabriques de misère*, Ecorev, n°15, 2004.

[49] Rapport annuel 2009. Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires.

[50] Marchetti, A.-M. *Fabriques de misère*, Ecorev, n°15, 2004.

[51] De Clerck, S. *Politique pénale et exécution des peines. Note d'orientation*, Ministre de la Justice, juin 1996.

[52] ANDRE, F. Et al., *Enquête sur la provenance et le niveau scolaire des détenu(e)s en Belgique*, FAFEP, juin 2000-juin 2001.

[53] WALGRAVE L., VERCAIGNE, C., *op. cit.*

[54] Voy. Institut National de Criminalistique et Criminologie.

[55] De plus, entre 1980 et 2005, le nombre de personnes en détention préventive a été multipliée par 2,5 ; la durée de la détention préventive a doublé ; la population des condamnées a quasiment doublé ; durant les dix dernières années, la population des internés s'est accrue de 70 %.

[56] Charlotte Vanneste a étudié les chiffres de la criminalité et de la punitivité pour l'État Belge de 1830 à 2000 et montre une relation persistante entre indicateurs de la situation économique et intensité du recours au pénal. Vanneste C., *Les chiffres des prisons. Des logiques économiques à leur traduction pénale*, Paris, L'Harmattan, 2001.

10.3 PAUVRETÉS EN PRISON

Au sein d'une institution pénitentiaire, la précarité prend souvent une dimension extrême. En terme de droits, selon la Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires et le statut juridique interne des détenus (Loi Dupont)^[57], les personnes incarcérées ne sont soumises à aucune limitation, si ce n'est la privation de liberté. Or, dans les faits, les prisonniers sont privés de quasiment l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens. Considérés comme pris en charge par l'administration pénitentiaire, ils ne bénéficient pas du système d'assurance chômage, de la possibilité de recourir aux allocations sociales assistantielles (CPAS), de la mutuelle, etc. Le travail des détenus en prison, par ailleurs, n'est pas soumis à la sécurité sociale. La pauvreté, souvent, s'explique ainsi en terme d'exclusion légale.

La précarité se marque aussi par les conditions de vie et l'occupation de l'espace. À la prison de Forest-hommes, deux ailes sont encore insalubres : pas d'eau courante ni de sanitaires (les détenus font leur besoin dans des seaux hygiéniques). Dans les autres ailes, les reclus sont souvent trois par cellule, avec un matelas de fortune au sol. Les vêtements et serviettes de bain manquent.

Les taux de surpopulation diffèrent en fonction de chaque établissement. À Forest-hommes, il est particulièrement criant et atteint 57,5 %. Il est de 22,6 % à Saint-Gilles^[58]. Si la population carcérale augmente tant à Bruxelles que dans le reste du pays, la décision de construire de nouvelles prisons, malgré le budget que cela représente (un milliard d'euros^[59]), ne semble pas propice à offrir de réponse durable au problème, puisqu'elle n'agit pas sur les causes de l'accroissement du nombre de détenus. Ainsi, selon le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe^[60], «*l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème de surpeuplement*». Quatre facteurs participent à la surpopulation en Belgique : l'augmentation de la détention préventive, le durcissement des peines

prononcées, l'accroissement des obstacles à l'octroi d'une libération conditionnelle, l'explosion du nombre d'internés.^[61]

La pauvreté au sein du monde carcéral se marque également par la dimension temporelle : la grande majorité des détenus sont inactifs. Le travail est un bien rare en prison et les activités manquent, malgré le besoin en formation de base, en alphabétisation et en sport. Le désœuvrement par défaut, l'inutilité sociale et culturelle au quotidien, sont source de grande détresse humaine là où le temps à remplir et les manques à combler pour faire sens se font pressants.

L'indigence se marque aussi de façon patente en terme d'accès à la santé. Maximum deux douches par semaine dans les ailes surpeuplées de la prison de Forest-hommes. Les rats grouillent à Saint-Gilles. Les détenus sont sur-médiqués de psychotropes dans une perspective de gestion de l'ordre. Chez les femmes, le dépistage du cancer du sein et les examens gynécologiques sont trop rares. La nourriture est peu variée et manque de fruits et légumes.

En somme, si les détenus sont nourris et logés, force est de constater qu'ils le sont dans des conditions matérielles difficiles. L'ensemble des besoins de base doit s'acheter en prison : papier de toilette en suffisance, nourriture saine et équilibrée, possibilité de contact par écrit ou téléphone avec l'extérieur. Seules les personnes totalement démunies ont droit à 25 euros de cantine sociale par mois. La pauvreté se marque ainsi en terme d'espace de vie et de conditions matérielles, de faible accès au travail et loisirs, à la culture et la formation, à l'hygiène et à la santé de base.

[57] 12/01/2005, Moniteur belge, 01/02/2005. La loi n'est que très partiellement entrée en vigueur faute d'arrêtés royaux d'exécution.

[58] À Forest, la population moyenne atteint 638 détenus pour une capacité moyenne de 405 places. À Saint-Gilles, elle est de 615 reclus pour 502 places. (Rapport annuel 2009. Direction Générale des Etablissements Pénitentiaires).

[59] LAMQUIN, V. *Un milliard d'euros pour les prisons*, Le Soir, 13/03/2010.

[60] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30/09/1999.

[61] Vanneste, C., la population carcérale à Bruxelles, actes du colloque «le détenu : un citoyen comme un autre !», Parlement Bruxellois, 13/03/2008, pp. 23-32.

10.4 LA PRISON : MACHINE À PRÉCARISER

On pourrait croire que la situation socioéconomique des détenus s'arrange une fois leur peine purgée, à la sortie de prison. Si ceux-ci recouvrent leurs droits (chômage, CPAS, mutuelle), tout est à reconstruire. Pour les ex-détenus n'ayant pas de famille, il s'agit de retrouver un logement, une formation et/ou un travail. L'extrait de casier judiciaire empêche tout emploi dans les administrations publiques.

Il est souvent exigé par les employeurs privés, y compris par les sociétés d'intérim. Bien que cela ne soit pas légal, dans la pratique, nombre de bailleurs et d'organismes de formation demandent également cet extrait de casier.

Par ailleurs, il est particulièrement difficile de retrouver un logement depuis la prison, alors qu'on ne connaît pas la date de sa libération et qu'on ne possède pas de revenus. La méconnaissance, à l'avance, de l'échéance de sortie de prison empêche toute préparation sereine et constructive à la réinsertion : difficile d'obtenir une promesse d'embauche sans savoir quand on sera hors les murs. Sans jour précis, les maisons d'accueil refusent de plus en plus souvent les ex-reclus. En outre, comment louer un appartement sans revenus ? Les listes pour les appartements supervisés sont très longues. Et comment s'inscrire à une formation si l'on n'est pas certain d'être libre pour son commencement ? Les services d'aide sociale aux justiciables, qui soutiennent les personnes incarcérées dans leurs démarches en vue de leur sortie, sont confrontés avec la même perplexité que les détenus à ces énigmes qui paraissent insolubles. Par où prendre le problème ?

L'absence de droits économiques et sociaux en milieu carcéral, le délai d'attente pour recouvrir ceux-ci à la libération, l'incertitude quant à la date de sortie de prison, la difficulté structurelle à préparer intra-muros une (ré)inscription dans la société dès lors qu'on n'a ni famille ni revenus expliquent en quoi les ex-reclus disposent de si peu de ressources en terme d'accès au logement et font parfois l'expérience de la rue.

En résumé, si la prison a pour public privilégié les milieux populaires, l'indigence en milieu carcéral se montre de façon exacerbée en terme de promiscuité, manque d'hygiène et d'accès aux soins, raréfaction du travail et de la formation alors que les besoins en enseignement sont criants. L'incarcération fragilise considérablement la situation socioéconomique de n'importe quel détenu : l'un devra renoncer à son logement, l'autre se verra privé de son travail et de ses revenus. À la sortie, le détenu manque de ressources matérielles, économiques et symboliques pour renouer avec la société.

10.5 RENDRE LES MURS UN PEU PLUS POREUX

Si les détenus dépendent de l'État, les institutions carcérales du Royaume sont soumises au contrôle citoyen via les parlementaires. «*Les membres de la Chambre des représentants, [...] et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ont accès aux prisons en justifiant de leur qualité.*

Une autorisation spéciale du ministre est requise pour pénétrer dans un espace de séjour occupé ou se mettre en rapport avec des détenus particuliers.»^[62] Nous ne pouvons qu'encourager vivement les parlementaires bruxellois à exercer leur droit de visite des établissements pénitentiaires de Forest-Berkendael et Saint-Gilles.

La Région bruxelloise est compétente en matière d'aide sociale, d'enseignement, de formation professionnelle, de sport, de culture, de santé et d'emploi (Actiris) à l'égard des détenus. Il nous semble avoir montré à quel point les besoins en la matière étaient nombreux. Nous incitons les responsables politiques à investir en la matière, dans l'esprit de la loi Dupont selon laquelle les personnes incarcérées ont droit aux mêmes services et équipements collectifs que tout citoyen libre.

