

# Services publics et pauvreté



CONTRIBUTION AU DÉBAT ET À L'ACTION POLITIQUES

RAPPORT BISANNUEL 2014-2015

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



# Services publics et pauvreté

---

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>I. JUSTICE.....</b>	<b>10</b>
1. <i>En amont de l'accès à la justice</i> .....	11
1.1. Non-conscience d'être un sujet de droits.....	11
1.2. Conscience d'être un sujet de droits mais non exercice.....	12
2. <i>Accès à l'information</i> .....	13
2.1. Aide juridique de première ligne .....	13
2.2. Communication entre justiciables et professionnels .....	16
3. <i>Accès au juge et modes alternatifs de résolution des conflits</i> .....	17
3.1. Expériences négatives de la justice .....	17
3.2. Problèmes financiers .....	18
3.3. Complexité de la procédure .....	22
3.4. Problèmes administratifs.....	23
3.5. Aide juridique de deuxième ligne et assistance judiciaire.....	25
3.6. Accompagnement des justiciables .....	26
3.7. Médiation .....	29
4. <i>L'action d'intérêt collectif</i> .....	31
5. <i>Causes significatives</i> .....	33
6. <i>Financement de la justice</i> .....	34
6.1. Financement public .....	34
6.2. Mutualisation .....	34
6.3. Assurance protection juridique .....	34
<i>Recommandations du Service sur la base de la concertation</i> .....	35
<i>Liste des participants à la concertation</i> .....	38

## II. CULTURE ..... 40

1. Contexte.....	41
2. Pauvreté et culture .....	43
2.1. Création et offre culturelles .....	43
2.2. Dignité humaine .....	44
2.3. Liberté .....	44
2.4. Changement de société.....	45
3. Obstacles à l'exercice du droit à la culture .....	45
3.1. Obstacles récurrents .....	46
3.2. Tendances actuelles .....	47
3.3. Moyens financiers .....	50
4. Conditions d'une meilleure effectivité.....	53
4.1. Vision partagée.....	54
4.2. Temps .....	54
4.3. Accessibilité .....	56
4.4. Liberté .....	57
4.5. Approche transversale.....	58
4.6. Evaluation.....	63
<i>Recommandations du Service sur la base de la concertation .....</i>	<i>63</i>
<i>Liste des participants à la concertation .....</i>	<i>66</i>

## III. ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE ..... 68

1. L'accueil de la petite enfance aujourd'hui.....	69
1.1. Importance d'un accueil de qualité .....	69
1.2. Politique .....	70
2. Accueil de la petite enfance et pauvreté.....	72
2.1. Signification du droit à l'accueil .....	72
2.2. Attentes des familles en situation de pauvreté.....	74
3. Obstacles à l'effectivité du droit à l'accueil.....	76
3.1. Pas pour moi, l'accueil .....	77
3.2. Manque d'offre accessible .....	78
3.3. Règles de priorité .....	80
4. Conditions pour une meilleure efficacité du droit à l'accueil .....	83
4.1. Une offre suffisamment diversifiée .....	84
4.2. Une offre accessible .....	86
4.3. Une offre financièrement abordable.....	89
<i>Recommandations du Service sur la base de la concertation .....</i>	<i>93</i>
<i>Liste des participants à la concertation .....</i>	<i>95</i>

## IV. SANTÉ..... 96

1. <i>Droit à la protection de la santé</i> .....	97
1.1. Définition dans les textes légaux .....	97
1.2. Signification pour les personnes vivant dans la pauvreté .....	97
1.3. Déterminants de la santé .....	98
2. <i>Contexte</i> .....	99
2.1. Mesures d'économie .....	99
2.2. Contexte institutionnel .....	101
3. <i>Lutte contre les inégalités sociales de santé</i> .....	102
3.1. Développement de la politique de santé à travers toutes les politiques .....	103
3.2. Lutte contre les inégalités sociales de santé dans le système de santé .....	106
4. <i>Conditions pour une meilleure effectivité du droit à la protection de la santé</i> .....	111
4.1. Approche globale .....	111
4.2. Approche émancipatrice .....	111
4.3. Approche tout au long de la vie .....	112
4.4. Universalisme proportionné .....	113
4.5. Participation .....	114
<i>Recommandations du Service sur la base de la concertation</i> .....	115
<i>Liste des participants à la concertation</i> .....	117

## V. EMPLOI..... 118

1. <i>Droit au travail</i> .....	119
2. <i>Contexte</i> .....	119
2.1. Activation .....	119
2.2. Catégorisation des demandeurs d'emploi .....	124
2.3. Délégation de missions .....	125
3. <i>Trois missions de service public</i> .....	126
3.1. Accompagnement .....	126
3.2. Formation .....	132
3.3. Mesures de mise à l'emploi .....	136
4. <i>Conditions d'effectivité du droit</i> .....	141
4.1. Relation équilibrée et participative entre demandeurs d'emploi et professionnels .....	141
4.2. Approche sur mesure .....	141
4.3. Conditions connexes dans d'autres domaines .....	142
4.4. Temps nécessaire .....	143
4.5. Libre choix .....	143
4.6. Sens du parcours .....	143
4.7. Qualité de l'emploi .....	144
<i>Recommandations du Service sur la base des concertations</i> .....	146
<i>Liste des participants à la concertation</i> .....	149

**VI. ENERGIE ET EAU ..... 150**

1. <i>Droit à l'énergie et droit à l'eau et à l'assainissement</i> .....	151
1.1. Droit interne.....	151
1.2. Droit international.....	152
1.3. Acteurs compétents pour rendre effectif le droit à l'eau et à l'assainissement et le droit à l'énergie.....	154
2. <i>Protection du consommateur</i> .....	155
2.1. Vente.....	156
2.2. Factures.....	157
2.3. Garanties.....	157
2.4. Plans de paiement.....	158
2.5. Information et accompagnement.....	159
3. <i>Compteurs et installations</i> .....	160
3.1. La mesure de la consommation et la communication à ce sujet.....	160
3.2. Problèmes relatifs à l'application des mesures sociales en cas d'installations collectives.....	162
4. <i>Fixation et régulation des prix</i> .....	162
4.1. Energie et eau financièrement abordables.....	162
4.2. Tarification.....	163
4.3. Tarifs sociaux et exonérations.....	165
5. <i>Traitement des difficultés de paiement</i> .....	167
5.1. Fourniture minimale.....	167
5.2. Compteurs à budget.....	168
5.3. Demandes de coupure.....	169
05.4. Cessions de créances.....	172
6. <i>Utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau</i> .....	174
6.1. Information et accompagnement.....	174
6.2. Investir dans des mesures d'économies.....	174
<i>Recommandations du Service sur la base de la concertation</i> .....	176
<i>Liste des participants à la concertation</i> .....	180

**EN GUISE DE CONCLUSION ..... 182****ANNEXES ..... 188**

1. <i>Liste des participants et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport</i> .....	188
2. <i>L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté</i> .....	194



# Introduction

Ce huitième rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est consacré au rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté. "L'adaptation et le développement des services publics" sont considérés, dans l'accord de coopération qui définit les missions du Service<sup>1</sup>, comme un des leviers pour prévenir la précarité d'existence et lutter contre la pauvreté, comme l'est aussi la sécurité sociale à laquelle était consacré le rapport bisannuel 2012-2013. Plus concrètement, et toujours dans le cadre tracé par l'accord de coopération, la question examinée tout au long de ce rapport est de savoir dans quelle mesure les services publics contribuent à garantir l'effectivité des droits fondamentaux de tous, y compris des personnes en situation de grande pauvreté.

La première étape a été de préciser ce que nous entendions par 'service public', en l'absence de définition univoque de ce terme. Dans le rapport, les services publics sont à la fois les missions de service public et les acteurs chargés de les mettre en œuvre. Ces derniers sont entendus au sens large : nous y incluons les acteurs à qui des autorités publiques confient des missions de service public.

Plutôt que d'entamer une réflexion sur les services publics en général, nous avons opté pour une approche thématique, sur la base de laquelle des éléments communs ont été identifiés, sans doute valables pour davantage de services publics encore. Au cours d'une première rencontre avec des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent, l'ampleur du champ

d'action des services publics est clairement apparue. Il a donc fallu faire des choix, ce qui fait que certains thèmes très importants comme le logement et l'enseignement, n'ont pu être traités. Mais l'approche thématique a par contre permis d'impliquer dans la réflexion une très grande diversité d'acteurs, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des services publics et privés, des administrations de l'Etat fédéral et des entités fédérées, ... des différents secteurs concernés par les thèmes choisis<sup>2</sup>. Six chapitres rendent compte de l'état du dialogue sur ces six thématiques - qui ont fait l'objet de 34 rencontres au total : la justice, la culture, l'accueil de la petite enfance, la santé, l'emploi, l'énergie et l'eau. Une rencontre a également été organisée sur la question de la mobilité, qui est évoquée de manière récurrente dans tous les chapitres. Pour chacune de ces réunions, un compte rendu très complet a été rédigé afin de permettre aux participants de vérifier si leur contribution avait été bien comprise et préparer la réunion suivante avec d'autres, si souhaité. Les citations qui figurent dans le rapport sans mention de la source, correspondent à des interventions faites durant les rencontres. Les axes transversaux sont présentés dans la conclusion ; ils ont fait l'objet de 2 rencontres.

En référence à l'accord de coopération qui demande une attention particulière aux personnes les plus démunies, l'option a été prise de partir des situations dans lesquelles les conditions de la dignité humaine ne sont pas réunies, dans lesquelles les personnes ont le plus de mal à exercer leurs droits, avec la conviction que de cette façon, la réflexion et les recommandations qui en découleront seront pertinentes pour

<sup>1</sup> Voir annexe 2 : Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

<sup>2</sup> Voir liste des participants en annexe.



garantir les droits fondamentaux de tous. Cela ne diminue en rien l'intérêt d'une réflexion complémentaire qui prendrait en compte des difficultés plus spécifiques de certains groupes.

C'est ainsi par exemple qu'une lecture 'genrée' du rapport est prévue, en collaboration avec l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

La démarche de concertation proposée par le Service a, cette fois encore, suscité l'intérêt de nombreux acteurs qui, pour la plupart, n'ont pas comme mission première la lutte contre la pauvreté. Nous voulons souligner ici le caractère unique de l'accord de coopération qui rend possible, via le Service, ces rencontres entre personnes, associations ou organisations, soucieuses de prendre en compte dans leur engagement, leur travail ou leur mission, les expériences des personnes en situation de pauvreté. C'est particulièrement important, la lutte contre la pauvreté étant l'affaire de tous. Grâce à son caractère interfédéral, le Service est en position de structurer les échanges à partir des expressions du terrain, sans devoir tenir compte à priori des niveaux de compétence concernés, et de formuler des recommandations renforçant la cohérence de la lutte contre la pauvreté. L'indépendance d'action du Service lui permet d'offrir aux participants à la concertation une grande liberté de parole. Ni association, ni administration, le Service formule des critiques à l'encontre de politiques qui diminuent le niveau de protection des droits fondamentaux, mais collabore aussi lorsque cela peut faire avancer la lutte contre la pauvreté. L'accord de coopération<sup>3</sup> prévoit enfin une procédure de suivi des rapports bisannuels du Service qui fait de ceux-ci des contributions au débat et à l'action politiques.

Ce rapport rend compte de l'état d'un dialogue mais il est difficile de décrire ce qui se passe durant les échanges, ce qui fait que tant d'acteurs très différents répondent à l'invitation du Service

et s'engagent dans la durée (1,5 ans), malgré la difficulté de faire se rencontrer des points de vue (au sens littéral du terme : la position d'où on regarde les choses) aussi divers. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé aux participants qui le souhaitaient d'écrire quelques lignes témoignant de leur motivation à participer à une telle démarche. Vous trouverez ces petits textes ci-dessous.

Nous espérons que ce rapport reflète la richesse de la concertation qui a eu lieu et qu'il aidera les responsables politiques et d'autres acteurs à prendre les initiatives nécessaires pour mieux garantir l'effectivité des droits de tous, y compris des personnes en situation de pauvreté ou de précarité.

Avant de clore cette introduction, nous voudrions mentionner une autre démarche en cours, particulièrement pertinente pour une réflexion sur le rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté, celle du groupe 'Agora'. Il s'agit d'un dialogue entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent et des services publics de l'aide à la jeunesse en Fédération Wallonie-Bruxelles, avec l'appui du Service de lutte contre la pauvreté. Nous vous invitons à prendre connaissance, via le site du Service, de deux publications du groupe Agora<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Article 4 de l'accord de coopération. Suivi du rapport précédent : <http://www.luttepauvrete.be/suivi2012-2013.htm>

<sup>4</sup> [http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora\\_transparence\\_ecrits\\_actes\\_colloque\\_2011.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf)  
[http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora\\_oct\\_2005.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_oct_2005.pdf)

L'Association des Centres Culturels (ACC), en tant qu'organisation représentative des Centres culturels de la Fédération Wallonie -Bruxelles (FWB) a souhaité contribuer activement à la concertation. Ces rencontres ont permis de créer des ponts entre organisations, d'échanger et de réfléchir de façon collective aux barrières réelles qui limitent le droit culturel pour les personnes en situation de pauvreté. Le nouveau décret des Centres culturels en FWB favorise l'accès des droits à la culture. Les Centres culturels contribuent à créer des conditions propices à l'exercice des droits culturels par et au profit de la population, en accordant une attention particulière aux groupes défavorisés. Dans ce contexte, il était d'autant plus important d'émettre ensemble des recommandations soulignant la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques qui reconnaissent et garantissent le droit à la culture pour tous.

*Association des Centres culturels de la Communauté française,  
Celine D'ambrosio*

Il était essentiel pour nous de travailler en concertation avec différents organismes, différentes associations... pour faire en sorte que les services publics agissent réellement pour garantir les droits fondamentaux pour tous car nous voyons que c'est loin d'être la réalité. Bien plus, l'évolution actuelle des services publics en général a tendance à enfoncer de plus en plus les plus pauvres. Nous savons qu'il est indispensable de se mettre ensemble, avec tous ceux qui veulent de véritables services publics, pour que les responsables politiques prennent de meilleures décisions. Le Service de Lutte contre la Pauvreté nous en donne la possibilité. Mais construire ensemble ce rapport, cela n'a pas été évident. Nous avons dû beaucoup travailler pour arriver à mettre en mots tout ce que nous savions grâce à notre expérience de la vie, la nôtre et celle de notre milieu. Dans les concertations, ce n'était pas facile de se faire entendre, et encore moins de se comprendre, dans un groupe nombreux où la majorité des autres participants avaient un tout autre langage, étaient beaucoup plus à l'aise que nous pour discuter. Cela leur donnait beaucoup plus de pouvoir alors qu'ils avaient souvent des points de vue, des intérêts éloignés de ceux qui vivent la pauvreté et l'exclusion sociale au jour le jour. Au fur et à mesure du travail, cependant, nous avons progressé ensemble. Nous avons appris des autres participants et à plusieurs reprises, nous avons eu le sentiment d'être compris. Au final, nous retrouvons des aspects importants pour nous dans ce rapport, mais il y aurait encore beaucoup de progrès à faire pour qu'un tel travail soit vraiment une construction commune, pour garantir que les personnes et groupes les plus pauvres, les plus exclus, soient réellement la référence pour garantir les droits fondamentaux à tous, sans exception.

*ATD Quart Monde/ATD Vierde Wereld, Monique Couillard-De Smedt,  
au nom du groupe ATD*

Démarche participative de grande qualité : les personnes elles-mêmes ont pu exprimer leurs besoins et leurs attentes mais aussi les solutions pour y répondre. Aux autorités de les entendre ! Celles-ci doivent faire de ce rapport un fil rouge pour que la lutte contre la pauvreté devienne un engagement politique concret et durable.

*Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) /  
Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH),  
Véronique Duchenne*

La dimension culturelle de la lutte contre la pauvreté est une thématique que Culture & Démocratie explore depuis longtemps. En 2005, déjà, nous avons participé à la préparation du dernier rapport sur ce sujet du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Peu après, un groupe de travail constitué d'enseignants en écoles sociales et d'acteurs culturels se créait au sein de Culture & Démocratie pour mener une réflexion sur le rôle de la culture dans le champ du social et plus spécifiquement sur la formation des futurs travailleurs sociaux à la dimension culturelle de leur travail. Il n'est pas de réflexion et d'action dans ce champ qui puisse se mener sans une attention multipliée envers ceux qui dans les marges grandissantes de la société, sont quotidiennement frappés par les formes multiples, tant culturelles qu'économiques et sociales, de la pauvreté. Il était donc naturel, dix ans plus tard, de s'associer à l'élaboration des recommandations destinées à rencontrer avec d'avantage de pertinence et de force les attentes formulées en 1996 et répétées en 2006, et de collaborer avec Demos, notre pendant néerlandophone historique, pour en assurer la formulation et si possible la réalisation concrète.

*Culture & Démocratie, Paul Biot, Baptiste De Reymaeker, Hélène Hiessler*

Dans la lutte contre la pauvreté énergétique, les gestionnaires de réseau se sont vu attribuer un rôle important en tant que fournisseur social. Pour être à même de remplir ce rôle correctement, Eandis juge important de se concerter abondamment avec d'autres parties au sujet des méthodes de travail à mettre en œuvre. Les réunions organisées par le Service permettent toujours d'échanger les visions et arguments et d'ainsi apprendre les uns des autres, par-delà les frontières linguistiques. Ces réunions sont donc particulièrement enrichissantes et nous amènent à continuer de porter un regard critique sur nous-mêmes et sur nos méthodes de travail.

*Eandis, Kristof Vanden Berghe*

Le Centre d'Appui Social Energie de la FdSS a fortement apprécié cette démarche à laquelle vous nous avez invités, et nous vous en remercions vivement. Ce fut l'occasion d'échanger avec une série d'acteurs que nous ne croisons que trop peu, et émanant des 3 Régions du pays, ce qui permet l'échange de bonnes pratiques et la vigilance pour éviter l'exportation des mauvaises. Nous sommes naturellement demandeurs d'être associés au suivi qui sera réservé, par les décideurs, au Rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté. Pussions-nous, par un Front associatif fort et fédéré par votre Service, créer un rapport de force favorable aux plus défavorisés.


*Fédération des Services Sociaux (FdSS), Véronique van der Plancke*

La composition diversifiée du groupe et l'implication active des personnes présentes ont permis de faire en sorte qu'il y ait toujours une 'rencontre' de nouvelles informations, ainsi que d'expériences et réflexions diverses. Etre autorisé à jeter un regard au-delà des frontières des communautés et en être capable, ne jamais perdre de vue la question des opportunités pour les enfants, parents et familles, découvrir de bonnes pratiques et l'investissement de certaines organisations, etc. constitue à bien des égards un enrichissement pour son propre environnement de travail. Cela incite également à (continuer de) prendre en compte ces axes de compréhension et pratiques dans d'autres contextes (de concertation et de travail).

*Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee, Kristien Nys*


Les gestionnaires de réseau ont une fonction d'exemple sur le plan de l'entrepreneuriat socialement responsable. Il leur appartient de prêter leur concours aux initiatives destinées à maximiser la mise à disposition de l'énergie et de l'eau (deux besoins de base vitaux) pour tout le monde, tout en veillant à la faisabilité financière des mesures de protection sociale. La participation d'innombrables organisations au processus de concertation organisé par le Service de lutte contre la pauvreté permet de conférer une large assise aux propositions formulées.

*Infrac, Géry Van Lommel*



Ce qui a rendu ce processus de concertation si enrichissant est le choix de se baser sur la perspective des familles en situation de pauvreté elles-mêmes tout en conviant autour de la table des experts et exemples pratiques issus de différentes communautés. Rechercher malgré tout des lignes de force et recommandations communes dans un contexte de multiplicité des perspectives et de différences législatives n'était dès lors pas un défi mineur. J'ai la conviction que ce rapport peut contribuer à ce que l'accueil de la petite enfance offre un soutien meilleur et supérieur aux familles en situation de pauvreté.

*Kind en Gezin, Christine Faure*



L'alphabétisation n'est pas, pour Lire et Ecrire, une fin en soi, mais un moyen dont la maîtrise facilite, dans notre société, l'accès aux droits culturels, sociaux, politiques, ainsi qu'au droit à l'information et à la connaissance. À ce titre, de nombreux projets culturels sont développés sur le terrain dans le cadre de la reconnaissance de Lire et Ecrire comme mouvement d'Education permanente. Et ce pour permettre aux apprenants d'entrer en dialogue avec les formes culturelles existantes et/ou favoriser leur propre création-expression culturelle. Lire et Ecrire souhaitait participer à la concertation dont le résultat est présenté dans ce chapitre Culture et pauvreté afin qu'un maximum de conditions puissent être rassemblées et mises en œuvre pour assurer concrètement le droit à la culture pour tous et que le projet de démocratie culturelle devienne partie prenante de notre projet de société.

*Lire et Ecrire Communauté française, Sylvie-Anne Goffinet*




Nous voulons redire l'importance d'une organisation structurelle de dialogue qui garantisse la priorité du plus pauvre ; et qui construise une parole pour les décideurs. La parole du plus pauvre, pour se construire et oser entrer en dialogue nécessite, tout d'abord, un associatif indépendant et contrôlé d'un bout à l'autre par les personnes elles-mêmes. Par ailleurs, il faut encore une organisation de dialogue qui respecte chaque partenaire, et donc qui, structurellement, soutienne particulièrement la démarche du plus faible par rapport au plus fort. Nous insistons sur le rythme de travail et le respect d'une démarche associative. Des rapports de rencontres qui permettent une relecture commune. Une méthode d'animation qui assure la rencontre de points de vue différents, surtout quand l'inégalité fondamentale des partenaires est fortement alourdie par un déséquilibre du nombre des représentants autour de la table. Et puis les mots, aussi. C'est vrai que les mots sont une culture, et que nous ne partageons pas la même. Il faut donc garantir un support qui soit le plus transparent et le plus accessible possible. Mais surtout, ne jamais oser de synthèse, là où un dialogue n'est pas abouti. Il convient de situer l'état du dialogue, en faisant apparaître le plus clairement possible, en les identifiant, les divers points de vue. Et surtout, que jamais, en sortant d'une concertation, un militant d'une association n'ait l'impression d'un lieu où le mépris est toléré, et où il n'est pas le bienvenu. Ces notions fondamentales méritent d'être rappelées. Les dernières concertations, malgré beaucoup d'attention, n'ont effectivement pas échappé aux divers écueils énoncés.

*Luttes Solidarités Travail*



Les services publics n'ont pas toujours l'occasion d'échanger sur leur positions institutionnelles. Ils trainent souvent une image tronquée ou méconnue. Ces concertations sont riches d'enseignement en termes de communication et de travail sur nos représentations. Elles permettent également de faire passer un message, d'entendre le point des vues des uns et des autres et de préciser certaines manières d'agir. Elles nous poussent également à améliorer notre communication et la lisibilité quant à la qualité des services proposés. Reste maintenant à mettre en pratique les recommandations de ce travail et se concerter pour décider des différentes actions à mener au profit des plus vulnérables, et au financement y afférent.

*Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE),  
Anne-Francoise Bouvy, Antoine Borighem, Cédric Dejonghe, Michèle Robson*



Dans son action au quotidien, le service de médiation de l'énergie est régulièrement confronté à des problèmes de pauvreté (énergétique). Rien d'étonnant donc à ce qu'avant la création de ce dernier, le Service ait considéré l'existence d'un organisme de médiation fonctionnant de manière effective comme une priorité. L'action du service de médiation étant orientée 'dossier', nous souhaitons ne perdre en aucun cas de vue le cadre plus large de la problématique de la pauvreté. C'est pour cette raison que nous n'hésitons pas à mettre à la disposition de plateformes telles que le Service, nos expériences pratiques et recommandations politiques, et que nous estimons être à même de contribuer utilement au développement de propositions politiques. À l'inverse, la concertation avec des organisations qui abordent les mêmes problèmes suivant un angle d'attaque différent peut être particulièrement enrichissante pour notre service.

*Ombudsman Energie, Eric Houtman*



Votre apport, mon apport, notre apport sont équivalents. Mais le vécu des personnes en situation de pauvreté n'en sera jamais absent. Nous le ressentons tout particulièrement lorsque que nous participons au processus de dialogue organisé par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté. Nous discutons abondamment avec toutes les parties concernées de problématiques dans lesquelles nous nous immergeons. Nous collaborons avec des représentants issus de Bruxelles et de Wallonie et apprenons les uns des autres. Nous apportons des solutions structurelles sur le plan politique. Nos décideurs ne pourront pas ne pas le savoir !

*Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw,  
Veronique Van de Loo, Daniël Meuleman, Mieke Clymans*



Aujourd'hui, beaucoup de personnes sont exclues de la société, et ma participation à eu comme résultat une meilleure connaissance du sujet et je me retrouve par conséquent, avec ce savoir mieux armé pour aider ces personnes dans le besoin et les aider au mieux, je remercie tous les participants de ce partage.

*Solidarités Nouvelles, Guy Bertrand*



Pour VBJK, cette concertation offre un espace dans lequel il est possible de partager ses propres points de vue, de les examiner, éventuellement de les revoir, avec d'autres organisations concernées et avec des acteurs politiques. Nous savons plus que jamais que l'accueil de la petite enfance agit positivement sur l'ensemble du développement de tous les enfants et en particulier des enfants issus des groupes dits pauvres. Ceci est vrai à condition toutefois que l'accueil soit de bonne qualité. Pour VBJK, il est clair que l'accessibilité est une composante essentielle de la qualité. VBJK a trouvé enrichissant d'échanger sur ces questions au sein d'un groupe aussi diversifié. L'existence d'obstacles formels et informels qui continuent d'entraver l'accès à l'accueil de la petite enfance des enfants qui pourraient précisément en tirer tant de bénéfices, a été une fois encore confirmé. Ce sont surtout les réflexions et expériences des personnes en situation de pauvreté qui ont été fortes et inspirantes : ces contributions de première main ont clairement montré comme la réglementation, aussi belle soit-elle sur papier, peut avoir des effets négatifs (non voulus) en pratique. Que ceci, et d'autres points sensibles issus du dialogue et consensus au sein de ce groupe, puissent continuer à être soulevés, ne peut que renforcer l'appel aux responsables politiques.

*Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK),  
Ankie Vandekerckhove*

Les préparatifs du rapport bisannuel du Service sont toujours un exploit. À chaque fois, l'équipe du Service parvient à rassembler autour d'une table un public particulièrement diversifié : personnes en situation de pauvreté et leurs organisations, organisations de la société civile, personnel académique, fonctionnaires, défenseurs d'intérêts, etc. Ceci assure un large spectre d'avis et un large dialogue, non seulement au sein du secteur de la lutte contre la pauvreté mais aussi bien au-delà. En outre, le dialogue entre les régions et les communautés a une importance capitale. Nous sommes certes parfois différents sur certains points mais nous pouvons également apprendre les uns des autres à partir des approches adoptées dans les autres régions de notre pays. Mener à bien un tel dialogue élargi, destiné ensuite à déboucher sur un rapport relativement succinct, n'est pas chose aisée. De plus, il faut veiller à ce que la voix des personnes en situation de pauvreté soit entendue pendant tout le processus ; cela crée certes parfois des tensions mais en fin de compte, les choses finissent toujours par aboutir.

*Welzijnszorg, Bert D'Hondt*



# I. Justice

---

La justice sert de levier à une véritable égalité des droits pour tous. Renforcer l'accès à la justice est une manière efficace de lutter contre la vulnérabilité des personnes pauvres.

Bien que le droit d'accès à la justice ne soit pas repris expressément dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), la Cour européenne des Droits de l'Homme le déduit de l'article 6 de la CEDH. La Constitution ne prévoit pas non plus explicitement l'accès à la justice mais bien différentes formes du droit d'accès à la justice, telles que l'aide juridique de première et de deuxième ligne ainsi que l'assistance judiciaire, précisées dans le Code judiciaire. Le droit à l'aide juridique est cité dans la Constitution comme l'un des éléments du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>5</sup>.

Les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité rencontrent cependant encore beaucoup de difficultés à exercer le droit d'accès à la justice; il s'agit souvent pour elles d'un véritable parcours du combattant.

A la demande des participants à la concertation, nous structurons les trois premières parties de ce chapitre en suivant les différentes étapes à franchir pour accéder à la justice. Les trois dernières parties se focalisent sur des éléments qui ont fait l'objet d'une attention spécifique durant les échanges.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont fortement insisté sur une condition préalable, en amont de l'accès à la justice, à laquelle on ne prête généralement pas attention, celle d'avoir conscience d'être un sujet de droit (1). Ce n'est que lorsque cette condition est remplie que la question de l'information sur les droits, trop souvent présentée comme premier obstacle à l'accès à la justice, se pose (2). Et ce n'est que lorsque les personnes ont eu accès à l'information qu'elles peuvent en connaissance de cause décider d'introduire une action en justice ou de faire usage de modes alternatifs de règlement de conflits (3).

Vu les nombreux obstacles que rencontrent les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité pour faire valoir leurs droits en justice, l'action d'intérêt collectif est une piste intéressante à creuser (4). De même, introduire des 'causes significatives' contribue à faire remonter des situations qui posent question en termes de droit mais ne remontent généralement pas jusqu'aux cours et tribunaux (5).

Nous abordons aussi brièvement la question du financement de la justice, particulièrement pertinente dans le cadre d'une réflexion sur les services publics (6).

Nous terminons par des recommandations aux autorités publiques, responsables de réaliser progressivement mais le plus rapidement possible le droit d'accès à la justice.

---

<sup>5</sup> Article 23, paragraphe 3, 2° de la Constitution.



## 1. En amont de l'accès à la justice

L'accès à la justice est entravé par de nombreux éléments, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Trop souvent, on suppose qu'elles ne se tournent pas vers la justice pour des raisons essentiellement financières. La problématique du droit d'accès à la justice dépasse cependant l'aspect purement financier, plusieurs facteurs jouent un rôle comme le non-recours ou le nonaccès au droit.

### 1.1. Non-conscience d'être un sujet de droits

*"Les gens vivant dans la pauvreté ne connaissent pas leurs droits et ne savent même pas qu'ils ont des droits. Beaucoup sont expulsés de leur logement sans savoir que dans de telles situations, ils ont certains droits."*<sup>6</sup>

Un obstacle crucial dans l'accès à la justice est l'ignorance que l'on est un sujet de droits, à savoir un titulaire de droits. Un accès à la justice implique en effet un accès au droit. Les personnes vivant dans la pauvreté ne savent souvent pas qu'elles ont des droits et qu'elles peuvent les faire imposer via le tribunal. Cette situation entraîne dès lors le 'non-recours', c'est-à-dire que les personnes qui ont des droits ne les revendiquent pas. Les raisons du non-recours sont multiples. L'une d'entre elles touche plus particulièrement les personnes qui vivent dans la grande pauvreté. Aucun droit fondamental ne résiste à l'épreuve de la pauvreté que ce soit le droit à un logement décent, à la protection de la vie familiale ou de la santé etc. A force de voir leurs droits bafoués, les personnes finissent par penser qu'elles n'ont pas de droits. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent insistent sur cette raison du non-recours au droit, en amont des autres causes.

Elles soulignent aussi que cette non-conscience d'être un sujet de droits est alimentée par le fait

que de plus en plus de personnes pauvres font l'objet d'une mesure contrainte d'administration des biens et de la personne. Elles qualifient ce statut de 'mort civile'. Souvent, les personnes concernées ne comprennent pas pourquoi elles font l'objet d'une telle protection, qu'elles confondent souvent avec le règlement collectif de dettes. Elles ont peu de contacts avec leur administrateur, qui les rencontre trop peu souvent, ce qui fait qu'elles ne comprennent pas les décisions de celui-ci et se sentent en outre dépossédées de leur droit de gérer elles-mêmes leurs biens. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent signalent aussi des situations dans lesquelles le droit au respect de la vie privée et le droit d'association est violé. Elles ont donné l'exemple d'un administrateur qui gère le courrier personnel et ne le transmet pas, bien que la loi le prévoit. Elles ont ainsi témoigné d'une personne qui a été convoquée plusieurs fois par l'Onem mais qui n'a jamais pu prendre connaissance de ces courriers et a perdu par conséquent son allocation de chômage ; elles ont aussi parlé d'une personne à qui les lettres que lui adressait une association ne lui étaient pas remises, l'empêchant ainsi de prendre part aux activités de celle-ci. Des participants ont évoqué des administrateurs qui font trop souvent usage des frais 'extraordinaires' pour augmenter leur rémunération et ont demandé de prévenir de tels non-respects des droits. Un contrôle judiciaire insuffisant des administrateurs augmente, selon les participants à la concertation, le risque d'abus. Outre l'évaluation des administrateurs, il est demandé aussi qu'une évaluation des juges de paix, chargés de missions essentielles, comme la désignation des administrateurs, le suivi de ceux-ci, ... soit faite par le chef de corps.

Lors de la concertation, la nécessité d'un contrôle simplifié a aussi été soulignée. Certains avocats qui constatent des abus par un autre administrateur ne seront pas enclins à le signaler formellement et à transmettre un nom. Même en cas de communication formelle, la procédure peut être

<sup>6</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

très longue vu qu'il faut suivre une certaine hiérarchie.

Souvent, la manière dont les administrateurs s'adressent aux personnes protégées, et le ton qu'ils utilisent, est problématique et la question a été posée durant la concertation de savoir comment évaluer cela. La désignation d'un membre de la famille comme administrateur peut être une piste intéressante à cet égard mais cela risque de rendre plus difficile la relation entre les membres de la famille et de plus, les conditions pour une telle désignation sont strictes.

Le fait que des personnes qui vivent dans la pauvreté sont 'forcées' de demander un tel statut pour elles-mêmes est particulièrement interpellant. Certains services ou institutions conditionnent en effet l'octroi de droits à la mise sous administration. Les personnes vulnérables 'contraintes' de faire une telle démarche évaluent cependant difficilement les conséquences d'une administration de biens et de la personne.

L'administration provisoire a été profondément modifiée en 2013 avec l'introduction d'un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine<sup>7</sup>. Cette loi semble offrir quelques garanties pour dépasser les problèmes évoqués. Elle prévoit une seule réglementation de protection pour les personnes majeures comportant deux volets: une protection des biens et une protection des personnes<sup>8</sup>. Ces deux types de protection peuvent être exercés par deux administrateurs différents<sup>9</sup>, ce qui rend possible une certaine surveillance mutuelle. La nouvelle loi essaie de donner une place centrale à l'autonomie de la personne protégée, en examinant d'abord si une aide, un simple accompagnement, suffit. Ce n'est que si une telle aide est insuffisante que le juge de paix décide d'une représentation (complète) de la personne comparable à celle de l'ancien système<sup>10</sup>. Un statut de protection peut

être utile, et même parfois nécessaire, mais ne devrait valoir que pour une période déterminée, avec un projet clair de sortir de l'administration, de façon à ce que la personne protégée puisse se considérer comme un sujet de droit et à ce que son autonomie soit garantie<sup>11</sup>.

## 1.2. Conscience d'être un sujet de droits mais non exercice

Il arrive que des droits, bien qu'ils soient connus, ne soient pas revendiqués et exercés pour diverses raisons. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent témoignent en outre de la peur de celles-ci de voir les droits entrer en concurrence et se contredire. C'est par exemple le cas pour des personnes pauvres qui veulent faire valoir leur droit au logement en introduisant une plainte contre le propriétaire de l'immeuble insalubre qu'elles occupent. Elles courent le risque que les services d'aide à la jeunesse interviennent, s'il y a une expulsion et qu'elles se retrouvent à la rue, et que leurs enfants soient placés dans une institution ou une famille d'accueil ; c'est alors le droit à la protection de la vie familiale qui est mis à l'épreuve. Les personnes pauvres ont en outre peur qu'on découvre, à l'occasion de l'exercice d'un droit, d'autres problèmes<sup>12</sup>.

C'est ainsi par exemple que *“Madame D. a appris que pour obtenir une allocation loyer, la maison devait répondre à de fortes exigences. Elle craignait que la maison lui soit refusée et est partie de l'idée qu'elle n'aurait quand même pas droit à une allocation loyer. Sur l'insistance du CPAS, Madame D. a introduit une demande et un contrôle de la maison a eu lieu. Il est apparu que la maison présentait de graves défauts et qu'il n'était donc pas possible d'obtenir une allocation loyer. De plus, le bourgmestre a déclaré plus tard que le*

<sup>7</sup> Loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, *Moniteur Belge*, 14 juin 2013.

<sup>8</sup> Article 492/1 du Code civil.

<sup>9</sup> Article 496/3 du Code civil.

<sup>10</sup> Article 492/2 du Code civil.

<sup>11</sup> Luttes Solidarités Travail (mars 2015). “Un Administrateur de biens”, *La main dans la main*, n° 322, p. 2.

<sup>12</sup> Colloque ‘Pauvreté et ineffectivité des droits, Nonaccès et non-recours aux droits’ du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/colloque\\_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits\\_16decembre2014.htm](http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm)

logement était inadapté et le propriétaire a reçu deux mois pour procéder à la remise en état. Durant les travaux, une fuite de gaz a aussi été détectée. Pour madame D., c'était trop et elle est repartie à la recherche d'un autre logement. Elle a eu de la chance et en a trouvé un autre: plus petit mais en ordre. Madame D. n'a plus osé demander une allocation loyer<sup>13</sup>.

Les personnes qui vivent dans la pauvreté craignent les contrôles et les atteintes à leur vie privée qui peuvent être liés à l'exercice de leurs droits. De plus, elles ne veulent pas être stigmatisées<sup>14</sup>.

Une autre importante raison du non-exercice des droits est la non-pertinence de l'offre, lorsqu'elle ne correspond pas aux besoins ou aux valeurs des personnes qui vivent dans la pauvreté<sup>15</sup>. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont donné comme exemple de loi non appropriée le fait que les personnes pauvres isolées qui veulent héberger des personnes sans-abri chez elles risquent de voir diminuer leur allocation parce qu'elles peuvent être considérées comme 'cohabitants'. Une telle législation porte atteinte à la solidarité et n'est pas compatible avec les aspirations de personnes.

## 2. Accès à l'information

*"Je n'étais pas informé du fait que je pouvais d'abord demander un avis juridique gratuit, ce qui fait que j'ai fait moi-même pris un avocat qui coûte cher, avant d'être d'abord bien informé".<sup>16</sup>*

### 2.1. Aide juridique de première ligne

L'aide juridique de première ligne est "l'aide juridique accordée sous la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisées"<sup>17</sup>.

Il faut tout d'abord noter que suite au transfert de cette matière vers les Communautés, des décrets seront adoptés, qui pourront modifier les règles relatives à l'aide juridique de première ligne. Les discussions durant la concertation ont été menées en référence au système actuel mais peuvent certainement contribuer utilement aux travaux en vue de l'adoption de nouvelles règles.

L'aide juridique de première ligne peut être assurée tant par des avocats que par des 'organisations d'aide juridique' tels que boutiques de droit, syndicats, CPAS et CAW's<sup>18</sup>. La prestation de services juridiques par les CPAS, lorsqu'elle est proposée, peut prendre deux formes. La plupart optent pour la forme dans laquelle, à certains moments, en concertation avec le barreau, un avocat vient tenir une permanence. Une seconde forme est l'engagement par le CPAS d'un juriste. Des témoignages apportés lors de la concertation, il ressort que le second modèle est préférable. Un juriste lié au CPAS dispose en effet de plus de temps pour traiter les dossiers et peut le cas échéant orienter de façon plus avertie vers le bon service. Dans le cas de l'aide juridique par des avocats du barreau, plusieurs problèmes surgissent. Etant donné que les permanences sont

<sup>13</sup> Témoignage d'ATD Quart Monde Belgique durant le Colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/colloque\\_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits\\_16decembre2014.htm](http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm)

<sup>14</sup> Mazet Pierre (2014). *Le non recours par non demande : mise en question de la pertinence de l'offre publique*, Paper présenté au Colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq\\_nontakeup/Pierre%20Mazet.pptx](http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq_nontakeup/Pierre%20Mazet.pptx)

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Témoignage d'une femme seule avec charge de famille, extrait du projet LUNA, du *Nederlandstalige Vrouwenraad*.

<sup>17</sup> Article 508/1, 1° du Code judiciaire, introduit par la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique, *Moniteur Belge*, 22 décembre 1998.

<sup>18</sup> Article 508/5, §1 alinéa 1 du Code judiciaire.

prévues à certains moments, les avocats n'étant parfois présents qu'une demi-journée par semaine voire moins, un manque de temps apparaît. Cela ressort du témoignage d'une association dans laquelle des personnes pauvres se reconnaissent, selon lequel la permanence au sein d'un CPAS n'a parfois lieu qu'une fois par mois et ce durant seulement deux heures. L'avocat dispose donc souvent de trop peu de temps pour traiter le dossier, expliquer les documents et le jargon juridique, et fournir un avis au justiciable. L'accent est alors plutôt mis sur l'orientation. Pour les justiciables, c'est frustrant : après le rendez-vous, ils n'ont pas mieux compris leur dossier et n'ont pas le sentiment d'avoir été compris. L'*Ordre van Vlaams Balies (OVB)* fait remarquer que les avocats ont une expertise collective, un savoir-faire en ce qui concerne la médiation et la procédure, la confrontations avec des magistrats. Ces expériences donnent une autre base qu'une simple formation de juriste. L'*OVB* trouve important que les justiciables puissent faire appel à cette expertise.

Les barreaux eux-mêmes organisent aussi des permanences pour l'aide de première ligne dans les palais de justice, dans les justices de paix et dans les maisons de justice. C'est surtout l'accès aux maisons de justice qui a fait l'objet de critiques. L'accès effectif est rendu difficile, selon les participants à la concertation, pour deux raisons relatives à l'ancrage organisationnel des maisons de justice. D'abord, elles sont réparties par arrondissement judiciaire, alors que les justices de paix par exemple sont organisées par canton. Avec la récente réforme de la justice, les arrondissements ont en outre été ramenés de 27 à 12. Cet élargissement d'échelle est désavantageux pour les personnes pauvres qui sont limitées dans leur mobilité et ont donc besoin de structures juridiques géographiquement plus proches. Le second obstacle réside dans le fait que les maisons de justice exercent aussi des missions pénitentiaires, par exemple l'accompagnement de mesures de probation. Des personnes qui vivent dans la pauvreté connaissent surtout les maisons

de justice dans ce contexte et hésiteront à demander de l'aide juridique à la même instance.

L'aide juridique de première ligne peut aussi être renforcée par des organisations reconnues ou non. La plupart des organisations s'adressent cependant à un public cible spécifique et sont spécialisées dans un domaine déterminé du droit. Cette offre diversifiée de services juridiques est clairement une plus-value pour les personnes vulnérables qui peuvent ainsi s'adresser à différents services. Cela peut cependant constituer un obstacle pour celles qui vivent dans la pauvreté et augmente le risque d'être réorienté, ce qui fait que certaines personnes ne sont probablement jamais aidées parce qu'elles sont mal orientées ou qu'elles ne suivent pas les conseils reçus. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent plaident depuis longtemps pour l'élaboration d'un répertoire de l'aide juridique par zone géographique, de sorte que les personnes qui cherchent de l'information sachent où elles peuvent trouver une aide juridique et que les professionnels disposent d'un fil conducteur pour une orientation efficace.

À côté d'offres spécifiques, une offre générale est aussi nécessaire. Un exemple dans ce sens a été donné par le Service Justice de Proximité de la commune de Saint-Gilles qui dispose de juristes travaillant sans rendez-vous et qui fournissent une information juridique claire, actuelle et gratuite dans tous les domaines.

Durant la concertation, il a toutefois été dit que la première ligne est trop limitée et qu'on y pose souvent déjà des actes relevant de la deuxième ligne (voir 3.5.). La limite entre les deux formes d'aide est parfois très floue. Ainsi, la rédaction d'une lettre par celui qui fournit l'aide de première ligne peut aussi être considérée comme relevant de la compétence exclusive des avocats de deuxième ligne, vu qu'il peut déjà être ici question du traitement du dossier. Les participants à la concertation se demandent comment de tels chevauchements entre première et deuxième ligne seront abordés dans les décrets à venir.

### 2.1.1. Rôle de la Commission d'aide juridique

Depuis 1998, il y a dans chaque arrondissement judiciaire un organe coupole créé pour mener à bien les activités relatives à l'aide juridique de première ligne, la Commission d'aide juridique (CAJ)<sup>19</sup>. Chaque CAJ est composée paritairement de représentants du barreau, de représentants des CPAS et de représentants d'organisations d'aide juridique reconnues<sup>20</sup>. Les CAJ jouent un rôle important de stimulation et de coordination en matière de première ligne. Les CAJ sont notamment chargées d'organiser les séances d'aide juridique de première ligne des avocats, et de veiller à ce que ces services soient, si nécessaire, décentralisés<sup>21</sup>. Les CAJ sont aussi chargées de promouvoir la concertation et la coordination entre les organisations d'aide juridique et à faciliter le renvoi vers des organisations spécialisées, notamment par la conclusion de conventions<sup>22</sup>. Veiller à la diffusion de l'information sur l'existence de l'aide juridique et les conditions d'accès de celle-ci, en particulier auprès des groupes sociaux les plus vulnérables, constitue aussi une mission légale des CAJ<sup>23</sup>.

### 2.1.2. Reconnaissance des organisations d'aide juridique

Pour pouvoir siéger dans une CAJ, les organisations d'aide juridique doivent être reconnues par le ministère de la Justice. Cette reconnaissance des associations comme organisations d'aide juridique est conditionnée par la mise à disposition d'un juriste. Pour de nombreuses associations, cette condition constitue le principal obstacle à leur agrément en

tant que prestataires d'aide juridique, la pierre d'achoppement étant la notion 'de mettre à la disposition une personne, au moins, titulaire d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit'<sup>24</sup>. Selon l'OBFG, la question est de savoir le nombre d'heures de mise à disposition requis vu qu'on peut argumenter par exemple que deux heures par jour n'est pas une durée suffisante pour répondre à la condition de 'mise à disposition'. D'autres participants à la concertation souhaitent abroger cette condition parce qu'on ne pourrait pas justifier que des organisations ne disposant pas de juristes mais de collaborateurs tout aussi compétents ne soient pas reconnues.

Les participants à la concertation soulignent l'importance de la concertation et du dialogue entre CAJ et associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, de façon à garantir que ces dernières aient voix au chapitre en ce qui concerne l'aide juridique de première ligne.

### 2.1.3. Problèmes de financement

Il résulte du financement insuffisant des organisations agréées ou des problèmes financiers d'autres associations qui offrent une forme quelconque d'aide juridique, que certaines doivent réduire leurs activités voire même y mettre fin. La surcharge de travail et la pression financière ne cessent de croître. Il est aussi frappant de constater qu'en Flandre, outre les Centres pour le bien-être général (*Centra Algemeen Welzijn - CAW*), il n'y a plus d'associations qui organisent spécifiquement une aide de première ligne. Le manque de moyens pour les organisations de première ligne actives à Bruxelles a été également évoqué. Les participants à la concertation ont cependant tenu à souligner le rôle positif joué par la CAJ puisqu'elle a provoqué plus de dialogue

<sup>19</sup> Article 508/2 - 508/4 du Code judiciaire.

<sup>20</sup> Article 508/2 du Code judiciaire et des articles 7 et 8 du l'arrêté royal du 20 décembre 1999 déterminant les modalités relatives à l'agrément des organisations d'aide juridique ainsi qu'à la composition et au fonctionnement de la commission d'aide juridique et fixant les critères objectifs pour l'allocation d'un subside aux commissions d'aide juridique, en exécution des articles 508/2, § 3, alinéa 2, et 508/4, du Code judiciaire, *Moniteur Belge*, 30 décembre 1999.

<sup>21</sup> Article 508/3 du Code judiciaire.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Voir article 2 du l'arrêté royal du 20 décembre 1999 déterminant les modalités relatives à l'agrément des organisations d'aide juridique ainsi qu'à la composition et au fonctionnement de la commission d'aide juridique et fixant les critères objectifs pour l'allocation d'un subside aux commissions d'aide juridique, en exécution des articles 508/2, § 3, alinéa 2, et 508/4, du Code judiciaire, *Moniteur Belge*, 30 décembre 1999.

entre ces organisations et la justice, alors qu'auparavant, ces deux mondes se connaissaient à peine.

La diminution ou l'arrêt de l'aide de première ligne dans les associations qui sont proches des personnes pauvres est à déplorer, car les associations de lutte contre la pauvreté témoignent souvent d'expériences positives à propos de l'aide juridique qu'elles offrent. Ainsi une association de personnes sans-abri explique qu'elle a toujours été très satisfaite de l'aide juridique de première ligne apportée par ces associations parce que les personnes pauvres, à son avis, ont plus facilement accès à l'aide juridique lorsque celle-ci est organisée par des associations plutôt que fournie par des avocats.

## 2.2. Communication entre justiciables et professionnels

La relation entre justiciables et professionnels, la communication entre eux sont des éléments clés de l'accès à la justice, mais ne se déroulent pas facilement. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que les personnes pauvres sont stigmatisées et vivent avec un sentiment permanent de honte, ce qui influence fortement la communication avec les acteurs du secteur judiciaire. De nombreuses procédures supposent en outre la collecte et le contrôle d'informations personnelles, ce qui est généralement ressenti comme une atteinte à la vie privée.

La distance culturelle entre justiciables et professionnels joue également un rôle déterminant. Les professionnels n'ont généralement pas eu l'occasion pendant leur vie personnelle ou professionnelle d'apprendre à connaître et comprendre les conditions de vie, les difficultés financières et les aspirations de personnes qui vivent dans la pauvreté. C'est vrai aussi pour les avocats qui sont dès lors peu ou pas familiarisés avec l'extrême pauvreté et n'ont qu'une idée sommaire des conditions d'existence de certains des justiciables, ce qui fait qu'ils ne comprennent pas non plus ce que les justiciables veulent leur expliquer, ce qu'ils leurs demandent

et ce qu'ils espèrent de la justice<sup>25</sup>. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent signalent qu'il est difficile pour celles-ci de s'adresser à un avocat ou à un intervenant social. Le manque éventuel de formation pédagogique et de connaissance des conditions de vie des pauvres, combiné aux procédures incompréhensibles pour des personnes qui vivent dans la pauvreté, crée une distance qui entraîne une incompréhension mutuelle, un manque de confiance et parfois même une certaine méfiance.

Les participants à la concertation demandent donc aussi de sensibiliser les futurs professionnels durant leurs études et de former les professionnels tout au long de de leur carrière. Durant la formation initiale, un cours à option peut être proposé pour familiariser les étudiants aux conditions de vie des personnes qui vivent dans la pauvreté. Dans le cadre de la formation obligatoire des avocats, des modules peuvent être proposés à ceux d'entre eux qui sont ou seront en contact avec des personnes pauvres, notamment lors de prestations d'aide juridique de deuxième ligne. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent souhaitent que ces formations prennent comme point de départ les expériences de personnes pauvres et ne soient pas seulement données par des théoriciens.

La complexité du langage juridique ne facilite pas la communication ; il incombe aux professionnels de clarifier au maximum l'information. Bien que le jargon technique soit dans une certaine mesure nécessaire - les références aux textes de loi doivent être correctes - il doit cependant être expliqué, a-t-il été souligné durant la concertation.

Une communication claire joue aussi un rôle important pour faciliter l'accès à l'aide juridique de

---

<sup>25</sup> Fierens, Jacques (2008). "Les pauvres, leurs avocats et l'hypomochlion" dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme, les dix ans de l'Accord de coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 49-57, [http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord\\_01-2\\_Fierens\\_FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_01-2_Fierens_FR.pdf)

deuxième ligne. Recevoir un avis n'est en effet d'aucune utilité pour la personne si elle ne peut pas ensuite faire appel à un avocat pour défendre ses droits en justice. S'il n'y a pas d'articulation avec la deuxième ligne, l'efficacité du travail en première ligne est réduite. Une initiative intéressante dans cette perspective est, par exemple, la collaboration de la commune de Saint-Gilles avec le barreau de Bruxelles, formalisée dans une convention : la commune organise un service d'aide juridique de première ligne dans ses locaux, des avocats de l'aide juridique y tiennent des permanences. Sur la base d'une aide juridique de première ligne riche, l'objectif est de garantir une articulation efficace vers la deuxième ligne.

Selon les participants à la concertation, les juristes dits sociaux, peuvent offrir une solution concernant la communication. Au *CAW Oost-Brabant*, par exemple, un projet pilote se déroule actuellement dont l'objectif est de montrer qu'il est préférable de faire appel exclusivement à des '*welzijnsjuristen*' pour l'aide juridique de première ligne et de ne faire appel aux avocats que pour la deuxième ligne. Ce projet s'inspire de l'organisation des soins de santé : le médecin de famille est le premier contact et le spécialiste n'intervient qu'après, le cas échéant<sup>26</sup>. L'avantage est en effet que ces juristes de première ligne disposent aussi de compétences sociales et qu'ils ont plus de contacts avec des personnes qui vivent dans la pauvreté, ce qui diminue la distance culturelle entre ces dernières et les professionnels. D'autres initiatives, comme par exemple la journée de formation thématique sur "la pauvreté et l'exclusion" qui a été organisée en 2007 par le Conseil Supérieur de la Justice et à laquelle le Service a collaboré activement, sont à recommander. De telles initiatives contribueront à améliorer la confiance des justiciables envers les acteurs du droit.

<sup>26</sup> Boone, Ruth (11 maart 2015). "Voor mensen in armoede is er vooral onderconsumptie van justitie", *De Juristenkrant*, n° 7, p. 7, [http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Juristenkrant305\\_InterviewHildeLinssen.pdf](http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Juristenkrant305_InterviewHildeLinssen.pdf)

### 3. Accès au juge et modes alternatifs de résolution des conflits

*"Il est important de constater que le juge, qu'il soit constitutionnel, administratif ou judiciaire, constitue souvent le dernier rempart de la démocratie et de la défense des droits fondamentaux, puisqu'il permet de corriger les excès des autres pouvoirs, comme des particuliers."*<sup>27</sup>

#### 3.1. Expériences négatives de la justice

Des personnes en situation de pauvreté ne se rendent pas toujours au tribunal lorsque cela serait utile, notamment parce qu'elles ont peur du système judiciaire, avec lequel elles ont eu des expériences négatives. Elles sont aussi plus souvent dans une situation difficile face à la justice (elles ont par exemple des arriérés de paiement) et ne veulent pas courir le risque, si elles s'adressent au tribunal, de voir la situation se retourner contre elles. Ainsi par exemple, le faible nombre de recours contre des décisions du CPAS s'explique par le fait qu'il est difficile d'entreprendre des démarches contre le CPAS parce que l'on contribue quand même simultanément à en dépendre financièrement<sup>28</sup>.

Des personnes pauvres ont peur de s'adresser à un avocat de l'aide juridique et d'être considérées comme des profiteurs du système, de donner suite à une convocation au tribunal<sup>29</sup>. Cette crainte vis-à-vis de tout ce qui est lié au juge ou au tribunal est paralysante. Pour beaucoup d'entre elles, le tribunal n'est pas à même de résoudre leurs

<sup>27</sup> Lambert, Manuel (2010). "Les actions 'd'intérêt collectif' peuvent-elles favoriser l'accès à la justice ? : une question de droits de l'Homme" dans *Les Droits de l'Homme et l'efficacité de la Justice*, Bruxelles, Larcier, p. 140.

<sup>28</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>29</sup> Recht-Op vzw (2007). *Het recht van de sterkste. Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht komen'?*, Antwerpen, p. 30, [http://www.recht-op.be/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=4:het-recht-van-de-sterkste&Itemid=16](http://www.recht-op.be/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=4:het-recht-van-de-sterkste&Itemid=16)

problèmes et crée même des problèmes supplémentaires, si bien qu'elles se méfient du pouvoir judiciaire : *"Elles ont une expérience violente de la justice, particulièrement pour ce qui touche à la famille (placement des enfants)"*, ont rappelé des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent. Elles pensent que ce dernier prend toujours parti pour le plus fort. Dans les affaires familiales, on pense et décide souvent en termes matériels : en cas de divorce on voit que le parent qui a la plus belle maison et le plus d'argent, se verra confier beaucoup plus facilement l'enfant<sup>30</sup>. Un autre exemple a été cité durant la concertation : celui qui a un logement pourra sortir plus rapidement de prison ; un détenu qui n'a pas de logement est ainsi puni plus lourdement que celui qui en a un. Autre exemple donné durant la concertation : la notion d'emploi convenable est interprétée de manière différente par le tribunal du travail, selon le type de contrat de travail (CDD, CDI, art.60,...). De telles situations donnent le sentiment aux personnes pauvres que la justice travaille avec deux poids et deux mesures : *"le terme d'injustice doit être utilisé, il reflète la réalité vécue par les personnes pauvres"* ont-elles dit durant les échanges. Cette perception de la justice explique qu'elles sont bien plus souvent défendeurs que demandeurs.

### 3.2. Problèmes financiers

L'accès à la justice est aussi une question financière. Des participants à la concertation ont pointé plusieurs mesures, dont trois sont déjà d'application et une quatrième existe à l'état de projet, qui rendent la justice plus chère et donc moins accessible. La Plateforme 'Justice pour tous – Recht voor iedereen' qui réunit 22 associations et dont l'objectif est un meilleur accès à la justice pour tous, fait remarquer que plusieurs mesures inscrites dans le plan Justice sont destinées avant tout à faire des économies, au détriment du droit

fondamental de pouvoir porter une affaire devant le juge ou de se défendre en justice.

La question se pose de savoir si les autorités publiques ont respecté 'l'obligation de standstill' par laquelle, comme l'a confirmé la Cour Constitutionnelle, dans le cadre de l'article 23 de la Constitution, le législateur ne peut porter atteinte aux droits qui sont garantis<sup>31</sup>. Une cinquième mesure, qui figure dans le plan Justice est également évoquée dans cette partie, qui diminuerait les frais de procédure.

#### 3.2.1. Répétibilité des frais et honoraires d'avocat

L'introduction de la répétibilité en 2008 (c'est-à-dire l'indemnisation des honoraires et frais liés aux prestations de l'avocat de la partie qui gagne le procès par celle qui le perd, aussi appelée indemnité de procédure comme définie à l'article 1022 du Code Judiciaire) a ajouté un obstacle à l'accès à la justice des personnes pauvres. Les personnes qui disposent de faibles ressources risquent de renoncer purement et simplement à faire valoir leurs droits en justice, ne pouvant se permettre l'incertitude financière liée à la répétibilité des frais et honoraires. Le risque de conséquences négatives existe surtout pour les personnes les plus démunies, dans la mesure où, plus un justiciable a des revenus modestes, plus il est probable qu'il se retrouve dans le camp des perdants, notamment à cause d'un accès inégal à une défense en justice de qualité<sup>32</sup>. En outre, la partie qui perd n'est pas forcément la partie qui a tort.

Lors de la concertation à propos de la répétibilité, une exception importante où la partie succombante ne doit pas intervenir dans les frais de la partie gagnante, à l'avantage de justiciables précaires, a été rappelée. Lors de litiges de sécurité sociale, l'indemnité de procédure est

<sup>30</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>31</sup> Arrêt n° 169/2002 du 27 novembre 2002 de la Cour d'arbitrage (à présent la Cour constitutionnelle).

<sup>32</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté, Rapport 2008-2009. Partie 1*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 52, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5\\_Rapport2009\\_FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Rapport2009_FR.pdf)



toujours payée par l'institution de sécurité sociale sauf en cas de procès téméraire et vexatoire (par exemple commencer une procédure avec l'intention de nuire ou tirer inutilement en longueur le procès).

La répétibilité complique également la relation entre l'avocat et le justiciable : l'avocat doit informer le justiciable du coût éventuel d'une procédure. Si le justiciable perd l'affaire et qu'il est condamné au paiement de l'indemnité de procédure, il a souvent le sentiment que son avocat – dont il doit assumer les frais - n'a pas bien fait son travail. Lors de la concertation, des participants ont aussi évoqué des avocats qui déconseillent, à tort ou à raison, une procédure judiciaire en raison du coût estimé de celle-ci.

Les montants de l'indemnité de procédure<sup>33</sup> peuvent peser lourdement dans le budget des justiciables et impliquent un risque réel d'endettement. De plus, les frais de justice constituent souvent une dépense imprévue et d'un montant élevé pour les particuliers alors que les autorités publiques et la plupart des entreprises et employeurs l'intègrent dans les dépenses générales. Que l'indemnité de procédure dissuade les personnes en situation précaire d'agir en justice n'est dès lors pas étonnant.

Les participants à la concertation sont d'avis que la répétibilité réduit les progrès qui avaient été obtenus suite à la loi introduisant l'assistance judiciaire et ce malgré le fait que le juge dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour adapter l'indemnité de procédure. Le juge peut en effet la réduire (éventuellement jusqu'au montant minimum) compte tenu notamment de la capacité financière, et peut dans certains cas réduire celle-ci en dessous du montant minimum ou même fixer

celle-ci à un montant symbolique<sup>34</sup>. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent disent n'avoir encore jamais vu un dossier avec un montant minimum ou un montant symbolique. Selon l'OBF et l'OVB, les juges font usage de cette possibilité. D'autres participants à la concertation signalent qu'il n'existe pas de directives claires sur l'utilisation d'un montant symbolique et que les pratiques varient fort d'un juge à l'autre, ce qui fait que les justiciables ne peuvent compter sur une jurisprudence fiable et prévisible ; dans la pratique, on parle peu de cette question et le montant de base est généralement appliqué. Parfois, les magistrats ignorent que les personnes concernées bénéficient d'une assistance judiciaire. Il est en effet possible que leur dossier ne comporte aucune pièce justifiant la réduction du montant de l'indemnité de procédure. Etant donné que le juge doit motiver sa décision de descendre en dessous du montant minimum, il est important que les avocats déposent les pièces justificatives nécessaires.

Dans le cas où quelqu'un se défend lui-même, par exemple parce qu'il a un revenu qui dépasse le plafond pour bénéficier des prestations d'un avocat de l'aide juridique (anciennement appelé 'pro-Deo), et qu'il ne dispose pas des moyens de faire appel à un avocat, le juge ne peut pas descendre en dessous du montant minimum alors que la situation est objectivement la même que pour quelqu'un qui a un avocat. La Cour Constitutionnelle estime cependant qu'on ne peut parler de discrimination<sup>35</sup>. Pour les personnes qui se défendent elles-mêmes, une assistance judiciaire, est bien disponible mais, selon une association dans laquelle des personnes pauvres se reconnaissent, beaucoup ne savent cependant pas à quoi ils ont droit s'ils se défendent eux-mêmes.

<sup>33</sup> Arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *Moniteur Belge*, 9 novembre 2007; Pour plus d'informations sur les montants spécifiques, voir: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007102635&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007102635&table_name=loi)

<sup>34</sup> Arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 de la Cour constitutionnelle.

<sup>35</sup> Arrêt n° 19/2011 du 3 février 2011 de la Cour constitutionnelle.

### 3.2.2. TVA de 21 % sur les prestations d'avocats

L'introduction de la TVA pour les prestations d'avocats (et d'huissiers) en janvier 2014 constitue un nouvel obstacle qui peut dissuader des personnes de s'adresser à un avocat ou inciter des avocats à déconseiller à une personne d'intenter une action, à cause du coût que cela représente, même si la cause est légitime. Cette mesure est surtout problématique pour les justiciables qui disposent de moyens limités et n'entrent finalement pas en ligne de compte pour l'aide juridique de deuxième ligne parce que leurs revenus dépassent (de justesse) le plafond à cet égard. Les prestations fournies par des avocats à des justiciables qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne, sont soumises à la TVA au tarif 0, selon une circulaire du SPF Finances<sup>36</sup>. Il faut cependant noter que ce point de vue administratif n'a pas de base légale et qu'une certaine insécurité juridique existe donc.<sup>37</sup>

Fin 2014, dix organisations, parmi lesquelles le *Netwerk tegen Armoede*, la *Liga voor de Mensenrechten*, l'ABVV et l'OBFG, ont lancé une procédure auprès de la Cour Constitutionnelle contre l'introduction de la TVA pour les prestations d'avocat. Cette mesure fait en effet augmenter les coûts de 21 %, un énième seuil à franchir par les personnes ayant un bas revenu<sup>38</sup>. La mesure entraîne, selon les organisations, une discrimination, puisque les assujettis à la TVA (comme les entreprises et les indépendants) peuvent déduire la TVA alors que les particuliers n'ont pas cette possibilité et doivent donc tout prendre en charge eux-mêmes. De plus, les assujettis à la TVA sont souvent les parties les plus fortes alors que les particuliers sont les plus faibles. L'instauration de la TVA est dans ce sens asociale parce qu'elle est exclusivement assumée

par les épaules les plus fragiles. La Cour Constitutionnelle a à cet égard posé une question préjudicielle à la Cour européenne de Justice pour savoir si cette dernière estimait que l'obligation de TVA viole le droit fondamental à l'aide juridique. L'Europe impose en principe une obligation de TVA pour les avocats aux Etats membres, mais la Belgique avait obtenu une exception, jusqu'à ce que le Gouvernement précédent mette lui-même fin à cette exception. Vu la question préjudicielle, la décision de la Cour constitutionnelle peut encore se faire attendre mais le fait même qu'elle ait été posée indique que la Cour est attentive à l'argument des organisations selon lequel l'obligation de TVA viole les droits fondamentaux du justiciable<sup>39</sup>.

S'il n'est pas possible de supprimer la TVA sur les prestations des avocats, à cause des obligations juridiques vis-à-vis de l'Europe, un taux de 6% devrait être appliqué pour les particuliers, estiment de nombreux participants à la concertation.

### 3.2.3. Augmentation des frais de greffe

Bien qu'en 2012 il y ait déjà eu une augmentation des frais de rôle (montant à payer pour inscrire une affaire à l'agenda d'une juridiction) de 15 %, une nouvelle augmentation est d'application depuis le 1<sup>er</sup> juin 2015<sup>40</sup>.

Conformément à l'accord de Gouvernement, une loi a en effet été adoptée en vue de réformer les droits de greffe ; elle rend les droits de mise au rôle auprès des tribunaux civils proportionnels à la valeur (estimée) du litige, en fonction du degré de juridiction. Un tarif général progressif est d'application: plus la valeur de la demande est élevée, plus les frais de rôle sont élevés. Une autre modification, outre la disposition générale selon laquelle pour tous les rôles, un tarif unique est créé par juridiction et par instance, est que le droit de mise au rôle sera perçu 'par demandeur' alors

<sup>36</sup> Circulaire AGFisc n° 47/2013 (E.T. 124.411) du 20 novembre 2013, p. 6 nombre marginal 28 et Décision TVA n° E.T. 126.564 du 18 juillet 2014, p. 10 nombre marginal 41-46 du SPF Finances.

<sup>37</sup> Wille, P. en Marc Govers (2013). *Praktische gids btw-plicht advocaat*, Mechelen, Kluwer, p. 106.

<sup>38</sup> <http://www.netwerktegenarmoede.be/nieuws/grondwettelijk-hof-vraagt-advies-aan-europees-hof-van-justitie-over-btw-plicht-voor-advocaten>

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

qu'il est actuellement perçu 'par cause'<sup>41</sup>. Un couple qui loue par exemple une maison en commun et qui veut assigner le bailleur parce qu'il n'effectue pas les réparations nécessaires, devra payer deux fois le droit de mise au rôle<sup>42</sup>. Pour les tribunaux de la famille, le droit de mise au rôle est cependant fixé de façon uniforme et unique, selon le degré de la juridiction (droits plus élevés à payer dans une instance d'appel, par exemple, qu'en première instance) quelle que soit la valeur de la demande et quel que soit le nombre de parties<sup>43</sup>.

Il est important de souligner que le Conseil d'Etat, dans un avis rendu sur l'avant-projet de loi, a estimé que la réforme "*ne résisterait pas à l'épreuve des tests liés au droit d'accès à la justice et aux principes d'égalité et de non-discrimination*"<sup>44</sup>. Ces mesures introduisent en effet de nouveaux seuils pour les particuliers. On peut même remarquer que de telles mesures sont adoptées pour des raisons purement budgétaires sans la moindre vision sur l'accessibilité de la justice pour tous. L'accès à une instance judiciaire sera de moins en moins évident, en particulier pour les plus vulnérables.

### 3.2.4. Proposition de ticket modérateur

Conformément à l'accord de Gouvernement, l'une des nouvelles mesures envisagées concerne l'introduction d'un ticket modérateur pour contrer la surconsommation<sup>45</sup>. En termes d'accès à la

justice des personnes qui vivent dans la pauvreté, c'est cependant la sous-consommation qui constitue un problème.

Selon le ministre de la Justice actuel, l'introduction du ticket modérateur signifie qu'une partie du coût de l'aide juridique de deuxième ligne sera répercutée sur le justiciable. Le but est, comme dans le système des soins de santé, de faire payer une partie des frais par le justiciable, sous la forme d'une provision. Le reste des honoraires sera directement payé par les autorités, sous forme de montants standardisés. Cela constituerait un recul par rapport au système actuel dans lequel il est possible de recevoir une aide entièrement gratuite d'un avocat.

Durant les discussions du plan Justice, la Commission Justice de la Chambre des représentants a fait observer qu'il faudra prévoir de solides exceptions, au risque sinon que les CPAS doivent prendre en charge en grande partie le financement de l'aide juridique de deuxième ligne<sup>46</sup>.

### 3.2.5. Frais de citation

L'introduction d'une procédure au tribunal se fait, selon la matière et les prescriptions légales y afférentes, par une citation (signification à la partie adverse par un exploit d'huissier de justice) ou une requête. Des participants à la concertation se sont montrés favorables à l'usage de la requête contradictoire comme mode général d'introduction d'une action dans tous les conflits relevant du droit privé. La citation ne serait plus exigée qu'à titre exceptionnel. La requête contradictoire est en effet simple, accessible et peu coûteuse par rapport à la citation dont le prix est élevé et qui est donc moins accessible<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Article 3 de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

<sup>42</sup> Projet de loi réformant les droits de greffe. Rapport de la première lecture fait au nom de la Commission des finances et du budget par Mmes Sophie WILMES et Carina VAN CAUTER, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 2014-15, n° 54K0906003, 10.

<sup>43</sup> Article 4 de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015, [http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres\\_communiquees/news\\_2015-06-01.jsp](http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres_communiquees/news_2015-06-01.jsp).

<sup>44</sup> Projet de loi réformant les droits de greffe. Op.cit., p. 4.

<sup>45</sup> Geens, Koen (2015). Plan Justice, une plus grande efficacité pour une meilleure justice, Bruxelles, Service public fédéral Justice, p. 35-36, [http://justice.belgium.be/fr/binaries/Plan\\_Justice\\_18mars\\_FR\\_tcm421-264636.pdf](http://justice.belgium.be/fr/binaries/Plan_Justice_18mars_FR_tcm421-264636.pdf)

<sup>46</sup> Discussion du Plan Justice. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Christian BROTCORNE, *Documents parlementaires*, Chambre 2014-15, n° 54 1019/001, 10, <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/1019/54K1019001.pdf>

<sup>47</sup> Conseil Supérieur de la Justice (2001). Avis concernant la proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure civile, déposée par MM. Geert Bourgeois et Karel Van Hoorebeeke, p. 39,

Des participants à la concertation attirent cependant l'attention sur le fait que des garanties relatives à la prise de connaissance de certaines pièces peuvent disparaître avec la requête alors qu'elles sont bien prévues pour la citation. C'est ainsi qu'on ne peut perdre de vue qu'il y a régulièrement des plaintes par rapport au fonctionnement de la poste (par exemple, ne pas laisser un avertissement, lorsque le destinataire d'un pli judiciaire est absent).

Dans le plan Justice 2015, la procédure actuelle de signification au moyen d'un exploit d'huissier de justice est discutée, même si c'est seulement dans le cadre du droit pénal. Il est suggéré que dans de nombreux cas, l'exploit puisse être remplacé par un système plus simple et moins coûteux qui offre autant de garanties, à savoir par un écrit signé et éventuellement aussi une lettre ordinaire<sup>48</sup>.

Le Conseil Supérieur de la Justice avait déjà conclu, dans un avis rendu en 2001, qu'autoriser une requête contradictoire en tant que mode d'introduction d'une procédure dans tous les conflits relevant du droit privé peut être une des pistes envisageables en vue de sa démocratisation<sup>49</sup>.

### 3.3. Complexité de la procédure

L'accès à la justice est limité par la complexité des procédures judiciaires et la complexité du langage juridique. Le monde judiciaire est en effet un monde distinct fait de règles particulières, de codes et d'un langage spécifique impénétrable pour la plupart des citoyens. Les personnes vivant dans la pauvreté ne disposent généralement pas du bagage nécessaire pour pouvoir déchiffrer le fonctionnement de la justice, par exemple le déroulement d'une audience. Une de leurs réactions courantes est d'ignorer le courrier et les citations en justice, en guise d'expression de leur impuissance, avec pour conséquence un cercle vicieux dans lequel leurs chances de faire valoir

leurs droits sont anéanties<sup>50</sup>. Elles ignorent les possibilités qui s'offrent à elles pour réagir ainsi les conséquences de leur 'inaction'<sup>51</sup>. Combien de justiciables comprennent-ils les implications d'un jugement prononcé '*nonobstant tout recours et sans caution*', ou une décision stipulant que '*la disposition n'oblige pas le locataire principal à garantir une durée minimale, sauf à convenir d'une durée par contrat, quod non in casu...*'<sup>52</sup>?

*"Nous ne comprenons pas les décisions judiciaires. Parfois, une proposition d'arrangement est faite sans que nous ayons le temps de comprendre celle-ci, sans avoir le temps de réfléchir si l'arrangement nous convient ou pas."*<sup>53</sup>

N'oublions pas non plus que certaines personnes vivant dans la pauvreté sont illettrées ou ne maîtrisent pas la langue du pays. Ces barrières socioculturelles empêchent l'accès à la justice: sans connaissance des lois, droits et procédures, les personnes pauvres ne peuvent défendre leurs droits<sup>54</sup>. *"Lorsque vous ne connaissez rien, lorsque vous savez encore moins comment tout fonctionne, comment voulez-vous aller quelque part pour pouvoir vous défendre?"*<sup>55</sup>

Un meilleur dialogue entre les acteurs sociaux et les acteurs judiciaires (avocats, magistrats, huissiers,...) est nécessaire pour surmonter la distance entre les justiciables et la justice. Des initiatives par lesquelles les acteurs judiciaires instaurent un dialogue avec les justiciables vulnérables sont souhaitées par les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent. Une plus grande humanisation du

[http://5023.fedimbo.belgium.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press\\_publications/a0005b1.pdf](http://5023.fedimbo.belgium.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/a0005b1.pdf)

<sup>48</sup> Geens, Koen, *op.cit.*, p. 57-58.

<sup>49</sup> Conseil Supérieur de la Justice, *op.cit.*, p. 43.

<sup>50</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 358,

<http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

<sup>51</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Lance débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 167,

<http://www.luttepauvrete.be/debat10ansRGP.htm>

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>54</sup> Recht-Op vzw, *op.cit.*, p. 29.

<sup>55</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

tribunal devrait se traduire par un sentiment d'être compris, de sorte que la procédure au tribunal et les solutions apportées à des problèmes individuels deviendraient plus acceptables. Il est recommandé d'une part, de communiquer davantage avec les justiciables et de mieux leur expliquer ce qui se passe dans un tribunal et, d'autre part, de mieux communiquer et de façon plus compréhensible en évitant par exemple le langage archaïque et en expliquant les termes juridiques indispensables. Pendant la concertation, il a par exemple été proposé de tenir les audiences du tribunal du travail sur les règlements collectifs de dettes autour d'une table plutôt que dans la salle d'audience parce que chacun se sent alors plus détendu et peut s'exprimer librement.

Des initiatives pour combler la distance entre justiciable et acteurs judiciaires doivent être stimulées de sorte que les justiciables puissent être orientés vers des associations pour obtenir une aide. Les cours de justice et les tribunaux n'ont en effet pas de 'carte sociale' reprenant les différents services sociaux et associations vers lesquels ils peuvent orienter les personnes. Pour obtenir de l'aide, beaucoup de justiciables s'adressent au greffier de la justice de paix. Celui-ci ne peut pas conseiller ces personnes<sup>56</sup>, et ne dispose pas non plus d'un répertoire d'organisations vers lesquelles il pourrait renvoyer les personnes pour obtenir une aide juridique.

Lors de la concertation, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, témoignent en outre de situations dans lesquelles les personnes sont confiées à de jeunes stagiaires qui ne disposent pas encore toujours des compétences nécessaires, notamment pour expliquer au justiciable de manière claire tant la procédure que les éléments de fond.

Depuis la rédaction du RGP, nous voyons émerger des pratiques encourageantes qui assurent une meilleure information écrite des justiciables comme les travaux de l'Association Syndicale des

Magistrats "Dire le droit et être compris", un vademecum pour la préparation des jugements, qui favorise la compréhension de ceux-ci. Mais des mesures visant à simplifier le langage juridique utilisé dans les actes et procédures courants (citations, significations et notifications) doivent encore être développées. Une autre proposition est d'inverser l'ordre des éléments d'un jugement de manière à ce que la décision apparaisse en première page.

Plusieurs participants à la concertation soulignent l'importance d'une information claire sur les procédures d'appel qui ne sont pas (bien) connues par les justiciables ; c'est d'autant plus important que les délais pour introduire un recours sont parfois extrêmement courts. Dans ce contexte, le tribunal du travail d'Anvers a initié une réflexion, toujours en cours, en collaboration avec les CPAS locaux, dont l'ambition est de réduire de moitié la durée de la procédure d'appel (de quinze mois à huit et moins). Bien que les partisans d'une réforme en ce sens estiment qu'une diminution significative de la durée de la procédure faciliterait le recueil des pièces justificatives d'un passé récent, le risque existe que cela ne se fasse au détriment des personnes qui vivent dans la pauvreté puisqu'elles disposeraient de moins de temps encore pour entreprendre les démarches nécessaires. Le fait qu'un recours, pour certaines affaires, dépend de la valeur de la demande, constitue un autre problème. C'est ainsi que les participants à la concertation ont fait référence au fait qu'il n'y avait pas d'appel possible contre les décisions d'un juge de paix en-dessous d'un certain montant, à savoir 1.860 euros. Pour des montants plus bas, le juge de paix se prononce en dernière instance ou autrement dit, il n'y a pas d'appel possible<sup>57</sup>, ce que les justiciables ignorent bien souvent et ce qui fait qu'ils ne comprennent pas qu'il s'agit d'une décision définitive.

<sup>56</sup> Article 297 du Code judiciaire.

<sup>57</sup> Article 617 du Code judiciaire.

### 3.4. Problèmes administratifs

Introduire une action en justice prend du temps et la suite de la procédure en prend encore plus.

*"La justice, cela prend énormément de temps, et entre-temps les gens souffrent. Placer des enfants va très vite, mais récupérer les enfants peut durer longtemps. Et cela vaut pour beaucoup de choses : ainsi, on inflige rapidement des sanctions alors qu'améliorer les choses dure plus longtemps."*<sup>58</sup>

Des participants à la concertation ont fait remarquer que le temps de la justice connaît son propre cours (plus lent) en raison de nombreux traitements administratifs et de réglementations comme la mise de l'affaire au rôle et les délais légaux. L'arriéré judiciaire joue lui aussi un rôle. En outre, la justice travaille avec une certaine logique, à savoir celle du caractère contradictoire, ce qui demande du temps, alors que les personnes pauvres sont confrontées à l'urgence de leur affaire<sup>59</sup>. En cas de procédure (trop) longue, ces dernières peuvent être découragées et même renoncer à leurs droits. Selon des participants, certains CPAS comptent même sur le fait que des usagers, en cas de décisions négatives, soient découragés par les démarches administratives et n'ailleent finalement pas en justice ; ils ont parlé d'un 'effet pervers de l'accès à la justice'. Celui qui entreprend quand même des démarches pour porter son affaire devant un tribunal, est malheureusement confronté au problème des très longs délais d'attente pour obtenir un jugement. Il existe bien en cas d'urgence une procédure en référé, mais l'urgence semble rarement reconnue.

Un autre problème a été évoqué, à savoir le fait que certains CPAS refusent de délivrer des accusés de réception de demandes. Des participants à la concertation soulignent comme il est difficile d'accompagner les personnes et de les aider à

introduire une demande auprès d'un CPAS, pour ensuite devoir constater que le CPAS refuse leur demande et ne délivre pas de reçu. Sans un tel accusé de réception, il est extrêmement difficile de se rendre devant le tribunal et les personnes en situation de pauvreté sont donc privées de leurs droits.

Dans la procédure actuelle, il est très lourd pour les personnes pauvres de rassembler toutes les pièces requises pour préparer leur dossier. Durant la concertation, il a été proposé d'instaurer une seule procédure pour l'aide juridique et l'assistance judiciaire. En 2006, une harmonisation partielle a déjà eu lieu: la décision du Bureau de l'aide juridique (BAJ) qui accorde l'aide juridique de deuxième ligne, partiellement ou totalement gratuite, vaut comme preuve de l'insuffisance de revenus pour la demande d'assistance judiciaire auprès du Bureau de l'assistance judiciaire. Une prochaine étape est d'instaurer une procédure unique pour les deux types d'aide par la création d'un guichet unique. Celui-ci, qui disposerait d'un accès aux banques de données pour pouvoir vérifier la situation financière, permettra aux personnes pauvres ou à celles qui ont peu de revenus, de ne devoir demander qu'une seule fois de l'aide. A l'heure actuelle, les avocats ont accès, à certaines conditions, au registre national de la population mais des participants à la concertation demandent d'étendre cet accès direct à un tel guichet unique, sans porter atteinte au respect de la vie privée.

La récente loi modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et l'Arrêté royal y afférent, prévoit une condition administrative supplémentaire, avant de pouvoir commencer une procédure, à savoir la déclaration pro-fisco<sup>60</sup>. Pour déterminer les droits de mise au

<sup>58</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>59</sup> Colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/colloque\\_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits\\_16decembre2014.htm](http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm)

<sup>60</sup> La loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015 ; Arrêté royal du 12 mai 2015 établissant le modèle de déclaration pro fisco visé à l'article 269 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement,

rôle, chaque partie doit transmettre une telle déclaration dans l'acte introductif d'instance par laquelle le montant de la demande est estimé<sup>61</sup>. Cette nouvelle exigence constitue un obstacle administratif supplémentaire et en l'absence de cette déclaration, la procédure ne peut pas commencer<sup>62</sup>.

### 3.5. Aide juridique de deuxième ligne et assistance judiciaire

L'existence de l'aide juridique de deuxième ligne, la possibilité d'obtenir une aide entièrement ou partiellement gratuite d'un avocat, et l'assistance judiciaire permettant d'être entièrement ou partiellement exonéré des frais de procédure, offrent la possibilité aux personnes dont les revenus sont très peu élevés de surmonter les obstacles financiers.

Les problèmes budgétaires risquent cependant d'affecter la qualité de l'aide juridique de deuxième ligne. En dix ans (2003-2013), le nombre d'affaires dans lesquelles il est fait appel à un avocat de l'aide juridique a doublé. La demande d'avocats de l'aide juridique augmente mais les budgets pour l'aide juridique de deuxième ligne n'évoluent pas de la même façon. Plusieurs magistrats ont également souligné, lors de la concertation, que la pression budgétaire pèse lourdement et que lors des évaluations, l'aspect quantitatif prend beaucoup d'importance : plus ils traitent d'affaires, mieux ils sont évalués. De telles pratiques ne profitent pas à la qualité.

Différents participants à la concertation plaident donc aussi pour un financement adéquat afin que les droits de chacun soient respectés. Selon l' *Orde*

*van de Vlaamse Balies (OVB)* le système actuel de financement par enveloppe fermée devrait être revu car il mène à une situation paradoxale : plus les avocats font d'efforts (et plus le nombre de prestations augmente), moins ils gagnent<sup>63</sup>. L'OVB a évoqué durant la concertation l'idée d'un fonds pour l'aide juridique, financé en partie par l'enveloppe fermée mais complété par d'autres sources de financement, comme par exemple l'augmentation des frais de greffe dus chaque fois qu'une action est introduite devant le tribunal<sup>64</sup>.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent craignent que les mesures en matière de financement de l'aide juridique soient essentiellement axées sur la réduction du nombre de personnes qui bénéficient de l'aide juridique. Avant de prendre de telles mesures, il faut étudier les raisons de l'augmentation des demandes d'aide juridique de deuxième ligne (comme notamment l'augmentation du nombre de personnes qui vivent avec de très faibles revenus, les réglementations toujours plus complexes et une judiciarisation accrue de tous les secteurs de notre société).

