

Lutte contre la pauvreté Rapport 2008-2009

Partie 1

Une contribution au débat et à l'action politiques

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



Lutte contre la pauvreté **Rapport 2008-2009**

Partie 1

Une contribution au débat et à l'action politiques

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



INTRODUCTION	5
I L'EXERCICE DES DROITS : UN PARCOURS DU COMBATTANT	7
INTRODUCTION	9
1.1. UN MEILLEUR ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ GRÂCE AU STATUT OMNIO ?	11
1.2. GARANTIE LOCATIVE : COMMENT FACILITER EFFECTIVEMENT L'ACCÈS AU MARCHÉ DU LOGEMENT ?	29
1.3. RÉPÉTIBILITÉ DES HONORAIRES D'AVOCAT : VERS UN MEILLEUR ACCÈS À LA JUSTICE ?	45
RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES	58
II L'ORIENTATION SCOLAIRE : VALORISATION DES COMPÉTENCES OU RENFORCEMENT DES INÉGALITÉS ?	61
III LES CRITÈRES D'EMPLOI CONVENABLE : UNE PROTECTION CONTRE L'EMPLOI PRÉCAIRE ?	91
IV L'ÉNERGIE ET L'EAU : VERS UN DROIT EFFECTIF	125
INTRODUCTION	127
4.1. VERS UN DROIT EFFECTIF À L'ÉNERGIE	129
4.2. VERS UN DROIT EFFECTIF À L'EAU	157
LISTE DES PARTICIPANTS	187
V LE LIEN ENTRE PAUVRETÉ ET AIDE À LA JEUNESSE : UNE RECHERCHE QUI APPELLE AU DIALOGUE	189
CONCLUSION	201
ANNEXE 1 Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport	203
ANNEXE 2 Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté	209

INTRODUCTION

Le Rapport 2008-2009, comme les quatre rapports bisannuels précédents, a comme objectif de stimuler une politique cohérente de lutte contre la pauvreté ; il s'adresse en particulier aux responsables politiques aux niveaux fédéral, régional et communautaire.

La spécificité de cette contribution au débat et à l'action politiques réside dans la manière dont elle est élaborée : le rapport rend compte d'une démarche de réflexion collective menée au sein de groupes thématiques, nommés 'groupes de concertation'. Divers acteurs concernés y expriment leur point de vue, dans la perspective de proposer des changements pensés à partir de l'expérience de personnes qui vivent dans la pauvreté. Celles-ci sont donc des partenaires indispensables du dialogue. L'exercice est difficile : passer de situations individuelles à une interrogation sur les mécanismes plus généraux en jeu pour aboutir enfin à des recommandations politiques. La rédaction du rapport bisannuel reste à chaque fois un défi.

Ce sont les acteurs de terrain qui ont déterminé avec le Service les thèmes à traiter. Ce choix, inscrit dans la programmation du Service, a été ensuite présenté à la Commission d'accompagnement de celui-ci.

Ce cinquième rapport bisannuel commence par un chapitre consacré à l'exercice des droits. En effet, si les inégalités de droits ne sont plus admises, force est de constater que la reconnaissance formelle d'un droit ne garantit en aucune manière sa mise en œuvre, d'autant moins que l'ayant droit potentiel vit dans des conditions socioéconomiques défavorables. Quelle valeur accorder à un droit qu'on ne peut effectivement exercer ? C'est à partir de trois lois récemment entrées en vigueur que la réflexion est menée et que des recommandations sont formulées.

Les chapitres deux et trois se penchent sur l'enseignement et l'emploi, deux leviers essentiels pour lutter contre la pauvreté.

Le groupe de concertation a choisi de s'intéresser à l'orientation scolaire à l'entrée du secondaire et lors du passage du premier au deuxième degré, deux moments charnières dans le parcours des élèves. L'orientation, tout comme le retard scolaire auquel elle est intrinsèquement liée, est fortement déterminée par l'origine sociale des élèves. Comment en faire un outil qui contribuerait à diminuer les inégalités scolaires ?

Tout comme les précédents rapports bisannuels, celui-ci met l'accent sur la qualité de l'emploi. Le troisième chapitre pose la question de savoir dans quelle mesure les critères d'emploi convenable utilisés dans la réglementation relative au chômage constituent une protection contre l'emploi précaire. Il s'intéresse également au contexte dans lequel cette législation est appliquée, c'est-à-dire à l'activation. Il débouche par conséquent sur des recommandations en vue d'améliorer ces critères mais aussi sur des propositions qui concernent la politique globale du marché de l'emploi.