Au niveau fédéral, il nous paraît impératif de mettre en œuvre la loi Dupont, sans quoi le signal donné aux personnes incarcérées quant au rappel de la légalité est flou et équivoque puisqu'ils sont eux-mêmes placés par l'État dans une situation d'insécurité juridique. De plus, une réflexion sur la suppression du casier judiciaire, vu ses effets néfastes au-delà de la condamnation purgée, nous paraît important tout comme le fait de prévoir la date de sortie de prison afin de préparer la libération conditionnelle. Une application plus raisonnable de la détention préventive appert également essentielle.

Enfin, la complexité de la réalité de l'enfermement déforce les images simplistes de méchants malfrats et prisons cinq étoiles. Si la détention est la conséquence d'actes individuels, chaque incarcération questionne aussi les responsabilités collectives, les politiques socioéconomiques en amont du répressif et les capacités d'une société à faire sens pour tous et à permettre à chacun de s'inscrire en son sein. Au vu des filtres pénaux opérant avant la prison et au vu des effets délétères du milieu carcéral sur l'état de pauvreté d'un individu, il est aussi de la responsabilité de chacun de s'interroger sur les bienfaits du recours à la prison et sur l'opportunité de la surenchère sécuritaire médiatique à l'occasion de la survenance de tout fait divers dramatique. Si la prison est une machine à précariser, parvient-elle à protéger efficacement la société ?

[62] Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires et le statut juridique interne des détenus, 12/01/2005, *Moniteur belge*, 01/02/2005, art 33 § 1.

GROUPES VULNÉRABLES

11. L'aide alimentaire : vers la professionnalisation d'une pratique

**Deborah Myaux, Fédération des Centres de Service Social –
Concertation Aide Alimentaire
Avril 2010**

**Fédération des Centres de Service Social
– Concertation Aide Alimentaire**

**Federatie van de Bicommunautaire Centra voor
Maatschappelijk Werk – Overleg Voedselhulp**

Deborah Myaux

E-mail : deborah.myaux@fcss.be

Tél. : 02 / 223 37 74

11.1 CONTEXTE

L'aide alimentaire est loin d'être un phénomène récent. Pourtant, à l'ère de l'État social, elle est cachée et occultée au point que les citoyens en oublient son existence et en ignorent les réalités et les contours. Quelle est l'ampleur du phénomène ? Qui est concerné ? Quelles en sont les causes ? Comment sont perçues les demandes d'aide ? Comment sont-elles accueillies et traitées ? Quels sont les organismes qui pratiquent l'aide alimentaire ? Avec quels moyens ? Comment améliorer l'aide apportée ?

Confrontées quotidiennement à la détresse des personnes les plus démunies, les associations qui pratiquent l'aide alimentaire à Bruxelles ont été amenées à se poser de nombreuses questions. Suite à la création, en 2006, de la Concertation Aide Alimentaire (CAA)^[63], la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires (FCSSB) a réalisé une recherche visant à répondre à ces questions. Menée selon les techniques de la recherche-action, cette recherche repose sur la participation des acteurs concernés. Ainsi, sur les 90 associations recensées en Région bruxelloise, les chercheurs ont rencontré 51 associations. Par ailleurs, plusieurs groupes de travail impliquant chacun une dizaine de personnes ont planché sur les questions pratiques soulevées par l'aide alimentaire, sur ses enjeux politiques, philosophiques, etc.

[63] La CAA a été mise en place en 2006 à l'initiative de la Fédération des Centres de Service Social Bicommunautaires (FCSSB) et de ses membres, pour coordonner, représenter et professionnaliser le secteur de l'aide alimentaire à Bruxelles. Actuellement, une trentaine d'organisations d'aide alimentaire sont actives au sein de cette Concertation, qui est, par ailleurs, en contact avec plus de 70 autres organisations afin que toutes soient informées des évolutions du secteur et des activités organisées.

Ce travail a abouti à la rédaction d'un rapport publié fin 2009 aux éditions L'Harmattan^[64]. Les constats, les pistes, les questionnements et les conclusions exposés ci-dessous sont issus principalement des résultats de cette recherche et des réflexions menées au sein des groupes de travail de la CAA.

Il est à noter que la problématique des sans-abri n'est traitée que de manière succincte dans l'exposé ci-dessous. En effet, bien que certaines associations bruxelloises travaillent exclusivement ou en grande partie avec les sans-abri, la CAA s'est intéressée aux bénéficiaires de l'aide alimentaire de manière plus globale. Nous disposons dès lors de peu de données concernant les problèmes rencontrés par des sous-groupes spécifiques de bénéficiaires.

11.2 CONSTATS

Les données de la Banque Alimentaire nous permettent d'estimer à 150 000, le nombre de personnes bénéficiant d'une aide alimentaire en Belgique. Certaines associations offrant une aide alimentaire sans être affiliées à la Banque Alimentaire, et d'autres, comme les Mosquées et Eglises évangélistes, n'étant pas incluses dans nos recherches, nous pensons que le nombre de 150 000 personnes est loin d'être surévalué. Il se pourrait même qu'il soit un peu en-dessous de la réalité.

11.2.1 Les bénéficiaires de l'aide alimentaire

Les personnes ayant recours à l'aide alimentaire sont des personnes particulièrement précarisées, vivant souvent des situations complexes et connaissant une multiplicité de difficultés ou handicaps. Leur situation renvoie à une analyse des causes classiques bien connues de la pauvreté, dans laquelle nous n'entrerons pas ici. Les informations dont nous disposons nous permettent néanmoins de préciser quelques profils-types d'usagers.

[64] HUBERT H.-O., NIEUWENHUYIS C., *L'aide alimentaire au cœur des inégalités*, L'Harmattan, 2009.

Parmi ceux qui recourent à l'aide alimentaire, on compte bon nombre de personnes bénéficiant d'une allocation sociale : des chômeurs, beaucoup de petits pensionnés et énormément de bénéficiaires du RIS.

Par ailleurs, bien que le phénomène des travailleurs pauvres ne soit pas récent, les associations notent une intensification du phénomène. Elles constatent, en effet, une augmentation des demandes d'aide émanant de personnes disposant d'un travail, souvent précaire et à temps partiel, et dont les fins de mois sont difficiles.

De nombreux usagers de l'aide alimentaire se déclarent durablement ou temporairement sans ressources, que ce soit pour des raisons de procédure ou pour des raisons de sanctions administratives.

Enfin, le nombre de sans-papiers qui recourent à l'aide alimentaire est très important et croissant. Pour certaines associations, les sans-papiers représentent plus de la moitié des bénéficiaires.

À la question de savoir ce qui pousse toutes ces personnes à faire une demande d'aide alimentaire, les réponses sont nombreuses. De l'inadaptation sociale au surendettement en passant par l'insuffisance des revenus ou encore les problèmes de santé, les causes sont multiples et appellent des réponses différenciées, tant en termes d'aide que de suivi social.

11.2.2 Différentes formes d'aide alimentaire

Dans le cadre de la recherche effectuée par la FCSSB, un peu plus de 90 associations actives dans l'aide alimentaire ont été recensées. L'aide apportée par ces associations prend trois formes différentes : distribution de repas gratuits ou à prix modiques, distribution de colis alimentaires et vente de denrées à prix réduits dans des épiceries sociales.

Les restaurants sociaux

Le restaurant social est la formule d'aide la plus répandue à Bruxelles. Cette terminologie recouvre des initiatives très différentes les unes des autres, tant en ce qui concerne les objectifs que les publics ou les types de repas et les tarifs pratiqués. Si certains s'adressent à des publics spécifiques comme les personnes âgées ou les sans-abri, d'autres s'adressent à des publics plus larges, visant le décroisement et la mixité sociale. Les tarifs pratiqués par les restaurants sociaux varient entre 0 et 6 euros par repas.

La distribution de colis alimentaires

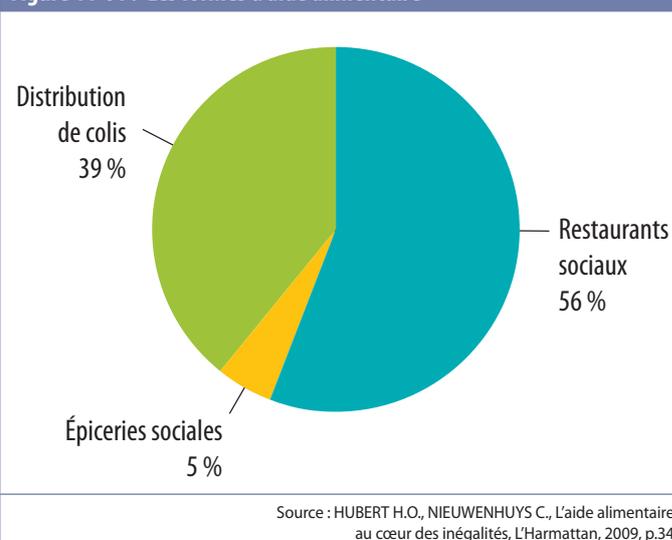
La seconde forme d'aide alimentaire la plus répandue à Bruxelles est la distribution de colis. Les colis sont composés en fonction des denrées dont dispose l'association, en tenant compte de la composition du ménage. Des trois formes d'aide, le colis est sans doute le moins coûteux, tant pour les associations que pour les bénéficiaires. Ces derniers le reçoivent gratuitement ou contre le paiement d'une somme qui dépasse rarement 2 euros.