La suppression de la présomption irréfragable de l'état de besoin (à l'exception des procédures urgentes)<sup>65</sup> prévue dans le plan Justice complique aussi l'accès à la justice de ceux qui demandent une aide juridique de deuxième ligne ou l'assistance judiciaire. Dans le système actuel, un certain nombre de catégories de justiciables entrent automatiquement en ligne de compte pour l'aide gratuite, comme les bénéficiaires du revenu d'intégration et les personnes dont le handicap est reconnu et qui perçoivent un revenu de remplacement. Avec la mesure envisagée, la

---

d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

<sup>61</sup> Article 3 de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

<sup>62</sup> Circulaire n° 2/2015 du 26 mai 2015 du SPF Finances, Administration Générale de la Documentation patrimoniale, p. 5 ; [http://justice.belgium.be/fr/binaries/doc%204\\_tcm421-268013.pdf](http://justice.belgium.be/fr/binaries/doc%204_tcm421-268013.pdf)

---

<sup>63</sup> Orde van Vlaamse Balies (2014). *Memorandum*, Brussel, p. 3, [http://www.advocaat.be/UserFiles/file/14%2005%2012%20Memorandum\\_OVB\\_2014%2005%2025\\_DEF.pdf](http://www.advocaat.be/UserFiles/file/14%2005%2012%20Memorandum_OVB_2014%2005%2025_DEF.pdf).

<sup>64</sup> L'Ordre des barreaux francophones et germanophone (2014). *Memorandum*, p. 6, <http://www.arm-ccm.be/portal/pls/portal/docs/1/6029-103.PDF>

<sup>65</sup> Geens, Koen, *op.cit.*, p.35.

présomption d'état de besoin deviendra réfragable. S'il peut être démontré qu'une personne dispose de revenus ou d'un patrimoine suffisants, elle pourra se voir privée du bénéfice de l'aide gratuite<sup>66</sup>, même si ce revenu est insuffisant pour mener une vie conforme à la dignité humaine, par exemple à cause de frais supplémentaires liés à un handicap. Pour toutes les personnes qui sollicitent l'aide juridique de deuxième ligne et ont un revenu, les revenus mobiliers, les revenus immobiliers et les revenus du capital seront à l'avenir pris en considération pour déterminer si elles ont droit à cette aide, ceci en collaboration avec le SPF Finances<sup>67</sup>. Cela signifie que tous les revenus sont pris en compte et que les justiciables ne peuvent par exemple pas avoir d'économies s'ils veulent faire appel à l'aide juridique. La Commission Justice est cependant d'avis que l'état de besoin doit être évalué avec souplesse<sup>68</sup>.

Certains barreaux prennent déjà des initiatives pour une meilleure accessibilité financière. A Louvain, une aide est apportée par des avocats sur une base volontaire et moyennant des honoraires modérés de maximum 75 euros bruts par heure, à ceux qui se situent jusqu'à 20 % au-dessus du montant légalement prévu pour entrer en ligne de compte pour l'aide de deuxième ligne. Durant la concertation, la recommandation a été formulée d'octroyer l'aide juridique proportionnellement au revenu, ce qui permettra aux personnes qui se trouvent juste au-dessus du seuil de revenu de bénéficier de l'aide ; il a aussi été proposé de relever les plafonds de revenus ouvrant le droit. Actuellement, différents seuils existent déjà, en fonction desquels la gratuité totale ou partielle est accordée ; il s'agit d'amplifier ce système. Les Ordres des Barreaux flamands, francophones et germanophone veulent eux aussi assouplir la transition entre différentes tranches de revenus.

Lors de la concertation, on remarque que dans le système actuel, les pratiques relatives aux pièces justificatives que l'on doit présenter pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne varient : parfois la prime de fin d'année ou les allocations d'incapacité de travail sont prises en considération, parfois pas.

Plusieurs participants à la concertation s'inquiètent des discussions à propos du Plan Justice relatives à une réforme éventuelle de l'aide juridique de deuxième ligne, dans laquelle les Ordres des Barreaux flamands, francophones et germanophone sont impliqués. L'idée de l'Ordre du Barreau flamand (Orde van de Vlaamse Balie - OVB) consiste à faire correspondre le plafond de revenus pour pouvoir bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne (actuellement pour les isolés environ 953 euros) au montant du revenu d'intégration, ce qui reviendrait à 833 euros pour les isolés et à ceux qui bénéficient d'un montant supérieur au revenu d'intégration, une contribution minimale serait demandée, en fonction du revenu. En outre, l'OVB propose de ne plus désigner d'avocat dans les cas 'simples'. Mais ce n'est pas parce qu'une affaire est simple d'un point de vue financier (par exemple une facture d'hôpital), que le cas est nécessairement simple (il y a par exemple des règles spécifiques pour les prescriptions et pour connaître celles-ci, l'aide d'un avocat est bel et bien nécessaire).

Toutes ces réformes prévues comportent un risque réel d'entraver l'accès à la justice. Certaines auront comme conséquence de multiplier les démarches administratives que le justiciable doit accomplir et le nombre de pièces justificatives qu'il doit fournir en vue de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne, freinant ainsi l'accès à la justice des personnes pauvres<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> [http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/com-muniques\\_de\\_presse/news\\_pers\\_2013-05-03.jsp](http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/com-muniques_de_presse/news_pers_2013-05-03.jsp)

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Discussion du Plan Justice, *op. cit.*

<sup>69</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). *Lecture de l'accord du gouvernement fédéral 2014-2019* (novembre 2014), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 22, <http://www.luttepauvrete.be/publications/accordsgouv/ACCORD%20FEDERAL.pdf>



### 3.6. Accompagnement des justiciables

Beaucoup de personnes vivant dans la précarité mais qui n'ont pas droit à une aide juridique de deuxième ligne parce qu'elles ont un revenu juste un peu trop élevé mais qui ne peuvent pas non plus se permettre de faire appel à un avocat, doivent aller seules devant le tribunal. Dans ces cas, il arrive parfois qu'elles soient accompagnées par une association ou un service social, mais de nombreux juges sont réticents à autoriser un tel accompagnement et le refusent.

Il faut bien faire la différence entre l'accompagnement et la représentation, qui ne peut en principe être assurée que par un avocat. Ce n'est que dans des circonstances bien précises qu'une exception au monopole de plaidoirie des avocats est possible. Devant le juge de paix, le tribunal du commerce et le tribunal du travail, les justiciables peuvent se défendre eux-mêmes ou se faire représenter par un conjoint, ou un parent par le sang ou un proche. Une autre exception importante concerne les affaires portées devant les tribunaux du travail dans lesquelles un syndicat peut prendre la parole au nom du justiciable. L'accompagnement par une association ou par des travailleurs sociaux diffère de la représentation mentionnée ci-dessus et dépend du type de tribunal. Certains juges acceptent que des travailleurs sociaux accompagnent les justiciables aux audiences et donnent quelques explications techniques. Il existe ainsi une possibilité d'accompagnement devant les tribunaux de première instance, mais cela arrive rarement. Devant les tribunaux du travail, qui sont beaucoup plus proches des justiciables, il arrive bien plus souvent que des associations ou travailleurs sociaux puissent prendre la parole. De cette manière, le juge dispose de l'information nécessaire lorsqu'il doit prendre une décision. Cette façon de procéder peut s'expliquer par le fait que les tribunaux du travail sont notamment habitués à collaborer avec les syndicats. Dans les affaires pénales, un travailleur social ne peut jamais venir donner d'informations complémentaires, vu le caractère sensible de la

matière. Aux audiences d'affaires pénales, seules les parties ont la parole. Devant le tribunal de la jeunesse par contre, les accompagnateurs ont à nouveau l'occasion d'intervenir. L'avocat de l'enfant représente en effet le mineur et pas les parents, et ceux-ci ont parfois des intérêts différents. Bien que les parents aient la possibilité de prendre eux-mêmes un avocat, des participants à la concertation expliquent qu'ils ne le font que rarement. Une association dans laquelle des personnes pauvres se rassemblent a cependant déploré, durant la concertation, que certains juges de la jeunesse préfèrent parfois donner plus de place aux services de la jeunesse qu'aux parents.

Certains participants à la concertation demandent d'élargir les exceptions prévues au monopole de plaidoirie des avocats, en rendant possible la représentation d'associations de locataires, pour les affaires relatives à des conflits locatifs. Les syndicats ont la possibilité de représenter leurs membres ; cette différence est qualifiée de discrimination par ces participants. L'OBFG estime qu'un élargissement des exceptions présente aussi des risques. En effet, lorsque la représentation n'est pas assurée par l'avocat, les règles de déontologie ne s'appliquent pas, comme par exemple la transmission des pièces à la partie adverse, ce qui peut nuire à une défense de qualité.

Il a été souligné au cours des échanges que les services d'aide juridique qui assument l'accompagnement trouvent de plus en plus difficilement des travailleurs sociaux prêts à l'assumer. Ils ont peur de faire des erreurs. Ils peuvent alors proposer de soutenir l'avocat dans son travail. Les avocats et justiciables sont souvent très élogieux à propos de cette forme d'accompagnement.

Il y a aussi des opposants à l'accompagnement par des travailleurs sociaux ou d'autres intermédiaires en tant que maillon entre le justiciable et le monde judiciaire. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent font remarquer que les personnes pauvres sont déjà en contact avec de nombreux services sociaux, sans

que la situation de celles-ci ne s'améliore pour autant. Les travailleurs sociaux - indépendamment de leurs qualités personnelles et professionnelles - sont parfois considérés comme des 'contrôleurs' et des personnes à qui, par peur de sanctions, on n'ose pas exposer la situation réelle. Il faut donc avant tout s'atteler à la manière dont on peut redonner confiance en la justice aux personnes qui se sentent abandonnées.

Très concrètement, il est difficile d'accompagner des familles ou des personnes dans leurs démarches judiciaires parce que dans la plupart des cas, dès qu'elles se trouvent finalement devant le juge, les associations ne peuvent pas entrer. Il est expliqué qu'au cours du procès, seules les parties concernées peuvent prendre la parole. Les autres parties peuvent uniquement intervenir comme 'témoins'. Dans la pratique, cela se fait par écrit (par exemple quelqu'un qui a des problèmes psychiques, qui est accompagné et pour qui le magistrat s'oppose à l'intervention de l'accompagnateur mais exige toutefois un témoignage écrit). Le fait qu'un service qui accompagne la personne puisse fournir l'information constitue de toute façon une plus-value.

Des intermédiaires qui établissent le lien entre justice et justiciables, semblent susceptibles, dans certaines conditions, de contribuer à simplifier l'accès à la justice pour des personnes qui vivent dans la pauvreté. Les participants à la concertation comprennent que le terme 'travailleur social' inspire de la crainte à certains mais nuancent : tous les travailleurs sociaux ne jouent pas un rôle de contrôle et beaucoup de personnes ne se tourneront pas vers la justice si elles ne sont pas accompagnées. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, plaident pour le droit de chacun à être accompagné, par une personne de son choix, tant avant, pendant qu'après la procédure judiciaire. Il faut également pouvoir collaborer avec les travailleurs sociaux ou d'autres intermédiaires qui doivent encourager les personnes défavorisées à se tourner vers la justice.

Ainsi, les bureaux d'avocats qui se concentrent sur l'aide juridique auraient tout intérêt à pouvoir compter sur des travailleurs sociaux pour accompagner le justiciable.

L'accompagnement par des associations ou services sociaux est généralement ressenti comme positif. Des associations et d'autres acteurs revendiquent un rôle accru et reconnu dans l'accompagnement de personnes au tribunal. Cet accompagnement permet non seulement de démystifier l'appareil judiciaire, mais également d'expliquer de manière informelle les tenants et aboutissants de la procédure, et de faire en sorte que le justiciable demeure 'acteur' de celle-ci. Les services sociaux ou d'autres intermédiaires peuvent soutenir les justiciables pendant toute la procédure. L'accompagnement peut notamment préparer le justiciable aux audiences, car il n'est pas évident de comparaître devant un juge. L'accompagnateur peut également aider le justiciable à oser prendre la parole. Les participants à la concertation estiment qu'un accompagnement est nécessaire depuis la désignation d'un avocat et tout au long de la procédure, jusqu'au jugement et à l'exécution de celui-ci, d'autant plus que l'avocat n'a souvent pas le temps pour cela. Pendant la concertation, il est avancé que si un tel accompagnement fait défaut, les personnes pauvres peuvent être tributaires d'autres personnes et perdre la maîtrise de leur affaire.

La possibilité pour les médecins d'accompagner leurs patients lors d'une expertise judiciaire<sup>70</sup> (par exemple dans des cas d'allocations pour handicapés) est peu connue. Ces frais peuvent être pris en charge dans le cadre de l'assistance judiciaire<sup>71</sup> et celle-ci peut être accordée par le juge dans la même décision que celle relative à l'expertise judiciaire. Que les personnes pauvres puissent être accompagnées d'un médecin, (éventuellement par le propre médecin de famille) peut rétablir l'égalité des armes lors d'expertises

<sup>70</sup> Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, *Moniteur Belge*, 28 juillet 2006.

<sup>71</sup> Article 665 du Code judiciaire.

judiciaires. Il arrive en effet trop souvent que le justiciable soit vu comme "objet" de la discussion entre l'expert judiciaire et le médecin de l'organisme concerné (par exemple le SPF Sécurité Sociale ou la mutualité). Il n'est pas inhabituel non plus qu'après l'expertise, l'expert et le médecin de l'organisme concerné échangent leurs constatations, sans impliquer le justiciable concerné. Un tel accompagnement n'est cependant pas forcément souhaité par le médecin, à cause de l'incertitude relative à la prise en charge financière, du manque de temps et de compétences des médecins sur le plan judiciaire. Durant la concertation, on a déploré que cette possibilité ne soit pas suffisamment connue des personnes qui vivent dans la pauvreté et des médecins vu qu'elle peut intéresser un large public (avocats, médecins de famille, associations, syndicats, ...).

### 3.7. Médiation

Les méthodes alternatives de règlement des litiges jouent un rôle important dans l'exercice des droits et la promotion d'une culture de négociation plutôt que de décisions imposées par le juge. La médiation connaît dans ce cadre de plus en plus de partisans. Elle entraîne une diminution du nombre de procès et remédie à l'arriéré judiciaire, ce qui profite à la qualité de la procédure judiciaire. La médiation permet aussi de rétablir le lien et la communication entre les parties concernées. Pour éviter que la médiation ne soit défavorable à la partie la plus faible, il est demandé de renforcer la position de la partie faible.

#### 3.7.1. Médiation prévue dans le Code judiciaire

La médiation dont il est question ici, telle que reprise dans le Code judiciaire, est un processus volontaire et confidentiel pour la gestion de conflits, dans lequel les parties font appel à un tiers indépendant et impartial, le médiateur, dont la tâche consiste à aider les parties à parvenir en toute connaissance de cause à un accord équitable qui respecte les points de vue et intérêts de toutes les parties intervenantes. Il est important de

souligner que la médiation se fait toujours sur une base volontaire, même dans le cas de la médiation judiciaire ; personne ne peut être obligé de participer à une médiation.

La conciliation chez le juge de paix, auparavant obligatoire, est autre chose. Cette conciliation est, intéressante, selon les participants à la concertation, parce qu'elle est gratuite et permet parfois de sonder au préalable la position du magistrat dans les procédures contentieuses, et donc d'estimer les chances de réussite. Le caractère obligatoire a été abrogé parce que la volonté doit exister, dans le chef des deux parties de trouver une solution, ce qui n'est pas toujours le cas; si celle-ci est absente, la conciliation ne signifie qu'une perte de temps précieuse.

Certains participants à la concertation soulignent que le règlement alternatif de conflits n'offre pas toujours l'apaisement recherché. Dans la médiation, il est en effet primordial que les deux parties commencent les négociations en tant qu'égaux, ce qui est rarement le cas. C'est pourquoi l'accompagnement est également important dans la procédure de médiation : en effet, il permet de rétablir un certain équilibre. Durant la concertation, il a été dit qu'il ne peut en aucun cas être question de justice de classes. Une inquiétude a cependant été exprimée, que la médiation ne risque de devenir une sorte de 'justice de deuxième rang' dans laquelle la partie la plus vulnérable voit ses droits diminuer. La médiation requiert une bonne compréhension des droits dont les personnes pauvres ne disposent pas toujours et une compréhension mutuelle, c'est-à-dire que les deux parties doivent parler la même langue, donner la même signification aux mots utilisés. Sans cela, la médiation ne fonctionne pas. Les parties doivent se trouver dans une position équivalente car lorsqu'une partie a l'impression d'être dupée, la solution ne sera pas bien accueillie par elle. L'adage "un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès" n'est dès lors pas une vérité absolue, surtout lorsque l'un des deux acteurs principaux est défavorisé par rapport à l'autre sur le plan socio-culturel et économique. Ce sont alors en effet les juges qui peuvent rétablir

l'équilibre et donner un poids suffisant aux plus faibles. Et selon certains participants à la concertation, on n'observe actuellement rien de cela dans la médiation. La question est posée de savoir si les médiateurs connaissent la réalité de la vie des personnes qui vivent dans la pauvreté et quelle formation ils ont reçue dans ce domaine. Pour les personnes pauvres, la médiation est quelque chose de flou et n'est pas plus accessible ou encourageante que le parcours judiciaire.

Le coût de la médiation constitue un autre obstacle de taille. Une médiation peut être un processus long qui peut prendre de nombreuses heures. Si les deux parties vivent dans la pauvreté, cela devient impayable, estiment des participants à la concertation. Si une des parties se trouve dans une meilleure position sur le plan financier, ce qui est souvent le cas, par exemple dans un litige entre employeur et employé, alors le système actuel du partage égal des frais (50/50) est manifestement inapproprié et inadapté à la situation des personnes qui vivent dans la pauvreté. La possibilité existe de s'écarter de cette règle, à l'avance<sup>72</sup>. Les justiciables défavorisés peuvent bénéficier, le cas échéant, d'une assistance judiciaire totale ou partielle, à condition qu'il soit fait appel à un médiateur reconnu par la Commission fédérale de médiation.

Pourtant, pendant la concertation, le rôle essentiel du règlement alternatif de conflits a été souligné par de nombreux participants. S'il n'y avait pas d'alternatives à la procédure judiciaire, il pourrait y avoir encore plus de problèmes, surtout lorsque la justice n'est pas accessible. La médiation ne doit pas être simplement écartée mais il faut prévoir des conditions qui offrent une sécurité suffisante et qui garantissent que la partie la plus faible ne soit pas exploitée et ne doive pas faire de concessions excessives.

Le libre choix quant à la forme de règlement des litiges a aussi été évoqué durant la concertation. Les justiciables doivent pouvoir choisir librement quelle voie ils emprunteront pour résoudre des

litiges. Mais ce libre choix suppose une connaissance des différentes voies possibles, ce qui implique d'avoir accès à l'information. Or c'est justement sur le plan de l'information que le bât blesse. Nous ne pouvons pas non plus oublier qu'il y a des personnes qui ne savent ni lire ni écrire. Il est donc important que les justiciables soient d'abord informés de la façon la plus large et la plus claire possible des options possibles.

### 3.7.2. Médiation via l'Ombudsman

L'Ombudsman peut aussi jouer un rôle important, même s'il ne peut certainement pas remplacer l'accès à la justice. Il est bien souvent un interlocuteur susceptible de résoudre des situations de conflit et transmet des signaux aux autorités compétentes. Des services d'Ombudsman ont été mis en place tant au niveau fédéral que régional pour régler à l'amiable des conflits entre d'une part des particuliers et d'autre part des services administratifs et des entreprises (comme les fournisseurs d'énergie). C'est ainsi que le Médiateur fédéral examine les réclamations individuelles relatives à des actes ou au fonctionnement de l'administration fédérale. Il analyse le conflit et propose des solutions qui concilient les points de vue<sup>73</sup>. Le rapport 2014 du Médiateur fédéral indique qu'une solution négociée a été atteinte pour 22 % des réclamations recevables<sup>74</sup>. Les rapports d'activités sont aussi des sources intéressantes pour évaluer l'effectivité des droits. Le réseau des médiateurs belges se montre attentif au fait que les personnes qui vivent dans la pauvreté font encore trop peu appel à eux. En 2015, il a consacré une Assemblée générale à ce sujet, durant laquelle le Service de lutte contre la pauvreté a été invité à partager ses réflexions en la matière. Des médiateurs thématiques participent aussi aux concertations organisées par le Service.

<sup>72</sup> Article 1731 du Code judiciaire.

<sup>73</sup> [http://www.belgium.be/fr/justice/victime/plaintes\\_et\\_declarations/ombudsman](http://www.belgium.be/fr/justice/victime/plaintes_et_declarations/ombudsman)

<sup>74</sup> Le Médiateur fédéral (2015). *Rapport annuel 2014 du Médiateur fédéral* p. IV/7 et IV/11, <http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/rapportannuel2014.pdf>

Il est intéressant de rappeler qu'en 2005, le ministre de l'Intégration sociale a lancé l'idée de créer un Ombudsman pour les CPAS parce que beaucoup d'usagers ne parviennent pas à faire valoir leurs droits vis-à-vis du CPAS et signalent de nombreux problèmes entre le demandeur et le CPAS<sup>75</sup>. Il serait intéressant de reprendre cette réflexion et de l'actualiser, en concertation avec les acteurs directement concernés, tant les personnes qui s'adressent au CPAS que les CPAS eux-mêmes, dans leurs différentes composantes.

#### 4. L'action d'intérêt collectif

L'action d'intérêt collectif offre aux personnes dans la pauvreté une grande plus-value en termes de droit d'accès à la justice. Quand des justiciables vulnérables ne parviennent pas à lancer une procédure pour les raisons commentées plus haut, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent pourraient assumer ce rôle à leur place.

Nous parlons ici du droit d'action d'associations d'intérêt général et pas d'associations comme les syndicats qui représentent leurs membres ni les *class actions* qui rendent possible l'introduction d'une action au nom d'un groupe de personnes dont chacune a le même intérêt individuel, comme l'action en réparation collective<sup>76</sup>. Cette procédure permet à des consommateurs individuels n'étant pas eux-mêmes parties à la procédure d'être représentés par des associations de consommateurs qui répondent à certaines conditions<sup>77</sup>. Cette loi a été inspirée par le souci du

législateur de ne pas voir les droits des consommateurs suffisamment respectés en raison de divers obstacles (par exemple frais de procédures, barrières psychologiques et intellectuelles) qui doivent être franchis par les consommateurs individuels<sup>78</sup>. Ce même raisonnement s'applique d'autant plus aux personnes pauvres qui très souvent n'osent pas et ne peuvent pas faire valoir et défendre leurs droits. Par cette loi, le législateur a dès lors dans un certain sens préparé le terrain pour rendre possible une action collective générale pour les associations d'intérêt général comme les associations de lutte contre la pauvreté.

Les actions d'intérêt collectif sont encore peu nombreuses, en raison notamment des conditions pour intenter une action en justice, qui sont définies dans le Code judiciaire et des conditions complémentaires déduites de l'interprétation par la jurisprudence<sup>79</sup>. La plus grande pierre d'achoppement dans les actions d'intérêt collectif concerne la condition relative à 'l'intérêt personnel et direct', à savoir avoir un intérêt 'propre' à intenter l'action. La principale question est dès lors de savoir si les associations ont un intérêt suffisamment personnel et direct à une action en justice et pour quelles branches du droit l'action collective pourrait être intentée.

Il faut bien distinguer les deux types d'actions collectives, à savoir le contentieux objectif et subjectif. Ainsi, on distingue l'action collective qu'une association pourrait introduire pour contester une norme législative dans le but de faire supprimer la règle même (contentieux objectif), et l'action collective devant les tribunaux,

<sup>75</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Compte rendu de la consultation des associations de lutte contre la pauvreté menée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à propos de la création d'un Ombudsman des CPAS* (octobre 2005), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [http://www.luttepauvrete.be/publications/Note\\_Ombuds\\_CPAS.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/Note_Ombuds_CPAS.pdf)

<sup>76</sup> Introduite dans le Code de droit économique par la loi du 28 mars 2014.

<sup>77</sup> Loi du 28 mars 2014 portant insertion d'un titre 2 " De l'action en réparation collective " au livre XVII " Procédures juridictionnelles particulières " du Code de droit

économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1er du Code de droit économique, *Moniteur Belge*, 29 avril 2014, en vigueur depuis 1 septembre 2014.

<sup>78</sup> Projet de loi portant insertion d'un titre 2 "De l'action en réparation collective" au livre XVII "Procédures juridictionnelles particulières" du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre I du Code de droit économique, *Documents parlementaires*, Chambre 2013-14, n°53K3301001, 5-6; <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3300/53K3300001.pdf>

<sup>79</sup> Voir article 17 et 18 du Code judiciaire.

lorsque les droits personnels de quelqu'un sont mis en cause (contentieux subjectif). En ce qui concerne la jurisprudence relative aux actions collectives par les associations, il y a des différences entre celle de la Cour de Cassation, qui part d'une exigence d'intérêt (plus) stricte, et la jurisprudence des autres hautes juridictions, à savoir la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'Etat, qui appliquent des exigences d'intérêt moins strictes.

En ce qui concerne le contentieux objectif, la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'Etat acceptent que des associations puissent intenter une action pour autant que la défense de l'intérêt collectif relève de la raison sociale des associations et que cette raison sociale soit affectée directement par la norme contestée. L'objet statutaire doit être suffisamment spécifique et présenter un lien avec l'acte législatif ou administratif contesté. Ainsi, Luttés Solidarités Travail et la Ligue des Droits de l'Homme ainsi qu'une personne sans-abri ont introduit ensemble un recours auprès du Conseil d'Etat contre une décision de la Ville de Namur qui interdit la mendicité en ville<sup>80</sup>. Une action du *Netwerk tegen Armoede* concernant la dégressivité accrue des allocations de chômage a par contre été déclarée irrecevable par le Conseil d'Etat, au motif d'une absence d'intérêt: l'objet social du *Netwerk* est formulé de manière très large et le lien direct avec la disposition mise en cause n'est pas suffisamment démontré<sup>81</sup>. Il est important, selon les participants à la concertation que les personnes directement concernées par ce type d'action y soient impliquées (dans le cas de cette action, il s'agit du sans-abri) pour que leurs paroles ne soient pas instrumentalisées.

On peut cependant remarquer une évolution favorable en ce qui concerne l'action d'intérêt collectif, tant sur le plan de la jurisprudence que de la législation. Ainsi, la Cour Constitutionnelle a

prononcé en octobre 2013 un arrêt sur deux questions préjudicielles relatives aux articles 17 et 18 du Code Judiciaire concernant les conditions 'intérêt' et 'qualité' pour intenter une action<sup>82</sup>. Bien que la Cour Constitutionnelle confirme par cet arrêt la différence existant dans la jurisprudence selon qu'il s'agisse d'un contentieux subjectif ou objectif et ne la considère pas discriminatoire parce que ces contentieux concernent deux situations différentes, la Cour semble suivre, en ce qui concerne le contentieux subjectif, le raisonnement de la partie demanderesse. Celle-ci, une organisation des droits de l'homme protégeant les droits des enfants qui n'est pas légalement habilitée à intervenir collectivement en droit, a argumenté que les personnes morales qui, selon leur raison sociale veulent faire cesser des traitements inhumains et dégradants, se trouvent dans une situation fondamentalement différente des personnes morales qui essaient de défendre un autre but statutaire au moyen d'une action en justice. Le fait que les deux sortes de personnes morales sont, dans le contentieux subjectif, gênées dans la même mesure par l'exigence d'intérêt, fait en sorte que l'interprétation de la Cour de Cassation crée une inégalité injustifiée.

La Cour Constitutionnelle rappelle en outre elle-même dans sa réponse les nombreuses dispositions légales qui octroient à certaines associations un droit d'action collectif et ne voit dès lors pas de justification objective au fait que des associations dont le but statutaire est lié à la protection des droits fondamentaux voient leur action rejetée. La Cour confirme que les associations non légalement habilitées sont dès lors en principe discriminées par l'interprétation de la Cour de Cassation, mais ajoute qu'elle fait confiance au législateur pour rectifier cette inégalité en accordant un droit d'action similaire aux associations discriminées. Jusqu'à ce moment (auquel la Cour n'associe pas de date limite), il n'est pas question de discrimination. La décision

<sup>80</sup> L'arrêt du Conseil d'Etat a été rendu le 6 janvier 2015, voir arrêt n° 229.729 du Conseil d'Etat du 6 janvier 2015. Pour un résumé, voir:

[http://www.luttepauvrete.be/juris\\_ce\\_20150106.htm](http://www.luttepauvrete.be/juris_ce_20150106.htm)

<sup>81</sup> Arrêt n° 221.853 du 20 décembre 2012 du Conseil d'Etat et Arrêt nr. 232.914 du 17 novembre 2015 du Conseil d'Etat.

<sup>82</sup> Arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle. Pour un résumé, voir : [http://www.luttepauvrete.be/juris\\_courconst\\_20131010.htm](http://www.luttepauvrete.be/juris_courconst_20131010.htm)

de la Cour peut quand même être considérée comme favorable parce qu'il est demandé au législateur de prendre l'initiative de préciser à quelles conditions le droit d'action peut être accordé à des associations qui ont pour but de mettre fin à la violation des droits de l'homme.

Les participants à la concertation trouvent essentiel que les personnes vulnérables qui n'oseraient pas aller devant le tribunal sur une base individuelle, disposent de ce moyen d'action, tant au contentieux objectif que subjectif. Les personnes qui vivent dans la pauvreté sont particulièrement souvent confrontées aux nombreux obstacles à l'accès à la justice. Les participants à la concertation renvoient une nouvelle fois à la peur d'aller devant le tribunal (surtout lorsque l'on se trouve en situation irrégulière), aux obstacles financiers et à l'intérêt d'être aidé par des associations, qui donnent la parole aux personnes pauvres et les aident à connaître leurs droits, de sorte qu'elles ne doivent pas toujours être tributaires de travailleurs sociaux.

Les associations qui défendent l'intérêt collectif jouent un rôle à ne pas sous-estimer. Elles assurent une plus grande implication des citoyens dans la société et créent de cette manière une assise sociale pour leurs objectifs politiques. L'octroi d'un droit d'action collectif à de telles associations contribuerait à rectifier le déséquilibre en matière de protection juridique auquel les personnes pauvres sont confrontées en permanence. Durant la concertation, il a par exemple été fait référence à la problématique des personnes sans-abri. Puisque le droit d'accès à un logement décent est inefficace pour l'ensemble d'entre elles, ce serait souhaitable qu'une association puisse introduire une action en justice. Les actions collectives auront en effet plus d'impact que des décisions individuelles. Grâce à ce type d'action, une plus forte pression pourra être exercée pour modifier la réglementation et faciliter l'adoption de mesures générales.

## 5. Causes significatives

La possibilité de mener des causes significatives en vue de trouver une solution à des problèmes structurels est une plus-value pour l'évolution future de la législation mais aussi pour une égalité effective des droits pour tous.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent jouent un rôle important à cet égard parce qu'elles peuvent soutenir les justiciables vulnérables pour entamer et poursuivre une procédure en justice en leur nom propre. Avec ce soutien, aussi bien financier, administratif que sur le plan humain, qui va beaucoup plus loin qu'un simple accompagnement, les personnes qui vivent dans la pauvreté pourront faire une démarche auprès du tribunal et porter à la connaissance de celui-ci des situations qu'il aurait sinon continué à ignorer. C'est ainsi que le *Netwerk tegen Armoede* tente d'identifier des situations significatives d'un problème juridique clairement défini et de susciter ainsi une jurisprudence<sup>83</sup>. Le '*huurdersbonden*' provincial en *het Vlaams Huurdersplatform* disposent d'un fonds pour ceux qui souhaitent défendre leurs droits mais qui ne disposent pas des moyens financiers nécessaires<sup>84</sup>. Grâce à un tel fonds, des questions de principe peuvent être portées en justice.

L'action possible auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), après épuisement des voies de recours internes, où l'on examine la conformité de la décision à la Convention européenne des droits de l'homme ou à la législation européenne, peut aussi contribuer à faire évoluer la législation interne. Cette procédure n'est pas souvent utilisée par les personnes vivant dans la pauvreté pour plusieurs raisons. D'abord, les avocats relient peu la

<sup>83</sup> Boone, Ruth, *op.cit.*, p. 7.

<sup>84</sup> Netwerk tegen Armoede (15 maart 2013). *Iedereen gelijk voor de wet!?*, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 6, <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/lederen-gelijk-voor-de-wet-2012.pdf>

situation de précarité aux droits fondamentaux<sup>85</sup>. Une autre raison est que le justiciable doit déjà avoir derrière lui plusieurs années de procédure et d'échecs pour faire valoir ses droits fondamentaux, et doit encore avoir la patience et les moyens financiers d'entamer cette nouvelle procédure. En outre, il n'est pas rare que l'affaire portée devant la Cour européenne des droits de l'homme soit déclarée irrecevable et il y a plusieurs étapes à franchir avant qu'une affaire soit plaidée à Strasbourg ou au Luxembourg. Un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour européenne de Justice peut cependant aboutir à des arrêts innovateurs intéressants pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, susceptibles de les encourager à s'adresser à la justice, le cas échéant. De plus, de tels décisions sont susceptibles de faire évoluer la législation interne.

## 6. Financement de la justice

### 6.1. Financement public

Pour contrer les effets indésirables des mesures d'économie et des mesures relatives à l'arriéré judiciaire, de nouvelles discussions ont lieu dans le domaine du refinancement du système judiciaire. Le débat actuel concerne un système d'autofinancement complet ou partiel de la justice. Avant de discuter de nouvelles façons de financer la justice, il faut rappeler que la justice est un service public qui doit être financé par des moyens publics. *“La Justice est et doit rester un service public au risque sinon d'accepter qu'il y ait deux catégories d'êtres humains sur la même planète.”*<sup>86</sup>

### 6.2. Mutualisation

Durant la concertation, la piste de la mutualisation a été qualifiée d'intéressante, car cela préserverait l'accès à la justice pour tous les citoyens. L'idée est d'élaborer une sixième branche de la sécurité

sociale sur la base du principe de la mutualisation obligatoire et solidaire des coûts, afin de garantir le droit à l'accès à la justice pour tous.

De nombreuses questions se posent cependant quant au lancement de cette mutualisation, d'autant plus que durant leur vie, la plupart des Belges ne sont jamais mêlés au moindre procès : coût du système, risque de surconsommation, opposition des avocats à un tarif fixe de leurs prestations, changement d'objet social des mutualités,...

Un débat a déjà eu lieu à ce sujet, il y a quelques années. Selon les participants à la concertation, il mérite d'être rouvert.

### 6.3. Assurance protection juridique

L'assurance protection juridique qui couvre les frais d'une procédure (extra)judiciaire constitue un autre mode de financement. Selon certains participants à la concertation, cette assurance peut être une solution pour ceux qui n'ont pas accès à l'aide juridique parce que leurs revenus dépassent légèrement le plafond prévu dans la réglementation. Grâce à une telle assurance, souscrite par exemple par l'employeur, les travailleurs avec un bas salaire pourraient avoir un accès plus aisé à la justice. Le Plan Justice 2015, lui aussi, reprend l'idée d'une assurance protection juridique (non obligatoire) et prévoit la promotion des assurances pour ceux qui ne peuvent bénéficier du système d'aide juridique de deuxième ligne<sup>87</sup>. Des participants à la concertation ont insisté sur le fait que la justice est un service public et que de telles assurances contribuent à une privatisation de la justice.

Une question essentielle est de savoir s'il y a bien un droit à l'assurance protection juridique ou si au contraire l'assureur peut refuser d'assurer une personne qui présente un risque accru ou s'il peut calculer la prime en fonction des risques. Il s'agit de la même question que celle qui se pose dans le domaine de la santé à propos des assurances

<sup>85</sup> Fierens, Jacques, *op.cit.*, p. 49-57.

<sup>86</sup> Contribution Luttés Solidarités Travail durant la concertation du 12 mars 2014.

<sup>87</sup> Geens, Koen, *Op.sit.*, p. 35.



complémentaires privées. Il arrive en outre que les assureurs cherchent une échappatoire pour ne pas intervenir, considérant par exemple qu'une action en justice n'est pas nécessaire<sup>88</sup>. Il pourrait aussi y avoir un doute sur les risques précis qui sont couverts. Les matières pénales ne seraient de toute façon pas couvertes. Les assurances pourraient en outre limiter le libre choix d'un avocat en désignant elles-mêmes un avocat sans que le justiciable puisse participer à la décision. Dans tous les cas, il faudrait que le système comporte des garanties.

La concertation sur cette matière révèle assez bien de points de discordance. L'Ordre des barreaux flamands estime que la mise en œuvre des assurances protection juridique ne porte aucun préjudice au principe de l'accès garanti à l'aide juridique, alors que pour les associations où les pauvres prennent la parole, la mise en œuvre d'assurances privées est à exclure. De telles assurances, en effet, risquent de provoquer encore davantage d'inégalité dans l'accès à la justice entre les personnes qui peuvent souscrire une police et celles qui ne le peuvent pas. Les personnes en situation de pauvreté ne peuvent se permettre une telle assurance et si cela se fait via l'employeur, les chômeurs seraient en outre exclus. Durant la concertation on fait aussi la remarque que les compagnies d'assurances privées peuvent aussi demander des primes supérieures aux personnes pauvres, étant donné que ces dernières sont davantage susceptibles d'avoir affaire à la justice. Par conséquent, cela rendrait l'accès à la justice beaucoup plus difficile pour ces personnes, ce qui montre encore plus l'importance d'une justice gérée comme un service public.

## Recommandations du Service sur la base de la concertation

### 1. Lutter contre la non-demande et le non-accès (non take-up)

#### 1.1. Veiller à une information accessible et compréhensible

- Développer et soutenir des initiatives locales qui rapprochent le droit du citoyen, comme par exemple, en allant à la rencontre des personnes vulnérables dans leur environnement.

#### 1.2. Veiller à une offre publique adéquate

- Examiner, en concertation avec les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, si les législations correspondent aux aspirations et aux besoins de celles-ci, si elles sont pertinentes au vu de leur situation, non stigmatisantes et si les conditions ne sont pas trop restrictives.

### 2. Garantir l'autonomie des personnes pauvres, et des personnes qui ont un statut de protection

- Faire usage à bon escient de la réglementation relative à la protection des biens et de la personne et non uniquement pour raison de revenus insuffisants, qui mettent les personnes dans l'impossibilité de payer l'indispensable.
- Enquêter sur les situations dans lesquelles des institutions assortissent l'octroi d'une allocation à la demande préalable d'un statut de protection, ce qui oblige les personnes pauvres à renoncer à leur autonomie.
- Préserver l'autonomie de la personne protégée, si une mise sous administration s'impose, en évoluant effectivement d'un système de représentation vers un système d'accompagnement, avec un projet clair et le nécessaire temps de transition pour sortir du statut de protection.
- Surveiller de près la façon dont la loi est appliquée: un meilleur suivi des administrateurs et une évaluation régulière par les juges de paix est nécessaire. Il est aussi

<sup>88</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014), *op.cit.*, p. 23.

demandé d'évaluer les juges de paix, dans le respect de la hiérarchie.

### 3. Prévoir une aide juridique de première ligne adaptée

#### 3.1. Remédier aux problèmes d'accès à l'information

- Combiner une aide juridique de première ligne spécifique et un service clairement reconnaissable proposant une offre générale de première ligne.
- S'attaquer aux éléments qui diminuent l'accès à l'information, comme la situation géographique, les heures d'ouverture ou les moyens limités d'un service.
- Soutenir les organisations qui font des démarches proactives envers les personnes les plus éloignées de l'information, en allant à leur rencontre dans leur environnement.
- Rapprocher l'information, géographiquement mais aussi symboliquement, ce qui signifie que l'information peut être trouvée là où les personnes se rendent souvent et dans des lieux qui n'évoquent pas d'expériences négatives.
- Accueillir avec bienveillance les personnes et orienter de façon claire et rapide vers un autre service, le cas échéant.

#### 3.2. Etablir un répertoire de l'aide juridique par zone géographique

- Elaborer un répertoire de l'aide juridique par zone géographique pour aider les personnes qui cherchent de l'information à trouver le service approprié et pour aider les professionnels qui disposeraient ainsi d'un fil conducteur pour une orientation efficace.

#### 3.3. Prendre en compte les réflexions des personnes en situation de pauvreté dans l'élaboration de l'aide juridique

- Renforcer la concertation et le dialogue entre les CAJ et les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent.
- Assouplir les conditions pour siéger dans une CAJ de manière à mieux équilibrer la représentation.

### 4. Renforcer la communication entre les personnes en situation de pauvreté et les professionnels via la formation et la sensibilisation

- Organiser un cours à option durant la formation initiale des juristes notamment, en vue de les sensibiliser à ce que cela signifie vivre dans la pauvreté, en partant des expériences de personnes qui vivent dans la pauvreté.
- Proposer des modules, dans le cadre de la formation obligatoire des avocats, à ceux qui approfondiront les matières plus directement en lien avec les situations de pauvreté, en les organisant de manière à partir des expériences de personnes qui vivent dans la pauvreté.

### 5. Lever les obstacles financiers

#### 5.1. Exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du champ d'application de la loi relative à la répétabilité des frais et honoraires d'avocat

- Inscrire dans un texte législatif la possibilité de fixer à un montant symbolique l'indemnité de procédure lorsque la partie qui succombe bénéficie de l'aide juridique, de façon à ce qu'elle soit utilisée de façon identique par tous les juges.

#### 5.2. Inscrire dans la loi la possibilité donnée au juge de diminuer le montant fixé par l'arrêté royal

- Cette recommandation vaut tant que la précédente (5.1) ne reçoit pas de réponse positive.

#### 5.3. Supprimer la TVA de 21% sur les honoraires des avocats ou au moins diminuer le taux pour les particuliers

- Donner une base légale au taux 0 appliqué, de fait, aux prestations des avocats pour des justiciables qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne afin de garantir la sécurité juridique des personnes qui vivent dans la pauvreté.
- Ramener le taux à 6 % pour les particuliers, si la TVA n'est pas supprimée.

#### 5.4. Prévenir le non-recours à la justice lié à l'augmentation des frais de mise au rôle

- Prévoir davantage d'exceptions aux droits de mise au rôle de façon à ce que les personnes dont les revenus sont légèrement supérieurs au plafond prévu pour l'aide juridique de deuxième ligne ne renoncent pas à l'action qu'elles étaient prêtes à introduire.

#### 6. Lever les obstacles liés à la procédure

- Simplifier le langage juridique : utiliser un vocabulaire actuel, rendre la structure des jugements, arrêts et actes d'huissier de justice plus compréhensible.
- Inverser l'ordre des éléments des jugements de manière à ce que la décision effective apparaisse en première page.

#### 7. Simplifier les démarches administratives

##### 7.1. Simplifier les démarches administratives pour demander l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire

- Réduire encore le nombre de pièces justificatives requises dans ces procédures de façon à diminuer à la fois le temps nécessaire pour les rassembler et la complexité des démarches à accomplir pour les obtenir.

##### 7.2. Instaurer une procédure unique pour l'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire

- Créer un guichet unique pour les deux aides, dont les conditions d'octroi ont déjà été harmonisées, de manière à ce que les justiciables ne doivent introduire qu'une fois leur demande.
- Donner à ce guichet unique un accès aux banques de données de façon à ce qu'elles puissent vérifier la situation financière.

#### 8. Garantir l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire

- Maintenir et élargir la liste des personnes qui bénéficient de l'aide juridique sur la base d'une présomption de faiblesse de revenus.

- Augmenter le plafond de revenus au-dessus duquel on n'a pas droit à l'aide juridique et octroyer celle-ci de manière plus progressive en fonction du montant des revenus.

#### 9. Faire connaître les formes existantes d'accompagnement des personnes qui vivent dans la pauvreté

- Faire connaître auprès des acteurs concernés le fait que l'assistance d'un conseiller technique – un médecin par exemple – lors d'expertises judiciaires est possible.
- Faire savoir que l'assistance judiciaire s'applique à l'assistance d'un conseiller technique lors de telles expertises.

#### 10. Renforcer la position de la partie la plus faible dans les procédures extrajudiciaires

- Prévoir un accompagnement adéquat des personnes pauvres lors d'une médiation.
- Faire une référence explicite à la possibilité de s'écarter du partage égal des frais lors d'une médiation.
- Valoriser le rôle de médiation des Ombudsmen en informant les personnes en situation de pauvreté. Qui ne font pas ou n'osent pas recourir à la justice, de la possibilité de s'adresser à un Ombudsman. Il est aussi recommandé de reprendre la réflexion entamée concernant un service Ombudsman compétent pour les différends entre un CPAS et un usager et de l'actualiser.

#### 11. Reconnaître un droit d'action collectif pour les associations dont le but statutaire est la lutte contre la pauvreté

- Légiférer en ce sens, préciser à quelles conditions le droit d'action peut être accordé à des associations qui ont pour but de mettre fin à la violation des droits de l'homme.

## 12. Prévoir un financement suffisant de la justice

- Maintenir en priorité le financement de la justice par des moyens publics, afin de respecter son rôle de service public.
- Privilégier la mutualisation obligatoire et solidaire si des pistes complémentaires de financement sont envisagées.

## Liste des participants à la concertation

- ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld
- Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen
- BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo) Bureau d'Aide Juridique (BAJ)
- Cabinet d'avocats du Quartier des libertés
- CAW Oost-Brabant
- Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbe-middeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Commission d'aide juridique de Bruxelles / Commissie voor Juridische Bijstand van Brussel
- Commission d'aide juridique de Nivelles
- Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles
- Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) - Service d'études
- Daklozen Aktie Komitee (DAK) – Antwerpen
- Cour d'appel de Bruxelles
- Droits quotidiens
- Espace social Télé-Service
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)
- Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië
- Le Pivot
- Liga voor de Mensenrechten
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Magistrat au Tribunal de première instance de Bruxelles
- Magistrat de la Cour d'appel de Bruxelles
- Magistrat de la Cour du Travail de Bruxelles
- Magistrat honoraire de la Justice de Paix d'Uccle
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- OCMW Wemmel
- Orde van Vlaamse Balies
- Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)
- Plateforme "Justice pour tous" / Platform "Recht voor iedereen"
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Service droit des jeunes de Bruxelles
- Service justice de proximité Saint-Gilles / Dienst Buurtjustitie Sint-Gillis
- Soleil du Nord- Commune de Schaerbeek
- Solidarités Nouvelles
- Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen
- Vredegerecht van Brussel

## Contacts bilatéraux

- Netwerk tegen Armoede



## II. Culture

---

Le Rapport général sur la pauvreté paru en 1994 a constitué un tournant dans la lutte contre la pauvreté, notamment parce qu'il a mis à l'avant-plan le droit à la culture. Depuis lors, de nombreux stimulants à la participation culturelle ont vu le jour, à différents niveaux de pouvoir. Lentement mais sûrement, on a pris conscience du fait que *"la pauvreté culturelle provoque une beaucoup plus grande exclusion que la pauvreté économique. Alors que la pauvreté économique touche surtout la personne dans les aspects "possession" et éléments plus extérieurs, la pauvreté culturelle touche, par contre, l'être humain lui-même, dans son "être", dans sa dignité personnelle, dans sa signification pour autrui"*<sup>89</sup>.

La question de savoir comment garantir l'effectivité du droit fondamental à la culture pour les personnes qui vivent dans la pauvreté est toujours d'actualité. Nous traitons dans ce chapitre la question du rôle des services publics pour garantir le droit à la culture pour tous : qu'attendent les participants à la concertation des autorités publiques ? Comment les services publics contribuent-ils à répondre à ces attentes ? Rappelons que dans ce rapport, nous considérons les services publics dans une approche large et prenons en compte des organisations à qui les autorités publiques ont délégué des missions de service public.

Ce chapitre rend compte des échanges qui ont eu lieu durant les six rencontres organisées par le Service de lutte contre la pauvreté, auxquelles ont participé 34 organisations (la liste se trouve à la fin du chapitre).

Nous commencerons par décrire brièvement le contexte dans lequel se situent les constats, les analyses et les recommandations présentés dans ce chapitre ; la suite du texte reflétera la dynamique du dialogue (point 1).

Sans définir à proprement parler ce qu'est la culture, nous expliquerons ensuite quelle est la signification donnée à ce terme par les participants à la concertation, en présentant les éléments qu'ils identifient comme constitutifs de la culture. De cette façon, nous aurons posé les bases communes de la réflexion (point 2).

Nous poursuivrons par un aperçu des obstacles à l'effectivité du droit à la culture (point 3) et énoncerons ensuite les conditions identifiées durant les rencontres comme essentielles pour garantir le droit à la culture (point 4).

Nous terminerons ce chapitre par des recommandations aux autorités publiques de différents niveaux de pouvoir, dans la perspective de clarifier les missions de service public relatives au droit à la culture et de permettre aux services publics de les assurer de façon optimale.

Nous donnerons de nombreux exemples dans le texte. Cela répond au souhait des participants à la concertation, d'une part de rendre les propos plus concrets, et d'autre part de montrer que des avancées sont possibles lorsqu'on cherche comment y arriver. Nous insistons sur le fait qu'il s'agit d'exemples, en d'autres mots que bien d'autres pratiques intéressantes existent.

Tout au long de cette démarche, nous avons pu compter sur l'expertise et l'engagement de Culture & Démocratie<sup>90</sup> et de Demos<sup>91</sup>, pour identifier les acteurs, préparer les rencontres, rédiger les comptes rendus, et réfléchir ensemble. Nous les remercions vivement pour cette précieuse collaboration.

---

<sup>89</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 287-288. <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

<sup>90</sup> <http://www.cultureetdemocratie.be/>

<sup>91</sup> <http://www.demos.be/>

## 1. Contexte

Le droit à la culture est inscrit dans divers instruments de droit international. L'Etat belge, en signant et ratifiant ces textes, s'est engagé à réaliser de façon progressive mais le plus rapidement possible tous les droits qui y sont contenus. Le droit à l'épanouissement culturel figure aussi à l'article 23 de la Constitution belge. L'Etat - en l'occurrence essentiellement les Communautés, puisque la culture relève surtout des compétences de celles-ci - est le débiteur de ce droit ; il assume ses obligations en légiférant.

Tant en Communauté flamande qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) et en Communauté germanophone, l'attention pour la culture et en particulier pour l'effectivité du droit à la culture de divers groupes, est inscrite dans plusieurs décrets, relatifs à différents domaines. L'Etat fédéral et les Régions contribuent aussi à répondre à la question des revendications culturelles des personnes en situation de pauvreté, par les orientations liées à des compétences voisines, de nature sociale, ou à des objectifs d'intégration socioprofessionnelle.

En Flandre, le décret intersectoriel concernant la participation ('*Participatiedecreet*')<sup>92</sup> est entré en vigueur en 2008. Ce décret tend à permettre à un maximum de personnes d'avoir accès à l'offre et de participer activement dans ces trois domaines - culture, jeunesse sport - et s'adresse à plusieurs groupes vulnérables (personnes handicapées, personnes pauvres, détenus, personnes de différentes origines ethniques et culturelles, familles avec enfants) qui sont plus souvent exclus que d'autres et pour lesquels un travail sur mesure est nécessaire. Le '*Participatiedecreet*' poursuit trois objectifs: (1) atteindre un public plus large et diversifié (2) augmenter la compétence culturelle

et (3) élargir le concept même de culture. Les instruments les plus importants qui y sont prévus pour atteindre les personnes pauvres sont les projets de participation, les réseaux locaux pour la promotion de la participation aux loisirs des personnes vivant dans la pauvreté et le Fonds participation aux loisirs. Le décret a une fonction d'encadrement et est conçu comme un soutien aux décrets existants. D'autres décrets sectoriels contribuent aussi à la participation culturelle des personnes qui vivent dans la pauvreté. Au sein du domaine de la culture, la thématique de la pauvreté est un point d'attention transversal. Les secteurs de l'action sociale ('*welzijn*') et de lutte contre la pauvreté accordent une attention spécifique au droit à la culture. Il y a en outre des décrets qui touchent, directement ou indirectement, à la participation des personnes pauvres, comme ceux relatifs à l'enseignement ou à la politique des grandes villes.

Suite aux Etats généraux de la culture, en 2005, les priorités de la FWB ont apporté à la politique de la culture des orientations majeures visant à être attentif aux personnes qui sont confrontées aux difficultés et aux exclusions concrètes qui sont le plus souvent la conséquence des situations de pauvreté. La fonction émancipatrice de la culture est évoquée comme un objectif de toute politique culturelle publique.

La FWB ne s'est pas dotée d'un décret-cadre qui déterminerait les principes, les axes et les priorités de son action dans la lutte contre la pauvreté qui touchent à la dimension culturelle de l'être humain. Elle aborde cette problématique en partant du terrain, des initiatives portées par les institutions, opérateurs, associations, qu'elle reconnaît et dont elle soutient les démarches. Plusieurs décrets traduisent la place qu'occupent la question de la pauvreté et la situation des personnes pauvres dans la politique culturelle de la FWB, parmi lesquels les décrets concernant

<sup>92</sup> Décret du 18 janvier 2008 portant des mesures d'encadrement et d'encouragement visant à promouvoir la participation à la culture, à l'animation des jeunes et aux sports (cité comme : Décret sur la participation), *Moniteur belge*, 4 avril 2008.

l'éducation permanente<sup>93</sup>, les centres d'expression et de créativité<sup>94</sup>, les centres culturels<sup>95</sup> et les arts de la scène, d'une part dans le cadre spécifique de l'arrêté d'application du décret sur l'art dramatique professionnel au théâtre action<sup>96</sup>, et plus largement via le décret sur le théâtre pour les jeunes publics<sup>97</sup>, qui permet, sans aucune stigmatisation, d'offrir une participation culturelle de qualité aux enfants de familles pauvres, au plus tôt dans leur parcours de vie. Les notions de droits culturels et de droit de participer à la vie culturelle, en référence à la Déclaration de Fribourg<sup>98</sup> et aux travaux de Céline Romainville, juriste, sont de plus en plus sollicités dans les décrets<sup>99</sup>. Certains textes relatifs à des politiques sociales soutiennent indirectement la dimension culturelle de la lutte contre la pauvreté; en Wallonie, il s'agit par exemple du décret relatif au plan de cohésion sociale<sup>100</sup> dans les villes et communes, du décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale<sup>101</sup> et à Bruxelles (Cocof), il s'agit par exemple du décret relatif à la cohésion sociale<sup>102</sup>, et du décret relatif à

l'agrément des organismes d'insertion socio-professionnelle<sup>103</sup>.

En Communauté germanophone, un décret récent visant à promouvoir la culture<sup>104</sup> donne une place centrale à la 'médiation culturelle', définie comme "la transmission de la culture, la facilitation de l'accès à la culture, ainsi que l'aide à la compréhension de processus culturels" (art.1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup>). Un soutien financier peut être obtenu pour des projets qui visent à améliorer l'accès des populations défavorisées à des activités culturelles. Une attention particulière est accordée aux enfants et aux jeunes. C'est ainsi qu'un soutien peut être accordé pour la coopération entre des établissements d'enseignement et des artistes, des opérateurs culturels ou des sociétés d'art amateur; les projets doivent susciter de manière durable la compréhension de la culture et en particulier la créativité des élèves.

Les autorités fédérales sont compétentes aussi via le Fonds pour la participation et l'activation. Depuis 2003, les CPAS disposent de moyens pour la participation socio-culturelle et sportive des usagers, sur la base d'un arrêté royal qui doit être renouvelé chaque année<sup>105</sup>. L'arrêté royal de 2013 a modifié l'intitulé du Fonds qui s'appelle désormais Fonds pour la participation et l'activation sociale<sup>106</sup>. Les moyens peuvent être utilisés pour la participation, la cotisation de membres et l'équipement nécessaires à la participation à des

<sup>93</sup> Décret du 17 juillet 2003 portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, *Moniteur belge*, 26 août 2003.

<sup>94</sup> Décret du 30 avril 2009 relatif à l'encadrement et au subventionnement des fédérations de pratiques artistiques en amateur, des fédérations représentatives de centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité, *Moniteur belge*, 12 novembre 2009.

<sup>95</sup> Décret du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels, *Moniteur belge*, 29 janvier 2014.

<sup>96</sup> Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 mars 2005 relatif au théâtre-action, pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène, *Moniteur belge*, 2 août 2005.

<sup>97</sup> Décret du 13 juillet 1994 relatif au théâtre pour l'enfance et la jeunesse, *Moniteur belge*, 23 août 1994.

<sup>98</sup> Le texte de la Déclaration de Fribourg (2007) a été élaboré par un groupe d'experts internationaux, coordonné par Patrice Meyer-Bisch. Il rassemble et explicite les droits qui sont déjà reconnus, mais de façon dispersée dans de nombreux instruments.

<http://droitsculturels.org/ressources/wp-content/uploads/sites/2/2012/07/DeclarationFribourg.pdf>

<sup>99</sup> Liste de publications de Céline Romainville : <http://www.uclouvain.be/celine.romainville>

<sup>100</sup> Décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, *Moniteur belge*, 26 novembre 2008.

<sup>101</sup> Décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale, *Moniteur belge*, 28 juillet 2003.

<sup>102</sup> Décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale, *Moniteur belge*, 23 mars 2005.

<sup>103</sup> Décret du 27 avril 1995 relatif à l'agrément de certains organismes d'insertion socio-professionnelle et au subventionnement de leurs activités de formation professionnelle en vue d'accroître les chances des demandeurs d'emploi inoccupés et peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle (OISP), *Moniteur belge*, 4 juillet 1995.

<sup>104</sup> Décret du 18 novembre 2013 visant à soutenir la culture en Communauté germanophone (*Kulturförderdekret*), *Moniteur belge*, 10 janvier 2014.

<sup>105</sup> Arrêté royal du 8 avril 2003 portant l'octroi d'une subvention de 6.200.000 euros aux centres publics d'aide sociale afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs usagers, *Moniteur belge*, 22 avril 2003.

<sup>106</sup> Arrêté royal du 10 juillet 2013 portant des mesures de promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale pour l'année 2013, *Moniteur belge*, 23 juillet 2013.



activités de loisirs ; ils peuvent être utilisés pour des activités individuelles ou collectives. Les CPAS peuvent aussi prendre eux-mêmes des initiatives et définir des groupes prioritaires. Dans tous les cas, ils doivent respecter le principe d'équité.

Certaines institutions culturelles fédérales<sup>107</sup> sont elles aussi soucieuses de réaliser leurs missions au bénéfice de tous. Dans cette perspective, elles mènent des projets dont l'objectif est d'atteindre tout le monde, y compris les personnes les plus pauvres. Tel est le cas par exemple des Musées royaux des Beaux-Arts (programme 'Sésame, Musée, ouvre-toi') et du Théâtre royal de la Monnaie (programme social 'Un pont entre deux mondes').

L'Union européenne considère également que l'accès, la participation et l'éducation à la culture peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté<sup>108</sup>.

## 2. Pauvreté et culture

Les participants à la concertation ont souhaité baliser la réflexion en soulignant les principaux éléments constitutifs de la culture, à partir des réalités vécues par les personnes les plus pauvres. Ils ont préféré travailler de cette façon plutôt que d'élaborer ensemble une définition de la culture, démarche qui aurait pris beaucoup de temps, au détriment des échanges sur la question centrale de ce chapitre, à savoir le rôle des services publics pour garantir l'effectivité du droit à la culture pour tous. Tout au long du texte, nous utilisons le terme culture dans son sens large, comprenant à la fois l'art et la culture. Nous structurons les éléments qui ressortent des échanges en quatre points: le lien entre création et offre culturelles (2.1.),

culture et dignité humaine (2.2.), culture et liberté (2.3.), culture et changement de société (2.4.).

### 2.1. Création et offre culturelles

*"On a faim de savoir, faim de connaître d'autres. On a aussi notre propre créativité."*<sup>109</sup>

Quand il est question du lien entre culture et pauvreté, il est généralement fait référence aux difficultés d'accès à l'offre culturelle. Et il est vrai que les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité rencontrent pas mal d'obstacles à ce niveau.

*"Avant, je ne faisais rien en culture, mais on apprend à connaître des gens, petit à petit j'ai commencé à y aller et alors tu regardes la culture tout à fait autrement. Mais ils doivent te le demander, naturellement."*<sup>110</sup> De nombreux exemples montrent l'intérêt de démarches proactives. Durant la concertation, il a notamment été fait référence au programme 'Sésame, ouvre-toi' des Musées royaux des Beaux-Arts qui a permis à la responsable de ce programme d'aller à la rencontre de personnes sans abri qui se réunissent régulièrement à la Gare centrale de Bruxelles, avec le soutien d'ATD Quart Monde. Elle leur a apporté des copies de toiles : *"Les œuvres n'étaient pas imposées comme devant être appréciées mais les personnes exprimaient qu'elles s'y retrouvaient."* Des personnes ayant participé à cette démarche sont ensuite allées au musée :

<sup>107</sup> Les établissements scientifiques et culturels fédéraux sont des établissements restés de compétence fédérale après le transfert aux Régions et aux Communautés des compétences relatives à la recherche scientifique et à la culture. Nous n'évoquons dans ce texte que deux institutions culturelles.

<sup>108</sup> Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le rôle de la culture dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 18 novembre 2010.

<sup>109</sup> Centres d'expression et de créativité dans le monde de la pauvreté. Signataires du document du 15 mai 2007 : Centre de promotion humaine La Bibi de Liège, La Maison des Savoirs d'ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, La Ruelle CEC – L'école d'ici Bruxelles, Le courant d'Air de Bressoux, Luttes Solidarités Travail Andenne asbl, Luttes Solidarités Travail Namur asbl, Promotion communautaire – Le Pivot asbl d'Etterbeek.  
[http://www.mouvement-1st.org/documents/2007-05-15\\_cec\\_pauvrete\\_decret\\_demandes.pdf](http://www.mouvement-1st.org/documents/2007-05-15_cec_pauvrete_decret_demandes.pdf)

<sup>110</sup> Verdoodt, Marijke (coord.) (2013). *Doorgroeien in cultuur. Conceptnota cultuuredicatie*, Brussel, Vlaamse Overheid, Digitale Drukkerij. Citaat van APGA cultuurbad en recht op Cultuurcafé, p.33,  
<https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

*"Tous les jours, je passais devant, je n'avais jamais osé rentrer."<sup>111</sup>*

Outre l'inégal accès aux institutions et aux événements culturels selon l'origine sociale, les participants à la concertation ont mis en avant le fait que les aspirations des personnes qui vivent dans de mauvaises conditions socioéconomiques vont bien au-delà de la consommation culturelle. Elles sont porteuses de culture, comme tout un chacun et veulent l'exprimer, elles sont des sujets pensants et agissants qui contribuent à donner forme au vivre ensemble, et donc aussi à la culture. Des pratiques socio-artistiques en Flandre et les pratiques du Théâtre action en FWB agissent en ce sens.

Ces deux axes - création et offre - sont égaux et intrinsèquement liés. En offrant des possibilités aux personnes pauvres de vivre activement la culture et d'expérimenter des choses, en pensant aussi en termes d'accessibilité, l'intérêt pour l'offre culturelle grandit. Plusieurs projets ont été évoqués au cours de la concertation, qui illustrent l'intérêt d'une démarche dans laquelle ces deux axes se rejoignent.

Ainsi par exemple, Tutti Fratelli, un lieu de travail socio-artistique au cœur d'Anvers, crée des rencontres entre artistes et divers groupes vulnérables. Outre le montage de spectacles, appréciés par un large public, tant de connaisseurs que de profanes, les participants de Tutti Fratelli organisent régulièrement des sorties en groupe. Un autre exemple mis en avant par des participants à la concertation est celui de la création d'un spectacle, au Théâtre National, par un professionnel et des familles du Quart Monde, intitulé "Les ambassadeurs de l'ombre".

## 2.2. Dignité humaine

*"Tes histoires sont ta richesse personnelle, qui n'est pas une propriété. Peut-être que c'est la seule richesse que tu peux partager, sans la perdre toi-même."<sup>112</sup>*

Les personnes qui vivent dans la pauvreté sont trop souvent considérées comme n'ayant que des besoins primaires, liés à la survie. Il est en effet indispensable de se nourrir, d'avoir un toit, de se soigner. Ce n'est cependant pas suffisant pour mener une vie conforme à la dignité humaine ; des associations le disent d'une manière plus forte : *les plus pauvres ne sont pas considérés comme des êtres humains à l'égal des autres mieux lotis par les hasards de la vie.*

*"La participation à la culture nous fait porter un autre regard sur nous-mêmes",* rendant possible la participation, au-delà de la honte inhérente aux conditions de vie dégradantes. La culture touche l'être dans ce qui fait son humanité. C'est la raison pour laquelle elle figure parmi les droits fondamentaux, qui sont l'expression juridique de ce qui est nécessaire aux hommes, aux femmes et aux enfants pour vivre conformément à la dignité humaine. Ou autrement dit : *"On ne peut faire avancer la dignité sans droit à la culture."*

## 2.3. Liberté

La pauvreté se caractérise par l'absence de liberté, et plus l'intensité de la pauvreté est grande, plus la liberté est restreinte. Les personnes qui vivent dans ces situations ne peuvent la plupart du temps pas choisir où et comment elles habitent, voire avec qui, comment elles s'alimentent etc. Elles parlent souvent de 'choix' impossibles : payer la facture d'électricité ou les frais scolaires; payer le loyer ou les frais liés à la santé etc. Elles vivent constamment sous le regard d'autrui, notamment celui des services devant lesquels elles doivent se justifier pour obtenir une

<sup>111</sup> Les citations sans indication de la source sont des propos de participants à la concertation.

<sup>112</sup> Citation du Netwerk tegen Armoede dans Van den Bergh, An (2012). *Dwarsliggers. Verhalen uit de sociaal-artistieke praktijk*, Brussel, Dëmos vzw, p. 11.

allocation, et dans la peur de ce regard. Elles sont dépendantes des autres.

La culture, parce qu'elle rend possible l'expression, que ce soit par la parole, le dessin, la peinture, la sculpture, l'écrit, la musique, la danse,... est un chemin de liberté. Elle permet de dire soi-même qui on est, de se penser comme sujet libre. La culture renforce la liberté de chacun de réaliser ce à quoi il aspire.

## 2.4. Changement de société

*"Il ne s'agit pas seulement de s'exprimer individuellement ou collectivement mais aussi de changer quelque chose."*

La culture est un levier pour le changement, une possibilité de mise en question du fonctionnement de notre société qui considère la pauvreté comme une fatalité et ce alors que les conditions de vie des personnes qui vivent dans la grande pauvreté ne s'améliorent pas et que de plus en plus de personnes vivent dans l'insécurité sur le plan du logement, de l'emploi, du revenu notamment. Ce levier est particulièrement important pour les personnes qui vivent dans de mauvaises conditions socioéconomiques, dont l'intelligence est trop rarement reconnue, les compétences trop peu sollicitées.

En exprimant, à l'aide de différents outils, ce qu'elles ressentent et ce qu'elles pensent, elles entrent en relation, en débat avec d'autres. Leur pensée est ainsi désenclavée et contribue dès lors à la réflexion et à l'action sur le type de société que nous voulons construire ensemble; elles quittent la position dans laquelle elles sont maintenues par le discours ambiant – déjà évoqué dans le Rapport général sur la pauvreté - leur faisant *"croire que le plus écrasé est responsable de son état, que le dominé est responsable de sa condition de misère"*<sup>113</sup>.

Mais la culture ne peut agir sur les causes de la pauvreté et des inégalités que si la lutte contre celles-ci fait partie intégrante des politiques culturelles. C'est le cas par exemple en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), avec le décret portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'Education permanente qui précise que *"la démarche des associations visées par le présent décret s'inscrit dans une perspective d'égalité et de progrès social, en vue de construire une société plus juste, plus démocratique et plus solidaire qui favorise la rencontre entre les cultures par le développement d'une citoyenneté active et critique et de la démocratie culturelle"*.

En miroir, une approche large et cohérente de la lutte contre la pauvreté doit aussi être inscrite dans les politiques sociales, nommant et concrétisant l'importance du droit à la culture pour tous. C'est notamment le cas dans le *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding* qui prévoit le calendrier et l'évaluation des mesures politiques relatives à la lutte contre la pauvreté à court et à long terme, en Flandre. Ce plan dit très clairement que la pauvreté n'est pas seulement une question de revenus mais aussi une question d'ineffectivité plus ou moins grande de divers droits parmi lesquels le droit à la culture.

## 3. Obstacles à l'exercice du droit à la culture

Le droit à la culture est inscrit dans divers instruments de droit international, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 27), dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 15). La Charte sociale européenne révisée fait explicitement référence au droit à la culture dans l'article relatif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30). Il est également inscrit dans des instruments plus spécifiques, notamment dans la Convention des droits de l'enfant (article 31) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (article 30). Le droit à l'épanouissement culturel et social figure aussi à l'article 23 de la Constitution belge.

<sup>113</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *op.cit.*, p.163, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a adopté une interprétation dynamique du droit à la culture : *“la culture est une notion vaste qui englobe, sans exclusive, toutes les manifestations de l'existence humaine. En outre, l'expression “vie culturelle” est une référence explicite à la culture en tant que processus vivant, qui est historique, dynamique et évolutif et qui a un passé, un présent et un futur”*<sup>114</sup>.

Dans ce chapitre, nous nous focalisons sur le droit à la culture mais nous tenons à rappeler que tous les droits de l'homme forment un ensemble ; tous les droits sont égaux, aucun ne prévaut sur les autres. *“Les droits culturels sont partie intégrantes des droits de l'homme et, au même titre que les autres droits, sont universels, indissociables et interdépendants. La promotion et le respect pleins et entiers des droits culturels sont indispensables à la préservation de la dignité humaine et à une interaction sociale positive entre les individus et les communautés dans un monde divers et multiculturel.”*<sup>115</sup>

La culture est cependant souvent considérée comme un droit moins fondamental que les autres, ce qui a un impact négatif important sur les personnes pauvres et accentue l'inégalité d'accès, tant à l'offre qu'à la création culturelles.

Dans les lignes qui suivent, nous rappellerons très brièvement les obstacles récurrents que les personnes pauvres rencontrent dans l'exercice du droit à la culture (3.1.). Nous évoquerons ensuite deux évolutions en cours qui diminuent l'effectivité de ce droit : une certaine instrumentalisation de la culture et une tendance à la décentralisation des compétences (3.2.). La limitation des moyens financiers tant pour la participation à l'offre que pour la création culturelle des groupes défavorisés constitue aussi

un frein supplémentaire (3.3.). Ce sont autant d'éléments qui risquent de saper les leviers existants pour garantir le droit à la culture. La question de savoir si la culture redevient un luxe pour les personnes pauvres, en lieu et place d'un droit, est clairement posée.

Le droit à la culture est moins effectif pour certains groupes de population que pour d'autres, c'est le cas notamment des personnes sans papiers ou de minorités ethniques ou culturelles. Les participants à la concertation y sont attentifs, mais n'ont cependant pas développé une approche catégorielle au cours de leurs échanges. L'option a été prise de partir des situations dans lesquelles les conditions de la dignité ne sont pas réunies, dans lesquelles les personnes ont le plus de mal à exercer leurs droits, avec la conviction que de cette façon, la réflexion et les recommandations qui en découleront seront pertinentes pour garantir le droit à la culture de tous. Cela ne diminue en rien l'intérêt d'une réflexion complémentaire qui prendrait en compte des difficultés plus spécifiques de certains groupes.

### 3.1. Obstacles récurrents

Les obstacles récurrents que les personnes en situation de pauvreté rencontrent dans l'exercice du droit à la culture sont connus : accessibilité financière, géographique et liée à l'organisation des activités ; sentiment de honte inhérent aux conditions de vie dégradantes dans lesquelles vivent les personnes en situation de pauvreté, qui rend difficile la participation à l'offre et à l'expression culturelles,... Ces obstacles sont abordés en creux dans le point relatif aux conditions d'effectivité du droit à la culture (point 4.), raison pour laquelle nous ne les développons pas ici. Nous ne pouvions cependant pas les passer totalement sous silence dans la partie consacrée aux obstacles.

<sup>114</sup> Observation générale n° 21 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Droit de chacun de participer à la vie culturelle, E/C.12/GC/21, [http://droitsculturels.org/ressources/wp-content/uploads/sites/2/2012/07/OBSERVATION\\_GENERALE\\_21-droits-culturels.pdf](http://droitsculturels.org/ressources/wp-content/uploads/sites/2/2012/07/OBSERVATION_GENERALE_21-droits-culturels.pdf)

<sup>115</sup> Observation générale n°21, *op.cit.*

## 3.2. Tendances actuelles

### 3.2.1. Instrumentalisation

*"Exister pour inventer, c'est tout autre chose que d'exister au service d'un schéma économique. Il n'y a plus le droit de la personne à exercer librement son envie et son droit de contribuer à la culture."*

La façon dont la dimension culturelle de la lutte contre la pauvreté est prise en compte dans les politiques sociales peut conduire à une instrumentalisation de la culture. Ainsi, plusieurs participants à la concertation perçoivent un changement dans le contrôle de l'utilisation de la subvention fédérale pour 'la promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des services des centres publics d'action sociale', depuis la modification de l'intitulé de l'arrêté royal en 2013 (anciennement : subvention pour 'la promotion de la participation sociale et l'épanouissement culturel et sportif')<sup>116</sup>. D'une part, le récent Arrêté royal ne contient aucune indication relative aux usagers bénéficiaires ; d'autre part, des CPAS disent qu'ils sont mis sous pression parce que le contrôle sur l'octroi des moyens est devenu plus strict, ce qui a des répercussions sur le type d'utilisateur qui peut participer aux activités financées : auparavant, tous les usagers de CPAS pouvaient participer, aujourd'hui, certains CPAS limitent le public cible. Il arrive par exemple que les moyens ne soient plus mis à disposition des personnes qui demandent une aide pour l'énergie au CPAS. L'UVCW explique que certains CPAS vont encore plus loin et ne prennent en considération que les usagers qui sont dans un parcours d'activation. *"C'est comme cela qu'on sape le droit à la culture, en le conditionnant davantage."* La conditionnalité qui s'introduit insidieusement dans la participation à la culture va directement à l'encontre du droit fondamental à la culture des personnes pauvres.

La conditionnalité accrue des droits a aussi été évoquée comme facteur d'instrumentalisation de la culture. Les droits culturels se traduisent de plus en plus souvent, pour les allocataires, en obligation de participer. *"Il y a une obligation à faire quelque chose qu'on aimait, qu'on faisait librement, à son propre rythme. C'est tout différent. En plus, l'obligation ne tient aucun compte de la vie"*. Inversement, la participation à une activité culturelle est autorisée comme 'récompense' quand on a rempli ses obligations dans le cadre de l'activation.

La conditionnalité accrue contraint aussi à atteindre des 'résultats'. Des travailleurs sociaux de CPAS disent ressentir fortement cette pression : *"tout doit être utile, 'se faire en fonction de'". Il existe un paradoxe entre le droit individuel à la culture et la menace de voir disparaître le droit à la culture pour la culture elle-même. On peut vraiment parler d'un glissement de valeurs."* Il ne s'agit donc plus de culture proprement dite mais du fait d'arriver à l'heure, d'apprendre à utiliser les transports en commun, etc. La double casquette des CPAS en matière de culture - rendre effectif le droit et stimuler l'activation - constitue une difficulté, en raison de la priorité accordée à l'insertion socioprofessionnelle : la participation à la culture est considérée comme une étape vers celle-ci. La Fédération des CPAS de l'Union des villes et des communes de Wallonie (UVCW) a rappelé au cours de la concertation qu'au moment de modifier le cadre réglementaire relatif aux services d'insertion sociale (SIS), en 2013, elle a ardemment défendu le point de vue que la culture ne pouvait avoir comme objectif de mener à l'emploi. Pour éviter ce risque de détournement de la culture, des balises sont nécessaires. Les discours en termes d'obligations et la tendance à responsabiliser les personnes qui caractérisent aujourd'hui la politique de lutte contre la pauvreté, sont en contradiction avec le droit à la culture des personnes qui vivent dans la pauvreté. Il est urgent de défendre le droit à la culture pour elle-même. Ce droit, comme l'expérience culturelle, est incompatible avec une forme quelconque d'efficacité ou d'instrumentalisation. Il

<sup>116</sup> Le changement de nom fait suite à l'avis du Conseil d'Etat qui a considéré que l'épanouissement culturel ne rentrait pas dans les 'droits de base' qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral mais dans des 'droits accessoires/complémentaires' au minimum de moyens d'existence, qui sont de la compétence des Communautés.

ne peut être limité par des contraintes qui en détournent le sens fondamental. Il doit pouvoir s'exercer de façon volontaire et répondre aux besoins et aspirations des personnes vivant dans la pauvreté.

Des participants à la concertation ont fait remarquer que l'accent mis sur les résultats à atteindre se traduit aussi par une attention accrue aux évaluations quantitatives qui sont inappropriées en matière de culture.

Quelques témoignages illustrent l'instrumentalisation.

L'asbl Lire et Ecrire témoigne du fait qu'il arrive que des CPAS demandent à l'asbl de lui fournir des attestations de présence ; l'alphabétisation devient dès lors une obligation et l'axe culturel devient secondaire par rapport à l'insertion socioprofessionnelle. Dans le même sens, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont évoqué durant la concertation, l'obligation d'apprenants à fournir chaque mois au CPAS une attestation disant qu'ils suivent régulièrement les cours.

L'octroi du revenu d'intégration est parfois conditionné à la fréquentation d'une activité culturelle, via un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). C'est ainsi qu'un jeune passionné de musique devait fréquenter un atelier dans cette discipline. Mais comme il n'y avait plus de place, il a été contraint de fréquenter un atelier de dessin.

Un participant à la concertation a témoigné d'une personne qui n'a pas reçu de réponse positive à sa demande de bénéficier de l'article 27, le CPAS ayant estimé qu'il devait prioritairement chercher du travail.

Il faut cependant rappeler que les pratiques varient énormément d'un CPAS à l'autre. Une référente culturelle d'un CPAS a expliqué qu'elle faisait des propositions aux usagers sans jamais les obliger et qu'elle était aussi ouverte aux propositions émanant des personnes elles-mêmes. *"Nous sommes à leur service."* Beaucoup de CPAS ont une vision correcte, *"mais c'est le fédéral qui décide ce qu'ils peuvent faire avec les moyens"*.

Des participants à la concertation ont aussi expliqué qu'il n'est pas rare qu'une personne qui est dans un trajet d'activation sociale et qui souhaite s'investir dans des activités culturelles n'y arrive pas parce que tout son temps, toute son énergie sont pris par ses obligations dans le cadre de l'activation.

### 3.2.2. Décentralisation

Le transfert de compétences vers un niveau plus local inquiète des participants à la concertation. Il peut être positif mais à condition qu'il soit assorti de garanties.

Le Gouvernement flamand cherche depuis quelques années un nouvel équilibre entre pilotage par la Flandre dans certains secteurs d'une part et plus grande liberté pour les autorités locales d'autre part. Un récent décret<sup>117</sup> transfère des moyens de la Communauté aux communes, notamment pour mener une politique culturelle locale. Bien que le décret relatif à la politique culturelle au niveau local<sup>118</sup> soit toujours en vigueur, les autorités flamandes n'imposent plus aucune justification de l'utilisation des moyens, ce qui fait que les communes ne sont plus obligées, par exemple, d'avoir une bibliothèque publique ou d'organiser un travail communautaire dans les *'Cultuur- en Gemeenschapscentra'*. Cette décentralisation, qui signifie un glissement de compétences, accompagnée par l'introduction d'un financement de base pour les communes, suscite beaucoup d'inquiétude. Des participants à la concertation craignent que la décision de mener ou non une politique culturelle dépende trop du contexte politique local et que les inégalités sociales augmentent de ce fait.

<sup>117</sup> Décret du 3 juillet 2015 modifiant divers décrets portant le subventionnement des administrations locales et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Vlaams Gemeentefonds, *Moniteur belge*, 24 juillet 2015.

<sup>118</sup> Décret du 13 juillet 2001 portant stimulation d'une politique culturelle locale qualitative et intégrale, *Moniteur belge*, 29 septembre 2001.

Lors d'une audition à propos du *Planlastendecreet*<sup>119</sup>, le 4 juin 2015 à la Commission Culture, Jeunesse, Sport et Média du Parlement flamand, le *Netwerk tegen Armoede*, soutenu par d'autres acteurs du secteur, a exprimé sa préoccupation à propos du fait que l'autorité flamande n'a plus en mains aucun élément de coaching et de pilotage. L'autonomie communale ne va-t-elle pas inévitablement accroître l'inégalité entre (services aux) citoyens? L'intégration de moyens sectoriels dans le Fonds communal peut faire en sorte qu'il y ait des coupes sombres dans la culture, le travail avec les jeunes et le sport et que l'attention pour les personnes pauvres dans ces domaines politiques diminue. Le *Netwerk tegen Armoede* plaide pour un test d'impact pauvreté sur le *Planlastendecreet*, sur la décentralisation des compétences. Il demande aussi un cadre pour la politique flamande et un cadre de qualité pour la relation avec les pouvoirs locaux, qui inclut une garantie de participation, une attribution visible de moyens pour la politique sociale (et pour les aspects sociaux de la politique culturelle) ainsi qu'un monitoring et une évaluation plus stricts des communes, par la Communauté flamande.

Avant le transfert de compétences vers le niveau local, l'obligation d'organiser la participation des citoyens, via des conseils d'avis, était prévue dans les plans sectoriels en Flandre. Actuellement, il y a moins de garanties d'implication dans la politique locale. Cela peut limiter la participation des personnes en situation de pauvreté, certainement dans les communes où il n'y a pas d'associations dans lesquelles elles se reconnaissent et se rassemblent.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, il y a une diversité d'acteurs culturels locaux : bibliothèques, centres culturels, ... Leur action est directement

liée au territoire où ils sont implantés. Les centres culturels, par exemple, contribuent, avec d'autres opérateurs, au développement culturel, entendu comme le développement de l'effectivité du droit à la culture des populations, dans une perspective d'égalité et d'émancipation. Un principe de parité s'applique à la fois au niveau de leur gestion (entre les pouvoirs publics et les associations) ainsi que de leur financement (entre la Fédération Wallonie-Bruxelles et les pouvoirs locaux). De même, du côté des politiques sociales en Wallonie, les Plans de cohésion sociale (PCS) adoptent une approche territoriale (le territoire étant la commune). Au travers des PCS mis en œuvre par 181 communes, la Wallonie impulse une politique orientée vers la lutte contre la pauvreté et le développement social des quartiers ou des villages, en concevant, de manière participative, un plan transversal et stratégique au sein de la politique communale. Ce plan cible l'accès effectif aux droits fondamentaux, dont le droit à l'épanouissement culturel et social, en favorisant la mise en réseau et le développement de partenariats dans le cadre des actions menées. L'axe 'retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels' représente ainsi 37,82% des actions mises en œuvre par les PCS (2013). De nombreuses actions ciblent par exemple l'accès des publics précarisés à la culture et à une réelle participation économique, sociale, culturelle et politique grâce à des partenariats noués avec des Centres ou Foyers culturels, avec des CPAS ou avec des associations. Selon l'évaluation des PCS, on constate notamment qu'ils ont permis d'améliorer et de renforcer dans une large mesure les partenariats locaux (77%), la capacité d'apprentissage collectif des acteurs impliqués (65%) et la prise en compte des besoins et des attentes des citoyens (63%)<sup>120</sup>.

Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent sont d'avis qu'il faut penser de manière globale et agir sur le plan local ; elles estiment qu'il est plus pertinent de prévoir le

<sup>119</sup> Rapport relatif au projet de décret modifiant divers décrets relatifs aux subsides aux pouvoirs locaux et modifiant le décret du 5 juillet 2002 établissant les règles relatifs à la dotation et la répartition du Fonds communal flamand, déposé le 22 juin 2015, Parlement flamand, 357 (2014-2015), nr.6, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g357-6.pdf>

<sup>120</sup> Jansen, Carine (red.) (2013). *Evaluation du Plan de cohésion sociale 2009-2013*, Service public de Wallonie, [http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/Evaluation%20PCS%202009-2013\\_1.pdf](http://cohesionsociale.wallonie.be/sites/default/files/Evaluation%20PCS%202009-2013_1.pdf)

cadre et le financement pour une politique culturelle de qualité à un niveau supra-local même si l'action se déroule sur le terrain, dans la proximité. Elles craignent que, si ce n'est pas le cas, des autorités locales n'affectent les moyens disponibles à d'autres priorités que la culture, sur la base de critères très dépendants des choix politiques des responsables locaux. Qui garantit alors le droit fondamental à la culture au niveau supra-local ?