Le chapitre quatre traite à la fois de la problématique de l'énergie et de l'eau. Le gaz, l'électricité et l'eau sont des biens de base, des biens de première nécessité dans notre société, sans lesquels il n'est pas possible de mener une vie conforme à la dignité humaine. Tous n'y ont cependant pas accès. Quels sont les obstacles rencontrés ? Comment y remédier ? Telles sont les questions abordées dans cette partie du rapport.

Le chapitre cinq est d'une autre nature : il ne rend pas compte des réflexions menées par un groupe de concertation mais des résultats d'une recherche réalisée dans le cadre du programme Agora de la Politique scientifique, à la demande du Service. La question de l'existence ou non d'une relation entre pauvreté et intervention de l'aide à la jeunesse n'avait reçu jusqu'ici que des réponses empiriques. La recherche dont les résultats sont présentés objective ce lien.

Un sixième chapitre paraîtra fin mars 2010. A la demande du secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté, le Service a organisé une concertation sur les problématiques rencontrées par les personnes vivant sans abri, dans un logement précaire ou inadéquat. Ayant débuté plus tard, il n'a pas été possible de la terminer pour la fin de l'année.

Ce rapport est le fruit d'une mobilisation de nombreuses organisations, d'échanges très riches dont un écrit ne pourra jamais rendre compte de manière tout à fait satisfaisante. L'attente de le voir devenir une véritable source d'inspiration pour les responsables politiques qu'ils soient membres d'un Gouvernement ou parlementaires, est forte, comme l'a été l'investissement de tous ceux qui ont participé aux groupes de concertation. L'attente est forte aussi vis-à-vis des organes consultatifs compétents pour les matières traitées dans le Rapport qui seront invités à donner un avis sur ce dernier, conformément à ce que prévoit l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Le Rapport 2008-2009 paraît à un moment particulièrement opportun, à la veille de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à l'avant-veille de la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, des occasions uniques pour renouveler les engagements politiques en vue de donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté.

N.B. Les informations contenues dans ce rapport sont à jour au 30 octobre 2009.



L'EXERCICE DES DROITS : UN PARCOURS DU COMBATTANT

I L'EXERCICE DES DROITS : UN PARCOURS DU COMBATTANT

Introduction	9
1.1. Un meilleur accès aux soins de santé grâce au statut OMNIO ?	11
1.2. Garantie locative : comment faciliter effectivement l'accès au marché du logement ?	29
1.3. Répétibilité des honoraires d'avocat : vers un meilleur accès à la justice ?	45
Recommandations transversales	58

INTRODUCTION

En Belgique, de nombreuses législations tendent à mettre en œuvre les droits fondamentaux consacrés dans les instruments internationaux et dans la Constitution. Ces dernières années encore, de nouvelles dispositions, dont l'objectif est de rendre toujours plus effectifs ces droits, ont vu le jour, tant dans les Régions et Communautés qu'au niveau fédéral. Quand on sait que ce sont les personnes les plus pauvres et celles vivant dans la précarité qui rencontrent le plus d'obstacles pour faire respecter leur droit à un logement décent, à la protection de la santé et de la vie familiale, au travail et à la protection sociale, à l'éducation... toute initiative législative tendant à en accroître l'effectivité est à considérer comme une étape significative dans la lutte contre la pauvreté. Il reste cependant nécessaire d'évaluer la portée réelle de ces mesures ; une telle évaluation fait d'ailleurs partie des missions légales du Service¹.

Le parcours très difficile à réaliser par les personnes pauvres pour mettre en œuvre leurs droits a été mis en exergue dans la recherche-action-formation sur les indicateurs de pauvreté² menée par le Service. Dans ce chapitre, nous illustrons cette réalité à partir de trois lois récemment entrées en vigueur, sur lesquelles des associations engagées dans la lutte contre la pauvreté ont attiré notre attention : la loi relative au statut OMNIO³ dont le but est de faciliter l'accès financier aux soins, la réglementation relative à la garantie locative⁴ qui veut aider le locataire à constituer celle-ci et la loi instaurant la répétibilité des honoraires et frais d'avocat⁵ que le législateur situe dans le contexte d'un meilleur accès à la justice.

Le statut OMNIO répond à une demande explicite de nombreux acteurs confrontés à la pauvreté, demande déjà exprimée dans le Rapport Général sur la Pauvreté⁶ de faire référence plutôt aux revenus qu'au statut de l'ayant droit potentiel. Les modifications relatives à la garantie locative, tout en ne correspondant pas aux attentes exprimées par de nombreux acteurs de terrain qui plaident pour un fonds de garanties locatives, sont jugées positives dans leurs intentions : éviter la stigmatisation du locataire dont la garantie serait prise en charge par un CPAS, réduire à deux mois le montant de la garantie et permettre le paiement échelonné dans le temps. Par contre, la législation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat n'était pas unanimement souhaitée par ceux qui sont engagés dans la lutte contre la pauvreté, au contraire, elle suscitait la crainte.