Il est important de préciser que les colis permettent surtout de soulager le budget d'un ménage ou d'une personne. Leur contenu ne permet en effet pas de tenir plus de quelques jours.

Les épiceries sociales

À l'heure actuelle on dénombre 6 épiceries sociales à Bruxelles.^[65] Les épiceries sociales proposent aux usagers une diversité de produits à des prix ne dépassant généralement pas 70 % des prix moyens sur le marché. La gestion d'une épicerie sociale a l'inconvénient d'être très coûteuse, notamment en raison du fait que les associations doivent prendre en charge la différence entre les prix pratiqués et les prix d'achat. Par ailleurs, cette aide ne répond qu'aux besoins de ceux qui disposent de moyens suffisants pour faire des achats, même à prix réduit. Cette forme d'aide mériterait néanmoins d'être développée, notamment en raison du fait qu'elle offre aux usagers le choix des produits et qu'elle ouvre donc les portes à une certaine autonomie.

Figure 11-01 : Les formes d'aide alimentaire



[65] Répertoire de l'aide alimentaire, voir www.fcsc.be

Aide alimentaire aux sans-abri

Les denrées contenues dans les colis alimentaires ou vendues dans les épiceries sociales doivent généralement faire l'objet d'une préparation culinaire, ce qui implique au minimum de disposer d'une cuisine et d'un équipement de base. Ce à quoi n'ont évidemment pas accès les sans-abris. Dès lors, les associations qui souhaitent répondre aux besoins spécifiques des sans-abri le font généralement à travers la distribution de repas, de collations, de soupes ou de café dans des restaurants sociaux ou dans des points de distribution temporaires. Les distributions se font soit tout au long de l'année, soit, comme c'est le cas de l'Opération Thermos, durant les mois d'hiver.

11.2.3 Moyens

Les associations pratiquant l'aide alimentaire disposent de ressources très variables. Si certaines structures sont soutenues par les pouvoirs publics, la grande majorité d'entre elles pointe du doigt la pénurie de moyens face aux demandes d'aide massives et croissantes. Cette pénurie concerne tant les vivres que les moyens financiers et humains.

Les vivres

La Banque Alimentaire^[66] est l'un des principaux fournisseurs de denrées du secteur. Néanmoins, la plupart des associations complètent les stocks qu'elles distribuent par les dons qu'elles reçoivent d'autres donateurs et/ou par des denrées achetées. L'un des grands défis du secteur est de développer des procédures ou des structures permettant de rationaliser ces achats. Ainsi, les pistes d'achats groupés ou encore de centrales d'achats sont actuellement étudiées même si celles-ci présentent des difficultés logistiques et organisationnelles importantes.

Les moyens financiers

Le problème des ressources financières est réel pour l'ensemble du secteur. En effet, quel que soit le mode d'aide adopté, l'activité d'aide alimentaire génère automatiquement des coûts : logistique (camionnettes, frigos, congélateurs, etc.); frais de fonctionnement (locaux, consommation d'énergie, communication, etc.); frais de personnel (salaires, défraiement des bénévoles, etc.).

À ce jour, aucun financement public spécifique n'est prévu pour les activités d'aide alimentaire. Les associations sont donc obligées de recourir aux dons privés ou de financer l'aide alimentaire par d'autres activités comme par exemple la vente de matériel de seconde main. Cette recherche de financement rencontre des succès variables en fonction des associations et, notamment, de leur notoriété.

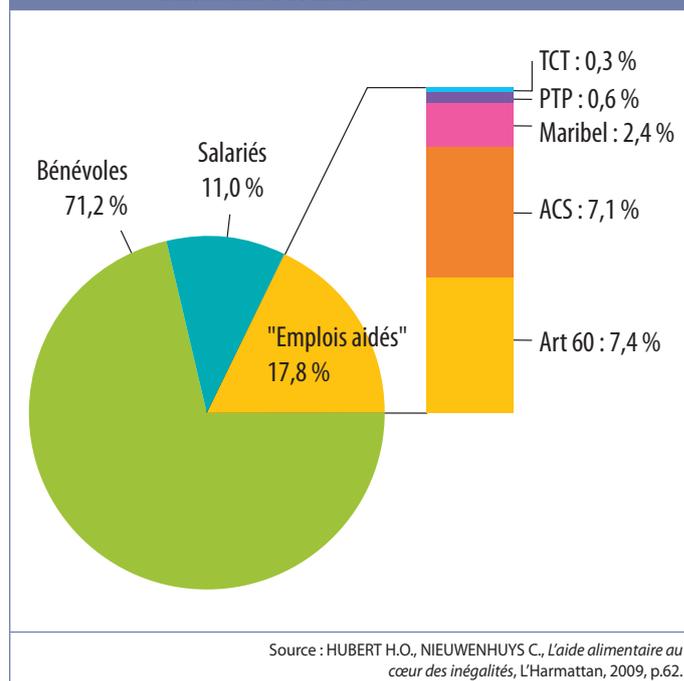
Si la majorité des associations souhaite accroître ses moyens pour répondre à l'accroissement des demandes et améliorer la qualité de ses services, l'une des difficultés majeures dans cette recherche de financement réside dans le fait que le secteur repose essentiellement sur le travail bénévole et que, dans la plupart des cas, aucun bénévole n'a le temps de se charger de la récolte de fonds.

Les moyens humains

Les associations d'aide alimentaire bruxelloises s'appuient massivement sur le travail bénévole. Ainsi, on estime à environ 71,2 % la part de travail bénévole dans le secteur.

À côté des bénévoles provenant d'horizons très divers, on trouve des salariés dont beaucoup sont engagés dans le cadre d'emplois aidés (Maribel, ACS, Article 60, etc.) Les travailleurs qualifiés dans le travail social ne représentent quand à eux qu'une faible proportion de l'ensemble du secteur.

Figure 11-02 : Les différents statuts des travailleurs dans l'aide alimentaire à Bruxelles



Le manque de personnel et plus encore de personnel qualifié, ne va pas sans poser de problèmes, tant du point de vue de la professionnalisation du secteur, que du point de vue de l'accueil et de l'accompagnement social qui est apporté aux usagers de l'aide alimentaire.

[66] Les vivres distribués par la Banque Alimentaire proviennent de différentes sources : Programme européen d'aide aux plus démunis (42,7 %) ; industrie alimentaire (29,3 %), grande distribution (18,8 %).

En effet, le public qui fait appel à l'aide alimentaire est un public particulièrement précarisé, souvent confronté à des difficultés importantes et nécessitant donc un accompagnement professionnel. La majorité des travailleurs et des bénévoles n'étant pas des professionnels qualifiés dans le travail social, on observe parfois des dérives en termes d'accueil, d'écoute et d'accompagnement des bénéficiaires : manque de neutralité dans l'accueil, jugements arbitraires, propositions d'accompagnement inadéquates, etc.

La CAA et ses membres se sont donc fixé pour objectif d'apporter aux travailleurs et bénévoles des outils et des cadres théoriques, méthodologiques et déontologiques susceptibles de les soutenir dans l'accueil de leur public. Une première étape dans ce sens a été franchie avec l'élaboration d'une *Charte de l'aide alimentaire*^[67].

11.3 QUESTIONS, PROBLÈMES ET PISTES D'AVENIR

Depuis quatre ans, la CAA s'est attelée à la tâche de coordonner, de renforcer la cohésion et de professionnaliser le secteur de l'aide alimentaire à Bruxelles. Si des avancées majeures ont été réalisées (notamment avec l'adoption de la *Charte de l'aide alimentaire*, la mise en place de formations, la création d'un poste de coordination, etc.), un certain nombre de défis demandent encore à être relevés.

D'une part, il s'agit de faire face à l'augmentation constante des demandes d'aide. C'est en ce sens que les associations d'aide alimentaire tentent de coordonner leur travail et de s'organiser, notamment à travers leur participation à la CAA.

D'autre part, bien que préoccupé par la pression d'une demande forte, le secteur ne peut ignorer les aspects relatifs à la qualité des services offerts. Il s'agit dès lors d'améliorer l'accueil, la qualité des produits distribués et la qualité de l'accompagnement social.

Finalement, dans une perspective à plus long terme, se pose également pour les associations, la question du sens de la démarche d'aide et donc la question de l'autonomisation et de la participation des usagers dans l'aide alimentaire et au-delà de l'aide alimentaire.