Parallèlement, il est nécessaire de développer une politique locale intégrée. Les réseaux locaux de la participation aux loisirs, en Flandre, semblent un bon instrument dans cette perspective. Toutes les villes et communes en Flandre et la *Vlaamse Gemeenschapscommissie* de la Région de Bruxelles- Capitale peuvent bénéficier de moyens supplémentaires pour promouvoir la participation aux loisirs des personnes en situation de pauvreté. Dans cette perspective, une collaboration entre l'autorité locale (services communaux compétents en matière de loisirs), le CPAS et les organisations et/ou associations qui travaillent avec des personnes en situation de pauvreté, est attendue. Ce réseau local doit rédiger une note présentant un accord relatif à la participation aux loisirs des personnes en situation de pauvreté, qui précise les collaborations qui seront mises en œuvre au sein du réseau, ainsi que les activités prévues et l'utilisation des subsides. Les subsides doivent être affectés directement au financement de la participation aux loisirs des personnes pauvres et au soutien et financement d'initiatives non marchandes (sport, travail avec la jeunesse ou culture) de ou pour les personnes pauvres. En 2015, il y avait 86 réseaux locaux (*Vlaamse gemeenschapscommissie* inclus). Grâce à la collaboration, il devient plus facile de repérer des groupes qui trouvent plus difficilement le chemin vers l'offre de loisirs d'une ville ou d'une commune.

L'intérêt de réfléchir à partir du quartier a aussi été souligné au cours de la concertation. Le droit à la culture commence concrètement au niveau local (comités de quartier, jardins collectifs...). C'est la porte d'entrée. En ce sens, l'action locale est

positive mais seulement si elle s'articule progressivement à un niveau plus général. La ville de Gand par exemple a une forte tradition d'investissement dans le lien entre lutte contre la pauvreté et culture et cela depuis les années 90, via une approche par quartier. La ville contribue avec ses propres moyens à la participation culturelle des personnes qui vivent dans la pauvreté, notamment par le soutien financier accordé au *jeugdwelzijnswerk* et aux organisations socio-artistiques, ainsi qu'aux initiatives bottom-up développées dans les quartiers dits '*19e eeuwse gordelwijken*' situés à proximité du centre de Gand.

### 3.3. Moyens financiers

Un droit fondamental comme la culture doit aller de pair avec des mesures politiques concrètes, des lois et décrets, ainsi qu'avec un financement adéquat. Les mesures en faveur des personnes en situation de pauvreté doivent être considérées comme légitimes par le politique et la société. En Belgique, des mesures ont été développées à tous les niveaux de pouvoir, durant ces 20 dernières années. Les participants à la concertation constatent cependant que tant les moyens affectés à la politique culturelle - et en particulier aux dispositifs qui accordent une attention spécifique aux groupes qui vivent dans la pauvreté- que ceux affectés à la dimension culturelle de la lutte contre la pauvreté dans les politiques sociales diminuent.

#### *3.3.1. Moyens affectés à la politique culturelle qui accordent une attention spécifique aux groupes qui vivent dans la pauvreté*

En Flandre, des mesures générales d'économie sont prises dans le domaine de la culture. A la demande du Gouvernement flamand, le ministre de la Culture, des Médias et de la Jeunesse économise, depuis 2015, 5% en moyenne dans le secteur sur le volume total d'assainissement de



plus d'un milliard d'euros<sup>121</sup>. Les économies s'élèvent à 12 millions d'euros en ce qui concerne le budget Art et Patrimoine sur un budget d'environ 215 millions d'euros. Pour le travail socio-culturel, l'économie est de 9,6 millions d'euros sur un budget d'environ 190 millions. En ce qui concerne le secteur jeunesse, les économies sont de 4,2 millions sur un total de 71,5 millions<sup>122</sup>.

Beaucoup d'associations de jeunesse, actives dans les domaines du sport ou de la culture sont confrontées à des mesures d'économie et des frais plus élevés, ce qui les contraint à augmenter les droits d'inscription<sup>123</sup>. L'ensemble de l'offre culturelle est ainsi devenue plus chère. De plus, les personnes qui utilisent une carte donnant droit à des réductions sont souvent amenées à devoir payer une contribution personnelle plus élevée (par exemple 25 % au lieu de 20%). Cela signifie concrètement une double augmentation pour les personnes qui vivent dans la pauvreté: elles paient un pourcentage plus élevé d'un montant plus élevé, et ce alors qu'elles doivent faire face à d'autres augmentations de prix comme par exemple ceux de l'électricité et des transports en commun. Des associations insistent pourtant sur le fait que la culture et les loisirs peuvent offrir un levier pour soutenir les personnes pauvres dans d'autres domaines de leur vie et les renforcer. Si des moyens suffisants ne sont plus attribués à la culture (au niveau local et à d'autres niveaux de pouvoir), beaucoup de moments qui font sens pour les personnes pauvres disparaissent aussi.

Les subsides des centres communautaires (*Gemeenschapscentra*), dans le cadre du *Participatiedecreet*, qui soutiennent des projets axés sur les personnes vulnérables (seniors,

personnes en situation de pauvreté...) ont diminué de 50%<sup>124</sup>.

En juillet 2015, les demandes de projets dans le cadre du *Vlaams Kunstendecreet*<sup>125</sup> étaient examinées par les commissions compétentes. Environ la moitié des demandes (artistes individuels, projets socio-artistiques, musique ...) ont reçu un avis positif de l'administration et des commissions mais la moitié des projets approuvés ne reçoivent pas de moyens pour leur mise en œuvre. Beaucoup de projets à petite échelle, à bas seuil, qui débutent sont dans ce cas. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent demandent aussi de bénéficier de moyens leur permettant de renforcer des personnes pauvres par la participation à des activités artistiques. Beaucoup se sont entendu dire que leur projet avait été évalué positivement et était louable mais elles ne reçoivent pas de moyens pour le mettre en œuvre<sup>126</sup>.

En FWB, on constate le gel des moyens affectés à l'Education permanente et la réduction des moyens destinés aux projets artistiques réalisés au sein des Centres d'expression et de créativité alors qu'il s'agit d'opérateurs particulièrement ouverts à la créativité libre des personnes pauvres. C'est ainsi que les Centres d'expression et de créativité voient augmenter les exigences liées à leur reconnaissance alors que le financement qui devrait accompagner le décret n'est pas assuré. "*On augmente les tâches mais pas les moyens.*" Ce constat vaut dans d'autres secteurs aussi, comme ceux des bibliothèques ou des musées.

Le dispositif des Tournées Arts et Vie, dont l'enjeu est de toucher les publics qui se sentent exclus par des lieux culturels classiques et de rendre leur

<sup>121</sup> <http://cvn.be/nieuws/vlaamse-begroting-2015-de-besparingen>

<sup>122</sup> Communication du 26 septembre 2014 du ministre Sven Gatz relative aux économies dans la politique de la culture et de la jeunesse. <http://www.sociaalcultureel.be/nieuws-jeugd2014/010.aspx>

<sup>123</sup> Ticketprijzen fors de hoogte in *De Standaard*, 14 september 2015, [http://www.standaard.be/cnt/dmf20150913\\_01865186](http://www.standaard.be/cnt/dmf20150913_01865186)

<sup>124</sup> FOV (2014). *Budgetten participatiedecreet in stilte gehalveerd?*, <http://www.fov.be/spip.php?article2093>

<sup>125</sup> Décret du 13 décembre 2013 relatif au soutien des arts professionnels (cité comme : Décret sur les arts).

<sup>126</sup> Netwerk tegen Armoede (2015). *Einde dreigt voor goede cultuurprojecten door wegvallen projectmiddelen*, persbericht 30 juli 2015, <http://www.netwerktegenarmoede.be/standpunten/cultuur-sport-en-jeugd/einde-dreigt-voor-goede-cultuurprojecten-door-wegvallen-projectmiddelen>.

accès financièrement plus aisé, est lui aussi touché par la restriction générale des budgets.

Les services de la culture de la FWB, contraints par des réductions budgétaires en cascade, intervenant de manière pragmatique dans le cadre de décrets sectoriels ou relatifs à des groupes de discipline, infléchissent la politique culturelle en faveur des plus pauvres. C'est ainsi par exemple que tout contrat-programme accordé à un opérateur subventionné comportera systématiquement parmi ses missions un article spécifique qui y sera consacré. Le service de l'inspection de la FWB accorde une priorité aux actions et aux institutions qui s'adressent à un public défavorisé même quand ce n'est pas un critère contraint. Dans les avis de reconnaissance ou de maintien de reconnaissance, si l'association opère dans un quartier défavorisé, ce critère contextuel est surévalué. C'est également dans ce cadre que la FWB soutient, par des budgets spécifiques, la démarche et les actions de théâtre-action - dont la mission première est, dans le domaine du théâtre de création collective, de donner place à la parole critique des plus défavorisés - mais aussi l'association Article 27 - dont la mission est de faciliter la participation culturelle pour toute personne vivant une situation sociale ou économique difficile et qui agit pour cela sur le coût de l'offre via un ticket modérateur valable à Bruxelles et en Wallonie : l'asbl redistribue le soutien financier de la FWB aux opérateurs ouvrant leurs activités et leurs spectacles aux personnes en situation de pauvreté.

Le décret qui vient consolider les missions légales des Centres culturels - chargés entre autres de la mission de contribuer à l'exercice des droits culturels - prévoit par contre l'augmentation de la part minimum de financement de la FWB (dans certains cas, les communes pourraient alors augmenter leur participation financière, un principe de parité s'appliquant au financement).

En Communauté germanophone, le budget culture a été augmenté d'environ 30% depuis l'adoption en 2013 du décret relatif à la promotion de la culture.

### 3.3.2. Moyens affectés à la dimension culturelle de la lutte contre la pauvreté dans les politiques sociales

En Flandre, les associations 'dans lesquelles les pauvres prennent la parole', qui forment un maillon essentiel d'accès à la culture, sont confrontées à des mesures d'économies tant au niveau local qu'à un niveau plus élevé. Il ressort d'une enquête du *Netwerk tegen Armoede*, menée en 2013, que la moitié des associations membres s'attendaient à une baisse des subsides locaux alors que les missions sont plus nombreuses<sup>127</sup>. Les autorités flamandes ont déjà fait des économies sur les subsides pour le *Netwerk tegen Armoede* et une évaluation des subsides pour les associations individuelles se profile à l'horizon. Ici aussi on craint les économies.

La Wallonie a supprimé des subventions permettant le recours au dispositif Article 27, jugeant que la culture ne fait pas partie des missions du domaine social. C'est ainsi qu'une association reconnue à la fois comme service d'insertion sociale, association d'éducation permanente et active dans le domaine de la santé, pouvait bénéficier de l'art.27 grâce à un partenariat avec le Relais social de la ville. Ce n'est plus possible aujourd'hui.

Le subside fédéral pour la participation et l'activation sociale des usagers de CPAS a légèrement augmenté ces dernières années mais a été diminué de 15% en 2015<sup>128</sup>.

La diminution générale des moyens des CPAS a comme conséquence que ce qui est prévu pour la culture est utilisé à d'autres fins ou d'une façon ponctuelle plutôt que structurelle. *Il n'y a plus de moyens pour la culture*, constatent les fédérations de CPAS. Il est difficile d'imposer le droit à la culture face à d'autres droits qui semblent prioritaires pour la survie de la personne et pour lesquelles des réponses matérielles, à court terme,

<sup>127</sup> Arp, Lesley (27 septembre 2013). "Armoedeverenigen extra zwaar belast in 2013", *DeWereldMorgen.be*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/12/27/armoedeverenigen-extra-zwaar-belast-in-2013>

<sup>128</sup> <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic218.pdf>

peuvent être données<sup>129</sup>. Une récente analyse des rapports annuels<sup>130</sup> transmis par les CPAS au SPP Intégration sociale (SPP IS) pour justifier les activités réalisées grâce au Fonds et les dépenses y afférents, montre que les grands CPAS soutiennent plutôt des initiatives collectives au profit du groupe cible et les plus petits CPAS plutôt des participations individuelles à des événements sociaux, culturels ou sportifs. Il est important d'examiner régulièrement de quelle façon les moyens sont utilisés et quelles actions les CPAS organisent afin de surveiller l'utilisation des moyens. Trois évaluations qualitatives, dans lesquelles divers acteurs étaient impliqués, ont eu lieu depuis que cette subvention existe<sup>131</sup> mais aucune depuis le changement d'intitulé.

D'autres secteurs voient aussi leurs moyens diminuer, au détriment du développement du pôle culturel de leur action. Les maisons médicales, par exemple, ont été citées durant les échanges comme espaces accessibles aux plus défavorisés, dans lesquels il est possible de développer de nombreux projets, notamment des activités culturelles. Celles-ci ne peuvent cependant quasi plus être organisées, pour des raisons financières.

Il arrive aussi que des moyens soient sous-utilisés. Ainsi par exemple, en Wallonie, des Services d'insertion sociale (SIS) bénéficient de moyens de la Région, ce qui permet notamment d'élaborer des projets culturels à plus long terme. Il y a 60 SIS pour 262 communes wallonnes. Les moyens mis à disposition ne sont parfois pas utilisés. Beaucoup de CPAS n'ont aucune expérience de présentation de projets et travaillent surtout dans l'urgence ; ils sont souvent surchargés de demandes et ne peuvent investir du temps dans une approche plus globale et à moyen ou long terme, comme l'élaboration de projets culturels. Ce sont des explications possibles. La Fédération des CPAS de l'UVCW veut creuser davantage les raisons de cette sous-utilisation.

Il faut savoir aussi que les subventions sont rarement structurelles mais doivent être approuvées chaque année. Ceci vaut notamment pour les moyens du Fonds pour la participation et l'activation sociale qui doivent être reconduits chaque année par arrêté royal. Parfois, l'accord ne vient qu'à l'été. Puisque les CPAS ne connaissent pas les montants attribués, ils remettent à plus tard l'organisation des activités et quand les montants sont connus, il ne reste parfois plus assez de temps pour les utiliser.

## 4. Conditions d'une meilleure effectivité

A partir des échanges qui ont eu lieu, il est possible de définir des conditions à réunir pour que les personnes les plus défavorisées puissent accéder à la création et à l'offre culturelles. Vu les difficultés spécifiques qu'elles rencontrent, six conditions apparaissent particulièrement importantes : une vision partagée (4.1.), le temps (4.2.), l'accessibilité sur le plan financier, géographique et organisationnel (4.3.), la liberté (4.4.), la transversalité (4.5.) et l'évaluation (4.6.). Il n'y a aucune hiérarchie entre ces conditions : elles sont au contraire fortement liées les unes aux autres.

<sup>129</sup> Lettre des 3 fédérations de CPAS des Unions des Villes et Communes à la secrétaire d'Etat Maggie De Block, concernant les moyens pour la participation socio-culturelle et sportive en 2013, 21 janvier 2013.

<sup>130</sup> SPP Intégration sociale (SPP-IS) (2015). "Participation et activation sociale", *Focus*, nr. 12, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/focus\\_activation\\_sociale.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/focus_activation_sociale.pdf)

<sup>131</sup> • Clé, An et Mechbal, Lamia (2004). Rapport d'évaluation relatif à la subvention octroyée au CPAS (Arrêté royal du 8 avril 2003) afin d'encourager la participation et l'épanouissement social et culturel de leurs usagers. <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Socio-cultureleparticipatie%20Evaluatierapport%20FR.pdf>

• Résimont, Nathalie et Vonckx, Eva (2008). Rapport d'évaluation relatif à l'utilisation du subside pour l'épanouissement et la participation culturelle, sociale et sportive des usagers du CPAS. <http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/Studie%20-%20Etude%20FR.pdf>

• Vermeersch, Lode et al. (2012). Expériences de participation. Evaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS, avec une attention particulière à la mesure destinée à lutter contre la pauvreté infantile. [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/zl730685\\_eind\\_fr\\_web.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/zl730685_eind_fr_web.pdf)

#### 4.1. Vision partagée

Pour garantir le droit à la culture des personnes qui vivent dans la pauvreté, il est nécessaire que les autorités, les services publics et les personnes en situation de pauvreté partagent une vision commune, dans laquelle ces dernières occupent la place centrale et dans laquelle le droit à la culture soit une priorité. Cette vision prend en compte la complexité des diverses dimensions de la pauvreté. La culture est une nécessité tout au long de la vie, durant les différentes phases de celle-ci (depuis la naissance jusqu'à un âge avancé) et dans divers contextes (à l'école, durant les loisirs, dans des structures de soins, dans l'espace public...). La culture ne peut être considérée séparément des mécanismes d'exclusion de la société. Il faut par exemple tenir compte du fait que les personnes qui vivent dans la pauvreté n'ont pas toujours une expérience positive d'apprentissage dans un contexte formel. Outre la diminution des obstacles au sein des temples de la culture et dans l'enseignement, il est nécessaire aussi de prendre des initiatives accessibles et plus libres dans l'environnement proche et familier des personnes qui vivent dans la pauvreté. Et enfin, il faut une attention suffisante pour le continuum entre l'offre et la création culturelles : bénéficier de la culture et créer soi-même de la culture sont considérés comme aussi importants.

La vision partagée du droit à la culture touche aussi de près à l'éthique. C'est ainsi que les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent considèrent la liberté de choix et le respect essentiels pour l'effectivité des droits. "*Le respect, c'est avoir accès à sa propre culture, avoir la liberté de s'exprimer*". C'est partir des intérêts des personnes sans essayer de les faire entrer dans un autre cadre de pensée. Le respect, c'est aussi éviter de stigmatiser. Un collaborateur de CPAS a donné un bel exemple qui montre qu'une action perçue comme stigmatisante ne peut réussir: des personnes qui vivent dans la pauvreté ont refusé de participer à un événement organisé dans le cadre de 'Bruges, capitale de la culture' parce qu'il était réservé aux

usagers de CPAS. Suite à cela, l'offre a été conçue de manière moins ciblée et élargie à tous les services subsidiés. Via les organisations en charge de l'accompagnement et de l'organisation du suivi de l'offre, toutes sortes de remarques relatives à l'accès à la culture ont été recueillies. Cela s'est fait dans une atmosphère de confiance et les acteurs du secteur culturel en tiennent compte.

Les notes '*Groeien in Cultuur' (-18 jaar)*<sup>132</sup> et '*Doorgroeien in Cultuur' (+18 jaar)*<sup>133</sup> sont un exemple intéressant de vision partagée de la participation culturelle ; avec ces notes, les ministres de l'Enseignement, de la Jeunesse et de la Culture de la Communauté flamande veulent promouvoir la synergie entre acteurs dans les trois domaines. Ces notes accordent de l'attention à des publics vulnérables et mettent en avant des instruments spécifiques, comme les mesures visant à améliorer la participation des personnes qui ont un profil socioéconomique défavorable, par la réforme de l'enseignement artistique à temps partiel.

#### 4.2. Temps

La culture, c'est un chemin, une succession d'étapes. Pour la clarté du texte, nous aborderons la notion de temps dans l'ordre chronologique de ces étapes. En réalité, les parcours ne sont souvent pas aussi linéaires. La durée des projets, qui pose la question des modes de financement, sera également évoquée.

##### • *En amont : le temps pour atteindre les personnes les plus pauvres*

Des jalons sont nécessaires pour permettre aux personnes pauvres de prendre part à la création et à bénéficier de l'offre culturelles. En amont de l'activité proprement dite, il s'agit d'atteindre les

<sup>132</sup> Schauvliege, Joke en Pascal Smet (2012). *Groeien in cultuur. Conceptnota cultuureducatie*, <https://cjasm.be/cultuur/sites/cjasm.cultuur/files/public/conceptnota-groeien-in-cultuur.pdf>

<sup>133</sup> Schauvliege, Joke en Pascal Smet (2013). *Doorgroeien in cultuur. Conceptnota cultuureducatie*, <https://cjasm.be/cultuur/sites/cjasm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

personnes les plus défavorisées, d'aller à leur rencontre pour susciter leur participation. Cela signifie de nombreuses heures de travail, non prises en compte dans le financement des organisations qui les prestent. Il s'agit pourtant d'une étape préalable indispensable. Le financement accordé sur la base du décret Education permanente, par exemple, est lié au nombre d'heures d'activités organisées. Des rencontres préalables à l'activité proprement dite, en tout petits groupes (moins de 5 personnes), sont parfois nécessaires pour amener les personnes les plus défavorisées à participer. Ces contacts peuvent être pris en compte comme activité à certaines conditions. La justification est cependant très complexe et risque de décourager les associations d'investir avec les personnes pour qui l'accompagnement est le plus nécessaire.

Dans de nombreuses associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se reconnaissent, la culture est intégrée dans le reste du travail. Via la maison de quartier ou le travail avec les enfants, ou d'autres modes de participation aux activités de loisirs, les personnes entrent en contact avec la culture : une sortie de groupe ou un atelier créatif sont organisés, l'école du cirque vient animer un après-midi de jeux, les gens se retrouvent pour aller ensemble au musée, les enfants fréquentent l'école de cirque, une collaboration est mise en place avec un projet socio-artistique... Tout cela au rythme des personnes. De cette façon, les personnes sont invitées à 'se frotter' à la culture et à y prendre part. Les participants à la concertation apprécient cette façon de travailler.

- ***Le temps pour rendre la participation à l'offre et à la création possibles***

Lorsque des personnes pauvres sont prêtes à entrer dans une démarche culturelle, une période de mise en confiance est nécessaire avant de pouvoir la concrétiser car la peur d'être jugé est présente au départ, liée à la déconsidération dont elles font habituellement l'objet. La peur est d'autant plus grande que l'intensité de la pauvreté,

l'isolement et la honte sont forts. Déconstruire les codes des organisations culturelles, par une médiation culturelle, demande du temps. L'accompagnement est une dimension essentielle dans laquelle on n'investit pas toujours suffisamment investi d'autant plus que *"de plus en plus de moyens sont nécessaires pour rendre possible la participation des personnes les plus défavorisées"* selon les participants à la concertation. Les autorités flamandes investissent par exemple beaucoup dans le *Uitpas*, qui s'attaque essentiellement à l'obstacle financier. Des associations constatent cependant que de nombreuses personnes possèdent un *Uitpas* mais ne l'utilisent pas. Elles n'ont pas seulement besoin d'un petit coup de pouce au niveau financier, mais aussi d'un soutien supplémentaire et d'un accompagnement pour faire le pas vers l'offre culturelle. Lorsqu'un obstacle, l'obstacle financier disparaît, les autres obstacles deviennent plus visibles. Une enquête du *Netwerk tegen Armoede* constate que presque toutes les personnes interviewées sont rentrées en contact avec la culture grâce à une personne relais suffisamment attentive à les stimuler à aller plus loin. *"En fait, c'est arrivé tout bêtement, il y a quelqu'un du groupe qui m'a demandé d'accompagner et je suis resté 'collé'."*<sup>134</sup>

Lorsque des personnes pauvres ont pris la décision de participer, il est souvent nécessaire de les soutenir aux différentes étapes de la participation culturelle. Cela aussi demande du temps.

- ***La durée des projets***

La participation à la culture, c'est un chemin, qui exige du temps et donc une certaine permanence des activités proposées pour le parcourir. Le financement par projets, s'il est trop limité dans le temps, risque de mettre fin prématurément à un cheminement en cours, et *c'est alors encore pire qu'avant*.

<sup>134</sup> Verdoodt, Marijke, op.cit., Citation du *'buurthuis 't Lampeke'* dans la note *Doorgroeien in cultuur* (2013), p. 33, <https://cjsm.be/cultuur/sites/cjsm.cultuur/files/public/conceptnota-doorgroeien-in-cultuur.pdf>

### 4.3. Accessibilité

#### 4.3.1. Accessibilité financière

Les participants à la concertation insistent d'emblée sur le fait que l'accessibilité financière, qui constitue un réel obstacle, ne résout pas toutes les difficultés. Éliminer l'obstacle financier est une stratégie fort utilisée; certains plaident en faveur de la gratuité totale, pour d'autres cela n'est pas nécessaire. Durant la concertation, plusieurs exemples ont été donnés.

La Monnaie offre des places gratuites pour l'opéra, préférant laisser aux personnes le peu d'argent dont elles disposent le cas échéant pour leur permettre de payer leur moyen de transport, de partager un verre après le spectacle etc. Elles peuvent ainsi reprendre goût aux sorties. Mais La Monnaie gère de façon très stricte les inscriptions, annulations et réaffectations: les 5000 places disponibles par an sont réellement occupées. De cette façon, la gratuité pratiquée n'est ni de la charité ni de la déresponsabilisation. Il faut ajouter que la gratuité n'est possible que grâce à un financement public et privé.

Du côté des CPAS, les pratiques diffèrent. Un compromis est recherché entre gratuité et contribution minimale, pas seulement parce que des CPAS constatent que les personnes souhaitent apporter une contribution mais aussi parce que cela colle davantage à la réalité: la vie n'est pas gratuite. Le CPAS de Saint-Gilles, par exemple, ne propose pas d'accès gratuit aux activités culturelles parce que les personnes concernées ne le souhaitent pas. Il insiste cependant sur le fait que le prix ne peut être un obstacle à la participation. La ville d'Anvers a un *vrijetijdspas* qui prend la forme d'une *A-kaart*. Les personnes qui bénéficient de l'intervention majorée peuvent faire enregistrer cela sur leur carte, ce qui leur permet de bénéficier d'avantages sociaux supplémentaires. Le CPAS et *'de verenigenen waar armen het woord nemen'* collaborent à ce volet social de la carte.

L'*Asbl Revers* témoigne du fait que pour certaines personnes, payer 1,25 euros pour un billet

d'entrée (article 27), c'est trop, notamment pour les personnes qui doivent faire face à de nombreux autres frais, comme des frais de soins de santé.

Pour *Luttes Solidarités Travail (LST)* et d'autres associations reconnues comme Centre d'expression et de créativité (CEC), l'accès aux activités est nécessairement gratuit. Un investissement mensuel même minime est prohibitif dans un budget trop serré, comme l'est celui des personnes qui perçoivent un revenu d'intégration ou un petit salaire.

En 2010, *'CultuurNet Vlaanderen'* a reçu du ministre de l'Environnement, de la Nature et de la Culture la mission de réaliser un projet pilote *'Vlaamse vrijetijdspas'*, un pass pour tout le monde, avec une attention particulière portée aux personnes pauvres. Pour ces dernières, le *UiTPAS* offre des chances supplémentaires de participer à l'offre culturelle. Le *UiTPAS* applique en effet un tarif adapté pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. On observe par ailleurs une harmonisation de ce genre de pratiques. Le *UiTPAS* existe déjà dans plusieurs villes flamandes et à Bruxelles (Paspardoe) et continue à se développer.

Beaucoup d'interventions sociales pour rendre la culture financièrement accessible pour les personnes pauvres sont basées sur des critères tels que: être usager de CPAS (Fonds pour la participation et l'activation sociale), bénéficier d'une intervention majorée (A-pas), avoir droit au revenu d'intégration (critère pour le montant du subside aux réseaux locaux) ou des critères définis au niveau local (*UiTPAS*)... Le profil des personnes pour lesquelles la culture n'est pas accessible financièrement est cependant difficile à déterminer. Beaucoup de critères utilisés continuent à priver des personnes de l'accès à la culture. Durant la concertation, il a été plaidé en faveur de critères larges, qui tiennent compte de la situation personnelle des gens, par exemple le fait d'avoir des frais de soins de santé élevés, d'être en médiation de dettes ou de bénéficier d'un accompagnement budgétaire. C'est ainsi que des personnes en situation de pauvreté déménagent souvent mais continuent à s'adresser à

l'association de lutte contre la pauvreté du lieu où elles habitaient avant. Plusieurs participants à la concertation constatent aussi que de plus en plus de personnes qui ne bénéficient d'aucune aide du CPAS éprouvent des difficultés à payer le billet d'accès à une activité culturelle.

#### 4.3.2. Accessibilité sur le plan géographique

La mobilité des personnes qui vivent dans la pauvreté est souvent limitée, beaucoup de familles n'ont pas de voiture et souvent même pas de vélo. Les transports en commun sont pour elles essentiels mais leur offre se situe en-deçà de ce qu'elle devrait être. Parce que les liaisons de bus et de train sont trop limitées le soir et durant le week-end, il est par exemple impossible d'aller à un spectacle ou au cinéma en soirée ou le week-end. Le problème se pose de la même façon pour les visites au musée : l'accès de certains musées est gratuit le dimanche mais s'il n'y a pas de transports publics, ils restent inaccessibles pour de nombreuses personnes.

Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent organisent parfois des sorties en groupe. Le fait de se rendre à plusieurs sur le lieu d'une manifestation culturelle non seulement diminue les obstacles et permet aux personnes de sortir de leur isolement, mais permet de régler ensemble la question du transport. De nombreuses initiatives existent en ce sens. C'est ainsi qu'en Flandre, les organisations qui travaillent avec des personnes pauvres dans une commune sans réseau local de participation aux loisirs, peuvent s'adresser au Fonds pour obtenir une intervention financière pour l'accès aux activités subsidiées en matière de culture, de jeunesse et de sport. Le Fonds intervient aussi dans les frais de transport, les coûts de réservation et les frais de babysitting ; il travaille ainsi sur différents obstacles à la participation. En FWB, le dispositif dit des Tournées Arts et Vie a, depuis plus de quarante ans, favorisé la diffusion de l'offre artistique (en arts de la scène) dans des lieux répartis sur tout le territoire de Bruxelles et de Wallonie, par des interventions allégeant la charge financière, pour les opérateurs, liée à la

diffusion des spectacles. Cette politique avait dès l'origine pour double enjeu de toucher les publics qui se sentaient exclus par les lieux culturels classiques, et de rendre l'accès à ces spectacles financièrement plus aisé. La restriction générale des budgets a cependant conduit de nombreux opérateurs à ne plus faire bénéficier le public de cette intervention. On retrouve cette approche - prix accessibles et décentralisation dans les lieux les plus proches des gens - comme principes de diffusion des spectacles de théâtre-action et du théâtre pour jeunes publics, rejoints notamment par les disciplines plus récemment reconnues du conte et des arts de la rue. Ces aspects font l'objet des priorités préconisées par la note d'orientation de l'actuelle ministre de la Culture<sup>135</sup>.

#### 4.3.3. Accessibilité liée à la façon dont les activités sont organisées

Pour rendre accessible la participation des personnes les plus défavorisées à la création de la culture, une grande souplesse est aussi nécessaire sur le plan de l'organisation. C'est ainsi que plusieurs asbl reconnues 'Centre d'expression et de créativité' en FWB et qui travaillent avec des personnes très défavorisées expliquent que les participants aux activités ne sont pas systématiquement tenus de s'inscrire ; la régularité de fréquentation n'est pas non plus exigée. Les activités sont organisées dans des espaces qui permettent à ces personnes de s'y trouver à l'aise pour laisser libre cours à l'expression et à la créativité. Il arrive aussi que des activités soient organisées dans des lieux de vie, lorsque le local prévu semble un frein à la participation.

## 4.4. Liberté

Sans implication personnelle, volontaire, on ne peut parler d'épanouissement culturel (dont il est

<sup>135</sup> Milquet, Joëlle (2015). *Note d'orientation. Pour une politique théâtrale renouvelée.* <http://www.joellemilquet.be/wp-content/uploads/2015/07/Note-J.-Milquet-Pour-une-politique-th%C3%A9%C3%A2trale-renouvel%C3%A9e-Juillet-2015.pdf>

question à l'article 23 de la Constitution). *"On ne peut choisir à la place des personnes. On ne peut limiter l'accès à la construction et à l'offre de culture à la culture avec un grand C"*; l'art amateur, notamment, est une possibilité aussi. Une des conditions de la liberté de choix, c'est une offre diversifiée. L'art amateur, les projets socio-artistiques et le théâtre action par exemple, offrent des possibilités.

Beaucoup de personnes sont dans la pauvreté, il y a une grande diversité de situations qu'il n'est pas souhaitable de cadrer de manière rigide dans des projets. La liberté est un élément crucial qui suppose un espace d'expérimentation. C'est ainsi que les participants à la concertation trouvent qu'il est important que les personnes en situation de pauvreté disposent d'un lieu dans leur environnement proche, dans lequel elles peuvent se rencontrer et participer, de façon très accessible, à des activités culturelles.

Précisément à cause de cet espace de liberté que la culture peut offrir aux personnes qui vivent dans la pauvreté, il est très important de les laisser libres dans leurs expériences culturelles. Parfois, cette liberté est subtilement limitée par des 'gardiens' au sein du secteur social et culturel qui décident pour les personnes pauvres ce qu'est la bonne culture. De cette façon, l'offre est unilatéralement sélectionnée ou créée, et elle ne correspond pas nécessairement aux attentes et choix des personnes pauvres. Les personnes qui vivent dans la pauvreté, comme les autres consommateurs et producteurs de culture, sont capables de déterminer elles-mêmes ce que représente pour elles la culture. Il est crucial que la culture ne soit pas imposée mais soit quelque chose qu'on aime faire.

## 4.5. Approche transversale

### 4.5.1. Collaboration entre secteurs

Des acteurs de divers secteurs jouent un rôle dans l'effectivité du droit à la culture, différents niveaux de pouvoir sont aussi concernés. Les responsables politiques mais aussi les acteurs de terrain pensent

et agissent dans le cadre de réglementations spécifiques aux divers secteurs. La dynamique de la réalité et certainement la complexité de la situation des personnes pauvres ne se laissent cependant pas enfermer dans ces cases. Une approche qui dépasse les secteurs est nécessaire parce que les personnes pauvres sont laissées pour compte dans différents domaines. Les participants à la concertation ont évoqué les difficultés liées à ce découpage ainsi que des synergies possibles. C'est l'articulation entre le secteur culturel et le secteur social qui a été au centre des échanges. Le secteur de l'enseignement a aussi été évoqué mais le temps a manqué pour un dialogue avec les acteurs concernés; il en a été de même pour le secteur de la santé. Notons que le lien culture-école est une priorité pour la Communauté germanophone: par le programme '*Kultur macht Schule*', un instrument de médiation culturelle a été récemment lancé. Une coopération entre la culture et l'enseignement relie la médiation culturelle et l'éducation culturelle et permet à tous les élèves un accès égal à la culture.

- **Collaboration entre acteurs culturels et sociaux**

Les institutions culturelles se disent démunies pour atteindre les personnes les plus défavorisées, qui ne s'adressent pas spontanément à elles. Des organisations sociales constatent qu'elles n'ont souvent pas l'espace-temps suffisant pour diversifier les leviers leur permettant d'amener les personnes à la culture, en fonction des besoins et caractéristiques de leur public. Une mise en commun des expertises prenant en compte celle des personnes qui vivent dans la pauvreté, est nécessaire pour garantir l'effectivité du droit à la culture. Durant la concertation, plusieurs exemples ont été évoqués.

Le *Musée des Beaux-Arts* (programme '*Sésame – Musée, ouvre-toi*') travaille avec Lire et Ecrire qui coordonne des actions d'alphabétisation, avec des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, avec d'autres encore.



Le partenariat est au cœur de l'action de l'association Article 27 en Wallonie et à Bruxelles, puisque cette association s'appuie sur un double réseau de partenaires culturels et sociaux. Les partenaires culturels (861 en 2014) sont des organismes culturels de tous types qui ouvrent leurs portes aux utilisateurs des tickets Article 27: cinéma, théâtres, centres culturels, musées... Les partenaires sociaux (865 en 2014) sont des organismes en lien direct avec le public cible et ont pour tâche la sensibilisation et l'accompagnement vers les outils et actions proposés par Article 27 (sorties et actions culturelles, diffusion des tickets et programmes...). Il s'agit pour une large part de CPAS mais aussi de centres d'alphabétisation, de maisons d'accueil, d'associations de jeunesse, de centres de formation, d'organismes de santé mentale, de centres d'accueil pour demandeurs d'asile... Le manque de place laissé à l'axe culturel dans le travail social est cependant constaté par Article 27 asbl: *"La culture, comme partout ailleurs, doit se battre sur le terrain social pour y gagner ses galons. En effet, la gestion du partenariat Article 27 est régulièrement portée par un seul travailleur au sein de l'institution. Ce travailleur a donc pour mission de sensibiliser ses collègues mais sans légitimité hiérarchique. Ce n'est donc bien souvent qu'une petite partie du public qui reçoit l'information et l'accompagnement. De plus, le risque de voir s'effondrer le partenariat avec le départ du travailleur est fréquent. Les travailleurs sociaux qui mènent des projets culturels au sein de leur institution voient également leur travail dénigré ou marginalisé par leur collègue et/ou hiérarchie"*<sup>136</sup>.

Des initiatives, encore ponctuelles, visent à dépasser les catégorisations et à réaliser des intersections entre les secteurs de la culture et d'autres particulièrement concernés par les effets indirects de la pauvreté, notamment avec les

prisons, l'aide à la jeunesse, les Maisons de justice (accompagnement des libérations conditionnelles).

En Flandre, le Fonds *Vrijetijdparticipatie* négocie avec les organisateurs de loisirs, des acteurs - qui sont soit des acteurs commerciaux soit des acteurs subsidiés - des prix démocratiques pour les personnes qui vivent dans la pauvreté et propose une contribution financière pour des activités culturelles, sportives et avec les jeunes. Les organisations sociales locales membres du Fonds peuvent demander une intervention pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. L'affiliation est gratuite.

Avec les moyens d'un projet de participation, *De Schakel*, une association dans laquelle des personnes pauvres prennent la parole, le centre culturel *De Kollebloem*, la bibliothèque et le CPAS de Puurs ont travaillé ensemble sur un projet allant bien au-delà du court terme pour permettre à davantage de personnes pauvres de bénéficier de la culture et du temps libre. Le projet *Omarmen* a mis à l'honneur le thème de la pauvreté en organisant diverses activités. Il invitait tout le monde à s'arrêter un moment face à la pauvreté et faisait un appel à la solidarité. 'Armoede' dans toutes ses facettes constituait le fil rouge de la programmation 2012-2013 du centre culturel *De Kollebloem*. Des spectacles, des films, un repas frugal, un déjeuner littéraire, une exposition ont mis en avant le thème. A partir de ce projet, un spectacle de théâtre a notamment été monté ainsi qu'une exposition photo sur les musiciens de rue et la brochure *'Thuis in de bib'* dans laquelle des personnes qui vivent dans la pauvreté racontent avec leurs propres mots les obstacles qu'elles rencontrent lorsqu'elles se rendent dans une bibliothèque et dans laquelle des exemples de bonnes pratiques sont expliqués.

La nécessité de travailler aussi avec des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent a été soulignée durant la concertation.

<sup>136</sup> Extrait de l'article de François De Smet (2009) "La démocratisation de l'accès à la culture – de la théorie à l'épreuve empirique" in, *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, complété et mis à jour par Article 27 Wallonie, à la demande du Service de lutte contre la pauvreté, dans le cadre de la concertation.

- *La place de la culture au CPAS*

La question de la place donnée ou laissée à la culture au sein des CPAS a été débattue. Les CPAS sont en effet chargés de permettre à chacun de vivre conformément à la dignité humaine, et à ce titre sont des partenaires importants des acteurs culturels pour garantir l'effectivité du droit à la culture.

Les fédérations de CPAS sont d'accord pour dire qu'ils ont un rôle à jouer pour garantir l'effectivité du droit à la culture, vu leur mission légale. Mais la multiplication des tâches confiées au CPAS et l'augmentation du nombre de personnes qui s'adressent à eux, réduisent de facto les moyens et rendent extrêmement difficile l'investissement dans des partenariats avec des acteurs culturels. *Il faut des partenariats entre tous les pouvoirs publics, plutôt que de demander des efforts supplémentaires uniquement aux CPAS*, disent les fédérations de CPAS de Flandre et de Wallonie.

Il existe cependant des possibilités pour rassembler, au niveau local, l'expertise du CPAS et d'autres partenaires. En Flandre, toutes les villes et communes peuvent bénéficier de moyens supplémentaires, dans le cadre des réseaux locaux *vrijetijdparticipatie*, pour promouvoir la participation aux loisirs des personnes qui vivent dans la pauvreté, lorsqu'elles collaborent avec des associations dans lesquelles ces personnes se reconnaissent. Les réseaux locaux sont transversaux et offrent la chance de dépasser les découpages dans les domaines du sport, de la culture et de la jeunesse.

Le *Brugse Netwerk Vrijetijdparticipatie*, par exemple, est en lien avec différents partenaires dont les autorités de la ville, le CPAS, diverses associations de lutte contre la pauvreté et des organisations d'aide qui inscrivent régulièrement des participants à des activités ou font régulièrement usage des interventions offertes par le réseau. Les initiatives pour stimuler la participation aux loisirs peuvent être divisées en deux volets : les mesures purement financières et les initiatives qui accordent plus d'attention à

l'accompagnement et à l'orientation. Chaque mois, un livret présente le programme de l'offre de loisirs. Ce livret est diffusé à un réseau d'associations de lutte contre la pauvreté, d'organisations du secteur social et à des usagers individuels. Pendant les activités, un accompagnement personnel est prévu, au départ du CPAS. Ce dernier est le point de liaison entre ceux qui offrent de la culture, des organisations sociales et des services de loisirs.

Certains CPAS wallons, en général des CPAS de grande taille, disposent d'un référent culturel. C'est fort intéressant mais ne résout pas tout. Une référente culturelle a expliqué que la principale difficulté qu'elle rencontre, c'est de convaincre les collègues d'orienter les usagers vers elle. Nombre d'entre eux ne sont pas sensibilisés à la culture : *"on a essayé de mobiliser les travailleurs sociaux du CPAS mais ils disent que la culture, c'est secondaire. Mon boulot comme référent culturel au CPAS, les travailleurs sociaux ne perçoivent pas en quoi il est intéressant"*. Les travailleurs sociaux ont des difficultés à accompagner les personnes vers une démarche culturelle parce qu'ils n'y ont pas été préparés, ni à l'école ni durant leur formation professionnelle.

Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent rappellent aussi que lorsque des personnes dépendent de services, elles ne sont pas libres. C'est d'autant plus vrai lorsque les services, comme c'est le cas aujourd'hui pour les CPAS, sont mis sous pression. C'est ainsi qu'au cours de la concertation, un témoignage a été donné : une assistante sociale travaillant dans un CPAS a suggéré à un usager de mettre fin à sa connexion internet afin de compenser d'autres frais en hausse, alors que c'est justement une telle connexion qui permet d'accéder à l'information relative à la culture, la mobilité, les droits... Ces associations expliquent que le terme 'social' est associé aux contrôles et aux sanctions alors que celui de culture est davantage associé à la liberté. *"Les CPAS sont les derniers lieux de subsistance ; il n'est pas possible d'en parler comme de lieux de libre expression."* Il n'est donc pas souhaitable que les institutions

sociales aient le monopole de tout ce qui concerne les pauvres. Elles précisent que ceci n'est pas une mise en cause de la qualité du travail effectué par les intervenants sociaux même si elles déplorent que certains d'entre eux considèrent que les personnes pauvres n'ont pas besoin de culture. Lorsque les CPAS se situent dans une perspective d'émancipation sociale, il peut être intéressant de collaborer avec eux dans le domaine de la culture. Cela peut changer leur rapport aux personnes qui s'adressent à eux. Durant la concertation, il a aussi été dit que le secteur de la culture ne respecte pas toujours la liberté des personnes en situation de pauvreté, à qui on propose une 'offre' estimée par d'autres comme bonne pour elles.

- *Le social dans la culture*

Inversement, les associations francophones dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent jugent très positif le fait que la lutte contre la pauvreté soit souvent reconnue comme partie intégrante de la politique culturelle. Certains acteurs habituellement qualifiés de socio-culturels, sont financés par le budget de la Culture en FWB: ils sont chargés d'une mission légale libellée en termes à la fois sociaux et culturels. Ont été notamment cités le décret relatif aux CEC qui charge ces derniers d'une mission d'émancipation sociale et culturelle et le décret relatif à l'éducation permanente. Le décret relatif aux Centres culturels et celui sur les Bibliothèques publiques, chargent également ces institutions d'une double mission, touchant aux deux aspects, culturel et social, de la pauvreté. Dans le domaine artistique proprement dit, au croisement de la culture formelle, de la création et de la citoyenneté sociale, il faut citer l'arrêté d'application au Théâtre-action du décret sur les arts de la scène. En Flandre, les associations *Waar armen het woord nemen* sont principalement subsidiées par le ministère du *Welzijn*. Certaines associations comme les *Welzijnsschakels* sont aussi reconnues comme associations socioculturelles et financées par la Culture. Toutes les associations peuvent demander, via le *Participatiedecreet*, des moyens

pour la participation culturelle de groupes vulnérables.

Des acteurs qui travaillent à la croisée de plusieurs secteurs expliquent la confusion que cela peut engendrer. Ainsi par exemple, l'asbl Revers est reconnue comme association d'Education permanente mais aussi comme organisation d'insertion sociale, ce qui est très différent; elle est également reliée au secteur de la santé. A partir de l'exercice de cette complexité, il apparaît qu'il manque une plateforme transversale, une concertation qui accepte 'l'hybride' et qui sur cette base accepte de travailler en dépassant les contradictions. *"On est saucissonné de partout, c'est dommage car il y a des choses à apprendre de partout. On travaille avec des êtres humains, qui ont des droits; il ne s'agit pas de les appréhender en tranches. Les politiques font trop souvent des choses qui rétrécissent."*

Malgré les difficultés de travailler ensemble, les participants à la concertation ont donné de nombreux exemples de pratiques de collaboration entre secteurs: des conteuses forment des puéricultrices dans les crèches; des bus communaux emmènent les enfants à l'académie, après l'école; dans le Brabant wallon, des acteurs sociaux et culturels ont travaillé durant deux ans et ont abouti à une Charte commune alors que la méconnaissance réciproque était grande au départ; dans une zone d'habitat permanent en camping, des ateliers créatifs sont organisés, en partant des aspirations des parents: l'un d'eux a dit qu'il aimait lire des livres avec les enfants, un contact a été pris avec une bibliothèque; celle-ci est sortie de ses murs et est venue dans le quartier. Des exemples de collaborations plus formalisées ont aussi été évoquées: une présence régulière d'une délégation de personnes en situation de pauvreté dans un Conseil culturel ou dans le Conseil d'administration d'une organisation culturelle, ce qui permet d'être attentif à des choses différentes de celles pointées par les acteurs culturels; une convention entre différents secteurs, qui clarifie les limites des uns et des autres.

Pour les participants à la concertation, il y a trop de petites mesures dispersées, un manque de cohésion : il est nécessaire de créer un cadre stimulant une approche transversale, facilitant les articulations entre secteurs, favorisant les initiatives *bottom-up*. Elaborer un tel cadre relève de la responsabilité des autorités publiques.

#### 4.5.2. Articulation entre niveaux de pouvoir et entre communautés

Une approche cohérente de la culture n'exige pas seulement une approche transversale entre secteurs mais aussi entre niveaux de pouvoir. La culture en tant que droit fondamental leur impose, à tous, des obligations. Le même constat de manque de cohérence est fait en ce qui concerne les différents niveaux de pouvoir qu'entre secteurs. Des mesures prises par exemple par l'Etat fédéral à partir d'une vision différente de celle d'une autorité locale sont contre-productives.

Certains participants à la concertation craignent l'impact négatif sur la coopération locale, par exemple entre partenaires du culturel et du social, du changement constaté dans le contrôle de l'utilisation de la subvention destinée à promouvoir la participation et l'activation sociale. Si les CPAS doivent stimuler la participation culturelle dans le cadre de l'activation sociale, ils seront en tension avec les objectifs émancipateurs des associations et/ou les objectifs culturels du secteur culturel. Les objectifs propres du CPAS risquent de prendre le dessus et la coopération de rester à l'arrière-plan. Ces effets contre-productifs contribuent à la non-effectivité ou à l'effectivité insuffisante du droit à la culture.

Dans le contexte de la décentralisation des compétences, des participants à la concertation affirment qu'un pilotage par un niveau de pouvoir plus élevé est important pour garantir le droit à la culture ; les différents niveaux de pouvoir doivent s'entendre sur une conception commune, un fil rouge, pour arriver à des textes législatifs et initiatives cohérents entre eux, estiment les participants à la concertation. Ils sont aussi responsables de veiller à un bon équilibre entre un

cadre général au niveau le plus élevé, et une grande flexibilité au niveau local.

Il est grand temps de réaffirmer que la culture est un droit, c'est le point de départ pour construire une vision commune. *"Le droit à la culture traduit des valeurs éthiques au plan juridique : émancipation des individus, renforcement du lien social, justice sociale, développement des capacités et lutte contre les inégalités."*<sup>137</sup>. Ainsi par exemple, le nouveau décret sur les Centres culturels en FWB favorise l'accès du droit à la culture. L'action qu'il propose se fait en lien avec d'autres opérateurs culturels et/ou sociaux, afin de permettre l'exercice du droit à la culture par toute personne. C'est pourquoi les Centres culturels cherchent à s'associer notamment aux activités que les CPAS développent à l'intention des personnes qui vivent dans la pauvreté, plus spécifiquement dans le cadre de la subvention pour la participation et l'activation sociale. Mais la relation entre le niveau fédéral, qui donne une orientation aux CPAS à travers le Fonds et le niveau des Communautés crée de l'inquiétude. Le décret de la FWB reconferme le droit à la culture. Un tel décret peut-il influencer la politique fédérale ? Les Centres culturels doivent déposer un projet culturel quinquennal dans lequel ils offrent cette collaboration aux CPAS. Mais c'est le fédéral qui décide de ce que les CPAS peuvent faire avec les moyens. L'activation, notamment, est une tendance qui a un impact sur la culture, qui la met en question (point 3.1.1) *"Il n'y a pas de référent culturel dans chaque CPAS, c'est une difficulté mais au-delà de cela, il y a un problème de dysfonctionnement de la loi fédérale. Comment les moyens sont-ils utilisés ?"*

La collaboration entre Communautés est également souhaitée par les participants à la concertation parce qu'elle permet des échanges

<sup>137</sup> Romainville, Céline (2011). *Les droits culturels : un nouveau référentiel pour les Centres culturels ?*, Observatoire des politiques culturelles, 2011, p.5.  
<http://www.opc.cfwb.be/index.php?id=12397&L=0>Cité dans l'exposé des motifs du Décret relatif aux Centres culturels.

utiles pour avancer vers une plus grande effectivité du droit à la culture pour tous.

#### 4.6. Evaluation

Garantir l'effectivité du droit à la culture demande une vigilance constante, d'autant plus que ce droit a tendance à être considéré comme moins fondamental que d'autres. L'évaluation constitue un outil indispensable pour exercer cette vigilance.

Les personnes en situation de pauvreté, dont celles qui ne participent à aucune activité culturelle, sont indispensables pour évaluer l'effectivité du droit à la culture. Ainsi, par exemple, le *Uitpass* peut être évalué très positivement au vu du grand nombre de personnes qui en possèdent un ; mais on sait que de nombreuses personnes pauvres ne l'utilisent pas. Examiner les raisons de cet écart entre la possession d'un *Uitpass* et son utilisation fait partie intégrante de l'évaluation.

L'évaluation de l'impact possible de mesures prises dans d'autres domaines, sur l'exercice du droit à la culture, quel que soit le niveau de pouvoir qui prend la mesure, est nécessaire. Ainsi, par exemple, la plus grande conditionnalité des allocations peut avoir comme conséquence soit de rendre obligatoire la participation à des activités culturelles, dénaturant ainsi le concept même de culture, soit de reléguer le droit à la culture au second plan comme dit précédemment au sujet des politiques d'activation.

## Recommandations du Service sur la base de la concertation

### 1. Prioriser le droit à la culture

- Inscrire le droit à la culture à l'ordre du jour d'une Conférence interministérielle pour l'intégration dans la société, en vue de réaffirmer que la culture est un droit fondamental aussi essentiel que les autres droits fondamentaux et en vue d'élaborer une déclaration de vision commune sur le lien entre pauvreté et culture ; diffuser largement cette déclaration afin de sensibiliser l'opinion publique.
- Inscrire explicitement le droit à la culture pour tous dans les textes législatifs – des autorités fédérales et des entités fédérées - dans lesquels la culture est mentionnée.
- Garantir l'effectivité du droit à la culture en prévoyant le financement public nécessaire et en déterminant des indicateurs pour évaluer les avancées et les reculs et ajuster les dispositifs mis en place, le cas échéant. Intégrer dans l'évaluation un indicateur permettant de vérifier si la culture n'est pas instrumentalisée à d'autres fins.

### 2. Consolider et développer les outils qui favorisent l'expression, la création et la participation culturelles

- Tenir compte dans les critères de reconnaissance et de financement de projets et d'initiatives structurelles, tant d'organisations de lutte contre la pauvreté que d'opérateurs culturels, du temps nécessaire pour permettre aux personnes pauvres de participer à la création-expression culturelle, et pour les accompagner de manière appropriée tout au long de la démarche.
- Promouvoir la création-expression culturelle collective avec des personnes pauvres dans les secteurs de l'action sociale ('bien-être'), de l'enseignement et de la formation des adultes, de la politique culturelle au sens large, du travail socio-culturel et artistique.

- Inscrire la création-expression culturelle collective de personnes en situation de pauvreté dans les législations relatives au travail artistique, amateur et professionnel, de façon à ce qu'elle soit reconnue comme telle.

### 3. Rendre l'offre de culture accessible à tous

- Prévoir un financement public suffisant des activités culturelles de façon à ce qu'elles soient financièrement accessibles à tous.
- Prendre en compte les frais connexes à ceux du prix d'entrée (trajets, garde des enfants...) dans les mesures destinées à rendre la culture plus abordable sur le plan financier.
- Investir davantage dans l'accompagnement des personnes qui bénéficient de mesures facilitant l'accessibilité financière aux activités culturelles.
- Proposer une offre accessible qui respecte la diversité au sein de la population ainsi que la liberté de choix des personnes de façon à contribuer à l'épanouissement culturel de tous.
- Tenir compte de la diversité des situations de pauvreté et de précarité dans la définition des critères utilisés pour déterminer qui a droits aux tarifs sociaux relatifs à la participation culturelle.

### 4. Accorder une attention particulière aux personnes en situation de grande pauvreté

- Investir dans des mesures qui offrent un soutien et un accompagnement supplémentaires aux personnes en situation de grande pauvreté, notamment dans des démarches pro-actives pour les atteindre dans leur milieu de vie.
- Chercher avec les personnes concernées des solutions pour lever les obstacles qu'elles rencontrent (analphabétisme, mobilité,...).
- Garantir qu'aucun enfant ne soit exclu des activités culturelles organisées à l'école, y compris dans l'enseignement professionnel et dans l'enseignement spécialisé.

### 5. Investir dans la formation

- Inscrire dans les programmes de formation initiale et continue, la sensibilisation des intervenants sociaux à l'importance de la culture pour toute personne, en particulier pour les plus pauvres ; former les professionnels de la culture au travail avec les personnes vivant dans la pauvreté (modifier les représentations fausses relatives aux personnes pauvres, par exemple), au fonctionnement des organisations sociales comme les CPAS,... Réfléchir cette formation notamment avec des associations rassemblant des personnes pauvres.
- Dans la formation du personnel des institutions culturelles (personnel d'accueil, gardiens, animateurs,...), développer et soutenir les aspects relatifs à l'accueil des personnes pauvres, tout en étant attentif à éviter tout risque de stigmatisation.

### 6. Stimuler une approche transversale de la participation culturelle

- Mettre à l'ordre du jour d'une Conférence interministérielle pour l'Intégration dans la société les questions de cohérence et d'harmonisation entre les compétences fédérales qui ont un impact sur le droit à la culture pour tous, d'une part, et les compétences des entités fédérées en matière de culture d'autre part.
- Mettre à l'ordre du jour d'une Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale la création d'une plateforme intercommunautaire (Flandre, FWB et Communauté germanophone), sur la dimension culturelle de la lutte contre la pauvreté. (Charger le Service de lutte contre la pauvreté, Demos et Culture & Démocratie d'une mission en ce sens.)
- Créer plus de ponts entre différents secteurs, par exemple la culture, l'action sociale/la lutte contre la pauvreté, tant au niveau politique (exemple accords interministériels, missions légales) que sur le terrain (exemple: concertation locale, 'brugfiguren', réseaux d'apprentissage, projets communs) et qu'au

niveau des professionnels (exemples: formation, moments d'intervision); prévoir parallèlement beaucoup d'espace pour l'expérimentation.

- Evaluer ex ante l'impact possible de mesures prises dans d'autres domaines, sur l'exercice du droit à la culture des personnes qui vivent dans la pauvreté, quel que soit le niveau de pouvoir qui prend la mesure, fédéral, communautaire ou local.

### 7. Stimuler une approche structurelle de la participation culturelle

- Dans une perspective à long terme de la participation culturelle, investir dans des initiatives durables.
- Prévoir un fonds structurel pour la participation des usagers de CPAS, à la place d'un financement annuel sur la base d'un arrêté royal à approuver chaque année.
- Maintenir et développer le soutien fédéral aux initiatives des institutions culturelles fédérales qui contribuent à rendre accessible l'offre de culture.

### 8. Evaluer l'application de l'Arrêté royal relatif à la promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers de CPAS

- Modifier l'intitulé de l'Arrêté royal relatif à la promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des CPAS, de façon à ce que l'intitulé rende correctement compte du contenu de l'Arrêté et indique sans équivoque aux CPAS qui doivent l'appliquer, que le soutien à la participation culturelle fait toujours partie de leurs missions.
- Evaluer la façon dont l'Arrêté royal relatif à la promotion de la participation et de l'activation sociale des usagers des CPAS est appliqué et en particulier l'impact du changement de nom sur l'usage que font les CPAS du Fonds nouvellement intitulé.

### 9. Maintenir un cadre supra local pour la participation culturelle en Flandre

Dans le cadre du transfert de compétences vers le niveau local, un cadre politique, utilisable, reste nécessaire en Flandre, pour la relation avec les autorités locales. Une garantie pour la participation culturelle, une attribution claire de moyens pour la politique sociale et culturelle, une procédure claire concernant la participation des personnes pauvres ainsi qu'un suivi et une évaluation plus stricts des communes par la Communauté flamande devraient y être inscrites.

## Liste des participants à la concertation

- Action et Recherche Culturelles (ARC)
- Article 27 Bruxelles
- Article 27 Wallonie
- Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)
- ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld
- Buurtwerk T'Lampeke
- CPAS St Gilles
- Culture et Démocratie
- Cultuurdienst - Advies en Ondersteuning stad Gent
- Demos
- Fédération des CPAS de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW)
- Fédération Pluraliste des Centres d'Expression et de Créativité
- Kinderrechtencoalitie Vlaanderen
- Lasso - Brussels netwerk voor cultuurparticipatie en cultuureducatie
- Les Ateliers populaires
- Lire et écrire Communauté française
- Locusnet
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Mouvement du théâtre-action, Culture & Démocratie
- Musées royaux des Beaux arts - Musée sur Mesure - Projet sésame / Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België – Museum op maat - Sesam
- Netwerktegenarmoede
- OCMW Antwerpen | departement Activering en Sociale Innovatie
- OCMW Brugge
- Revers
- SOCIUS -Steunpunt Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk
- STA-AN (Samen Tegen Armoede - Antwerps Netwerk)
- Stad Kortrijk - directie Welzijn
- Théâtre Royal de La Monnaie – Projet Un pont entre deux mondes / Koninklijke Muntchouwburg - Project Een brug tussen twee werelden
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vereniging Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra (VVC)
- Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL)
- Vlaamse GemeenschapsCommissie (VGC)
- Welzijnzorg

### Contacts bilatéraux

- Cultuurnet Vlaanderen
- Fachbereich Kultur und Jugend des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Inspection des organisations de jeunesse (Inspecteur général), Direction générale de la Culture (Directeur ad interim)
- Service général de l'Education permanente et de la Jeunesse (Directrice générale adjointe)
- Service général de la Création artistique (Directeur général adjoint)
- Service général de la Création artistique (Directeur en charge des relations intersectorielles)
- Wijkcentrum De Kring





### III. Accueil de la petite enfance

---

L'accueil de la petite enfance est aujourd'hui à l'ordre du jour de l'agenda politique et social. Il tend de plus en plus à être considéré comme un droit et comme un service de base. Il devrait non seulement permettre de combiner travail et famille pour toute famille qui le souhaite, mais aussi soutenir l'éducation et le vivre ensemble au sein de la famille et contribuer à un développement individuel et social optimal pour chaque enfant. Mais l'accès à un accueil de qualité n'est pas le même pour tous. Dans le cadre de la concertation sur le rôle des services publics dans l'effectivité des droits, ce chapitre s'interroge sur le rôle des initiatives d'accueil de la petite enfance, en mettant l'accent sur l'accueil formel des enfants de 0 à 3 ans<sup>138</sup>.

Il rend compte des discussions et des réflexions échangées entre divers acteurs au sujet de l'accueil de la petite enfance. Ils se sont réunis à six reprises pendant une période d'un an et demi. Cette concertation a regroupé des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des organisateurs publics et privés de services d'accueil, des chercheurs, des organisations de soutien aux initiatives et des administrations (voir liste des participants en annexe). Nous tenterons dans cet état des lieux de refléter aussi bien leurs préoccupations communes que la diversité de leurs points de vue.

Nous discuterons d'abord des tendances qui ont fait en sorte que l'accueil de la petite enfance soit de plus en plus considéré aujourd'hui comme un instrument dans la lutte contre la pauvreté. Nous esquisserons quelques évolutions européennes et internationales (1.1) ainsi que leur impact sur l'accueil de la petite enfance dans notre pays (1.2). En effet, c'est dans ce contexte que les familles en situation de pauvreté veulent ou non et peuvent ou non faire appel à ces services.

Nous nous interrogerons ensuite sur la signification du droit à l'accueil pour les participants à la concertation (2.1) et nous verrons quelles sont les attentes des familles pauvres vis-à-vis de l'accueil de la petite enfance (2.2.).

La partie suivante sera consacrée aux obstacles que rencontrent les familles en situation de pauvreté, qui pensent souvent que l'accueil n'est pas quelque chose pour elles (3.1), qui n'y ont pas accès à cause d'une offre insuffisante (3.2) ou parce que la priorité est accordée à d'autres (3.3.).

La dernière partie examine les conditions pour que l'accueil de la petite enfance devienne un service de base auquel des familles en situation de pauvreté veulent et peuvent choisir aussi de faire appel. Pour cela, il ne faut pas seulement créer suffisamment de places d'accueil diversifiées (4.1) : encore faut-il que cette offre soit de qualité, c'est-à-dire entre autres accessible (4.2) et financièrement abordable (4.3).

Nous formulerons enfin quelques recommandations aux responsables politiques de différents niveaux de pouvoir, sur la base des constats et analyses qui ressortent de la concertation, dans la perspective de clarifier les missions de service public relatives à l'accueil de la petite enfance et de permettre aux services publics de les assurer de façon optimale.

---

<sup>138</sup> L'accueil formel se fait dans un cadre professionnel et contre rémunération. Ce texte n'aborde donc pas l'accueil informel (assuré par des membres de la famille, des voisins, des amis), ni l'accueil extrascolaire (accueil formel pour des enfants scolarisés). Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, l'accueil de la petite enfance et l'enseignement sont en effet des secteurs nettement distincts en Belgique. En dépit d'appels en faveur d'une plus grande continuité et de transitions en douceur entre les services destinés aux enfants de 0 à 6 ans, il était impossible, en pratique, de vouloir réunir tous les acteurs autour de la table dans le cadre de cette concertation.

## 1. L'accueil de la petite enfance aujourd'hui

Le sens et l'utilisation de l'accueil de la petite enfance évoluent sous l'effet de plusieurs tendances dans la vision de la société, au niveau politique et dans le domaine de la recherche. Dans cette première partie, nous nous pencherons brièvement sur l'importance croissante d'un accueil de qualité et sur le changement de paradigme qui en résulte. Nous décrirons ensuite quelle forme concrète prend la politique d'accueil de la petite enfance dans les différentes Communautés<sup>139</sup> de notre pays.

### 1.1. Importance d'un accueil de qualité

Selon la Convention internationale des Droits de l'Enfant<sup>140</sup> (CIDE), tout enfant a le droit de se développer et les parents ont le droit de bénéficier d'un soutien adéquat pour éduquer leurs enfants grâce à des services qui veillent au bien-être de ceux-ci. Parmi ces services, l'accent est de plus en plus mis sur l'accueil de la petite enfance. L'avènement du paradigme de l'investissement social, l'intérêt politique accordé à la pauvreté des enfants et les éléments scientifiques qui démontrent l'importance de l'éducation et l'accueil de la petite enfance<sup>141</sup> ont pour effet que l'accueil de la petite enfance n'est plus uniquement un instrument envisagé dans l'optique de l'emploi. Au sein de l'OCDE et de l'Union européenne, des réseaux internationaux de

chercheurs, d'experts et de décideurs se penchent sur les questions de qualité, d'accessibilité, de gestion et d'évaluation de cet accueil.

Des recherches scientifiques internationales<sup>142</sup> démontrent qu'une politique de qualité en matière d'accueil de la petite enfance est essentielle pour donner toutes leurs chances aux enfants : elle a des effets positifs sur leur développement intellectuel, social et émotionnel, et ces effets perdurent tout au long de leur vie. En revanche, un accueil qui ne répond pas à certains critères de qualité peut avoir un impact négatif sur leur développement, en particulier sur des enfants issus de milieux socioéconomiquement défavorisés. L'accueil de la petite enfance peut signifier beaucoup pour les enfants qui vivent dans la pauvreté et par conséquent, jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, à condition de s'intégrer dans une politique sociale plus générale visant à améliorer structurellement les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté.

Pour l'Union européenne aussi, des structures d'accueil de qualité, accessibles et financièrement abordables sont une priorité. En 2002, les États membres ont formulé les objectifs de Barcelone<sup>143</sup> et se sont engagés à organiser, pour 2010, un accueil pour au moins 33% des enfants de moins de 3 ans. En 2010, à peine dix États membres, dont la Belgique, avaient rempli cet objectif. La stratégie Europe 2020 a confirmé l'engagement d'atteindre les objectifs de Barcelone. Avec le '*Social Investment Package for Growth and Cohesion*',

<sup>139</sup> L'accueil de la petite enfance est une compétence des Communautés. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, celles-ci ont également hérité des compétences et des moyens budgétaires du FESC (Fonds d'équipements et de services collectifs), qui octroie des subventions à des projets spécifiques d'accueil de la petite enfance.

<sup>140</sup> Convention internationale des Droits de l'Enfant, articles 5 et 18  
<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

<sup>141</sup> Introduit en 1996 par l'OCDE, le concept d'éducation et d'accueil de la petite enfance (Early Childhood Education and Care) englobe l'accueil de la petite enfance, l'enseignement maternel et le soutien éducatif. Comme cette note est consacrée à l'accueil formel des enfants de 0 à 3 ans, nous utiliserons systématiquement les termes 'accueil de la petite enfance'.

<sup>142</sup> Pour un aperçu, voir entre autres:

• Dieu, Anne-Marie (2014). *L'accueil de la petite enfance: une perspective internationale*, En'jeux n°3, OEJAJ, Bruxelles.

<http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=enjeux#c30244>

• Vandenbroeck, Michel et Wim Van Lancker (2014). *Een tweesporenbeleid inzake kinderarmoede*, VLAS-Studies 14, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2014\\_tweesporenbeleid.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2014_tweesporenbeleid.pdf)

<sup>143</sup> Commission européenne (2013). *Objectifs de Barcelone. Le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531\\_barcelona\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_fr.pdf)

L'Union européenne encourage en outre les États membres à prendre davantage de mesures politiques qui, comme l'accueil de la petite enfance, s'avèrent rentables pendant tout le cycle de vie des gens<sup>144</sup>. C'est dans ce cadre que la Commission européenne a publié en 2013 la recommandation "Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité"<sup>145</sup>. Elle consiste en un plaidoyer pour une approche intégrée d'investissements sociaux en faveur des enfants dans tous les États membres de l'UE, autrement dit l'approche en trois piliers : accès à des moyens suffisants, accès aux services et aux opportunités, et participation active.

La Commission européenne a récemment élaboré un cadre de qualité pour l'accueil de la petite enfance<sup>146</sup>. Il met en avant dix principes de qualité, parmi lesquels une offre accessible, disponible et financièrement abordable ; la mise en œuvre de la participation, de l'inclusion sociale et de la diversité ; l'attention accordée à la formation et aux conditions de travail des professionnels ; le suivi, l'évaluation et la réglementation. En même temps, ce cadre affirme que la qualité est un concept relatif, qui résulte d'un processus permanent, dynamique et démocratique. En Belgique il est généralement admis qu'un accueil de la petite enfance de qualité a une fonction éducative, sociale et économique et qu'un accueil de qualité est celui qui réussit à combiner ces trois fonctions dans l'intérêt de l'enfant.

- La fonction éducative : en complémentarité avec l'éducation donnée par les parents, de bonnes structures d'accueil de la petite enfance ne garantissent pas seulement une prise en charge chaleureuse et rassurante des enfants en bas âge, mais stimulent aussi leur développement. Ce sont des lieux de socialisation où les enfants apprennent dès le plus jeune âge à traiter l'autre avec respect.
- La fonction sociale : les milieux d'accueil de la petite enfance peuvent lutter contre l'exclusion de catégories sociales défavorisées et favoriser leur intégration. Des recherches montrent qu'ils donnent davantage de chances aux enfants, mais aussi à leurs parents : l'accueil leur permet de mener des activités dans divers domaines ou leur donne le temps de mettre différentes choses en ordre. C'est aussi un endroit où ils peuvent poser toute une série de questions et rencontrer d'autres parents. Parfois, des parents en ont besoin pour souffler un peu.
- La fonction économique : l'accueil permet aux parents d'aller travailler, d'avoir un revenu et de concilier vie familiale et professionnelle. Il rend aussi possibles des trajets d'activation tandis que le secteur de la petite enfance est lui-même créateur d'emplois (sociaux).

## 1.2. Politique

Nous allons brièvement aborder ici la politique d'accueil de la petite enfance dans les trois Communautés. Plus loin dans le texte (3.2.), nous évoquerons le contexte bruxellois. Si nécessaire, nous fournirons plus loin dans le texte des informations complémentaires afin de bien faire comprendre les questions auxquelles ont réfléchi les participants à la concertation. Nous partons toujours de préoccupations communes aux familles en situation de pauvreté.

<sup>144</sup> Dubois, Alain (2014). *L'Etat social investisseur: placer les enfants au cœur de la sécurité sociale et de l'éducation*, Bruxelles, CERE, [http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/15\\_chances\\_enfants.pdf](http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/15_chances_enfants.pdf)

<sup>145</sup> Recommandation de la Commission du 20 février 2013. Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité, *Journal officiel de l'Union européenne*, 2 mars 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:FR:PDF>

<sup>146</sup> *Proposition de principes clés pour un code de qualité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance* (2014). Rapport du groupe de travail sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance sous l'égide de la Commission européenne, [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_fr.pdf)

### 1.2.1. Communauté flamande

La politique flamande d'accueil de la petite enfance est une compétence du ministre du Bien-être (*Welzijn*) et est préparée et mise en œuvre par Kind en Gezin, une agence des pouvoirs publics flamands. Le décret relatif à l'organisation de l'accueil de la petite enfance<sup>147</sup> est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014. Il considère l'accueil de la petite enfance comme un droit et un service de base. Outre les fonctions économique et pédagogique, le décret continue à s'intéresser à la fonction sociale afin d'améliorer la qualité générale de l'accueil et de le rendre plus accessible aux familles en situation de pauvreté.

L'adoption du décret a redessiné le paysage de l'accueil de la petite enfance et abolira par étapes la distinction entre les initiatives indépendantes et agréées. Avec le nouveau décret, il ne subsiste plus que deux types d'accueil<sup>148</sup> : l'accueil familial (auparavant 'parents d'accueil') et l'accueil collectif (auparavant 'crèches'). L'organisateur (auparavant pouvoir organisateur) peut aussi bien être une autorité publique qu'une initiative privée. Toute structure qui accueille des bébés et des enfants en bas âge dans un cadre professionnel doit avoir une autorisation. Pour l'obtenir, elle doit répondre à certaines conditions. Ces conditions d'autorisation et de qualité sont les mêmes pour tous les milieux d'accueil familial et collectif.

Dans son accord 2014-2019, le Gouvernement flamand annonce qu'il mettra en œuvre, évaluera et amendera le nouveau décret. L'objectif ambitieux de ce décret est de pouvoir, à l'horizon 2020, proposer une place d'accueil à tout enfant qui en a besoin et au moins à la moitié des enfants d'ici 2016. Le gouvernement veut créer progressivement un accueil suffisant, de qualité et accessible à tous, en augmentant le nombre de places, en garantissant la viabilité financière de

toutes les structures, en veillant à ce que les parents trouvent plus rapidement et plus facilement une possibilité d'accueil et en menant une politique d'amélioration de la qualité.

### 1.2.2. Fédération Wallonie-Bruxelles

Tout milieu d'accueil organisant de manière régulière l'accueil d'enfants de 0 à 6 ans doit avoir obtenu préalablement une autorisation de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), organisme parastatal dépendant du Gouvernement de la Communauté française. Cette obligation est précisée dans la réglementation générale<sup>149</sup>. Celle-ci est basée sur la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et considère que l'accès à un milieu d'accueil de qualité est un droit ; elle prend en compte les trois dimensions de l'accueil de la petite enfance. Pour être agréés et/ou subventionnés, les milieux d'accueil doivent respecter une série de conditions qui concernent entre autres l'attestation de qualité, la participation financière des parents sur la base des revenus, l'accueil des enfants ayant des besoins spécifiques.

L'ONE met en œuvre des actions de discrimination positive à l'égard de certaines situations de vulnérabilités psychosociales et d'inégalités de santé. Un plan de mobilisation 'Précarité, Périnatalité et Enfance' qui porte sur la période 2015-2018 a été élaboré par l'ONE. Il a pour ambition, pour l'essentiel, de mettre en exergue les actions du Contrat de gestion 2013-2018<sup>150</sup> qui contribuent à la réduction des inégalités sociales pour le bien-être et le développement de l'enfant, tout en garantissant un service universel accessible à tous.

Toujours dans le cadre du Contrat de gestion, l'ONE a engagé une réforme de la réglementation régissant le secteur de l'accueil, en vue

<sup>147</sup> 'Décret du 20 avril 2012 portant organisation de l'accueil de bébés et de bambins', *Moniteur belge*, 15 juin 2012. Nous parlerons ici du décret relatif à l'organisation de l'accueil de la petite enfance,

<sup>148</sup> Pour plus d'info, voir le site internet de Kind en Gezin: <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/sector-babys-en-peuters>

Arrêté du 27 février 2003 du gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil, *Moniteur belge*, 21 mai 2003.

<sup>150</sup> Contrat de gestion 2013 – 2018 de l'ONE [http://www.one.be/fileadmin/user\\_upload/communication\\_externe/textes\\_legaux/Contrat\\_de\\_gestion\\_\\_2013-2018\\_14\\_10.pdf](http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/textes_legaux/Contrat_de_gestion__2013-2018_14_10.pdf)

notamment de garantir l'accessibilité des places d'accueil et la qualité des services. Parmi les priorités de la réforme figurent entre autres les modalités d'inscription, l'accessibilité sous toutes ses dimensions (financière, géographique, culturelle, diversité, etc), la rédefinition et simplification des types de milieux d'accueil, la révision de la participation financière des parents pour l'inscrire dans une visée de plus grande équité de traitement vis-à-vis des parents, la gestion des subventions de l'accueil occasionnel, flexible, d'urgence, la formation initiale. Les premières propositions de réforme réglementaire sont prévues pour 2016.

### 1.2.3. Communauté germanophone

La réglementation relative à l'accueil d'enfants<sup>151</sup> énonce comme principe que toute famille nécessitant un accueil d'enfants y a droit, dans le cadre de l'offre existante et dans les limites des crédits budgétaires disponibles. La fonction éducative y est explicitement soulignée : les prestataires agréés pour accueillir des enfants sont chargés de garantir à chacun d'eux des possibilités et chances optimales d'épanouissement. Tout prestataire proposant un accueil d'enfants doit être agréé par le Gouvernement.

## 2. Accueil de la petite enfance et pauvreté

Nous allons à présent envisager le droit à l'accueil à partir de la perspective et des expériences des familles précarisées et rendre compte des réflexions qui se expriment à ce sujet au cours de la concertation. Après avoir évoqué la relation entre le droit à l'accueil pour tout enfant et la liberté de choix des parents, nous précisons les attentes des parents en situation de pauvreté vis-

à-vis de l'accueil de la petite enfance et nous verrons dans quelle mesure elles sont rencontrées. Nous constatons que le fameux changement de paradigme concernant l'accueil est encore loin d'être une évidence - l'émergence de la fonction sociale à côté des fonctions éducative et économique - aussi bien pour les parents que pour les professionnels du secteur.

### 2.1. Signification du droit à l'accueil

Le fait que l'accueil de la petite enfance soit considéré comme un droit constitue un progrès important dans la recherche d'un accueil de qualité et accessible à tous. En effet, une politique formulée en termes de droits oblige les pouvoirs publics à développer des structures qui permettent de rendre ces droits effectifs pour tous<sup>152</sup>. Les services publics sont le moyen par excellence pour cela.

Il est important aussi de souligner que tous les droits sont universels, indivisibles et interdépendants. Les familles en situation de pauvreté redoutent par exemple que la référence explicite aux droits de l'enfant ne mette en péril le droit à la protection de la vie familiale (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme). Ce droit est un enjeu important et sensible pour elles. Dans leurs contacts avec divers services, de nombreux parents précarisés ont l'impression qu'on les prive de possibilités d'être parents. Ils ont trop souvent l'impression que l'on répond de façon jugeante et pénalisante à une demande de soutien, qu'ils ne sont pas pris au sérieux lorsqu'ils

<sup>151</sup> • Décret du 31 mars 2014 relatif à l'accueil d'enfants, *Moniteur belge*, 2 juillet 2014.  
• Arrêté du 22 mai 2014 du Gouvernement relatif aux services et autres formes d'accueil d'enfants, *Moniteur belge*, 24 septembre 2014.  
• Arrêté du 22 mai du Gouvernement relatif aux accueillantes autonomes, *Moniteur belge*, 11 juin 2014.

<sup>152</sup> • Commission des Affaires sociales, de la Santé et du Développement durable (2015). *L'insertion des droits de l'enfant dans les constitutions nationales: un élément essentiel à l'efficacité des politiques nationales en faveur de l'enfance*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21757&lang=fr>  
• Kinderrechtencommissariaat (2015). *Decentraliseren van bevoegdheden: kansen en risico's voor kinderrechten. Advies van 22 mei 2015 voor de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid*, Bruxelles, Kinderrechtencommissariaat, [http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2014\\_2015\\_18\\_advies\\_decentraliseren\\_van\\_n\\_bevoegdheden\\_0.pdf](http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2014_2015_18_advies_decentraliseren_van_n_bevoegdheden_0.pdf)

demandent de l'aide et qu'ils sont impuissants face aux services. Durant la concertation, des parents en situation de pauvreté ont par exemple témoigné qu'ils ressentent les visites aux consultations de nourrissons et les outils utilisés dans ce cadre (comme les courbes de poids) comme des critiques à leur égard. Comme ces contacts avec des services ont déjà nourri auparavant leur méfiance, leur crainte d'être de mauvais parents et leur angoisse des contrôles, les parents s'adressent aussi moins rapidement à une structure d'accueil de la petite enfance. De plus, les familles pauvres courent un plus grand risque de voir leurs enfants placés<sup>153</sup>. Les parents pauvres ont plus souvent que d'autres connu eux-mêmes un passé en institution, ce qui fait qu'ils ont à la fois un immense désir d'élever eux-mêmes leurs enfants et une crainte que leurs enfants soient placés à leur tour<sup>154</sup>. Des participants à la concertation confirment que l'accueil de la petite enfance est parfois utilisé comme une structure d'accueil qui risque de remplacer les parents. C'est ainsi qu'en Flandre, cet accueil est parfois présenté comme une alternative à un placement dans un *Centrum voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning (CGK)*, quand il n'y a pas de places dans un CGK. Or, les accueillants ne peuvent répondre à cette 'demande'. Ils n'ont notamment pas la formation requise pour pouvoir affronter de telles situations problématiques.

En principe, la crainte d'une opposition entre le droit de l'enfant et celui de la famille n'est pas fondée. La CIDE stipule en effet explicitement que les parents sont les premiers éducateurs de leur enfant et que tout enfant a le droit de grandir dans sa famille. Les droits de l'enfant et le droit à la protection de la vie familiale sont complémentaires et non antinomiques. Pourtant,

des acteurs tels que le Gezinsbond estiment nécessaire de souligner ex que l'accueil de la petite enfance ne peut jamais se substituer à la famille, mais seulement la renforcer<sup>155</sup>. Ils plaident pour parler du droit de la famille de faire usage d'une structure d'accueil plutôt qu'un droit de l'enfant. Le *Strategische Adviesraad Welzijn-Gezondheid-Gezin (SARWGG)* demande lui aussi que l'application du droit à l'accueil préserve le droit à la liberté de choix des familles<sup>156</sup>. Ce conseil veut rappeler aux pouvoirs publics flamands que seule une offre suffisante et de qualité permet un choix.

Les participants à la concertation sont d'accord pour parler du droit d'accès à l'accueil de la petite enfance. En même temps, ils se demandent dans quelle mesure ce droit garantit aux parents une réelle liberté d'y faire appel ou non. Non seulement il y a une différence entre un droit et son application, mais l'expérience des familles pauvres est aussi qu'un droit peut se retourner contre elles et devenir une obligation. Ainsi, les parents sont parfois contraints de mettre leur enfant dans un milieu d'accueil à la demande de l'aide à la jeunesse. Ou bien ils acceptent l'intervention de l'aide à la jeunesse parce que celle-ci prend en charge le coût de l'accueil. Par ailleurs, l'accueil de la petite enfance peut aussi revêtir un caractère obligatoire dans le cadre d'un trajet d'intégration sociale, pour pouvoir suivre une formation ou un parcours d'intégration, dans le cadre d'un contrat avec le VDAB/Forem/Actiris ou le CPAS. Avoir une place dans une structure d'accueil est parfois une condition pour pouvoir entamer un tel parcours, souvent sans information précise sur le moment où celui-ci débute. À l'inverse, des parents ont besoin, en Flandre, d'une attestation d'inscription dans un parcours d'intégration ou d'insertion professionnelle pour avoir droit à un tarif réduit dans la structure

<sup>153</sup> Bouverne-De Bie, Maria et al. (2010). *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse?*, Gent, Academia Press. Cette recherche a été réalisée et financée dans le cadre du programme AGORA de la Politique scientifique fédérale, à la demande du Service.

<sup>154</sup> Maris, Jan (2007). *Kinderopvang en armoede. Bijdrage aan de cursus 'sociale functie in de kinderopvang' van K&G*, Antwerpen, Antwerps Platform Generatiearmen, <http://www.kindengezin.be/img/kinderopvang-en-armoede.pdf>

<sup>155</sup> Gezinsbond (2014). *Welke elementen wil de Gezinsbond inbrengen inzake de voorschoolse opvang? Evaluatie kaderdecreet kinderopvang*, Bruxelles, Gezinsbond.

<sup>156</sup> SARWGG (2011). *Advies over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de voorschoolse opvang*, Bruxelles, SARWGG, [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG\\_ADV\\_20110610\\_voorschoolse\\_kinderopvang.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf)

d'accueil (voir 4.3.1). S'ils ne peuvent pas fournir cette attestation et que le début du parcours se fait attendre, ils risquent de rencontrer des problèmes parce qu'ils ne peuvent pas payer le prix plein. *"J'ai demandé de l'aide au CPAS pour travailler. Et puis on m'a dit: "Pour travailler, il te faut une crèche". Et puis c'était un cercle vicieux comme ça. Donc moi, je pouvais à ce moment-là trouver du travail, on m'en avait proposé. Mais je devais aussi faire le nécessaire pour trouver une crèche."*<sup>157</sup>

L'histoire de l'accueil de la petite enfance est marquée par cette tension entre obligation et liberté de choix. Les premières crèches ont vu le jour pour 'hygiéniser' et 'rééduquer' les enfants pauvres et leurs parents. L'accueil de la petite enfance a ensuite surtout été mis au service des parents qui travaillent avant l'émergence, ces dernières années, de la fonction sociale en vue de favoriser l'intégration et la participation de groupes défavorisés. Le but est de rendre plus accessible l'accueil de la petite enfance, de façon à ce que toutes les familles qui en ont besoin puissent y recourir librement. Il n'y a pas d'intention moralisatrice dans cet objectif, ni d'idée de compensation. Les récentes recherches sur l'impact positif d'un accueil de qualité sur le développement de l'enfant, semble contribuer non seulement à des investissements dans des structures de qualité, mais aussi à l'idée que celles-ci sont indispensables (et donc obligatoires) pour tout le monde, en particulier pour les enfants issus de familles pauvres. *"On impose aux personnes en situation de pauvreté un modèle dans lequel elles ne se retrouvent pas. La fonction économique peut aussi signifier qu'elles doivent être activées et la fonction pédagogique qu'elles ne peuvent pas assumer leur rôle de parents."*<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Wagener, Martin (2013). *Les femmes monoparentales face au manque de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans*. Analyse n° 13/2013, Bruxelles, Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP), [http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse\\_13-2013\\_monoparental\\_creches.pdf](http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_13-2013_monoparental_creches.pdf)

<sup>158</sup> Les citations se réfèrent à des déclarations marquantes faites par des participants à la concertation et sont destinées à rendre le texte plus concret. Celles qui ne

## 2.2. Attentes des familles en situation de pauvreté

Pour les familles pauvres, le droit à l'accueil signifie avant tout la possibilité de choisir quand et pourquoi elles veulent y recourir. Elles veulent être reconnues en tant que parents et en tant que partenaires à part entière dans leurs relations avec les professionnels et les milieux d'accueil. C'est à cette condition que l'accueil peut leur donner la possibilité de travailler ou de suivre une formation, tout comme à d'autres parents. Mais il peut aussi constituer un soutien dans beaucoup d'autres circonstances<sup>159</sup>. Durant la concertation, on s'est demandé dans quelle mesure les attentes des parents en situation de pauvreté différaient de celles des autres parents. Tant les familles que les initiatives d'accueil sont d'accord pour dire que, pour pouvoir découvrir la signification et la plus-value que l'accueil peut avoir pour elles, les familles doivent avoir effectivement pu trouver un milieu d'accueil de qualité. Dans cette section, nous ferons le lien entre les attentes des familles en pauvreté et les fonctions de l'accueil de la petite enfance définies plus haut (1.1).

