

En guise de conclusion

Nous 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.