Autant de défis qui ne pourront être relevés par le secteur associatif que pour autant que l'État et les institutions publiques apportent leur soutien au secteur là où ce soutien et cette présence sont encore absents. Cela devrait notamment passer par la mise en place de collaborations plus systématiques entre les associations et les CPAS, par le maintien et l'amélioration du programme européen d'aide aux démunis et par la mise à disposition d'enveloppes budgétaires pour les associations garantissant un travail de qualité.

11.4 CONCLUSION

L'aide alimentaire est actuellement une nécessité pour un grand nombre de gens. Face à la détresse affichée des usagers, le milieu associatif tente de s'organiser et d'apporter une réponse. Plus ou moins adaptée et plus ou moins professionnelle, cette réponse est en tout cas indispensable pour compenser la faiblesse, voire l'absence de réponses institutionnelles ou étatiques. Dès lors, sans pour autant capituler dans le projet d'une plus grande justice sociale, il convient de soutenir et d'améliorer les pratiques existantes et d'encourager les efforts fournis par les associations.

[67] *Charte de l'aide alimentaire/Handvest van de voedselhulp*, Concertation Aide Alimentaire, janvier 2010, voir www.fcass.be.

GROUPES VULNÉRABLES

12. Les personnes en séjour irrégulier. L'extrême pauvreté de la vingtième commune bruxelloise

CAW Mozaïek, CAW Archipel, De Meeting, Onthaal en steunpunt voor mensen zonder wettig verblijf, Medimmigrant, ORCA – Organisatie voor clandestiene arbeidsmigranten, RIF – Regionaal integratiecentrum Foyer Brussel, Samenlevingsopbouw Brussel

CAW Mozaïek

CAW Archipel

De Meeting, Onthaal en steunpunt voor mensen zonder wettig verblijf

Medimmigrant

ORCA - Organisatie voor clandestiene arbeidsmigranten

RIF - Regionaal integratiecentrum Foyer Brussel

Samenlevingsopbouw Brussel

12.1 INTRODUCTION

Les grands flux migratoires du vingtième siècle ont démontré que la majeure partie des gens ne quittent pas leur pays par plaisir, même si leur départ repose sur des motifs politiques ou économiques. On s'en va pour survivre ou pour mieux vivre. Les flux migratoires d'aujourd'hui s'inscrivent dans les restructurations économiques mondiales entamées dans les années 80 du siècle dernier. Ils sont aussi la traduction des rapports faussés entre Nord et Sud, de la pauvreté, du manque de sécurité sociale, de la violation des droits de l'homme, des conflits dans le pays d'origine, de l'évolution climatique,... Par son niveau de vie, la Belgique est la destination de bon nombre de ces flux migratoires. On peut a fortiori en dire autant de Bruxelles, capitale de l'Europe.

La caractéristique principale de ces migrants d'aujourd'hui (à savoir leur statut incertain en matière de séjour), définit en même temps la façon dont la société belge les «reçoit». C'est peu dire que cette société les perçoit comme une menace et les traite comme tels. D'après des estimations^[68], des dizaines de milliers de personnes survivent en séjour irrégulier à Bruxelles, de quoi peupler une vingtième commune, une commune d'une pauvreté extrême et que l'on néglige le plus souvent car ses habitants ne sont ni enregistrés... ni souhaités.

[68] «La Capitale», lundi 1^{er} mars 2010 p. 6-7.

Les organisations qui se sont associées afin d'écrire le présent texte souhaitent insister sur la gravité de la situation, tant pour la vie de milliers de personnes concernées que pour la dette morale que s'inflige le pays d'«accueil». Ces organisations travaillent dans le secteur social, et ceux de la santé, des minorités et de l'animation socio-culturelle. Elles sont confrontées depuis des années déjà aux conséquences combinées de la recrudescence des migrants en séjour illégal et de l'échec de la politique en la matière, politique dont l'un des piliers est l'exclusion. Les autorités s'efforcent de limiter autant que possible l'accès aux droits fondamentaux. Bon nombre de personnes en séjour irrégulier se retrouvent dès lors prises dans un cercle vicieux de pauvreté extrême et d'exclusion. Leur situation précaire est renforcée par le manque de droits fondamentaux, qui a son tour aggrave encore la précarité.

Le présent document illustre cet état de fait sur le plan du travail, du logement, du séjour et de la santé à l'aide de constats sur le terrain. Nous y associons des propositions politiques (en italique), puis terminons par un plaidoyer pour une approche intégrée.

12.2 TRAVAIL

De nombreuses personnes en séjour irrégulier sont venues en Belgique pour travailler, mais n'ont cependant pas accès au marché du travail régulier. Leur unique source de revenus est le plus souvent le travail qu'elles réalisent dans l'économie informelle^[69]. Or, les abus et l'exclusion y sont monnaie courante.

Cette économie informelle est entièrement enchevêtrée dans l'économie formelle. De nombreux cueilleurs de fraises, du personnel de cuisine, des ouvriers du bâtiment et du personnel d'entretien travaillent ainsi sans que leurs droits du travail ne soient respectés. Les agents d'accueil entendent régulièrement dire que depuis la crise, leur salaire se situe souvent entre 2 et 4 euros de l'heure. Le vol de salaire semble la problématique la plus fréquente à laquelle les travailleurs

[69] 80 % d'entre eux ont déjà travaillé avant d'être régularisés en 2000. En 2008, 70 % d'entre eux avaient trouvé du travail. Centre pour la politique sociale H. Deleeck, «Before and after», p. 83-86.

sans papiers sont confrontés. Cette situation démontre d'une façon cynique que l'économie, à côté de la main-d'œuvre hautement qualifiée issue de la migration «choisie» (pour laquelle un service spécial pour la migration économique a même été fondé en 2008), a également besoin de travailleurs faiblement qualifiés.

Cette réalité est illustrée par l'attitude positive de l'Unizo^[70] vis-à-vis de la régularisation sur la base d'un contrat de travail. Il semblerait que l'on préfère détourner le regard de l'exploitation de personnes «qui sont déjà là et y resteront toujours», alors que l'on passe outre le fait de façon flagrante que les ouvriers clandestins disposent également de droits.

Formellement parlant, être employé pour réaliser un travail soumis à de faibles exigences de formation n'est possible que via un permis de travail B pour les travailleurs de pays avec lesquels la Belgique a conclu un accord en matière de migration dans les années 60 et 70 (comme le Maroc, l'Algérie et la Tunisie). S'il n'est pas possible de trouver de la main-d'œuvre au sein de l'UE, il est possible de recruter dans les pays précités. Ce principe est cependant peu appliqué en raison des tracasseries qu'il suppose. Le système des permis de travail recèle en même temps une certaine perversité, sachant que le droit de séjour du travailleur repose entièrement entre les mains de l'employeur. Un licenciement signifie en effet d'emblée la fin du droit de séjour. Or, cette pratique favorise grandement les abus, puisque de nombreux intérêts sont en jeu lors de l'acceptation de conditions de travail (informelles), quelles qu'elles soient. L'abus est dès lors organisé indirectement par les autorités elles-mêmes.

À côté de cette problématique générale, il existe encore certains problèmes spécifiques. À titre de mesure transitoire, les ouvriers de Roumanie et de Bulgarie doivent disposer pendant 1 an d'un permis de travail B pour occuper un emploi dans les métiers en pénurie. Le manque d'informations claires sur la procédure et les conditions de demande de ce permis amènent certains à se retrouver sans domicile fixe pour de longues durées et à recourir à l'emploi dans le circuit informel.

Aussi demandons-nous que les mesures de transition pour les Roumains et les Bulgares soient supprimées. C'est déjà le cas dans de nombreux pays européens. Notons qu'aucune vague de migrants n'a suivi la suppression des mêmes mesures de transition pour les Polonais, les Slovaques et les Tchèques.

Les formations ne sont accessibles que de façon limitée pour les personnes en séjour irrégulier pour lesquelles aucune procédure de régularisation n'est en cours. Les formations professionnelles sont souvent liées à des services d'emploi comme Actiris et exigent dès lors une inscription comme demandeur d'emploi. De plus, les frais d'inscription aux formations s'avèrent généralement trop élevés. L'offre de cours de langues pour les personnes en séjour irrégulier n'est souvent pas accessible en raison de barrières financières. En revanche, d'autres personnes vivant dans la pauvreté bénéficient de réductions. Or les formations linguistiques sont très importantes pour les parents d'origine étrangère dont les enfants sont scolarisés.

Nous plaidons en faveur de cours de langues et de formations professionnelles accessibles. Une formation peut rendre un sens à la vie, surtout si la formation est choisie pour qu'elle soit utile tant en cas de régularisation qu'en cas de retour. Tout le monde a à y gagner.