### 2.2.1. Être reconnu et respecté comme parent

Les parents en situation de pauvreté qui ont pris part à la concertation veulent avant tout être reconnus et appréciés comme parents de leurs enfants. Trop souvent, des expériences antérieures négatives à cet égard les empêchent de faire le pas vers un milieu d'accueil. Et pourtant, comme tous les parents, ils veulent être les meilleurs parents possibles et construire une bonne relation avec leurs enfants. Eux aussi ont besoin d'un lieu où poser des questions, partager des expériences et rechercher ensemble, avec des professionnels et d'autres parents, des réponses. En même temps,

proviennent pas de la concertation sont précisées par une note de bas de page.

<sup>159</sup> Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre la pauvreté et les exclusions. Partie 5: Les réalités des familles*, Analyse n°9/2013, Bruxelles, RIEPP, [http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse\\_9-2013\\_realites\\_des\\_familles.pdf](http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_9-2013_realites_des_familles.pdf)



les parents en situation de pauvreté sont conscients de ne pas pouvoir toujours donner à leurs enfants des possibilités optimales de développement, vu leurs conditions de vie difficiles, et ils recherchent des lieux où leurs enfants peuvent aussi s'épanouir. *"Il n'est pas admissible que les personnes en situation de pauvreté doivent toujours se justifier quand elles font appel à des structures d'accueil et que les bonnes raisons soient surtout l'emploi et la formation. Les parents pauvres peuvent aussi souhaiter socialiser leur enfant et demander pour cela une place en crèche, de façon complémentaire au travail réalisé en ce sens par la famille."*

Parfois, des parents ont aussi besoin de souffler un peu et de se détendre. L'accueil pourrait répondre à ce besoin, mais il remplit trop peu souvent cette fonction pédagogique et sociale potentielle. Dans le même ordre d'idées, quelques participants à la concertation se sont demandé s'il ne fallait pas ajouter une quatrième fonction à celles qui sont généralement attribuées à l'accueil de la petite enfance : une fonction de soutien à la parentalité, de la part des milieux d'accueil mais aussi entre les parents eux-mêmes.

### 2.2.2. Intégration socioprofessionnelle

Bien qu'une étude flamande ait révélé une nette augmentation, depuis quelques années, du nombre de parents qui disent recourir à une structure d'accueil parce que c'est mieux pour le développement de leur enfant, la majorité d'entre eux continuent à le faire pour pouvoir travailler<sup>160</sup>. Un emploi de qualité peut être un moyen pour sortir de la pauvreté, mais il n'est pas facile d'en trouver un, surtout sans une structure d'accueil de la petite enfance. À Bruxelles par exemple, le manque de places dans les structures publiques et le coût élevé des structures privées obligent des femmes précarisées à rester chez elles pour

s'occuper de leurs enfants<sup>161</sup>. Une aide dans la prise en charge de leurs enfants en bas âge constitue pourtant un incitant très fort pour s'inscrire à un parcours d'accompagnement, suivre une formation, apprendre à poser sa candidature, se rendre à un entretien d'embauche, trouver un emploi,... Comme beaucoup de personnes en situation de pauvreté, en particulier des mères isolées, ont des horaires de travail irréguliers ou des emplois temporaires et à temps partiel, il y a un besoin de structures flexibles. Certains travailleurs intérimaires ne savent par exemple que la veille au soir s'ils devront ou non aller travailler le lendemain. D'autres n'apprennent qu'au dernier moment quand débute leur parcours de formation.

Le concept de flexibilité a fait l'objet de discussions au cours de la concertation. On entend par 'accueil flexible' le fait que le service est accessible en dehors des heures normales de travail, c'est-à-dire tôt le matin, tard le soir ou le week-end. Si ce type d'accueil répond à un besoin réel – parce que, pour des personnes en situation de pauvreté, des emplois précaires sont souvent le seul moyen de gagner de l'argent – les participants à la concertation se demandent néanmoins dans quelle mesure l'accueil doit s'adapter aux exigences d'un marché de l'emploi devenu extrêmement flexible et dans quelle mesure c'est encore dans l'intérêt de l'enfant ou de sa famille. Il y a aussi un autre danger, comme le soulignent les personnes précarisées : si des structures d'accueil flexibles sont disponibles, cela risque d'encore renforcer les critères de l'emploi convenable et il

<sup>160</sup> Vande Gaer, Eva (2013). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*, Leuven, Steunpunt WVG, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/gebruik-kinderopvang>

<sup>161</sup> • Observatoire de la Santé et du Social à Bruxelles (2015). *Femmes, précarités et pauvreté en Région bruxelloise*, cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2014, Bruxelles, Commission communautaire commune, [http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thematique\\_2014-part1\\_tma\\_prot.pdf](http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thematique_2014-part1_tma_prot.pdf)  
• *La situation de manque de places à Bruxelles en milieu d'accueil: conséquences sur la vie des parents et des familles et stratégies d'adaptation* (2013). Working paper nr. 33, Université Populaire de Parents d'Anderlecht, Centre de recherches interdisciplinaires démocratie, institutions, subjectivité (CRIDIS), [https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cr-cridis/documents/WPP33\\_UPPworkingpaper01.pdf](https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/cr-cridis/documents/WPP33_UPPworkingpaper01.pdf)

sera encore plus difficile aux demandeurs d'emploi inscrits dans un parcours d'activation de refuser un emploi précaire, par exemple avec des horaires irréguliers. Il y a un consensus au sein de la concertation pour estimer que la 'flexibilité' doit être comprise de manière large, comme un moyen de s'adapter avec souplesse à la diversité des besoins des familles, quelle que soit leur situation sur le marché de l'emploi. D'autres soulignent que cet accueil flexible doit s'intégrer dans l'accueil régulier et qu'il faut éviter de créer des circuits distincts.

Un autre aspect abordé durant la concertation est l'importance de la fonction économique de l'accueil en termes d'égalité entre hommes et femmes : s'il fait partie d'une politique plus large de l'emploi et de la famille, l'accueil permet en effet à des femmes, dont des mères isolées, de combiner emploi et vie de famille<sup>162</sup>. Parallèlement, on constate que le secteur de l'accueil est lui-même encore marqué par une forte ségrégation au niveau du genre et continue à offrir beaucoup d'emplois précaires. Il y a aussi des signaux indiquant que les accueillants à domicile, la plupart du temps des femmes, vivent parfois dans des conditions très précaires. Les conditions de travail des professionnels du secteur doivent aussi retenir l'attention des décideurs politiques dans l'optique d'un accueil de qualité.

### 2.2.3. Situations d'urgence

En plus des attentes de la société et de la pression croissante du marché de l'emploi, les familles pauvres sont souvent confrontées brutalement à plusieurs problèmes à la fois en raison de leurs conditions de vie difficiles. Il arrive qu'elles doivent rapidement déménager parce que leur logement a été déclaré insalubre ou qu'un logement social se libère. Elles doivent se présenter au service régional de l'emploi (Actiris, Forem ou VDAB) ou au CPAS ou bien répondre à une convocation de l'Onem ou de la justice. Ne pouvant pas emmener

leurs enfants à la consultation chez le médecin, elles reportent des soins médicaux ou doivent être hospitalisées... Comme elles vivent plus souvent dans un isolement social et que leur réseau social est moins étendu et a moins de capacités ou qu'elles ne veulent pas être une charge pour leur entourage, elles ont besoin d'un lieu où elles peuvent laisser leurs enfants en toute confiance, à l'improviste et pour de courtes périodes. Mais en raison du manque de places d'accueil et des procédures d'inscription en vigueur, les parents qui ont une demande urgente trouvent rarement une place dans les structures classiques, avec parfois de graves conséquences. *"Une mère de famille s'est rendue avec ses enfants à un entretien à l'Onem; celui-ci a déduit de la présence des enfants qu'elle n'était pas disponible pour le marché de l'emploi, ce qui a entraîné la perte des allocations de chômage"*.

En même temps, les participants à la concertation font aussi remarquer que bâtir la confiance exige non seulement du temps mais aussi de la continuité. Les conditions de vie difficiles des familles pauvres ont comme conséquence qu'il y a régulièrement des périodes de crise. Durant celles-ci, il est important d'offrir un accueil aux enfants, mais aussi de construire une relation de confiance avec les parents pour les soutenir sur une base plus permanente et pour travailler avec eux.

## 3. Obstacles à l'effectivité du droit à l'accueil

Le choix d'une structure d'accueil est davantage dicté par des facteurs environnementaux et par les caractéristiques de l'offre existante que par les besoins des parents eux-mêmes. En outre, la capacité à trouver une place dépend fortement des caractéristiques des familles : les parents au chômage, peu qualifiés, d'origine étrangère et isolés trouvent moins souvent une place pour leur enfant<sup>163</sup>. Qui plus est, ces groupes connaissent un

<sup>162</sup> Peeters, Jan (s.d.) *Reflectienota over Kinderopvang voor de Nederlandstalige Vrouwenraad*, Gent, UGent, Vakgroep Sociale Agogiek.

<sup>163</sup> MAS (2007). *Analyse van het zoekproces van ouders naar een voorschoolse kinderopvangplaats*, Leuven, Market Analysis & Synthesis. In opdracht van Kind en Gezin.

risque de pauvreté plus élevé – respectivement de 42,9%, 25,8%, 33,1% et 36,4% – que la moyenne de la population belge (15,5%)<sup>164</sup>. Une étude récente sur l'utilisation de l'accueil de la petite enfance en Flandre<sup>165</sup> révèle que les enfants issus de milieux précarisés sont nettement sous-représentés dans les structures d'accueil (22,8% d'utilisateurs réguliers contre 68,3% pour les enfants de milieux non défavorisés). Dans les familles où aucun des deux parents ne travaille, à peine 15,1% des enfants de trois mois à trois ans fréquentent régulièrement des milieux d'accueil contre 86% pour les enfants dont les deux parents travaillent. Il est donc clair que le droit à l'accueil n'est pas une réalité pour tous. Après nous être interrogés sur les raisons pour lesquelles les familles précarisées pensent que l'accueil de la petite enfance ne leur est pas destiné, nous évoquerons le manque d'offre suffisamment accessible, comme obstacle principal qu'elles rencontrent lorsqu'elles sont prêtes à faire le pas vers une structure d'accueil. Dans la quatrième partie de ce chapitre, nous aborderons plus en détail les critères de qualité auxquels doit répondre l'offre pour pouvoir être accessible à tous.

### 3.1. Paspour moi, l'accueil

*“En fait, Maria ne voulait pas que ses enfants aillent à la crèche, qui lui apparaissait comme menaçante. Elle avait aussi le sentiment d'abandonner son enfant – on connaît soi-même toutes les conséquences que cela entraîne et donc on veut éviter cela à son enfant. Mais pas moyen de faire autrement. Maria n'avait pas de revenus et elle est allée travailler. À ce moment-là, elle habitait avec sa famille dans une caravane. Elle avait peur d'être contrôlée et notamment qu'on lui enlève ses enfants si on découvrait qu'elle vivait dans une caravane. Je n'aurais jamais conseillé non*

*plus à quelqu'un de mettre ses enfants à la crèche. Aujourd'hui, bien des années plus tard, Maria travaille à la crèche comme experte du vécu. Cela lui donne un autre regard sur l'accueil de la petite enfance. Elle pense que cela peut être bon pour les enfants, elle en perçoit la plus-value.”*<sup>166</sup>

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles des parents en situation de pauvreté pensent que l'accueil de la petite enfance n'est pas quelque chose pour eux<sup>167</sup> : souvent, ils ne connaissent pas ou insuffisamment l'accueil de la petite enfance et ne savent pas ce que celui-ci peut leur apporter ; ils font preuve de méfiance ou même d'une certaine crainte (2.1) ; d'autres ne maîtrisent pas suffisamment la langue pour pouvoir s'informer et dialoguer. Durant la concertation, on a également fait remarquer que beaucoup d'autres parents partagent les freins qui retiennent les personnes en situation de pauvreté. En effet, il n'est pas simple de confier son bébé à un accueillant. Cependant, les initiatives qui touchent des familles pauvres constatent, dans leur fonctionnement quotidien, que la méfiance ou la peur du contrôle, que ressentent initialement un grand nombre de parents, s'estompent peu à peu si l'offre est accessible et de qualité. La crainte et le sentiment d'obligation peuvent alors céder la place à la confiance, une condition indispensable à la liberté de choix. Pour cela, il est essentiel de pouvoir se familiariser avec la manière dont fonctionne une structure d'accueil, que les professionnels adoptent une attitude respectueuse et que la

<sup>164</sup> Direction générale des Statistiques-Statistics Belgium: EU-Silc 2014.  
[http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche\\_du\\_travail\\_et\\_conditions\\_de\\_vie/indicateurs\\_silc\\_de\\_pauvrete\\_2004\\_-\\_2014.jsp](http://statbel.fgov.be/fr/modules/publications/statistiques/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/indicateurs_silc_de_pauvrete_2004_-_2014.jsp)

<sup>165</sup> Vande Gaer, Eva, *op.cit.*

<sup>166</sup> Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereiding vergadering verticaal permanent armoedeoverleg kinderopvang.*

<sup>167</sup> • Crépin, Françoise et Neuberg, France, sous la direction de Pirard F. et Lafontaine D. (2013). *Vécu et attentes des parents défavorisés - belges ou d'origine étrangère – à l'égard des services, structures et initiatives pour la petite enfance. La parole donnée aux parents en situation de précarité.* Recherche commanditée par la Fondation Roi Baudouin.  
<http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=306176&langtype=2060>  
• Thirion, Joke, Niels Dewil en Nina Geuens (2013). *Ouders uit kansarme milieus aan het woord over zorg en onderwijs voor jonge kinderen*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, <https://www.kbs-frb.be/nl/Activities/Publications/2013/306196>.

communication avec les parents soit claire et honnête.

### 3.2. Manque d'offre accessible

Beaucoup de parents qui vivent dans la pauvreté ne font pas appel aux services d'accueil de la petite enfance parce qu'il n'y a pas de structure d'accueil dans leur quartier ou que le milieu d'accueil est complet ou pas assez accessible.

Bien que le nombre de places d'accueil se soit accru d'environ 10% en Flandre entre 2009 et 2013 et que cette croissance ait été supérieure à celle du nombre d'enfants<sup>168</sup>, l'offre reste globalement insuffisante et, de surcroît, géographiquement mal répartie : il y a souvent moins de places disponibles dans les régions plus rurales ou les quartiers défavorisés.

En FWB, le nombre de places d'accueil continue d'augmenter depuis une dizaine d'années : un tiers de places supplémentaires entre 2005 et 2014. Durant cette même période, le nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans a augmenté plus fortement, même si on observe une légère baisse depuis 2012<sup>169</sup>.

À Bruxelles<sup>170</sup>, la question de l'accueil de la petite enfance revêt un caractère d'urgence, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. C'est dans les quartiers les plus pauvres, caractérisés par un très faible pourcentage de femmes au travail et une proportion élevée d'enfants de moins de trois ans, que le nombre de places d'accueil par enfant est le plus bas. Cela vaut surtout pour les structures d'accueil qui appliquent un tarif lié aux revenus. Vouloir démêler l'écheveau administratif de la

politique et du secteur de l'accueil dans la capitale nous mènerait trop loin, mais la concertation a tout de même jugé nécessaire d'aborder brièvement les grands défis qui se posent dans ce domaine à la Région de Bruxelles-Capitale. Celle-ci se caractérise par une croissance démographique, un rajeunissement de sa population, une grande diversité socioculturelle, un important multilinguisme, un creusement des inégalités socioéconomiques et un appauvrissement général. Dans ce contexte, le nombre d'enfants en âge préscolaire augmente également, ce qui met sous pression les services de l'enfance et notamment les milieux d'accueil. Les infrastructures actuelles sont insuffisantes, mais les projets d'extension sont entravés par le cadre institutionnel complexe et la difficulté de recenser avec précision le nombre d'enfants et les besoins d'accueil. La diversité des initiatives d'accueil (agrées par l'ONE ou Kind en Gezin, subventionnées ou non,...), des situations juridiques et des sources de financement contribue encore à réduire la transparence et donc l'accessibilité de l'offre<sup>171</sup>.

Le taux de couverture, aussi bien en termes de nombre de places d'accueil que de nombre d'enfants touchés, est un précieux indicateur pour évaluer la disponibilité de l'offre. À la demande des participants à la concertation, nous donnons un aperçu de ce taux en Flandre, en FWB, à Bruxelles et en Communauté germanophone (voir le tableau en annexe de ce chapitre). Le nombre de places d'accueil par 100 enfants reflète la disponibilité de l'offre. Mais comme chaque place disponible peut être occupée par plus d'un enfant – quand celui-ci ne l'utilise pas à temps plein – il convient d'utiliser un deuxième indicateur, qui mesure combien d'enfants se partagent une seule place d'accueil. Le pourcentage d'utilisation de l'accueil mesure le nombre d'enfants du groupe-cible qui est atteint par le nombre de places. En 2014, ce taux est de 1,29 en Flandre et de 1,38 en

<sup>168</sup> Vande Gaer, Eva, *op.cit.*, <https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werk-notas/gebruik-kinderopvang>

<sup>169</sup> ONE en chiffres 2014. [http://www.one.be/uploads/tx\\_ttproducts/datasheet/RA\\_2014\\_ONE\\_en\\_chiffres.pdf](http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf)

<sup>170</sup> Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (2010). "Dossier : Essor démographique et milieux d'accueil de la petite enfance : l'apport du Monitoring des quartiers", *Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale*, n° 15, p. 36-53, [http://www.ibsa.irisnet.be/fichiers/publications/dossiers-du-barometre/DB15\\_essor\\_demographique\\_et\\_milieux\\_d\\_accueil\\_pour\\_la\\_petite\\_enfance.pdf](http://www.ibsa.irisnet.be/fichiers/publications/dossiers-du-barometre/DB15_essor_demographique_et_milieux_d_accueil_pour_la_petite_enfance.pdf)

<sup>171</sup> Humblet, Perrine et al. (2015). *BSI synthesesnota. Jonge kinderen in Brussel: van een institutionele logica naar een systemische visie*, Brussel, Brussels Studies Institute, [http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/Bru9\\_1NL.pdf](http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/Bru9_1NL.pdf)

FWB. Selon la norme de Barcelone, au moins 33 % des enfants de moins de trois ans doivent pouvoir recourir à une structure d'accueil (1.1). Bien que ces deux chiffres – les places disponibles et le pourcentage d'utilisation – démontrent un nombre insuffisant de lieux pour pouvoir accueillir tous les enfants, il est difficile d'en tirer des conclusions sur le taux de couverture vers lequel il faudrait tendre. En effet, il n'est pas facile de déterminer les réels besoins d'accueil des familles. Ces besoins ne peuvent être perçus que dans leur contexte de vie ou leurs réseaux, par des professionnels convaincus par les multiples possibilités de l'accueil. Ce qui frappe aussi, c'est qu'il est impossible de comparer le taux de couverture en FWB et en Flandre : les données récoltées pour effectuer les calculs ne sont pas les mêmes, on ne parle pas du même public parce que les limites d'âge appliquées sont différentes, on prend en compte le nombre d'enfants de moins de trois ans dans les structures d'accueil et/ou à l'école maternelle... Pour Bruxelles, il existe des données sur le taux de couverture dans les structures d'accueil francophones et néerlandophones, mais l'addition de celles-ci ne garantit pas une image correcte de la totalité de l'offre dans la capitale. L'exemple de Bruxelles montre très clairement qu'un taux de couverture insuffisant ne signifie pas que de nouvelles places n'ont pas été créées : l'effet de ces créations de places sur le taux de couverture a été réduit à néant par l'augmentation encore plus forte du nombre d'enfants.

Bien qu'en moyenne le Gouvernement flamand ait déjà atteint son objectif, consistant à offrir d'ici 2016 une place d'accueil pour environ la moitié des enfants, ce constat ne s'applique pas à tous les types d'accueil et à toutes les régions. En juin 2015, le ministre flamand du Bien-être (*'Welzijn'*) a décidé de créer 4000 places avec des moyens supplémentaires<sup>172</sup>. Ces places seront réparties entre les différents échelons de subsidiation, selon

un modèle qui tient compte du rapport entre les structures d'accueil à tarif libre et à tarif lié au revenu dans une région donnée et de l'offre d'accueil. Lors de la concertation, les participants ont averti qu'il ne suffisait pas d'étendre l'offre : on a surtout besoin de la développer là où il n'y a pas (assez) de places d'accueil. Selon Kind en Gezin, le recours à des plans sur quatre ans, qui permettent d'investir dans des extensions à plus long terme, peut permettre une meilleure répartition à l'avenir.

En FWB, le Plan Cigogne III (2014-2022) a pour objectif de créer 14.849 places en 9 ans (8.449 places en 2018 et 6.400 places supplémentaires de 2019 à 2022), dans les milieux d'accueil collectifs et de type familial, subventionnés ou non par l'Office, en étant attentif à l'équilibre des taux de couverture globaux et subventionnés entre subrégions et en intégrant les besoins spécifiques à chaque sous-région. Le déséquilibre entre l'offre et la demande varie en effet sensiblement entre les zones géographiques<sup>173</sup>. Au-delà d'un objectif général d'augmentation de l'offre, le Plan Cigogne III vise à offrir des places d'accueil là où les besoins d'accueil pour les familles et les situations les plus fragiles existent. Dans le cadre du classement des projets, un critère de discriminations positives a été retenu de façon à ce que les communes/quartiers qui cumulent un pourcentage élevé d'enfants vivant dans un ménage sans revenu du travail, de familles monoparentales et un revenu médian bas soient prioritaires.

Une autre question soulevée lors de la concertation a été de savoir si les structures d'accueil à tarif libre doivent être soutenues ou s'il n'est pas plus pertinent d'investir dans des initiatives qui appliquent un tarif lié aux revenus. Ces dernières sont en effet beaucoup plus accessibles pour des familles à revenus modestes (4.3.1.). Les organisateurs de l'accueil de la petite enfance soulignent toutefois que les initiatives libres, sans aide financière publique, peuvent voir

<sup>172</sup> "Extra geld kinderopvang goed voor 4000 plaatsen", *De Standaard*, 24 juni 2015. Voir aussi <http://www.jovandeuren.be/nl/vlaamse-regering-maakt-73-miljoen-euro-vrij-voor-nieuwe-subsidies-voorschoolse-kinderopvang>

<sup>173</sup> *Les parcours des enfants âgés d'un an dans les champs d'action de la santé, du soutien à la parentalité et de l'accueil'* (2013). Recherche financée par l'ONE avec le soutien de la FWB, menée par la SA Dedicated Research.

le jour plus rapidement et combler ainsi des lacunes. Mais ils reconnaissent aussi le risque que ces initiatives touchent surtout des familles de milieux socioéconomiques plus aisés. Au 31 décembre 2014, Kind en Gezin avait agréé 67.276 places d'accueil de la petite enfance avec tarification liée aux revenus et 24.562 places sans tarification liée aux revenus<sup>174</sup>. A la même date, l'ONE avait agréé 29.890 places d'accueil de la petite enfance avec tarification liée aux revenus et 12.156 places sans tarification liée aux revenus (soit 71% liées au revenu)<sup>175</sup>. En Belgique, on s'efforce de créer une offre suffisante sans privatiser entièrement le secteur, comme c'est le cas dans d'autres pays<sup>176</sup>. Dans le cadre de la directive européenne relative aux services et des règles européennes régissant les aides publiques, l'accueil de la petite enfance est cependant défini, dans le décret flamand, comme un service d'intérêt économique général. Dans les faits, cela signifie que les structures agréées et non subventionnées restent possibles et sont même activement encouragées. Des participants à la concertation le déplorent, tout comme le SARWGG<sup>177</sup>. Dans son avis concernant le décret<sup>178</sup>, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant souligne lui aussi que, malgré les conditions d'agrément et les exigences de qualité qui sont imposées, les pouvoirs publics n'offrent pas suffisamment de garanties pour la réalisation des trois fonctions de l'accueil de la petite enfance – la responsabilité et le risque de mener une politique sociale est reportée sur le pouvoir organisateur –

et laissent trop de possibilités de marchandisation de l'offre. Tous sont d'accord pour dire que l'intérêt économique ne peut pas primer sur celui des enfants.

### 3.3. Règles de priorité

En principe, tous les milieux d'accueil, dans les trois communautés, devraient pouvoir répondre à toutes les demandes d'accueil, quelle que soit la situation socioéconomique des familles. Mais comme il faut du temps pour créer un nombre suffisant de places d'accueil de qualité et pour assurer un accès égal et équitable à tous, on doit recourir à des règles de priorité et à des systèmes de subsidiation afin de favoriser l'accès des enfants issus de familles précarisées. En même temps, les participants à la concertation constatent que, dans le contexte économique et financier actuel, la fonction sociale de l'accueil n'est pas encore une évidence pour tout le monde. Cette section aborde plus en profondeur les règles de priorité aussi bien formelles qu'informelles.

#### 3.3.1. Emploi

Les familles qui ont une demande d'accueil ne sont pas seulement confrontées au manque de places, mais aussi au fait que les parents qui travaillent ont encore souvent la priorité sur ceux qui ne travaillent pas. Dès lors, on ne tient pas compte des parents qui ont besoin d'un accueil pour d'autres raisons qu'un emploi. Des participants à la concertation témoignent qu'auparavant, des parents pouvaient même perdre leur place dans le milieu d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles s'ils se retrouvaient au chômage pendant trois mois. L'ONE affirme que ceci n'est plus toléré depuis 2003 et qu'il veille de manière rigoureuse à ce que toutes les fonctions de l'accueil soient réalisées. Les milieux d'accueil qui ne peuvent pas répondre à toutes les demandes se demandent néanmoins comment ils doivent 'choisir' entre des familles. Même s'ils ne demandent pas mieux que de pouvoir remplir leur fonction sociale, ils jugent inacceptable l'idée que des parents devraient

<sup>174</sup> Kind en Gezin (2015). *Jaarverslag 2014*, Bruxelles, Kind en Gezin.

<sup>175</sup> ONE (2015). *Rapport d'activités 2014*, Bruxelles, ONE.

<sup>176</sup> Humblet Perrine (2014). "L'enfant à la crèche: un accueil équitable?", *Santé conjugée*, n° 67, p. 92-94, <http://www.maisonmedicale.org/L-enfant-a-la-creche-un-accueil.html>

<sup>177</sup> SARWGG, *op.cit.*, [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG\\_ADV\\_20110610\\_voorschoolse\\_kinderopvang.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SARWGG_ADV_20110610_voorschoolse_kinderopvang.pdf).

<sup>178</sup> Kinderrechtencommissariaat (2012). *Kinderopvang als kwaliteitsvolle basisvoorziening. Advies naar aanleiding van de hoorzitting over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters (Parl. St. 2011- 2012 nr. 1395/1)*, Brussel, Kinderrechtencommissariaat, [http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011\\_2012\\_4\\_advies\\_kinderopvang.pdf](http://www.kinderrechtencommissariaat.be/sites/default/files/bestanden/2011_2012_4_advies_kinderopvang.pdf).

renoncer à leur emploi parce qu'ils ne trouvent pas d'accueil.

### 3.3.2. Universalisme progressif

Des recherches démontrent qu'une offre générale ou universelle bénéficie surtout aux familles les plus aisées qui y ont plus facilement accès parce que l'offre ne peut pas toujours répondre à des demandes diverses et particulières. En revanche, une offre spécifique ou sélective pour certains groupes est souvent ressentie comme stigmatisante et peut susciter une moins grande adhésion<sup>179</sup>. Une option politique actuelle consiste à tendre vers un universalisme progressif ou proportionnel : autrement dit, l'intensité du soutien accordé à une offre générale est régulée en fonction du degré de vulnérabilité des usagers.

C'est ainsi que le contrat de gestion de l'ONE part du principe que le seul moyen de garantir l'accessibilité de l'accueil pour tous est de recourir à des mesures de discrimination positive pour les familles en situation précaire, dont l'isolement et la diversité exigent des efforts spécifiques afin de garantir une égalité des chances. Mais dans la pratique, cela reste un débat difficile pour l'ONE entre d'une part une approche idéologique, à partir de certains concepts, et d'autre part une approche pragmatique, à partir des réalités de terrain. En effet les haltes-accueil touchent beaucoup plus de familles en situation de précarité que d'autres milieux d'accueil collectifs, probablement parce que leur histoire est différente, qu'elles sont souvent issues d'activités de quartier et liées à des projets d'insertion sociale et/ou professionnelle des parents et qu'elles sont soumises à d'autres réglementations. Souvent, les familles pauvres ne s'adressent pas directement à la crèche, d'après l'ONE, sauf si elles ont un besoin d'accueil urgent en lien avec un travail des parents ou encore dans le cadre d'une contrainte d'un

Service de Protection Jeunesse (SPJ), par exemple. Les places étant limitées, la demande est rarement satisfaite si le milieu d'accueil n'a pas un projet spécifique d'accueil de certaines familles. C'est la raison pour laquelle les milieux d'accueil doivent réserver au moins 10% de leur capacité totale en vue de rencontrer les besoins d'accueil résultant de situations particulières. Des questions sur la manière de déterminer ces situations particulières ont surgi lors de la concertation, parce qu'il s'agit aussi, par exemple, de frères et de sœurs d'enfants déjà accueillis. Le Conseil économique et social de Wallonie propose également de préciser de quelles situations il s'agit, compte tenu du critère de discrimination positive<sup>180</sup>. Le pouvoir organisateur peut augmenter ce minimum ; c'est ainsi que la commune de Bruxelles, par exemple, prévoit de réserver 30% de places (dans les faits elle n'arrive qu'à 20%). En période de pénurie, lorsqu'il faut fixer des priorités, les parents qui travaillent semblent toutefois être prioritaires au niveau des structures d'accueil.

Le décret flamand relatif à l'accueil de la petite enfance respecte lui aussi le principe de l'universalisme progressif pour mettre en œuvre le droit à l'accueil pour tous. Des subsides différenciés permettent de créer une offre générale, disponible et de qualité tout en accordant une attention particulière aux besoins d'aide de certains groupes à risque dans le cadre de ce service universel. Le système de subventionnement, qui est ouvert à tout milieu d'accueil collectif ou familial, fonctionne comme une échelle, avec à chaque échelon davantage de subventions mais également davantage de missions à remplir. Monter d'un échelon permet aussi de bénéficier des subventions du ou des échelons inférieur(s) et oblige à répondre aux conditions qui y sont liées. À la subvention de base (échelon 1) s'ajoute celle pour la tarification liée aux revenus (échelon 2), lorsque le prix payé par les familles dépend de leurs revenus et que les

<sup>179</sup> Van Lancker, Wim (2014). *To whose benefit? An empirical and comparative investigation into the (un)intended consequences of family policy in the social investment state*, Brussels, Uitgeverij UPA - University Press Antwerp, [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/PhD\\_VanLancker\\_finalversion.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/PhD_VanLancker_finalversion.pdf)

<sup>180</sup> Conseil économique et social de Wallonie (2014). *Avis A. 1172 relatif à la proposition de critériologie de l'ONE de classement des projets - Plan Cigogne III*, [http://www.cesw.be/uploads/fichiers\\_avis/1172\\_1.pdf](http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1172_1.pdf)

enfants de familles issues de certains milieux sociaux sont prioritaires (20%). Une prime (échelon 3) est destinée à des structures d'accueil qui accordent une priorité aux enfants de familles précarisées, qui doivent constituer au moins 30% de leur public. Des subsides complémentaires pour certaines missions particulières sont possibles à chaque niveau : inclusion d'enfants ayant des besoins spécifiques de prise en charge, accueil flexible, accueil extrascolaire. Il faudra cependant encore voir dans la pratique si cette subsidiation échelonnée contribue à l'accessibilité de l'accueil et à la réalisation des trois fonctions. Des participants à la concertation sont particulièrement inquiets par rapport aux règles de priorité. La priorité accordée à l'emploi est absolue à l'échelon 2. Elle ne disparaît à l'échelon 3 que s'il y a une demande d'une famille vulnérable. Le Plan d'action flamand de Lutte contre la pauvreté 2015-2019<sup>181</sup> insiste lui aussi explicitement sur l'importance d'une offre suffisante pour les parents professionnellement actifs et activés, tout en soulignant la fonction sociale de l'accueil. Au cours de la concertation, les participants se sont demandé en quoi consistait réellement, dans la pratique, cette fonction sociale. Des initiatives flamandes d'accueil de la petite enfance signalent qu'elles ressentent une tension entre leur volonté d'accueillir le plus grand nombre possible de familles vulnérables, d'une part, et la viabilité financière de ce choix, de l'autre. Ainsi, il est difficile d'assurer un accueil flexible du fait que le calcul des subsides est fortement lié aux prestations. D'un point de vue financier, il est plus facile de répondre à des demandes stables et à temps plein. Par ailleurs, la prime accordée à l'échelon 3 permet à peine au milieu d'accueil de proposer une offre de qualité à des familles défavorisées. Il est impossible, entre autres, de prévoir des heures supplémentaires pour le personnel en vue de pouvoir accorder l'attention

individuelle nécessaire aux enfants ou d'offrir un soutien à l'éducation et un accompagnement aux parents qui le souhaitent. De nouvelles règles de subsidiation, par exemple relatives au soutien de l'équipe et à la norme par enfant, limitent les possibilités d'adapter la fonction sociale aux besoins de familles qui se trouvent dans diverses situations vulnérables, estiment les initiatives d'accueil (4.2.3). Des études confirment que les initiatives d'accueil ont moins de marge de manœuvre pour se positionner entre l'objectif de favoriser une plus grande accessibilité et le respect des règles<sup>182</sup>.

En Communauté germanophone, aucune réglementation oblige les services à donner la priorité à certaines catégories d'enfants ou de parents dans des situations spécifiques.

Bien que les règles de priorité aient amélioré l'accessibilité de l'accueil ces dernières années, leur pertinence a été remise en cause durant la concertation. Certains estiment que les niveaux de priorité ne sont pas suffisamment contraignants pour les structures d'accueil. Il s'avère par exemple qu'en Flandre, à peine 50% des initiatives à l'échelon 2, dont un grand nombre de CPAS, atteignent le pourcentage proposé. Selon l'Union des villes et des communes flamandes (*Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*), la politique en faveur des groupes à risque serait plus efficace si les organisateurs pouvaient déterminer eux-mêmes, en se basant sur une analyse de leur contexte local, le pourcentage de ces publics qu'ils cherchent à atteindre. Ils pourraient ainsi se fixer un objectif réaliste et, s'il est supérieur à 20%, être subventionnés en conséquence. Les participants à la concertation sont d'accord pour estimer qu'idéalement, un accueil soit être le reflet du quartier dans lequel il opère. Il est important d'implanter l'accueil dans le quartier et de faire entrer le quartier dans le milieu d'accueil. Le *Netwerk tegen Armoede* est lui aussi plutôt opposé à l'obligation d'accueillir un certain pourcentage de

<sup>181</sup> Vlaamse Overheid (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, Brussel, Vlaamse overheid - Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, [http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/20150702\\_ontwerpstekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf](http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/armoede/vlaamsactieplan/Documents/20150702_ontwerpstekst%20VAPA%20-%20DEFINITIEF%20-%20BIS.pdf)

<sup>182</sup> Hoogewys, Annemie et al. (2015). *Opgevangen? Werken aan toegankelijkheid voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen in de kinderopvang in een nieuwe decretale context*, Gent, Arteveldehogeschool, Gent



catégories défavorisées. En effet, l'enjeu dépasse largement l'offre d'accueil de la petite enfance : il convient surtout de sensibiliser le secteur<sup>183</sup>. Les organisateurs, les responsables et les accueillants mais aussi tous ceux qui orientent les familles dans différents secteurs doivent être imprégnés de l'importance et de la légitimité de l'accueil pour le développement de tout enfant et pour le soutien aux parents, indépendamment de leur statut sur le marché de l'emploi. C'est à cette condition seulement que l'on pourra travailler à l'effectivité du droit à l'accueil de la petite enfance pour tous.

### 3.3.3. Procédures d'inscription

Au cours de la concertation, on a dénoncé un autre type de règles prioritaires, liées aux procédures d'inscription. C'est ainsi qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, par exemple, les parents peuvent s'inscrire dans une structure d'accueil à partir du troisième mois révolu de grossesse. En pratique, ils doivent le faire le plus rapidement possible dès ce moment-là pour être sûrs d'avoir une place : vu que chaque demande est transcrite immédiatement dans le registre des inscriptions, dans l'ordre chronologique de son introduction, le premier arrivé est le premier servi et les autres se retrouvent sur des listes d'attente. Cette manière de procéder n'est pas claire pour tout le monde et n'est pas à la portée de tous. Dans le cadre de la recherche sur le parcours des enfants âgés d'un an<sup>184</sup>, il est bien démontré que la recherche d'un milieu d'accueil ainsi que la demande d'inscription sont des étapes assez complexes pour les parents. Lorsque des trajets de vie sont moins prévisibles et se déroulent dans des circonstances difficiles, il n'est en effet pas évident d'introduire à temps une demande de place. Certaines familles se retrouvent donc exclues et ne trouvent pas à temps, ou pas du tout, une place d'accueil : celles qui n'ont pas une vision claire de leur avenir proche (domicile, formation, travail), pour qui l'accueil de la petite enfance ne fait pas partie de leur projet ou qui ont besoin d'un accueil pour des raisons urgentes. Les participants à la

concertation voient dans le projet de réforme de l'ONE une bonne occasion pour revoir ces procédures. Rappelons que les places réservées pour des 'situations particulières' (3.3.2) peuvent faire l'objet de modalités d'inscription et de réservation différentes.

En Flandre, depuis le décret, on travaille sur des guichets locaux 'accueil de la petite enfance' pour soutenir les parents qui cherchent une place d'accueil. Idéalement, il y a des accords conclus à propos de l'attribution des places (4.2.1).

En 2016, la Communauté germanophone mettra à disposition un site Internet pour tous les parents cherchant une place d'accueil, soit chez une gardienne (conventionnée ou indépendante), soit en crèche. Le but de ce projet est d'éviter qu'un même enfant ne bloque plusieurs places en étant inscrit à plusieurs places à la fois ; de plus, il permet aux parents de prendre connaissance des possibilités d'accueil à proximité. Pour les parents n'ayant pas accès à Internet ou n'y étant pas familiarisé, la possibilité d'inscription au service local d'accueil reste une alternative. Une évaluation de cette nouvelle procédure d'inscription sera nécessaire pour vérifier si elle est défavorable ou non aux familles en situation de pauvreté.

## 4. Conditions pour une meilleure efficacité du droit à l'accueil

Les familles vulnérables qui veulent faire usage de leur droit à l'accueil se heurtent à plusieurs obstacles, aussi bien dans leur recherche d'un milieu d'accueil que dans leurs contacts avec les professionnels et avec la pratique du secteur<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> Netwerk tegen Armoede, *op.cit.*

<sup>184</sup> SA Dedicated Research (2013). *Op.cit.*

<sup>185</sup> • Schiettecat, Tineke (2013). *Een inventaris van voorschoolse voorzieningen voor gezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar*, VLAS-Studies 2, Antwerpen, Vlaams Armoedesteunpunt, [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2013\\_inventaris\\_voorschoolse\\_voorz.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container34677/files/Publicaties/2013_inventaris_voorschoolse_voorz.pdf)

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre le pauvreté et les exclusions.*

C'est pourquoi de nombreux participants à la concertation estiment que la question du libre choix doit être posée autrement : l'accueil ne peut être un choix que si les familles ont effectivement accès à une offre de qualité<sup>186</sup>. Pour les familles en pauvreté, seule la qualité de l'accueil peut vaincre leur méfiance vis-à-vis des services et aider les parents à reprendre confiance en eux. Une proposition faite lors de la concertation a été de s'inspirer de quelques directives du cadre européen relatif à la qualité (voir 1.1), qui plaide entre autres pour une offre suffisante, accessible et financièrement abordable, afin de définir la qualité de l'accueil de la petite enfance. Cet accueil ne doit pas seulement être étendu, mais doit aussi pouvoir s'adapter avec souplesse aux besoins des familles (4.1), ne pas se contenter d'ouvrir la porte à tout le monde mais faire aussi un bout de chemin avec les parents et les enfants (4.2) et être financièrement abordable (4.3). En Flandre, les procédures d'inscription ont entretemps été modifiées (4.2.1.).

#### 4.1. Une offre suffisamment diversifiée

Nous avons déjà évoqué le défi, pour les pouvoirs publics, de développer l'offre d'accueil de manière à la rendre accessible à toutes les familles (voir 3.2). Nous allons à présent nous pencher de plus près sur la nature de l'offre dont ont besoin les familles en situation de pauvreté - nécessaire pour rencontrer les besoins des familles en situation de pauvreté - en nous demandant si cela peut se faire dans le cadre d'une offre universelle.

La concertation a confirmé que les besoins des familles, en particulier de celles qui vivent dans la pauvreté, sont très diversifiés et peuvent évoluer rapidement. L'accueil de la petite enfance doit pouvoir s'y adapter. En effet, il ne s'agit pas d'organiser un accueil 'moyen' pour des besoins 'moyens'. Selon les participants à la concertation, il est essentiel de développer des modes d'accueil hybrides et multidimensionnels, qui proposent en un même lieu différentes formes et fonctions d'accueil. À Bruxelles, on a récemment pris l'initiative de lancer un tel type de 'multi-accueil'<sup>187</sup>. Il faut intégrer diverses formes d'accueil dans des formes d'accueil plus classiques afin que des enfants de familles et d'horizons divers puissent être accueillis dans toute crèche ordinaire. Des équipes polyvalentes, regroupant des psychologues, des pédagogues, des infirmières..., ont une grande plus-value à cet égard. Il est aussi important d'établir des liens avec d'autres secteurs tels que l'aide sociale, l'emploi et même l'aménagement du territoire. Lorsque l'on implante des logements sociaux, des écoles ou des espaces verts, on peut par exemple tenir compte de la multifonctionnalité des espaces afin que des formes hybrides d'accueil puissent y trouver une place.

Il existe déjà beaucoup d'initiatives qui parviennent à proposer et à développer un accueil de qualité avec des familles précarisées. Elles s'intègrent généralement dans un quartier où elles

---

Partie 6: Trouver la porte et la franchir. Analyse n°10/2013, Bruxelles RIEPP, [http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse\\_10-2013\\_trouver\\_la\\_porte\\_et\\_la\\_franchir.pdf](http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_10-2013_trouver_la_porte_et_la_franchir.pdf)

• Mottint, Joëlle (2013). *Les structures d'éducation et d'accueil du jeune enfant ont un rôle à jouer pour renforcer l'inclusion et lutter contre le pauvreté et les exclusions*. Partie 7: Vers des modes d'organisation non excluant. Analyse n°11/2013, Bruxelles RIEPP, [http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse\\_11-2013\\_modes\\_organisation\\_non\\_excluants-2.pdf](http://www.riep.be/IMG/pdf/analyse_11-2013_modes_organisation_non_excluants-2.pdf)

<sup>186</sup> • Eurofound (2015). *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1512en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf)

• Humblet, Perrine et al. (2014). *Plus de chances dès l'enfance. Pour des services de qualité accessibles à tous les enfants*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, <https://www.kbs-frb.be/~media/Files/Bib/Publications/PUB-2014-3220-PlusDeChances-ServicesQualite.pdf>

<sup>187</sup> Voir par exemple Cromphout, Anne Laure (2014). 'Appel aux crèches, nous lançons notre projet Bruxelles multi-accueil', *Badje Info*, 59, p. 5, [http://www.badje.be/pdf/bi/badje\\_info\\_59.pdf](http://www.badje.be/pdf/bi/badje_info_59.pdf)

font partie d'un réseau, elles approchent les familles de manière proactive, elles proposent des lieux de rencontre, elles adoptent un mode de fonctionnement intégré, souvent avec d'autres partenaires, elles exploitent les espaces laissés libres par la législation, pour mener une politique sociale et s'adapter aux attentes diverses des parents. Leur grande ouverture pédagogique se traduit par une politique spécifique vis-à-vis des parents ainsi qu'en matière d'accueil, de période de familiarisation ou de présence. Mais pour pouvoir réaliser tout cela, il faut améliorer les conditions dans lesquelles ces structures doivent survivre. Un subventionnement lié à des critères de présence ainsi que des moyens limités pour l'encadrement, par exemple, peuvent entraver la souplesse et la capacité d'adaptation.

Nous nous arrêtons un moment sur deux initiatives spécifiques d'accueil de la petite enfance.

#### 4.1.1. Haltes-accueil

Les haltes-accueil (HA) sont des services accessibles et flexibles, qui travaillent avec des familles qui ne trouvent pas de réponse ailleurs à leur demande. Elles veulent garantir l'accès à l'accueil de la petite enfance à tous, financièrement et géographiquement. Elles sont implantées dans le quartier, souvent là où il y a un manque de services, collaborent avec des partenaires locaux et donnent la priorité à certaines familles. A Bruxelles, par exemple, une halte-accueil réserve quelques places pour des personnes en formation, en collaboration avec Actiris. L'accueil y est souple. Les parents ne doivent pas anticiper une éventuelle inscription et il n'y a pas d'horaire strict<sup>188</sup>.

<sup>188</sup> • Meys, Aurélie (2013). *Une diversité d'accueils pour une diversité de pauvretés. Neuf haltes-accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Bruxelles CHACOF. <http://www.csefbw.be/img/ftp/chacof.pdf>  
• ONE, Direction Etudes et Stratégies (2013). *Les haltes accueil et les lieux de rencontre enfants et parents en Fédération Wallonie-Bruxelles. Des structures atypiques en réponse à des besoins spécifiques des familles ?* Bruxelles [http://www.one.be/fileadmin/user\\_upload/professionnels/Recherche/Rapport\\_LR-HA.pdf](http://www.one.be/fileadmin/user_upload/professionnels/Recherche/Rapport_LR-HA.pdf)

L'ONE constate que les enfants restent de plus en plus longtemps (plus d'heures par jour et par semaine, périodes plus longues) et de manière plus régulière dans les HA, si bien que celles-ci s'apparentent de plus en plus à des formes d'accueil classiques. Comme la nature des HA change, les familles qui ont des besoins aigus risquent de ne plus y trouver de place. D'une part, le succès des HA démontre clairement la nécessité d'un accueil flexible et occasionnel, au sens large de ces termes; il faut donc rechercher des façons de préserver la spécificité des HA et de les soutenir. D'autre part, il s'avère que, lorsqu'elles peuvent faire confiance au milieu d'accueil, les familles pauvres sont demandeuses d'une relation de collaboration, régulière et continue. Un certain nombre de places occasionnelles devraient pouvoir prendre un caractère permanent, dans l'intérêt de l'enfant et des parents.

Dans le cadre de la réforme de la réglementation sur l'accueil de la petite enfance, l'ONE veut, à partir des projets dits 'haltes-accueil', dégager une vision de l'accueil atypique qui tend à renforcer l'accessibilité socioéconomique de fait, la socialisation des enfants et la logique d'accueil intégré de qualité. Certains participants à la concertation redoutent que les HA perdent une partie de leur spécificité et de leur flexibilité pour pouvoir entrer dans le cadre. Mais en même temps, cette réforme peut être une opportunité pour améliorer l'accessibilité de toutes les structures d'accueil<sup>189</sup>.

#### 4.1.2. Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang

Depuis 2008, il existe en Flandre des 'Services locaux d'accueil centrés sur le quartier' (*Lokale Diensten Buurtgerichte Kinderopvang (LDBK)*), qui se situent à la frontière entre les domaines de l'Economie sociale et du Bien-être. Ces initiatives

<sup>189</sup> • Dubois, Alain (2014). *L'accueil des enfants de moins de 3 ans en Belgique*, Bruxelles, CERE, [http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/13\\_accueil\\_des\\_enfants\\_-3\\_ans.pdf](http://www.cere-asbl.be/IMG/pdf/13_accueil_des_enfants_-3_ans.pdf)  
• Culot, Geneviève (2015). *Mémoire*, Opprebais, Coordination des Haltes-Accueil de la Communauté française (CHACOF).

d'accueil poursuivent un double objectif : d'une part, favoriser la mise à l'emploi des personnes du groupe cible et, d'autre part, accorder une attention particulière aux familles vulnérables. Ce type d'accueil est centré sur le quartier, travaille de façon très participative et a une offre très flexible pour rencontrer les différentes situations dans lesquelles les personnes ont besoin d'un accueil, comme des entretiens d'embauche, un retour inopiné au travail ou une crise familiale.

Les LDKB sont intégrés à l'échelon 3 dans le décret flamand relatif à l'accueil de la petite enfance et bénéficient de moyens supplémentaires pour accorder un soutien particulier aux familles vulnérables. En dehors du fait que les structures d'accueil jugent insuffisants les moyens qui leur sont accordés à l'échelon 3 pour pouvoir mener à bien leur mission, il est trop tôt pour savoir quelles conséquences cette nouvelle réglementation aura sur le caractère spécifique des LDKB.

Aussi pertinentes et réussies ces initiatives soient-elles, les participants à la concertation n'en soulignent pas moins qu'il faut éviter de voir se créer des initiatives qui travaillent uniquement avec des familles précarisées. Tous les milieux d'accueil ont en effet la mission de réaliser les trois fonctions de l'accueil. Idéalement, le secteur doit évoluer vers un seul système flexible, intégré, ouvert et tolérant pour toutes les familles.

## 4.2. Une offre accessible

L'accessibilité est une question multidimensionnelle qui doit apporter une réponse aux différents obstacles que les gens rencontrent, aussi bien pour trouver un milieu d'accueil et pour y faire le premier pas que pour s'y sentir les bienvenus. Nous allons à présent nous intéresser aux moyens de faire connaître les possibilités existantes et à l'importance d'impliquer les parents. Nous évoquerons ensuite la professionnalisation du secteur, en particulier la formation des professionnels, compte tenu de son impact sur la qualité de l'accueil.

### 4.2.1. Faire connaître

Outre une pénurie de places d'accueil, l'offre n'est pas toujours suffisamment connue par les parents qui cherchent une place. Les familles en pauvreté sont souvent trop peu informées de l'offre existante, des conditions à remplir pour être pris en considération, des procédures qu'elles doivent suivre pour inscrire leur enfant,... De plus, ces conditions et procédures ne sont souvent pas adaptées à la diversité des familles qui souhaitent faire appel à une structure d'accueil. *"Il n'y a pas de place d'accueil l'année prochaine et je ne peux mettre les enfants nulle part ; je n'ai pas de voiture. Il y a 102 personnes avant moi sur la liste d'attente. Pourtant, j'ai fait une demande juste après être tombée enceinte"*<sup>190</sup>.

Afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent, le récent décret flamand oblige les pouvoirs locaux à mettre en place une Concertation locale sur l'accueil de la petite enfance (*Lokaal Overleg Kinderopvang*). Cette concertation réunit tous les acteurs concernés par l'accueil des enfants en bas âge (parents, milieux d'accueil, écoles, secteur de la jeunesse, administration locale et autres parties prenantes) et donne son avis sur la politique et sur le développement de l'accueil de la petite enfance dans la commune. Un initiateur est désigné en son sein ou une structure est créée pour organiser un guichet local sur l'accueil de la petite enfance. Les parents peuvent s'y adresser pour obtenir toute information sur l'offre, le prix, la qualité,... Ces guichets locaux peuvent aussi aider les parents à demander un tarif lié au revenu, à préciser ou à définir leur demande et à établir un plan d'accueil. Centraliser les demandes d'accueil et harmoniser l'offre et la demande peut sembler une bonne idée. Mais de tels guichets n'existent pas encore partout et les participants à la concertation soulignent qu'une fonction de guichet unique ne fait pas toujours disparaître tous les obstacles et

<sup>190</sup> D'hondt, Bert (2015). Presentatie op de Hoorzitting Kinderarmoede in de senaat op 16 juni 2015, [http://www.senate.be/actueel/homepage/Informatiever-slagen/Kinderarmoede/hoorzitting\\_2015.06.26/Bert\\_DHondt.pdf](http://www.senate.be/actueel/homepage/Informatiever-slagen/Kinderarmoede/hoorzitting_2015.06.26/Bert_DHondt.pdf).

peut même créer des obstacles supplémentaires. Il reste très important d'orienter les familles pauvres par différents canaux, comme les Maisons de l'Enfant, en exploitant les liens avec le quartier, par une présence physique et personnelle... Il faut pour cela travailler ensemble, dans et entre différents secteurs (aide sociale, enseignement, santé,...) afin de rendre les professionnels plus vigilants et de les sensibiliser à l'importance de l'accueil de la petite enfance ainsi qu'aux obstacles que rencontrent certaines familles. Ils doivent apprendre à orienter ou accompagner des familles, prendre eux-mêmes des initiatives... Un tel guichet local existe aussi pour la grande majorité des crèches néerlandophones à Bruxelles.

En Communauté germanophone aussi, une commission consultative pour l'accueil d'enfants doit être instituée dans chaque commune : elle remet des avis au ministre compétent, sur les besoins à court et moyen terme quant à l'accueil d'enfants dans une commune ; elle formule des recommandations en vue d'améliorer l'offre, en tenant compte des données locales. Cette commission se compose de représentants du collège communal, du CPAS de la commune, des écoles implantées sur le territoire communal et des comités de parents d'élèves de ces écoles. Un représentant du ministre compétent et du département de la famille, des services d'accueil de l'enfant et du centre pour le développement sain des enfants et des jeunes y participent avec voix consultative .

#### *4.2.2. Impliquer les parents*

Même après avoir poussé la porte d'un milieu d'accueil, il est rare que les parents en situation de pauvreté se sentent vraiment les bienvenus. Le premier contact ne se passe pas toujours bien, ils n'ont pas vraiment le sentiment qu'on écoute leurs demandes et qu'ils sont pris au sérieux, ils craignent d'être dépossédés de leur rôle parental, ils ont l'impression de ne pas être de bons parents. Pourtant, ils veulent aussi être écoutés, impliqués, soutenus et considérés comme des partenaires éducatifs.

Pour les participants à la concertation, la structure d'accueil doit s'efforcer de se rattacher au projet de la famille et au sens qu'il peut avoir dans ce contexte. Comme ce projet et cette signification ne sont pas immuables mais évoluent au fil du parcours des familles, il est indispensable qu'il y ait une bonne relation et un dialogue entre les parents et les professionnels. Cela suppose un climat de confiance, un ton 'juste' et, à la base, une attitude d'ouverture. Ce qui est primordial, c'est comment les professionnels comprennent l'accueil de la petite enfance et comment, à partir de là, ils guident les parents, les reçoivent et construisent une relation avec eux, quelle que soit la situation dans laquelle se trouvent les familles.

La concertation a souligné l'importance des lieux de rencontre : des espaces de proximité où les familles se sentent à l'aise, où il est possible de jeter des ponts et d'ouvrir des portes qui donnent accès à l'accueil. Les ludothèques ou les 'lieux de rencontre enfants et parents' organisés par l'ONE permettent par exemple de construire une relation de confiance entre parents et accueillants, dans un cadre souple et ouvert, et, à partir de là, de faire le pas vers l'accueil de la petite enfance. Pour l'instant, il existe trop peu de formules intermédiaires. Il faudrait développer davantage de formes hybrides qui permettent des évolutions et des transitions en douceur entre le milieu familial et le milieu d'accueil, entre différentes catégories d'âge, entre le milieu d'accueil et l'école maternelle, estiment les participants à la concertation. Même si celle-ci était centrée sur l'accueil de la petite enfance, ceux qui y ont pris part soulignent l'importance de liens continus entre secteurs connexes, comme les services de soutien éducatif et d'aide préventive aux familles, l'enseignement maternel et l'accueil extrascolaire.

Il existe diverses initiatives où les organisateurs et les professionnels de la petite enfance développent, souvent en collaboration avec des familles en situation de pauvreté, une politique d'accueil, de participation, pédagogique ou de co-éducation dans laquelle la qualité de l'accueil est définie en lien avec l'équipe, les parents et les enfants. Citons comme exemples une charte

contre les préjugés pour les usagers et les professionnels, des permanences organisées dans un espace distinct et ouvertes à tous ceux qui ont une demande d'accueil, une politique de diversité afin que les familles ayant une autre origine culturelle se sentent les bienvenues... Certains parents pauvres mettent néanmoins en garde contre des termes tels que co-éducation, partenariat, accompagnement... Ils ont trop souvent l'impression d'être les objets de ces initiatives et non les sujets, dans un rapport de forces inégal qui les empêche d'être des partenaires à part entière.

#### 4.2.3. Formation et accompagnement

Aux yeux des participants à la concertation, la formation initiale et continue ainsi que l'accompagnement des professionnels dans leur pratique – aussi bien pour les milieux d'accueil que pour les services de soutien aux familles – sont des éléments essentiels pour pouvoir assurer un accueil de qualité. En effet, les professionnels doivent posséder des connaissances et des aptitudes complexes, non seulement pour pouvoir répondre à l'évolution des exigences au sein du secteur, mais aussi pour pouvoir faire face aux défis sociaux de l'inclusion, de la diversité et de la pauvreté. Bien qu'il y ait encore aujourd'hui une grande hétérogénéité dans la nature et la qualité des formations et que les exigences de qualité diffèrent entre la Communauté flamande et la FWB, on assiste à une tendance générale à la professionnalisation du secteur. Pour les participants à la concertation, une qualification de base est fondamentale ; des recherches abondent dans ce sens, précisant que l'investissement dans la formation continue ne peut compenser un manque de formation initiale<sup>191</sup>. Celle-ci doit permettre d'éliminer l'ignorance de ce que constitue au quotidien une existence dans la

pauvreté, ce qui constitue une condition de base pour dialoguer avec des personnes en situation de pauvreté. Mais cette formation initiale ne suffit pas pour pouvoir accueillir toutes les familles dans des conditions adéquates et pour répondre aux besoins de tous les parents. En plus de l'indispensable diplôme de base en puériculture, il faut aussi être attentif à toutes les autres compétences nécessaires, qui dépassent la simple prise en charge et qui comprennent aussi des compétences psychologiques. Pour pouvoir réellement apporter une aide à des enfants dont les parents ont derrière eux un trajet de vie difficile, il faut avoir une connaissance de ce qui est reconnaissable pour ces parents, des situations auxquelles ils sont confrontés et des solutions qu'ils recherchent... Les accueillants doivent apprendre à entrer en contact avec les parents en situation de pauvreté sans avoir de préjugés, par exemple en tirant parti d'événements positifs pour entamer une discussion avec eux et construire une relation de confiance.

En plus de la formation, l'accompagnement et le soutien pédagogique de toute l'équipe sont importants pour aider à accueillir une diversité de familles. L'équipe doit être encadrée et avoir l'occasion de réfléchir ensemble à son fonctionnement pour tendre vers une qualité optimale. Tant Kind en Gezin que l'ONE ont mis au point une offre en réponse à ces besoins. L'ONE propose par exemple plusieurs possibilités de formation permanente et a créé la fonction de conseiller pédagogique. Kind en Gezin assure également un soutien pédagogique et linguistique grâce à une collaboration avec des organisations spécialisées. Mais on a fait remarquer durant la concertation qu'il était regrettable que le décret flamand ne contienne plus de normes pour l'encadrement du personnel. Les structures d'accueil confrontées à des difficultés financières risquent de faire des économies dans ce domaine, avec à la clé un impact négatif sur la qualité.

En Communauté germanophone, tous les services d'accueil doivent assurer une formation permanente pour le personnel. Cette formation est subsidiée. Les centres d'accueil (qui organise une

<sup>191</sup> Florence, Pirard et al. (2015). *Les formations initiales des professionnel-le-s de l'enfance (0-12 ans) et des équipes d'encadrement : enjeux et perspectives*, Rapport de recherche financé e par l'ONE.  
[http://www.one.be/fileadmin/user\\_upload/communication\\_externe/NEWS/RAPPORT-Recherche-123-DEF16-OK191015.pdf](http://www.one.be/fileadmin/user_upload/communication_externe/NEWS/RAPPORT-Recherche-123-DEF16-OK191015.pdf)

crèche, un service d'accueillants d'enfants ou un accueil extra-scolaire) sont obligés d'engager un conseiller pédagogique pour encadrer le personnel. Cette fonction est également subsidiée.

La tension entre 'professionnalisation' et 'problématisation' a fait l'objet de discussions lors de la concertation. Les participants ont souligné que l'accueil devait être ouvert à toutes sortes de demandes émanant de parents. Un accueillant peut en effet se baser sur une relation de confiance pour être un relais important avec d'autres services. Les parents qui sont satisfaits de leur structure d'accueil constatent qu'ils peuvent formuler une demande d'aide dans une relation ouverte et équitable, sans crainte d'ingérence ou de contrôle. D'autres précisent toutefois que certains parents apprécient une fonction de 'pur accueil': un lieu auquel ils peuvent confier leurs enfants en toute sérénité, sans qu'on vienne chaque fois leur parler de tous les autres problèmes pour lesquels ils font déjà l'objet d'un suivi. De ce point de vue, il est crucial que l'accueil de la petite enfance reste ce qu'il est et ne se transforme pas en un service d'aide. Les accueillants ne sont pas des travailleurs sociaux et les parents en situation de pauvreté sont souvent déjà suivis par un grand nombre d'instances et de personnes. Une collaboration étroite entre différents services peut leur donner l'impression d'un contrôle qui pourrait porter atteinte au respect de leur vie privée : ils craignent que certaines informations relatives à leur famille soient communiquées à leur insu et puissent être utilisées contre eux.

### 4.3. Une offre financièrement abordable

#### 4.3.1. Des tarifs liés aux revenus

Le coût de l'accueil de la petite enfance empêche certaines familles à revenus modestes d'y avoir recours. Des interventions existent dans les trois Communautés pour surmonter cet obstacle.

Ainsi, les milieux d'accueil de la FWB demandent aux parents une contribution qui tient compte des possibilités financières des familles. Les services

autorisés sont libres d'appliquer leur propre système (forfait invariable, forfait tenant compte du volume théorique de présences, du volume réel de présences, du revenu des parents selon le barème de l'ONE ou d'autres barèmes,...) alors que les services subventionnés doivent respecter les modalités et les barèmes de l'ONE. En 2014, les parents payaient en moyenne 15,27 euros par jour et par enfant dans les services subventionnés par l'ONE. On constate néanmoins une grande variation entre la participation aux frais la plus basse et la plus haute, soit entre 8,79 euros (Farciennes) et 24,49 euros (Messancy). Remarquons également que la participation financière des parents la plus basse est fixée à 2,41 euros pour 2016. L'enquête sociale menée par le travailleur social est déterminante pour adapter la participation financière en cas de situation financière particulière d'une famille pendant une période précise. La participation peut dans ce cas être fixée à un montant inférieur au minimum. Les familles à faibles revenus ou celles qui font appel à un service d'accueil pour deux enfants ou plus en même temps peuvent par ailleurs solliciter une 'intervention accueil' pour les enfants de moins de trois ans.

En Communauté germanophone, la participation des parents aux frais est calculée en se basant sur les revenus du ménage. En raison de la situation particulière des personnes chargées de l'éducation ou lorsque les revenus du ménage sont inférieurs au revenu d'intégration, la contribution peut être diminuée, après enquête préalable.

En Flandre aussi, on fonctionne avec un système de tarifs liés aux revenus (tarifs *IKG*). Auparavant, ceux-ci s'appliquaient uniquement aux services d'accueil agréés et subventionnés par Kind en Gezin. En 2009, une subvention a été accordée aux milieux d'accueil indépendants afin de leur donner aussi la possibilité d'appliquer ces tarifs. Ceux-ci doivent être dorénavant appliqués dans les services d'accueil des échelons 2 et 3.

Bien que la plupart des familles à bas revenus fréquentent un lieu d'accueil qui applique des

tarifs *IKG*, le prix reste un gros obstacle pour beaucoup de familles. Le revenu réellement disponible d'une famille pauvre peut par exemple être moins élevé que le revenu sur la base duquel le tarif est calculé. Beaucoup de familles ont des frais de logement élevés, des frais de santé, des dettes... Au tarif journalier viennent souvent s'ajouter des frais supplémentaires, par exemple pour les langes, les fruits, des produits de soins ; les parents doivent payer une garantie et fournir eux-mêmes certaines affaires (sac de couchage, couches-culottes maillots,...). Les participants à la concertation plaident pour la suppression de ces frais supplémentaires.

De récentes mesures en Flandre, contre lesquelles plusieurs acteurs associatifs ont protesté, risquent de mettre en péril l'accessibilité financière de l'accueil de la petite enfance pour les revenus les plus faibles<sup>192</sup>. C'est ainsi que le tarif le plus bas – qui était de 1,56 euro – a été porté à cinq euros. Ce tarif minimum est intenable pour des parents à faibles revenus ou sous guidance budgétaire. D'autre part, l'accès au tarif *IKG* a aussi été informatisé<sup>193</sup>. Pour avoir droit à un tarif lié aux revenus, les parents doivent introduire une demande auprès de Kind en Gezin par voie électronique. Cela crée un obstacle supplémentaire pour ceux qui ne sont pas familiarisés avec les nouvelles technologies. Il est nécessaire de prévoir du temps et des moyens supplémentaires (par exemple pour les structures d'accueil, les guichets locaux, d'autres personnes de contact...) pour aider les parents qui sont dans ce cas à introduire une demande. En outre, cette procédure prend du temps, ce qui fait que des demandes d'accueil urgentes risquent de ne pas pouvoir être traitées et que des personnes risquent donc de ne pas trouver de solution abordable à temps. La réglementation flamande

prévoit des correctifs sociaux pour atténuer l'augmentation de prix. Le tarif minimum peut être réduit à 3 euros, entre autres pour les parents qui bénéficient d'un revenu d'intégration et qui suivent un parcours de formation du VDAB ou du CPAS. Des participants à la concertation estiment néanmoins qu'une inégalité est ainsi créée, qui n'est pas équitable : le bénéficiaire d'un revenu d'intégration doit en effet survivre avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. En outre, l'accueil est profitable pour tous les enfants, quelles que soient les possibilités d'activation de leurs parents. Une autre correction sociale existe : les parents qui ne peuvent pas payer le tarif lié aux revenus, calculé par Kind en Gezin, peuvent demander au CPAS un tarif individuel réduit. C'est seulement à Bruxelles que cela incombe encore à la structure d'accueil. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent soulignent l'aspect dissuasif du recours au CPAS et, par conséquent, le risque de non-exercice de ce droit. Quelques structures d'accueil à plus-value sociale déplorent le détour inutile par le CPAS et trouvent que leur marge de manœuvre est réduite, ce qui fait qu'il leur est moins facile de répondre aux besoins de familles en pauvreté. En effet, elles avaient auparavant la possibilité d'accorder elles-mêmes un tarif social, moyennant une justification auprès de Kind en Gezin. Elles savent d'expérience que la procédure plus longue ralentit l'octroi du tarif et que l'intervention du CPAS peut être stigmatisante. De plus, les décisions prises par les CPAS pour accorder ce tarif diffèrent beaucoup entre elles. Le but était pourtant d'objectiver les diverses pratiques d'octroi. Il ressort d'une enquête de la *VVSG*<sup>194</sup> que les CPAS flamands estiment que cette nouvelle tâche relève bel et bien de leur mission, mais qu'il leur est difficile de la mener à bien faute de moyens. Les CPAS veulent travailler de façon très accessible pour contrer la représentation négative qui existe encore parfois

<sup>192</sup> Vanhauwaert, Frederic, Michel Vandenbroeck et Christel Verhas (2014). "Kinderopvang moet toegankelijker". *DeWereldMorgen.be*, vrijdag 20 juni 2014, <http://www.dewereldmorgen.be/blog/netwerktegenarmode/2014/06/20/kinderopvang-moet-toegankelijker>

<sup>193</sup> Arrêté ministériel du 23 avril 2014 portant exécution de l'arrêté de subvention du 22 novembre 2013, *Moniteur belge*, 4 juillet 2014.

<sup>194</sup> Delcourt, Sofie (2015). *Samenvatting 'Eén jaar individueel verminderd tarief kinderopvang'*, onderzoek door Laure De Munter (VVSG, stagiaire), <http://www.vvsg.be/welzijnsvoorzieningen/Kinderopvang/Documents/Samenvatting%20onderzoek%20IVT%20-%20online%20versie.pdf>



et l'octroi du tarif social peut y contribuer. Certains CPAS mettent au point des directives pour octroyer le tarif, d'autres ne le font pas. Ils veulent faire un travail sur mesure pour chaque famille et éviter ainsi que des ménages qui n'appartiennent pas à une catégorie déterminée soient laissés pour compte. Des CPAS voient en outre dans cette mission une manière d'entrer en contact avec des familles, ce qui leur permet d'examiner de manière pro-active quelles autres aides ou services la famille pourrait demander.

Lors de la concertation, la discussion sur l'accessibilité financière a donné lieu à un débat sur la gratuité de l'accueil. Les partisans de ce principe défendent l'argument selon lequel il s'agit d'un service public et que le prix à payer conditionne le degré auquel on y fait appel. Ils constatent que la gratuité abaisse réellement le seuil d'accès. D'autres mettent en garde contre les conséquences négatives de la gratuité. Dans la perception générale du public, un service gratuit est supposé être de moins bonne qualité, on le respecte moins et on prend son importance moins au sérieux. L'expérience des milieux d'accueil est que les parents peuvent avoir l'impression qu'ils ne peuvent pas demander grand-chose et qu'ils n'apportent aucune contribution. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent plaident pour un système financièrement accessible auquel chacun contribue selon ses possibilités.

#### 4.3.2. *Commander, c'est payer*

Une autre mesure flamande est l'instauration du principe 'commander, c'est payer'. Autrement dit, une famille qui recourt à un service d'accueil à plein temps le paie pour toute l'année, hormis 18 journées (dites 'journées de répit') destinées à couvrir les jours de congé et de maladie. Ces 18 jours sont un minimum : toute structure d'accueil peut fixer elle-même un nombre supérieur de jours de répit. Elle est en outre libre d'appliquer le tarif de son choix si un enfant est absent plus de 18 jours : soit rien du tout, soit le tarif *IKG*, soit un forfait, soit un montant pouvant aller jusqu'à 27,72

euros. Les participants à la concertation estiment que ce principe ne correspond pas à la réalité dans laquelle vivent les familles en situation de pauvreté : en raison de leurs conditions de vie difficiles et moins prévisibles, la fréquentation de leurs enfants peut fortement varier. Comme le nombre de jours de congé et de maladie est insuffisant pour couvrir ces absences, l'accueil leur reviendra plus cher et ces familles décrocheront. Même si les structures d'accueil peuvent mener leur propre politique en la matière, elles doivent aussi veiller à leur viabilité financière. Si les 18 jours sont dépassés, elles ne perçoivent plus aucune subvention. Avec des familles types dont les deux parents travaillent, elles perçoivent en moyenne 20 euros par jour lorsqu'elles appliquent le tarif normal pour les jours d'absence supplémentaires ; elles perçoivent 5 euros de familles à faible revenu. La concertation constate que le principe 'commander, c'est payer' ne met pas seulement l'intérêt des pouvoirs organisateurs en opposition avec celui des familles, mais creuse aussi les inégalités entre familles pauvres et riches au sein de l'accueil de la petite enfance. Les participants estiment qu'il faut établir des règles pour le montant à payer par les familles une fois que le nombre maximal de journées de répit a été dépassé, y compris par exemple des tarifs *IKG*. La responsabilité de gommer cette inégalité et de créer une égalité d'accès au sein de l'accueil de la petite enfance doit être assumée au niveau flamand et ne peut pas être reportée sur chaque milieu d'accueil.

En Communauté germanophone, dans le cas d'un accueil de cinq jours complets, les personnes chargées de l'éducation disposent d'un 'crédit' de 35 jours entiers par an pour l'absence de l'enfant. Pour les absences dépassant les jours de crédit octroyés, un défraiement égal à 60% de la participation aux frais est exigé.

**Tabel 1: Taux de couverture de l'accueil de la petite enfance en Flandre, en Fédération Wallonie-Bruxelles et à Bruxelles, en termes de disponibilité de l'offre et de pourcentage d'utilisation de cette offre, sur la base des données de l'ONE<sup>195</sup>, Kind en Gezin<sup>196</sup> et Kaleido DG<sup>197</sup>.**

		Disponibilité de l'offre d'accueil Nombre de places par 100 enfants	Pourcentage d'utilisation des structures d'accueil Proportion du public visé qui est touché
Flandres		Nombre de places dans les structures formelles d'accueil de la petite enfance * / nombre d'enfants de moins de 3 ans **	Nombre d'enfants accueillis **** / nombre d'enfants de moins de trois ans **
		41,7 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 51,6 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang)</li> <li>• 71,8 % in 2014 (voor kinderen tussen twee maanden en drie jaar in formele kinderopvang en kleuterschool)</li> </ul>
Bruxelles	néerlandophones	Nombre de places dans les structures formelles d'accueil de la petite enfance * / nombre d'enfants de moins de 3 ans ***	Nombre d'enfants accueillis **** / nombre d'enfants de moins de trois ans ***
		43,46 % : pour 30% des enfants de 0 à 3 ans, il y a 43,46 places d'accueil formelles par 100 enfants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le chiffre pour Bruxelles n'est pas calculé et publié en raison du pourcentage élevé d'estimations et de l'application de la norme de Bruxelles..</li> <li>• Calcul alternatif avec le taux d'occupation par place: nombre de places au 31/12/2014 x taux d'occupation par place = 43,93*1,07 = 47,01%</li> </ul>
	francophones	Nombre de places dans les structures d'accueil de la petite enfance / nombre d'enfants de moins de 2,5 ans	Nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle *****/ nombre d'enfants de moins de 3 ans
		24,8% : pour 90 % des enfants de 0 à 2,5 ans, il y a 24,8 places d'accueil par 100 enfants	31,5 % (15 280 enfants de moins de 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle pour 48.450 enfants de moins de 3 ans (90 %))
Wallonie		Nombre de places dans les structures d'accueil de la petite enfance / le nombre d'enfants de 0 à 2,5 ans domiciliés en Fédération Wallonie-Bruxelles	Nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil ou à l'école maternelle *****/ nombre d'enfants de moins de 3 ans
		32,5 %	49,3 %
Communauté germanophone		Nombre de places dans les milieux d'accueil/ nombre d'enfants de moins de 3 ans	Nombre d'enfants de 0 à 3 ans inscrits dans un milieu d'accueil / nombre d'enfants de moins de 3 ans
		28,6 %	39,7 %

\* Nombre de places d'accueil agréés sans statut propre + nombre de places d'accueil subventionnées avec IKG ayant un statut propre.

\*\* Banque de données Mirage de Kind en Gezin (tous les enfants en Flandre).

\*\*\* Les enfants officiels (DGSEI).

\*\*\*\* Estimation du nombre d'enfants présents dans les structures formelles d'accueil au moyen du comptage de février (pendant une semaine, les pouvoirs organisateurs enregistrent le nombre d'enfants différents par année de naissance. Ce comptage n'a pas été effectué en 2015 et sera modifié en 2016.

\*\*\*\*\* Estimation du nombre d'enfants de moins de 3 ans présents dans les structures d'accueil et à l'école maternelle au moyen du comptage le 15 janvier 2015 (pendant une semaine, les structures organisateurs enregistrent le nombre d'enfants différents par année de naissance).

<sup>195</sup> ONE en chiffres 2014, [http://www.one.be/uploads/tx\\_ttproducts/datasheet/RA\\_2014\\_ONE\\_en\\_chiffres.pdf](http://www.one.be/uploads/tx_ttproducts/datasheet/RA_2014_ONE_en_chiffres.pdf)

<sup>196</sup> Kinderopvangcijfers op maat, 2e trimester 2015, <http://www.kindengezin.be/kinderopvang/cijfers-en-beleid/kinderopvangcijfers-op-maat/>

<sup>197</sup> Chiffres 2014, voir: <http://www.kaleido-dg.be/>

## Recommandations du Service sur la base de la concertation

Le droit à l'accueil de la petite enfance signifie que chaque famille qui a une demande d'accueil, aussi une famille qui vit dans la pauvreté ou dans la précarité, peut choisir un accueil adapté, de qualité, financièrement abordable et accessible. Seule une offre suffisante, de qualité et accessible d'accueil de la petite enfance, en tant que service public de base, peut garantir ce droit.

### 1. Informer les professionnels de différents secteurs de la signification potentielle de l'accueil de la petite enfance

La fonction sociale, éducative et économique de l'accueil de la petite enfance constitue le point de départ de la politique. Pour divers acteurs de terrain, l'accueil de la petite enfance est cependant d'abord un lieu où les parents qui travaillent peuvent faire garder leurs enfants. Ils savent et reconnaissent trop peu que l'accueil de la petite enfance peut offrir une réponse à une diversité de besoins des familles. Pour que les parents, aussi ceux qui vivent dans la pauvreté, puissent vraiment choisir de confier leur enfant à une structure d'accueil, il est nécessaire qu'ils puissent expérimenter l'accueil de la petite enfance comme une chance pour leur enfant, pour eux-mêmes et pour leur famille. Pour que les professionnels puissent accompagner vers l'accueil de la petite enfance, il est nécessaire qu'ils puissent proposer l'accueil comme une chance dans diverses situations.

### 2. Augmenter le nombre de places d'accueil de façon à ce que chaque famille qui a une demande d'accueil trouve une place appropriée qui correspond à ses besoins et évolue avec ceux-ci..

- Augmenter le nombre de places sur la base d'un planning à long terme, assorti d'une distribution géographique détaillée, de façon à ce que le nombre de places augmente avant tout dans les quartiers dans lesquels il en manque.

- Détecter et ajuster les dispositions de la réglementation qui peuvent faire obstacle à la flexibilité de l'accueil de façon à ce que des formes multidimensionnelles mixtes d'accueil soient rendues possibles (orientation et transitions douces à partir d'organisations connexes comme des ludothèques ou des espaces de rencontre, périodes de familiarisation plus longues, accueil flexible et occasionnel, accueil d'urgence ...).
- Encourager et soutenir la flexibilité dans l'accueil de la petite enfance en Flandre, en jonglant plus soupagement avec les normes d'occupation, en travaillant avec divers plans d'accueil, en expérimentant des plans d'accueil à titre d'exercice...

### 3. Garantir pour chaque famille un accès égal à l'accueil

- Investir dans des initiatives d'accueil qui appliquent un tarif lié au revenu de façon à ce que chaque famille qui a une demande d'accueil puisse choisir une place pour laquelle elle paie en fonction de son revenu. En Flandre, cela signifie stimuler les échelons 2 et 3 et prévoir un budget pour ceux-ci, dans la perspective d'évoluer vers une généralisation des tarifs liés aux revenus, comme c'est le cas en Communauté germanophone.
- Retirer l'augmentation du tarif minimum standard en Flandre. Octroyer le tarif individuel réduit de 1.56 euros au moins aux bénéficiaires du revenu d'intégration et aux bénéficiaires de l'équivalent du RI, au lieu du tarif minimum standard de 5 euros.
  - o automatiquement, sans examen complémentaire par le CPAS ;
  - o indépendamment du fait que ces bénéficiaires suivent ou non un parcours d'activation
- Interdire de compter des frais supplémentaires, en plus du coût de la journée.
- Augmenter le nombre de jours de répit en Flandre et apporter une correction sociale au montant maximum qui peut être demandé quand des familles dépassent les 18 jours

destinés à couvrir les jours de congé et de maladie, dans le cadre du principe 'réserver, c'est payer', comme c'est le cas dans la Communauté germanophone.

- Encourager les initiatives d'accueil à respecter les règles existantes dont le but est de garantir un accès égal pour tous de façon à ce que la fonction sociale de l'accueil ne reste pas une mission facultative. En Flandre, cela implique d'examiner l'impact de la priorité absolue aux parents qui travaillent (échelon 2) au regard de l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance pour tous.
- Examiner la possibilité de déterminer des objectifs chiffrés plus élevés pour des groupes cibles, sur la base d'une analyse de l'environnement et en concertation avec les initiatives d'accueil de la petite enfance et des pouvoirs locaux, de façon à ce que l'accueil reflète la diversité des quartiers. Prévoir des moyens pour accueillir de manière appropriée ce plus grand nombre de familles vulnérables.

#### 4. Informer les familles qui ont une demande d'accueil de l'offre existante et des procédures de façon à ce qu'elles puissent faire un choix

- Evaluer le travail des guichets locaux, en Flandre, et rester vigilant pour que la diversité des voies qui existent pour orienter et des portes d'entrée soit maintenue de façon à ce qu'un maximum d'obstacles puissent être surmontés.
- Assouplir, en Flandre, les procédures de demande de tarif social pour un accueil d'urgence de façon à ce qu'elles rendent possible un traitement rapide de l'accueil occasionnel, flexible et d'urgence.
- Revoir les procédures actuelles d'inscription en Fédération Wallonie-Bruxelles de façon à ce que chaque famille ait des chances égales de s'inscrire.

5. Reconnaître et respecter les parents comme premiers responsables de l'éducation

- Encourager les initiatives d'accueil à développer, en partenariat avec les parents, une politique d'accueil, de participation et de co-éducation, en prévoyant pour cela du temps, des moyens et un soutien.
- Faire l'inventaire des pratiques d'accueil intéressantes et de leurs réseaux, à savoir des pratiques ouvertes aux parents, travaillent de façon participative, sont attentives à la continuité et aux transitions... et stimuler l'échange de pratiques.

#### 6. Garantir la fonction sociale et pédagogique de l'accueil de la petite enfance

- Considérer l'accueil de la petite enfance comme élément essentiel d'une politique sociale, familiale, de l'emploi et de la lutte contre la pauvreté.
- Stimuler toutes les initiatives d'accueil de la petite enfance à remplir effectivement les trois fonctions et prévoir les moyens nécessaires pour cela.
- Revoir les règles de financement et les conditions de subsidiation des initiatives qui atteignent un public vulnérable afin de rendre possible une plus grande flexibilité dans les relations avec les familles. En Fédération Wallonie-Bruxelles, s'assurer que les Haltes-Accueil ne soient pas limitées dans la réalisation de leur mission par la réforme de la réglementation relative à l'accueil de la petite enfance, dans le cadre du contrat de gestion 2013-2018 de l'ONE.
- Appliquer une norme adéquate par enfant de façon à ce que les accueillants puissent stimuler au maximum le développement des enfants (des études indiquent que la norme optimale est d'un accueillant pour 4 à 6 enfants). En Flandre, cela signifie diminuer à nouveau la norme.

## 7. Investir dans la professionnalisation du secteur

- Informer ceux qui organisent l'accueil de la petite enfance, les accueillants et professionnels de secteurs connexes de ce que cela signifie vivre dans la pauvreté, tant durant la formation initiale que durant la formation continue que dans l'accompagnement quotidien, de façon à ce qu'une manière appropriée de travailler avec une grande diversité de parents et familles fasse partie de leur attitude professionnelle et de leurs comportements.
- Encourager et soutenir de façon appropriée les initiatives d'accueil de la petite enfance, de façon à ce qu'elles puissent encadrer les accueillants dans leur mission, par exemple en subsidiant des heures sans enfants permettant une réflexion individuelle et en équipe sur la pratique quotidienne.

## 8. Evaluer en permanence la réglementation existante et en cours d'élaboration (décrets, arrêtés ministériels, décisions du Gouvernement,...) (ex-ante et ex-post), en concertation intensive avec tous les acteurs concernés, et l'adapter le cas échéant dans la perspective des familles pauvres.

- Etablir un planning concret pour l'évaluation du Décret flamand du 20 avril 2012 relatif à l'organisation de l'accueil de la petite enfance.
- Lors de l'évaluation d'une réglementation et de son adaptation, tenir compte aussi des expériences et besoins des familles qui n'ont pas (encore) de demande d'accueil.