En ce qui concerne les droits des travailleurs clandestins, les soussignés insistent pour que l'inspection sociale soit distincte de l'Office des étrangers lors des contrôles sur le lieu de travail. Dans la pratique, l'inspection des lois du travail représente pour les ouvriers une menace d'emprisonnement ou d'expulsion, sans qu'on s'attache à savoir s'il reste ou non une rémunération à payer. La priorité doit aller à la lutte contre les employeurs indécents et en faveur des droits des ouvriers clandestins. Il s'avère souvent que les travailleurs clandestins ne peuvent que rarement faire respecter pour eux les droits du travail qui sont ceux de tous les travailleurs dans notre pays. Il revient aux autorités de créer un groupe de travail afin d'étudier la façon dont il est possible de protéger et de faire respecter efficacement les droits du travail lors des contrôles et du dépôt de plaintes pour travailleurs sans papiers.

Un autre groupe de travailleurs sans papiers qui appelle une attention particulière est celui du personnel d'entretien. La position de ce groupe est particulièrement vulnérable. La relation de travail entre employeur et travailleur est une relation de personne à personne. Cette forme d'emploi crée bien des problèmes pour l'employeur et le travailleur. Les autorités devraient analyser le système actuel de tiers payant (par le biais des chèques-services) afin d'en dégager les points forts et les points faibles, et adapter ce système pour le personnel d'entretien.

[70] Communiqué de presse de l'Unizo du 19 mars 2009 : «Grenzen sluiten is in eigen vel snijden.» (littéralement, «Fermer les frontières revient à se saborder soi-même»).

12.3 LOGEMENT

On enfonce une porte ouverte en affirmant que le marché du logement bruxellois traverse une grave crise pour les personnes vivant dans la pauvreté. Il existe en effet un important manque de logements sociaux et les listes d'attente sont longues. «En un sens», ce n'est pas un problème pour les personnes en séjour irrégulier puisqu'elles ne peuvent faire valoir aucun droit en matière de logement social. Il faut alors se rabattre sur le marché privé. Pour les plus pauvres, trouver une habitation de qualité à un prix abordable s'avère extrêmement difficile. Ce n'est pas pour rien si le logement figure parmi les 3 principaux problèmes auxquels les permanences d'accueil sont confrontées^[71].

La législation sur les baux à loyer ne mentionne nulle part qu'il faut être en possession de documents de séjour valables pour louer un logement. Dans la même logique, les personnes en séjour irrégulier peuvent ainsi demander un raccordement au gaz, à l'eau, à l'électricité et au téléphone. Leurs capacités financières très limitées leur donnent cependant fort peu de marge de manœuvre. Elles doivent en outre faire face aux préjugés et aux réflexes racistes des bailleurs^[72]. Quand on ne peut s'installer chez des amis ou des membres de la famille, on se retrouve donc à la rue. Or les conséquences sont graves pour peu que l'on soit en mauvaise santé. Il existe bien des centres d'accueil de nuit, mais ceux-ci ne permettent de s'abriter qu'un temps.

Rien d'étonnant dès lors que bon nombre de ces sans-abri se laissent «volontairement» exploiter par les marchands de sommeil. Lorsque la police intervient, ceux-ci sont sévèrement punis. Le relogement, mis en avant pour des raisons morales, n'est pas appliqué. Les habitants en séjour irrégulier risquent l'expulsion. Dans le meilleur des cas, ils se retrouvent à la rue.

La loi prévoit qu'il faut fournir un accueil aux familles avec enfants, mais Fedasil, qui en détient la compétence depuis le printemps 2009 refuse de le faire. L'accueil dans de grands centres n'est quoi qu'il en soit pas adapté aux familles avec enfants. Il y règne peu d'intimité, il est impossible d'y cuisiner et les enfants sont en permanence en contact avec des gens accablés de problèmes. À cela s'ajoute des négociations en cours afin de lier l'accueil des familles en séjour irrégulier à un parcours de retour obligatoire. Cet accueil sous conditions mènera inévitablement de nombreuses familles à privilégier la rue à l'accueil de leurs enfants.

[71] Buurtwinkel Anneessenswijk, *Rapport annuel 2009* (après les problèmes administratifs et devant les problèmes budgétaires).

[72] Le comité Alarm, groupe de Molenbeekois constitué principalement de nouveaux arrivants d'origine africaine, s'est penché l'an dernier sur la question et a organisé une enquête téléphonique auprès de 101 propriétaires. Il en est ressorti que 28% des bailleurs ne louent pas aux étrangers. *Conférence de presse Alarm 07-09-2009*.

Dans la lutte contre la pauvreté, combattre la crise du logement requiert des choix politiques et de lourds investissements dans le secteur du logement social, liés à une régulation adéquate et à des campagnes contre les préjugés sur le marché du logement privé. De nouvelles mesures à l'égard des personnes en séjour irrégulier s'imposent. La capacité des centres d'accueil pour sans-abri doit urgemment être augmentée. Le projet d'accueil flamand destiné aux sans-papiers par le biais des CAW (pour Bruxelles, 12 places du Fonds d'impulsion fédéral et 6 de la VGC) doit être élargi et bénéficier d'un ancrage structurel. Dans la pratique, sa pérennité est cependant remise en cause chaque année. Il faut appliquer la réglementation morale relative au logement lors d'expulsions hors du logement dans le cadre de la lutte contre les marchands de sommeil. L'accueil des familles avec enfants doit demeurer garanti. La qualité de l'accueil doit aussi être améliorée pour que les enfants puissent grandir dans un environnement stable.

12.4 PROCÉDURE DE SÉJOUR

Pour prétendre à la régularisation, il faut démontrer l'existence de circonstances humanitaires exceptionnelles rendant impossible une demande de séjour introduite depuis le pays d'origine, ou s'appuyer sur des raisons médicales. Chaque année, les autorités reconnaissent que plusieurs milliers de personnes correspondent aux critères de régularisation. Mais en même temps, le groupe le plus vulnérable reste exclu : les sans-abri en séjour irrégulier. En effet, ceux-ci ne peuvent pas déposer de demande faute d'avoir un lieu de séjour fixe. Il est incroyable que ces personnes soient ainsi privées de perspectives d'avenir.

Les critères de régularisation ne sont pas ancrés dans la loi. À cause de cette imprécision, bon nombre de personnes ne tentent pas leur chance. Dans les faits, ceci est encore renforcé par le caractère contradictoire de bien des décisions. Des circonstances similaires n'aboutissent pas nécessairement à des décisions similaires, ce qui transforme la régularisation en une loterie.

Autre problème : la procédure dure bien trop longtemps. D'après les travailleurs sociaux, les personnes gravement malades doivent actuellement attendre 6 mois en moyenne avant d'obtenir des éclaircissements sur la recevabilité de leur demande. Dans l'intervalle, elles n'ont aucun droit à l'accueil. Certaines cherchent donc refuge à l'hôpital.

La décision proprement dite quant à la régularisation se fait elle aussi beaucoup trop attendre ; elle peut parfois prendre des années. Entretemps, ces personnes s'intègrent dans les couches inférieures de notre société, dans l'espoir de jours meilleurs. Les autorités stimulent ainsi le séjour illégal et suscitent de faux espoirs. Les conséquences s'avèrent catastrophiques, tant pour les personnes concernées que pour la société. L'aide s'en trouve en outre hypothéquée. Dans ces circonstances, il est quasiment impossible d'aider ces gens à s'orienter pour l'avenir (voir plus loin). Et quand une décision négative tombe au bout de plusieurs années, le retour est souvent devenu impossible.

Les régularisés reçoivent un message selon lequel une décision a été prise. Mais cela peut encore durer des semaines avant de connaître la teneur de la décision. Il s'agit là d'un facteur de stress inutile. Les personnes peuvent toujours être arrêtées lors de contrôles de police faute de pouvoir présenter un titre de séjour. Si par contre la décision est positive, des mois peuvent encore s'écouler avant que la commune ne délivre le titre de séjour. C'est intolérable.

Nous réclamons des critères de régularisation clairs et ancrés dans la loi. Les sans-abri doivent pouvoir introduire leur demande depuis une adresse de référence du CPAS ou chez un avocat. Une décision doit être prise dans un délai raisonnable. Après 6 mois, il faut pouvoir accéder au marché de l'emploi, comme c'est le cas maintenant pour les demandeurs d'asile. La signification de la décision de régularisation doit être envoyée directement au demandeur et à son avocat. Les communes doivent délivrer les permis de séjour et les prolonger plus rapidement.

Nous constatons en outre que les demandeurs d'asile provenant de pays comme la Somalie et l'Afghanistan se voient contraints de survivre illégalement en Belgique, avec toutes les conséquences que cela suppose. La situation de guerre dans leur pays d'origine fait que les autorités ne peuvent les rapatrier de force. *Aussi plaidons-nous pour la régularisation temporaire de personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays pour des raisons indépendantes de leur volonté (cf. la protection subsidiaire).*

12.5 SANTÉ

Les conditions de logement bien souvent insalubres et l'incertitude totale quant à la situation de séjour rendent les gens plus vulnérables à tous types d'infections et de maladies. Les personnes en séjour irrégulier qui souhaitent consulter un médecin peuvent en demander l'accord auprès du CPAS de leur lieu de séjour. Elles font alors appel à la procédure d'Aide médicale urgente (AMU)^[73].