## Liste des participants à la concertation

- Actiris - Maison des enfants
- Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Steunpunt Kinderopvang
- Atout Couleur
- Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)
- Fédération Wallonie-Bruxelles - Délégué général aux droits de l'enfant
- Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Dienstconomie
- Felies
- Gezinsbond
- Kind en Gezin
- Kinderdagverblijf Mezenestje
- Kinderrechtencommissariaat
- Landelijke Kinderopvang
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Maison ouverte
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel - Hoofdstad
- Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen, Odisee
- Office de la naissance de l'enfance (ONE)
- Réseau Coordination Enfance (RCE)
- Réseau des initiatives enfants – parents – professionnels (RIEPP)
- Speelhuis Elief
- Universiteit Gent
- Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor jonge kinderen (VBJK)
- Warm Hart – Houthalen

## Contacts bilatéraux

- Elmer
- Dagopvang De Wurpskes
- Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft
- Netwerk tegen Armoede

## IV. Santé

---

Le droit à la protection de la santé est un droit fondamental qui, pour de nombreuses personnes vivant dans la pauvreté, n'est pas effectif. Dans ce chapitre, nous posons la question de savoir quel rôle peuvent et doivent jouer les services publics pour garantir l'effectivité de ce droit pour tous. Pour rappel, nous définissons dans ce rapport les services publics comme étant toutes les organisations à qui les autorités confient une mission publique.

Pour garantir l'effectivité du droit à la protection de la santé, il est nécessaire de travailler à la fois sur l'accessibilité aux soins de santé et sur les conditions de vie. La situation des personnes en situation de pauvreté, le logement, le travail, la scolarité, le milieu de vie, ... explique en grande partie leur mauvais état de santé et les inégalités sociales de santé. Le précédent rapport du Service<sup>198</sup> ayant traité de l'accès aux soins de santé, la concertation a choisi de se concentrer sur le rôle des services publics dans la lutte contre les inégalités sociales de santé, par des actions sur les déterminants socioéconomiques, en d'autres mots par la promotion de la santé.

Ce chapitre rend compte des échanges qui ont eu lieu durant quatre rencontres organisées par le Service, auxquelles ont participé différentes organisations (voir la liste en fin de chapitre). Il reflète l'état du dialogue qui a eu lieu.

Dans la première partie, nous évoquerons brièvement la signification du droit à la protection de la santé selon différentes approches : juridique, à partir du vécu des personnes pauvres et à partir du concept des déterminants de la santé (1).

Nous constaterons ensuite que tant les mesures d'économie que les évolutions institutionnelles menacent l'effectivité du droit à la protection de la santé pour tous (2).

Dans la troisième partie, nous examinerons le rôle des services publics dans différents domaines d'action politique, dans le but de lutter contre les inégalités sociales (3.1). Nous y aborderons le logement - considéré, par les participants à la concertation, comme une condition fondamentale pour permettre à tous d'être en bonne santé - ainsi que l'alimentation. Nous poursuivrons l'examen de la lutte contre les inégalités sociales de santé dans le système de santé (3.2.), en nous concentrant sur le secteur de la promotion de la santé, les différents acteurs de première ligne, les réseaux entre différents acteurs professionnels et les CPAS.

La quatrième partie traitera des conditions permettant aux services publics d'assurer, à partir de la logique de promotion de la santé, le droit à la protection de la santé pour tous (4).

Dans la dernière partie, nous formulerons quelques recommandations à l'attention des autorités publiques de différents niveaux de pouvoir, dont l'objectif est de préciser les missions des services publics relatives au droit à la protection de la santé dans différents domaines d'action politique et de leur permettre de les assurer de façon optimale.

---

<sup>198</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Protection sociale et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2012-2013*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/3\\_sante.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/3_sante.pdf)

## 1. Droit à la protection de la santé

### 1.1. Définition dans les textes légaux

Le droit à la protection de la santé est inscrit dans divers instruments de droit international : la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 25), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 12), la Charte sociale européenne révisée (article 11) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (article 35). Il est aussi inscrit dans des textes plus spécifiques comme la Convention des droits de l'enfant (article 24) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées . Cette dernière prévoit le droit de jouir du meilleur état de santé possible sans discrimination fondée sur le handicap (article 25). Le droit à la protection de la santé figure aussi à l'article 23 de la Constitution belge.

Le Comité des droits économiques sociaux et culturels a interprété le droit à la santé "comme un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition et le logement, l'hygiène du travail et du milieu et l'accès à l'éducation et à l'information relatives à la santé, notamment la santé sexuelle et génésique. Un autre aspect important est la participation de la population à la prise de toutes les décisions en matière de santé aux niveaux communautaire, national et international"<sup>199</sup>.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a fortement influencé au fil du temps la définition du droit à la santé. Dans ce cadre, les gouvernements ont la responsabilité de la santé de leurs peuples, en prenant les mesures sanitaires et sociales

appropriées. "La santé n'est pas un bien négociable. C'est une question de droits et c'est une responsabilité du secteur public."<sup>200</sup> Le droit à la protection de la santé nécessite en plus la participation de nombreux secteurs socioéconomiques autres que celui de la santé. Une nouvelle forme de gouvernance visant à intégrer les considérations de santé, de bien-être et d'équité dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et de services ont été aussi préconisées<sup>201</sup>.

### 1.2. Signification pour les personnes vivant dans la pauvreté

"Plus on est pauvre, plus on est exposé, par les conditions de vie et l'environnement, à voir son capital santé se dégrader. Le non droit à la santé est lié à une série de dimensions en étroite interconnexion. En effet, les logements insalubres et exigus, les mauvaises conditions d'hygiène, l'accès aléatoire à l'eau et à l'électricité, le manque d'installations sanitaires, l'absence de travail ou les conditions de travail déplorables, l'insuffisance de revenus ne permettant pas une alimentation saine et régulière ... toutes ces conditions de vie favorisent le stress, les accidents, l'apparition et l'aggravation de maladies. Quant aux loisirs et aux vacances, qui sont pourtant des moyens de se ressourcer physiquement et mentalement, ils restent un "luxe" inaccessible."<sup>202</sup> La santé est une préoccupation majeure dans la vie des personnes vivant dans la pauvreté. Les conditions de vie

<sup>199</sup> Observation générale n°14, U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000).

<sup>200</sup> Organisation Mondiale de la santé (OMS) (2009). *Comblent le fossé en une génération : instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux de la santé : rapport final de la Commission des Déterminants Sociaux de la Santé*, p. 14, [http://www.who.int/social\\_determinants/thecommission/finalreport/fr/](http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/fr/)

<sup>201</sup> Constitution de l'Organisation Mondiale de la santé (OMS), adoptée par la Conférence internationale de la santé en 1946. Voir aussi Déclaration d'Alma Ata de 1978, la Charte d'Ottawa de 1986 et la Déclaration d'Adélaïde de 2010.

<sup>202</sup> ATD Quart Monde, (1992). *Le Droit à la santé ; un cercle vicieux, une double inégalité*, cité dans ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p.119, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

difficiles à maints égards (logement, cadre de vie, emploi, finances etc.) expliquent en grande partie le mauvais état de santé des personnes pauvres et leur vieillissement prématuré ainsi que les différences constatées en matière de santé<sup>203</sup>. Le Service de lutte contre la pauvreté insiste, depuis son premier rapport bisannuel (2001), sur la nécessité d'investir dans l'amélioration des conditions de vie: le logement, l'accès à une alimentation saine, des contacts sociaux positifs...

L'accès aux soins de santé reste un problème pour les personnes vivant dans la pauvreté, malgré l'adoption de nombreuses mesures visant une amélioration de l'accès aux soins de santé telles que l'intervention majorée, le (maximum à facturer (MAF), le tiers payant généralisé chez les généralistes pour les bénéficiaires de l'intervention majorée... Le non-recours à ces mesures reste élevé ainsi que le nombre de personnes qui n'y ont pas droit. Certains traitements ou certains soins ne sont par ailleurs pas couverts par l'assurance maladie. Les personnes sont dès lors amenées à faire un choix entre des traitements ou des soins qui leur sont nécessaires et d'autres postes du quotidien indispensables pour vivre. Ce choix impossible accroît le déficit de santé. *"J'ai dû économiser un an pour avoir ma paire de lunettes. Il a fallu que j'économise principalement sur ce que je mangeais. Quand j'ai enfin pu m'acheter des lunettes, j'ai dû repasser les examens car depuis lors ma vue avait à nouveau diminué."*<sup>204</sup>

Outre des obstacles financiers et administratifs, les personnes en situation de pauvreté sont confrontées aussi à des obstacles culturels et par conséquence elles ont peur du jugement et du mépris des professionnels de la santé. La perception de 'dépossession' du corps, lorsque celui-ci a été soumis à rudes épreuves, est fortement ancrée et provoque un sentiment de honte. Des participants à la concertation ont

insisté sur les difficultés à dépasser ces sentiments. Un expert du vécu a fait référence à un projet qui pourrait aider à diminuer ces obstacles : des experts du vécu travailleront prochainement dans des services liés à la santé (hôpitaux, CPAS, ...) pour éviter le 'décrochage médical' de personnes fragilisées et pour mieux les informer, de façon à ce qu'elles puissent exercer leurs droits aux soins de santé. Une phase pilote se déroulera à Gand, Bruxelles, Charleroi.

Les conditions de vie et les difficultés d'accès aux soins de santé des personnes en situation de pauvreté peuvent provoquer du stress, et avoir de graves conséquences pour la santé. Souvent même, cela amène des problèmes de santé mentale : *"Les gens nous parlent beaucoup [...] des rendez-vous manqués dans la vie... Ils en parlent indépendamment de la question de la santé mentale, sauf que la multitude de rendez-vous manqués provoque parfois des rendez-vous obligatoires non choisis qui sont ceux des portes d'entrée multiples, par exemple de la santé mentale, du suicide, de se retirer, de se replier sur soi, de ne plus se sentir bien avec soi-même..."*<sup>205</sup>.

### 1.3. Déterminants de la santé

La situation de santé d'une personne n'est pas uniquement limitée par l'accessibilité aux soins de santé ni par des caractéristiques individuelles, mais aussi par toutes sortes de facteurs environnementaux, allant du cadre dans lequel on vit à des facteurs sociétaux larges. Les inégalités sociales et économiques qui existent dans la société constituent ainsi la base des différences socioéconomiques de santé (voir 3)<sup>206</sup>.

<sup>203</sup> Voir OMS, Déterminants sociaux de la santé : [http://www.who.int/social\\_determinants/fr/](http://www.who.int/social_determinants/fr/) et EuroHealthNet, Les inégalités de santé : [http://www.health-inequalities.eu/HEALTH-EQUITY/EN/about\\_hi/health\\_inequalities/](http://www.health-inequalities.eu/HEALTH-EQUITY/EN/about_hi/health_inequalities/)

<sup>204</sup> Toutes les citations sans référence proviennent de la concertation ou de rencontres bilatérales.

<sup>205</sup> Dispa, Marie-Françoise (2015). *Exclusion et santé mentale : l'œuf ou la poule*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, p.15, <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2015/-318068>

<sup>206</sup> Dahlgren, Göran et Margaret Whitehead (1991). *Policies and Strategies to promote social equity in health*, Stockholm, Institute for futures studies, <http://core.ac.uk/download.pdf/6472456.pdf>  
Marmot, M. (2010). *Fair society, healthy lives*. The Marmot review, <http://www.instituteofhealthequity.org/projects/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review>



Les professionnels s'accordent à dire que les comportements individuels - styles de vie, habitudes alimentaires, activités physiques, consommation de tabac ou d'alcool, ... influencent l'état de santé. Si l'accent est mis unilatéralement sur ces comportements, cela peut conduire à surestimer la responsabilité individuelle des personnes. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, par exemple, ces styles de vie sont souvent pointés du doigt. Dans le contexte actuel - dans lequel les personnes sont plus que jamais considérées comme responsables de la situation de pauvreté dans laquelle elles se trouvent - cette attitude est vécue comme une pression supplémentaire. *"La pression sur ces personnes pour changer leurs comportements rentre dans une logique plus globale où on attend des personnes vivant dans la pauvreté qu'elles soient plus que parfaites."* Pourtant, les conditions de vie amènent souvent à des *"habitudes forcées"* et au développement de comportements visant une compensation du stress et une valorisation de soi<sup>207</sup>. Le processus cumulatif des caractéristiques individuelles, des conditions de vie difficiles, des habitudes de vie et leur interconnexion rendent la situation des personnes pauvres très complexe, aussi en ce qui concerne leur santé.

*"Il est probable que des résultats pourront être atteints du côté des comportements individuels que si, simultanément, les groupes sociaux moins favorisés sentent que les responsables politiques et sociaux mènent, en même temps, une politique en vue de réduire de manière spécifique toutes les nuisances dont ceux-ci sont victimes, et si en même temps, on veille à leur donner les moyens nécessaires pour prendre leur santé en charge."*<sup>208</sup>

La santé étant déterminée par différents facteurs,

il est nécessaire d'agir sur la santé à partir de différents domaines. C'est ce que vise la promotion de la santé<sup>209</sup>.

L'OMS définit la promotion de la santé comme étant le processus qui permet aux personnes et aux groupes d'avoir plus de contrôle sur les déterminants de leur santé afin de l'améliorer. Il ressort cependant de la concertation qu'on ne peut limiter le rôle des autorités et des services publics au renforcement des capacités des personnes et des groupes ; ceux-ci doivent créer les conditions sociétales favorables au bien-être de tous, a-t-il été précisé durant la concertation.

## 2. Contexte

### 2.1. Mesures d'économie

Plusieurs participants à la concertation ont fait référence au climat actuel de crise. Leur analyse s'inscrit dans la lignée des constats établis à ce sujet par l'OMS: *"L'inégalité des conditions de vie quotidiennes est le fait de structures et de processus sociaux profonds. L'inégalité est systématique ; elle est le résultat de normes, politiques et pratiques sociales qui tolèrent voire favorisent les disparités d'accès au pouvoir, aux richesses et à d'autres ressources sociales indispensables"*<sup>210</sup>. Des mesures, qu'ils considèrent d'austérité, viennent creuser encore plus fortement ces inégalités avec des conséquences directes sur la santé de la population ainsi que sur

<sup>207</sup> Deguerry, Muriel, De Spiegelaere, Myriam, et al. , (2010). « *Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise 2010* », Commission Communautaire Commune de la Région Bruxelloise, Bruxelles.  
[http://www.observatbru.be/documents/graphics/tableaux-de-bord-de-la-sante-/tableau\\_de\\_bord\\_de\\_la\\_sante\\_-en\\_region\\_bruxelloise\\_2010.pdf](http://www.observatbru.be/documents/graphics/tableaux-de-bord-de-la-sante-/tableau_de_bord_de_la_sante_-en_region_bruxelloise_2010.pdf)

<sup>208</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p.135, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

<sup>209</sup> Ce chapitre part de la définition de la promotion de la santé de l'OMS. Nous parlerons aussi plus loin de la prévention. La promotion et la prévention sont souvent citées ensemble. La prévention vise à prévenir d'une maladie. Pour certains, la prévention fait partie de la promotion de la santé. Pour d'autres, c'est le contraire. Cela varie d'une communauté à l'autre. La concertation n'a pas souhaité clarifier la signification de ces deux concepts ni la relation entre les deux ; elle s'est concentré sur le rôle des services publics pour garantir le droit à la protection de la santé.

<sup>210</sup> Commission des déterminants de la Santé de l'OMS (2008). *Comblant le fossé en une génération*, OMS. [http://www.who.int/social\\_determinants/thecommission/finalreport/fr/](http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/fr/)

les services de santé et leurs travailleurs<sup>211</sup>. Ces mesures compliquent la mission des Etats de garantir l'accès universel à des services de haute qualité<sup>212</sup>.

L'OCDE a attiré l'attention sur la situation de certains pays d'Europe qui ont été durement touchés par la crise économique et financière de 2008 et qui ont vu leurs dépenses de santé par habitant fortement diminuer par rapport à la période antérieure à la crise<sup>213</sup>. Les pays où il y a une sécurité sociale forte, comme la Belgique, ont pu amortir l'impact de la crise et s'en sont mieux sortis durant cette période. L'OMS estime que l'espérance de vie élevée en Europe pourrait être mise sous pression par des crises économiques et sociales auxquelles sont associées des réductions des dépenses de santé<sup>214</sup>. Certains participants à la concertation se sont étonnés d'ailleurs qu'on parle de plus en plus de dépenses dans le domaine de la santé et du social plutôt que d'investissement. De nombreuses initiatives existent en effet sur le terrain, qui apportent une réelle plus-value pour la santé.

Pendant la concertation, deux exemples de l'impact des mesures d'économie ont été débattus. Nous les évoquons brièvement ici.

### 2.1.1. Impact sur les personnes qui sont au chômage

Le chômage est reconnu comme étant un facteur de mauvaise santé. Il a un impact indéniable sur

les conditions de vie des personnes et sur leur état de bien être psychique et provoque du stress. Les participants à la concertation ont fait remarquer aussi que la manière dont on traite les chômeurs - comme le contrôle renforcé des chômeurs et les mesures d'activation - provoque une dégradation de leur santé. Les récentes mesures adoptées en matière de chômage, ayant pour conséquence des exclusions accrues des chômeurs, peuvent en outre poser, à terme, des problèmes de remboursement des soins de santé<sup>215</sup>. N'étant plus en ordre de cotisations, les chômeurs exclus risquent de perdre le droit au remboursement des soins de santé, à partir de la deuxième année suivant l'année durant laquelle ils ne sont plus en ordre (année de référence = année - 2). S'ils se signalent au Centre Public d'Action Sociale (CPAS), une régularisation est toujours possible. Nous constatons cependant que parmi les 15.877 demandeurs d'emploi qui ont été exclus du chômage au 1<sup>er</sup> janvier 2015, par application de la mesure consistant à limiter les allocations d'insertion à trois ans, un grand nombre ne s'est pas présenté auprès d'un CPAS<sup>216</sup>. On ne sait pas où ils vivent ni quels sont leurs moyens d'existence. Cette situation préoccupe les organismes assureurs. Ils tentent de signaler - de manière proactive lorsque c'est possible - aux personnes qui se trouvent dans une telle situation, les conséquences de leur exclusion.

Dans une précédente publication du Service<sup>217</sup>, il était déjà question d'un certain nombre de personnes qui n'avaient pas droit au remboursement des soins de santé. Il s'agissait principalement des personnes sans papiers - qui n'ont accès qu'à l'aide médicale urgente - et de détenus. Une partie des personnes exclues du chômage risque de venir gonfler les rangs de ce groupe.

<sup>211</sup> Mormont, Marinette (2014). "Crise, austérité et régionalisation en Belgique : un mauvais cocktail ?", *Santé Conjugée*, nr. 69, p. 68-72, <http://www.maisonmedicale.org/Crise-austerite-et-regionalisation.html>

<sup>212</sup> Baeten, Rita, Thomson, Sarah (2012). « Politiques des soins de santé: débat européen et réformes nationales », dans David Natali et Bart Vanhercke, *Bilan social de l'Union européenne*, 2011, Bruxelles, ETUI et Observatoire Social Européen, p.199-226, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Livres/Bilan-social-de-l-Union-europeenne-2011>

<sup>213</sup> OCDE, (2013). « Panorama de la santé 2013 : Les indicateurs de l'OCDE », *Éditions OCDE*, [http://dx.doi.org/10.1787/health\\_glance-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2013-fr)

<sup>214</sup> Organisation Mondiale de la Santé, (2012). *Rapport sur la santé en Europe 2012. La quête du bien-être*, OMS, [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/256632/EHR2012-Fre.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/256632/EHR2012-Fre.pdf?ua=1)

<sup>215</sup> Dechamps, Ivan et Eric, Colle, (2014). « Les personnes qui ne sont plus en ordre de mutualité », dans Ingrid Pelgrims (red.), *Livre vert sur l'accès aux soins en Belgique*, Waterloo, Wolters Kluwer Belgium, p.103-120.

<sup>216</sup> Voir chapitre emploi du Rapport.

<sup>217</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Lance débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

### 2.1.2. Impact sur les services de santé

Pendant la concertation, la tendance à la marchandisation des soins de santé et à la recherche de rentabilité en fonction de la maximalisation du profit a été abordée. Cette tendance a un impact sur l'accessibilité des soins de santé pour les personnes vivant dans la pauvreté mais aussi sur leur santé.

Les hôpitaux sont un exemple éclairant. Des témoignages indiquent que certains hôpitaux ont des pratiques qui empêchent les personnes précarisées de s'y faire soigner : paiement de suppléments aux urgences, par exemple ou réorientation vers un autre service d'urgence. Une partie du budget des hôpitaux<sup>218</sup> est pourtant spécifiquement affectée aux frais spécifiques afférents aux soins des patients avec un profil socioéconomique faible. En même temps, cet indice de correction (0,3 %) semble insuffisant. A cela, s'ajoute le mécanisme de financement des hôpitaux qui fonctionne sur la base du nombre moyen de journées d'hospitalisation par pathologies ou par type d'intervention. Ce système vise à éviter des abus et des problèmes budgétaires mais pose problème pour les personnes vivant dans la pauvreté. Elles sont plus souvent touchées par la multimorbidité<sup>219</sup> (souffrir de plus d'une maladie (chronique) en même temps), qui n'est pas prise en compte par le financement forfaitaire par pathologie. De plus, ce système s'avère souvent préjudiciable aux personnes en situation de pauvreté qui ont généralement besoin de plus de temps pour les soins et le suivi. Ces évolutions risquent d'instaurer une médecine à deux vitesses. Des participants à la concertation estiment aussi que la première ligne doit être organisée de façon à ce qu'elle puisse

éviter les effets catastrophiques, sur la guérison des patients, des sorties anticipées d'hospitalisation. C'est par exemple nécessaire suite à la mesure récemment adoptée concernant le raccourcissement de la durée de séjour en maternité.

## 2.2. Contexte institutionnel

La logique même de la promotion de la santé impose d'agir à partir de politiques qui relèvent de la compétence de différentes autorités (voir 3.1). Pourtant, le secteur de la promotion de la santé est confiné, au niveau institutionnel, à la politique de la santé. Durant la concertation, plusieurs personnes ont souligné que le découpage des compétences santé ne correspond pas toujours avec la réalité quotidienne de leur organisation et complexifie la cohérence du travail sur le terrain. Le contexte institutionnel est souvent considéré comme un obstacle à une approche globale de la santé et a comme effet que les autorités publiques se heurtent à des limites lorsqu'elles veulent développer leur politique de santé. Parce que les compétences de la promotion de la santé et de la prévention d'une part et celles des soins de santé d'autre part sont pilotées par différents niveaux de pouvoir (entités fédérées et Etat fédéral), les autorités locales par exemple sont limitées dans l'exercice de leurs propres politiques. C'est ainsi qu'elles ont parfois des difficultés à développer des actions de promotion et de prévention en lien avec l'accessibilité de la première ligne. Lors de la mise en œuvre de telles actions, il peut même y avoir des conflits de compétences. Qui est compétent pour soutenir une action visant à promouvoir l'activité physique ? Le ministre des Sports ou le ministre du Bien-être (en Flandre) , de la Santé en Wallonie, COCOF, COCOM)?

La situation à Bruxelles est particulièrement exemplative de cette situation. Sept ministres de la santé sont compétents et on arrive à dix ministres au moins si on y ajoute les ministres compétents pour le social. Un des objectifs de la sixième réforme de l'Etat était de tendre vers une plus grande cohérence dans le fonctionnement de la

<sup>218</sup> Le budget des hôpitaux est réparti entre différentes parties dont l'une concerne la fonction sociale d'un hôpital, appelée B8. Arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux, *Moniteur Belge*, 30 mai 2002.

<sup>219</sup> Van der Heyden, Johan (2014). "Maladies chroniques" dans Johan Van der Heyden en Rana Charafeddine (ed.), *Enquête de santé 2013. Rapport 1: Santé et Bien-être*, Bruxelles, WIV-ISP, [https://his.wiv-isp.be/fr/documents%20partages/summ\\_hs\\_fr\\_2013.pdf](https://his.wiv-isp.be/fr/documents%20partages/summ_hs_fr_2013.pdf)

santé. On parle en effet, dans la partie concernant la santé de l'Accord institutionnel de la sixième réforme de l'Etat, "d'homogénéisation des politiques"<sup>220</sup>. Cela crée des opportunités pour les entités fédérées. C'est ainsi que la Flandre a saisi l'occasion pour réorganiser la première ligne (voir 3.2.3). Les compétences de la santé restent cependant morcelées, particulièrement à Bruxelles (entre la FWB, la Cocof, la Cocom, la Communauté flamande et l'Etat fédéral). Du côté francophone, certains participants à la concertation estiment que le morcellement s'est encore accru suite à l'accord de la Ste Emilie<sup>221</sup> qui s'est concrétisé par le transfert d'une partie de la compétence de la promotion de la santé à la Région wallonne et à la Cocof. La FWB ne garde que la compétence de la promotion de la santé à l'école.

La question du budget suite à la sixième réforme de l'Etat est une préoccupation importante de nombreux professionnels de la santé. Ils soulignent que dans les mécanismes de financement de la réforme, il y a une volonté de responsabiliser les entités fédérées et de les faire participer à l'assainissement des finances publiques. La concentration des budgets sur les soins de santé est un autre point d'attention des professionnels qui ont participé à la concertation. Ils estiment qu'il est nécessaire de procéder à un rééquilibrage entre les différents domaines de la santé, en faveur de la p la promotion de la santé et de la prévention. Ces politiques peuvent apporter des bénéfices au niveau de la santé de la population et permettre d'économiser de l'argent<sup>222</sup>. Une possibilité de rééquilibrage a été prévue dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat<sup>223</sup> : la

possibilité de conclure un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées pour reconvertir des lits hospitaliers en prise en charge de patients, en dehors de l'hôpital, par un service relevant de la compétence de l'entité fédérée. Cet accord prévoira des moyens supplémentaires pour l'entité fédérée. Il faudra cependant veiller à ce que cette possibilité permette véritablement une amélioration de la santé des personnes qui vivent dans la pauvreté. Les coûts des services ambulatoires sont en effet parfois plus élevés que les coûts hospitaliers, surtout lorsqu'un accompagnement ambulatoire intensif s'impose ou que les personnes vivent dans des logements inadéquats.

### 3. Lutte contre les inégalités sociales de santé

La santé s'est améliorée de manière générale, grâce à l'amélioration du niveau de vie et des soins de santé. Il faut cependant constater que tout le monde ne profite pas de ce progrès. Les personnes dont le statut social est peu élevé (niveau de formation, emploi, revenus) sont plus souvent en mauvaise santé, ont un accès réduit aux soins de santé, une espérance de vie en bonne santé moindre et meurent plus tôt que les personnes qui occupent une position plus élevée sur l'échelle sociale. Des chiffres montrent par exemple que les écarts en termes d'espérance de vie à 50 ans, selon le niveau d'éducation, s'élèvent pour les hommes à 10 ans et pour les femmes à 4 ans. La différence en termes d'espérance de vie en bonne santé est de 8 ans pour les hommes et de 7 ans pour les femmes<sup>224</sup>. L'enquête de santé montre aussi que les problèmes psychologiques sont plus concentrés chez les personnes les moins favorisées

<sup>220</sup> Un état fédéral plus efficace et des entités fédérées plus autonomes. Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat, 11 octobre 2011, [http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/home/frtexte%20dirrupo.pdf](http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/frtexte%20dirrupo.pdf)

<sup>221</sup> Décret du 4 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 12 mai 2014.

<sup>222</sup> Annemans, Lieven (2014). *De prijs van uw gezondheid?*, Lannoo Campus.

<sup>223</sup> Loi du 6 janvier 2014 spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et

financement des nouvelles compétences, article 51, §5, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

<sup>224</sup> European Health & Life Expectancy Information System (EHLEIS) (2014), *Additional national page for Country Report Issue 7 - Belgium: Van Oyen Herman/Berger Nicolas, Scientific Institute of Public Health*. [http://www.eurohex.eu/pdf/Reports\\_2014/2014\\_TR4%207\\_Additional%20national%20page%20for%20CR7](http://www.eurohex.eu/pdf/Reports_2014/2014_TR4%207_Additional%20national%20page%20for%20CR7)

sur le plan socio-éducatif<sup>225</sup>. Ces inégalités sociales de santé suivent un gradient social. La santé diminue en effet au fur et à mesure que l'on descend de niveau socioéconomique et les inégalités existent même dans les groupes de personnes plus favorisées<sup>226</sup> et doivent être combattues dans toutes les catégories sociales (voir 4.4.). De plus, les inégalités sociales de santé s'accroissent, même en Belgique et en Europe<sup>227</sup>. Des recherches établissent en outre que les inégalités sociales et un manque de solidarité affectent tous les membres de la société, même les personnes favorisées<sup>228</sup>. Dans cette partie, nous nous concentrons sur le rôle des services publics dans différents domaines en vue de lutter contre les inégalités sociales de santé et garantir le droit à la protection de la santé pour tous.

### 3.1. Développement de la politique de santé à travers toutes les politiques

L'OMS et l'Union européenne sont convaincues qu'il est nécessaire de prendre des mesures dans d'autres domaines que celui de la santé pour améliorer la santé des personnes mais aussi pour augmenter par exemple leur productivité au travail<sup>229</sup>. C'est dans cette perspective qu'elles ont introduit le concept stratégique de 'Health in all

*policies*'. Ce concept s'est développé ces dernières années comme une stratégie visant à diminuer les inégalités sociales de santé, en travaillant sur leurs causes sous-jacentes et les déterminants qui relèvent de différents domaines : un environnement sain, de bonnes conditions de travail, des chances égales dans l'enseignement etc. Cela exige une collaboration intersectorielle entre tous les secteurs et niveaux politiques. L'objectif est qu'aussi bien l'Union européenne que les États membres s'approprient cette mission. Les participants à la concertation estiment qu'il y a un décalage entre le discours de l'Union européenne en la matière et les mesures qu'elle prend dans d'autres domaines.

Cet objectif est ambitieux puisqu'il exige d'exercer la politique de santé d'une façon différente. En Belgique, cet objectif peut devenir un véritable défi, vu la situation institutionnelle. Il faut cependant noter qu'à la demande de la Conférence interministérielle (CIM) Santé publique, un groupe ad hoc 'inégalités de santé' a été installé au sein de la Commission interdépartementale de Développement Durable (CIDD). Ce groupe a préparé, en 2014-2015, un programme national d'action pour mettre fin aux inégalités sociales de santé. Un suivi est inscrit à l'agenda de la Conférence interministérielle.

Au Canada, une législation a été adoptée pour développer une collaboration intersectorielle au sein du gouvernement. Le ministre de la Santé publique a une tâche spécifique en matière de promotion de la santé : il a une fonction de conseiller auprès des autres ministres et donne des avis. Il doit aussi être obligatoirement consulté lors de l'élaboration de lois, afin de vérifier les effets que cette loi peut avoir sur la santé de la population et sur la production d'inégalités<sup>230</sup>. En Belgique, le gouvernement fédéral dispose d'un outil – analyse d'impact de la réglementation (A.I.R.) – pour analyser au préalable les consé-

<sup>225</sup> Gisle, Lydia (2014). "Santé mentale", in Van der Heyden J., Charafeddine R. (éd.) (2014). *Enquête de santé 2013. Rapport 1 : Santé et Bien-être*. WIV-ISP, Bruxelles, [https://his.wiv-isp.be/fr/documents%20partages/sum\\_m\\_hs\\_fr\\_2013.pdf](https://his.wiv-isp.be/fr/documents%20partages/sum_m_hs_fr_2013.pdf)

<sup>226</sup> <http://www.maisonmedicale.org/Inegalites-sociales-de-sante-et.html>

<sup>227</sup> • Van Oyen, Herman et al. (red.) (2010). *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*, Brussel, Federaal Wetenschapsbeleid, <http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-sociale.ongelijkheden.U1577.pdf>;

• OECD (2014). *Health at a glance, Europe 2014*, OECD Publishing, [http://ec.europa.eu/health/reports/docs/health\\_glance\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/reports/docs/health_glance_2014_en.pdf)

<sup>228</sup> Wilkinson, Richard en Pickett, Kate (2013). *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous?*, s.l., Les petits matins.

Vadeboncoeur, Alain (2015). "L'austérité rend malade", *L'actualité*. <http://www.lactualite.com/blogues/le-blogue-sante-et-science/lausterite-rend-malade/>

<sup>229</sup> OMS (2010). Déclaration d'Adélaïde sur l'intégration de la santé dans toutes les politiques, [http://www.who.int/social\\_determinants/french\\_adelaide\\_statement\\_for\\_web.pdf](http://www.who.int/social_determinants/french_adelaide_statement_for_web.pdf)

<sup>230</sup> Potvin L., Moquet M.-J., Jones C. (sous la dir.), (2010). *Réduire les inégalités sociales en santé*, Saint-Denis, INPES, coll. Santé en action, <http://www.inpes.sante.fr/CFESBases/catalogue/pdf/1333.pdf>

quences potentielles de sa politique sur un large éventail de domaines, entre autres la santé. L'expérience de cet instrument est encore limitée, et il ressort du premier rapport d'évaluation du Comité d'Analyse d'Impact<sup>231</sup> (qui suit la qualité du processus A.I.R.) que les effets indirects sur la santé par exemple, ne sont pas toujours faciles à découvrir par les rédacteurs d'une A.I.R. Mais plus d'expériences dans l'utilisation de l'instrument et un soutien adapté - au niveau de la formation, de l'information et de l'élaboration d'un réseau de personnes de contacts et d'organisations - pourraient confirmer et augmenter la plus-value de cet instrument pour une politique intégrée.

Pendant la concertation, le logement et l'alimentation ont été cités comme exemples d'autres domaines politiques qui ont un impact majeur sur la santé.

### 3.1.1. Logement

Le logement est une condition fondamentale pour la santé et le bien-être des personnes. Pendant la concertation, il a été souligné que de nombreuses personnes ont des problèmes pour trouver un logement de bonne qualité et accessible financièrement. La difficulté d'accès à un logement a un impact sur la santé des personnes. Il ressort de l'enquête de santé 2013 que le renoncement aux soins pour raison financière est plus important à Bruxelles que dans les autres Régions<sup>232</sup>. Cela pourrait être dû à la part importante des loyers dans le budget des ménages avec un faible revenu. On peut dès lors considérer que l'inadéquation des loyers avec le montant des allocations est un facteur de non accès aux soins. Les participants à la concertation ont insisté sur l'importance de donner plus d'effectivité au droit à un logement décent, défini à l'article 23 de la Constitution. Le

Service a eu à plusieurs reprises l'occasion de formuler des recommandations à ce sujet, en particulier quant à l'amélioration de l'accès à des logements de qualité et accessibles, le maintien dans le logement et la reconnaissance de formes alternatives de logement<sup>233</sup>.

Les personnes qui ont des problèmes de logement – surtout celles qui vivent dans un logement insalubre ou dans lequel il y a des problèmes liés au chauffage, à l'humidité, aux moisissures, à l'absence de lumière, de baignoire ou douche - voient leur santé se dégrader fortement. Elles ont beaucoup de difficultés à se soigner et en plus elles ne se trouvent pas dans les circonstances optimales pour s'occuper de leur bien-être et de la prévention de maladies. Il peut être question aussi de surpeuplement du logement. 19,7 % de la population en Belgique souffrent d'une 'privation grave de logement'<sup>234</sup>.

La situation est encore plus dramatique pour les personnes qui n'ont pas de logement. On constate que les personnes sans abri développent une résistance à la douleur très forte, ne permettant parfois pas d'intervenir avant que la situation ne devienne critique. C'est la raison pour laquelle certains travailleurs de la santé essaient de traiter la santé des personnes qui sont en rue en leur donnant accès aux soins, ce qui peut permettre au fil du temps d'aborder leur santé de manière plus générale. Un projet pilote est actuellement en cours, 'Housing First'<sup>235</sup> qui vise à reloger les personnes qui vivent dans la rue, d'une façon adaptée à leur situation actuelle, sans passer par

<sup>231</sup> Agence pour la Simplification Administrative (ASA) (2015). *Comité d'Analyse d'Impact, rapport 2014*, Bruxelles, Secrétariat du Comité d'analyse d'impact (CAI).

<sup>232</sup> Demarest Stefaan (2015). « Accessibilité financière aux soins de santé » dans Sabine Drieskens et Lydia Gisle (éd.), *Enquête de santé 2013. Rapport 3 : Utilisation des services de soins de santé et des services sociaux*. Bruxelles, WIV-ISP, [https://his.wiv-isp.be/fr/Documents%20partages/AC\\_FR\\_2013.pdf](https://his.wiv-isp.be/fr/Documents%20partages/AC_FR_2013.pdf)

<sup>233</sup> • Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2010-2011*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/versio\\_nintegrale.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/versio_nintegrale.pdf)

• Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Memorandum Logement*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, [http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum%20logement\\_2013.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum%20logement_2013.pdf)

<sup>234</sup> Eurostat : Housing deprivation rate by number of item, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi291&language=en>

<sup>235</sup> <http://www.housingfirstbelgium.be/>

un processus en escalier. Les évaluations sont en cours, il est donc judicieux d'en attendre les résultats et d'en tirer les leçons. Les professionnels impliqués dans le projet en ont jusqu'à présent une expérience positive. Pour pouvoir poursuivre et généraliser ce projet, il faut absolument garantir une offre suffisante de logements de qualité et financièrement abordables.

### 3.1.2. Alimentation

L'alimentation est aussi une condition fondamentale pour la santé qui touche beaucoup d'autres politiques, comme l'agriculture et la taxation sur les aliments. Bien que ces aspects nécessitent de plus amples réflexions, nous nous sommes concentrés ici sur deux autres questions, à savoir l'accès à une nourriture de qualité accessible financièrement pour les personnes en situation de pauvreté. Les participants à la concertation ont tout d'abord fait remarquer que l'amélioration de l'alimentation – en tant qu'objectif de santé pour l'ensemble de la population – est trop souvent considérée sous le seul angle du choix individuel. Les personnes vivant dans la pauvreté sont dès lors accusées de faire de mauvais choix, alors que ce sont les conditions de vie qui conditionnent largement la possibilité de se nourrir correctement.

Les personnes en situation de pauvreté rencontrent de nombreux obstacles qui les empêchent d'accéder à une alimentation bonne et saine. Le coût alimentaire est un premier obstacle. Des recherches montrent que le budget des personnes pauvres pour la nourriture n'est pas suffisant pour manger sainement. Le prix de produits sains en comparaison avec celui (beaucoup plus bas) de produits moins sains constitue un autre facteur dont il faut tenir compte. Le poste 'alimentation' est donc souvent le dernier, qui passe après les autres jugés plus importants comme le logement, les factures, les soins de santé, ... ce qui fait qu'il reste peu d'argent pour l'alimentation<sup>236</sup>. Un autre obstacle

majeur à la bonne alimentation est le logement. Les personnes vivant dans la rue ou dans un squat sont souvent les premières touchées par la sous-alimentation ou une mauvaise alimentation. Les personnes qui vivent dans des logements de mauvaise qualité n'ont souvent pas la possibilité de cuisiner. Par ailleurs, il est difficile dans certains quartiers d'acheter des aliments de qualité (absence de magasins d'alimentation saine) et le marketing joue un grand rôle (influence des médias, valorisation des aliments sucrés et gras). On ne peut enfin oublier que pour certaines personnes, faire attention à l'alimentation peut paraître sans importance eu égard à tous les problèmes auxquels elles sont confrontées vécus et au stress qui en découle, surtout si elles n'ont pas accès aux soins de santé.

*"Très longtemps, la réaction des gouvernements à la difficulté d'accéder à une alimentation abordable a été d'assurer que les consommateurs puissent acheter des calories à bon marché. On n'a pas fait assez pour créer une sécurité sociale protégeant véritablement les personnes, par exemple à travers des allocations de chômage suffisantes, qui durent un temps suffisant pour que les personnes puissent trouver de l'emploi, ou à travers l'aide sociale. A défaut de politiques sociales redistributives qui protègent chacun contre l'exclusion sociale, on a voulu que l'alimentation soit la moins chère possible, même au détriment de la qualité de l'alimentation. Mais ce n'est pas une solution. Très souvent, les calories à bon marché sont source d'une mauvaise alimentation. Ce sont aujourd'hui les familles les plus pauvres qui paient le tribut le plus lourd à cette approche : ce sont elles qui sont les plus menacées par l'obésité, et donc par les maladies qui accompagnent l'obésité. En d'autres mots, il n'y a pas d'alternative à des politiques sociales qui protègent véritablement les gens et leur*

<sup>236</sup> Pôle Expertise collective de l'Institut National de la Santé et de la recherche médicale, (2014). *Inégalités sociales de*

permettent d'avoir accès à une alimentation adéquate."<sup>237</sup>

### 3.2. Lutte contre les inégalités sociales de santé dans le système de santé

Afin de garantir à chacun un haut niveau de santé et de bien-être - une mission de service public - différents services et acteurs ont été créés, notamment dans le secteur de la promotion de la santé. Par ailleurs, des professionnels de la santé qui travaillent en première ligne ont aussi un rôle à jouer dans la lutte contre les inégalités sociales de santé. Des partenariats et des concertations se sont développés entre acteurs de divers secteurs afin de contribuer à cette lutte de façon globale et multidisciplinaire.

#### 3.2.1. Promotion de la santé

A partir des années '90, les communautés se sont distancées d'une vision d'éducation à la santé se concentrant principalement sur la correction de comportements individuels pour s'orienter vers la promotion de la santé qui privilégie un travail sur les déterminants de la santé.

En FWB, la promotion de la santé est définie comme *"le processus qui vise à permettre à l'individu et à la collectivité d'agir sur les déterminants de la santé et, ce faisant, d'améliorer celle-ci, en privilégiant l'engagement collectif et solidaire de la population dans une prise en charge collective et solidaire de la vie quotidienne, alliant choix personnel et responsabilité sociale"*<sup>238</sup>.

Différents types de services ont été créés :

- les services communautaires de promotion de la santé qui ont pour mission d'apporter une assistance logistique et méthodologique permanente en matière de formation, de documentation, de communication, de

recherche et d'évaluation à différents acteurs de promotion de la santé ;

- les centres locaux de promotion de la santé coordonnent sur le plan local la mise en œuvre des programmes stratégiques de la communauté française en matière de promotion de la santé ;

Des actions et des recherches en promotion de la santé peuvent être subventionnés.

A la suite de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, les matières liées à la promotion de la santé et à la prévention, ont été transférées de la FWB à la Région wallonne et à la COCOF. Un projet de décret sera soumis au Parlement francophone bruxellois dans le courant de l'année 2016. Il définit les stratégies prioritaires - réduction des inégalités sociales de santé, intersectorialité, travail en réseau, participation de la population, mobilisation de la communauté, formation des relais professionnels et non professionnels, travail de proximité avec des publics spécifiques dans leur milieu de vie - ainsi que différentes structures (structure d'aide à la décision, instance de pilotage, service d'accompagnement de projets, services de soutien aux opérateurs et opérateurs). Pour la Wallonie, un organisme d'intérêt public (OIP) a été mis sur pied au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et se dénomme 'Agence pour une Vie de Qualité'<sup>239</sup>. Au sein de cet OIP, une commission transversale de prévention et de promotion de la santé devrait être créée qui doit se pencher sur l'élaboration d'un nouveau décret wallon. Entre-temps, le décret de la FWB continuera à s'appliquer uniquement du côté wallon.

Il existe aussi un décret spécifique pour la promotion de la santé à l'école en FWB<sup>240</sup>. (Voir 4.3.)

Le décret flamand relatif à la politique de santé préventive<sup>241</sup> concerne tant l'organisation de la

<sup>237</sup> De Schutter, Olivier (2015). « Une question de droits de l'homme, pas de charité », *Partenaire*, n°92, p.3, [http://www.atd-quartmonde.be/IMG/pdf/journal\\_belgique\\_92\\_-\\_2\\_mise\\_en\\_page\\_1\\_basse\\_resolution.pdf](http://www.atd-quartmonde.be/IMG/pdf/journal_belgique_92_-_2_mise_en_page_1_basse_resolution.pdf)

<sup>238</sup> Article 1 du Décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française, *Moniteur Belge*, 29 août 1997.

<sup>239</sup> Décret du 2 décembre 2015 relatif à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, pas encore publié.

<sup>240</sup> Décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école, *Moniteur Belge*, 17 janvier 2002.

<sup>241</sup> Décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive, *Moniteur Belge*, 3 février 2004.



promotion de la santé que celle de la prévention des maladies. C'est un décret cadre qui reconnaît différents acteurs comme acteurs de prévention : les organisations partenaires (centres d'expertise, dont l'Institut flamand pour la promotion de la santé et la prévention de maladies (VIGeZ)), les organisations de terrain (par exemple le centre d'Encadrement des Elèves (CLB)), '*loco-regionaal gezondheidsoverleg en –organisatie*' (organisation et concertation de santé locale et régionale) (Logo), les autorités locales et les prestataires de soins individuels. En Flandre aussi, la promotion de la santé a comme objectif de promouvoir la santé, de la protéger ou de la maintenir en soutenant les processus qui permettent aux individus et aux groupes d'agir positivement sur les déterminants de leur santé. Pour améliorer la santé, allonger la vie des personnes et augmenter la qualité de vie, la Flandre mène sa propre politique de prévention de la santé via des objectifs de santé. Le Gouvernement flamand a aussi établi les bases d'une '*facettenbeleid*' (politique à multiples facettes) dont l'objectif est la prise d'initiatives qui ne relèvent pas du domaine des soins de santé et qui visent les déterminants de santé dans d'autres domaines de vie. Toutes les organisations subventionnées par le Gouvernement flamand pour des missions en matière de soins de santé préventifs, sont tenues de collaborer à la réalisation des objectifs de santé. Au niveau local et régional, les '*Logo*' ont pour mission principale de réunir et de coordonner les forces locales pour réaliser ces objectifs. Ils implémentent des projets de santé au niveau local et soutiennent le développement d'une politique de santé intégrale dans les entreprises, les écoles, les communes et autres lieux.

### 3.2.2. Première ligne

A la question de savoir vers qui elles se tournent pour prendre leur santé en compte de manière globale, les personnes vivant dans la pauvreté qui ont participé aux concertations ont exprimé que c'était prioritairement vers leur médecin généraliste, qu'il travaille ou non dans une maison médicale. Nous évoquerons ci-dessous deux types

d'acteurs de première ligne - le médecin généraliste et les maisons médicales - ainsi que les obstacles à l'exercice de leurs missions et les conditions liées à celles-ci. Nous poursuivrons avec deux autres types d'acteurs de première ligne un peu plus spécifiques : l'ONE et Kind en gezin ainsi qu'une ligne bas seuil de soins.

#### • *Le médecin généraliste*

Le médecin généraliste a un rôle essentiel à jouer dans la promotion de la santé. Les participants à la concertation ont formulé quelques conditions pour améliorer l'accès au médecin généraliste et la relation entre celui-ci et le patient :

- Accessibilité financière : le régime du tiers payant obligatoire chez le médecin généraliste pour les patients qui bénéficient de l'intervention majorée, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2015. A côté de cette mesure très récente, il existe beaucoup d'autres mesures visant l'accessibilité financière des médecins. Mais il reste encore des problèmes pour les personnes en situation de pauvreté parce que toutes les mesures ne sont pas valables pour tout le monde ou parce qu'il y a encore du non recours.
- Implantation dans le quartier : des soutiens de l'Etat existent pour le développement de la première ligne dans les quartiers plus défavorisés ou plus éloignés, tel que le fonds Impulseo. Certains participants à la concertation estiment qu'il serait intéressant d'élargir cette aide à d'autres types de professions qui peuvent contribuer à la promotion de la santé.
- Temps nécessaire avec le patient : des participants à la concertation ont attiré l'attention sur le fait qu'il y a trop peu de médecins généralistes. Ceux-ci sont souvent débordés et ne peuvent prendre le temps nécessaires pour assurer les différentes tâches. Pourtant, un médecin doit pouvoir prendre le temps d'expliquer, d'informer, de faire de l'éducation thérapeutique, de rassurer le

patient et d'avoir une approche holistique de l'état de santé de la personne. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'augmenter le nombre de médecins généralistes et de transférer peut-être une partie des soins à d'autres prestataires de soins comme par exemple à des infirmiers.

- Approche multidimensionnelle : ce type d'approche est important pour les personnes défavorisées car leur situation est souvent complexe et déterminée par des paramètres de différente nature. On peut imaginer que devant l'ampleur et la complexité de certaines situations dans lesquelles se trouvent leurs patients, les médecins se sentent démunis. D'où l'importance pour le médecin de pouvoir travailler en réseau avec d'autres médecins ou avec d'autres intervenants qui travaillent avec des personnes en situation de pauvreté. Il est nécessaire de mettre sur pied des plateformes réunissant les différents acteurs de la santé et du social.
- Développement de liens de confiance : le médecin peut être une personne privilégiée tant pour les soins que pour le bien-être pour autant qu'un lien de confiance aie pu être tissé entre le professionnel et son patient, ce qui n'est pas toujours le cas.

- *Les maisons médicales*

Pour beaucoup de personnes vivant dans la pauvreté, les maisons médicales représentent un accès à l'ensemble des soins de première ligne et à une approche large de leur bien-être<sup>242</sup>. L'attitude d'ouverture du personnel des maisons médicales aux problèmes liés aux conditions de vie et statut des personnes pauvres et précarisées est favorable à la création d'une relation de confiance et d'échange égalitaire entre patients et prestataires

de soins. La prise en charge multidisciplinaire en facilite également l'accès. Les maisons médicales sont en effet composées d'équipes pluridisciplinaires dispensant des soins de santé primaires, continus, polyvalents, et accessibles à toute la population. Leurs actions visent une approche globale de la santé, considérée dans ses dimensions physiques, psychiques et sociales, ainsi qu'une approche intégrant tant le curatif, le préventif, le recueil de données et l'analyse épidémiologique locale. Elles développent aussi des projets concrets de promotion de la santé. Les maisons médicales s'appuient sur une dynamique de participation communautaire fondée sur la participation égalitaire de l'individu en prenant en compte son environnement familial, culturel, professionnel et socioéconomique et intègrent leurs actions dans le réseau partenarial local sur un territoire défini. La majorité des maisons médicales fonctionnent aujourd'hui au forfait, ce qui les rend financièrement accessibles et stimule les activités de prévention et de promotion.

Selon les acteurs consultés, la demande de maisons médicales est plus importante que l'offre tant en zone urbaine (à forte concentration de personnes précarisées et souvent en croissance démographique), qu'en zone rurale. Quelques associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent expriment une certaine méfiance par rapport au fonctionnement des maisons médicales. Elles éprouvent parfois des difficultés à choisir entre, d'un côté, une maison médicale dans laquelle elles ont accès à une équipe multidisciplinaires et de l'autre côté, leur médecin ou infirmier, qui ne sont pas liés à une maison médicale. Ce choix peut représenter une rupture dans une relation de confiance ou dans la continuité des soins.

- *ONE/Kind en Gezin*

L'ONE et Kind en Gezin développent des services, conçus pour être accessibles à tous et qui visent la santé et le bien-être des enfants. De plus, elles ont une attention particulière pour les familles qui vivent dans la pauvreté, entre autres via les

<sup>242</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, (2014). *Rôle de la carte médicale et des maisons médicales dans l'accès aux soins des personnes pauvres et précarisées*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, <http://www.luttepauvrete.be/publications/Carte%20médicale%20et%20maisons%20médicales.pdf>

plateformes prénatales, l'interprétariat social dans les consultations, la prise en charge du suivi de la grossesse chez les femmes non assurées (mutuelle) et sans ressources, des activités collectives de soutien à la parentalité, de promotion de la santé et de prévention médico-sociale dans les consultations ONE. Ces services reconnaissent que lorsque les besoins élémentaires de familles pauvres ne sont pas satisfaits, cela complique leur mission de promotion et de prévention de la santé. "*La charge psycho-sociale est importante étant donné la complexité et la gravité de certaines situations.*" Au vu des réalités difficiles vécues par les familles pauvres, les actions se déroulent localement, en s'appuyant sur des partenariats avec des services sociaux et des CPAS notamment. Pour les familles vivant dans la pauvreté, cette collaboration peut attiser leur peur du contrôle et du placement des enfants, d'autant plus si elles sont tenues à l'écart de celle-ci<sup>243</sup>. Les services tentent d'intégrer ce sentiment dans leur approche de travail.

- *Ligne de bas seuil*

Des personnes ont été amenées à décrocher du système de sécurité sociale ou ne peuvent y entrer, pour diverses raisons : conditions de vie, dépendances, perte du droit au remboursement des soins de santé, statut (sans papiers). Une vigilance particulière est nécessaire pour assurer à ces personnes un accès à des services sanitaires<sup>244</sup> : aucune condition pour l'accès à un traitement, aucune exigence de paiement ou d'ordre administratif. Il existe des services qui proposent une offre de soins préventifs et curatifs mais aussi de promotion de la santé par une prise en charge multidisciplinaire. Pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, il est important que pareil niveau 'intermédiaire' reste temporaire et complémentaire à la première ligne et qu'au final,

les personnes réintègrent le système de sécurité sociale. Elles insistent pour que le système de sécurité sociale traditionnel puisse être élargi et renforcé de façon à ce qu'il soit la base pour tous les individus.

Une concertation dite 'bas seuil' s'est mise en place à Bruxelles - entre la MASS BXL, le Projet Lama et Transit - pour assurer une meilleure prise en compte des groupes vulnérables, améliorer l'orientation et la continuité des soins, soutenir de nouveaux dispositifs accessibles à tous. En Wallonie, les Relais-santé existent dans sept grandes villes, ils travaillent sur l'accès aux soins pour les plus démunis. Ils rassemblent aussi différents acteurs sociaux locaux de santé dans un objectif de prise en charge holistique des personnes désaffiliées de l'assurance soins de santé ou en voie de l'être. Les Relais-Santé sont eux-mêmes partenaires des Relais-Sociaux qui sont soutenus par la Wallonie pour assurer la coordination et la mise en réseau des acteurs publics et privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation d'exclusion.

Bien que différentes initiatives de terrain puissent jouer un rôle important pour donner aux personnes un accès aux soins de santé, c'est la mission de base des mutuelles et de la CAAMI d'assurer cet accès. Elles ont aussi un rôle proactif à jouer pour éviter que les personnes ne perdent le droit au remboursement des soins de santé. Grâce aux flux électroniques de données, ces structures connaissent la situation des personnes et peuvent intervenir. De telles situations se produisent surtout lors de moments de transition : perte d'emploi, exclusion du chômage etc. Les organismes assureurs sont conscients de l'impact des mesures adoptées concernant les allocations de chômage et se sont organisés pour prévenir au maximum toute sortie du système de sécurité sociale.

### 3.2.3. Réseau d'acteurs

Le rôle de l'ensemble des acteurs du social et de la santé est très important. Les professionnels qui ont participé à la concertation souhaitent développer, surtout au niveau local, un réseau

<sup>243</sup> Voir le chapitre de l'accueil de la petite enfance du Rapport.

<sup>244</sup> Inami et Médecins du Monde, (2014). *Livre blanc sur l'accès des soins en Belgique*, Bruxelles, INAMI, <http://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/livre-blanc.pdf>

entre les professionnels qui sont en contact avec les personnes vivant dans la pauvreté.

La collaboration suppose que les professionnels dégagent du temps pour se connaître et adapter leurs modes de fonctionnement, afin de pouvoir travailler ensemble. Des participants à la concertation ont pointé le fait que ce travail d'ajustement et d'organisation de la collaboration est rarement pris en compte par les autorités politiques. C'est un problème, surtout en termes budgétaires. De plus, la construction de ces partenariats peut conduire à des modifications de rôle. Celles-ci peuvent rendre possibles des solutions novatrices sur le terrain, mais le risque est réel, ce faisant, de sortir du cadre légal qui détermine les conditions d'agrément et de subvention. Pendant la concertation, l'exemple du projet bruxellois de 'centre de santé global' a été évoqué. Ce projet vise à rassembler en un lieu une offre socio-sanitaire intégrée. A partir d'une vision globale et inclusive de la santé, il veut soutenir les groupes vulnérables qui éprouvent des difficultés à se mouvoir d'un service à l'autre. Le projet a été soumis récemment aux autorités politiques, mais la complexité de la situation sur le plan institutionnel semble un obstacle à la mise sur pied de tels projets.

Quelques associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent ont souligné la peur que nombre d'entre elles éprouvent vis-à-vis de ce type de projets qui rassemble plusieurs acteurs. Elles craignent par exemple que certaines informations relatives à leur vie soient partagées entre professionnels sans qu'elles le sachent, et que cela se fasse à leur détriment. C'est pourquoi elles préfèrent que certains services - comme les CPAS, vu les tensions entre les missions de contrôle et d'aide - restent en dehors de l'espace collectif, tout en restant en réseau. Dans cette perspective, certains participants à la concertation ont suggéré de prévoir des accompagnateurs, pour soutenir les usagers dans leurs démarches auprès des différents services extérieurs.

Plusieurs participants à la concertation ont souligné la nécessité de repenser les secteurs du

social et de la santé afin de permettre aux différentes structures de travailler plus globalement. Les autorités publiques commencent à soutenir cette logique. C'est ainsi que le Gouvernement flamand, par exemple, veut réformer la première ligne et adopter une approche personnalisée et intégrée au lieu d'une démarche orientée sur la maladie. La personne qui a besoin de soins est au centre du processus ; le prestataire de soins et la personne qui demande les soins dialoguent au sujet des besoins et des objectifs en termes de bien-être et de santé. Ce qui veut dire que la première ligne est vue comme un tout (bien-être, soins de santé mentale, soins spécialisés, prévention) avec d'autres domaines d'action politique que le Bien-être, la Santé publique et la Famille ( travail, enseignement et logement entre autres)<sup>245</sup>. Au niveau des communes en Wallonie, le Plan de cohésion sociale vise aussi à favoriser l'accès à la santé et le traitement des assuétudes à travers des actions menées avec divers acteurs.

Pour rendre possible le développement d'un réseau, un travail de coordination et de concertation au niveau local s'impose, selon les professionnels. Selon eux, les CPAS peuvent aussi jouer un rôle entre les différents acteurs sociaux et médicaux de la commune via la 'coordination sociale'<sup>246</sup>. Mais les associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent attirent l'attention sur le risque qu'il n'y ait plus de place pour les personnes pauvres elles-mêmes, dans le cadre d'une concertation renforcée entre professionnels de la santé. Elles demandent que ces concertations puissent s'ouvrir à d'autres personnes concernées. L'expérience des 'Tables de concertation locales' développée à Montréal en est un exemple intéressant. Ces Tables réunissent des acteurs locaux et la population, qui se concertent sur les actions à adopter pour réduire

<sup>245</sup> Reorganisatie van de eerstelijnszorg in Vlaanderen situering en veranderingstraject 2015-2019, (2015), <https://www.zorgzoeker.be/nieuws/reorganisatie-van-de-eerstelijnszorg-in-vlaanderen-situering-en-veranderingstraject-2015-2019>

<sup>246</sup> En application de l'article 62 de la loi organique du 8 juillet 1976, *Moniteur Belge*, 5 août 1976.

les inégalités sociales de santé. Ils discutent aussi des projets locaux, avant leur adoption, à partir d'une grille de lecture basée sur les déterminants sociaux de santé.

### 3.2.4. CPAS

Pour une grande partie de la population pauvre, le rôle du CPAS est essentiel dans l'accès à un meilleur état de santé possible. Il peut en effet agir sur les conditions de vie des personnes, par différentes aides. Il peut aussi agir sur l'accessibilité aux soins de santé en octroyant une carte médicale aux usagers et développer des projets pour rendre les personnes plus autonomes (école des consommateurs, projet de potagers collectifs, ...).

A côté d'expériences positives, les personnes pauvres disent que l'aide octroyée par le CPAS relative au remboursement des frais de santé diffère beaucoup d'un CPAS à l'autre, ce qui donne une impression d'arbitraire et crée de l'insécurité juridique. Les personnes vivant dans la pauvreté plaident donc en faveur d'un système de sécurité sociale renforcé pour tous. Ceux qui émargent aux CPAS, trouvent que l'aide sociale est trop conditionnée, ce qui a un impact sur leur droit à la protection de la santé. La 'VVSG' (*Vereniging van vlaamse steden en gemeenten*) a insisté sur le fait que ces expériences ne peuvent pas être dissociées du cadre dans lequel un CPAS doit travailler. L'Etat fédéral rembourse les frais relatifs à l'aide médicale urgente. Dans tous les autres cas où le CPAS intervient pour des frais médicaux, les frais sont à charge des autorités locales. En fonction de l'importance de la demande sociale sur le territoire et des moyens que la commune peut y consacrer, les interventions dans les frais médicaux et pharmaceutiques peuvent varier.

## 4. Conditions pour une meilleure effectivité du droit à la protection de la santé

Les conditions précaires de vie des personnes en situation de pauvreté et le cumul des difficultés vécues depuis l'enfance peuvent les amener à ne pas se préoccuper suffisamment de leur santé. C'est particulièrement vrai lorsque l'accès aux soins n'est pas garanti. *"A quoi bon faire attention à sa santé si on sait qu'on ne pourra pas accéder aux soins de santé ?"* L'approche et la méthode de travail particulières de la promotion de la santé offrent aux services publics un cadre pour agir sur tous les déterminants de santé et pour renforcer l'action des personnes et groupes sur ceux-ci.

### 4.1. Approche globale

*"Il faut une démarche de promotion humaine, la santé en fait partie."* Les difficultés rencontrées par les personnes qui vivent dans la pauvreté sont telles qu'il est impossible de rendre le droit à la santé effectif si leurs conditions de vie ne changent pas : logement, alimentation, ... La promotion de la santé doit adopter une approche globale : elle doit non seulement prendre en compte tous les facteurs qui ont un impact sur les conditions de vie de quelqu'un mais aussi les aborder de façon à ce que à assurer à la personne un haut niveau de santé. L'approche globale et transversale nécessite une organisation particulière des compétences de toutes les parties concernées, des services et du rôle qu'ils peuvent jouer. Cette approche nécessite une coordination. Pour répondre aux exigences de multidisciplinarité inhérentes au concept de promotion de santé, les professionnels estiment qu'un réseau local doit pouvoir se constituer.

### 4.2. Approche émancipatrice

Les personnes vivant dans la pauvreté qui ont participé aux concertations ont insisté sur l'importance d'une approche émancipatrice. Elles estiment que leurs conditions de vie et la société les ont dépossédées de la possibilité de mener une

vie en tant que citoyen autonome et responsable. Elles semblent ne plus avoir de prise sur leur vie. L'organisation de la société et les exigences croissantes inscrites dans diverses réglementations rendent impossibles des actions qui allaient de soi auparavant, et qui sont utiles à l'apprentissage d'une série de compétences. *"C'est quoi cette volonté d'éduquer tout le monde? Nous avons des connaissances, des capacités. Il faut nous les réapproprier."*

En travaillant la question de l'émancipation, les personnes peuvent reprendre confiance en elles et reprendre le contrôle de leur vie. C'est un processus qui demande du temps. Certains services de promotion et de prévention estiment que la priorité n'est pas de changer le comportement des personnes, ce qui est souvent trop stigmatisant et contre-productif et renforce les inégalités sociales de santé. Ils choisissent de travailler via des actions qui s'inscrivent aussi dans une perspective de changement axée sur l'environnement. *"Pour être efficaces, elles (les actions) doivent être envisagées en complémentarité avec des actions qui visent la compréhension des multiples enjeux liés à la santé, le questionnement des représentations et des préoccupations partagées collectivement, le développement de compétences psychosociales (estime de soi, prise d'initiative, force de proposition, prise de parole, mise en lien avec les autres et son environnement ...), l'engagement dans des projets mobilisant la communauté et le renforcement des capacités d'action sur son environnement."*<sup>247</sup>

### 4.3. Approche tout au long de la vie

Pour les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, une attention permanente tout au long de la vie à la santé des personnes est importante. Aborder la promotion

de la santé dans le cadre du 'parcours de vie' permet de *"mieux comprendre les liens étroits qu'entretiennent les individus avec leur environnement tout au long de leur existence et leur impact sur leur santé"*<sup>248</sup>. L'état de santé d'une personne résulte de tout de ce que la personne a vécu. Les risques sociaux et sanitaires, non seulement s'accumulent, mais se renforcent aussi. Plus tôt on agit, plus les chances sont grandes de maintenir sous contrôle, dès le début, les conséquences de conditions de vie ou de comportements, avant qu'ils n'aient un impact négatif sur la santé de la personne. D'où l'importance d'investir dans le capital santé qui est *"l'ensemble des ressources de santé physique et psychosociale hérité et acquis pendant les premières phases de la vie, qui pourra être déterminant pour le futur"*<sup>249</sup>. Les parents qui vivent dans la pauvreté veulent, comme tous les parents, le meilleur pour leurs enfants, aussi pour leur santé. Des mesures pour la promotion de la santé sont parfois ciblées sur les enfants de familles pauvres. On constate que bien souvent les familles concernées sont réticentes par rapport à ces initiatives car elles sont concentrées sur la situation des enfants et risquent de perdre de vue la situation de la famille dans laquelle l'enfant grandit. Les parents se sentent alors méconnus et souvent même contrôlés, jugés et méprisés. A cause de ces expériences négatives avec des services, il est souvent difficile pour des familles en situation de pauvreté de collaborer avec des services sociaux et de santé. Pour accroître l'efficacité des mesures de promotion et de prévention pour toute la famille, il est nécessaire d'y impliquer les parents.

Vu l'importance d'enrayer le plus vite possible le processus cumulatif des risques sociaux et sanitaires, les participants à la concertation soulignent le rôle majeur de l'école et de

<sup>247</sup> Cultures et Santé (2014). « L'alimentation au cœur des actions de promotion de la santé », *Focus Santé*, n°3, <http://www.cultures-sante.be/index.php/nos-outils/focus-sante/467-l-alimentation-au-coeur-des-actions-de-promotion-de-la-sante.html>

<sup>248</sup> Weil, Barbara et Favre Kruit, Catherine, (2014). « Promouvoir la santé tout au long de notre vie : Parcours de vie et promotion de la santé », *Bulletin des médecins suisses*, p.1801, [https://www.lives-nccr.ch/sites/default/files/pdf/page/1411\\_bms.pdf](https://www.lives-nccr.ch/sites/default/files/pdf/page/1411_bms.pdf)

<sup>249</sup> Pôle Expertise collective ITMO Santé publique, *op. cit.*

l'enseignement dans la promotion de la santé des enfants de leurs familles. Nous l'abordons ici de manière succincte mais ce point mériterait de faire l'objet d'un chapitre spécifique. L'école n'offre pas seulement une éducation à la santé et au bien-être mais s'investit au quotidien, via des actions concrètes dans l'amélioration de la santé des jeunes. Le rôle de l'école est très large et nécessite bien souvent le soutien des autorités publiques (mesures de santé, alimentation, sport, ...) et d'autres acteurs professionnels (vie affective et sexuelle, prévention des addictions, ...). Les entités fédérées ont développé des services spécifiques pour la promotion de la santé à l'école<sup>250</sup> qui ont des missions en termes de suivi médical, de dépistage de maladies, de développement d'un environnement scolaire sain. D'autres professionnels peuvent aussi intervenir, comme des services relevant du secteur de la promotion de la santé (centres locaux de promotion de la santé (CLPS), ViGeZ). Le rôle de tous ces professionnels est rendu plus compliqué par le contexte scolaire marqué par de fortes inégalités. Différentes études, basées notamment sur les enquêtes PISA<sup>251</sup>, ont montré que l'enseignement en Belgique fait partie des plus inéquitables d'Europe occidentale.

Les périodes de transition au cours de la vie sont aussi des moments particulièrement délicats qui peuvent aggraver les problèmes de santé. Il est nécessaire d'y être attentifs pour que ces moments n'aient pas d'effets irréversibles sur le capital santé des personnes.

#### 4.4. Universalisme proportionné

Le travail spécifique en fonction de groupes cibles est souvent caractérisé par le fait que les professionnels interviennent en vue de changer les comportements. De nombreuses associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent

estiment qu'une approche ciblée induit souvent une culpabilisation de la personne quant à ses choix de vie. *"Pour les personnes concernées, ces comportements constituent le plus souvent une réponse adaptative à un contexte de vie difficile."*<sup>252</sup> Malgré qu'une approche spécifique puisse être appropriée pour les problèmes rencontrés par des personnes, elle peut aussi parfois stigmatiser.

Les personnes qui vivent dans la pauvreté préfèrent une approche universelle visant le droit à la santé de tous, craignant un système à deux vitesses. Pour éviter la stigmatisation, certains professionnels, travaillent de manière universelle. Autrement dit, ils choisissent de ne pas adopter une approche ciblée pour leurs actions et services. On peut se demander cependant si, en travaillant de la sorte, on ne risque pas de passer à côté de certains problèmes spécifiques rencontrés par les personnes.

Face à ce dilemme, certains promeuvent des actions pour l'ensemble de la population, avec une attention particulière pour les personnes vulnérables. On nomme cette approche 'universalisme proportionné' ou 'progressif'. Les programmes, services et politiques sont universels, mais selon une échelle et une intensité proportionnelle au degré de vulnérabilité des personnes ou des groupes. Via un accompagnement spécifique et une expérience des professionnels de la santé, on peut tenir compte des différents besoins des personnes, qui varient suivant le gradient social<sup>253</sup>.

Il ressort de la concertation que des mesures spécifiques doivent pouvoir être développées pour certains groupes cibles et pour des personnes très vulnérables, en fonction de certains critères comme notamment l'âge, les conditions

<sup>250</sup> En communauté française : services de promotion de santé à l'école et les centres psycho-médicosociaux. En communauté flamande : Centra voor Leerlingenbegeleiding (CLB)

<sup>251</sup> <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>

<sup>252</sup> De Spiegelaere, Myriam, (2002). « Prévention médicale= promotion de la santé ? », *Revue Quart Monde*, N°184, <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=2481>

<sup>253</sup> Vereniging van wijkgezondheidscentra, Netwerk tegen Armoede en ViGeZ (2015). *Hoe de socio-economische gezondheidskloof dichtten? Het 'proportioneel universalisme' als strategie voor de aanpak van de toenemende gezondheidsongelijkheid*, visietekst.

socioéconomiques, les caractéristiques physiques. Nous pensons ici entre autres aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes en situation de handicap, aux toxicomanes, aux personnes sans abri, aux personnes sans papiers.

#### 4.5. Participation

*"La participation du public doit être une des bases de la réduction des inégalités sociales de santé. C'est le moyen de concilier efficacité et éthique."*

<sup>254</sup> Impliquer les bénéficiaires des actions de promotion de la santé tant dans le choix du projet que dans sa réalisation apporte une plus-value certaine. Un processus participatif ne peut cependant pas s'improviser mais exige une méthodologie spécifique, surtout pour les organisations qui sont peu ou pas familiarisées avec des processus de participation, ou pour les personnes qui sont souvent oubliés lorsqu'un tel processus est mis en place, ce qui est souvent le cas des personnes qui vivent dans la pauvreté. Avant même de commencer à informer et à former, il faudrait prendre en considération les problèmes des personnes, notamment relatifs à la confiance en soi, en reconnaissant leur expérience comme véritable connaissance, ayant une valeur aussi grande que celle des professionnels de santé. Certains participants aux concertations ont souligné l'importance d'aller là où sont les gens pour favoriser la participation plutôt que d'attendre que les personnes se déplacent vers les structures qui organisent la participation.

L'amélioration du cadre de vie ne passe pas uniquement par des actions individuelles. Des actions collectives et envers les politiques sont aussi nécessaires. Ainsi, des initiatives prises avec des habitants d'un quartier sur le terrain rendent possible un travail *'bottom-up'* et mènent à des décisions politiques qui améliorent les conditions de vie : création d'un parc dans la commune après avoir constaté le manque d'espace permettant aux

jeunes de faire des activités physiques ou création d'un restaurant social par exemple. Les participants à la concertation ont soutenu l'idée qu'il faudrait changer les pratiques existantes afin de permettre aux habitants, aux professionnels de la santé et aux décideurs politiques de travailler ensemble pour améliorer les conditions de vie<sup>255</sup>. La participation devient alors un outil de changement social.

<sup>254</sup> Conseil supérieur de promotion de la santé, (avril 2011). *La réduction des inégalités sociales de santé, un défi pour la promotion de la santé*, Bruxelles, CSPS, p.18, <http://www.sante.cfwb.be/index.php?id=cspso0>

<sup>255</sup> Potvin L., Moquet M.-J., Jones C. (sous la dir.), *op. cit.*, p. 380



## Recommandations du Service sur la base de la concertation

### 1. Agir sur les déterminants socioéconomiques de santé dans toutes les politiques

- Améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans la pauvreté via une approche globale et systémique.
- Lutter contre les inégalités sociales de santé suivant le principe de l'universalisme proportionné.
- Garantir l'effectivité du droit au logement pour assurer, par tous les moyens possibles, l'accessibilité de logements décents et financièrement abordables comme l'augmentation du nombre de logements sociaux, la création d'un fonds central de garanties locatives, une grille de loyers de référence pour les logements privés, le soutien aux AIS, ...
- Agir tout au long de la vie, de la naissance à la vieillesse, et porter une attention particulière au début de la vie pour enrayer le phénomène d'accumulation et de renforcement des facteurs nocifs à la santé qui mettent à mal le capital santé des personnes.
- Renforcer la transversalité de la politique de santé :
  - o Evaluer ex-ante les projets de réglementation des gouvernements, du point de vue de leur impact sur la santé et le bien-être des personnes, en particulier de celles qui vivent dans la pauvreté. Renforcer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) appliquée aujourd'hui ;
  - o Suivre la démarche du plan national élaboré au sein de la Commission interdépartemental développement durable, à la demande de la CIM Santé publique ;
  - o Soutenir la coordination entre professionnels en prévoyant des espaces d'échanges et de concertation. Evaluer avec les patients l'impact de cette coordination sur l'effectivité de leur droit à la protection de la santé.

### 2. Améliorer l'offre de première ligne comme lieu de promotion de la santé pour les personnes vivant dans la pauvreté

- Renforcer la formation relative à la prévention et inscrire la formation relative à la promotion de la santé dans le cursus de base des études de médecine, avec une attention particulière pour les inégalités sociales de la santé.
- Revoir la répartition des tâches entre les médecins généralistes et d'autres professionnels de la santé pour permettre aux médecins de prendre plus de temps avec leurs patients, tant pour les actes curatifs que pour la prévention et la promotion de la santé, de façon à favoriser une relation de qualité entre le médecin et son patient.
- Poursuivre le développement des maisons médicales.
- Veiller à l'accessibilité géographique de la première ligne de soins :
  - o Évaluer l'impact du Fonds Impulseo et en tirer les leçons à l'occasion du transfert des compétences ;
  - o Renforcer là où cela s'avère nécessaire le soutien à l'installation de jeunes médecins généralistes, à savoir dans les zones éloignées et dans les quartiers défavorisés ;
  - o Améliorer l'attractivité de la médecine généraliste afin d'éviter des risques de pénurie.

### 3. Veiller à l'accessibilité du système de protection sociale

- Garantir l'accès pour tous à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités au sein du système de sécurité sociale :
  - o Garantir que les personnes pauvres soient informées de leurs droits et y aient accès ;
  - o Simplifier la procédure de régularisation et de réinscription auprès de l'organisme assureur.
- Assouplir les critères d'accès à la sécurité sociale et à l'assistance sociale en vue de garantir un accès de tous à la protection sociale.

#### 4. Investir dans la santé

- Veiller à un rééquilibrage budgétaire en maintenant un niveau élevé d'investissement dans l'offre des soins de santé et en augmentant l'investissement dans la promotion et la prévention.
- Prévoir des normes d'encadrement pour tous les services de santé (publics et privés) concernant le prix et les types de services, l'offre géographique, le personnel et le contrôle de qualité.

#### 5. Promouvoir la participation

- Co-construire des projets et des outils de promotion de la santé tout au long du processus, de la définition des priorités et la mise sur pied des projets à leur évaluation.
- Associer les personnes qui vivent dans la pauvreté aux concertations avec les professionnels et les pouvoirs publics, ce qui permet de croiser les savoirs professionnels avec les savoirs 'd'expérience', les deux étant fondamentaux pour développer des politiques en faveur de la santé et du bien-être des personnes.
- Développer des actions collectives et de *bottom-up* vers les différents niveaux de décision afin de stimuler des transformations sociétales favorables à la santé de la population.

## Liste des participants à la concertation

- Association Francophone d'Aide aux Handicapés Mentaux (AFrAHM)
- Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI)/Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)
- Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)
- Centres Locaux de Promotion de la Santé (interCLPS - CLPS)
- Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH)/ Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)
- Cultures&Santé
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédération des maisons médicales
- Fondation contre les Affectations Respiratoires et pour l'Education à la Santé (FARES)
- Inclusion
- Infirmiers de rue/ Straatverplegers
- Kind en Gezin
- Maison d'Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles (MASS)
- Médecins du Monde/Dokters van de wereld
- Mutualité Chrétienne (MC)/Christelijke Mutualiteiten (CM)
- Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale/ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad
- OCMW Gent
- Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)
- Plate-forme d'action santé et solidarité/Actieplatform Gezondheid en Solidariteit
- Projet Lama
- Prospective Jeunesse
- Réseau Santé Diabète
- Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant
- SPF Sécurité social/ FOD Sociale Zekerheid
- SPP Intégration Sociale - Service Experts du vécu

- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vereniging van Wijkgezondheidscentra (VWGC)
- Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie (VIGeZ)
- Vlaamse Ouderenraad
- Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)

## Contacts bilatéraux

- De Fakkel
- Ecole de santé publique ULB
- Luttes Solidarité Travail (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- Observatoire Wallon de la Santé (OWS)
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG)

## V. Emploi

---

Le droit au travail est reconnu comme un droit fondamental par plusieurs textes internationaux qui engagent l'Etat belge et par la Constitution. C'est dans ce cadre que nous avons examiné comment les services publics peuvent contribuer et contribuent à garantir l'effectivité du droit au travail pour les demandeurs d'emploi. Les personnes qui vivent dans la pauvreté aspirent à travailler. Un emploi de qualité représente en effet un levier majeur pour sortir durablement de la pauvreté. Il y vingt ans déjà elles revendiquaient *"un droit au travail, un emploi avec tout ce qu'implique ce statut, la rémunération du labeur, l'image sociale qu'il procure, l'utilité individuelle et collective qui lui est attachée pour retrouver la dignité humaine qui s'actualise dans l'activité professionnelle"*<sup>256</sup>.

Ce chapitre rend compte des échanges qui ont eu lieu durant quatre rencontres organisées par le Service, auxquelles ont participé différentes organisations (voir la liste en fin de chapitre). Il reflète l'état du dialogue qui a eu lieu.

Nous commencerons par l'examen de ce que recouvre le droit au travail. Nous évoquerons ensuite le contexte actuel qui a un impact sur la manière de travailler des services publics : l'activation, la tendance à une catégorisation accrue des demandeurs d'emploi et la tendance à la délégation de certaines missions de service public à des acteurs privés.

Dans la troisième partie, nous aborderons trois missions de service public : l'accompagnement, la formation et la mise à l'emploi. Nous verrons que les mesures mises en œuvre par les services publics sont diverses et aussi complexes.

Lors des concertations, il a été souligné que l'impact des actions des services publics sur l'effectivité du droit au travail dépend des objectifs poursuivis et des conditions dans lesquelles elles sont menées. Ces objectifs et conditions seront traités dans la quatrième partie.

Les conditions qui ont été identifiées constituent aussi la base des recommandations aux différentes autorités publiques compétentes en la matière.

---

<sup>256</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 158, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

## 1. Droit au travail

La Déclaration universelle des droits de l'homme stipule en son article 23, §1 que toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (articles 6 et 7) détermine quant à lui plus précisément ce que les Etats doivent mettre en œuvre afin d'assurer le plein exercice de ce droit : l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales. Il prévoit aussi que les Etats doivent reconnaître "le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables" (article 6), ce qui nécessite des conditions à développer par les Etats :

"a) *Disponibilité* : Il doit exister dans l'État partie des services spécialisés ayant pour fonction d'aider et de soutenir les individus afin de leur permettre de trouver un emploi.

b) *Accessibilité* : Le marché du travail doit pouvoir être accessible à toute personne. [...]

c) *Acceptabilité et qualité* : La protection du droit au travail revêt plusieurs volets, notamment le droit du travailleur à des conditions de travail justes et favorables, en particulier à la sécurité des conditions de travail, au droit de former des syndicats et au droit de choisir et d'accepter librement un travail"<sup>257</sup>.

La Charte sociale européenne prévoit un droit au travail en son article premier. Il est aussi stipulé sous forme d'obligations des Etats : "*reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi, protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris, établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs, assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées*".

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 15) reconnaît elle aussi le droit au travail : le droit à un travail librement choisi, le droit d'accès aux services de placement, le droit à des conditions de travail justes et équitables.

En droit interne, l'article 23 de la Constitution reconnaît le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle "*dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective*".

## 2. Contexte

### 2.1. Activation

Depuis les années 2000, la politique européenne s'est particulièrement concentrée sur l'augmentation du taux d'emploi et l'idée de 'protection sociale activatrice', qui a été encore renforcée à partir de 2003 par la révision de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Cette politique européenne a été transposée au niveau belge. L'accent est mis sur le concept de responsabilisation, collective versus individuelle<sup>258</sup>.

<sup>257</sup> Observation générale n° 18 (point 12), adoptée le 24 novembre 2005 par le comité des droits économiques, sociaux et culturels, concernant l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdlmnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmuE3OfasXtvlBCDyulRInte7Ne6tr0ZOMha%2FFfY7J>

<sup>258</sup> Dumont, Daniel (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question: une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de*

Cette responsabilisation induit des obligations pour chacun. D'un côté, des obligations, pour les autorités et les services publics, de créer des emplois et d'assurer aux personnes sans emploi des accompagnements et des formations ; d'un autre côté, l'obligation, pour les demandeurs d'emploi, de faire tous les efforts possibles pour (re)trouver un travail. La législation et la pratique au niveau national (Plan d'activation du comportement de recherche d'emploi, Projet individualisé d'intégration sociale) et au niveau international (SEE) vont progresser dans ce sens, ayant pour effet une contractualisation et une conditionnalité accrues des droits<sup>259</sup>. Ces évolutions auront aussi un impact sur les missions du travail social.

### 2.1.1. Contractualisation

Le contrat est un outil de plus en plus utilisé dans le cadre de la recherche active d'un emploi pour les chômeurs ainsi que dans le cadre de l'aide octroyée par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS). L'usage de contrats vise à établir clairement les obligations réciproques du demandeur d'emploi ou de l'usager du CPAS et du Service public de l'emploi ou du CPAS en prenant en considération sa situation individuelle<sup>260</sup>.

En ce qui concerne les CPAS, le principe de 'contrat d'intégration'<sup>261</sup>, prévu de manière limitée, dans un premier temps, aux moins de 25 ans par la loi du

12 janvier 1993, a connu une extension de son utilisation par la loi du 26 mai 2002 et deviendra le 'projet individualisé d'intégration sociale'(PIIS). Cette contractualisation vise principalement la recherche d'emploi, des études et des formations. L'Accord du Gouvernement fédéral de la législature actuelle prévoit de poursuivre cette extension.

Dans le cadre de la législation du chômage (activation du comportement de recherche d'emploi), la contractualisation se présente, pour le demandeur d'emploi, sous la forme d'obligations qu'il doit exécuter dans un certain laps de temps<sup>262</sup>.

Cette contractualisation a fait l'objet de différentes critiques. La première vise le fait que les parties ne se trouvent pas sur un pied d'égalité. Le RGP faisait déjà état de la nécessité d'une protection juridique renforcée en vue d'éviter la dépendance de la partie la plus faible<sup>263</sup>. Pour corriger l'inégalité entre les parties, la liberté de contracter doit être limitée par des conditions légales. La deuxième critique pointe que les contrats ne sont pas assez personnalisés. Les contrats utilisés ne semblent pas assez prendre en considération les réalités vécues par les personnes. Lors de la concertation, des participants ont signalé qu'ils avaient l'impression que des contrats étaient préétablis, que les démarches à accomplir par le chômeur ne semblaient pas toujours en adéquation avec la personne et sa situation et que le coût des démarches que le demandeur d'emploi est obligé d'accomplir n'est pas assez pris en compte. La troisième critique est relative au fait que pour certains, le contrat est un instrument de contrainte visant à signifier à la personne sa responsabilité pour la situation dans laquelle elle se trouve et à conditionner l'allocation dont elle bénéficie<sup>264</sup>. La quatrième critique a trait aux

*l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Charte.

<sup>259</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Protection sociale et pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 35, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/versio\\_nintegrale.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/versio_nintegrale.pdf)

<sup>260</sup> • Exposé des motifs de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, Chambre des représentants, 50-1603 – 2001/2002, p. 6.

• Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002 ; Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *Moniteur belge*, 31 juillet 2002.

• Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991.

<sup>261</sup> Loi du 12 janvier 1993 portant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *Moniteur belge*, 4 février 1993.

<sup>262</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *op. cit.*

<sup>263</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994), *op.cit.*, p. 78.

<sup>264</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le Rapport général sur la pauvreté (Rapport bisannuel juin*

sorties vers l'emploi. Alors que l'activation semble avoir des effets positifs sur une certaine population (la plus scolarisée) dans un certain contexte (marché de l'emploi où les offres d'emploi sont abondantes)<sup>265</sup>, elle aurait un effet inverse sur d'autres populations. L'activation n'a de sens que si elle aboutit à quelque chose. On constate dès lors que si la période sans emploi est longue et que les démarches sont vaines, les sentiments de découragement et de rejet se développent<sup>266</sup>. La question du déficit d'emploi a été régulièrement pointée lors des concertations.

Les services publics de l'emploi<sup>267</sup> soulignent qu'ils veulent mettre en place un accompagnement global qui donne du temps et de l'espace aux demandeurs d'emploi. L'usage du contrat permet de fournir cet accompagnement spécifique. Certains travailleurs sociaux considèrent cet instrument comme un point de repère tant pour l'usager que pour eux-mêmes. Il permet aussi d'avoir des perspectives en termes d'emploi. Des travailleurs sociaux estiment par contre qu'ils manquent de temps et de moyens pour effectuer un véritable travail d'accompagnement.

### 2.1.2. Conditionnalisation

Des conditions de plus en plus strictes ont été intégrées ces dernières années dans les législations. C'est le cas par exemple de la législation relative aux allocations d'insertion qui a fait l'objet de modifications concernant la période de stage d'insertion professionnelle, les entretiens

d'évaluation, la limitation d'âge et la limitation dans le temps.

L'imposition d'un plus grand nombre de conditions à l'octroi d'une allocation a des effets pervers pour les personnes vivant dans la pauvreté. C'est souvent difficile pour elles de comprendre les dispositions écrites du contrat et de les négocier ainsi que de respecter les conditions qui y figurent. Il n'est souvent pas évident de rassembler des preuves de leur recherche d'emploi et de se défendre devant le facilitateur. Le nombre élevé de non-présentations aux entretiens avec l'Office national de l'emploi (ONEM) s'explique aussi par les changements d'adresse réguliers, le découragement à cause de précédentes démarches de recherche d'emploi infructueuses et les difficultés à comprendre le contenu de formulaires administratifs. Les chômeurs sanctionnés sont le plus souvent les personnes les plus fragilisées<sup>268</sup>. Les sanctionner ne fait qu'aggraver leur situation.

Les modifications de la réglementation concernant les allocations d'insertion ont conduit à l'exclusion de 15.877 personnes au début de l'année 2015<sup>269</sup>. La FGTB a calculé que 38.000 personnes ont perdu leur allocation d'insertion en 2015 (exclusions, personnes de plus de 25 ans et trop faible niveau d'étude)<sup>270</sup>. Par une enquête qui s'est déroulée mi-mars auprès de 589 CPAS, il a été estimé que 35 % des personnes qui étaient en fin de droit à une allocation d'insertion professionnelle se sont présentées auprès d'un CPAS pour bénéficier d'une aide<sup>271</sup>. Une partie importante des personnes qui ont été exclues du droit à une allocation d'insertion n'ont donc pas fait appel aux

2001), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 176, <http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel.htm>

<sup>265</sup> Cockx, Bart, Muriel Dejemepe et Bruno Van der Linden (2011). «L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi?», *Regards économiques*, n° 85.

<sup>266</sup> Van Asbrouck, B. (2012). *Une journée d'étude sur l'activation : être activé, voie passive ? Bruxelles, 25 octobre 2012*, <http://www.florainfo.be/rubriques/actualites-et-analyses/article/journee-d-etude-sur-l-activation?lang=fr>

<sup>267</sup> Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Service public wallon de l'emploi et de la formation (Forem), Office régional bruxellois de l'emploi (Actiris) et Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft (ADG).

<sup>268</sup> Cockx Bart, Muriel Dejemepe en Bruno Van der Linden, *op.cit.*

<sup>269</sup> ONEM (2015). *Chiffres fédéraux des chômeurs indemnisés – janvier 2015*, <http://www.onem.be/fr/chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés-janvier-2015>

<sup>270</sup> [http://www.abvv.be/web/guest/press-releases-fr/-/press/4227458/&p\\_id=14124](http://www.abvv.be/web/guest/press-releases-fr/-/press/4227458/&p_id=14124)

<sup>271</sup> Enquête web auprès des 589 CPAS du 1/1/15 au 10/3/15 – taux de réponse : 75,4 % soit 444 CPAS. Source : SPP Intégration sociale (2015). *Rapport statistique*, n°12, septembre 2015, p.10, [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is\\_2015.3\\_bulletin\\_fr\\_0.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_2015.3_bulletin_fr_0.pdf)

CPAS. Le problème est que les services publics concernés (services publics de l'emploi, CPAS, ...) ne peuvent dès lors plus entrer en contact avec ses personnes, à qui ils auraient pu apporter un soutien dans la recherche d'un emploi ou pour d'autres aides plus générales.

*"Les gens doivent pouvoir être acteurs de leur intégration. Mais ce n'est pas comme cela que ça se passe, aujourd'hui les gens doivent remplir des devoirs. C'est tout le contraire. Des conditions seraient acceptables si cela permettait aux gens de sortir de l'assistance et les rendre plus autonomes. Mais ici on voit que les conditions rendent encore plus dépendants et plus assistés."*<sup>272</sup>

Des participants à la concertation ont aussi exprimé une inquiétude quant aux projets, inscrits dans l'Accord du Gouvernement fédéral de la législature actuelle, de services à la collectivité pour les chômeurs de longue durée<sup>273</sup> ainsi que pour les bénéficiaires du revenu d'intégration<sup>274</sup>. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent estiment que ce projet est significatif d'un processus qui se développe ces dernières années et qui vise à limiter l'accès aux revenus (allocations de chômage, revenu d'intégration, ...): *"les projets du Gouvernement fédéral actuel confirment nettement nos craintes à ce sujet. Les nouvelles formes d'activation des chômeurs et bénéficiaires d'aide sociale, sous l'appellation de 'travaux d'intérêt général' montrent précisément la volonté de forcer à travailler, à n'importe quelles conditions, celles et ceux qui dépendent d'allocations sociales pour vivre. De plus, l'utilisation d'appellation identique à celle utilisée dans le cadre de certaines peines liées à des condamnations, confirme nos craintes quant*

*à une 'criminalisation' de la pauvreté et de celles et ceux qui la subissent."*<sup>275</sup>

### 2.1.3. Conséquences pour les services publics

De nombreux travailleurs sociaux estiment que la contractualisation et la conditionnalité accrues leur imposent une mission de contrôle des usagers et les éloignent de leur mission première d'accompagnement. Cette confusion de missions à un double impact : d'une part, sur la relation de confiance entre le travailleur social et l'individu et d'autre part, sur le travail même du travailleur social. Beaucoup estiment que la confusion des missions peut nuire à la relation de confiance qui doit se développer entre un assistant social et l'utilisateur alors que celle-ci est indispensable pour pouvoir s'attaquer efficacement aux problèmes que vit la personne. Pour assurer cette confiance, le secret professionnel est un outil majeur des travailleurs sociaux. Ces derniers considèrent que le secret professionnel représente un des fondements du travail social. De nombreux travailleurs sociaux ont cependant exprimé des inquiétudes face à différentes demandes provenant des autorités et qui remettent en question le secret professionnel auquel ils sont soumis. Différents projets posent question par rapport au secret professionnel dont le rapport social électronique et la lutte contre la fraude sociale aux allocations.

Concernant le projet de rapport social électronique, il prévoit l'échange d'informations entre les différents CPAS du pays pour leur éviter de devoir exécuter les mêmes tâches lorsqu'un usager change de commune. Les informations concernées vont de simples informations pratiques (ex. coordonnées) à des données relatives aux décisions prises par un CPAS et aux motivations (en fait et en droit) qui fondent ces décisions et pourraient même s'étendre à des informations

<sup>272</sup> Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de armoede (2010). *Voorwaardelijkheid van rechten. Gewaarborgde rechten, toepassing gebonden aan voorwaarden. Collectief werk*, Brussel, ATD Vierde Wereld, p. 26.

[http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/2010\\_Partners\\_AVA\\_Voorwaardelijk\\_van\\_Rechten.pdf](http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/2010_Partners_AVA_Voorwaardelijk_van_Rechten.pdf)

<sup>273</sup> Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 p. 14.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>275</sup> Mouvement LST, (2014). 1994-2014 : 20 ans de dialogue. *Regard des plus pauvres sur la répression et la « criminalisation » de la pauvreté. Journée mondiale du refus de la misère*, 17 octobre 2014, p.37, [http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-10-17\\_JMRM\\_LST\\_criminalisation\\_pauvrete.pdf](http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-10-17_JMRM_LST_criminalisation_pauvrete.pdf)



relatives à l'activation sociale, aux mesures d'activation, à la gestion de la médiation de dettes, etc. Cette initiative rentre dans l'effort de simplification administrative et l'usage de nouvelles sources d'information et dans la poursuite d'une uniformisation des processus<sup>276</sup>. Le Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé, section "sécurité sociale" de la Commission de la vie privée a rendu un avis<sup>277</sup> à ce sujet dans lequel il a estimé que ce projet satisfaisait aux principes de finalité et de proportionnalité. Les fédérations des CPAS considèrent par contre que la plus-value au niveau du travail social, de l'enquête sociale et de l'exécution d'une politique sociale est faible comparé aux charges administratives et financières des CPAS et estiment qu'il y a d'autres priorités<sup>278</sup>. Les associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se retrouvent attirent l'attention sur les risques de poursuivre un tel système notamment en raison d'erreurs possibles dans l'enquête sociale.

Concernant la lutte contre la fraude sociale aux allocations, le Gouvernement actuel estime que le secret professionnel tel que prévu actuellement dans le Code de procédure pénale est un problème puisqu'il ne permet pas l'échange de données entre les travailleurs sociaux des CPAS et d'autres institutions de sécurité sociale et/ou les autorités judiciaires. Il envisage dès lors de modifier le Code

de procédure pénale<sup>279</sup>. Les fédérations des CPAS se sont élevées contre cette volonté de modifier le code de procédure pénale et souhaitent au contraire protéger le secret professionnel comme élément important de notre démocratie. Des CPAS estiment qu'ils ont tous les outils en main pour éviter la fraude sociale<sup>280</sup>.

La confusion des missions semble aussi rendre la tâche des travailleurs sociaux des services publics de l'emploi ainsi que de leurs partenaires particulièrement compliquée. Des organisations actives dans l'accompagnement des chercheurs d'emploi<sup>281</sup> ont souligné que l'activation n'est pas favorable à l'efficacité de leur travail car elle impose une pression pour formaliser les parcours alors que le succès du travail des organisations d'insertion socioprofessionnelle réside justement dans leur souplesse et la possibilité de les modifier.

Le transfert du contrôle de la disponibilité des chômeurs et la question d'une éventuelle confusion des missions (contrôle et accompagnement) sont des éléments de la sixième réforme de l'Etat qui ont été particulièrement discutés lors de la concertation. Pour la plupart des participants, un des enjeux importants de l'exécution de ce transfert de compétences est d'éviter la confusion au sein des services publics de l'emploi (Forem, Actiris, VDAB, ADG). D'aucuns rappellent qu'historiquement, ces deux missions avaient été dissociées, car l'exercice des deux par l'ONEM posait problème. Comme le transfert des compétences risquait de mettre à mal cette

<sup>276</sup> SPP Intégration sociale (2014). *Rapport social électronique*, présentation pendant des rencontres provinciales, <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/le-spp-integration-sociale/rapport-social-electronique>

<sup>277</sup> Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé – section « sécurité sociale » (2015). *Recommandation n°12/02 du 4 septembre 2015 relative à l'échange électronique de données à caractère personnel entre les centres publics d'action sociale dans le cadre du « rapport social électronique »*, SCSZ/12/272, [https://www.ksz-css.fgov.be/fr/bcss/page/content/web-sites/belgium/security/security\\_06/security\\_06\\_04.html](https://www.ksz-css.fgov.be/fr/bcss/page/content/web-sites/belgium/security/security_06/security_06_04.html)

<sup>278</sup> • Lettre des trois Fédérations des CPAS du 4 juillet 2014 concernant le rapport social électronique, [http://www.avcb-vsgb.be/fr/rapport-social-electronique-les-federations-de-cpas-s-opposent-au-projet-en-l-etat.html?cmp\\_id=7&news\\_id=3876](http://www.avcb-vsgb.be/fr/rapport-social-electronique-les-federations-de-cpas-s-opposent-au-projet-en-l-etat.html?cmp_id=7&news_id=3876)

• Lettre des trois Fédérations des CPAS du 2 juin 2015 concernant le rapport social électronique, [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/actions/175-11833984022306042015044013454402542783.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/175-11833984022306042015044013454402542783.pdf)

<sup>279</sup> Exposé d'orientation politique du Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, Chambre des Représentants, 5 janvier 2015, Doc 54 0020/059, p. 17, <http://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020059.pdf>

<sup>280</sup> Lettre des trois Fédérations des CPAS du 11 juin 2013 concernant la circulaire relative à la lutte contre la fraude sociale découlant des domiciliations fictives et vademecum, [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/actions/103-20480111359511062013105806145868302486.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/103-20480111359511062013105806145868302486.pdf)

<sup>281</sup> Nous utiliserons ce terme générique afin de couvrir des appellations différentes en fonction des différentes Régions et communautés, comme par exemple : les organismes d'insertion socio-professionnelle du côté de la Région wallonne et à Bruxelles.

clarification des rôles, les services publics de l'emploi ont opté pour une distinction des missions, qui seront exercées par des structures différentes. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent estiment qu'une distinction claire des deux rôles est fondamentale. Elles s'inquiètent cependant de ce que les nouvelles structures n'offriront pas assez de garanties par une telle distinction. En même temps, elles pointent la nécessité d'une harmonisation entre les politiques de ces deux services afin d'assurer une politique cohérente au profit des demandeurs d'emploi. C'est donc une évolution qui gagnerait certainement à être suivie et évaluée dans les faits.

## 2.2. Catégorisation des demandeurs d'emploi

Dans le cadre de la volonté de rencontrer les demandes en prenant en compte les spécificités de certains demandeurs d'emploi, une offre spécifique d'accompagnement s'est de plus en plus développée pour différents groupes. Certaines catégories sont créées en se basant sur une évaluation de 'l'employabilité' des personnes. Sur cette base, des personnes qui sont considérées comme très éloignées du marché du travail peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique permettant de retrouver un meilleur niveau 'd'employabilité'. Les différents services publics de l'emploi ont ces dernières années développé des programmes d'accompagnements et de trajets, en faisant appel parfois à des partenaires spécialisés.

En 2010, un groupe de travail s'est réuni avec l'ONEM, ACTIRIS, le VDAB, le FOREM, ADG avec comme objectif de développer dans toutes les Régions une approche spécifique des personnes accédant difficilement au marché de l'emploi. Il a été proposé de classer les demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail en trois catégories, pour lesquelles la procédure d'activation serait suspendue pendant une période déterminée : les MMPP (les personnes présentant des problèmes de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique) ; les demandeurs

d'emploi qui ont des problèmes importants de socialisation ; les demandeurs d'emploi 'non-orientables'.

Une législation, qui va dans le sens des réflexions menées par le groupe de travail, a donc été adoptée en 2014<sup>282</sup> prévoyant que la procédure de contrôle de la disponibilité du demandeur d'emploi soit suspendue pendant la période de 39 mois maximum durant laquelle le chômeur suit un trajet d'accompagnement spécifique qui lui est proposé par le service régional de l'emploi compétent. Il doit s'agir d'un chômeur considéré par le service régional de l'emploi comme éloigné de l'emploi en raison d'une combinaison de facteurs psycho-médico-sociaux qui affectent durablement sa santé et/ou son intégration sociale et, de ce fait, son intégration professionnelle. Il existe un accord entre l'Etat fédéral et les entités fédérées pour intégrer dans cette mesure la catégorie des demandeurs d'emploi 'MMPP' et celle des demandeurs d'emploi qui ont des problèmes sérieux d'ordre psycho-social. Il n'y a par contre pas encore d'accord sur la situation des demandeurs d'emploi qui, à l'issue de l'accompagnement spécifique ou dans le courant de celui-ci, sont considérés comme 'non orientables'.

Cette catégorisation a fait débat. En effet, bien que les secteurs demandent depuis des années un accompagnement des demandeurs d'emploi le plus individualisé possible, la création de ce type de catégories, basée sur le niveau 'd'employabilité' d'une personne leur pose des problèmes, notamment par la stigmatisation qu'elle induit. Un accompagnement sur mesure devrait être prévu, sans que la personne concernée ne reçoive pour autant une étiquette, ce qui empêcherait justement qu'elle reçoive différentes possibilités pour accéder à un emploi de qualité ou une activité. Il faut se rendre compte que la législation adoptée en 2014 a permis aux demandeurs d'emploi sous statut MMPP d'être exemptés de

<sup>282</sup> Article 59 bis, §5 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, tel que modifié par l'arrêté royal du 26 juin 2014, *Moniteur Belge*, 10 juillet 2014.

sanctions pendant le temps de l'accompagnement spécifique<sup>283</sup>. D'autres groupes ne peuvent compter sur une telle exemption, par exemple les personnes qui ont une incapacité de travail de à 33% (c'était pourtant le cas avant 2013). Ces personnes peuvent par contre, comme le groupe 'MMPP', demander une prolongation de 24 mois de leur droit à une allocation d'insertion, à condition que durant cette période, elle collabore positivement à un trajet approprié, reconnu par le service régional de l'emploi<sup>284</sup>. Il s'agit donc d'une législation complexe, comportant différents statuts et droits, et on peut constater une certaine inégalité entre groupes qui se trouvent cependant souvent dans des situations difficiles fort similaires.

### 2.3. Délégation de missions

Les services publics de l'emploi ont reçu ces dernières années un rôle plus explicite de régisseur du marché de l'emploi. Ce rôle consiste en la coordination de différents acteurs (outre les services publics de l'emploi eux-mêmes, d'autres structures, commerciales et non commerciales) qui mettent en œuvre l'accompagnement et la formation dans le cadre d'une stratégie commune.

Il existe aussi une tendance internationale par laquelle de plus en plus de missions sont sous-traitées au secteur privé. En Flandre, par exemple, le VDAB a commencé en 2004 avec une expérience concernant le '*tendering*' par laquelle certaines missions déterminées étaient sous traitées, via un marché public, à des structures privées commerciales et non commerciales. Pour le moment, les deux tiers des accompagnements sont menés par le VDAB et un tiers par des structures externes (commerciales et non commerciales). Avec cette approche, il est possible

d'avoir une plus grande capacité d'action dans un court délai et aussi de faire appel à une expertise spécifique des partenaires. Le VDAB paie des services effectués par des partenaires : une '*inspanningsvergoeding*' (rémunération de soutien à l'effort) sur la base du nombre de participants qui ont commencé et une '*resultaatsvergoeding*' (rémunération sur la base des résultats: activation, passage vers l'emploi et/ou renforcement des compétences par la formation)<sup>285</sup>.

Des études internationales montrent que la sous-traitance par les services publics de l'emploi à des structures privées (commerciales ou non) n'a pas d'impact ou a des impacts plutôt négatifs sur les chances de trouver un emploi. Une étude française a montré en 2014 que l'accompagnement des personnes avec un risque de chômage de longue durée, par des structures publiques doublait les chances de trouver un emploi en comparaison avec les structures privées commerciales. Contrairement à ces études internationales, une récente étude menée en Flandre, à partir d'une observation des trajets des chercheurs d'emploi qui ont reçu un accompagnement entre 2005 et 2007, a montré que les structures commerciales participant au '*Vlaamse proeftuin trajecttendering*' sont les plus efficaces. Mais les chercheurs ont aussi montré que si on prend en compte les coûts d'organisation des marchés publics, l'avantage est très petit<sup>286</sup>.

Lors de la concertation, différentes critiques et inquiétudes ont été émises concernant l'usage des appels d'offre pour des missions d'accompagnement et de formation.

Une première critique concerne le risque de plus grande fragmentation de l'offre, ce qui menace la

<sup>283</sup> Collectif contre l'exclusion (2013). '*L'accompagnement socioprofessionnel des chômeurs est-il soluble dans la chasse aux chômeurs ?*', décembre 2013, <http://www.asbl-csce.be/documents/CSCE2013B.pdf>

<sup>284</sup> Arrêté royal du 28 mars 2014 modifiant l'art. 63 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de l'adaptation de la nouvelle réglementation des allocations d'insertion.

<sup>285</sup> VDAB (2015). *VDAB en Partners vieren 10 jaar tenderbeleid, persbericht van 28 oktober 2015*, <https://www.vdab.be/nieuws/pers/2015/vdab-en-partners-vieren-10-jaar-tenderbeleid>

<sup>286</sup> Cockx, B., et S. Baert (2015). *Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit or Non-Profit, or Keep it Public?*, WSE Report 2015, nr. 6, Leuven. Steunpunt Werk en Sociale Economie / Gent, SHERPPA, Universiteit Gent, p. 8-17, <https://www.vdab.be/nieuws/pers/2015/vdab-en-partners-vieren-10-jaar-tenderbeleid>

continuité de l'offre, de la méthode et de l'expérience. De plus, la connaissance relative à la thématique de la pauvreté et à l'accompagnement des personnes vivant dans la pauvreté risque de disparaître des services d'accompagnement régionaux.

Certains s'inquiètent du risque d'une dualisation dans l'accompagnement. Si le financement est trop lié à une obligation de résultats, le risque pourrait être que le secteur commercial ne s'occupe que de l'accompagnement des demandeurs d'emploi facilement 'employables', avec un écrémage, et que le secteur du non-marchand et les CPAS ne s'occupent principalement que des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, et ce sans financement suffisant : *"Les résultats attendus irréalistes et le financement vont pousser les structures à ne miser que sur les profils les plus forts pour pouvoir rencontrer ces attentes. La politique actuelle du 'tendering' ne donne pas assez de garanties en ce qui concerne le risque d'écrémage et de laisser les personnes très éloignées du marché de l'emploi en rade."*<sup>287</sup>

Le 'Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken' (SLN) a signalé aussi une diminution du prix de référence ce qui a un impact sur l'accompagnement<sup>288</sup>. Les offrants se sentent mis sous pression par le prix de l'accompagnement qui est relativement bas et qui joue un rôle important dans les négociations pour adapter leurs offres aux limites financières du projet<sup>289</sup>.

La question peut aussi se poser de savoir ce qu'un demandeur d'emploi peut faire si l'accompagnement ou la formation n'a pas satisfait aux attentes ou à des exigences de qualité. Auprès de qui peut-il se retourner ? Peut-il, dans le cadre de la procédure prévue, changer ou arrêter la formation ? Risque-t-il des sanctions, ... ? 'Recht-

*Op'* à Anvers et des groupes de jeunes au sein de 'Netwerk tegen Armoede' se sont plaints récemment que certains objectifs de l'accompagnement et de la formation ne sont pas atteints<sup>290</sup>.

Certains participants à la concertation ont cependant insisté sur l'importance de créer des partenariats avec des services d'accompagnement et de formation, pour accompagner les personnes qui sont éloignées du marché de l'emploi. Les partenariats prennent une place plus importante dans les 'tendering' qui sont plus spécifiques, mais par la logique de marché, le focus passe de l'idée de collaboration à celle de la concurrence. L'accompagnement des groupes cibles spécifiques se passe mieux dans un contexte "d'échange d'expérience, de partage de connaissance et d'enrichissement mutuel"<sup>291</sup>. Ils estiment qu'il est préférable de passer par des partenariats que par des appels d'offre.

### 3. Trois missions de service public

Les autorités publiques proposent aux demandeurs d'emploi une offre étendue visant à les conduire vers l'emploi par des mesures d'accompagnement, de formation et de mise à l'emploi. Elles tentent aussi de jouer un rôle sur la création d'emploi par des mesures de soutien et d'accompagnement aux employeurs.

#### 3.1. Accompagnement

##### 3.1.1. Accompagnement par les services publics de l'emploi régionaux

Lors de la concertation, les services publics de l'emploi ont présenté leurs missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ces présentations ont été très enrichissantes pour les débats. Nous nous sommes basés principalement

<sup>287</sup> SLN-Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken Opleiding en Tewerstelling (2015), *Naar een vernieuwd tenderbeleid*, p.2.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>289</sup> IDEA Consult, DLA Piper (2009). *Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport*, Brussel, p.7.

<sup>290</sup> Netwerk tegen Armoede (2015). *Begeleiding werkzoekenden schiet vaak zijn doel voorbij*, 21 oktober 2015, <http://www.netwerktegenarmoede.be/nieuws/begeleiding-werkzoekenden-schiet-vaak-zijn-doel-voorbij>

<sup>291</sup> SLN, *op.cit.*

sur ces présentations pour la rédaction de ce titre et sur les échanges qui ont suivis.

La mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers un emploi durable et de qualité est inscrite dans les contrats de gestion des services publics de l'emploi. Chaque service a développé des stratégies relativement similaires avec parfois des outils différents. Les services publics de l'emploi se sont donnés comme objectif de personnaliser l'accompagnement. Autrement dit, ils doivent prendre en compte la personnalité du demandeur d'emploi quant à ses problèmes, son niveau de qualification, ses expériences, ...

Chaque demandeur d'emploi inscrit a un conseiller ou un médiateur<sup>292</sup> qui sera son référent et qui le suivra pendant tout l'accompagnement même lorsque celui-ci est suspendu momentanément pour une formation ou pour le suivi d'un problème spécifique. Les services de l'emploi incitent les personnes exclues du chômage à se réinscrire afin de pouvoir bénéficier d'un accompagnement. Ce dernier doit être proposé au demandeur d'emploi dans un certain délai, qui varie notamment en fonction de la qualification. La manière d'accompagner la personne dépendra de son niveau d'autonomie ou d'autres caractéristiques comme l'âge. Au VDAB, par exemple, une partie de l'accompagnement peut se faire via le site internet pour les personnes qui sont assez autonomes. A Actiris, dans le cadre du plan jeunes, un accompagnement spécifique est proposé aux jeunes sur la base d'un 'plan d'action individuel'.

Les étapes de l'accompagnement dans les services publics de l'emploi sont relativement semblables : bilan – plan d'actions – suivi du plan. L'accompagnement commence par un examen de la situation de la personne et se poursuit pas la détermination des actions nécessaires pour conduire vers le marché de l'emploi. Les démarches à effectuer sont très variables : rédiger

un cv, suivre une formation, régler des problèmes divers (logement, problèmes de santé,...).

Une autre mission est de voir si une offre d'emploi peut correspondre à ce que recherche le demandeur d'emploi : c'est ce qu'on appelle le 'matching'. Une aide peut aussi être fournie pour postuler auprès d'un employeur. Le VDAB travaille aussi avec l'employeur quant aux exigences contenues dans son offre d'emploi et peut demander un retour sur l'entretien avec le demandeur d'emploi.

Quand il y a des problématiques spécifiques concernant les conditions de vie ou de santé, le conseiller référent peut proposer à la personne d'être suivie par un autre service spécifique soit en interne soit via un partenariat. Actiris, par exemple, a développé un service avec des médecins. Ceux-ci peuvent donner des avis aux demandeurs d'emploi qui signalent des problèmes médicaux dans le cadre de leur orientation professionnelle. Le Forem a par exemple développé un réseau de partenariat avec l'IFAPME, les CPAS, l'enseignement de promotion sociale, les Régies des quartiers, les EFT, les OISP, les MIRE, les CISP, .... L'ADG a également développé une approche partenariale avec les CPAS et la '*Dienststelle für Personen mit Behinderung*' (DPB). Il est important aussi de pouvoir reconnaître les signaux relatifs à la pauvreté durant l'accompagnement. Dans cette perspective des formations ont été organisées et des 'experts du vécu' ont été intégrés dans quelques institutions publiques.

Lors de leurs présentations, les services publics de l'emploi ont attiré l'attention sur un outil spécifique pour les jeunes de moins de 25 ans, à savoir la Garantie jeunes. Nous l'évoquons plus loin dans le texte (3.1.3.).

### 3.1.2. *Accompagnement par les CPAS*

Les CPAS ont développé au fil du temps un accompagnement pour les usagers, par des actions de type 'insertion socioprofessionnelle'. Le CPAS peut proposer à l'usager de l'aider à déterminer sa situation, à faire émerger ses compétences et ses

<sup>292</sup> Les services publics de l'emploi utilisent des termes différents. Au Forem, ce sont des conseillers référents, au VDAB ce sont des médiateurs et à Actiris ce sont des conseillers emploi. Dans la suite du texte, nous utiliserons le terme 'conseiller' pour les accompagnateurs des trois services régionaux.

besoins, à examiner ses attentes et à élaborer son projet et enfin à évaluer ce dernier au cours du parcours d'insertion.

Les trois fédérations de CPAS ont développé le Bilan socio-professionnel (BSP)<sup>293</sup>. Ce BSP répond aux besoins des CPAS d'avoir des outils et des méthodes de travail leur permettant de développer un plan d'accompagnement dans lequel ils peuvent associer des perspectives d'emploi avec des aspects de bien-être. Cet outil vise à prendre en compte de manière optimale la personnalité de l'utilisateur (par le recueil d'informations relatives à sa situation personnelle, ses capacités, ses aspirations, ses aptitudes et ses besoins) afin de définir des projets d'intégration socioprofessionnelle efficaces. L'outil distingue six étapes dans le parcours d'insertion de l'utilisateur : l'accueil, l'élaboration et la définition du parcours, la préformation, la formation, la préparation au marché de l'emploi, l'expérience professionnelle. La définition du parcours d'insertion nécessite de prendre du temps avec l'utilisateur. *"C'est apprendre à le connaître lui et sa situation. Ce temps qui est investi avec la personne prend alors une valeur inestimable car il va permettre de tracer les contours du projet personnel qui permettra à l'utilisateur de retrouver sa place dans la société. Tout cela dans une démarche d'aide adaptée et de qualité."*<sup>294</sup> Ces six étapes ne sont pas linéaires ; le projet d'insertion socioprofessionnelle doit pouvoir s'adapter à l'utilisateur en fonction de ses spécificités et de son parcours propre.

Comme le BSP est une méthodologie, celle-ci peut s'adapter au contexte propre à chaque CPAS ou à chaque Région. Du côté wallon, l'Union des villes et communes wallonnes (UVCW) a travaillé sur une nouvelle version. Du côté de la Flandre, le BSP est moins utilisé mais d'autres instruments sont aussi utilisés. Les CPAS en Communauté germanophone utilisent le BSP de façon

adaptée aux situations spécifiques des usagers. D'autres instruments ont été développés sur la base du BSP.

Les CPAS estiment qu'ils assurent un accompagnement global qui prend en compte la personne dans son ensemble. Dans ce cadre, les CPAS peuvent intervenir, si nécessaire, pour des frais spécifiques liés au transport, à la crèche/halte-garderie, aux frais scolaires, ... Ils peuvent aussi mettre eux-mêmes les personnes à l'emploi que ce soit pour une ouverture de droit à la sécurité sociale ou pour une expérience professionnelle.

### 3.1.3. Points d'attention

- *La Garantie jeunes*

Cette garantie se situe dans le cadre de la politique européenne appelée 'Initiative pour l'emploi des jeunes' qui vise à aider en particulier les jeunes sans emploi, qui ne suivent pas de formation ou qui ne veulent pas aller à l'école, dans les régions de l'Union européenne qui avaient en 2012 un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %. L'Union européenne prévoit une enveloppe de 6 milliards d'euros pour cette mesure. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Garantie jeunes, les États membres ont été invités à prendre des mesures garantissant que tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans se voient proposer, dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement formel ou la perte d'un emploi, une offre de qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage.

Fer de lance des politiques pour l'emploi des jeunes, cette mesure concentre une partie importante des actions développées par les pouvoirs publics. Certaines associations voient comme une opportunité le développement de la Garantie jeunes. ATD Quart Monde par exemple a demandé à l'Union européenne *"que la recommandation sur la Garantie pour la jeunesse devienne une directive afin d'être contraignante pour les États membres, et que les plans de garantie visent en priorité les jeunes les plus en*

<sup>293</sup> Libert, Vincent (2005). *Référentiel méthodologique: Bilan Socio-Professionnel en CPAS*, s.l., VVSG, AVCB, UVCW, SPP IS, [http://www.avcb-vsbg.be/fr/Publications/documents.html?doc\\_id=120&vID=250](http://www.avcb-vsbg.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=120&vID=250)

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 67.

*difficulté*<sup>295</sup>. Mais ce ne peut être une opportunité que sous certaines conditions : les jeunes doivent avoir accès à des programmes de formation, des emplois à part entière avec un accompagnement de qualité et des ressources suffisantes pour vivre. Des conditions doivent aussi être réunies pour garantir la qualité de l'accompagnement : premièrement, le trajet proposé doit être adapté à la personne ; deuxièmement, il doit permettre aux jeunes d'accéder par étapes à un emploi durable ; troisièmement, un statut social solide doit être assuré pendant le trajet d'intégration pour permettre à l'usager de persévérer dans son parcours<sup>296</sup>.

De nombreux débats ont lieu principalement à propos des stages de transition. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent pointent les mauvaises conditions de travail et les horaires trop flexibles. A cela, il faut ajouter que les jeunes mis à l'emploi dans ce cadre ont une compensation mensuelle de 698 euros payés par l'ONEM auquel s'ajoutent 200 euros nets pris en charge par l'employeur. Des participants à la concertation ont souligné que cela ne représente pas un salaire décent, et que cela provoque une pression considérable sur les autres travailleurs. Comme cela avait été déjà souligné dans le RGP à propos de mesures du même type, on peut se demander si la Garantie jeunes n'a pas comme effets pervers la mise en concurrence des travailleurs les plus pauvres<sup>297</sup>.

L'Observatoire bruxellois de l'Emploi a réalisé une analyse longitudinale concernant les chercheurs d'emploi ayant eu un stage de transition en entreprise pour connaître le pourcentage de mise à l'emploi et savoir dans quelle mesure les stages ont pu se terminer avec succès. Il ressort que 30 %

des jeunes ont trouvé un emploi après trois mois, ce pourcentage passe à 45,8 % pour les jeunes qui ont fait un stage de 6 mois. Il y a donc une augmentation du taux de sorties vers l'emploi en fonction de la durée du stage. Même si cette analyse très ciblée peut nous fournir des informations intéressantes sur l'insertion socioprofessionnelle des stagiaires, elle a cependant des limites que l'Observatoire a lui-même souligné :

- le taux de sorties vers l'emploi couvre l'ensemble des actions de travail quel que soit la durée de travail (même 1 jour semble être pris en compte) ;
- l'existence d'un biais de sélection puisque ce sont les meilleurs candidats avec des profils similaires qui sont retenus ;
- le fait que cette analyse n'a pas permis d'examiner l'amélioration des compétences des stagiaires à la fin du stage ;
- elle n'a pas permis non plus d'examiner les effets d'aubaine<sup>298</sup>.

Il est dès lors nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie de cette mesure en creusant les questionnements mis en avant par l'Observatoire bruxellois de l'Emploi.

Effets d'aubaine (mesure concernant des emplois qui auraient de toute façon existé même sans la mesure en question), emplois-carrousel (le demandeur d'emploi passe par une succession d'emplois temporaires) et précarité (bas salaire) semblent être des risques liés à cette mesure alors que ses initiateurs l'ont conçue de manière positive afin de relier, de manière forte, les jeunes au marché du travail.

Vu les enjeux de cette mesure, sa mise en place représente un défi pour les Régions. A cela, s'ajoute, un mécanisme de responsabilisation des entités fédérées<sup>299</sup>, la suite de la sixième réforme

<sup>295</sup> ATD Quart Monde (2014). *Penser et bâtir ensemble une Europe sans pauvreté ni exclusion*, p. 4, <http://atd-quartmonde.org/penser-et-batir-ensemble-une3738/>

<sup>296</sup> Nicaise, Ides (mars 2015), "Europa wil geen enkele jongere laten verkommen", *Vierde Wereldblad*, n° 190, p. 9-10, [http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/vierde\\_wereldblad\\_maart\\_2015\\_lr.pdf](http://www.atd-vierdewereld.be/IMG/pdf/vierde_wereldblad_maart_2015_lr.pdf)

<sup>297</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *op.cit.*, p. 177.

<sup>298</sup> Observatoire bruxellois de l'Emploi (2015). *Analyse longitudinale des stagiaires STE*, février 2015, <http://www.asbl-csce.be/documents/analyseSTE.pdf>

<sup>299</sup> Article 35, nonies, §2 de la Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions

de l'Etat, qui prévoit que si, dans une Région, le pourcentage de jours dispensés au cours d'une année pour raison de formation, d'études ou de stage par rapport aux jours de chômage complet indemnisés de la même année, dépasse 12 %, cette Région doit payer une compensation à l'Etat fédéral.

- *La relation de confiance*

La confiance est un élément qui a été considéré par les participants à la concertation comme étant primordial pour l'accompagnement. Cette confiance ne s'acquiert pas facilement. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent ont attiré l'attention sur la peur de faire confiance suite à des mauvaises expériences. Cela exige du temps. Les différents services sont conscients de la nécessité de prendre du temps mais on peut se demander si les mesures relatives au chômage et plus particulièrement celles concernant le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage ne rendent pas cet objectif plus difficile.

Par ailleurs, la confiance est mise aussi à mal lorsque le conseiller ou le travailleur social intervient dans le processus de contrôle du parcours d'activation ou d'insertion. Cette intervention peut prendre la forme d'un transfert d'informations sur la base desquelles des sanctions peuvent être prises. Suite à la sixième réforme de l'Etat, les services publics de l'emploi, conscients de ce problème, ont prévu d'organiser le contrôle des chômeurs au sein d'un autre département. Comme précédemment mentionné, il y a aussi une grande inquiétude du terrain par rapport aux liens possibles entre l'accompagnement et le contrôle au sein des services régionaux de l'emploi.

- *La personnalisation de l'accompagnement*

Dans le cadre de la concertation, les services publics de l'emploi et les CPAS ont insisté pour que

la détermination du plan d'accompagnement individualisé concorde avec les compétences du demandeur d'emploi, tant au niveau des actions proposées qu'au niveau du temps. Certains considèrent que les actions proposées sont pré-formatées et que les conseillers, étant surchargés, n'ont pas assez de temps à consacrer à l'accompagnement des différents demandeurs d'emploi.

Un accompagnement personnalisé et multidisciplinaire nécessite de multiplier le nombre d'acteurs. On assiste aussi à une collaboration croissante entre les instances 'classiques' (VDAB, Forem, Actiris, ADG) et d'autres. L'échange d'informations qui est parfois demandé dans le cadre de cette collaboration pose question et suscite l'inquiétude. Les organisations partenaires craignent que l'information ne soit utilisée pour d'autres objectifs que l'accompagnement et que ceci nuise à la relation de confiance librement tissée avec leur 'clientèle'.

La multiplicité et la spécialisation des acteurs de l'insertion socioprofessionnelle peuvent être vues de manière positive puisqu'elles permettent de mieux adapter l'accompagnement aux spécificités des personnes. Il est cependant parfois difficile, pour les personnes les plus vulnérables, de comprendre le rôle de chaque intervenant et de faire la différence entre leurs missions.

Plusieurs participants à la concertation ont mentionné le '*geïntegreerde werk- en welzijns-trajecten*' (l'accompagnement intégrant le travail et le bien-être) mis en place en Flandre. Cette forme d'accompagnement personnalisé est née de la constatation que l'accompagnement classique n'est pas suffisamment sur mesure et ne permet souvent pas d'accéder à un emploi durable. Il est donc nécessaire d'avoir un accompagnement qui prend mieux en compte les personnes vivant dans la pauvreté. Le projet '*Waw-traject*' ('*een geïntegreerde aanpak van Werk, Armoede en Welzijn*') est à l'origine de ce type d'accompagnement, qui a été lancé par '*Vierdewereldgroep Mensen voor Mensen*', avec le soutien du Fonds Social Européen dans la commune d'Alost. Une nouvelle méthode



d'accompagnement y a été développée pour les personnes vivant dans la pauvreté en vue de leur intégration durable sur le marché du travail. Ce travail rentre dans un processus d'émancipation. La personne est suivie pendant un certain laps de temps dans les trois secteurs concernés : travail, pauvreté et bien-être, selon une approche multidisciplinaire. Dans le cadre de ce projet, divers partenaires sont concernés<sup>300</sup>. En même temps, le concept du W<sup>2</sup> a été soutenu par le HIVA à travers ses recherches<sup>301</sup>. Sur la base de ce travail et de multiples concertations avec le 'Netwerk tegen Armoede', le VDAB a développé le 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' pour les personnes vivant dans la pauvreté avec des éléments spécifiques : suivi par un référent, qui n'est pas surchargé de travail et qui a donc du temps à consacrer aux personnes, qui est spécifique aux personnes vivant dans la pauvreté et qui s'occupe des aspects de travail et de bien-être, avec une approche intégrale et structurée, dirigé vers le renforcement des compétences et/ou l'emploi, avec un soutien sur le plan émotionnel. En 2014, le VDAB a réalisé 944 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten'<sup>302</sup>. Le nouveau décret flamand 'zorg- en welzijnstrajecten' a pour objectif de reconnaître de manière structurelle ce type d'accompagnement pourtant le 'Netwerk in Armoede' pointe des différences fondamentales entre le 'geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' et ce qui est prévu par le décret. Il en conclut que la reconnaissance du 'geïntegreerde werk -en welzijnstrajecten' par le décret n'a pas vraiment été réalisée<sup>303</sup>.

Un projet pilote s'est déroulé à Bruxelles, de 2014 à mi 2015, mis en œuvre par un réseau d'organisations flamandes ; cette initiative s'est inspirée du 'WAW-traject'.

*"Les principaux visiteurs de notre association se trouvent dans une complexité de problèmes, d'exclusion et de manquements par rapport à différents domaines. Ces problèmes sont principalement imprévisibles, se provoquent et se renforcent l'un l'autre. Les personnes qui vivent dans la pauvreté vivent constamment dans un mode de survie. Leur situation précaire les force continuellement à trouver des solutions dans l'immédiat pour de petits problèmes ou pour de grandes crises, leur perspective est dès lors toujours limitée à du court terme. Les personnes qui vivent dans la pauvreté ont besoin de personnes qui les aident à rompre avec la pensée à court terme, à prendre la maîtrise de leur vie ainsi que des solutions durables et à long terme. En ce qui concerne les expériences de travail, nous trouvons dans notre association beaucoup de personnes qui vivent dans la pauvreté, qui n'ont pas de diplôme ou qui sont faiblement qualifiés, qui éprouvent des difficultés dans la recherche d'un emploi, et/ou se retrouvent dans des emplois précaires. Souvent cela provoque des retombées émotionnelles. Ils se sentent frustrés, dans l'insécurité, découragés, en colère, ..."*<sup>304</sup>

#### • *Le manque d'emplois*

*"Il y a une grande différence entre chercher du travail et en trouver."*

Durant la concertation, certains participants ont souligné qu'il ne fallait pas mettre en opposition les personnes les unes contre les autres. Les travailleurs dans les services publics de l'emploi et dans les CPAS veulent faire le maximum pour aider les demandeurs d'emploi. Ils sont parfois démunis face à un marché de l'emploi qui est marqué par le manque d'emplois de qualité. Un accompagnement ne peut porter ses fruits que s'il aboutit à un emploi. Dans le cas contraire, le processus n'a

<sup>300</sup> <http://www.netwerktegenarmoede.be/vereniging-in-beeld/vierdewereldgroep-mensen-voor-mensen>

<sup>301</sup> Steensens, K., Sannen, L., Ory, G en Ides Nicaise (2008). W<sup>2</sup>: Werk-en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Hoger instituut voor de arbeid, p. 127-140.

<sup>302</sup> VDAB (2015). Samen sterk voor werk. Jaarverslag 2014, VDAB, p. 37, <https://www.vdab.be/sites/web/files/doc/trends/VDABjaarverslag2014.pdf>

<sup>303</sup> Netwerk tegen Armoede (2014). *Vorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12 maart 2014, 6 p., <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/140312-commissie-economie-VP.pdf>

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 1.

pas de sens ni pour le travailleur social ni pour le demandeur d'emploi.

L'écart entre le taux d'emploi des personnes moins qualifiées et celui des plus qualifiées est important. Cet écart s'est accru étant donné la baisse constante de la demande de travailleurs peu qualifiés<sup>305</sup>. Des offres d'emploi continuent d'exister pour les personnes qui n'ont pas de qualifications particulières mais contiennent des exigences en termes de niveau scolaire, d'expérience, de permis de conduire, de brevet ou de connaissances des langues. Les employeurs recherchent des personnes 'prêtes à l'emploi' : "opérationnelles, polyvalentes et pouvant apprendre par elles-mêmes"<sup>306</sup>.

Les participants à la concertation se sont d'ailleurs inquiétés des exigences des offres d'emploi qui sont de plus en plus élevées et estiment qu'elles ne sont parfois pas réellement pertinentes pour les emplois en question. C'est pourquoi il est important d'essayer de bien déterminer les compétences nécessaires. Les services publics de l'emploi essaient de plus en plus de dialoguer avec les employeurs et de développer des instruments pour déterminer les compétences réellement nécessaires. Les participants à la concertation demandent que les employeurs fournissent un effort supplémentaire afin d'adapter le travail aux compétences des travailleurs concernés.

## 3.2. Formation

L'enseignement, la formation et l'emploi sont des leviers essentiels de la lutte contre la pauvreté.

Le nombre de personnes faiblement qualifiées s'élevait en 2011 à 19,8 % des travailleurs et le taux d'emploi des personnes faiblement qualifiées à 38,4 %. Ce même groupe était surreprésenté dans les statistiques relatives au chômage (41,7 %)

<sup>305</sup> Conseil Supérieur de l'Emploi (2013). *Rapport 2013. Les personnes faiblement qualifiées sur le marché du travail*, Bruxelles, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, p. 11, <http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=39095>

<sup>306</sup> *Ibid.*, p. 100.

et dans la population inactive (52,9 %). Le pourcentage de personnes qui retournent sur le marché de l'emploi est plus bas pour les personnes qui sont faiblement qualifiées. Une analyse menée sur la population non étudiante âgée de 15 à 64 ans montre que le niveau d'éducation est un facteur déterminant pour l'accès à l'enseignement et à la formation. Les chances d'accès à la formation dans l'enseignement (promotion sociale,...) sont trois fois plus faibles pour les personnes faiblement qualifiées que pour celles hautement qualifiées<sup>307</sup>. Les participants à la concertation ont souligné que la définition de 'faiblement qualifié' ne reflète pas toujours correctement les compétences des personnes concernées. Les personnes ont parfois des expériences professionnelles et les diplômes (qu'elles ont acquis par le passé) ne donnent pas une image réelle de leurs capacités. On ne fait pas assez la distinction entre d'une part, le degré d'éducation qui décrit le niveau de la formation initiale acquise avant le début de toute vie professionnelle et d'autre part, la qualification professionnelle qui englobe la somme des expériences professionnelles acquises tout au long de la vie professionnelle ainsi que les différentes formations suivies. Des participants à la concertation ont fait remarquer qu'on ne prenait pas assez en considération de telles compétences, que les personnes étaient constamment renvoyées vers des programmes de formation et que ces formations ne créent pas l'emploi manquant.

### 3.2.1. Formation des demandeurs d'emploi

Le passage par une formation devient de plus en plus courant dans le cadre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou des usagers de CPAS. Face à la diversité des besoins, les services publics ont développé et diversifié les offres de formation. On retiendra principalement :

- l'alphabétisation qui permet aux personnes qui ne savent ni lire ni écrire d'acquérir des compétences de base ;

<sup>307</sup> *Ibid.*, p.106 et p.150.

- la formation de base, de remise à niveau ou de préformation qui propose des cours de langue, de calcul et d'autres matières permettant principalement de se préparer à des formations professionnelles ou à un emploi ;
- la formation qualifiante qui permet d'acquérir des compétences pour un emploi.

Les structures proposant des formations sont aussi très diverses : les structures publiques de l'emploi et de la formation, les CPAS, des structures privées non commerciales (OISP par exemple) ou commerciales. Afin de mieux répondre aux différents besoins, nombre de ces services ont été amenés à se spécialiser et à collaborer ensemble.

Les actions des CPAS dans le domaine de la formation peuvent être très étendues et varient en fonction des CPAS<sup>308</sup> : actions d'orientation vers d'autres opérateurs de formation, d'accompagnement des personnes, de financement de formations auprès d'autres opérateurs, pour les usagers de CPAS, d'organisation de formations propres. Des conventions de partenariat ont aussi été élaborées entre les services publics de l'emploi et les CPAS en vue de créer une plus grande cohérence dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

### 3.2.2. Formation au travail

La formation sur le lieu du travail peut offrir une réelle plus-value. Ce type de formation permet en effet d'accéder à terme à un emploi de meilleure qualité. L'engagement des partenaires sociaux pour la formation a été inscrit dans l'article 30 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, modifié par la loi programme du 29 mars 2012. Il prévoit l'obligation pour le secteur privé de fournir des efforts relatifs à la formation à hauteur de 1,9 % de la masse salariale totale du secteur. Cela couvre la

formation formelle, la formation informelle et la formation initiale<sup>309</sup>.

Dans le rapport de 2013 du Conseil Supérieur de l'Emploi, le niveau d'éducation est mentionné comme un facteur clé pour la stabilité de l'emploi<sup>310</sup>. Les modules d'alphabétisation, de pré-qualification, de remise à niveau et de formation sur le lieu de travail peuvent contribuer à l'amélioration du niveau d'éducation des personnes.

### 3.2.3. Formation en alternance

La formation en alternance est une formation professionnelle par laquelle l'apprenant acquiert des compétences en partie sur le lieu du travail et en partie à l'école. Cela permet aux jeunes pour qui l'enseignement traditionnel ne convient pas de se former en suivant un parcours alternant apprentissage à l'école et apprentissage dans le cadre d'un emploi. Les jeunes suivent deux jours par semaine une formation générale et professionnelle, qu'ils combinent avec trois jours par semaine en entreprise.

Au niveau fédéral, les partenaires sociaux ont rendu un avis comprenant une définition de la formation en alternance et des éléments en matière de droit du travail et de la sécurité sociale<sup>311</sup>. Le Gouvernement fédéral, trois ans plus tard, a suivi l'avis de manière partielle. La Fédération des Entreprises de Belgique demande

<sup>308</sup> Commission Consultative Formation Emploi Enseignement (CCFEE) (2014). *Interventions des CPAS dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de l'insertion. Avis 117 adopté le 23 septembre 2014*, Bruxelles, CCFEE, p. 13, [http://ccfee.be/fr/component/k2/download/571\\_1c2017516bfd5546e3014b7d30151d18](http://ccfee.be/fr/component/k2/download/571_1c2017516bfd5546e3014b7d30151d18)

<sup>309</sup> Groupe d'experts "Compétitivité et Emploi" (GECE) (juillet 2013). *Rapport au Gouvernement. Coût salarial, subventions salariales, productivité du travail et effort de formation des entreprises*, [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/rapport\\_g\\_ece\\_verslag%20egcw\\_201301.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/other/rapport_g_ece_verslag%20egcw_201301.pdf)

<sup>310</sup> Rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi (2013), *op. cit.* p. 150.

<sup>311</sup> Conseil National du Travail et Conseil Central de l'Economie (25 mai 2011). *Mesures favorisant l'insertion sur le marché du travail des jeunes récemment sortis de l'école – Suivi de l'avis n°1.702 – Formation en alternance*, Séance commune, <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/resources/docs/avis-1770.pdf>;  
Voir aussi le travail du Service de lutte contre la pauvreté relatif à la formation en alternance dans le rapport bisannuel 2010-2011, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/v\\_alt ernance.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/v_alt ernance.pdf)

d'appliquer intégralement l'avis avec comme objectif *"la transparence et l'attrait pour les employeurs, les parents et les jeunes, afin d'intensifier le recours à ces systèmes"*<sup>312</sup>.

Du côté de la Fédération Wallonie-Bruxelles, l'accord de coopération relatif à la formation en alternance conclu entre la Communauté française, la Wallonie et la Commission communautaire française (Cocof) a été revu en 2014, notamment en vue de mettre sur pied un Contrat commun d'alternance<sup>313</sup>. L'avenant prévoit *"la mise en place d'un statut du jeune commun entre les opérateurs de formation professionnelle et de l'enseignement par l'instauration d'un contrat commun d'alternance accompagné d'un plan de formation"*<sup>314</sup>. Le contrat d'alternance règle les droits et les obligations de l'apprenant en alternance et de l'entreprise au niveau de la formation pratique effectuée en entreprise. Les contrats visés par le contrat commun d'alternance sont : la convention d'insertion socioprofessionnelle, le contrat d'apprentissage des classes moyennes en Région wallonne, le contrat d'apprentissage des classes moyennes en Région de Bruxelles-Capitale. Cette réforme permet un traitement uniforme au sein du système de la sécurité sociale pour tous les jeunes suivant une formation en alternance. Jusqu'à présent chaque filière disposait de contrats-type et d'un statut spécifique en matière de sécurité sociale<sup>315</sup>. L'avenant est entré en vigueur le 1er septembre 2015.

<sup>312</sup> <http://vbo-feb.be/fr-be/Dossiers/Marche-du-travail--emploi-/Formation--Education--Enseignement/Creation-dun-socle-federal-en-matiere-de-formation-en-alternance/>

<sup>313</sup> Décret du 28 avril 2014 portant assentiment de l'avenant du 27 mars 2014 à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, *Moniteur belge*, 30 juillet 2014.

<sup>314</sup> Morreale Christie (2015). *Rapport présenté au nom de la commission de l'Education, Parlement de la Communauté Française*, Doc. n°79 (2014-2015) n°2, <http://archive.pfwb.be/10000000200a023>

<sup>315</sup> UCM (2015). *Un nouveau contrat de formation en alternance voit le jour ce 1er septembre 2015*, <http://www.ucm.be/Actualites/Un-nouveau-contrat-de-formation-en-alternance-voit-le-jour-ce-1er-septembre-2015>

En Communauté germanophone, le système d'apprentissage des classes moyennes est traditionnellement bien ancré dans le système éducatif et la part des jeunes en Communauté germanophone qui suit ce type de formation est nettement plus élevée que dans les autres communautés. Cette formation s'avère d'ailleurs avoir de bons résultats sur le marché du travail, avec un taux d'insertion en emploi de plus de 90 % en moyenne.

### 3.2.4. Points d'attention

#### • Une offre de formations axée sur les fonctions critiques

Des formations sont parfois proposées aux personnes, non pas en fonction de leurs aspirations ou de leurs compétences mais en fonction de ce qui a été déterminé par la région comme fonction critique. Les services publics de l'emploi établissent en effet annuellement un inventaire des fonctions critiques pour leur Région respective. L'objectif est de permettre aux services publics de l'emploi ainsi qu'aux secteurs de l'insertion et de la formation d'orienter leurs actions pour répondre à ces besoins.

Certains se sentent mal à l'aise par rapport à cette façon de travailler car il est difficile de forcer un demandeur d'emploi, dans le cadre d'un accompagnement global et respectueux de la personne, à suivre une formation liée à ces fonctions critiques si elle ne correspond pas à la volonté du demandeur d'emploi, à ses compétences ou à sa formation de départ.

La question des fonctions critiques est systématiquement considérée comme un problème en ce qui concerne les formations et les compétences des demandeurs d'emploi. Des recherches ont pourtant montré que la qualité des conditions de travail (pénibilité du travail, faibles rémunérations,...) joue un rôle dans le fait que certains emplois deviennent une fonction critique. Certains estiment que le problème est aussi lié à des difficultés organisationnelles de maintien dans l'emploi et de développement des carrières. Les pouvoirs publics semblent être *"incapable*

*d'interroger l'organisation du travail et les régulations des secteurs d'activités dits en pénurie, prises, comme des variables indépendantes, des données fixes qu'il serait vain d'essayer d'infléchir*<sup>316</sup>.

Une étude de HIVA menée auprès d'anciens participants à des formations, montrent que d'un côté l'emploi et les conditions de travail de certaines personnes ne répondent pas à leurs attentes et que d'un autre côté des employeurs trouvent les compétences et les expériences des anciens apprenants insuffisantes. Le manque d'emplois durables après la formation a aussi été signalé: une partie importante des anciens apprenants qui ont été interrogés semble avoir travaillé dans les premiers six mois après la formation, mais n'ont pas conservé leur emploi. Sur la base de cette constatation, HIVA plaide pour un plus long suivi et soutien, même après l'embauche<sup>317</sup>.

- **L'accès à la formation**

Il est parfois difficile pour les personnes défavorisées de suivre une formation parce qu'elles sont confrontées dans leur vie quotidienne à de graves problèmes financiers ou à des conditions de vie précaires. Par ailleurs, beaucoup d'apprenants estiment que le niveau exigé pour des formations plus techniques est trop élevé. Certaines formations semblent aussi avoir principalement pour objectif 'l'employabilité'. Des participants à la concertation ont souligné que le personnel des organismes de formation n'est pas toujours suffisamment formé pour accueillir les personnes qui vivent dans la pauvreté ou qui sont fortement éloignées du marché de l'emploi.

On constate aussi que les personnes faiblement qualifiées accèdent moins à des formations dans le cadre du travail que celles qui sont plus qualifiées. Quand il y a des formations qui leur sont proposées, elles sont souvent limitées aux connaissances et compétences requises pour le poste de travail qu'elles occupent, mais n'ouvrent pas de perspectives d'évolution vers un autre emploi.

Des participants à la concertation estiment qu'il ne faut pas systématiquement prévoir des formations avant de pouvoir accéder à un emploi. Ces dernières peuvent être données dans le cadre du travail. Mais, pour certaines personnes, il est aussi nécessaire de passer par différentes étapes de formation avant de pouvoir accéder à un emploi. Plusieurs participants à la concertation ont évoqué des échecs de mise à l'emploi, lorsque les étapes n'avaient pas été respectées.

- **La pénurie de places (adaptées)**

Lors de la concertation, il a été dit que les demandeurs d'emploi étaient dirigés à tout prix vers des formations, alors que le manque de places pour des formations est réellement problématique. Les raisons de la pénurie de places sont de plusieurs ordres : notamment, l'incitation croissante à suivre des formations, surtout dans le cadre de la Garantie jeunes et le décrochage scolaire. En outre, il y a un groupe relativement conséquent de jeunes qui quittent prématurément l'école. En 2014, 12 % des 15-24 ans étaient en décrochage complet<sup>318</sup> : ils ne suivaient aucun enseignement ou formation et n'avaient pas d'emploi (Bruxelles : 15,8 %, Wallonie : 14,7 %, Flandre : 9,8 %<sup>319</sup>). Il faut noter que les personnes

<sup>316</sup> Zune, Marc (2014). "Editorial : De quoi les pénuries de main-d'œuvre sont-elles le nom ? ", *Revue Française de Socio-Economie*, 2014/2, n°14, p. 5-14, <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2014-2-page-5.htm>

<sup>317</sup> De Rick, K. et al. (2014). *Geen werk na een opleiding voor een knelpuntberoep? Een analyse van hefboomen voor tewerkstelling bij wie niet doorstroomt naar werk*, Leuven: KU Leuven – HIVA, p. 54-55, 76, [https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/456193/2/R1583\\_Niet-uitstroom%20naar%20werk.pdf](https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/456193/2/R1583_Niet-uitstroom%20naar%20werk.pdf)

<sup>318</sup> L'appellation qui est couramment donnée est les 'NEET's' : 'Not in Education, Employment or Training'. C'est une appellation qui vient des institutions européennes mais qui est considérée par les organisations où les personnes pauvres se reconnaissent comme étant stigmatisante. Certaines d'entre elles souhaitent faire changer cette terminologie.

<sup>319</sup> La Commission européenne et les Services de l'Emploi belges unissent leurs forces pour les jeunes en difficulté qui n'ont ni emploi ni formation (NEETs), [https://www.leforem.be/MungoBlobs/212/738/CP\\_NEET\\_%288AC%29.pdf](https://www.leforem.be/MungoBlobs/212/738/CP_NEET_%288AC%29.pdf)

concernées ici ne sont pas uniquement des personnes vivant dans la pauvreté.

On constate que l'offre est de plus en plus saturée avec des listes d'attente de plusieurs mois. Les candidats à ces formations s'inscrivent dès lors auprès de plusieurs organismes de formation, ce qui accroît l'engorgement.

Pour certaines structures de formation, il est difficile d'assurer leurs missions dans ce contexte. Les demandes sont croissantes et les exigences des autorités publiques vis-à-vis des apprenants ne créent pas toujours un climat favorable à l'apprentissage.

- *Le rôle de la formation dans les moments de transition*

Il faut aussi prendre en compte les difficultés liées à la fin de la scolarité et au passage de l'école au travail. De nombreuses mesures visent à faciliter ce passage entre l'enseignement et la vie active. Les participants à la concertation ont souligné l'importance d'une approche multifactorielle pour faciliter cette transition. Elle ne peut se réduire à une simple amélioration de 'l'employabilité' des jeunes. Certains insistent sur le fait qu'il ne faut pas oublier que l'enseignement et la formation doivent viser avant tout l'émancipation en fournissant à chacun les moyens de penser et d'agir.

La formation en alternance peut jouer ici un rôle intéressant. Les raisons menant un jeune à se tourner vers l'alternance sont diverses. La plupart des jeunes se tournent vers ce type d'enseignement suite à une série d'orientations négatives. Cela leur apparaît souvent comme l'étape de la dernière chance. Cela dit, selon les participants à la concertation, et plusieurs études le confirment, ces jeunes choisissent davantage cet enseignement plus concret pour des raisons positives plutôt que par désintérêt pour l'école. Ceux qui ne décrochent pas, adhèrent à ce système qui valorise leur travail et les rémunère. Ils estiment que l'alternance leur offre une main tendue que l'enseignement à temps plein ne leur offrirait plus. Mais il ressort de la concertation et de

ces études que la condition sociale des jeunes peut également constituer un facteur décisif. C'est un effet pervers du système. Certains jeunes défavorisés se tournent vers l'alternance non en raison de la valorisation que procure le stage ou en vue de réaliser des projets d'avenir, mais en raison de leur précarité : l'alternance leur permet de ramener un revenu pour eux et leur famille<sup>320</sup>.

De nombreux jeunes entrent en alternance avec des lacunes importantes : beaucoup ne disposent pas du diplôme de l'enseignement primaire et secondaire inférieur. Ils maîtrisent parfois insuffisamment la langue d'instruction ou ont des difficultés à lire et à écrire. D'où l'importance des cours de langue au sein de la formation théorique.

Les CPAS jouent aussi un rôle important dans les moments de transition qui peuvent se présenter tout au long de la vie (après scolarité, après chômage, ...). L'accès ou le retour au marché de l'emploi n'est pas toujours possible dans l'immédiateté. Des actions en amont sont souvent nécessaires : le passage par des formations devient de plus en plus une étape préalable pour pouvoir se lancer dans un projet professionnel.

### 3.3. Mesures de mise à l'emploi

Pour les personnes qui sont très éloignées du marché de l'emploi, certaines mesures spécifiques de mise à l'emploi ont été mises en place. Nous n'en analyserons que quelques-unes 'l'*arbeidszorg*', les agences locales pour l'emploi (ALE) et les Articles 60. L'analyse de ces dispositifs est cependant complexe et doit être faite de façon nuancée. Pour certains, ces mesures peuvent apporter à des personnes qui risquent de ne jamais trouver du travail dans une filière classique des expériences intéressantes et permettre ainsi une reprise de confiance en soi. Pour d'autres, ce sont des formes dérégulées d'emploi régies par

<sup>320</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). « Jeunes précarisés et enseignement ou formation en alternance » dans *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2010-2011*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 98-127.

des contrats prévoyant des conditions de travail et des salaires à la baisse. Il semble que les personnes précarisées soient davantage victimes d'un carrousel à l'emploi, passant d'un statut à l'autre, de périodes d'activités en périodes de non-activité, du chômage au CPAS, ... A ce sujet, Lutte Solidarité Travail (LST) avait déjà souligné dans le RGP qu'au moyen de ces contrats précaires, on faisait vivre aux travailleurs les plus pauvres "le partage des postes de travail disponibles, le partage du temps de travail sur lequel les pouvoirs publics n'arrivent pas à légiférer de manière globale"<sup>321</sup>.

Outre ces mesures, il y a aussi des réductions de cotisations patronales dont certaines visent à soutenir l'engagement des demandeurs d'emploi faisant partie de groupes cibles déterminés par l'Etat.

### 3.3.1. Arbeidszorg

Depuis plus de vingt ans, un dispositif existe en Flandre sous le nom de 'arbeidszorg'. Il vise à proposer un travail volontaire non rémunéré et un accompagnement spécifique à des personnes qui ne sont pas, plus ou pas encore en état d'effectuer un travail rémunéré. Cela ne concerne que les personnes qui ont des difficultés notamment mentales ou psychiatriques mais qui ont quand même un certain rendement, qui sont donc un minimum 'employables'. Ce dispositif a été transformé dans le courant de la législature 2009-2014 par un décret relatif aux 'werk en zorgtrajecten'<sup>322</sup>. Avec ce nouveau dispositif, les personnes qui sont dans le processus de 'arbeidszorg' reçoivent en plus un accompagnement (soins, 'empowerment', stage ...) ce qui doit leur permettre de passer vers le circuit normal de l'économie. Comme déjà signalé, ce nouveau développement des politiques ne rencontre pas la demande des 'verenigingen waar armen het woord nemen', de donner une base solide aux trajets 'geïntegreerde werk- en welzijnstraject', c'est-à-

dire les trajets qui ont été développés par le VDAB en 2010, à partir de projets pilotes et en concertation avec le 'Netwerk tegen Armoede', et ciblés spécifiquement sur les personnes vivant dans la pauvreté<sup>323</sup>.

### 3.3.2. ALE<sup>324</sup>

Lors des concertations, les participants ont attiré l'attention sur le statut particulier des ALE organisées par les communes.

L'objectif des ALE est double : d'une part, proposer des activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers et fournir des services et emplois de proximité et d'autre part, intégrer sur le marché de l'emploi les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires du revenu d'intégration et certains bénéficiaires de l'aide sociale. Les agences prennent la forme d'ASBL, composées paritairement de membres désignés par le conseil communal ainsi que de membres représentant les organisations qui siègent au Conseil national du travail.

Le chômeur de longue durée perçoit un revenu mensuel global égal au montant de son allocation de chômage, majoré d'un montant exempté d'impôts de 4,10 euros par heure prestée. Cela signifie un revenu supplémentaire de 184,50 euros par mois pour 45 heures de travail prestées (et 287 euros pour 70 heures de travail prestées). Les bénéficiaires du revenu d'intégration ou d'une aide sociale financière reçoivent leur allocation majorée de la même façon.

Différents métiers (aide ménager, agent d'entretien de jardins, garde d'enfants, assistant de prévention et de sécurité, agent pour régler la circulation aux sorties des écoles, ...) sont autorisés auprès de multiples employeurs comme par exemple des personnes privées, des autorités

<sup>321</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 175.

<sup>322</sup> Décret portant les parcours de travail et de soins du 25 avril 2014, *Moniteur belge*, 14 août 2014.

<sup>323</sup> Pour une analyse de ces mesures voir: Netwerk tegen Armoede (2014). *Voorbereidende nota 'werk- en zorgdecreet'*, 12 mars 2014, p.6, <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/14031-commissie-economie-VP.pdf>

<sup>324</sup> Article 8 de l'Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, inséré par la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, *Moniteur belge*, 31 mars 1994.

locales, des associations, ... Les personnes privées qui utilisent le système des ALE ont un autre profil que celles qui utilisent les titres-services : (d'après des données concernant la Flandre) plus de la moitié sont des pensionnés ou des inactifs (alors que c'est 1/3 des utilisateurs des titres services) et pour environ 42 %, les revenus du ménage sont plus bas que 24.000 euros (31 % pour les titres services)<sup>325</sup>.

Mais le nombre d'emplois sous contrat ALE semble être en diminution. Par exemple à Bruxelles, au début des années 2000, les ALE occupaient environ 40.000 personnes, elles n'en occuperaient en 2013 plus qu'une quinzaine de milliers<sup>326</sup>.

Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat qui prévoit le transfert de la compétence des ALE aux Régions, le devenir de ces agences risque de poser question notamment par le mécanisme de responsabilisation des Régions prévu dans la Loi spéciale de financement<sup>327</sup>. Elle prévoit en effet un mécanisme de compensation des Régions envers l'Etat fédéral si le nombre de personnes mises à l'emploi dans le système des ALE dépasse en moyenne sur l'année le nombre fixé pour les Régions en 2012. Ce mécanisme permet "de garantir que si les Régions décident de maintenir ce dispositif des agences locales pour l'emploi, l'Etat fédéral poursuivra le financement des allocations de chômage des travailleurs sous contrat ALE mais il récupérera le montant correspondant aux allocations des travailleurs sous contrat ALE dépassant le nombre de bénéficiaires

actuels"<sup>328</sup>. Cette règle de responsabilisation aura sans doute une influence sur les politiques qui seront menées par les entités fédérées.

### 3.3.3. Article 60§7

La loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 prévoit en son article 60, §7 que " *lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales ou afin de favoriser l'expérience professionnelle de l'intéressé, le CPAS prend toutes les dispositions de nature à lui procurer un emploi (...). Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée. La durée de la mise à l'emploi, ne peut être supérieure à la durée nécessaire à la personne mise au travail pour obtenir le bénéfice complet des allocations sociales.* " <sup>329</sup>

Ce type de contrat de travail 'article 60' constitue le dispositif le plus important de mise à l'emploi pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. Il permet de disposer (temporairement) d'un revenu plus élevé et d'acquérir une expérience de travail. Ces contrats sont à durée déterminée ou à durée indéterminée mais il y est mis fin au moment où la personne a (à nouveau) droit à une allocation de chômage complète. Ce type de contrat de travail représente aussi un grand nombre d'emplois, grâce auxquels différents services ont pu être rendus ou élargis aux sein des CPAS.

La compétence relative aux articles 60 a été transférée vers les Régions dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Lors du transfert, cette compétence a été considérée comme une compétence emploi et non sociale. Certains se sont inquiétés de cette vision, estimant que les articles 60 n'étaient pas qu'une mesure de

<sup>325</sup> Idea Consult (2015). *Het PWA-stelsel in kaart gebracht. Eindrapport*, 30 juni 2015, p. 29, <http://www.werk.be/sites/default/files/onderzoek/2012-2015/eindrapporvtviona-onderzoek-pwa-stelsel-30062015.pdf>

<sup>326</sup> ONEM (2014). *L'ONEM en 2013. Volume 2 : Indicateurs du marché du travail et évolution des allocations*, Bruxelles, Office national de l'Emploi, p.152 et p. 159, [http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publication\\_s/Rapport\\_Annuel/2013/2013\\_2FR.pdf](http://www.onem.be/sites/default/files/assets/publication_s/Rapport_Annuel/2013/2013_2FR.pdf)

<sup>327</sup> Article 35 nonies §3 de la Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

<sup>328</sup> Bayenet, Benoît (2014). Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat et les accords intra francophones de la Sainte Emilie, Collection Etat de question, Bruxelles, Institut Emile Vandervelde, p. 48, <http://www.iev.be/getattachment/9624719e-522a-47da-92f9-ed6f6435ca7f/Les-nouveaux-mecanismes-de-financement-des-entites.aspx>

<sup>329</sup> Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *Moniteur Belge*, 5 août 1976.



placement mais qu'elle faisait aussi partie du travail social des CPAS. On peut dès lors se demander si le transfert de cette compétence, intégrée dans la politique de l'emploi, aura un impact sur l'organisation de cette mesure. On peut aussi se demander s'il ne serait pas opportun de profiter de ce transfert de compétence pour repenser la mesure afin de l'améliorer là où cela s'avère nécessaire.

### 3.3.4. Mesures de réduction de cotisations patronales et subventions salariales

Il y a deux types de réduction de cotisations patronales, celles qui concernent tout le monde et celles qui ne concernent que des personnes qui font partie de certains groupes cibles, que les employeurs peuvent engager à moindre coûts (Programme de transition professionnelle destiné aux demandeurs d'emploi de longue durée, mesure SINE (économie d'insertion sociale), plan Activa, ...).

Il y a aussi des aides pour les groupes à risque : c'est une mesure qui consiste à prélever une cotisation sociale de 0,10 % de la masse salariale, pour financer la création d'emploi, la formation et l'intégration des groupes à risque dans le marché du travail.

L'ensemble des mesures s'élève à plus d'une centaine et elles varient en fonction de critères liés aux demandeurs d'emploi (l'âge, le diplôme, l'expérience professionnelle) et à l'employeur (PME, secteur non-marchand, secteur public, économie d'insertions sociale, ...)<sup>330</sup>.

Il faut noter que les réductions de cotisations patronales qui sont établies en fonction des caractéristiques des travailleurs relèvent de la compétence des entités fédérées, suite à la sixième réforme de l'Etat. Il en va de même pour les subventions salariales comme les titres-services.

Le Gouvernement flamand souhaite limiter les réductions des cotisations patronales à trois groupes cibles : les jeunes de moins de 25 ans, les plus de 55 ans et les travailleurs porteurs de handicap. D'autres groupes, comme par exemple les chômeurs de longue durée entre 25 et 55 ans, ne seront plus pris en considération. Les partenaires sociaux trouvent positives la simplification et la transparence dues à la réduction du nombre de groupes cibles mais demandent une réduction complémentaire pour les jeunes sous qualifiés et une mesure pour les groupes de chômeurs de longues durées entre 25 et 55 ans<sup>331</sup>.

### 3.3.5. Points d'attention

- *Le statut des travailleurs employés dans ces contrats*

Le statut particulier des contrats qui viennent d'être décrits est complexe et fait débat.

Ce type de contrats présente des points positifs: ils permettent par exemple aux travailleurs d'avoir un revenu complémentaire, de tenir compte de la situation de la personne grâce à la souplesse des conditions de travail. Certains de ces contrats permettent aux travailleurs de remplir les conditions pour avoir droit au chômage (les contrats article 60). Beaucoup insistent sur le fait que ces contrats permettent d'accéder à une expérience enrichissante. Elle est d'autant plus gratifiante quand la personne se sent utile. "Donner de l'utilité à un travail dépend de la capacité à trouver une dignité à l'exercer et une valeur pour soi et pour autrui."<sup>332</sup>

Les conditions de travail précaires qu'on peut retrouver dans certains de ces contrats posent par contre question. Certaines associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent

<sup>330</sup> Voir le site 'Au travail', <http://www.autravail.be/web4/fot2web/measureList.do?method=listAll&language=fr&viewPoint=employee>

<sup>331</sup> SERV (2015). *Banenpact. Akkoord Vlaamse sociale partners*, 21 oktober 2015, [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20151021\\_Banenpact.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/20151021_Banenpact.pdf)

<sup>332</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *op.cit.*, p. 166.

estiment qu'il ne s'agit pas d'un emploi mais d'une aumône, qu'il s'agit de légaliser des secteurs informels.

Par ailleurs, ces contrats posent d'autres types de questions :

- Pour les ALE : les personnes travaillent quelques heures et se sentent parfois utiles, elles gagnent un peu d'argent en plus de leur allocation mais cela ne débouche que très rarement sur un véritable contrat de travail. Des doutes ont été émis lors des concertations quant à l'objectif de remise sur le marché de l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée. Ces contrats devraient être couplés à la création d'emplois de qualité et à une bonne collaboration avec les services publics de l'emploi, des ASBL et des entreprises, afin de pouvoir représenter une transition durable et une réelle perspective d'avenir. Sans cela, ces contrats risquent d'être une étape en plus dans le cercle vicieux "emploi précaire-inactivité" qui, à terme, décourage les personnes concernées.
- Pour les articles 60 : le découragement marque souvent la fin d'un contrat article 60, en particulier quand tout s'est bien passé. Cette fin est souvent difficile psychologiquement : alors que la personne s'est investie dans le travail et qu'elle s'est attachée aux collègues, elle doit retourner à nouveau au chômage. Il est dès lors nécessaire de bien préparer avec le CPAS et le service public de l'emploi la transition entre la fin du contrat article 60 et le chômage, le cas échéant. A cette fin, Actiris a développé un service '*link*' visant à assurer par un accompagnement spécifique la transition de la personne en fin de contrat article 60 vers le marché de l'emploi.

Des participants à la concertation ont aussi attiré l'attention sur les problèmes pour certains travailleurs ALE, suite aux mesures fédérales limitant dans le temps les allocations d'insertion. En effet, ces mesures ont eu pour effet de faire perdre le droit de travailler pour une ALE à ceux qui n'ont plus droit à une allocation d'insertion.

Ceux qui ont un revenu d'intégration peuvent à nouveau travailler en ALE. Il ne faut cependant pas oublier la situation de nombreux cohabitants, qui n'ont peut-être pas droit au revenu d'intégration. Selon les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent, cette situation est dramatique ; elles ont perdu le droit aux allocations d'insertion mais aussi le droit de pouvoir se rendre utile à la communauté. L'ADG a mis en place un accompagnement spécifique des personnes en fin de contrat article 60.

- *La complexité du système*

Certains participants à la concertation ont souligné que tant les demandeurs d'emploi et les usagers de CPAS que les travailleurs sociaux sont parfois perdus face au grand nombre de mesures et à la complexité du système, ce qui n'est pas favorable à un accompagnement de qualité.

- *Les effets d'aubaine*

Les mesures d'aide à l'emploi ont été prévues dans le but de créer de l'emploi. L'absence ou le peu de conditions liées à ces mesures pour garantir la création d'emplois durables et de qualité pose cependant question. Cela a fait débat lors de la concertation : certains se demandaient si ces aides servaient vraiment à la création d'emplois. D'autres ont attiré l'attention sur le fait que certains employeurs ne pourraient pas engager sans ces mesures. A ce sujet, le Conseil Supérieur de l'emploi soulignait en 2014 que "*sur la période 2008-2013, la croissance de l'emploi salarié a été tirée exclusivement par des branches directement financées par les pouvoirs publics ou qui bénéficient d'un large subventionnement, les effectifs dans les branches sensibles à la conjoncture ayant diminué de 33.000 personnes*"<sup>333</sup>.

Dans le RGP, il avait déjà été constaté que des mesures d'aide à l'emploi pouvaient avoir des effets négatifs pour les personnes pauvres. En effet, "*non seulement les places vacantes sont*

<sup>333</sup> Conseil Supérieur de l'Emploi, (2014). *Rapport 2014*, p. 9.

*réservées de manière massive aux groupes ciblés mais en plus des employés sont même licenciés et remplacés par les personnes de ce même groupe cible pour lesquels les employeurs peuvent bénéficier d'une diminution des cotisations de sécurité sociale"*<sup>334</sup>.

Ce débat a été relancé dans le cadre de l'adoption par le Gouvernement fédéral des mesures budgétaires en juillet 2015. Le Gouvernement veut baisser les charges sur le travail de 33 à 25 %. Certains estiment que, comme cette mesure est linéaire, elle est moins intéressante pour les plus bas salaires. Ce sont ces personnes qui ne perçoivent qu'un bas salaire qui sont souvent aussi les moins qualifiées<sup>335</sup>.

Il est important aussi de prévoir des mesures de soutien pour les différents groupes qui ont des difficultés à démarrer. En Flandre, par exemple, le fait que la 'Wep+-maatregel' n'existe plus, signifie la disparition d'un soutien important pour le groupe des chômeurs de longue durée. Des participants à la concertation utilisent l'image de l'escalier, auquel il ne peut manquer aucune marche. Il faut chercher du soutien pour tous et il doit être sur mesure. Il est important de considérer l'ensemble du marché du travail et de la population en recherche d'emploi, en maintenant les efforts pour la création d'emplois de qualité.

## 4. Conditions d'effectivité du droit

Plusieurs participants à la concertation ont souligné que c'est l'emploi qui manque et non le travail. Pourtant, force est de constater aussi les efforts déployés par les autorités publiques pour faire face aux problèmes du chômage : de nombreuses mesures visant à soutenir l'emploi des

personnes les moins qualifiées ou les plus éloignées du marché de l'emploi sont prises (voir partie 2). Sur la base des deux précédentes parties de ce chapitre et des échanges à ce sujet lors des concertations, un certain nombre de conditions peuvent être formulées afin que ces mesures puissent contribuer à garantir l'effectivité du droit au travail pour tout le monde.

### 4.1. Relation équilibrée et participative entre demandeurs d'emploi et professionnels

Une relation qui repose sur la confiance réciproque, non entachée du sentiment d'être contrôlé ou de risquer une sanction est une base fondamentale pour tout processus d'insertion socioprofessionnelle. La séparation entre les missions de contrôle et d'accompagnement permet de développer une telle relation de confiance. Le parcours d'insertion doit dès lors être élaboré avec la personne concernée, en respectant son rythme, et surtout ne pas viser d'office la mise à l'emploi à court terme<sup>336</sup>. Ce travail participatif s'intègre dans le processus d'une (re)prise de confiance en soi, condition essentielle pour une insertion réussie sur le marché du travail.

### 4.2. Approche sur mesure

Il ressort de la concertation que les mesures d'accompagnement et de formation sont fructueuses pour des personnes qui sont très éloignées du marché de l'emploi si elles sont conçues sur mesure et si elles prennent en compte les différents domaines de vie. Le logement et la santé sont par exemple des éléments fondamentaux qui doivent être traités prioritairement, avant de pouvoir se lancer dans une formation ou dans une recherche active d'emploi. L'analyse de

<sup>334</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin, *op. cit.*, p. 178.

<sup>335</sup> Dejemeppe, Muriel, et Bruno VanderLinden (2015). "Réduction des cotisations patronales : tout miser sur les bas salaires!", *Regards économiques*, octobre 2015, numéro 118, p. 1-15.

<sup>336</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). *Contribution à l'évaluation de la loi concernant le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 47-48, <http://www.luttepauvrete.be/publications/évaluationcpas.pdf>

l'ensemble de la situation de la personne est dès lors considérée comme la première étape à accomplir. Sur cette base, les différentes étapes du parcours d'une personne peuvent être développées.

*"Les personnes qui ont un faible niveau scolaire ont souvent des difficultés à suivre les formations, notamment pour ceux qui sortent de l'enseignement spécialisé ; il faut plus les adapter à leur situation."* Cette prise de parole d'un participant à la concertation montre que l'approche sur mesure ne s'applique pas seulement à l'élaboration des étapes à suivre mais aussi à l'offre de formation et aux mesures d'accompagnement de la recherche d'un emploi.

Pour une telle approche - sur mesure et multidimensionnelle - une collaboration entre associations actives dans les différents domaines, qui ont chacune construit une expertise dans l'accompagnement et le soutien des personnes pauvres, s'impose.

### 4.3. Conditions connexes dans d'autres domaines

#### 4.3.1. Mobilité

La mobilité - on vise ici le fait d'avoir un véhicule ou d'accéder à une offre suffisante de transport public - est un élément clé dans la recherche ou l'exercice d'un emploi durable. Selon une étude de 'Mobiel 21' et du 'Netwerk tegen Armoede', pour 67 % des personnes qui vivent dans la pauvreté la mobilité est un obstacle pour trouver un emploi<sup>337</sup>. L'insuffisance des transports en commun, par exemple, concerne surtout les zones rurales et la province du Luxembourg<sup>338</sup>.

<sup>337</sup> Mobiel 21 en het Netwerk tegen Armoede (2013), *MOBIKANSEN - Duurzame mobiliteit voor mensen in armoede*, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

<sup>338</sup> Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (2008). *Accès et exercice des droits à la santé, au logement, et à l'emploi : Constats et propositions aux pouvoirs publics*, p. 62. Voir également : Pans Michèle (2009). *Note documentaire : La mobilité géographique de la main-d'oeuvre*. Conseil Central de l'Economie (CCE).

Il est important d'évaluer la mobilité en fonction des possibilités d'emplois des personnes vivant dans la pauvreté et la précarité. Il existe aussi des initiatives intéressantes sur le terrain. A Houthalen-Helchteren (Limbourg), l'association 'Warm hart' et le conseil des seniors ont travaillé ensemble pour mieux connaître et utiliser les possibilités de transports. Ils ont par exemple réalisé une carte d'accessibilité. Ils ont aussi cherché des solutions durables pour les terrains éloignés sur lesquels sont implantées des entreprises (vélos partagés, bus communaux, ...) <sup>339</sup>.

Dans ce cadre, il faut aussi signaler les modifications des critères d'emploi convenable. Ces critères visent à protéger les travailleurs contre les emplois précaires. Ils déterminent quand une personne peut refuser un emploi sans risquer de perdre son allocation. Un de ces critères concerne la distance entre le domicile et le lieu de travail : elle est passée de 25 km à 60 km, sous la législature précédente, indépendamment de la durée du déplacement. L'accord de gouvernement actuel prévoit de revoir la définition de l'emploi convenable après évaluation, afin d'encourager la mobilité des travailleurs<sup>340</sup>. L'augmentation (supplémentaire) du nombre de kilomètres peut être très problématique pour les personnes vivant dans la pauvreté. Elles se déplacent souvent en transport en commun, alors que certains lieux de travail ne sont pas toujours accessibles en transport en commun ou nécessitent un temps de déplacement très long.