Il importe que le CPAS tienne compte de la situation des personnes sans lieu de séjour fixe. En raison de leur situation de logement variable, elles ne sont pas toujours des plus ponctuelles quand il s'agit d'arriver à des rendez-vous. Les documents administratifs qu'elles doivent souvent présenter ne sont généralement pas classés et à portée de main dans un tiroir. C'est souvent déjà un miracle si ces personnes parviennent à se lever pour aller faire la file très tôt le matin. Devoir attendre debout dans le froid ou la chaleur un tour qui ne vient pas est très frustrant.

La recherche sur les troubles mentaux parmi les réfugiés bruxellois dans les centres de consultation de Médecins sans frontières livre un tableau peu encourageant^[74]. Soumis à un stress énorme, ces réfugiés souffrent six fois plus que le Belge moyen (et même près de deux fois plus que les victimes de Ghislenghien) de problèmes mentaux tels que la dépression, l'anxiété et les troubles psychosomatiques^[75]. Les traumatismes du passé et l'incertitude du présent sont les grands responsables de cette situation.

L'accessibilité de l'aide pour les personnes en séjour irrégulier souffrant de troubles psychiques n'est pas non plus sans reproches. Les difficultés à ce niveau sont liées tantôt à des facteurs personnels, tantôt à des problèmes structurels au niveau de l'aide proprement dite. Le client parle une autre langue, ne connaît pas le système de soins de santé en Belgique ou s'en méfie. Le prestataire d'aide est sollicité à outrance ou part le plus souvent d'une approche qui tient insuffisamment compte du facteur culturel.

Les procédures d'accueil ne conviennent pas aux personnes sans abri ou sans domicile. De même que pour les titulaires d'une carte SIS, seules les consultations auprès d'un psychiatre sont remboursées par les autorités au CPAS et non les consultations chez un psychologue privé. Heureusement,

[73] Le CPAS de Bruxelles reçoit en moyenne 3 000 demandes de ce type chaque mois ! (information orale émanant d'un membre du personnel).

[74] Médecins sans frontières, État des besoins et de l'accès aux soins en santé mentale pour les migrants en séjour précaire. 2008, 17 pp.; Synthèse de l'étude réalisée en collaboration avec l'UCL, qui en a rédigé un rapport scientifique exhaustif.

[75] Idem, cf. 1^o figure p.6.

il existe les Centres de santé mentale qui sont très accessibles du point de vue financier.

Chaque CPAS devrait tenir compte de quelques critères minimums pour que l'accueil se déroule bien. Eu égard à la situation de vie des sans-domicile, chaque CPAS devrait proposer un service spécifique pour les sans-abri avec des heures d'ouverture flexibles et une procédure d'urgence spécifique, par exemple pour la fourniture de médicaments. Un engagement pour une période donnée (par exemple une carte médicale pour quelques mois) représente en outre une aide importante pour les sans-domicile qui peuvent alors se «consacrer» pleinement à leur survie, sans se soucier des soins médicaux.

Les prestataires de soins doivent bénéficier d'une grande autonomie d'orientation, de sorte qu'il ne faille plus repasser par le CPAS pour demander un accord afin de voir un spécialiste. On éviterait ainsi que les CPAS disposant actuellement d'une réglementation spécifique plus favorable n'attirent plus de demandes. Les CPAS doivent être correctement soutenus afin d'accomplir ces missions. Il importe qu'ils disposent du personnel ainsi que de l'infrastructure nécessaires, car la loi change très rapidement et les travailleurs sociaux doivent pouvoir facilement rechercher des informations afin de pouvoir à leur tour informer et aiguiller correctement les gens. Les autorités doivent réfléchir en permanence à des instruments de travail susceptibles de faciliter les choses aux CPAS qui ont de nombreux clients.

Il arrive que le CPAS se déclare non compétent pour examiner la demande d'aide d'une personne sans domicile fixe. Or, les sans-abri sont davantage vulnérables face aux maladies et nécessitent dès lors des soins plus intensifs. On constate le contraire dans la pratique. Ni la loi, ni l'arrêté royal, ni les circulaires relatives à ces procédures ne disent pourtant que les sans-abri en séjour irrégulier n'ont pas droit aux soins médicaux. Mais le CPAS veut vérifier si la personne vit sur le territoire de la commune. La chose n'est toutefois pas évidente à établir pour les personnes en séjour irrégulier et sans domicile fixe. On détermine donc le lieu de séjour habituel par le biais de l'enquête sociale du travailleur social : le lieu où le demandeur dort, où il conserve ses effets personnels, où il va après le travail ou après l'école... Dans cette optique, l'autorité qui rembourse le CPAS considère heureusement une caravane sur un terrain de camping, un espace aménagé pour passer la nuit dans un parc ou une gare comme un lieu de séjour.

L'autorité se borne à rembourser les soins médicaux dotés d'un numéro de nomenclature, ce qui exclut une série d'interventions médicales ou de médicaments comme les prothèses dentaires, certains analgésiques, certaines crèmes... et les consultations psychologiques. De graves problèmes dentaires peuvent pourtant représenter un risque élevé pour la santé !

12.6 EN CONCLUSION : L'ORIENTATION, ÉLÉMENT D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE

Nous sommes préoccupés de constater que notre société ne parvient pas à trouver une réponse humaine à la problématique des personnes en séjour irrégulier. Elles aussi ont droit à un avenir. Mais leur situation précaire les piège dans une pensée à court terme ; ces personnes sont souvent incapables de trouver en dehors de l'illégalité une réponse durable et sensée pour eux-mêmes et leurs enfants – en Belgique ou ailleurs.

Nous estimons qu'il est de notre devoir moral de les aider. Avec quelques organisations, nous œuvrons à un modèle d'aide intégrale. En luttant pour les droits fondamentaux et en travaillant pour l'habilitation, nous donnons à chaque migrant les moyens de s'interroger sur son projet de migration. Nous nous efforçons d'intégrer ce travail d'orientation dans l'aide par le biais de formations et d'un parcours de coaching.

Ce projet ambitieux a été mis sur les rails grâce aux efforts financiers des partenaires et à des moyens temporaires. Il se situe dans la droite ligne du décret flamand sur l'intégration. La politique d'orientation y constitue un pilier important de l'aide^[76]. *Aussi nous semble-t-il on ne peut plus logique que l'autorité flamande mette des moyens à disposition pour réaliser ceci dans la pratique. Les autorités bruxelloises et fédérales doivent également prendre leurs responsabilités sur ce plan. Nous plaidons pour la création de points d'orientation indépendants dans les grandes villes. Ceux-ci doivent poursuivre le développement d'une aide intégrée, élaborer des méthodes d'orientation et soutenir les organisations d'aide dans la mise en œuvre.*

[76] Voir article 4 du Décret relatif à la politique d'intégration flamande du 28 avril 1998, revu dans le cadre du décret modificatif du 22 avril 2009.

GROUPES VULNÉRABLES

13. Participer à une politique sociale préventive ?

Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté et Brussels Platform Armoede

Brussels Platform Armoede		
Nicole Mondelaers	nicole.mondelaers@bwr.be	02/413.01.58
Maarten Deman	maarten.deman@bwr.be	02/413.01.52
Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté		
Rocco Vitali	vitalirocco@gmail.com	02/600.55.66

13.1 DEUX ORGANISATIONS, DEUX APPROCHES, UN OBJECTIF

Depuis environ deux décennies, le **Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté asbl (FBLP)** poursuit l'objectif de constituer un lieu de rencontre des associations bruxelloises travaillant en première et/ou deuxième ligne dans le champ de l'exclusion sociale. Son principal objet social est le travail de traduction politique de la parole des associations et des personnes précarisées. Une deuxième fonction concerne le travail de coordination entre les réseaux régionaux de lutte contre la pauvreté à travers une forte implication au sein du Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN). Lors des dernières années, deux tendances ont caractérisé l'évolution du contexte d'action : la professionnalisation croissante des différents secteurs d'intervention et la démultiplication des spécialisations associatives. Eu égard à la dimension transdisciplinaire du phénomène «pauvreté» et pour faire face à cette complexité croissante, le FBLP établit des contacts spécifiques avec ses différentes composantes associatives par l'intermédiaire de projets spécifiques portant sur l'un ou l'autre aspect du vaste phénomène social qu'est la pauvreté. Le développement de projets particuliers, associant chaque fois le FBLP avec l'une ou l'autre association membre spécialisée, permet de produire un discours approfondi et structuré sur chaque problématique. Ainsi élaboré, il s'agit d'un discours légitimé par l'expérience du terrain mais également transmissible vers la sphère du politique.