#### 4.3.2. Accueil de la petite enfance

Pour de nombreuses personnes, l'accueil de la petite enfance est une condition très importante pour pouvoir aller travailler, pour suivre une formation ou combiner emploi et vie de famille. L'accès à l'accueil de la petite enfance n'est pas

<sup>339</sup> Voir le programme d'action 'mobikansen - Duurzame ontwikkeling voor mensen in armoede', un projet de Mobiel 21 en collaboration avec het Netwerk tegen Armoede en welzijnsschakels, <http://www.mobiel21.be/nl/content/mobikansen-naar-meer-mobiliteit-voor-mensen-armoede>

<sup>340</sup> Voir l'accord de Gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 5.

réellement égalitaire pour tout le monde. Il n'y a pas seulement un manque de places mais surtout un problème d'accueil de qualité, 'sur mesure', prenant en compte les besoins des familles. Il y a par exemple un manque d'accueil flexible et occasionnel pour les personnes qui ont des situations professionnelles avec des horaires pas réguliers ou qui dépendent de l'interim. Dans le chapitre concernant l'accueil de la petite enfance, nous examinons différents éléments qui mettent en danger l'effectivité du droit à l'accueil de la petite enfance pour les familles vivant dans la pauvreté ainsi que les conditions à remplir pour réaliser ce droit pour tous.

#### 4.4. Temps nécessaire

Pour un certain nombre de personnes, il faut veiller à travailler par étape. Une 'mise à l'emploi' trop rapide qui ne respecte pas les étapes nécessaires, se conclut souvent par un échec et de la déception. Il est parfois nécessaire de travailler sur d'autres aspects de la vie du demandeur d'emploi avant de viser l'intégration ou la réintégration dans le marché de l'emploi : logement, santé,...

*"La formation c'est comme un escalier ; il faut faire toutes les marches pour arriver jusqu'à l'emploi."*

Cet accompagnement par étape est aussi important dans le cadre de la formation. Certains signalent que le groupe de jeunes qui sont en décrochage scolaire préfère apprendre dans le cadre d'un travail plutôt que de suivre encore des formations.

Les personnes qui sont restées longtemps en dehors des circuits habituels de l'emploi ont souvent besoin d'être soutenues durant une période suffisamment longue pour pouvoir accéder à un emploi de qualité.

La dégressivité accrue des allocations de chômage peut mettre sous pression cette condition de temps suffisant dans le processus d'accompagnement.

#### 4.5. Libre choix

L'implication des intéressés dans les différentes étapes et dans l'élaboration de leur trajet vers un emploi semble être un facteur crucial de réussite de ces derniers.

Cet élément de libre choix est aussi important en ce qui concerne les caractéristiques de l'emploi visé. Un contrat à temps partiel n'est pas d'office négatif ; pour certaines personnes, ce type de contrat peut correspondre à des choix de vie : éducation des enfants ou volonté de développer une autre activité par exemple. Pour une part importante des travailleurs qui ont un tel type de contrat et qui sont souvent faiblement qualifiés, ce n'est pas un choix. Dans la pratique, les travailleurs à temps partiels (la grande majorité des travailleurs ayant un tel contrat sont des femmes) exercent souvent des métiers dans lesquels il n'est pas possible de prestre plus d'heures (par exemple dans les grandes surfaces). Prendre un deuxième emploi à temps partiel n'est pas toujours possible pour des raisons de mobilité, d'horaire ou de conciliation entre activités professionnelles et vie familiale. De plus, il ne faut pas perdre de vue que la répartition des tâches au sein des ménages, contraint souvent les femmes à travailler dans un environnement proche de leur famille, ce qui diminue les possibilités de trouver un emploi. Cette situation a un impact négatif sur la sécurité d'existence et la carrière professionnelle des personnes concernées.

#### 4.6. Sens du parcours

Des personnes posent parfois la question du sens de l'accompagnement dont elles bénéficient et des formations qu'elles suivent, ou en d'autres mots de la finalité de ces activités. *"Je ne sais plus combien de formations j'ai suivies, mais aucune n'a débouché sur un emploi."* Si les mesures - accompagnement, formation ou mise à l'emploi - ne débouchent pas sur un emploi de qualité, les personnes concernées peuvent être déçues et perdre leur motivation. Le résultat d'un tel parcours peut les amener à se situer en dehors de

la société. C'est ce qu'on appelle le phénomène de 'Sherwoodisation'. A cet égard, on fait par exemple référence aux personnes exclues du chômage mais qui n'ont pas ensuite trouvé le chemin du CPAS<sup>341</sup>.

#### 4.7. Qualité de l'emploi

L'emploi est un levier particulièrement important pour lutter contre la pauvreté. L'augmentation du taux d'emploi et la diminution du chômage ne vont cependant pas toujours de pair avec une diminution de la pauvreté. Un emploi n'engendre pas toujours une amélioration des conditions de vie. C'est l'emploi de qualité qui permet de faire de celui-ci un réel moyen de lutte contre la pauvreté.

Alors que la question de la qualité de l'emploi était à l'agenda des politiques européennes au début des années 2000, surtout pendant la présidence belge en 2001 et l'élaboration des indicateurs de Laeken, le débat s'est réorienté ces dernières années, avec la crise de 2008, vers le nombre d'emplois. C'est le concept de 'flexicurité' qui a pris de l'importance, qui veut combiner flexibilité et sécurité, sur la base de trois éléments : flexibilité du marché du travail, système généreux d'indemnisation du chômage et politique d'activation vers l'emploi. Ce système repose sur un dialogue social fort.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies souligne, dans l'Observation générale n°18 que *"les mesures particulières prises pour accroître la flexibilité des marchés du travail ne doivent pas avoir pour effet la précarisation du travail et la diminution de la protection du travailleur"*<sup>342</sup>.

Peut-on dire que la 'flexicurité' a conduit en Belgique à une plus grande précarisation et fragilisation des travailleurs ? Certains estiment en

effet que dans l'application du concept de 'flexicurité', la logique de la flexibilité a pris le pas sur les autres éléments, ce qui aurait contribué à une augmentation du nombre d'emplois temporaires et à temps partiel<sup>343</sup>.

Un emploi de qualité est un emploi qui doit permettre d'améliorer durablement les conditions de vie des personnes. Comme mentionné plus haut, les travaux menés dans le cadre des indicateurs de Laeken ont joué un rôle important dans l'élaboration et la promotion de la qualité de l'emploi au niveau européen. En 2001, sous la présidence belge, le 'Conseil Emploi' (le Conseil des ministres qui regroupe les ministres de l'emploi de l'Union européenne) a approuvé une liste de 31 indicateurs de la qualité de l'emploi. Les indicateurs adoptés sont destinés à mesurer les efforts consentis en matière de qualité de l'emploi par les Etats membres dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi.

Les indicateurs couvrent les dix dimensions de la qualité de l'emploi<sup>344</sup>.

1. Qualité intrinsèque de l'emploi
2. Qualifications, éducation et formation tout au long de la vie et progression de la carrière
3. Egalité entre les femmes et les hommes
4. Santé et sécurité au travail
5. Flexibilité et sécurité
6. Insertion et accès au marché du travail
7. Organisation du travail et équilibre entre vie professionnelle et vie privée
8. Dialogue social et participation des travailleurs
9. Diversité et non-discrimination
10. Performances économiques générales et productivité

<sup>341</sup> Cherenti, Ricardo (2015). *Les sanctions ONEM et les fins de droits aux allocations d'insertion. Etude 2015*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, p. 39-40, [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf)

<sup>342</sup> Observation générale n° 18, adoptée le 24 novembre 2005 par le comité des droits économiques, sociaux et culturels, concernant l'article 6 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>343</sup> ETUI (2011). *Les syndicats et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Guide pédagogique*, Bruxelles, ETUI, p. 64, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Guides/Les-syndicats-et-la-lutte-contre-la-pauvrete-et-l-exclusion-sociale>

Séminaire à l'Université d'été européenne d'Attac, (2008). « *Flexicurité et démantèlement social* ».

<sup>344</sup> SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, *Indicateurs Qualité de l'emploi*, <http://www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=23800>

Le Service a travaillé ces dernières années sur la question de la qualité de l'emploi. Sur la base de ce travail, nous énumérons ci-dessous une série de critères permettant de rencontrer cet objectif de qualité de l'emploi<sup>345</sup>.

- ***Un statut professionnel normal***

Tout emploi doit faire l'objet d'un contrat qui règle de manière claire les obligations et les droits de chacun. La condition pour pouvoir parler d'un statut d'emploi normal est le respect des dispositions relatives au contrat d'emploi (les dispositions légales et celles qui figurent dans les conventions collectives de travail).

- ***Un emploi qui ouvre les droits à la sécurité sociale***

L'emploi doit garantir l'accès à la couverture sociale et à l'ensemble des droits des travailleurs.

- ***Un revenu convenable***

Un emploi doit être convenablement rémunéré. Avec d'autres revenus (par exemple les allocations familiales) les revenus du travailleur doivent lui permettre, à lui et à sa famille, de vivre dans des conditions conformes à la dignité humaine. Le critère de revenu convenable est important au regard de la problématique des travailleurs pauvres. En comparaison avec d'autres Etats membres de l'Union européenne, la Belgique obtient d'assez bons résultats puisque le chiffre s'élève à 4,8 %<sup>346</sup>. Il faut cependant nuancer ce pourcentage relativement faible. En chiffre absolu, le nombre de travailleurs qui appartiennent au groupe des 'salariés pauvres' est assez élevé,

209.000 personnes<sup>347</sup>. Des services sociaux et associations qui luttent contre la pauvreté rapportent également une plus grande vulnérabilité et pauvreté des salariés.

- ***Stabilité et flexibilité en fonction d'une meilleure qualité de vie***

Il est important que l'emploi offre une certaine stabilité en fonction de la construction d'une carrière et de parcours de vie de qualité. La flexibilité peut aussi – si elle est organisée en concertation avec le travailleur – avoir des effets positifs pour la qualité de vie.

- ***Participation et formation sur le lieu de travail***

La mesure par laquelle un travailleur participe à l'organisation du travail et a son mot à dire sur l'accomplissement de celui-ci peut avoir des conséquences tant sur la suite de sa carrière que sur sa participation dans d'autres secteurs de la société. La formation reçue au sein de l'entreprise détermine dans une grande mesure, tant pour les travailleurs que pour les demandeurs d'emploi, les chances d'évoluer de la personne.

<sup>345</sup> -Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004). *Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche-action-formation*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, <http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm>;

· Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Lance débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, <http://www.luttepauvrete.be/debat10ansRGP.htm>

<sup>346</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tesov110&plugin=1>

<sup>347</sup> Source: Statistics Belgium, sur la base de EU-SILC 2014

## Recommandations du Service sur la base des concertations

Les recommandations ci-dessous concernent les conditions dans lesquelles les mesures développées par les services publics peuvent être optimales. Ces mesures ne doivent cependant pas être isolées de leur contexte, qui influence fortement leur impact.

### 1. Assurer une relation équilibrée et participative entre les demandeurs d'emploi et les services

#### 1.1. Séparer les missions de contrôle et d'accompagnement pour garantir un accompagnement basé sur la confiance.

- Organiser cette séparation de manière à ne pas mettre en difficulté la relation de confiance entre le professionnel qui accompagne et le demandeur d'emploi.

#### 1.2. Assurer le respect du secret professionnel et l'obligation de discrétion

- Garantir que, dans le cadre du rapport social électronique, les données ne puissent être transmises qu'à un autre CPAS et à aucune autre institution.
- Respecter des conditions déontologiques lors de la transmission des données du rapport social électronique : il faut que cela se fasse entre personnes qui sont tenues au secret professionnel ; les institutions auxquelles elles appartiennent doivent avoir les mêmes finalités ; la transmission doit se faire dans l'intérêt de l'usager qui doit avoir été préalablement informé de cette transmission et avoir donné son accord ; la transmission ne peut concerner que des données nécessaires et utiles.
- Respecter l'obligation de discrétion pour les personnes qui ne sont pas soumises au secret professionnel.

#### 1.3. Transformer le contrat en un plan d'accompagnement équilibré

- Prévoir un plan d'accompagnement (avec les différentes phases de l'accompagnement) qui soit élaboré ensemble par le professionnel qui l'accompagne et la personne suivie sans prendre la forme d'un contrat car il ne peut être question d'une relation contractuelle entre les parties étant donné leur position déséquilibrée.
- Prévoir que ce plan puisse être revu ensemble par le professionnel qui l'accompagne et la personne suivie en fonction des possibilités et des compétences.
- Ne pas assortir le plan d'accompagnement de sanctions.

## 2. Assurer une approche sur mesure

### 2.1. Personnaliser l'accompagnement

- Poursuivre le travail avec un conseiller unique comme c'est le cas actuellement dans les services publics de l'emploi afin de permettre le développement d'une relation de confiance et assouplir les possibilités de changement de conseiller lorsque cette relation de confiance n'arrive pas à s'établir.
- Améliorer la coordination entre les différentes initiatives prises concernant les problèmes auxquels la personne est confrontée (conditions de vie, santé, niveau de formation, compétences, ...) avec une forte participation du demandeur d'emploi. Certains éléments intéressants du projet 'waw' peuvent être une source d'inspiration.
- Sensibiliser les professionnels qui accueillent et accompagnent les demandeurs d'emploi à ce que signifie vivre dans la pauvreté et intégrer cet élément dans leur formation.
- Dans l'accompagnement, en particulier des groupes qui sont éloignés du marché de l'emploi, travailler en partenariat avec les services régionaux et les organisations plutôt que de procéder à des procédures d'appel d'offre ('tendering').



## 2.2. Assurer du temps pour l'accompagnement

- Informer systématiquement et préalablement les personnes des règles pour avoir droit au allocation de chômage et plus particulièrement les jeunes quant au droit aux allocations d'insertion.
- Informer les demandeurs d'emploi, avant leur exclusion du chômage, des conséquences de celle-ci et leur proposer de poursuivre l'accompagnement auprès des services publics de l'emploi.
- Poursuivre l'accompagnement même après l'engagement dans un emploi, si le travailleur le souhaite, notamment au niveau de l'organisation du quotidien suite à l'emploi et dans le dialogue avec l'employeur.

## 2.3. Soutenir les demandeurs d'emploi dans l'accompagnement et les formations

- Prendre en compte les coûts des démarches que les demandeurs d'emploi doivent effectuer.
- Soutenir les demandeurs d'emploi au niveau des aspects de mobilité lors d'un nouvel emploi : rechercher des possibilités de mobilité, trouver des solutions créatives, ...
- Assurer des services adéquats, accessibles et de qualité de garde d'enfants et d'autres personnes à charge.
- Investir dans l'enseignement fondamental et secondaire : que ce soit pour les formations en alternance ou d'autres types de formations, les apprenants s'y retrouvent souvent avec des retards scolaires importants et un dégoût pour l'école suite à des expériences négatives.

## 2.4. Valider les compétences et valoriser les formations suivies

- Valider les compétences acquises durant des expériences professionnels et des formations tout au long de la carrière
- Certifier les différentes formations et leur donner des effets en droit pour les personnes concernées.

## 3. Donner le temps nécessaire

### 3.1. Augmenter le nombre de conseillers dans les services publics de l'emploi

- Prévoir pour les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi et pour lesquelles l'accompagnement nécessite souvent plus de temps et des outils spécifiques, un personnel suffisant permettant de diminuer la pression au profit des travailleurs et des demandeurs d'emploi.

### 3.2. Sécuriser les parcours d'accompagnement et de formation

- Revoir les conditions permettant de suspendre le contrôle de la recherche d'emploi pendant le temps des formations prévu dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991.
- Faciliter la dispense octroyée par le service de contrôle, notamment pour les formations de moins de 20h.
- Appliquer la même possibilité pour certaines phases déterminées de l'accompagnement pendant lesquelles le contrôle est suspendu pour permettre aux demandeurs d'emploi de terminer leur accompagnement de manière fructueuse.

### 3.3. Offrir aux jeunes le temps nécessaire pour élaborer leur projet professionnel

- Renforcer et généraliser des initiatives qui sont centrées sur des jeunes qui ont besoin de plus de temps pour définir leur projet professionnel.

## 4. Respecter le libre choix

Soutenir les demandeurs d'emploi qui souhaitent participer à une activité bénévole, en respectant le libre choix, et élargir les possibilités de bénévolat.

### 5. Donner du sens au parcours

#### 5.1. Augmenter le nombre de places de formation et de stages de qualité

- Améliorer l'accessibilité de l'offre: une attention particulière doit être accordée à l'accessibilité financière des formations et au niveau exigé (notamment pour ceux qui sortent de l'enseignement spécialisé).
- Augmenter le nombre de places de formation et l'offre de formations sur le lieu du travail.
- Inciter les employeurs et les pouvoirs publics à créer suffisamment de stages, notamment pour les formations en alternance.
- Assurer la qualité des stages : les stagiaires doivent être payés selon le barème de la fonction qu'ils occupent, les places de stage doivent être négociées dans le cadre de la concertation sociale en vue d'assurer une protection tant des stagiaires que des travailleurs.

#### 5.2. Créer de l'emploi

- Développer des incitants pour que les employeurs dans l'économie sociale et l'économie classique créent de l'emploi de qualité, en veillant toutefois à ce que ceux-ci n'entraînent pas d'effets de substitution ou d'effets d'aubaine.
- Cibler les groupes à bas salaires dans les réductions des charges patronales et lier ces dernières à un engagement de création d'emplois.
- Évaluer les mesures d'aide à l'emploi dont les réductions de cotisations patronales de manière longitudinale.

*Évaluer de manière longitudinale les stages et notamment poursuivre l'évaluation de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi sur la question en suivant leurs propositions d'analyser l'amélioration des compétences des stagiaires à la fin du stage et les effets d'aubaine éventuel.*

#### 5.3. Suivre les trajectoires de manière longitudinale

- Accorder suffisamment d'attention et de soutien, tôt dans le processus d'accompagnement et de formation, à la transition après des mesures d'accompagnement, de formation ou de mise à l'emploi.
- Évaluer l'offre d'accompagnement, de formation et les mesures pour l'emploi, et miser plus sur un suivi longitudinal des trajets des demandeurs d'emploi. Les différents critères et indicateurs relatifs à un emploi de qualité peuvent également être utilisés à cette fin.
- Permettre aux personnes qui ont été exclues du chômage de continuer à bénéficier des mesures d'aide à l'emploi.
- Optimiser les aides à la transition entre les périodes de non-emplois et d'emplois.

### 6. Veiller à la qualité des emplois

- Lier les aides à l'emploi à des critères de qualité tels que ceux mentionnés plus haut.
- Promouvoir les critères de qualité mentionnés plus haut et stimuler l'utilisation de ces critères.

### 7. Poursuivre le développement de collaborations sur le terrain entre les services publics de l'emploi et des employeurs

- Soutenir les employeurs dans les processus d'engagements.
- Améliorer les offres d'emploi en précisant mieux les exigences réellement nécessaires pour l'emploi.

## Liste des participants à la concertation

- Actiris
- Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)  
Openbare diensten
- Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB)/  
Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)
- ATD Quart Monde/ATD Vierde Wereld
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FéBisp)
- Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad
- Office national de l'Emploi (ONEM) / Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)
- Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)
- Sterpunt Inclusief Ondernemen (avant Steunpunt lokale netwerken (SLN))
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)
- Vlaamse Ouderenraad

## Contact bilatéraux

- Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft (ADG)
- Fédération des Entreprises de Belgique (FEB)/  
Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO)
- L'Interfédé – Partenaires pour l'insertion
- Netwerk tegen Armoede

## VI. Energie et eau

---

Ce chapitre est consacré aux services publics en matière d'eau et d'énergie sous un angle d'approche 'pauvreté'. Rappelons que dans ce rapport, nous considérons les services publics dans une approche large et prenons en compte des organisations à qui les autorités publiques ont délégué des missions de service public.

Le Service a déjà travaillé les années précédentes sur l'énergie et l'eau ; un chapitre est consacré à cette thématique dans le Rapport 2008-2009. Le présent texte se base sur ces travaux antérieurs, sur une actualisation des données, points de vue et recommandations, ainsi que sur une large concertation avec divers acteurs, dont la liste figure en fin de chapitre.

Dans une première partie, nous examinons la situation concernant le droit à l'énergie et le droit à l'eau et à l'assainissement (système d'assainissement), en Belgique et sur le plan international et quels sont les acteurs qui contribuent à l'effectivité de ces droits. Le contexte est différent pour l'énergie et pour l'eau : les marchés du gaz et de l'électricité sont libéralisés dans les trois régions alors que ce sont des institutions publiques – les sociétés des eaux – qui prennent en charge la fourniture d'eau.

Dans une deuxième partie, nous évoquons divers aspects relatifs à la protection du consommateur, avec une attention spécifique pour les consommateurs qui vivent dans la pauvreté ou la précarité. Il s'agit des techniques de vente (uniquement d'application pour l'énergie), des factures, des garanties, de l'information et de l'accompagnement.

De nombreux ménages pauvres vivent dans des situations dans lesquelles leur propre consommation d'énergie et d'eau ne peut être mesurée, parce qu'il n'y a pas de compteur individuel ou dans des situations dans lesquelles ils sont fournis via une installation collective de chauffage. Cela complique le calcul de la facture. De telles situations engendrent aussi des problèmes pour l'application des prix sociaux maximaux et des obligations de service public.

Dans une quatrième partie, nous traitons de la fixation et de la régulation des prix. Ce cadre détermine naturellement dans quelle mesure les ménages peuvent bénéficier de la fourniture d'énergie et d'eau. Nous identifions un certain nombre d'éléments qui servent de base pour une tarification qui répond à des critères sociaux, solidaires et écologiques ; ceci comporte aussi un volet relatif aux tarifs sociaux et exemptions.

Un certain nombre de ménages éprouvent des difficultés à payer les factures d'énergie et d'eau et ont des arriérés de paiement. La question est de savoir comment organiser au mieux un service minimal – une fourniture minimale – de façon à ce que les ménages continuent à bénéficier d'énergie et d'eau pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. Nous examinons aussi dans ce point comment procéder en cas de difficultés de paiement, en visant une solution durable et respectueuse pour la position en droit du client. Une attention particulière est ici accordée - sur la base de signaux de terrain - aux ventes de créances à des entreprises spécialisées en recouvrement.

Le montant de la facture est en grande partie déterminé par les caractéristiques du logement. La sixième partie de ce chapitre examine les services existants pour améliorer les prestations en énergie et eau du logement, en particulier pour des personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité.

Le chapitre se termine par des recommandations aux différentes autorités publiques et aux divers acteurs.

## 1. Droit à l'énergie et droit à l'eau et à l'assainissement

*"Un homme politique a déclaré un jour : 'Le thème de l'énergie est le cœur de notre société'. Un cœur, on ne le néglige pas. Un cœur qui fonctionne bien assure la circulation sanguine au niveau du cerveau, ce qui permet à tous les organes majeurs de notre corps de recevoir de l'oxygène. Le cœur est donc, littéralement, un organe vital. Il en va de même pour l'énergie."*<sup>348</sup>

*"L'eau et l'énergie ne sont pas des marchandises, mais des droits vitaux. Toute recommandation, toute réglementation doit être vérifiée sous cet angle : est-ce qu'elles garantissent ce droit ?"*<sup>349</sup>

### 1.1. Droit interne

Le droit à l'eau et à l'assainissement et le droit à l'énergie ne figurent pas expressément dans notre Constitution mais on peut argumenter qu'ils sont contenus dans l'article 23 de la Constitution, selon lequel chacun a le droit de vivre conformément à la dignité humaine. D'un point de vue juridique, ils peuvent être reliés au droit à un logement décent, mais également au droit à la protection d'un environnement sain, tous deux garantis par l'article 23 de notre Constitution. Il est en effet impossible de parler d'un logement décent sans accès suffisant à l'eau et à l'énergie, et le manque d'eau et d'énergie peut nuire à la santé. Dans des rapports antérieurs du Service, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent signalent que nombre de leurs problèmes de santé sont imputable aux mauvaises conditions dans lesquelles elles vivent, comme l'absence d'eau chaude ou un chauffage insuffisant<sup>350</sup>.

En matière d'eau, la Belgique a déjà signé en 1999 le 'Protocole sur l'eau et la santé' du Conseil économique et social des Nations unies et l'a ratifié en 2004, mais l'objectif d'entériner l'eau comme un droit dans les textes consacrant les droits de l'homme n'est donc toujours pas réalisé.

Le droit à l'énergie est également reconnu de manière implicite via d'autres réglementations, suivant lesquelles une fourniture minimum garantie peut être considérée comme une composante d'un droit effectif à l'énergie<sup>351</sup>. Nous trouvons des dispositions relatives au fait de pouvoir disposer d'eau et de l'assainissement ainsi que d'énergie dans les codes régionaux du logement.

Les demandes de coupures qui leur sont adressées ne sont pas toujours acceptées par les juges de paix, qui se réfèrent au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il existe de la jurisprudence selon laquelle une fourniture minimale doit être maintenue. C'est ainsi qu'en 2009, une société wallonne des eaux a demandé au Juge de Paix de faire droit à sa demande de couper la fourniture d'eau au motif que son client a accumulé de nombreux impayés. Le juge a refusé une coupure totale estimant qu'une telle mesure mettrait à mal le droit à l'eau : ce droit est en effet reconnu, via l'interprétation donnée à des dispositions contenues dans des textes consacrant les droits de l'homme et en référence au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine consacré par l'article 23 de la Constitution. *"Celle-ci, dit le juge, constitue en effet un principe supérieur qui s'impose à tous les acteurs de la vie économique, qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur public mais, a fortiori, en va-t-il ainsi lorsqu'ils sont investis d'une mission de service*

<sup>348</sup> Contribution de Mieke Clymans de *Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie* durant la concertation du 27 juin 2014.

<sup>349</sup> Contribution du Groupe de travail Eau-Energie d'ATD Quart Monde du 5 octobre 2015.

<sup>350</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *En dialogue (Rapport bisannuel décembre 2003)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des

chances et la lutte contre le racisme, p. 91. <http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel2.htm>.

<sup>351</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 1)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 135, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5\\_Rapport2009\\_FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Rapport2009_FR.pdf).

*public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain.*<sup>352</sup>

## 1.2. Droit international

Le droit à l'eau et à l'énergie (en suffisance) n'est pas consacré de manière explicite dans les traités internationaux en matière de droits de l'homme en tant que droit comme tel<sup>353</sup>. Mais des pas ont été franchis ces dernières années dans la perspective d'une reconnaissance de ces droit comme droits de l'homme.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC) ne contient pas de référence à l'énergie ou à l'eau. L'article 11, § 1 reconnaît à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Le Comité DESC a déjà laissé clairement entendre que l'accès à l'électricité faisait intrinsèquement partie d'un logement décent si bien qu'en conséquence, les pouvoirs publics doivent en assurer l'accès avec le maximum de moyens disponibles, en accordant une attention prioritaire aux droits des groupes vulnérables au sein de la société, telles les personnes qui vivent dans la pauvreté. Il en va de même pour l'accès à l'eau potable et à un système d'assainissement. Le Comité DESC couple le droit à l'eau non seulement à l'article 11, mais également au droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé qu'elle soit capable d'atteindre, comme stipulé à l'article 12 du Pacte. Le Comité affirme que le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne; il est une condition préalable

à la réalisation des autres droits de l'homme<sup>354</sup>. Dans son Observation générale n°4, le Comité soutient que certains éléments inhérents au droit au logement doivent être respectés dans toutes les circonstances, notamment l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, permettant un accès aux ressources naturelles et communes telles l'eau potable, l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage et un système d'assainissement<sup>355</sup>.

Le droit à l'eau est mentionné explicitement dans certains traités thématiques concernant les droits de l'homme, comme la Convention des Nations Unies (NU) sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art.14 §2) et la convention des NU pour les droits de l'enfant (art.24 §2). Il n'est toutefois jamais mentionné comme droit en tant que tel<sup>356</sup>.

Des résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives au droit à l'eau et à l'assainissement constituent aussi une avancée vers la reconnaissance au niveau international. En juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissait le droit à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme<sup>357</sup>. En septembre 2010, le Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies a affirmé que

<sup>352</sup> Justice de Paix de Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, inéd. Cette décision est consultable sur le site du Service, rubrique 'Jurisprudence droits fondamentaux et pauvreté' [http://www.luttepauvrete.be/juris\\_justice\\_paix\\_fontaine\\_eveque\\_20091015.htm](http://www.luttepauvrete.be/juris_justice_paix_fontaine_eveque_20091015.htm).

<sup>353</sup> Vandenhole, Wouter (2009). "Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?" in Jan Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*, Leuven, Acco, p. 237.

<sup>354</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (2002). Observation générale No. 15, Le droit à l'eau (arts. 11 and 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2002/11 (20 janvier 2003). <http://www.unhcr.fr/4ba352cc6.htm>

<sup>355</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (1992). Observation générale N° 4, le droit à un logement suffisant (art.11 du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels), E/1992/23 [http://www1.umn.edu/humanrts/esc/french/general\\_comments/4\\_gc.html](http://www1.umn.edu/humanrts/esc/french/general_comments/4_gc.html)

<sup>356</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009), *op.cit.* p. 165

<sup>357</sup> Nations Unies – Assemblée générale (2010), résolution 64/292; résolution 68/157 (2013) <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/-opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc926d72> [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/157](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/157)

le droit à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est indissociable du droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et à la dignité. La résolution confirme le droit à l'eau et à l'assainissement comme faisant partie du droit international existant. Elle confirme aussi que c'est aux Etats qu'incombe au premier chef la responsabilité de garantir le plein exercice de tous les droits de l'homme, et que le fait de déléguer la fourniture de services d'approvisionnement en eau potable et/ou de services d'assainissement à un tiers n'exonère pas l'État de ses obligations en matière de droits de l'homme. Elle rappelle que les États doivent veiller à ce que les fournisseurs de services non étatiques :

- a) s'acquittent de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme lorsqu'ils accomplissent les différentes tâches qui leur sont confiées, en s'efforçant notamment, en collaboration avec l'État et les parties prenantes, de détecter les risques de violation des droits de l'homme et d'y remédier;
- b) contribuent à fournir des services de distribution d'eau potable et d'assainissement qui soient acceptables, accessibles et abordables, de bonne qualité et en quantité suffisante;
- c) intègrent les droits de l'homme dans les études d'impact, le cas échéant, afin de détecter les problèmes liés aux droits de l'homme et de contribuer à les surmonter;
- d) élaborent, au niveau de l'organisation, des mécanismes de plainte bien conçus pour les usagers et s'abstiennent de faire obstruction à l'accès aux mécanismes de responsabilisation relevant de l'État<sup>358</sup>.

En septembre 2015, les Nations Unies ont approuvé 'l'Agenda 2030 pour les objectifs de développement durable' : pour fin 2030, éradiquer la pauvreté, lutter contre l'inégalité et l'injustice et

<sup>358</sup> Conseil des droits de l'homme (2010), Résolution A/HRC/RES/15/9.  
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/34/PDF/G1016634.pdf?OpenElement>

contre le réchauffement climatique. Parmi les 17 objectifs de développement durable, qui sont formulés au niveau mondial et dans une perspective de droits universels, il y en a deux relatifs à l'eau et à l'assainissement ainsi qu'à l'énergie<sup>359</sup>.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne contient aucune disposition relative à l'énergie, l'eau et l'assainissement mais il est possible d'établir un lien indirect avec le droit à l'énergie via le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 CEDH) et l'interdiction de la torture et des traitements inhumains (article 3 CEDH).

Une base légale supplémentaire peut être trouvée dans la Charte sociale européenne révisée de 1996, dans le cadre de laquelle le Comité européen des droits sociaux stipule que le droit à un logement décent contient une référence implicite à une habitation sûre (du point de vue de la santé), ce qui suppose notamment un équipement de base comme l'électricité. Ce Comité a en outre souligné la responsabilité des pouvoirs publics de veiller à éviter l'interruption de services essentiels comme l'eau et l'électricité.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que *"l'accès à l'eau doit être reconnu comme un droit de l'homme car l'eau est indispensable à la vie sur la planète et constitue un bien commun de l'humanité"*<sup>360</sup>. L'UE a, elle aussi, rappelé que *"tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme, relatives à l'accès à l'eau potable, qui doit être disponible, physiquement accessible, d'un coût abordable et d'une qualité acceptable"*<sup>361</sup>.

En réponse à l'initiative citoyenne européenne 'L'eau et l'assainissement sont un droit humain!

<sup>359</sup> <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>.  
<sup>360</sup> Résolution 1693/2009 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

<sup>361</sup> Déclaration de la Haute représentante, Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne, à l'occasion de la journée mondiale et européenne de l'eau, 22 mars 2010, <http://register.consilium.europa.eu/> : doc. 7810/10.

L'eau est un bien public, pas une marchandise!<sup>362</sup>, la Commission a publié en 2014 une communication<sup>363</sup>, dans laquelle elle fait référence au premier considérant de la directive-cadre relative à l'eau ("*L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tels*"<sup>364</sup>) et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Charte reconnaît certains droits et principes qui peuvent être interprétés comme ayant un intérêt direct pour l'accès à une eau potable saine et à un meilleur assainissement. L'absence d'un tel accès est une atteinte aux droits fondamentaux, tels que le droit à la dignité humaine (article 1 de la Charte) ou le droit à la vie (article 2). La Commission souligne notamment comme il est important que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement soit un droit de l'homme, que le caractère abordable de l'eau est essentiel<sup>365</sup> et qu'il s'agit d'un bien public. La réaction du Comité économique et social européen à cette communication était mitigée: positive, notamment par rapport à l'exclusion de l'eau potable des nouvelles règles européennes sur les concessions, mais négative parce que la Commission n'a pas fait de nouvelles propositions relatives à un instrument européen en vue de reconnaître le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement (législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit de l'homme au sens que lui donnent les Nations unies). Le Comité souligne aussi le manque de données sur l'ampleur du phénomène au sein des groupes vulnérables,

comme les sans-abri, les Roms etc<sup>366</sup>. Le Parlement européen a souligné plusieurs éléments positifs dans la réponse de la Commission européenne, mais estime que celle-ci ne va pas assez loin dans la reconnaissance du caractère public de la fourniture d'eau; le Parlement européen "*reconnait que les services d'eau et d'assainissement sont des services d'intérêt général et que l'eau n'est pas une marchandise mais un bien commun et que, dès lors, elle devrait être fournie à des prix abordables qui respectent le droit des personnes à une qualité d'eau minimale et prévoient l'application d'un tarif progressif; demande aux États membres de veiller à l'application d'un système de tarification de l'eau et de l'assainissement juste, équitable, transparent et adéquat pour garantir à tous les membres de la population l'accès à des services de qualité, indépendamment de leurs revenus*"<sup>367</sup>.

### 1.3. Acteurs compétents pour rendre effectif le droit à l'eau et à l'assainissement et le droit à l'énergie

La fourniture d'eau et d'énergie n'est pas organisée de la même manière et les missions sont menées à bien par des types d'acteurs différents dans les deux secteurs.

Les marchés du gaz et de l'électricité sont totalement libéralisés dans les trois régions. Un ménage conclut un contrat avec un fournisseur (une entreprise). Viennent ensuite les gestionnaires de réseau – il s'agit d'organismes publics – qui pourvoient l'exploitation des réseaux de distribution constitué de câbles et de conduites; ils ont également des missions en matière de

<sup>362</sup> [www.right2water.org](http://www.right2water.org)

<sup>363</sup> Commission européenne (2014). *Communication de la Commission sur l'initiative citoyenne européenne "L'eau et l'assainissement sont un droit humain. L'eau est un bien public, pas une marchandise!"*, Bruxelles, COM (2014) 177 final; [http://ec.europa.eu/transparency/com\\_r2w\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/com_r2w_fr.pdf).

<sup>364</sup> Directive-cadre Eau, 2000/60/EG du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel* n°L327, 22 décembre 2000, p L327/1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2000:327:TOC>

<sup>365</sup> Le caractère abordable de l'eau est considéré comme un élément des politiques élaborées par les États membres en vue de réduire la pauvreté et de lutter contre l'exclusion sociale, qui sont également soutenues et complétées au niveau de l'UE, en référence au paquet de mesures d'investissements sociaux.

<sup>366</sup> Comité économique et social européen (2014). *Avis sur la Communication de la Commission à propos de l'initiative citoyenne "L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise!"* (COM (2014) 177 final, NAT/644, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0177:FIN:FR:HTML>).

<sup>367</sup> Résolution du Parlement européen du 8 septembre 2015 sur le suivi de l'initiative citoyenne européenne "L'eau, un droit humain" (Right2Water) (2014/2239(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+XML+V0//FR>.



stimulation de l'utilisation rationnelle de l'énergie et interviennent en qualité de fournisseur social. Fin 2012, le gestionnaire du réseau bruxellois (SIBELGA) a connu une mutation, passant du statut d'intercommunale mixte à celui de service public pur, entièrement aux mains du secteur public. Les marchés de l'électricité et du gaz sont contrôlés par le régulateur fédéral et les régulateurs régionaux (Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), le '*Vlaamse regulator van de elektriciteits- energiemarkt*' (VREG), la Commission wallonne pour l'Energie (CWAPE) et le régulateur bruxellois pour le gaz et l'électricité (BRUGEL).

Quelques années ont été nécessaires avant que les consommateurs ne commencent à prendre pleinement conscience de la nouvelle situation - la liberté de choix du fournisseur de gaz et d'électricité. Chaque année, de nombreux ménages changent de fournisseur. Mais le consommateur - et les travailleurs sociaux - éprouvent encore souvent des difficultés pour se retrouver dans la multitude d'acteurs et dans la réglementation. Les groupes confrontés à la pauvreté ou à la précarité, certainement, se heurtent à un manque d'information, à la complexité de la législation, etc.

Les participants à la concertation ont aussi souligné la difficulté du rôle des services publics. Ils sont occupés à réparer les failles du système actuel de marché libéralisé de l'énergie, tant en termes de financement (dettes) que de procédures (avis, conseil, médiation entre acteurs de marché) et à informer le public de manière vulgarisée.

En Belgique, depuis 1836 déjà, les communes ont pour mission de garantir à leurs habitants l'accès à l'eau potable. Dès 1907, une loi sur les intercommunales encourage les communes à collaborer et prévoit déjà que la distribution d'eau potable doit être guidée par l'intérêt général. En Belgique, comme dans la plupart des pays, la distribution d'eau revêt donc dès le début un caractère public et non privé - tout comme dans la plupart des pays. Les sociétés de distribution que nous connaissons aujourd'hui sont les descendantes de ce système. Il n'existe plus beaucoup de

sociétés communales, la plupart s'étant regroupées en intercommunales (une même société pour plusieurs communes), voire au sein de sociétés régionales.

Aux plans européen et régional, un cadre légal est proposé, mais différents acteurs soulignent de très nombreuses différences dans la politique et les pratiques des compagnies des eaux. Dans chaque Région, une instance est désignée qui assume le rôle de régulateur. Les participants à la concertation insistent sur l'importance du caractère public des compagnies des eaux.

Tant pour l'énergie que pour l'eau, des organisations sont entretemps apparues sur le terrain dont la volonté est d'apporter une contribution à la réalisation du droit à l'énergie ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement ; elles sont actives sur les plans de l'information, de l'accompagnement et de la réalisation de mesures d'économie, etc. Un rôle particulier a aussi été attribué aux CPAS qui très souvent ont créé un service spécifique pour l'énergie et l'eau.

Les participants à la concertation soulignent aussi qu'il est important de faire un lien avec les acteurs de la politique du logement (qualité du logement, usage rationnel de l'énergie et de l'eau,...).

## 2. Protection du consommateur

*"Ces quatre dernières années, de nombreuses consultations ont été organisées sur la question de l'accès à l'énergie : évaluation des mesures sociales, tarification progressive, compteurs intelligents, etc. Les organisations sociales et de consommateurs ont été invitées à participer à ces différents processus, selon des formes et des délais très variables, et l'ont fait avec les moyens limités qui sont les leurs. Mais les représentants des consommateurs sont encore trop souvent perçus comme des 'facilitateurs' chargés de renforcer l'acceptabilité sociale des décisions prises par 'ceux qui savent'. Très souvent pourtant, des débats d'apparence purement technocratiques*

*dissimulent une série de choix politiques et de société.*"<sup>368</sup>

Il est important de rendre possible le développement d'une expertise collective afin de garantir une vraie représentation des consommateurs à propos de l'ensemble des questions qui les concernent et de prévoir des moyens pour cela. Les autres acteurs du marché disposent de moyens financiers et humains pour examiner ces questions et pour faire entendre leur voix auprès des autorités publiques.

Il est dans le même temps important de prévoir une concertation structurelle - au niveau régional - avec les différents acteurs, en accordant une attention particulière à la représentation des consommateurs en situation de pauvreté et de précarité<sup>369</sup>.

Nous examinons à présent quelques aspects importants de la relation entre le client et le fournisseur d'énergie et d'eau.

## 2.1. Vente

En matière d'énergie, il y a un accord protégeant les consommateurs<sup>370</sup> auquel s'ajoute un code de conduite pour la 'vente en dehors de l'entreprise' et la 'vente à distance'. En 2013, de nouvelles versions de ces textes ont été signées (comportant un certain nombre d'améliorations comme la suppression des indemnités de rupture, une meilleure réglementation en cas de déménagement,...). Le SPF Economie estime qu'il s'agit de textes contraignants via la loi de 14 juillet 1991 sur les pratiques de commerce et la protection du consommateur. Le problème est cependant le manque de résultats constatés sur le terrain. L'accord et le code de conduite sont en effet trop

peu connus des consommateurs et des intervenants. De plus, les consommateurs doivent eux-mêmes réagir en cas de problème. L'accord et le code de déontologie ne sont pas signés par tous les fournisseurs ni par les gestionnaires du réseau (qui jouent pourtant un rôle comme fournisseur social). La question reste posée de savoir s'il n'est pas préférable d'inscrire le caractère contraignant de ces conventions dans une loi. L'accord de Gouvernement fédéral prévoit une évaluation de l'accord et du code de conduite.

C'est surtout dans la vente de porte à porte que diverses pratiques illicites sont constatées.

*"Un vendeur de ... est passé avec des ensembles ... relax 3 ans. J'ai apposé ma signature, car le vendeur m'a dit : 'ce n'est pas un contrat, c'est uniquement pour prouver à mon patron que je suis bien passé ici'. Il est apparu par après que j'avais signé un contrat.*"<sup>371</sup>

Le Service de médiation énergie a enregistré en 2014 une centaine de plaintes concernant la vente de porte à porte, et précise que les plaintes déposées ne forment que la pointe de l'iceberg<sup>372</sup>. Dans certains cas, des plaintes aboutissent au licenciement de vendeurs, mais ceux-ci vont alors souvent travailler pour un autre fournisseur. Les participants à la concertation soulignent la responsabilité des fournisseurs et plaident pour une interdiction de la vente de porte à porte. Le ministre compétent a indiqué qu'aucune interdiction ne peut être introduite car la législation européenne ne le permet pas<sup>373</sup>. Si une interdiction devait ne pas être possible, une sensibilisation et une responsabilisation des fournisseurs s'impose en tout cas, ainsi que le renforcement des contrôles existants et

<sup>368</sup> Contribution de Aurélie Ciuti du RWADE durant la concertation du 27 juin 2014.

<sup>369</sup> Centre d'Appui Socialenergie (2014). *Consultation publique lancée par Hydrobru concernant le plan de gestion publique de l'eau*, juin 2014, p. 4, [http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Liens/ConsultationPublique\\_Eau\\_Hydrobru.pdf](http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Liens/ConsultationPublique_Eau_Hydrobru.pdf).

<sup>370</sup> Accord « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz », [http://economie.fgov.be/fr/binaries/accord\\_electricity\\_fr\\_tcm326-41209.pdf](http://economie.fgov.be/fr/binaries/accord_electricity_fr_tcm326-41209.pdf).

<sup>371</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2014). *Huis-aan-huis verkoop van gas en elektriciteit*, niet-gepubliceerde nota, 25 juni 2014.

<sup>372</sup> Service de médiation de l'énergie (2015). *Rapport d'activités 2014*, Bruxelles, p. 120-123, <http://www.ombudsman.be/fr/news/rapport-annuel-2014-du-service-regional-de-mediation-pour-lenergie-srme>

<sup>373</sup> Ministre Kris Peeters, dans réponse aux questions parlementaires, Chambre des représentants de Belgique, 3 février 2015, <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac078.pdf>

l'introduction de la possibilité de prévoir des sanctions (comme en Angleterre, ce qui a conduit à une plus grande autorégulation de la part des fournisseurs). Un certain nombre d'organisations de terrain - en collaboration avec le SPF Economie - ont déjà lancé une campagne de sensibilisation, en mettant des autocollants à disposition des ménages qui ne veulent pas de vendeurs de porte à porte (par analogie avec les autocollants 'pas de publicité').

## 2.2. Factures

Un problème courant concerne la compréhension des factures intermédiaires et finales ainsi que des modalités de paiement. Certains éléments, différents selon la Région, doivent - c'est une obligation légale - figurer sur la facture afin d'informer de façon suffisante le consommateur. Mais il s'agit souvent d'une masse d'informations et la facture devient illisible. ; il s'agit donc de rechercher un équilibre entre des informations en suffisance et leur intelligibilité.

Pour ce qui concerne l'énergie, la Commission européenne a proposé un modèle de facture ; ce modèle n'a pas encore été adopté par les États membres mais il pourrait toutefois servir de base de travail à l'avenir. S'ils disposent d'une facture uniformisée et lisible, les consommateurs doivent être encore mieux en mesure de juger et de comparer les prix convenus et calculés, ainsi que les tarifs et réductions<sup>374</sup>. Cela ne vaut pas seulement pour les fournisseurs, mais aussi pour les gestionnaires de réseau.

L'envoi de factures et la communication se font également de plus en plus via e-mail mais tous les clients n'ont cependant pas Internet à leur disposition ou n'y sont pas familiarisés. La souscription d'une prestation de services ou de contrats numériques offre du reste souvent des avantages financiers, dont certains groupes bénéficient donc moins.

En ce qui concerne les factures d'eau, il n'y a pas non plus d'uniformité. Elles sont souvent difficiles à comprendre pour les clients. En Flandre, un nouveau règlement de vente de l'eau (*Waterverkoopreglement*) est en vigueur depuis 2012<sup>375</sup> - qui contient aussi des dispositions relatives au contenu de la facture - mais il faut encore aller plus loin, en termes d'uniformité et de lisibilité. En Wallonie, depuis 2007, il y a un règlement de vente dans lequel l'uniformisation des factures est prévue<sup>376</sup>.

Il est important d'associer les personnes qui vivent dans la pauvreté à la réflexion relative aux factures uniformes et compréhensibles (quels éléments doivent figurer sur la facture, quel caractère de police utiliser...). Durant la concertation, les éléments suivants ont été évoqués : mentionner clairement l'information relative au tarif social pour l'électricité et le gaz qui s'applique (cela ne figure pas toujours sur les factures mensuelles) et être clair sur la nature du relevé du compteur (s'agit-il de la situation réelle ou d'une estimation ?), prévoir une première page avec un résumé uniforme, établir des factures séparées pour électricité et le gaz, ne pas reprendre les modifications des conditions contractuelles (celles-ci doivent faire l'objet d'une communication séparée).

## 2.3. Garanties

Les fournisseurs exigent parfois de leurs clients qui posent (ou sont susceptibles de poser) des problèmes de paiement une garantie trop élevée

<sup>374</sup> Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p. 115-116

<sup>375</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement (Belgisch Staatsblad 10 juni 2011) gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 6 december 2013 (Belgisch Staatsblad 10 januari 2014); voir aussi: <https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>.

<sup>376</sup> Arrêté ministériel du 18 mai 2007 fixant le règlement général de distribution d'eau en Région wallonne à destination des abonnés et des usagers (*Moniteur belge*, du 31/07/2007, p. 40528), article 37.

pour rester ou devenir client. Souvent aussi, le moment de la restitution de la garantie n'est pas clair<sup>377</sup>. Dans la nouvelle version de l'accord de protection des consommateurs, rien n'est prévu à ce sujet. Au cours de la concertation, l'importance de règles strictes et claires concernant les garanties a été soulignée. C'est la seule manière de pouvoir garantir que les personnes pauvres ne soient pas empêchées de s'affilier à un fournisseur en raison de montants de garanties élevés. Référence a été faite au système en vigueur en Région bruxelloise, suivant lequel les fournisseurs peuvent uniquement demander une garantie si le client a des dettes chez eux ; cette garantie est placée sur un compte bloqué à l'instar d'une garantie locative. Cela semble être une réglementation intéressante, mais elle n'aurait cependant encore jamais été appliquée jusqu'ici et des fournisseurs refuseraient des clients endettés. En Wallonie, la garantie a entretemps été limitée à trois mois ; les fournisseurs doivent faire une offre aux clients d'une manière non-discriminatoire.

Dans tous les cas, cela mérite d'être approfondi, en vue d'examiner les différentes pratiques et chercher des solutions adéquates. Des règles plus strictes peuvent être inscrites dans l'accord protégeant les consommateurs<sup>378</sup>, valables sur tout le territoire belge ou au niveau régional.

#### 2.4. Plans de paiement

Les différentes réglementations énergie et eau prévoient la possibilité qu'un client ayant un arriéré de paiement puisse demander un plan de paiement. L'élément crucial est cependant la mesure selon laquelle ce plan de paiement est tenable pour le client concerné, et la manière dont ce caractère tenable et le caractère raisonnable sont définis.

En Région bruxelloise, l'impact du non-respect d'un plan de paiement est encore renforcé par le fait que Sibelga impute depuis 2014 un tarif

maximum aux clients protégés qui ne respectent pas leur plan de paiement avec leur fournisseur commercial durant une période de plus de six mois<sup>379</sup>.

*"Les plans de paiement pour des fournisseurs d'énergie doivent très souvent être apurés dans les six mois (ou, après insistance, dans l'année). Il en découle des paiements mensuels parfois de plus de 100 euros, en sus de la facture mensuelle. De ce fait, des personnes ayant de faibles revenus et/ou des dettes doivent attendre que la dette aboutisse chez une entreprise de recouvrement ou un huissier avant que ne leur soit proposé un plan de paiement sur mesure, avec des coûts supplémentaires comme conséquence."<sup>380</sup>*

En Flandre, la VREG a mené une recherche sur les plans de paiement en matière d'énergie et a réalisé un rapport final présentant de bonnes pratiques<sup>381</sup>. Plusieurs fournisseurs ne suivent cependant pas ces bonnes pratiques. En Wallonie, une disposition a été introduite, relative au caractère 'raisonnable' des plans ainsi qu'aux possibilités de recours. Elle oblige les fournisseurs à proposer des plans de paiement raisonnables avant d'entamer la procédure de placement d'un compteur à budget. Le Gouvernement wallon doit définir le terme 'raisonnable' ; il n'y a pas encore de décision à ce sujet. Le décret prévoit aussi une possibilité de recours ; il faudra voir comment les ménages dans la précarité feront usage de celle-ci (un montant minimum est par exemple prévu, de sorte que certaines situations ne peuvent être traitées en appel). Les ordonnances bruxelloises relatives à l'électricité, au gaz et à l'eau prévoient la possibilité d'un plan de paiement, mais sans plus de précisions.

<sup>377</sup> Deekens, Patrick et al. 2011. *Je rechten als energiegebruiker*, Berchem, EPO, p. 16.

<sup>378</sup> Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p.114.

<sup>379</sup> Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). Info-fiche. Application, par Sibelga, des tarifs maximaux aux client protégés, Anderlecht, p.19.

<sup>380</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers.*, niet-gepubliceerde nota, 27 februari 2015, p. 4.

<sup>381</sup> VREG (2014). Mededeling van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 5 augustus 2014 met betrekking tot goede praktijk betaalplannen bij commerciële leveranciers *MEDE-2014-05*, <http://www.vreg.be/sites/default/files/mededelingen/mede-2014-05.pdf>.

En ce qui concerne l'eau en Flandre, la législation prévoit aussi 'un plan de remboursement' sur mesure', mais cette disposition n'est pas encore concrétisée. Les statistiques sociales indiquent qu'en 2014, 47% des plans de remboursement autorisés n'ont pas été correctement respectés parce que le client n'a pas payé, trop peu ou trop tard, au moins une fois. Le montant moyen à payer par mois s'élevait à 111 euros<sup>382</sup>.

Des associations font remarquer qu'un bon plan de paiement coûte moins pour tout le monde et est aussi plus respectueux, dans une logique de droits, que le compteur à budget.

Le débat concernant le caractère raisonnable de plans de paiement est dans tous les cas important pour les ménages qui doivent vivre avec de bas revenus. Un plan de paiement ne peut hypothéquer une vie dans la dignité humaine. Pour déterminer le 'minimum vital', différentes propositions sont faites, comme par exemple : le revenu d'intégration augmenté des allocations familiales,<sup>383</sup> le minimum appliqué en Région de Bruxelles- capitale pour définir le client protégé<sup>384</sup>,... L'accent est mis aussi sur l'importance du soutien aux organisations sociales tout au long de la procédure, et sur la nécessité de connaître le cadre légal et les méthodes en matière de médiation de dettes.

## 2.5. Information et accompagnement

*"Obtenir les aides auxquelles on a droit nécessite des démarches, ce qui a pour conséquence que les personnes les plus en difficulté ne les obtiennent pas, parce qu'elles ne peuvent pas les faire (elles ne savent pas qu'elles y ont droit, elles ne savent pas*

*ce qu'il faut faire pour les obtenir, elles ne savent pas bien lire et écrire, elles n'ont pas les moyens – temps, argent, moyens de transport – de se déplacer et de ressembler les documents nécessaires etc) ou sont trop découragées pour le faire."*<sup>385</sup>

Depuis le rapport 2008-2009 du Service, un service de médiation fédéral énergie a été mis en place ainsi que quelques initiatives de services régionaux d'information et d'accompagnement. Ces services apportent une plus-value évidente et la continuité de ceux-ci doit être assurée. Ces dernières années, des campagnes ont été menées ; outre les efforts des régulateurs régionaux pour inciter les personnes à comparer les prix, il y a aussi eu, en 2012 puis en 2014, une campagne fédérale "gaz-électricité : osez comparer !".

Bien qu'en ce qui concerne l'eau, les prix ne doivent pas être comparés, une information suffisante est cependant nécessaire et des initiatives supplémentaires dans ce domaine doivent être prises.

Il a aussi été fait référence à l'importance de services qui ont des contacts avec le public, et qui peuvent jouer le rôle d'intermédiaire. A propos de l'idée de guichets logement-énergie-eau, il reste important de veiller à ce que les initiatives développées atteignent effectivement les personnes qui vivent dans la pauvreté. La possibilité d'un accompagnement personnalisé est également importante.

Il y a des initiatives locales - comme le service REGent à Gand - qui donnent de l'information et font de l'accompagnement en matière d'économies d'énergie et des primes à l'énergie y afférentes, y compris les possibilités du Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE). Ce dernier est régionalisé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat.

<sup>382</sup> Vlaamse Milieumaatschappij (2015). *Statistieken - Toepassing Algemeen Waterverkoopreglement – jaar 2014*, p. 23, <https://www.vmm.be/publicaties/statistieken-toepassing-algemeen-waterverkoopreglement-jaar-2014>

<sup>383</sup> Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). *Dettes d'énergie et plan d'apurement raisonnable. Analyse et recommandations*, Anderlecht, p. 19.

<sup>384</sup> <http://www.socialenergie.be/index.php?page=berekening-van-het-bedrag>.  
<http://www.socialenergie.be/index.php?page=calcul-du-montant>

<sup>385</sup> Contribution du groupe de travail Eau-Energie de ATD Quart monde, 5 octobre 2015.

*"Il est important que l'information soit disponible dans la proximité, raison pour laquelle les personnes relais jouent un rôle important".<sup>386</sup>*

Les déménagements méritent une attention spécifique. Les personnes vivant dans la pauvreté sont, en effet, souvent obligées de déménager ; or ces déménagements peuvent engendrer divers problèmes, comme une reprise qui se déroule mal, une confusion à propos des factures, ... Les régulateurs régionaux ont établi un formulaire de déménagement commun pour toute la Belgique qui doit obligatoirement être mis à disposition par tous les fournisseurs, comme prévu dans l'Accord protégeant le consommateur : *"Le fournisseur met le formulaire de déménagement uniformisé à disposition du consommateur tant en version papier que sous format électronique ; ce dernier l'utilise de préférence pour la communication d'un déménagement et du relevé du compteur"*.

L'accessibilité des fournisseurs d'énergie et des sociétés d'eau reste aussi un point crucial. A Bruxelles, chaque fournisseur (à partir de 10.000 points de livraison), ouvert au public, Sibelga aussi, est obligé d'avoir un bureau dans la Région.

Les clients, les services à la clientèle et les services de plainte des fournisseurs d'énergie et d'eau potable devraient disposer d'un numéro gratuit afin que les clients puissent sans frais communiquer lorsqu'il y a des problèmes. Des participants à la concertation attirent aussi l'attention sur le fait que la communication se fait de plus en plus de façon digitale. Pour de nombreuses personnes, peu familiarisées avec les possibilités électroniques et digitales, c'est problématique. Une approche personnalisée reste importante.

### 3. Compteurs et installations

#### 3.1. La mesure de la consommation et la communication à ce sujet

Les chiffres relatifs à la consommation d'un ménage constituent naturellement la base pour établir la facture. Dans un certain nombre de situations, il n'est pas possible de connaître la consommation propre d'un ménage. C'est le cas par exemple lorsqu'il y a un compteur collectif : un raccordement collectif avec un seul compteur pour plusieurs unités de logement. Une redistribution des frais entre propriétaire et locataires doit chaque fois être faite, alors qu'il n'existe pas de cadre réglementaire en la matière. Les ménages concernés ont donc peu de vue sur la façon dont leur consommation et leur facture sont calculées. Les compagnies des eaux potables flamandes ont rapporté que pour l'année 2011, 8 % des domiciliés sont approvisionnés via un raccordement collectif (avec de grandes variations de chiffres d'une compagnie des eaux à l'autre, il s'agit par exemple de 43,21 % pour la société *'Antwerpse Waterwerken'*)<sup>387</sup>.

Dans les législations régionales, un compteur individuel est de plus en plus souvent obligatoire en cas de nouvelle construction, mais pour les logements existants, un très grand nombre de situations problématiques subsistent. C'est le cas aussi dans plusieurs domaines touristiques et dans les anciens domaines qui sont devenus terrains d'habitat permanent. Le groupe de concertation souligne que les installations collectives doivent être découragées et que des compteurs individuels officiels doivent être prévus. En Wallonie, les nouveaux décrets électricité et gaz prévoient la possibilité pour un utilisateur final d'exiger un compteur individuel, et chaque propriétaire d'un immeuble à appartements doit dans tous les cas prévoir de tels compteurs individuels pour le 1<sup>er</sup>

<sup>386</sup> Les citations sans référence sont des propos tenus par des participants durant la concertation.

<sup>387</sup> SERV (2014). *Tarifering van drinkwater. Analyse en aanbevelingen*, goedgekeurd raad 16 juni 2014. Brussel, [http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_RAP\\_20140616\\_watertarieven\\_0.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_RAP_20140616_watertarieven_0.pdf)

janvier 2024 au plus tard<sup>388</sup>. La Région bruxelloise vise également, à travers une modification de l'ordonnance en matière de fourniture d'eau, l'installation de compteurs d'eau individuels, mais les effets de cette mesure se font encore attendre<sup>389</sup>.

Une autre situation problématique concerne l'accès au compteur d'électricité, de gaz et d'eau qui est refusé à une grande partie des locataires. Les compteurs sont par exemple dans le garage ou la cave d'un autre locataire ou du propriétaire. Ou ils se trouvent dans un endroit verrouillé. Les ménages concernés ne peuvent donc pas relever régulièrement le compteur en vue d'économiser l'eau et l'énergie ou de détecter une fuite.

Une autre question est celle de l'éventuelle introduction de compteurs intelligents, qui a suscité beaucoup d'interrogations durant la concertation. De tels compteurs fournissent des informations sur la consommation d'électricité et/ou de gaz, en supposant qu'on aboutira de cette façon à des économies d'énergie. Ils diminuent aussi l'investissement en personnel pour le relevé des compteurs. L'Europe encourage l'introduction de compteurs intelligents à condition que l'analyse coûts-bénéfices soit positive. La décision d'introduire le compteur intelligent n'a pas encore été prise de manière définitive, dans aucune des trois régions. En Flandre, un projet pilote est en cours, dans 50.000 ménages clients. Les clients qui ont un compteur à budget ne sont pas encore inclus dans ce projet mais un projet pilote est maintenant aussi planifié avec des 'compteurs à budget intelligents'.<sup>390</sup>

<sup>388</sup> Voir par exemple art. 24 du décret du 21 mai 2015 modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *Moniteur belge*, 2 juin 2015.

<sup>389</sup> Ordonnance du 30 janvier 2014 visant à modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, *Moniteur belge*, 6 mars 2014.

<sup>390</sup> VREG (2015). *Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 8 april 2015 met betrekking tot een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het plaatsen van slimme meters*, ADV-2015-03, [http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-03\\_ontwerp\\_van\\_besluit\\_uitrol\\_slimme\\_meters.pdf](http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-03_ontwerp_van_besluit_uitrol_slimme_meters.pdf).

Certaines sociétés des eaux testent aussi une sorte de compteur intelligent pour la fourniture d'eau.

Diverses réflexions à propos des compteurs intelligents ont été formulées durant la concertation:

- les économies seraient très faibles ;
- le coût de l'installation est élevé et sera répercuté dans les tarifs;
- la possibilité de développer des tarifs sur la base de la consommation journalière détaillée (avec le risque d'arriver à des plans tarifaires toujours plus complexes) ;
- la perte de contacts humains lors du relevé du compteur et lors d'une coupure ;
- des risques au niveau de la protection du client lors de la suppression du limiteur de puissance et de la coupure complète à distance<sup>391</sup> ;
- la question de savoir quelle information standard sera lisible sur les compteurs ;
- les questions relatives à la gestion du recueil de données (atteinte à la vie privée, revente de données, utilisation des données à d'autres fins).

*"La question de la protection de la vie privée est très importante au sujet des compteurs intelligents. Nous devons savoir à quelles données les fournisseurs ont accès : doivent-ils savoir à quelle heure nous prenons une douche, à quelle heure nous sommes à la maison et quand nous ne le sommes pas ?"*

Des participants à la concertation se posent des questions à propos du terme 'intelligent', étant donné qu'il semble plutôt s'agir d'une commande à distance. Une réflexion approfondie doit être menée pour les différentes fonctionnalités afin de savoir pour qui elles peuvent offrir une plus-value, et si le surcoût est en proportion. L'essentiel est

<sup>391</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en Netwerk tegen Armoede (2015). *"Slimme" budgetmeters*. *Standpunt*, 4 mei 2015, [http://samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/nieuwsbrief/150504\\_SAP-NTA\\_slimme\\_budgetmeter\\_nota.pdf](http://samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/nieuwsbrief/150504_SAP-NTA_slimme_budgetmeter_nota.pdf).

donc d'évaluer si un compteur intelligent est bien un progrès pour les utilisateurs et en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Il faut tester toutes les fonctions du compteur intelligent par rapport à leur impact sur la pauvreté. Le débat public autour de cette question doit être poursuivi, tant pour l'énergie que pour l'eau, le cas échéant, et les organisations de consommateurs (en situation de pauvreté) doivent être consultées

### 3.2. Problèmes relatifs à l'application des mesures sociales en cas d'installations collectives

Un point important d'attention est l'application des mesures sociales lorsque les compteurs et les installations sont collectives. C'est ainsi par exemple que des systèmes centraux de gestion du chauffage sont de plus en plus utilisés : des immeubles sont fournis en 'chaleur'. La question se pose cependant de savoir comment les obligations de service public et les tarifs sociaux peuvent être appliqués dans cette hypothèse. Dans le cas d'une installation de chauffage, on vend par exemple de la chaleur à la place de gaz et d'électricité. Les personnes ne peuvent pas bénéficier de tarifs sociaux ni de la procédure prévue en cas de défaut de paiement, le cas échéant. Un problème similaire se pose avec les nouveaux réseaux de chauffage urbain.

Un système intéressant existe en Flandre, pour l'exonération de la contribution supra-communale de la facture d'eau. Les utilisateurs qui ont en principe droit à une exonération, mais qui ne sont pas eux-mêmes clients en raison d'un compteur collectif (la personne habite par exemple dans un immeuble à appartements avec un compteur d'eau commun), bénéficient une compensation forfaitaire qui correspond au montant de 30 m<sup>3</sup> d'eau. En 2013, cette mesure a été appliquée (via une reconnaissance automatique) à 63.324 ménages (sur un total de 223.508 ménages ayant droit)<sup>392</sup>. Un tel système de compensation est maintenu dans la nouvelle tarification qui entre en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>392</sup> Source : Vlaamse Milieumaatschappij

## 4. Fixation et régulation des prix

### 4.1. Energie et eau financièrement abordables

Dans une approche de l'énergie et de l'eau comme droits fondamentaux - et la nécessité de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine - le groupe de concertation a souligné à maintes reprises l'importance d'un prix abordable pour l'énergie et l'eau. Pourtant, nous voyons que les factures pour ces deux biens de base ont fortement augmenté ces dernières années. C'est ainsi qu'entre 2009 et 2013, la facture d'eau a augmenté de 14% en Flandre, de 25% en Wallonie et de 46% à Bruxelles. Entre 1999 et 2012, la part de la facture d'eau dans les ressources financières a augmenté en moyenne de 76%. En 2012, 5,25% des ménages ont consacré plus de 3% (ce qui est souvent considéré au niveau international comme limite) de leurs revenus disponibles pour couvrir leurs besoins en eau<sup>393</sup>. La facture d'énergie a aussi augmenté ces dernières années. En Flandre, une forte augmentation est encore prévue à partir de 2016. Le Baromètre de la précarité énergétique récemment publié indique qu'en 2013, 21,3% des ménages ont potentiellement été confrontés à une forme de précarité énergétique. Le Baromètre est attentif tant à l'impact de la facture d'énergie qu'aux frais liés au logement et utilise différents indicateurs : consacrer une trop grande part de son revenu disponible au coût de l'énergie ('pauvreté énergétique mesurée' : 14% des ménages), beaucoup économiser sur la consommation d'énergie en comparaison avec des ménages qui vivent dans une situation similaire ('précarité énergétique cachée' : 4,6% des ménages), reconnaître avoir des difficultés pour se chauffer suffisamment ('précarité énergétique ressentie' : 5,7% des ménages). Si on suit l'évolution des indicateurs, il apparaît que la situation ne s'est pas améliorée depuis 2009 : la

<sup>393</sup> Fondation Roi Baudouin (2015). *La précarité hydrique, un problème de plus en plus aigu*, 18 septembre 2015, [https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2015/20151005\\_AJ2](https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2015/20151005_AJ2)



précarité énergétique ressentie a fortement augmenté en Flandre et en Wallonie et de plus en plus de ménages éprouvent des difficultés pour payer leurs factures de chauffage<sup>394</sup>.

Dans les points suivants, nous évoquerons la facture, et en particulier la tarification et les tarifs sociaux. Au point 6, nous traiterons de la qualité du logement.

## 4.2. Tarification

Lors de l'élaboration d'un système tarifaire, l'un des points de discussion est de savoir si la tarification doit avoir un caractère progressif (différentes tranches de consommation de prix croissant), notamment pour stimuler une consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau. Pour l'électricité et le gaz, jusqu'à présent, une tarification dégressive est plutôt appliquée, avantageuse pour les gros utilisateurs. La Région flamande s'est dotée d'une réglementation offrant une tranche de 100 kWh d'électricité gratuite par personne domiciliée et par ménage (ce qui revient à une forme de tarification progressive dans laquelle un tarif nul est appliqué à la première tranche), mais celle-ci sera supprimée en 2016. La Wallonie a prévu pour 2017, une tarification progressive, solidaire et familiale<sup>395</sup>. Cette tarification tiendra compte du statut protégé du nombre de personnes domiciliées, sur la base d'une 'photo' (instantané) par an. La Région de Bruxelles-Capitale prévoit également une tarification progressive et solidaire, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>396</sup>.

La facture d'eau est calculée en Régions wallonne et bruxelloise de manière progressive. En Flandre, la fourniture gratuite de 15 m<sup>3</sup> par personne domiciliée et par ménage (qui peut donc être considérée comme une tarification progressive pour laquelle un tarif nul s'applique à la première tranche), est supprimée à partir de 2016. Il y a maintenant une nouvelle structure tarifaire, dans laquelle une tarification progressive est prévue. En effet, la directive-cadre européenne Eau demande – dans le cadre d'une utilisation rationnelle de l'eau – de mener une politique des prix selon le principe du 'pollueur-payeur'.

Les participants à la concertation insistent sur le fait qu'on ne peut en aucun cas défendre une structure dégressive de tarifs, avec un prix moins élevé pour les tranches de consommation les plus fortes.

Définir quel impact une tarification progressive a sur la situation - les factures - de personnes en situation de pauvreté et de précarité – est une question centrale dans la discussion. Tout dépend du logement qu'on occupe. Il y a par exemple pas mal de logements sociaux pourvus de radiateurs électriques. Les personnes à bas revenus n'ont souvent pas le budget pour acquérir des appareils économisant l'énergie et l'eau. Les locataires – mais aussi les propriétaires d'habitation en situation de pauvreté – habitent souvent des logements qui ont de mauvaises prestations énergétiques (peu d'isolation, simple vitrage, ...) et sans installation d'eau de pluie. Nous disposons cependant de peu de données en ce qui concerne la consommation d'énergie et d'eau de groupes qui vivent dans la pauvreté (et donc de l'impact d'une tarification progressive sur leur facture). Le terrain nous signale également des situations dans lesquelles des ménages pauvres consomment particulièrement peu en consommant de manière tout à fait systématique le minimum absolu en fonction de leur budget<sup>397</sup>. Dans le cadre de la

<sup>394</sup> Delbeke Bart en S. Meyer (2015). *Baromètre de la Précarité Énergétique (2009-2013)*, novembre 2015, Fondation Roi Baudouin, <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2015/-20151123NT1>

<sup>395</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 16 janvier 2014 relatif à l'obligation de service public à charge des gestionnaires de réseau de distribution favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

<sup>396</sup> Ordonnance du 8 mai 2014 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et

portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles, *Moniteur belge*, 11 juin 2014.

<sup>397</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw – Project Armoede en Water.

nouvelle structure tarifaire en Flandre, un test d'impact pauvreté (*armoedetoets*) a été réalisé, avec la participation du *Netwerk tegen Armoede*, de *Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie* (*Project Armoede en Water*) et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>398</sup>. Dans le cadre de ce test d'impact pauvreté, des données chiffrées ont pu être rassemblées dans un délai très court, concernant les ayant droit à une correction sociale (ayant droit au revenu d'intégration, à une allocation en raison d'un handicap, au revenu garanti aux personnes âgées) et concernant les clients qui n'ont pas droit à une correction sociale et qui ont été convoqués à la LAC (mais pour lesquels il a été décidé de ne pas couper). Les chiffres montrent les effets possibles des nouveaux plans de tarification sur ces groupes sur la base de données relatives à la consommation. En ce qui concerne les ayants droit à une allocation pour cause de handicap et à un revenu garanti pour personnes âgées, on remarque que nombre d'entre eux n'a qu'une faible voire très faible consommation. Le 'groupe-LAC', évoqué plus haut, semble par contre souvent consommer beaucoup<sup>399</sup>.

Il est en tout cas important de réfléchir aux inégalités qui existent sur le plan du logement: possibilités inégales d'économies d'énergie (cfr. investissement dans l'économie d'énergie) et d'eau (cfr. utilisation de l'eau de pluie), situation des locataires etc, d'avoir un bon aperçu de l'état

<sup>398</sup> Voir notamment *'Eerste feedback op de plannen rond een nieuwe tariefstructuur water, vanwege het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, op vraag van het kabinet van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw'*, <http://www.armoedebestrijding.be/themaarmoedetoets.htm>

<sup>399</sup> *Armoedetoets 'Tariefstructuur en tariefregulering'*. Gepubliceerd in: Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke sanering, Vlaams Parlement, 562 (2015-2016) – nr. 1, ingediend op 30 oktober 2015, p. 24-58, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g562-1.pdf>

de la situation et d'établir clairement le lien entre les politique de l'énergie et de l'eau et la politique du logement. L'impact d'une mesure doit dès lors être examinée et discutée avec les acteurs concernés<sup>400</sup>. Une évaluation ex ante peut constituer un instrument utile à cet égard.

Dans la perspective d'une tarification qui répond à des critères sociaux, solidaires et écologiques, le groupe de concertation trouve qu'une combinaison des éléments suivants est importante :

- un abonnement ou prestation fixe maintenu(e) aussi bas que possible – avec exonération pour certains groupes – en fonction de l'accès à l'énergie et à l'eau et de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau<sup>401</sup> ;
- une quantité de base d'énergie et d'eau à un prix bas ;
- un prix plus élevé pour la tranche ou les tranches suivante(s) de consommation ;
- la prise en compte de la taille du ménage ;
- des tarifs sociaux pour des groupes en situation de pauvreté et de précarité ;
- un fonds capable d'intervenir dans le cadre de mesures de soutien spécifiques (tant aux plans financier que technique) (cf. fonds social de l'eau en Régions wallonne et bruxelloise) ;
- une cotisation de solidarité dans le cadre de la problématique Nord-Sud (cf. Région bruxelloise) ;
- un lien fort avec une politique du logement qui met le focus sur des mesures d'amélioration de la performance en matière d'énergie et d'eau des logements destinés aux ménages à bas revenus.

En ce qui concerne la facture d'énergie, un aspect fédéral entre aussi en jeu. Actuellement, il y a une

<sup>400</sup> Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (2015). *Cahier de revendications. Concernant les matières régionales*, avril 2015, p. 8-9.

[http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Revendications\\_CGEE\\_final.pdf](http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Revendications_CGEE_final.pdf) ;  
SERV (2015). *Advies tariefregulering drinkwater*, 7 septembre 2015, p. 20,  
[http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_Minaraad\\_20150907\\_watertarieven\\_ADV.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_Minaraad_20150907_watertarieven_ADV.pdf).

<sup>401</sup> Voir aussi SERV (2014), *op.cit.*, 31.

régulation des prix des composants variables de l'énergie, qu'il est souhaitable de prolonger et d'étendre aux tarifs fixes<sup>402</sup>. Le groupe de concertation insiste sur l'importance d'une énergie financièrement abordable pour les personnes qui n'ont pas droit au tarif social. Il faut ajouter à cela la question du prélèvement de la TVA : entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 août 2015, une diminution de la TVA sur l'électricité de 21 % à 6 % a été introduite. Le Gouvernement fédéral a décidé d'annuler cette diminution de la TVA et de réintroduire à nouveau à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2015 une TVA de 21 % sur l'électricité. Pourtant, on peut considérer l'électricité - tout comme l'eau - comme un bien de première nécessité. Un certain nombre d'acteurs font également référence à la piste intéressante consistant à plafonner les prix, comme cela a été le cas au cours d'une certaine période de la législature précédente. Les gestionnaires de réseau ont cependant signalé que l'adoption fréquente de nouvelles mesures par les pouvoirs publics constitue une difficulté pour eux : les mesures coûtent de l'argent aux gestionnaires de réseau, ce qui est compliqué à combiner avec un plafonnement des prix. Ils insistent sur le fait qu'en Flandre par exemple, environ la moitié des tarifs de distribution financent les obligations de service public.

Le groupe de concertation souligne la question du financement des obligations de service public. Toute personne qui consomme devrait participer aux coûts des obligations de service public qui devrait être financé par les moyens généraux. Via le système d'impôts, tout le monde contribue, de manière progressive, selon ses revenus. Les obligations de service public en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie en Flandre par exemple ont aussi un temps été financées par des moyens généraux. Une autre proposition consiste à prévoir un prélèvement - qui doit servir à financer les obligations de service public - dont certains groupes seraient exonérés. A l'occasion de la nouvelle tarification de l'eau, le *SERV* et le *Minaraad* pose la question de savoir si les

corrections sociales et les obligations de service public ne devraient pas être financées d'une autre façon et suggèrent d'examiner d'autres possibilités comme des prélèvements, des taxes, des surtaxes, des contributions particulières...<sup>403</sup>.

### 4.3. Tarifs sociaux et exonérations

Au niveau fédéral, il existe des prix maximums sociaux pour le gaz et l'électricité, dont l'octroi a été entretemps en grande partie automatisé.

Les Régions wallonne et bruxelloise ont encore ajouté un certain nombre de groupes à celui qui est reconnu au niveau fédéral comme client protégé. La Flandre, en revanche, a, il y a quelques années, assimilé et limité ses groupes à celui reconnu au niveau fédéral. A Bruxelles, un ménage qui a un faible revenu et qui est mis en demeure par son fournisseur, a la possibilité de demander un statut de client protégé, via le CPAS, le régulateur régional ou Sibelga. Le nombre de ménages qui bénéficient d'un tel statut est cependant limité (2.721 en juin 2015), probablement en raison de la méconnaissance de cette mesure, du statut complexe, des mesures de contrôle renforcées et de l'installation obligatoire d'un limiteur de puissance<sup>404</sup>. Mais divers acteurs disent qu'il s'agit d'une mesure intéressante, même si des améliorations sont encore possibles. C'est ainsi que Brugel plaide pour un meilleur équilibre entre avantages et désavantages pour l'utilisateur<sup>405</sup>.

Il est nécessaire également d'être attentif aux groupes qui utilisent d'autres sources d'énergie. Pour le gazoil de chauffage, le gaz propane et le pétrole lampant, le Fonds social chauffage existe. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont signalé que le soutien n'est donné qu'après présentation des

<sup>402</sup> Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p.124.

<sup>403</sup> *SERV* et *Minaraad*, *op.cit.* p.27-28.

<sup>404</sup> Misselyn, Pascal (2015). *De belangrijkste vaststellingen van BRUGEL*, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brusselse Parlement "Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?", [http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs\\_161115/1-BRUGEL\\_PMISSSELYN\\_138112\\_1-NL.pdf](http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/1-BRUGEL_PMISSSELYN_138112_1-NL.pdf)

<sup>405</sup> Misselyn, Pascal, *op.cit.*

factures (les ménages doivent donc préfinancer, et en cas d'achat conjoint, il y a aussi un problème) et que certaines sources d'énergie n'entrent pas en ligne de compte (le gaz en bonbonne et le charbon). Il est proposé d'élargir le soutien aux différentes sources d'énergie et de le rendre possible sous la forme d'un soutien forfaitaire au début de l'hiver.

En ce qui concerne l'eau, un statut de client protégé a été introduit en Flandre, qui donne certains avantages. Une correction sociale est aussi prévue sous la forme d'une exonération pour certains groupes, qui sera remplacée dans la nouvelle tarification en 2016 par une réduction de 80 % sur l'intégralité de la facture d'eau<sup>406</sup>. Cette correction sociale est automatiquement appliquée. Il est dommage que la récente modification de tarification n'aie pas été l'occasion d'assimiler complètement le groupe cible de clients protégés et le groupe cible de la correction sociale, et qu'il n'y ait pas eu d'élargissement à un groupe de population plus étendu (en 2013, 7,6% des Flamands bénéficiaient de la correction sociale ; selon l'enquête SILC, 10,8% des Flamands avaient, cette même année, un revenu plus bas que le seuil de risque de pauvreté<sup>407</sup>). La Wallonie et la Région bruxelloise ont choisi d'aider les clients via un Fonds social de l'eau. Une exonération de la contribution d'épuration pour certains groupes cibles existe en outre à Bruxelles mais les travailleurs sociaux ne semblent pas être bien informés de cette possibilité.

Le groupe de concertation insiste sur une extension du groupe cible pouvant bénéficier de tarifs sociaux, tant pour l'énergie que pour l'eau. L'ampleur des groupes d'ayants droit dans les réglementations existantes est sensiblement inférieure aux chiffres en matière de risque de

pauvreté. On peut se référer aux groupes cibles du fonds social chauffage, à savoir tous les ayants droit à l'intervention majorée dans l'assurance maladie et les personnes en règlement collectif de dettes ou suivies par un service de médiation de dettes. Selon le Service de médiation énergie, un tarif social pourrait ainsi être proposé à près d'un million de ménages vulnérables, ce qui correspond à peu près au nombre de ménages qui sont confrontés à un risque de pauvreté et d'exclusion sociale (20 % des ménages en Belgique). Pour ce qui concerne l'énergie, il faut aussi être attentif aux ménages qui utilisent d'autres sources d'énergie<sup>408</sup>. Dans le Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté, il est prévu de lancer une réflexion relative à la délimitation des groupes cibles des corrections sociales, dans les différentes réglementations. Diverses organisations se plaignent de la suppression en Flandre de la tranche 'gratuite' d'électricité, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, sans mesures compensatoires. La nouvelle politique est fort concentrée sur l'utilisation rationnelle de l'énergie - ce qui constitue en effet un objectif important - mais vu les grandes inégalités auxquelles les personnes pauvres sont confrontées (elles habitent dans des logements privés de mauvaise qualité, ne disposent pas de réserves pour investir dans des mesures et des installations permettant des économies d'énergie,...), des mesures sociales de soutien sont nécessaires, en attendant la réalisation de logements de qualité et économes en énergie pour tous.

<sup>406</sup> Il ressort du test d'impact pauvreté sur les plans de nouvelle tarification, évoqué plus haut, que la correction sociale de 75% prévue à l'origine, était une amélioration pour les ménages dont la consommation est moyenne ou élevée mais une augmentation relativement forte pour les ménages qui consomment très peu. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement flamand a décidé de relever la correction de 75 à 80%.

<sup>407</sup> SERV et Minaraad, *op.cit.*, p.27.

<sup>408</sup> Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p. 112-113.

## 5. Traitement des difficultés de paiement

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent font remarquer qu'en définitive, il s'agit de voir comment les droits peuvent devenir effectifs alors que la discussion dérive souvent vers la question de savoir comment arriver à ce que les dettes soient payées. Il y a une tendance à culpabiliser les gens ; le pas de la responsabilisation à la culpabilisation est vite franchi. Elles parlent aussi du choc que provoque un éventuel 'black-out': les gens sont actuellement fort préoccupés de savoir ce qui se passera s'ils n'ont plus l'électricité, mais ils ne pensent pas aux personnes pauvres qui sont déjà souvent confrontées à une telle situation (cfr. compteurs à budget sans livraison minimale et coupures).

Le marché de l'énergie est libéralisé. Il est à noter que les services de type public ne sont pas concernés par la fourniture, au sens strict, de l'énergie, mais s'occupent de réparer les failles du système actuel de marché libéralisé. C'est ainsi que naissent de nombreux problèmes à cause d'erreurs dans la facturation, de complexité des procédures,...

Il a été signalé que les CPAS sont fortement mis sous pression pour devenir une sorte de service de récupération en matière d'énergie et d'eau. Souvent il n'est pas possible de geler la situation. A Bruxelles, certains juges de paix accordent 6 semaines pour commencer un accompagnement ou l'intensifier, cette pratique est intéressante ; le statut de client protégé à Bruxelles sert alors à nouveau à donner une chance aux ménages de reprendre leur souffle et d'épargner en vue du paiement. Les plans de paiement doivent aussi être négociés ; les services sociaux des CPAS et d'autres organisations de terrain doivent être impliqués dans ces négociations.

Les participants à la concertation trouvent important de prévoir que le CPAS soit systématiquement averti lorsque qu'un ménage est droppé par son fournisseur. De toute façon,

une collaboration renforcée entre les divers acteurs présents sur le terrain s'impose d'urgence.

### 5.1. Fourniture minimale

Dans les trois régions, une fourniture minimale d'électricité est prévue, sous la forme du placement d'un limiteur de puissance. A Bruxelles, la puissance du limiteur a été augmentée de 6 à 10 ampères, ce qui est positif (c'était déjà le cas en Flandre et en Wallonie).

En ce qui concerne le gaz, il existe un système en Flandre développé via une intervention du CPAS durant les mois d'hiver. Tous les CPAS ne participent cependant pas à ce système. Maximum 70 % de la facture peut être payée par le gestionnaire de réseau. Les 30 % restants sont à charge du client ou du CPAS. En Région wallonne, une fourniture minimale de gaz est également prévue sous la forme d'une 'carte d'alimentation', réservée aux clients bénéficiant d'un statut protégé. La Commission locale pour l'énergie (CLE) décide des conditions d'attribution et de paiement. L'intervention porte sur maximum 70 % de la facture. Cette réglementation est cependant considérée comme insuffisante sur le terrain. Étant donné que les pratiques des CPAS diffèrent sensiblement et que les ayants droit doivent généralement effectuer eux-mêmes la démarche pour demander un soutien, le non take-up est probablement assez important. La question est donc de savoir comment ce soutien peut encore être optimisé.

En Flandre et en Wallonie, il y a également des compteurs à budget pour l'électricité et le gaz naturel. Une fourniture minimale peut être prévue dans le compteur à budget d'électricité, mais il existe également des situations où la fourniture minimale est déconnectée. En Flandre, il y avait, fin 2014, 11.076 compteurs à budget sans fourniture minimale (26,17%)<sup>409</sup>. Et en Wallonie,

<sup>409</sup> VREG (2015). Statistieken van huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbaardienstverplichtingen 2014, p. 36, <http://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2015-07.pdf>

seuls les clients protégés disposent d'un compteur à budget avec fourniture minimale ; pour 87% des compteurs à budget placés en 2014, aucune livraison minimum n'est prévue<sup>410</sup>. Pour le compteur à budget de gaz, il n'est pas possible – pour des raisons techniques – de prévoir un raccordement avec une fourniture minimale. Ces compteurs à budget 'nus' (compteur à budget sans limiteur de puissance) impliquent que le client ne peut être alimenté en gaz et/ou en électricité que s'il dispose des moyens financiers pour charger le compteur à budget. Si le client n'a pas les moyens financiers nécessaires, il s'exclut en quelque sorte lui-même. Il s'agit de situations de pauvreté énergétique cachée, qui méritent la plus grande attention.

Il n'existe pas de fourniture minimale pour l'eau à Bruxelles et en Flandre. On utilise en Région wallonne, à certains endroits, surtout à Liège, un limiteur de débit. Son application n'est toutefois pas évidente : soit le débit prévu est très faible et il y a un risque d'obstruction (ce qui revient alors à une coupure), soit le débit prévu est un peu plus grand, et il faut alors tout simplement plus de temps, pour remplir une baignoire, par exemple.

Des participants à la concertation disent qu'il est difficile de mener une vie conforme à la dignité humaine lorsqu'un limiteur de débit est placé et qu'il faut être prudent dans l'usage qui est fait de telles mesures<sup>411</sup>.

## 5.2. Compteurs à budget

En Wallonie et en Flandre, au cours de la procédure en cas de défaut de paiement, des compteurs à budget pour l'électricité et le gaz sont installés. En Wallonie, fin 2014, il y avait 61.836

compteurs à budget électricité actifs et 21.684 compteur à budget gaz actifs<sup>412</sup> ; en Flandre, le 1<sup>er</sup> novembre 2015, il y avait 41.053 compteurs à budget électricité actifs et 27.980 compteurs à budget gaz actifs<sup>413</sup>. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le système de compteurs à budget n'existe pas.

Pour différents participants à la concertation, l'utilisation de compteurs à budget est problématique car il :

- expose le ménage à des risques d'auto-coupure, quand aucune fourniture minimale n'est prévue et que le ménage n'est pas en mesure de recharger sa carte ;
- conditionne l'accès à l'énergie aux seuls moyens financiers, à un moment donné, du ménage ;
- n'offre que deux possibilités au ménage qui ne dispose pas de revenus suffisants: se priver ou s'endetter sur d'autres postes de dépense ; aucune solution structurelle n'est en effet apportée ;
- entraîne, en Wallonie, des coupures pour refus présumé : 6.160 en 2014 pour l'électricité et 756 pour le gaz<sup>414</sup>, hiver comme été, client protégé ou non ;
- coûte très cher à la collectivité : en Wallonie par exemple, plus de 32 millions d'euros en 2012<sup>415</sup>.

*"On devrait préciser de quelle manière il est possible de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les membres du groupe ont vu des aspects aussi bien positifs que négatifs dans l'utilisation d'un compteur à budget, mais sous l'angle de la pauvreté, il n'y a aucun point positif : manque de moyens pour recharger, illettrisme,*

<sup>410</sup> CWaPE (2015). Rapport annuel spécifique 2014. L'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau, p. 18, <http://www.cwape.be/docs/?doc=2426>

<sup>411</sup> Le *Gezinsbond* a fait récemment une estimation de la quantité d'énergie et d'eau dont une famille a besoin pour vivre conformément à la dignité humaine. *Gezinsbond* (2015). *Energie- en watertarieven. Standpunt van de Gezinsbond*, 27 oktober 2015, <https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/standpunten/Documents/Energie-%20en%20watertarieven.pdf>

<sup>412</sup> CWaPE, *op.cit.*, p. 19, 21.

<sup>413</sup> Chiffres de la VREG, <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistiek/20151208-e-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders5fbudget-meter5fvoor5fpublicatie.pdf> et <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistiek/20151208-g-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders5fbudget-meter5fvoor5fpublicatie1.pdf>

<sup>414</sup> CWaPE, *op.cit.*, p. 29.

<sup>415</sup> <http://www.rwade.be/fr/action-politique/supprimer-les-compteurs-a-budget>

*problèmes pour gérer ce type de compteur... Il faudrait au contraire prendre pour critère que ce qui est bon pour les personnes en situation de pauvreté l'est aussi pour tout le monde. ... Avec un compteur à budget, ce n'est pas un être humain que l'on a en face de soi, mais une machine avec des numéros. Les gens ne veulent plus de compteur ordinaire parce qu'on ne paie que la consommation qu'on est capable de payer dans le cas d'un compteur à budget. Mais en fait on ne consomme plus en fonction de ses besoins mais en fonction des moyens dont on dispose. La libéralisation a renforcé cela."*

D'autres acteurs font remarquer que les compteurs à budget peuvent être un instrument pour la prévention et le traitement des dettes d'énergie et qu'ils permettent de mieux suivre la consommation.

Nous ne connaissons en fait pas grand-chose de l'impact d'un compteur à budget, d'un compteur prépayé et d'un compteur intelligent, sur les situations de pauvreté. Il serait intéressant de collecter de plus amples données à ce sujet, en particulier sur la base des expériences des utilisateurs actuels et du point de vue des personnes en situation de pauvreté ainsi que de réaliser un test d'impact.

### 5.3. Demandes de coupure

Au cours des échanges relatifs à une livraison minimale, il a été demandé d'inverser le raisonnement tenu lorsqu'un ménage ne dispose pas des moyens de payer une facture ou de rembourser une dette : le raisonnement serait alors de ne pas couper sauf si le ménage dispose des moyens nécessaires.

En Flandre et en Wallonie, les demandes de coupure d'électricité et de gaz sont traitées dans des commissions consultatives locales (respectivement appelées 'LAC' et 'CLE'). En Flandre, il y a eu en 2014, 1.247 coupures d'électricité et 1.763 coupures de gaz suite à un avis de la LAC. Ces coupures peuvent être mises en lien avec des situations de pauvreté (au total il y a eu 23.815 coupures d'électricité et 21.101

coupures de gaz, mais donc aussi pour d'autres raisons comme les vacances d'immeubles, l'insécurité et des déménagements problématiques)<sup>416</sup>. En Wallonie, la CLE n'est convoquée que pour une minorité de coupures, à savoir les coupures suite à une perte de statut de client protégé. En 2014, il y a eu 301 coupures d'électricité et 187 de gaz (la majorité des coupures, plus de 90 %, des 10.923 coupures d'électricité et 3.174 coupures de gaz en 2014 - résulte soit d'un refus présumé de placement d'un compteur à budget soit d'un déménagement<sup>417</sup>.

Il n'y a pas de commission consultative locale pour l'énergie à Bruxelles. Quand les dettes restent impayées auprès du gestionnaire de réseau de distribution, ceux-ci peuvent déposer une demande auprès du juge de paix pour procéder à la coupure. Toute coupure d'énergie pour un usage résidentiel est donc possible exclusivement sur décision du juge de paix et peut être suspendue en hiver, soit sur décision du juge de paix, soit après intervention du CPAS. S'il s'agit d'énergie, la Justice de paix peut en outre obliger le gestionnaire de réseau de distribution à fournir temporairement de l'énergie à une famille qui ne reçoit pas d'électricité et/ou de gaz en hiver, s'il juge qu'il est porté atteinte à la dignité humaine. Il est important de dire qu'un fournisseur ne doit pas s'adresser au juge de paix pour une coupure si aucun contrat de fournitures n'est prévu. Toutefois, seul le gestionnaire de réseau de distribution peut réaliser la coupure effective, car les compteurs sont gérés par le gestionnaire de réseau de distribution et non par les fournisseurs eux-mêmes<sup>418</sup>. En 2014, Sibelga a procédé à 785 fermetures pour l'électricité et 693 pour le gaz<sup>419</sup>.

<sup>416</sup> VREG, *op.cit.*, p. 39, 49.

<sup>417</sup> CWaPE, *op.cit.*, p. 33.

<sup>418</sup> Brugel (2010). La protection du consommateur d'énergie en Région bruxelloise, Brugel, p. 5, 15 et 21, [http://www.brugel.be/Files/media/imports/Protection\\_Brugel\\_DEF\\_light.pdf](http://www.brugel.be/Files/media/imports/Protection_Brugel_DEF_light.pdf)

<sup>419</sup> Lefere, Raphaël (2015). *Sibelga: sociaal leverancier, focus op een afnemende activiteit van openbaar nut*, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brussels Parlement "Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?",

En ce qui concerne l'eau, les demandes de coupure sont également traitées dans des commissions d'avis locales (LAC eau). En 2014, 3.127 ménages (7.169 personnes domiciliées) ont été coupés suite à un avis de la LAC, avec de grandes différences entre société des eaux (70 % des coupures par deux sociétés des eaux)<sup>420</sup>.

En Wallonie et dans la Région de Bruxelles-Capitale, les demandes de coupure d'eau doivent être soumises au juge de paix. On ne dispose pas de chiffres récents relatifs au nombre de coupures en Wallonie. Une enquête du Service de lutte contre la pauvreté<sup>421</sup> indique 674 coupures en 2009, réalisées par les sociétés des eaux 'CILE' (570) et 'IEBW' (104). Pour 2013, ces sociétés des eaux ont procédé à 1.291 coupures au total (respectivement 1.259 et 32)<sup>422</sup>. A Bruxelles, en 2014, il y a eu 617 coupures<sup>423</sup>.

Un certains nombres de problèmes existent, lors de procédures de coupure.

En premier lieu, le fonctionnement des commissions consultatives locales varient en fonction de la commune<sup>424</sup>. Il en résulte des situations dans lesquelles des personnes confrontées à des problèmes sont impliquées de différentes manières auprès des commissions

consultatives locales, de telle sorte que le processus décisionnel ne se fait pas de façon univoque<sup>425</sup>. Certaines commissions consultatives locales choisissent par exemple un nombre limité de dossiers afin d'avoir suffisamment de temps pour les traiter. Entretemps, en Flandre, des orientations sont données, à partir de bonnes pratiques, pour les commissions consultatives locales énergie<sup>426</sup>, et une initiative similaire a été lancée pour les commissions consultatives locales eau. Il est important aussi que des moments de formation soient régulièrement organisés afin que les acteurs impliqués (collaborateurs et membres du conseil des CPAS, collaborateurs des compagnies des eaux et gestionnaires de réseau de distribution, et collaborateurs des organisations de terrain) soient au courant des différentes dispositions et du rôle de chacun.

Une question importante dans le fonctionnement de la commission concerne les moyens juridiques dont dispose une personne qui, après avis de la commission consultative locale, voit sa fourniture coupée. Bien que beaucoup dépende donc de l'avis de la LAC, aucune possibilité de recours n'est prévue en Flandre. La législation wallonne prévoit depuis 2014 une possibilité d'interjeter appel auprès du juge de paix contre les décisions de la commission consultative locale en matière d'électricité et de gaz<sup>427</sup>. Cela ne vaut donc que pour les situations qui sont examinées à la CLE.

Un argument dans le débat consiste à dire que les commissions consultatives locales n'ont pas de compétence décisionnelle mais fournissent, d'un point de vue strictement juridique, uniquement un avis, ce qui ne constitue pas un acte juridique

---

[http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs\\_161115/5.-SIBELGA---Lefere--Colloque-BRUGEL---protection-consommateurs---20151109---version-finale-NL.pdf](http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/5.-SIBELGA---Lefere--Colloque-BRUGEL---protection-consommateurs---20151109---version-finale-NL.pdf)

<sup>420</sup> Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p.28.

<sup>421</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2012). *Résultats de l'enquête auprès des sociétés distributrices d'eau en Belgique concernant les tarifs et les aspects sociaux*, 1 octobre 2010, p.49, [http://www.luttepauvrete.be/publications/eau\\_enquete.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/eau_enquete.pdf)

<sup>422</sup> Sia Partners (2015). *Etude exploratoire sur la précarité hydrique en Belgique*, in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, augustus 2015, p. 21.

<sup>423</sup> Hydrobru (2015). *Rapport d'activités 2014*, p. 17, <http://www.hydrobru.be/wp-content/uploads/2015/06/Rapport-activit--s-2014-FINAL-2015-05-29.pdf>

<sup>424</sup> Clymans, Mieke et al. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiemaatregelen? Evaluatie van de Sociale Openbaardienstverplichtingen Energie*, Mechelen, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, p. 110, [http://www.samenvlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projectenrecht-op-energie/uploads/publicaties/EA/111011\\_EA\\_evaluatieSODV\\_rapport.pdf](http://www.samenvlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projectenrecht-op-energie/uploads/publicaties/EA/111011_EA_evaluatieSODV_rapport.pdf)

---

<sup>425</sup> *Ibid.*

<sup>426</sup> Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2008). Een goede praktijk van de lokale adviescommissie. Leidraad voor de hulpverlening, herwerkt in Deekens, Patrick, *op.cit.*

<sup>427</sup> Article 41 du 'décret wallon du 11 avril 2014 modifiant le décret du 12 avril 2011 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *Moniteur belge*, 11 avril 2014; [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/-2013\\_2014/PARCHEMIN/1020.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/-2013_2014/PARCHEMIN/1020.pdf)



contre lequel il est possible de faire appel<sup>428</sup>. On est toutefois en droit de se poser des questions concernant ce raisonnement étant donné que l'avis de la LAC est en fait bel et bien une décision : le gestionnaire de réseau ou la société des eaux n'est autorisé à couper l'énergie qu'après un avis positif. Le raisonnement selon lequel il est possible d'interjeter appel auprès du tribunal du travail contre toute décision du CPAS semble difficile à défendre étant donné que l'avis, outre le fait qu'il ne constitue pas une décision d'un point de vue juridique strict, ne concerne pas une décision unilatérale du CPAS, étant donné que le gestionnaire du réseau de distribution ou la société des eaux a également voix délibérative. Les problèmes liés à la fourniture d'énergie nécessitent généralement des solutions rapides, mais le délai de traitement d'un appel auprès du tribunal de travail est d'une nature telle qu'une solution rapide est exclue<sup>429</sup>.

En Flandre, les personnes pauvres disposent donc de peu de possibilités de recours contre une coupure effective, alors qu'il s'agit d'une action très radicale. Pour garantir aux personnes pauvres une position juridique plus forte et de la clarté, il semble nécessaire de prévoir dans la législation une procédure d'appel claire.

Dans les commissions consultatives locales, l'un des membres, à savoir le gestionnaire de réseau/société des eaux, est en outre partie requérante, et le CPAS a un double rôle, à savoir d'une part celui de fournisseur d'aide et d'autre part de codécideur des sanctions<sup>430</sup>. Différentes organisations demandent que seul le juge de paix soit compétent pour les décisions de coupure, vu

qu'un juge est garant du respect des droits et obligations de toutes les parties ; c'est déjà le cas pour l'énergie et l'eau dans la Région de Bruxelles-capitale et pour l'eau en Wallonie.

Un troisième point concerne l'implication du client - et éventuellement d'une organisation de soutien - dans la procédure. Tant les commissions consultatives locales que les juges de paix sont confrontés au fait que dans de nombreuses affaires, le client n'est pas présent. En ce qui concerne les 'LAC' eau en Flandre, seulement 2.326 clients étaient présents ou représentés, alors que 22.438 dossiers ont été traités<sup>431</sup>. Une étude d'Infor GazElec de 2010 évoque 129 décisions par défaut sur 197 affaires traitées par les justices de paix de Bruxelles<sup>432</sup>.

L'étude montre aussi une pratique intéressante à la Justice de paix de Forest (et entretemps aussi dans le 5<sup>ème</sup> canton de Bruxelles), dans le cadre de laquelle des séances sont spécifiquement réservées pour les dossiers énergie et un accord est pris avec le CPAS voulant qu'un représentant du CPAS est toujours présent le jour de la séance. Si nécessaire, le juge renvoie alors l'intéressé vers le représentant du CPAS afin de demander le statut de client protégé. Durant la concertation, il a aussi été dit qu'à la Justice de paix d'Anderlecht, les juges acceptent souvent un plan de paiement s'il est proposé et ne condamnent jamais un client aux frais de mise en demeure. Toujours à Anderlecht, les juges acceptent que les services sociaux assistent les clients.

La question est donc de savoir comment faire en sorte que le client soit effectivement présent à une séance de la commission consultative ou une audience du juge de paix. De quelle manière le soutien du client - par exemple du fait qu'il est accompagné par un collaborateur d'une organisation - peut-il être davantage renforcé ? Le Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie (RWAE) propose par exemple de modifier dans ce sens la composition des commissions consultatives.

<sup>428</sup> VREG (2011). *Rapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 30 september 2011 met betrekking tot de evaluatie van de sociale openbare dienstverplichtingen* (RAPP-2011-11), Brussel, [http://www.vreg.be/sites/default/files/document/reports/rapp-2011-11\\_1.pdf](http://www.vreg.be/sites/default/files/document/reports/rapp-2011-11_1.pdf), p. 55.

<sup>429</sup> *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2010-11, 1 juli 2011 (Vr. nr. 384 L. Ceysens van 2 mei 2011).

<sup>430</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Op.cit.*, p. 148, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5\\_Rapport2009\\_FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Rapport2009_FR.pdf)

<sup>431</sup> Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p. 75.

<sup>432</sup> Infor GazElec (2010), document non publié.

Nous renvoyons ici également à la nouvelle disposition, en Wallonie, qui prévoit que, à la demande du client, du fournisseur ou du gestionnaire de réseau, et au cas où cela concerne un client protégé ou une situation dans laquelle le CPAS intervient, la CLE peut s'exprimer sur une proposition de plan de paiement et sur les mesures à prendre quand un compteur à budget ne peut, pour diverses raisons, être placé.

#### 5.4. Cessions de créances

Plusieurs participants à la concertation ont signalé des pratiques suivant lesquelles des fournisseurs vendent leurs créances à d'autres entreprises qui font intervenir des huissiers, afin de recouvrer les dettes reprises. Il s'agit souvent d'entreprises internationales qui opèrent à partir d'une filiale en Belgique. Il a notamment été question, durant la concertation, de la société de droit suédois HOIST qui opère au départ d'un cabinet d'huissiers belges pour poursuivre tous les débiteurs. Des pratiques similaires à l'échelle macro sont également connues : les 'fonds vautours' achètent des dettes de pays pour ensuite – quand ces pays retrouvent un peu plus de marge financière – tenter de récupérer ces dettes via les tribunaux.

Les sociétés à caractère international ont de surcroît recours à la procédure européenne d'injonction de payer (en vigueur depuis le 12 décembre 2008)<sup>433</sup> pour la perception de la créance. La procédure européenne est une procédure unilatérale : le créancier introduit sa demande auprès du tribunal par le biais d'un formulaire standard, ce qui lui permet de se limiter à une description des documents justificatifs dont il dispose ; le juge rend son jugement sur la base du formulaire complété par le créancier, sans entendre le débiteur et sans procéder à un examen approfondi de la créance. Le débiteur dispose d'un délai de 30 jours, à compter du jour

suivant le jour de la signification de l'injonction de payer, pour introduire une requête. Si le débiteur ne réagit pas, la procédure (unilatérale) continue. Si une requête est introduite, la procédure se poursuit conformément à la procédure civile ordinaire (avec débats contradictoires).

Cette procédure avantage beaucoup le créancier : celui-ci peut en effet obtenir unilatéralement une injonction de payer sans que le défendeur ne soit, pour sa part, ne fût-ce qu'au courant du lancement de la procédure. Si le débiteur ne réagit pas en introduisant une requête, il ne peut rien faire d'autre que de payer les montants ; si le débiteur introduit bel et bien une requête, le créancier peut suspendre sans frais la procédure et il évite ainsi des coûts supplémentaires.

Plusieurs réflexions peuvent être faites concernant ces pratiques de cession de créance<sup>434</sup>.

L'article 1690 du Code civil stipule que la cession n'est opposable au débiteur qu'à partir du moment où elle a été notifiée au débiteur ou reconnue par celui-ci. La doctrine précise qu'aucun consentement ou collaboration du débiteur n'est requis en la matière, de sorte qu'il ne peut pas s'opposer à cette cession, sauf si cette possibilité est expressément reprise dans le contrat de fourniture entre le client et le fournisseur. Les contrats standards assortis de conditions générales et le manque de connaissance des clients vulnérables constituent cependant des obstacles.

Par cette cession, les clients se voient en effet privés du droit de convenir avec le fournisseur de plans de paiement (raisonnables) et la procédure de recouvrement judiciaire est immédiatement introduite, ce qui augmente aussi la charge de travail de la justice. De ce fait, les procédures de

<sup>433</sup> Article 6, deuxième alinéa du règlement (CE)1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 introduisant une procédure européenne d'injonction de payer, *Journal officiel de l'Union européenne*, 30 décembre 2006.

<sup>434</sup> Centre d'Appui Médiation de Dettes, Infor GazElec, Centre d'Appui Social Energie (2015). Note d'analyse. Les pratiques de recouvrement mises en œuvre par la société HOIST KREDIT AB et l'application de la procédure européenne d'injonction de payer, notamment dans le cadre de dettes énergétiques, [http://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/note\\_d\\_analyse\\_hoist\\_et\\_la\\_procedure\\_europ\\_injonction\\_de\\_payer.pdf?548/80292652bb39ac7fb34c5f68d1a18a199607f0fd](http://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/note_d_analyse_hoist_et_la_procedure_europ_injonction_de_payer.pdf?548/80292652bb39ac7fb34c5f68d1a18a199607f0fd).

défaut de paiement telles que prévues dans les dispositions légales, sont *de facto* contournées.

Pourtant, le débiteur ne peut être privé des droits qui lui reviennent sur la base de la réglementation relative à l'énergie. Il est intéressant de signaler que, dans un dossier du Médiateur fédéral, un fournisseur a lui-même souligné qu'une cession ne peut affecter les droits du débiteur, inscrits dans la réglementation relative à l'énergie.

Des entreprises (d'encaissement) spécialisées qui rachètent ces créances auront de surcroît davantage de temps et de moyens pour amener le client plus vite devant le tribunal sans tenir compte de la situation (financière) spécifique du débiteur. Bien que le contenu de la dette ne change pas et ne peut du reste pas changer, un certain changement interviendra en ce qui concerne la situation juridique du débiteur du fait que celui-ci est confronté à un autre créancier qui adoptera potentiellement une attitude plus stricte que le débiteur initial afin d'obtenir l'acquittement de la dette<sup>435</sup>.

Il est crucial dans une telle procédure que le débiteur réagisse, ce qui n'est pas évident pour des personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité. Ce n'est pas simple non plus de trouver, dans les 30 jours prévus, suffisamment d'information et de soutien pour une défense, le cas échéant. La procédure provoque aussi des frais supplémentaires pour des personnes qui ont déjà des problèmes de paiement.

Une récente modification de la loi prévoit que toutes les demandes relatives au recouvrement d'une somme d'argent introduites par un fournisseur d'électricité, de gaz, de chauffage ou d'eau à l'encontre d'une personne physique doivent être traitées par le juge du lieu de résidence de cette personne<sup>436</sup>. Les situations dans lesquelles la procédure a été introduite auprès du

juge de paix du lieu où se trouve le cabinet d'huissiers – et non du lieu de résidence du défendeur – sont donc contraires aux dispositions légales. La question est toutefois de savoir si ceci peut être mis en discussion étant donné que la partie requérante n'est pas un fournisseur de gaz ou d'électricité, mais un bureau d'encaissement.

En ce qui concerne la procédure européenne d'injonction de payer, des questions et problèmes complémentaires se posent encore. Une telle procédure ne peut être appliquée que dans des affaires transfrontalières. On peut toutefois se demander, lors d'actions d'une filiale belge (d'une entreprise étrangère) si c'est le cas. Le règlement européen prévoit également que cette procédure devrait en principe se révéler meilleur marché qu'une procédure ordinaire. Mais, dans la pratique, certains huissiers imputent des frais supplémentaires pour le dépôt de la demande (pourtant un simple formulaire qui doit uniquement être envoyé au greffe) et pour la signification de la décision (alors qu'un accusé de réception suffit). Il doit également s'agir de créances certaines et non contestées, alors qu'il est parfois question de créances concernant des factures d'acompte (qui ne sont donc pas adaptées à la consommation réelle), de factures contestées (discussion concernant le calcul d'intérêts, dommages-intérêts, déménagement, ...) et de factures prescrites<sup>437</sup>.

La recommandation peut être que les débiteurs peuvent, en cas de cession de leurs dettes d'énergie, invoquer les obligations de service public sur la base de la réglementation régionale. Indépendamment de la question de la légalité de ce transfert, les obligations de service public doivent être suivies et appliquées. Une décision récente de février 2015, du Service des litiges de

<sup>435</sup> Feltkamp, Regine R. (2005). *De overdracht van schuldvorderingen*, Antwerpen, Intersentia, p. 151.

<sup>436</sup> Loi du 26 mars 2014 modifiant le Code judiciaire et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence au juge naturel, *Moniteur Belge*, 22 mai 2014.

<sup>437</sup> Voir aussi une intéressante décision du juge de paix d'Anvers du 13 mars 2014 dans laquelle il est refusé de donner une injonction de payer, dans le cadre de la procédure européenne d'injonction de payer, et la décision du juge de paix d'Ixelles du 27 juillet 2015. A consulter dans la rubrique jurisprudence du site du Service de lutte contre la pauvreté : [http://www.luttepauvrete.be/jurisprudence.htm#Energie et eau](http://www.luttepauvrete.be/jurisprudence.htm#Energie%20et%20eau)

Brugel, confirme qu'en cas de cession de créances, les obligations de service public restent à charge du fournisseur cédant. Les fournisseurs devraient communiquer explicitement au sujet de l'application des obligations de service public aux débiteurs concernés - comme le fait déjà un fournisseur - et ils doivent continuer à remplir leur obligation d'information sur l'ampleur et la nature des dettes.

Des participants à la concertation ont aussi évoqué une récente modification du Code judiciaire (nouveaux articles 1394/20 et suivants) qui prévoit un mode de recouvrement de créances de dettes non contestées, où l'huissier joue un rôle central et où le juge n'intervient plus. Cette modification ne s'appliquera, dans un premier temps qu'aux dettes de professionnels mais la crainte existe que ce ne soit, à l'avenir, la porte ouverte à une application aux dettes de particuliers.

## 6. Utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau

### 6.1. Information et accompagnement

Limiter la consommation d'énergie et d'eau a un impact sur la facture du ménage concerné mais est important aussi dans une perspective de consommation durable d'énergie et d'eau. Les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité habitent souvent dans un logement de mauvaise qualité et disposent rarement d'installations économes en énergie. Durant la concertation, l'usage répandu du chauffage électrique dans les logements sociaux et en milieu rural a aussi été évoqué.

Dans les différentes régions, des campagnes relatives à la consommation d'énergie et d'eau sont régulièrement menées mais il n'est pas facile d'atteindre des groupes cibles spécifiques. En Flandre, une brochure relative à l'eau a été réalisée à destination de groupes difficiles à

atteindre<sup>438</sup>. En outre, il y a l'outil du scan énergie et du scan eau. Le scan énergie est entretemps déjà utilisé depuis plusieurs années. Une étude récente de la VVSG indique par contre que le scan eau est très peu connu au sein des CPAS et peu demandé. Ceci est confirmé par le nombre de scans eau réalisé en 2014, à savoir 44<sup>439</sup>. La plus-value des différentes initiatives peut certainement encore être augmentée en faisant un usage maximal du moment où un professionnel ('tuteur énergie', travailleur social, collaborateur d'un réseau de distribution ou d'une société des eaux) vient au domicile, en harmonisant les instruments (par ex scan énergie et eau) et en investissant dans un accompagnement local et des points d'information.

Un autre point concerne la promotion de l'eau courante comme eau potable. Beaucoup de personnes - et certainement parmi celles qui vivent dans la pauvreté ou la précarité - ont peur de boire de l'eau courante, pensant que c'est dangereux. Elles consomment alors de l'eau en bouteille, ce qui coûte beaucoup plus cher.

Lors de campagnes d'informations, celles-ci doivent être transmises aux services sociaux et diffusées là où des personnes pauvres se rendent souvent, il faut être attentif à l'analphabétisme et ceux qui véhiculent l'information doivent aller vers les personnes.

### 6.2. Investir dans des mesures d'économies

Des mesures permettant de plus grandes économies existent, par exemple, la réalisation de travaux d'isolation, l'achat d'appareils économiques en énergie et eau, l'installation d'un système d'eau de pluie,... d'autres sont de nature plus modeste, comme le placement d'une pomme de douche à débit réduit, le dépistage de fuites dans l'installation d'eau... Les régions prévoient aussi des primes pour certaines interventions. Durant la concertation, une référence a été faite

<sup>438</sup> <http://www.vmm.be/waterloket/campagnemateriaal/brochure-goed-geregeld-geld-gespaard/view>

<sup>439</sup> Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p.31.

au 'Fonds social de l'eau' en Wallonie, dont 5% des moyens peuvent être dédiés à des travaux techniques. Les ménages dont les revenus sont bas ne disposent cependant pas souvent des moyens pour prendre de telles mesures ou habitent dans un logement dont ils sont locataires, situation dans laquelle ils dépendent de la bonne volonté du propriétaire ou de la société de logements. En ce qui concerne l'accompagnement des familles qui vivent dans la pauvreté, plusieurs projets intéressants sont en cours. Il est essentiel que l'investissement puisse être préfinancé, que les primes – mais aussi une éventuelle déduction fiscale ou compensation forfaitaire – puissent être directement prises en compte dans le processus (le montant correspondant ne doit alors pas être préfinancé) et que le montant restant dû soit payé selon un plan de paiement tenable qui tient compte des économies réelles et du revenu disponible.

Le Fonds pour la réduction du coût global de l'énergie (FRGE) a été entretemps régionalisé. Ce Fonds peut être combiné avec d'autres mesures de soutien, et pourrait aussi être mis en œuvre pour économiser l'eau. Les entités locales qui sont mises sur pied dans le cadre du FRGE ('*Energiehuizen*' en Flandre) peuvent certainement jouer un rôle essentiel dans la politique locale vis-à-vis des ménages qui vivent dans la pauvreté, en collaboration avec d'autres organisations locales qui peuvent atteindre ces ménages et les accompagner.

Des mesures spécifiques sont nécessaires pour soutenir les locataires. Les propriétaires ne sont pas toujours prêts à faire des investissements ou alors ils augmentent ensuite le loyer. Il est vrai que le locataire fait des économies grâce à l'investissement. Tant au niveau d'une politique d'incitants (par exemple avantages fiscaux, primes) qu'au niveau d'une politique contraignante, diverses initiatives sont déjà prises. Il existe aussi des projets expérimentaux qui visent une situation équilibré de *win-win* pour le propriétaire et le locataire. Il serait intéressant de rassembler les diverses expériences pour examiner comment, à la fois, le marché locatif peut être validé dans son

rôle et les locataires bénéficier d'une meilleure qualité et aussi d'une plus grande sécurité (cfr. la prolongation des contrats de location). Une politique concernant la consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau doit être fortement corrélée à la politique du logement. Le rôle des sociétés de logement social est aussi important à cet égard.

## Recommandations du Service sur la base de la concertation

### 1. Renforcer le droit à l'énergie ainsi que le droit à l'eau et à l'assainissement

- Mentionner explicitement le droit à l'énergie dans la Constitution, en tant qu'élément du droit à un logement décent.
- Inscrire le droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution.
- Soutenir chaque initiative de renforcement du droit à l'énergie et du droit à l'eau et à l'assainissement, sur le plan européen et international.
- Veiller au caractère public de la fourniture d'eau au plan national et international, et continuer à évaluer la libéralisation du secteur de l'énergie.
- Prévoir des points d'eau et des sanitaires accessibles dans chaque commune (à plusieurs endroits dans les villes). Il est en effet important que les personnes aient accès à l'eau potable dans toutes les situations, y compris les personnes ne disposant pas d'un logement et vivant à la rue. A Bruxelles par exemple, il y a une trentaine de fontaines d'eau potable, mais elles ne fonctionnent que de mai à septembre. Des pratiques intéressantes dans d'autres pays peuvent être une source d'inspiration (par exemple l'usage gratuit des toilettes dans l'horeca en Italie).
- Recueillir des informations relatives aux situations dans lesquelles des personnes n'ont pas accès à l'énergie ni à l'eau et à l'assainissement, par exemple des situations dans lesquelles aucune fourniture minimale n'est couplée au compteur à budget et des situations de sans-abrisme. Les informations utiles sont : le temps que dure la situation, comment les gens se débrouillent durant ces périodes et l'impact sur les conditions de vie. Par des recherches qualitatives et quantitatives, on peut recueillir d'avantage

d'informations, en fonction du monitoring de la pauvreté énergétique et hydrique.

### 2. Renforcer les droits du consommateur

#### 2.1. Organiser une concertation structurelle avec les différents acteurs

- Prévoir une concertation structurelle entre les divers acteurs, avec une forte représentation des citoyens et des consommateurs qui vivent dans la pauvreté et la précarité. Ces organisations devraient aussi bénéficier de moyens pour développer leur expertise.

#### 2.2. Mieux réguler les pratiques de vente

- Mieux faire connaître l'accord protégeant le consommateur et le code de conduite sur la protection du consommateur auprès des clients et des travailleurs sociaux et augmenter les garanties d'application de ceux-ci par tous les fournisseurs. Soumettre l'accord et le code aux gestionnaires de réseau (en tant que fournisseurs sociaux).
- Interdire la vente de contrats de livraison de gaz et d'électricité au domicile des clients résidentiels parce qu'il n'y aura jamais de garanties suffisantes, via le code de conduite et les contrôles y afférents, que les consommateurs (dans la pauvreté ou la précarité) ne seront pas désavantagés. Si cela ne semble pas possible - en raison de la réglementation européenne - responsabiliser davantage les fournisseurs (en inscrivant la responsabilité du fournisseur dans le Code de droit économique), renforcer les contrôles existants et introduire une possibilité pour le régulateur de prévoir des sanctions introduite.

#### 2.3. Augmenter l'accessibilité des fournisseurs d'énergie et d'eau

- Prévoir que chaque fournisseur d'énergie (à partir de 10 000 points de livraison), gestionnaire de réseau de distribution et compagnie des eaux dispose d'un bureau accessible aux clients, d'un interlocuteur clairement identifiable et d'un numéro de

téléphone gratuit pour ses clients et le service de plaintes.

#### 2.4. Prévoir des factures uniformes et lisibles d'énergie et d'eau

- Organiser un débat avec les régulateurs, les administrations et les divers acteurs (y compris les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité) en vue d'évoluer vers une facture plus uniformisée et lisible, de façon à ce que le consommateur puisse encore mieux juger et comparer les prix convenus et calculés, les tarifs et réductions. En ce qui concerne l'énergie, le modèle proposé par la Commission européenne peut servir de base de travail. Cette question ne vaut pas seulement pour les fournisseurs d'énergie mais aussi pour les gestionnaires de réseau et les compagnies des eaux. Un point d'attention concerne les clients qui ne peuvent pas suivre l'évolution digitale : comment peuvent-ils être soutenus de manière équivalente ?
- Rassembler les expériences et idées relatives aux factures plus uniformes et lisibles dans les différentes régions et dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, avec une attention pour la communication aux personnes qui vivent dans la pauvreté.

#### 2.5. Examiner les pratiques relatives aux garanties et prévoir des dispositions strictes

- Examiner les pratiques existantes en matières de garanties et voir de quelle manière la question des garanties peut être réglée. Une telle règle pourrait être inscrite dans l'accord de protection du consommateur ou être davantage élaborée dans les législations régionales.

#### 2.6. Développer un concept contraignant de plan de paiement raisonnable pour l'énergie et l'eau

- Développer des lignes directrices contraignantes, pour préciser le caractère raisonnable d'un plan de paiement, le rythme de paiement, l'aperçu des remboursements et la possibilité de soutien par des services sociaux.

- Recueillir les expériences et idées relatives aux plans de paiement raisonnables (qui ne mettent pas en danger la dignité humaine) , dans les trois Régions, dans les secteurs de l'énergie et de l'eau.

#### 2.7. Prévoir une information et un accompagnement suffisants pour l'énergie et l'eau

- Prévoir des guichets locaux logement - y compris énergie et eau - pour l'information et l'accompagnement.
- Être attentif à la fracture numérique, et investir en permanence dans une approche personnalisée.
- Prévoir et perpétuer les services d'information régionaux et fédéraux et parallèlement à cela, examiner comment cette information peut être présentée à tous les utilisateurs en Belgique via un site portail, et ceci pour toutes les sources d'énergie et pour l'eau.

### 3. Veiller aux droits des clients en cas de système collectif et de compteurs intelligents

#### 3.1. Prévoir des compteurs individuels, accessibles dans tous les types de logement

- Installer, par phases, des compteurs individuels, dans les bâtiments existants.
- Prévoir une obligation de rendre possible la mesure individuelle de la consommation dans les domaines touristiques et les anciens domaines dans lesquelles des personnes habitent de manière permanente.
- Inscire dans la législation l'accessibilité aux compteurs, à tout moment, des ménages concernés.

#### 3.2. Appliquer les prix sociaux maximum et les obligations de service public en cas de système collectif

- Faire bénéficier les personnes qui ont droit au tarif social et qui habitent dans un immeuble avec un système collectif - qu'il s'agisse d'un logement social ou non - du droit au tarif social pour le gaz. Actuellement, seul le locataire d'un

appartement situé dans un immeuble à appartements donné en location à des fins sociales par une société de logement social et dont le chauffage au gaz naturel est assuré par une installation collective, a droit au tarif social d'application pour le gaz.

- Appliquer les obligations régionales de service public lorsque que le système de chauffage est collectif et dans les bâtiments situés sur des terrains touristiques où l'énergie est gérée par un gérant (syndicat,...).
- Responsabiliser les sociétés de logements sociaux par rapport à leur mission d'information.

### 3.3. Evaluer l'impact des compteurs intelligents sur la pauvreté

- Débattre de manière approfondie et publique, sur la base d'une analyse coûts-bénéfices, des compteurs (à budget) intelligents, en incluant dans ce débat un test d'impact pauvreté, afin de connaître les conséquences des compteurs intelligents (et de leurs différentes fonctions) pour les personnes en situation de pauvreté.

## 4. Mettre en œuvre une tarification qui répond à des critères sociaux, solidaires et écologiques

4.1. Veiller à ce que les factures d'énergie et d'eau soient payables, aussi pour les personnes qui vivent dans la pauvreté.

4.2. Mettre en œuvre un système de tarification équilibré

- Poursuivre l'examen et l'évaluation de la consommation des clients qui vivent dans la pauvreté ou la précarité afin de pouvoir mieux estimer les effets d'une tarification déterminée.
- Mettre en œuvre une tarification comportant les éléments suivants: un prix fixe (abonnement) peu élevé, un prix peu élevé pour la quantité de base énergie et eau, un prix plus élevé pour la ou les tranches suivantes, en tenant compte de la grandeur de la famille, des tarifs sociaux, un fonds pour des mesures de

soutien (en fonction de factures impayées et d'interventions techniques), une contribution de solidarité Nord-Sud, un lien fort avec la politique du logement en fonction d'une utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau.

- Prolonger la régulation des prix variables de l'énergie et appliquer la même régulation aux prix fixes de l'énergie.

### 4.3. Elargir et optimiser les tarifs sociaux

- Elargir le groupe cible des prix sociaux maximaux électricité et eau. On peut se référer aux groupes cibles du fonds social chauffage, à savoir tous les ayants droit à l'intervention majorée dans l'assurance maladie et les personnes en règlement collectif de dettes ou suivies par un service de médiation de dettes.
- Prévoir un statut de client protégé en matière de fourniture d'eau, avec un tarif social, sur la base d'une seule et même définition, comme formulé ci-dessus.
- Prévoir en outre la possibilité que les ménages puissent bénéficier d'un tel statut protégé via le CPAS et le régulateur régional, sur la base d'un critère de revenus
- Prévoir la possibilité que, via une procédure parallèle – par exemple via le CPAS ou le régulateur régional - des ménages puissent bénéficier aussi d'un statut protégé.
- Prévoir un fonds d'interventions en cas de difficultés de paiement et d'opérations techniques (une fuite d'eau par exemple). L'expérience du Fonds social est positive à Bruxelles et en Wallonie.
- Réexaminer le financement des obligations de service public, en prêtant attention à la piste du financement par des moyens généraux et à la piste du financement via une taxe avec exonération pour les groupes qui bénéficient d'un statut protégé.
- Evaluer les modalités du fonds social mazout sur la base des expériences des utilisateurs et des professionnels, et l'élargir à d'autres sources d'énergie.



## 5. Traiter les difficultés de paiement en dialogue, dans le respect des droits du client

### 5.1. Prévoir une fourniture minimale

- Prévoir - dans la perspective d'un droit à l'énergie ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement – que les personnes puissent accéder à une prestation de services minimum, qui permet de vivre dans la dignité. Un certain nombre d'acteurs demandent d'interdire les coupures ou les compteurs à budget sans livraison minimale. Si la possibilité continue d'exister, elle doit suivre une voie judiciaire, via le juge de paix ou un recours auprès du juge de paix.

### 5.2. Traiter les difficultés de paiement en dialogue

- Poursuivre l'examen de l'impact de l'utilisation d'un compteur à budget et de systèmes de prépaiement pour des groupes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité ; poursuivre le débat sur l'utilisation des compteurs à budget.
- Renforcer la position juridique du client dans les procédures relatives aux possibilités de paiement, en prévoyant une possibilité d'appel et l'implication éventuelle d'une organisation de soutien dans la commission locale d'avis.
- Renforcer le rôle d'accompagnement et de médiation des commissions locales d'avis, en prévoyant un soutien suffisant et une formation des divers acteurs qui y siègent. Prévoir une recherche sur un échange de pratiques des commissions locales dans la perspective d'une plus grande harmonisation.
- Réfléchir à une meilleure manière d'atteindre les personnes rencontrant des problèmes de paiement, afin que les situations de jugement par défaut (à la commission locale d'avis et chez le juge de paix) puissent être évitées autant que possible ; réfléchir comment stimuler les personnes à demander de l'aide et comment obtenir davantage de réponses aux invitations de la commission locale d'avis ou lors d'une audience chez le juge de paix.

### 5.3. Renforcer la position du client dans les cas de cession de créances

- Prévoir dans tous les cas la possibilité pour les débiteurs de faire appel aux obligations de service public qui sont prévues dans la réglementation régionale. Les fournisseurs doivent communiquer explicitement sur le fait que ces obligations s'appliquent ; ils doivent respecter leur devoir d'information sur l'ampleur et la nature des dettes.
- Examiner s'il est possible d'intervenir de manière efficace contre de telles pratiques dans le cadre de la législation actuelle, ou prévoir si nécessaire une protection juridique supplémentaire en ajoutant dans le contrat de fourniture une clause visant à exclure de telles cessions.

## 6. Renforcer la politique relative à la consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau des ménages qui vivent dans la pauvreté ou la précarité

- Mener des campagnes compréhensibles, via des canaux adaptés (lieux et organisations où se rendent les personnes pauvres).
- Prévoir des guichets locaux logement-eau-énergie où chaque citoyen peut poser des questions et bénéficier d'un accompagnement dans la recherche de solutions concrètes, si nécessaire.
- Continuer à mener des campagnes de promotion de l'eau courante comme eau potable, via les canaux appropriés.
- Augmenter la plus-value du scan énergie et eau, notamment en harmonisant les deux et en faisant un usage maximal des moments de contact entre les ménages et les professionnels du secteur de l'énergie et de l'eau.
- Prévoir une approche globale avec préfinancement, prise en compte directe des incitants financiers et plan de paiement tenable, qui tienne compte des économies réelles et du revenu disponible. Examiner aussi quelle place donner aux instruments existants

comme le FRGE. Prévoir des moyens supplémentaires pour le soutien et l'accompagnement des ménages qui vivent dans la pauvreté, à partir d'une collaboration entre acteurs locaux.

- Echanger les expériences relatives à des mesures appropriées de soutien aux locataires et bailleurs dans le cadre des mesures d'économie, dans la perspective de créer des logements à louer de qualité et financièrement abordables, tant sur le marché locatif privé que social.
- Etablir un lien solide entre la politique du logement et la politique relative à une consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau, avec une attention particulière pour les ménages en situation de pauvreté et de précarité.

## Liste des participants à la concertation

- Aquaflanders
- Aquawal
- ATD Quart Monde - ATD Vierde Wereld
- Centre d'appui SocialEnergie de la Fédération des Services Sociaux (FDSS)
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Commission Wallonne pour l'Energie (CWaPE)
- Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)
- Eandis
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédérations des Services Sociaux (FDSS) - Cellule Energie
- Front Commun des SDF
- Gezinsbond
- Infor GazElec
- Infrac
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- OCMW Antwerpen
- OCMW Brussel
- Ombudsdienst voor Energie
- Project energie en armoede
- Protos - Water maakt vrij (ONG)
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie (RWADE)
- Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie
- Samenlevingsopbouw Riso Vlaams Brabant
- SIBELGA
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Université libre de Bruxelles (ULB)
- Universiteit Antwerpen (UA)
- Universiteit Gent (Ugent)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vlaams Energieagentschap
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)
- Vlaamse Ombudsdienst
- Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG)



## En guise de conclusion

**N**ous présentons ici le résultat d'une lecture transversale des six chapitres thématiques de ce rapport sur le rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté. Nous avons choisi de structurer en quatre points les éléments qui ressortent de l'ensemble des chapitres, et qui sont sans doute pertinents pour les services publics en général. Afin de faciliter la lecture du texte, nous l'émaillons d'exemples donnés dans les chapitres thématiques.

### Confirmer les droits de l'homme en tant que socle de la lutte contre la pauvreté

De nombreux participants à la concertation, et plus particulièrement les personnes en situation de pauvreté et les associations dans lesquelles elles se rassemblent estiment que les constats et analyses exprimés dans le Rapport général sur la pauvreté, il y a 20 ans, sont toujours d'actualité et que les droits fondamentaux ne sont pas plus effectifs aujourd'hui, voire moins.

Ils constatent que beaucoup de droits sont de plus en plus conditionnés, ce qui fait qu'ils sont de moins en moins perçus comme étant des droits. Ainsi, les participants à la concertation 'culture' ont parlé d'une tendance à lier participation culturelle des usagers de CPAS et trajet d'activation : il arrive que les ayants droit soient obligés d'avoir des activités culturelles dans le cadre de leur trajet, et inversement, ils ne sont parfois autorisés à participer à des activités culturelles qu'après avoir rempli leurs obligations liées à l'activation. Pour les personnes en situation de pauvreté, la culture est trop souvent vue comme un luxe alors qu'il s'agit bien d'un droit fondamental ou autrement dit, que la culture est

nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine.

Inscrire des droits dans un texte n'est pas suffisant pour qu'ils soient respectés, c'est cependant une étape indispensable. De nombreux droits fondamentaux sont reconnus tant au niveau international (Nations Unies, Conseil de l'Europe, Union européenne) que national. Mais d'autres droits, tels que le droit à l'énergie, à l'eau et à l'assainissement (systèmes d'assainissement), ne sont pas encore repris expressément dans des textes consacrant les droits de l'homme, malgré qu'ils soient reconnus en tant que tels, via l'interprétation donnée à d'autres dispositions. Des participants à la concertation organisée par le Service ont aussi attiré l'attention sur le fait que la mobilité est généralement considérée comme un moyen nécessaire pour exercer des droits mais n'est pas reconnue comme un droit, alors que pouvoir se déplacer est essentiel pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le Service recommande de prendre explicitement les droits de l'homme comme point de référence lors de l'élaboration d'une législation : il s'agit de poser systématiquement la question de l'impact de la mesure envisagée sur le respect des droits fondamentaux, en particulier des personnes en situation de pauvreté. Cette question est pertinente aussi lors de l'évaluation des mesures adoptées.

Le Service recommande aussi d'inscrire à l'article 23 de la Constitution le droit à l'énergie, le droit à l'eau et à l'assainissement ainsi que le droit à la mobilité, comme éléments constitutifs de la dignité humaine. Il recommande d'agir en vue d'inscrire ces droits dans les textes internationaux consacrant les droits de l'homme.

## Confirmer l'effectivité des droits comme mission des services publics

L'Etat belge, en signant et ratifiant les textes consacrant les droits de l'homme, s'est engagé à réaliser tous les droits qui y sont contenus. La question posée dans ce rapport est de savoir comment l'Etat, premier responsable de garantir l'effectivité des droits, tient ses engagements : quelles missions de service public définit-il ? A qui en confie-t-il la mise en œuvre ? Avec quels moyens ? Nous identifions ci-dessous cinq éléments qui compliquent la mission des services publics, et risquent d'aboutir à une moindre effectivité des droits.

### *Transfert de responsabilité vers un niveau de pouvoir plus local*

Au cours de la concertation, il a été constaté que des autorités publiques transfèrent parfois à d'autres autorités publiques, plus locales, leur responsabilité relative à l'effectivité des droits. C'est ainsi par exemple qu'un récent décret a transféré de la Communauté flamande aux communes, les moyens affectés notamment à la mise en œuvre d'une politique culturelle locale. Ceci inquiète fortement bon nombre de participants à la concertation, qui craignent que le fait de mener ou pas une politique culturelle soit, à l'avenir, trop tributaire du contexte politique local et de la capacité financière de la commune. De plus, les garanties d'une attention suffisante à la place des personnes en situation de pauvreté dans la politique culturelle risquent de s'en trouver affaiblies. Il s'agit là d'une évolution qui met à mal l'égalité d'accès aux droits et génère un surcroît d'insécurité juridique pour les personnes concernées.

### *Transfert de responsabilité vers l'individu*

La responsabilité est également de plus en plus imputée à la personne individuelle. Le cas du compteur à budget a été repris comme exemple à cet égard durant la concertation : si aucun approvisionnement minimum n'est prévu dans le compteur à budget, disposer ou non de gaz ou

d'électricité dépend du fait que le ménage concerné dispose ou non des moyens pour charger le compteur à budget. De très nombreux ménages, en Wallonie et en Région flamande, équipés d'un compteur de ce type vivent ainsi en permanence sous la menace d'un 'black-out'. L'an passé, le risque de 'black-out' - une rupture d'approvisionnement énergétique - dans notre pays a été à l'origine de fortes inquiétudes. Tant les responsables politiques que les citoyens se sont beaucoup inquiétés de ce qui pourrait advenir s'ils devaient ne plus y avoir d'électricité mais ne prêtent guère attention au fait qu'un nombre très élevé de personnes en situation de pauvreté doivent déjà aujourd'hui vivre avec ce risque.

Un autre exemple concerne la mobilité. Être en mesure de se déplacer est devenu une norme sociétale : on est censé pouvoir se déplacer en fonction du travail, des soins de santé, de l'enseignement, de l'offre culturelle, etc. Des évolutions dans l'aménagement du territoire (planification de la localisation des services) et la centralisation de certains services et organisations dans des centres urbains, contraignent les gens à se déplacer davantage. Parallèlement, la mobilité est de plus en plus considérée comme relevant de la responsabilité personnelle. Le durcissement, dans la réglementation relative au chômage, du critère 'd'emploi convenable' en rapport avec la distance domicile-lieu de travail (de 25 km à 60 km en 2012), indépendamment de la durée du déplacement, en est une illustration. Pour les personnes dépourvues de moyen de transport ou vivant en zone rurale, il n'est pas simple d'effectuer ce genre de déplacements, elles sont tributaires des services publics proposés.

### *Transfert de responsabilité vers le marché*

Il a été décidé, dans une série de cas, de faire fonctionner les services via 'le marché'. Il y a là une influence évidente de la politique européenne : un cadre relatif aux 'services d'intérêt économique général' a été développé par l'Union européenne, mais tel n'est pas le cas pour les 'services sociaux d'intérêt général'. Savoir quels services sont

d'intérêt social général n'est pas simple, ce qui a pour effet que ceux-ci sont parfois absorbés dans le cadre existant des services d'intérêt économique. Le droit à l'accueil de la petite enfance par exemple, a été inscrit explicitement dans le décret flamand relatif à l'accueil de la petite enfance, mais comme un service d'intérêt économique général. Les participants à la concertation déplorent cet état de choses et craignent que les pouvoirs publics n'offrent ainsi des garanties insuffisantes quant à l'effectivité du droit à l'accueil de la petite enfance pour chacun. La responsabilité de mener une politique sociale est en effet renvoyée aux organisateurs de l'accueil de la petite enfance.

Les avis divergent concernant les effets d'un appel d'offre sur l'efficacité du service public. Les personnes en situation de pauvreté indiquent toutefois des difficultés liées au fait qu'elles doivent s'adresser à différents acteurs. Les possibles changements d'acteurs dans la prestation des services menacent aussi la continuité et risquent d'engendrer des pertes de connaissances et d'expériences. On note un exemple clair de ce risque dans l'utilisation d'appels d'offre pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Un autre exemple concerne le marché libéralisé de l'énergie, qui compte désormais une multitude d'acteurs et d'opérateurs différents pratiquant des tarifs très variables, et dans lequel le consommateur retrouve très difficilement son chemin, assurément lorsqu'il vit dans une situation de pauvreté ou d'insécurité d'existence. De nouvelles règles, toujours plus précises (mais aussi toujours plus complexes) tentent de contrer certaines pratiques commerciales (comme par exemple la vente de porte-à-porte, les plans de paiement irréalistes, etc.) et s'attachent à incorporer des garanties de service qualitatif, respectueux du client et inclusif.

### *Fragmentation des compétences*

Les gens sont de plus en plus confrontés à diverses institutions et organisations dans l'exercice de leurs droits. La répartition des compétences

favorise cette fragmentation, dans une mesure exponentielle en Région bruxelloise où il y a par exemple sept ministres compétents pour la santé.

La fragmentation des services publics limite très fortement la portée des actions de ceux-ci. Les actions mises en place pour réaliser des économies d'énergie, par exemple, n'ont que peu voire pas d'impact sur les personnes en situation de pauvreté qui occupent un logement loué de mauvaise qualité. Elles dépendent des initiatives et de la volonté du propriétaire d'investir dans des mesures permettant des économies d'énergie, et le marché du logement est caractérisé par un manque de logements décents et financièrement abordables. Diverses collaborations voient cependant le jour sur le terrain. Mais la législation ne fait pas souvent honneur à la collaboration et au travail en réseau, par exemple sous forme de moyens supplémentaires pour le temps qu'une telle démarche exige. D'autre part, les pouvoirs publics imposent l'action en réseau dans une mesure croissante, ce qui dans la pratique n'a pas toujours un effet favorable.

### *Confusion des rôles*

Les personnes en situation de pauvreté qui souhaitent exercer un droit expriment le sentiment d'être de plus en plus contrôlée par les services publics à qui elles s'adressent. Ceux-ci se voient en effet confier de plus en plus de tâches et de missions dans le contrôle des conditions liées aux droits, ce qui crée de la confusion concernant leur mandat et les relations qu'ils peuvent avoir avec le demandeur d'aide. Cette question se pose très fortement, par exemple, dans l'accompagnement vers la remise à l'emploi : dans quelle mesure les professionnels peuvent-ils travailler sur la base d'une position d'égal à égal et d'une relation de confiance, s'ils doivent en même temps jouer un rôle de contrôle de leur interlocuteur. Ceci a été clairement mis en évidence dans la concertation 'emploi', qui s'est penchée sur les contrats utilisés dans le cadre du 'projet individualisé d'intégration sociale' et dans le plan d'activation pour le comportement de

recherche d'emploi. Cette question n'est pas nouvelle mais elle se pose de manière plus forte, au vu de nouvelles dispositions dans la législation.

Le Service recommande de clarifier les missions des services publics, et de les recentrer sur la garantie de l'effectivité des droits fondamentaux pour tous. Il recommande aussi de clarifier la question de savoir si un service social est un service d'intérêt général à caractère économique ou non ; une réponse claire à cette question offrira davantage de garanties en matière d'accessibilité et de qualité des services.

### Investir dans les services publics

Plusieurs groupes thématiques ont abouti au constat que les services publics sont de plus en plus mis sous pression ces dernières années, de différentes façons, mais toujours au détriment des usagers.

Les travailleurs sociaux ont moins de temps qu'avant à accorder aux usagers, en raison du grand nombre de dossiers qu'ils doivent traiter ; ils sont donc contraints de leur accorder moins d'attention. L'introduction ou le renforcement de la mission de contrôle, qui vient s'imbriquer dans la mission d'accompagnement, augmentent également la pression sur les services publics.

La réduction des budgets entraîne un durcissement des conditions d'octroi des droits et une augmentation des contrôles. S'agissant de l'aide juridique, par exemple, le plan Justice prévoit notamment la suppression de la 'présomption irréfragable d'insolvabilité'. Cela pourrait avoir pour effet que des personnes dont le statut implique par définition un revenu faible, fassent l'objet d'un nouveau contrôle de leurs revenus. Ceci semble contraster fortement avec les intentions maintes fois formulées en matière de simplification et d'automatisation des droits.

Des économies ont été réalisées dans d'innombrables secteurs au cours des dernières années pour remédier à la crise financière. L'Union européenne a également son influence sur ce point : alors que le social relève des compétences des États membres, la politique budgétaire

européenne (notamment via le Pacte de stabilité) a un grand impact sur la politique de dépenses nationale et sur les choix budgétaires opérés dans notre pays, y compris dans les matières sociales.

Il existe aussi une vision consistant à considérer les dépenses de service public comme des investissements et non comme des coûts. Dans le précédent rapport bisannuel du Service - consacré à la protection sociale - nous rappelions l'impact de la sécurité sociale et de l'assistance sociale sur la réduction de la pauvreté : en 2014, les transferts sociaux ont engendré une diminution de 44 % du risque de pauvreté en Belgique (source : EU-SILC, Eurostat). Une étude de l'OCDE fait également apparaître l'impact déterminant des services publics et même si l'Union européenne met fortement l'accent sur une politique budgétaire rigoureuse, le rôle crucial des services publics est souligné dans le 'Paquet Investissement social (PIS)'.

Le Service recommande de renforcer l'investissement dans les services publics.

### Garantir l'accès égal aux droits

Exercer ses droits est, pour les personnes en situation de pauvreté ou de précarité, un véritable parcours du combattant. Ce constat vaut tant lorsque que c'est un service public qui met en œuvre les droits que lorsqu'une mission de service public a été déléguée au secteur marchand. Il est par exemple plus difficile pour une famille pauvre que pour d'autres d'obtenir une place dans une structure d'accueil de la petite enfance.

Dans divers secteurs, l'information est de plus en plus souvent mise à disposition de manière numérique ou l'accès au droit et le suivi de celui-ci prend une forme numérique. Même si l'on ne peut contester les avantages de l'évolution numérique, il nous faut ici relever les problèmes que connaissent de très nombreuses personnes, en rapport avec les applications numériques dans la prestation de services. Une évaluation de l'accessibilité implique de vérifier systématiquement si tout le monde peut recourir aux services de manière égale et si une alternative,

ou encore la possibilité de mettre en place une initiative complémentaire, sont prévues. Une attention supplémentaire doit en outre être accordée aux personnes qui ont de grosses difficultés de lecture et d'écriture. Une offre d'accompagnement reste nécessaire pour les aider à comprendre leur courrier et connaître leurs droits ainsi que pour transmettre toutes les informations dont elles ont besoin.

En dépit des intentions formulées en matière de simplification de la réglementation et de maximisation de l'octroi automatique de droits, les usagers et les services eux-mêmes continuent d'être confrontés à une réglementation particulièrement complexe.

La concertation a abondamment abordé la question de la tendance sans cesse plus prononcée aux échanges de données. Il est demandé, d'une part, d'éviter que quelqu'un doive systématiquement répéter son récit et de permettre l'octroi automatique de droits lorsque cela est possible. D'autre part, divers problèmes relatifs à un échange intensif d'informations sont signalés : échanges dépassant parfois l'échange de données objectives et portant aussi sur des interprétations par les professionnels, contrôle de la vie privée, informations détaillées concernant les personnes. Ceci risque de mettre à mal d'importants principes comme le secret professionnel, et de miner dès lors la relation de confiance qu'un travailleur social cherche à établir avec le demandeur. Il a été souligné durant la concertation que les personnes en situation de pauvreté sont plus que d'autres confrontées à des demandes d'information et à des contrôles.

L'égalité d'accès aux droits risque aussi d'être mise à mal si des exigences de qualité des prestations de service ne sont pas respectées. C'est d'autant plus vrai lorsqu'une mission de service public est déléguée à un acteur commercial. Dans ce cas, le risque est réel que les garanties d'un service de qualité soient hypothéquées par la priorité accordée au contrôle des coûts, etc. Selon qu'un

objectif lucratif est poursuivi ou non par le prestataire de services, le choix peut être fait de s'adresser aux groupes cibles pouvant être atteints plus facilement, ce qui permet d'obtenir des résultats plus rapides ou d'offrir davantage de sécurité sur le plan des revenus.

La position des personnes en situation de pauvreté dans une relation avec un service est particulièrement délicate. Le défi consiste ici à rendre la relation équilibrée et à rechercher des moyens supplémentaires pour consolider la position juridique des personnes concernées. Cette question a, par exemple, été abordée lors des échanges relatifs à la procédure prévue en matière de coupure d'énergie et d'eau, ainsi que dans les procédures et pratiques en matière d'arriérés de paiement incompatibles avec la situation et les possibilités des personnes en situation de pauvreté (ex. plans de paiement irréalistes et transferts de créances pour les dettes énergétiques).

Le Service recommande des services universels et accessibles, complétés par un soutien et des mesures adaptés pour ceux qui en ont besoin. Cette approche est parfois qualifiée 'd'universalisme proportionné'. Dans cette perspective, le Service recommande aussi de prévoir des limites de revenus graduelles dans l'octroi d'une aide, lorsque celle-ci est lié à des plafonds de revenus. Ceci permet d'éviter que l'aide soit une question de 'tout ou rien' et d'offrir une aide adaptée à des groupes différents. Il recommande aussi de poursuivre le dialogue avec les divers acteurs concernés, dont les personnes en situation de pauvreté, afin de renforcer la position en droit de ces dernières.

Le Service recommande de renforcer les services publics et d'évaluer leur offre sur le plan de l'effectivité des droits, dans une approche d'accès égal aux droits. C'est ainsi que les services publics seront en mesure d'assumer vraiment leur rôle particulièrement important dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.





# Annexes

## 1. Liste des participants et organisations impliqués dans l'élaboration du Rapport

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui, d'une manière ou l'autre, ont contribué à la rédaction du rapport 2013-2015

Leen ACKAERT (Kinderrechtencommissariaat); Laurence ADAM (Article 27 Bruxelles); Jennifer ADDAE (Vluchtelingenwerk Vlaanderen); Anneleen ALLART (Vlaams Instituut voor Gezondheids-promotie en Ziektepreventie (VIGeZ)); Geert ALOY (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)); Trees AMELOOT (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)); Dirk AVONTS (Universiteit Gent (UGent)); Stephanie BAWIN (Denkgroep Occasionele Kinderopvang - Koepel Lokale Diensteconomie); Samira BENAYYAD (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) - Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeits-verzekering (HZIV)); Marie-Paule BERHIN (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Patrica BERNAERT (Prospective Jeunesse); Guy BERTRAND (Solidarités Nouvelles ); Mathieu BEYS (Caritas International); Jean-Luc BIENFET (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)); Anouck BILLIET (Observatoire wallon de la Santé (OWS)); Paul BIOT (Mouvement du théâtre-action, Culture & Démocratie); Bart BOCKSTAELE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers); Antoine BORIGHEM (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Véronique BOUDET (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Marcelin BOULARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Laurence BOUVIN (Musée royal de

Mariemont); Anne-Françoise BOUVY (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Anja BRAES (Den Draai); Griet BRIELS (Netwerk tegen Armoede); Katrien BRUGGEMAN (Nederlandstalige Vrouwenraad); ; Marc BUYSE (AquaFlanders); Freddy CABARAUX (Confédération des organisations de jeunesse (COJ) - Inspecteur général des organisations de jeunesse - Direction générale de la Culture - a.i.); Thijs CALLENS (Netwerk tegen Armoede); Erwin CARLIER (Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB) / Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)); Dolly CEUPPENS (Den Draai); Marie-Claude CHAINAYE (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Naima CHARKAOUI (Kinderrechten-coalitie Vlaanderen en Kinderrechtencommissariaat); Marie CHARLES (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)); Corinne CHEVROT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Aurélie CIUTI (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)); Patricia CLARYSSE (Infrax); Michèle Claus (Fédération des Entreprises de Belgique (FEB) / Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO)); Muriel CLAVIE (Commission d'Aide Juridique (CAJ) de Nivelles); Didier CLERBOIS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Chantal CORNET (Luttés Solidarités Travail (LST)); Veerle CORTEBEECK (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Marc COUILLARD (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Monique COUILLARD-DE SMEDT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Peter COUSAERT (Vereniging van Vlaamse Steden en

Gemeenten (VVSG)); Pauline COUSIN (Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FéBisp)); Geneviève CULOT (Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)); Magda CUPPENS (Warm Hart); Thomas DABEUX (Inclusion); Celine D'AMBROSIO (Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)); Karen DANIELS (Dagopvang De Wurpskes); Brigitte DANKERS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Sandrine DAPSENS (Le Pivot); Jonathan DE BECKER (Le Pivot); Carine DE BOUBERS-VANDENELSHOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Chantal DE BREMAEKER (Présidente du Bureau d'Aide Juridique (BAJ) du barreau de Bruxelles); Lien DE BRUYCKER (Wijkcentrum De Kring); Noemi DE CLERCQ (Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL)); Stijn DE COCK (Christelijke Mutualiteiten (CM) / Mutualité Chrétienne (MC)); Cédric DE JONGHE (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Claudette DE KONINCK (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)); An DE LOBEL (Sterpunt Inclusief Ondernemen (voorheen SLN)); John DE MAESSCHALCK (Actieplatform gezondheid en solidariteit / Plate-forme d'action santé et solidarité); François DE MESMAEKER (Le Pivot); Kelly DE MESMAEKER (Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant); Wim DE MOOR (OCMW Gent); Baptiste DE REYMAEKER (Culture & Démocratie); Karel DE RUDDER (Cultuurnet Vlaanderen); Frans DE WACHTER (Landelijke Gilden); Sabine DE WILDE (Centres Locaux de Promotion de la Santé (interCLPS - CLPS)); Laurence DE ZUTTER (Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)); Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Kathleen DEBRUYNE (Dokters van de wereld / Médecins du Monde); Mireille DEBURE (Le Pivot); Alain DECAMPS (AquaFlanders); Philippe DECLERCQ (Orde van Vlaamse Balies); Marijke DECUYPERE (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde); Andrée DEFAUX (Luttés Solidarités Travail (LST)); Anne DEFOSSEZ (Centre d'Appui Service médiation de dettes (RBC)); Bart DELBEKE

(Universiteit Antwerpen (UA)); Claudine DELNAISSE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Michel DELVAUX (Les Ateliers populaires); Olivier DEMANET (Sibelga); Nathalie DEMULDER (Le Pivot); Brigitte DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Johann DEQUENE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Denis DESBONNET (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE) ); Béatrice DESMET (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) - Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)); Chloé DESPAX (Musées royaux des Beaux Arts de Belgique - Musée sur Mesure - Projet Sésame / Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België - Museum op maat - Sesam); Myriam Despiegelaere (Ecole de santé publique ULB); Sibylle DESSAIN (Cabinet d'avocats du Quartier des libertés); Delphine DEURDROECK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Luk DEVOS (Vlaamse Ouderenraad); Amandine DEWEZ (Luttés Solidarités Travail (LST)); Natacha DEWITTE (Médecins du Monde / Dokters van de wereld); Philippe D'HAERYERE (Plate-forme "Justice pour tous"); Bert D'HONDT (Welzijnszorg ); Laura DI TERMINI (Le Pivot); Vincent DIEUDONNE (Sibelga); Petra DOMBRECHT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Pierre DOYEN (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Ellen DRIES (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project Water en Armoede); Véronique DUCHENNE (Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) / De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)); Damien DUPUIS (Commission d'Aide Juridique (CAJ) de Bruxelles); Mireille EGGERICKX (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)); Imane EL MOKHTARI (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Marion ENGLERT (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Sandra EVRARD (Action et Recherche Culturelles (ARC)); Raphaël FANUEL (Luttés Solidarités Travail (LST)); Karin FATZAUN (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Christine FAURE (Kind en Gezin);

Gille FEYAERTS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale ); Robert FONTAINE (Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel (MIVB) / Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB)); Maarten FRANCOIS (Stad Kortrijk - directie Welzijn); Bart FRET (OCMW Antwerpen); Veerle FROONINCKX (OCMW Wemmel); Michael FRYNS (Fachbereich Familie und Soziales des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Jean-François FUNCK (Tribunal de première instance de Bruxelles); Lut GAILLY (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)); Stéphanie GENTEUIL (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); François GERADIN (Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion (FéBisp)); Michel GERARD (Luttes Solidarités Travail (LST)); Eddy GHYSELINCK (Luttes Solidarités Travail (LST)); Laura GHYSELINCK (Luttes Solidarités Travail (LST)); Sofie GIEDTS ('t Lampeke - Buurthuis); Katrien GIELIS (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)); Isabelle GILLARD (Federation Pluraliste des Centres d'Expression et de Creativité (FPCEC)); Fernand GODART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Sandrine GOETHALS (Service de Justice de proximité de Saint-Gilles); Sylvie-Anne GOFFINET (Lire et Écrire Communauté française); Vanessa GOMEZ (Maison d'enfants d'Actiris); Vinciane GREGOIRE (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); François GREVISSE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Badya GUERTI (OCMW Antwerpen); Hector GUICHART (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-Maatschappelijk Werkers); Marie HANSE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Peter HEIRMAN (Netwerk tegen Armoede); David HERCOT (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Marja HERMANS (Welzijnsschakels); Chrystelle HERSCHDÖRFER (Le

Pivot); Sabine HERZET ( Fachbereich Kultur und Jugend des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft); Elvira HEYEN (Bureau d'Aide Juridique (BAJ)); Hélène HIESSLER (Culture & Démocratie); Bart HOLLEVOET (OCMW Brugge); Benoit HOSSAY (Solidarités Nouvelles ); Rachida HOURY (Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE)); Eric HOUTMAN (Ombudsdienst voor Energie); Bernard HUBEAU (Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)); Eric HUSSON (La Concertation Bas Seuil (CBS) - Projet Lama); Isaline HUTEREAU (Atout Couleur); Stijn HUYSMANS (Actiris - Direction Chercheurs d'emploi / Directie Werkzoekenden); Hanah JABLOUNE (Plate-forme d'action santé et solidarité / Actieplatform gezondheid en solidariteit); Kathy JACOBS (Kind en Gezin); Carine JANSEN (SPW - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS/SPW)); Katrien JANSSEN (Samenlevingsopbouw RISO Vlaams-Brabant); André JANSSENS (Den Draai ); Erwin JANSSENS (Vlaamse Ombudsdienst); Alain JEUKENS (Luttes Solidarités Travail (LST)); Carmen JONNART (Luttes Solidarités Travail (LST)); Alain JOYE (Liga voor de Mensenrechten); Oumar KANE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Thérèse KEMPENEERS - FOULON (L'Association Francophone d'Aide aux Handicapés Mentaux (AFrAHM)); Didier KETELS (Droits Quotidiens); Myrrhine KULCSAR (CPAS St.-Gilles); Anne LAMBRECHTS (Elmer); Kristine LANDUYT (OCMW Antwerpen); Dominique LANGLOIS (La Rochelle - Maison de Quartier); Yasmina LANSMAN (Soleil du Nord - Commune de Schaerbeek); France LEBON (Service général de l'Education permanente et de la Jeunesse); Anne LECLERQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Marcelle LEDIEU (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Pauline LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail (LST)); Luc LEFEBVRE (Luttes Solidarités Travail (LST)); Marleen LEFEVRE (Landelijke Kinderopvang); Annette LEGAYE (Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)); Catherine LEGROS (Article 27 Wallonie); Anne-Sophie LELOUP (Service Droit des Jeunes (SDJ)); Christiane LENTZ (Arbeitsamt der Deutschsprachigen

Gemeinschaft); Joris LERMYTTE (Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) - Openbare diensten); Marijke LEYE (Stad Gent - Cultuurdienst - Advies en Ondersteuning); Lien LIBIN (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) - Steunpunt Kinderopvang); Hilde LINSSEN (Netwerk tegen Armoede); Stéphanie LOMBART (Commission wallonne pour l'Energie (CWaPE)); Marjolaine LONFILS (Cultures & Santé); Geneviève LOOTS (Médecins du Monde / Dokters van de wereld); Judith LOPES CARDOZO (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Jamila LOUBAA (Speelhuis Elief); Mieke LOUWETTE (CAW Oost-Brabant); Karina LUYTENS (Vlaamse GemeenschapsCommissie (VGC)); Julie MAENAUT (Plate-forme d'action santé et solidarité / Actieplatform gezondheid en solidariteit); Céline MAES (Orde van Vlaamse Balies); Pol MARESCHAL (Direction générale de la création artistique (DGCA)); Olivier MARIAGE (Fédération des maisons médicales et collectifs de santé francophones (FMMCSF)); Hélène MAROT (Droits Quotidiens); Yves MARTENS (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)); Laurence MASSART (Cour d'appel de Bruxelles); Claire MASSON (MIVB - STIB); Jan MATTHYS (Wijkcentrum De Kring); Véronique MEIRSSCHAERT (Daklozen Aktie Komitee (DAK) - Antwerpen); Daniël MEULEMAN (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw - Project energie en armoede); Sandrine MEYER (Université libre de Bruxelles (ULB)); Aurélie MEYS (Coordination des haltes-accueil de la Communauté française (CHACOF)); Elvis MIHALOWITCH (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Eric Mikolajczak (L'Interfédé - Partenaires pour l'insertion); Mie MOERENHOUT (Vlaamse Ouderenraad); Herlindis MOESTERMANS (Nederlandstalige Vrouwenraad); Cécile MORMONT (Revers); Martine MOSSELMANS (Vrederecht te Brussel); Karin NELISSEN (Buurthuis t' Lampeke ); Jean-François NEVEN (Magistrat de la Cour de Travail de Bruxelles); Delphine NOEL (Luttés Solidarités Travail (LST)); Laurence NOEL (Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale / Observatorium voor

Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad); Murielle NORRO (Réseau Santé Diabète); Joseph NTAMAHUNGIRO (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Kristien NYS (Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen (HIG), Odisee); Marc OTJACQUES (Luttés Solidarités Travail (LST)); Paul PALSTERMAN (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) - Service d'études); Anne PANNEELS (Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral / Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst); Cécile PARENT (Luttés Solidarités Travail (LST)); José PASCAL (Solidarités Nouvelles); Domenico PASQUARELLI (Solidarités Nouvelles); Paul PATAER (Liga voor de Mensenrechten); Carolien PATYN (Netwerk tegen Armoede); Luigi PEDINELLI (Luttés Solidarités Travail (LST)); Jean PEETERS (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië); Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)); Gérard PETRE (Société Régionale Wallonne du Transport (TEC)); Jean-Marc PICARD (Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)); Nicolas PONCIN (Infor GazElec); Jacques PONJÉE (Groupement des Usagers des Transports publics à Bruxelles (GUTIB)); David PRAILE (Solidarités Nouvelles); Cédric PREVEDELLO (Aquawal); Arne Proesmans (Netwerk tegen Armoede); Alain PYCK (Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië); Wim RAEYMAEKERS (Vlaamse Ombudsdienst); Anne RAMBOUX (SPF Sécurité social / FOD Sociale Zekerheid); Christine REDANT (Réseau Coordination Enfance (RCE)); Catherine RIJS (Magistrat honoraire de la Justice de Paix d'Uccle); Michèle ROBSON (Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)); Xavier ROLIN (Cabinet d'Avocats du Quartier des libertés); Brigitte ROMBAUX (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Paul ROSIERS (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde - Recht-op Burgerhout - Project energie en armoede); Caroline ROUSSEAU (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à L'Energie (RWADE)); Catherine RUELLE (Service de Justice de proximité de Saint-Gilles); Pierre RYCKMANS (Infirmiers de

ruie / Straatverplegers); Cecilia SANCHEZ (BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo)); Patrick SAROLEA (Luttés Solidarités Travail (LST)); Hilde SHOCCAERT (Kinderdagverblijf Mezenestje); Chantal SCHOKKAERT (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)); Matteo SEGERS (Association des Centres culturels de la Communauté française (ACC)); Paul SERGIER (Vereniging Vlaamse Cultuur- en gemeenschapscentra (VVC)); Els SILVERANS (De Lijn); Grégory SLEGERS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Nathalie SLUYTS (Vlaamse Ouderenraad); Odette SOENS (SIVI - 't Vindcentje); Martine SPITAELS (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); Alicia SPITAELS (SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes - Service Experts du vécu / POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid - Dienst Ervaringsdeskundigen); Hugo STEVENS (Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS)); Karen STROSSE (Eandis); Myriam SUETENS (Vereniging van Wijkgezondheidscentra (VWGC)); Ria SZEKER (De Fakkell); Henk TERMOTE (Actiris); Silvia TERRA RAFAEL (Service Justice de Proximité - Commune de Saint-Gilles); Laurence THEIZEN (Maison d'Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles (MASS)); Patricia THIÉBAUT (Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)); Johanne TILMAN (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Daniel TRESEGNIE (Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH) / De Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap (NHRPH)); Paul TRIGALET (Solidarités Nouvelles); Stijn TUYPENS (Eandis); Jessica URBAIN (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie); Sonia VALZANIA (Service public wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM)); Jean-Philippe VAN AELBROUCK (Direction générale de la création artistique (DGCA)); Sabine VAN BEVER (Espace Social Télé-Service); Emilie VAN DAELE (SOCIUS - Steunpunt Sociaal-Cultureel Volwassenenwerk); Veronique VAN DE LOO (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw -

Project energie en armoede); Isabelle VAN DE MAELE (Luttés Solidarités Travail (LST)); Kris VAN DEN BELT (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); An VAN DEN BERGH (Demos); Els VAN DEN BROECK (Mobiel 21 ); Véronique VAN DER PLANCKE (Fédération des Services Sociaux (FdSS) - Centre d'Appui SocialEnergie, avocat); Karin VAN DER STRAETEN (Délégué général aux droits de l'enfant); Isabelle VAN DOOREN (Maison Ouverte); Dirk VAN EVERCOOREN (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG)); Rita VAN GOOL (Nederlandstalige Vrouwenraad); Marijke VAN HASSEL (Lasso - Brussels netwerk voor cultuurparticipatie en cultuureducatie); Katrien VAN LAERE (Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)); Patricia VAN LAMOEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Lindsay VAN MIRLO (STA-AN (Samen Tegen Armoede - Antwerps Netwerk)); Marnix VAN SEVENCOTEN (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Romain VANDEBROEK (Orde van Vlaamse Balies); Ankie VANDEKERCKHOVE (Vernieuwing in de Basisvoorzieningen voor Jonge Kinderen (VBJK)); Kristof VANDEN BERGHE (Eandis); Michel VANDENBROECK (Universiteit Gent (Ugent) - Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek); Nils VANDENWEGHE (Vlaamse Ouderenraad); Emmanuel VANDERICKEN (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld ); Steven VANDERWAEREN (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Lief VANDEVOORT (Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)); Inge VANDEWALLE (Démos); Adelheid VANHILLE (Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)); Paul VANLERBERGHE (Infor GazElec); Géry VANLOMMEL (Infrax); Marc VANTHUYNE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers); Cathérine VEGAIRGINSKY (Centre Bruxellois de Promotion de Santé (CBPS)); Didier VERBEKE (Luttés Solidarités Travail (LST)); Dries VERBIEST (Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI) ); Thomas VERDEBOUT (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld); Elke VERDOODT (Felines); Lucy VEREERTBRUGGHEN (Locusnet); Denise VERHAERT

(De Fakkel); Christel VERHAS (Gezinsbond); Joke VERMEERSCH (Wijkcentrum De Kring); Roel VERMEIREN (Vlaams Energieagentschap (VEA)); Quentin VERNIERS (Réseau des Initiatives Enfants-Parents-Professionnels (RIEPP)); Johan VERSTRAETE (Protos - Alles begint met water); An VICTOIR (Vrije Centra voor Leerlingenbegeleiding (VCLB-Koepel)); Isabelle VINCKE (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VSGB)); Bruno VINIKAS (Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)); Lutgard VRINTS (Gezinsbond); Barbara WAETERLOOS (Office national de l'emploi (ONEM) / Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)); Solvejg WALLYN (Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG)); Lionel WATHELET (Solidarités Nouvelles); Lilas WEBER (Fonds des Affections Respiratoires (FARES)); Christiane WELING (Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand); Colette WERTZ (Luttés Solidarités Travail (LST)); Tatiana WILFART (BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo)); Jan WILLEMS (OCMW Brussel); Ruben WISSING (Belgische Comité voor hulp aan vluchtelingen); Sandrine XHAUFLAIRE (Fédération des CPAS de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW)); Mirjam ZOMERSZTAJN (Théâtre Royal de la Monnaie - Un pont entre deux mondes / Koninklijke Muntschouwburg - Een brug tussen twee werelden); Hinda ZOUAOUI (Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)).

*Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certains personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnés de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.*

Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement.

## 2. L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998. Il a été approuvé par :

- La Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- L'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- La Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- La Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- La Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- La Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

### TEXTE DE L'ACCORD

*Vu l'article 77 de la Constitution;*

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, §1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent

gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités;

- L'Etat fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;



- La Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- La Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;
- La Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- La Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- La Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

#### **Ont convenu ce qui suit :**

##### **ARTICLE 1ER**

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- La concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- Un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- L'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques;
- Une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée

dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

##### **ARTICLE 2**

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé "le Rapport". Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le "Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- Une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- Une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- Un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- Des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

##### **ARTICLE 3**

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre

aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

#### ARTICLE 4

**§1<sup>er</sup>** Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

**§2** Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

**§3** Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

#### ARTICLE 5

**§1<sup>er</sup>** Afin de mettre en œuvre ce qui précède un "Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" est créé avec pour missions de :

- Répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des

indicateurs définis conformément à l'article 3;

- Formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
- Rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
- A la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
- Organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

**§2** Pour réaliser les objectifs définis sous §1<sup>er</sup>, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du "Rapport Général sur la Pauvreté".

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

#### ARTICLE 6

**§1<sup>er</sup>** Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);

- 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

**§2** Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

**§3** Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

## ARTICLE 7

**§1er** Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- La garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération;
- Sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale dans l'accomplissement de ses missions; dans ce

cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;

- L'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- La détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

**§2** Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

**§3** Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- 4 membres présentés par l'Etat fédéral;
- 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- 1 membre présenté par la Communauté germanophone.

Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

**§4** En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte

contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

#### **ARTICLE 8**

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

#### **ARTICLE 9**

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité

d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

#### **ARTICLE 10**

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

#### **ARTICLE 11**

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

- Pour l'Etat fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre; M. COLLA, Ministre de la Santé publique; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail; J. PEETERS, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;
- Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique

- urbaine et du Logement; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale;
- Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente;
  - Pour la Communauté germanophone : J.MARAITE, Ministre-Président; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
  - Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale; Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président;
  - Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

Rapport bisannuel 2014-2015

# Services publics et pauvreté

Contribution au débat et à l'action politiques

Bruxelles, décembre 2015

*Auteur* Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale  
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles  
T: 02 212 30 00  
F: 02 212 30 30  
luttepauvrete@cntr.be  
www.luttepauvrete.be

*Rédaction* Françoise De Boe, Magali Plovie, Veerle Stroobants et Henk Van Hootegem

*Recherche documentaire* Ghislaine Adriaensens

*Mise en page* Martine De Raedt

Ce rapport est principalement disponible en version électronique, sur le site web du Service: [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be).

Sur demande, une version papier peut être envoyée.

*Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.*

*Dieser Zweijahresbericht ist auch in Deutsch erhältlich*

Le service partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ne peut être utilisé comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source du fragment. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Veillez citer cette publication de la façon suivante:

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015. Bruxelles: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion social.



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

**Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting**

**Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären  
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung**

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

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



[WWW.LUTTEPAUVRETE.BE](http://WWW.LUTTEPAUVRETE.BE)