La **Brussels Platform Armoede** représente le lien de coopération des 7 associations bruxelloises où les pauvres prennent la parole (*verenigingen waar armen het woord nemen – vwawn*), reconnues dans le cadre du décret flamand sur la pauvreté de 2003 (modifié en 2008). La BPA fait appel

au *Brusselse Welzijns- en gezondheidsraad* (Cellule d'appui de la BPA) afin de soutenir la coopération. La BPA et le Conseil collaborent étroitement afin de sensibiliser le monde politique, les organisations bruxelloises et la population à la problématique de la pauvreté. À l'occasion de la journée internationale du refus de la misère (17 octobre), l'attention est attirée chaque année sur un aspect précis de la pauvreté.

Les **associations où les pauvres prennent la parole (vwawn)** ont pour mission de travailler autour de six critères pour rompre l'exclusion sociale des personnes vivant dans la pauvreté^[77]. Au printemps 2009, la plateforme a réfléchi à une déclinaison bruxelloise de ces critères^[78] avec les coordinateurs et les travailleurs de terrain, déclinaison suivant laquelle les associations :

- (1) affichent une ouverture active aux autres, avec un effort supplémentaire pour les pauvres les plus isolés ;
- (2) réunissent les pauvres et les non-pauvres dans le but de sortir de l'isolement social les personnes vivant dans la pauvreté et d'accroître leur force de frappe. L'action est axée dans ce cadre sur la coopération avec d'autres organisations s'adressant aux personnes défavorisées ;
- (3) créent des conditions permettant aux personnes vivant dans la pauvreté de prendre la parole, avec pour finalité de devenir des interlocutrices de plein droit dans la société et d'être entendues. Les associations organisent dans ce cadre des activités donnant la possibilité de développer

[77] Les critères sont formulés comme suit dans le décret : (1) Les pauvres se réunissent, (2) Donner la parole aux pauvres, (3) Œuvrer à l'émancipation sociale, (4) Œuvrer aux structures sociales, (5) Dialogue et formation, (6) Les pauvres continuent de chercher.

[78] Les six critères du décret sur la pauvreté : vision, mise en pratique et problématiques dans les sept associations bruxelloises, BPA, 2009.

ces aptitudes. Il importe que les gens en déterminent eux-mêmes le contenu, le rythme et la vitesse ;

- (4) aident les pauvres à s'affranchir afin d'exercer pleinement leurs droits civiques et conscientisent la société à l'égalité de dignité des pauvres et des non-pauvres ;
- (5) stimulent la participation des pauvres à la politique et à l'évaluation des structures sociales ainsi qu'aux contacts directs entre les pauvres et les responsables au sein de la société ;
- (6) œuvrent à la solidarité entre les pauvres et la société. Les associations organisent dans ce but des activités de formation et recherchent activement des partenaires au sein de la société afin d'échanger des connaissances sur la pauvreté telle qu'elle est vécue par les pauvres et de mettre l'accent sur les malentendus, les préjugés et les comportements d'exclusion.

Les *vwawn* bruxelloises sont des organisations flamandes par leur mission, leur agrément et leur subventionnement. Toutefois, leur territoire d'action est celui de la Région bruxelloise, où d'autres règles ont cours pour les matières régionales importantes comme le logement, l'emploi et l'énergie. De plus, le public touché par ces associations parle en grande partie une autre langue. Aussi la BPA recherche-t-elle le soutien d'organisations francophones et bilingues afin de faire bloc contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans cette optique, les constatations de la BPA/du Brusselse Welzijns- en gezondheidsraad, de même que celles du Forum bruxellois ont été incorporées dans un texte commun.

Cette contribution a été élaborée en suivant deux principes méthodologiques. En premier lieu, tous les constats, les problématiques et/ou les solutions énoncés ne sont pas le fruit des réflexions personnelles des auteurs mais sont issus du travail d'interrogation du terrain; soit par l'intermédiaire des associations et des projets, soit par l'écoute de la parole des personnes précarisées. La BPA se réfère dans ce cadre aux réserves et points sensibles signalés par les différentes associations bruxelloises où les pauvres prennent la parole (*vwawn*) lors de la concertation des travailleurs et des coordinateurs, et dans les rapports annuels des associations.

Les réactions du Conseil et des associations aux formations consacrées aux expériences et sensibilités des personnes vivant dans la pauvreté sont également une source intéressante. En deuxième lieu, ces constats, problématiques

et solutions ont été élaborés dans le cadre d'un travail commun qui a associé la *Brussels platform armoede* au FBLP dans un échange de perceptions et d'analyses empiriques ayant pour objectif d'élaborer une vision commune.

13.2 PERSONNES VIVANT DANS LA PAUVRETÉ, SANS-ABRI ET EXCLUSION SOCIALE

La thématique du sans-abrisme est abordée sous l'angle plus vaste de la pauvreté: c'est en effet à travers des parcours de vie complexes et articulés que les personnes se retrouvent sans-abri. Ces parcours d'exclusions ont des liens articulés avec l'ensemble des problématiques de la pauvreté: logement, santé, santé mentale, addictions, non emploi, bas revenu, surendettement, monoparentalité, ségrégation scolaire, accès aux services, ouverture des droits et migration constituent les éléments d'une liste non-exhaustive.

Le fait de n'avoir aucun revenu ou d'avoir des revenus trop faibles fait peser une menace sur la possibilité de garder son logement. Les personnes vivant dans la pauvreté forment donc un groupe à risque important quant à la perte de leur logement. Il n'est dès lors pas étonnant que les *vwawn* bruxelloises travaillent de manière très ciblée avec les sans-abri/personnes privées de logement^[79].

La pauvreté est toutefois une donnée bien plus complexe. Elle représente une situation de grande précarité et de vulnérabilité en conséquence d'une accumulation d'inégalités et d'exclusions. En outre, les enfants vivant dans la pauvreté dès leur plus jeune âge voient leurs possibilités de développement limitées.

L'Observatoire renvoie au concept de la vulnérabilité d'E. Grundi afin d'ébaucher l'interaction entre les défis, les réserves et les ressources qui déterminent la vulnérabilité d'une personne. Les défis représentent les événements individuels auxquels une personne est confrontée (comme un divorce, le chômage, la maladie, des problèmes administratifs,...). Ils sont contrebalancés par les réserves et les ressources (telles qu'une bonne santé mentale et physique, le niveau de formation, le logement, les relations familiales, les réseaux sociaux et d'autres réserves matérielles). On développe aussi ces ressources au fil de sa vie. Elles sont fortement déterminées par les conditions de vie structurelles dans lesquelles on vit et par le statut social de l'individu. La santé d'une personne

[79] Asbl Chez Nous/Bij Ons vzw, Pigment – LDC Het Anker, Vrienden Van het Huizeke – CAW Archipel, ARA – CAW Archipel, Alarm Bonnevie.

dépend, par exemple, non seulement de facteurs génétiques, de l'âge et du sexe, mais aussi de l'exposition à des environnements (habitation, conditions de travail,...) et à des comportements (alimentation, activité physique, fait de fumer ou non, etc.) favorables et défavorables durant sa vie^[80].

Les vwawn et les organisations d'aide aux sans-abri reconnaissent ces éléments dans les trajectoires de vie des sans-abri. Elles tentent de réparer la rupture de confiance en lançant des projets individuels ou communs concrets avec les personnes en matière de logement, d'enseignement, ou encore d'accès à la formation et à l'emploi. Le défi serait toutefois de mettre en place une politique sociale préventive qui vise autant que possible à éviter qu'une personne n'aboutisse dans une situation de pauvreté et qui aborde les causes de manière structurelle. La BPA et le FBLP s'engagent, dans ce cadre, à promouvoir la participation des personnes vivant dans la pauvreté sur la base de leur fonctionnement spécifique.

13.3 RISQUE DE PAUVRETÉ

À l'échelle du pays, 15 % de la population vit sous le seuil «de risque» de pauvreté (soit € 899 par mois pour un isolé). En Région bruxelloise, c'est le cas de plus de 25 % de la population. À Bruxelles, plus d'un tiers des enfants vivent dans des familles sans aucun revenu du travail. Un jeune sur trois est au chômage. Un jeune sur cinq ne termine pas la scolarité obligatoire ou n'obtient aucun diplôme. Les démographes estiment que la capitale verra sa population augmenter de 170 000 habitants d'ici 2020. Cela posera des problèmes en termes de logement : le marché locatif privé est tout simplement inabordable pour la majorité des usagers des services sociaux et le logement public est saturé : plus de 30 000 ménages sont en attente d'un logement social.

La Région de Bruxelles-Capitale dispose, heureusement, d'un réseau étendu de services néerlandophones, francophones et bilingues qui se consacrent spécifiquement au soutien de ces groupes à risque ou entrent en contact avec eux dans le cadre de leur fonctionnement. Pourtant, seule une petite partie des groupes à risque est touchée. En outre, ce sont justement

les personnes un peu plus fortes qui osent s'adresser à une association où les pauvres prennent la parole ou qui formulent une demande d'aide.

Les organisations et les services qui sont à la disposition des personnes pauvres, sont souvent inaccessibles. La (re) connaissance et l'accès aux droits et devoirs de «toute personne se trouvant légalement sur le territoire» et donc aussi des personnes vivant dans la pauvreté constituent un premier obstacle dans ce cadre. Nous constatons à cet égard que les devoirs sont systématiquement suivis alors qu'il n'est pas question de l'octroi automatique de droits.

Le constat du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale dans son cinquième rapport biennal (2008-2009) est encore plus éloquent. L'article 23 de la Constitution prévoit pour chacun le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique. L'article garantit également le droit à un logement décent, le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à l'épanouissement culturel et social^[81]. Le Service constate toutefois que malgré l'interdiction de toute inégalité dans les droits, la reconnaissance formelle des droits économiques et sociaux fondamentaux n'en garantit en aucun cas l'application. Pis encore : plus vos conditions socio-économiques sont défavorables, plus les chances de faire valoir vos droits sont réduites. Le Service se pose dès lors à juste titre la question de savoir quelle est la valeur d'un droit qui ne peut être effectivement exercé.

Les associations où les pauvres prennent la parole et les médiateurs de terrain dans le domaine de la pauvreté tentent de combler le maillon manquant entre les décideurs politiques, les travailleurs sociaux professionnels et les pauvres. La différence entre l'environnement des pauvres et celui des non-pauvres entraîne pas mal de malentendus, une incompréhension mutuelle et le manque d'adhésion. Ce maillon manquant creuse cinq fossés (la participation, les sentiments, la connaissance, l'aptitude et les forces) qui alimentent dans une mesure plus ou moins grande la méfiance entre ces environnements. Les associations où les pauvres prennent la parole et les organisations d'aide aux sans-abri opèrent dans cette zone grise. Elles constituent le dernier rempart et offrent un appui pour l'acquisition des droits de fondamentaux.

[80] Note à Ingrid Lieten, Ministre flamande de la Lutte contre la pauvreté, concernant la politique bruxelloise en matière de pauvreté et le rôle de la Communauté flamande, Observatoire de la Santé et du Bien-être, mars 2010.

[81] L'article 23 de la Constitution : Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...) 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 ; 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.

Les associations travaillent pour ce faire sur deux pistes en ce qui concerne la conscientisation. Un suivi complet est assuré avec les personnes afin de rétablir la confiance en soi et en la société, de manière à leur permettre d'occuper leur place et de revendiquer leurs droits. Les personnes doivent être encouragées à aborder à nouveau une société qui les exclut de manière répétée.

La deuxième piste est axée sur la société. La société – de la politique au citoyen en passant par la société civile – doit être sensibilisée au fait que la pauvreté n'est pas un problème marginal, mais un problème structurel qui se cache en chacun de nous. La pauvreté n'est pas synonyme de manque d'argent. C'est un processus d'exclusion sociale dans tous les domaines de la vie dont l'enseignement, la santé, l'emploi et le logement sont les plus frappants. Ce processus est, en outre, difficilement réversible. Une succession de problèmes peut mettre quiconque en difficultés en peu de temps. Or, cela peut prendre des années pour sortir du surendettement.

L'expérience des personnes vivant dans la pauvreté et leur opinion quant à leur propre situation occupent une place centrale dans le cadre de la formulation de recommandations pour une politique en matière de pauvreté efficace et efficiente et dans le cadre de l'augmentation de l'accessibilité des services. Notons une évolution positive : l'idée de la participation est davantage en vogue ces dernières années. Les politiciens, les collaborateurs stratégiques, les chercheurs et les médias font de plus en plus souvent appel aux témoignages et formations des personnes vivant dans la pauvreté. Pourtant, ces interventions restent trop souvent à sens unique. S'exposer dans toute sa misère demande beaucoup de courage. Les personnes vivant dans la pauvreté demandent aux politiciens de faire preuve d'autant de courage pour prendre des mesures concrètes et créer des opportunités pour tout le monde.

13.4 CONCLUSIONS : LA PARTICIPATION, TOUT BIEN CONSIDÉRÉ

Des constats exposés plus haut, nous pouvons déduire que les politiques de lutte contre la pauvreté doivent satisfaire plusieurs exigences afin de remplir au mieux leur fonction principale : l'abolition de la pauvreté. Parfois, malheureusement, elles remplissent également des fonctions latentes telles que la réduction du mécontentement social ou l'occultation factice des aspects les plus visibles de l'exclusion sociale. Néanmoins, pour constituer un véritable moyen de lutte contre la pauvreté, elles doivent satisfaire les dimensions suivantes :

- Les personnes vivant des situations de précarités doivent être le sujet et non l'objet des politiques, mais les démarches participatives à la base des formulations politiques doivent être prudentes. Elles doivent faire recours à des méthodes d'intégration de la parole des individus respectueuses des identités individuelles et collectives et permettant d'éviter la manipulation des paroles et témoignages ;
- Eu égard à la complexité et à la pluralité des phénomènes d'exclusion sociale, ces politiques doivent se baser sur le principe de la coordination et de la concertation. Il n'est pas envisageable de lutter efficacement contre la pauvreté si l'on n'harmonise pas les différents niveaux d'intervention. Cette démarche de coordination ne concerne pas uniquement les différents responsables politiques et ministériels (coordination décisionnelle) mais aussi l'ensemble des organisations de la société civile impliquée dans la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté (coordination verticale et horizontale) ;
- Les politiques de lutte contre la pauvreté ne doivent pas constituer des mécanismes rhétoriques mais doivent pouvoir être traduites en programmes d'implémentation concrets et évaluables. Elles doivent naturellement faire l'objet d'un financement conforme aux objectifs qu'elles se fixent ;

- L'évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté doit être systématique, régulière, participative et contraignante. Elle doit être participative dans la mesure où elle doit impliquer l'ensemble des acteurs concernés : les bénéficiaires, les administrations, les services publics et associatifs. Elle doit être contraignante dans la mesure où elle doit mesurer l'écart entre les objectifs annoncés et les impacts réels au niveau du terrain afin d'apporter les correctifs qui s'imposent. Enfin, elle doit être systématique et régulière dans la mesure où elle doit pouvoir constituer un réel outil de pilotage et de coordination politique et non pas un stratagème rhétorique et stérile d'évitement de la problématique pauvreté.

Les efforts récents d'élaboration d'un plan bruxellois de lutte contre la pauvreté semblent témoigner d'une volonté politique nouvelle satisfaisant, du moins en partie, aux exigences indiquées plus haut. Il apparaît en effet que les mécanismes de coordination interministériels sont désormais explicites et qu'une attention certaine est portée au processus d'intégration de la parole des bénéficiaires et de la société civile. De plus, des outils concrets d'implémentation coordonnée constituent la partie centrale du texte.

Cependant, des questions demeurent ouvertes. Elles concernent essentiellement les démarches évaluatives. Comme souligné plus haut, l'une des conditions de réussite des politiques de lutte contre la pauvreté réside dans la capacité de celles-ci de réorienter les démarches et les moyens afin de mieux atteindre les objectifs. Or, les mécanismes qui devraient supporter cette action ne sont pas explicités. En d'autres termes, on ne comprend pas encore comment l'évaluation sera faite, quelles instances seront en charge du pilotage évaluatif et quels acteurs seront associés à l'évaluation participative des programmes. Au risque de nous répéter, seule une évaluation capable d'intégrer l'expérience du terrain et de l'utilisateur permet une objectivation des impacts et une réorientation efficace des moyens. Le plan bruxellois de lutte contre la pauvreté et ses dispositifs périphériques devraient donc prévoir la mise en place de procédure de consultation et d'intégration dans les processus de décision et d'évaluation des acteurs associatifs ainsi que des personnes vivant dans la pauvreté.



Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010

Les *Regards croisés* constituent une partie du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010. C'est un rassemblement des contributions des observatoires, centres de références et fédérations de centres et de services bruxellois au rapport sur l'état de la pauvreté. Ces contributions ont trait «aux caractéristiques de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale et à la lutte contre la pauvreté». 13 organisations ont transmis une contribution pour cette édition du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté : Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Observatoire bruxellois de l'Emploi, Observatoire régional de l'Habitat, Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, Coordination Gaz – Electricité – Eau Bruxelles, Hippocrate(s), couple qui réunit la Fédération des Médecins Généralistes francophones de Bruxelles (FAMGB) et le Brusselse Huisartsenkring (BHAK), les maisons médicales bruxelloises francophones et néerlandophones, Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, les fédérations du secteur sans-abri en collaboration avec La Strada, Coordination CCC des services d'aide sociale aux justiciables, Concertation Aide Alimentaire, des organisations en contact avec les personnes sans papiers, Brussels Platform Armoede en collaboration avec le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté.

www.observatbru.be

Ce document est également disponible en néerlandais

Dit document is ook beschikbaar in het Nederlands onder de titel :
«**Gekruiste blikken, Brussels armoederapport 2010**»