Le Service a répondu aux appels du terrain en organisant des concertations sur ces thématiques, afin de préciser les difficultés rencontrées pour bénéficier du statut OMNIO et des nouvelles possibilités prévues pour obtenir une garantie locative et afin d'examiner dans quelle mesure la répétibilité

¹ Art.2 de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2004), *Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche-action-formation*, Bruxelles. Disponible sur le site www.luttepauvrete.be

³ Arrêté royal du 1^{er} avril 2007 fixant les conditions d'octroi de l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, §§ 1^{er} et 19 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et instaurant le statut OMNIO, *Moniteur belge*, 3 avril 2007, mod. par un arrêté royal du 11 mars 2008 publié au *Moniteur belge*, 22 avril 2008. Entrée en vigueur : le 1^{er} juillet 2007.

⁴ Loi portant des dispositions diverses (IV du 25 avril 2007 (article 103), *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

⁵ Loi du 27 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *Moniteur belge*, 31 mai 2007 et Arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant les tarifs des indemnités de procédure, *Moniteur belge*, 9 novembre 2007.

⁶ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994), *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles.

augmentait ou non l'inégalité d'accès à la justice. Sur la base des réflexions des trois groupes, des propositions spécifiques et communes sont ressorties ; ces dernières sont présentées à la fin de ce chapitre.

Les réflexions dont ce chapitre rend compte montrent, si besoin en était, que l'exercice des droits reste un parcours du combattant pour les personnes les plus pauvres, une réalité peu visible et donc trop souvent oubliée alors qu'elle est déterminante en termes d'impact des initiatives législatives.

1.1.

UN MEILLEUR ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ
GRÂCE AU STATUT OMNIO ?

1.1. UN MEILLEUR ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ GRÂCE AU STATUT OMNIO ?

Introduction	13
1. Présentation du statut OMNIO	14
1.1. Qu'est-ce que le statut OMNIO et pourquoi a-t-il été créé ?	14
1.2. Qui peut bénéficier du statut OMNIO ?	15
1.3. Après de qui faut-il introduire la demande ?	16
1.4. Quand et pour combien de temps le droit est-il accordé ?	16
1.5. Quels avantages offre OMNIO ?	16
2. Constats et problèmes rencontrés sur le terrain	17
2.1. La méconnaissance du statut OMNIO	17
2.2. La complexité croissante de la législation	19
2.3. La difficulté des démarches administratives à accomplir	20
2.4. Les obstacles à l'octroi automatique du statut	21
2.4.1. Impossibilité de fournir des données récentes	21
2.4.2. Données limitées	22
2.4.3. Secret professionnel et respect de la vie privée	22
2.4.4. Obstacles propres à la législation OMNIO	22
2.5. Le décalage entre la réalité vécue et celle prise en compte par la loi	23
2.5.1. La notion de ménage	23
2.5.2. La notion de revenu	23
3. Recommandations	25
3.1. Évaluer de façon globale les différents mécanismes favorisant l'accessibilité financière aux soins de santé et leur cohérence	25
3.2. Améliorer le statut OMNIO	25
3.2.1. Un octroi automatique	26
3.2.2. Les revenus les plus récents	26
3.2.3. Une révision de la notion de 'ménage'	26
3.2.4. Une simplification maximale des démarches administratives	26
3.2.5. Une meilleure qualité et une meilleure diffusion de l'information	27
Liste des participants à la concertation	28

Introduction

La raison qui a poussé le Service à choisir le statut OMNIO comme premier angle d'approche de ce chapitre consacré à l'exercice des droits est l'écart significatif qui existe entre le nombre estimé de bénéficiaires et le nombre de personnes qui bénéficient effectivement de ce statut. Alors que les ayants droit ont été évalués à 850.000 personnes¹, en avril 2008, au moment où le Service a entamé cette réflexion, seules 147.508 avaient demandé et obtenu le statut, soit moins de 20 % des bénéficiaires potentiels. Certes, le nombre d'assurés sociaux bénéficiaires du statut OMNIO augmente au fil du temps (au 1^{er} janvier 2009, 187.987 assurés sociaux bénéficiaient du statut OMNIO²) – la mesure devait d'abord être connue – mais les 25 % de bénéficiaires potentiels prévus ne sont toujours pas atteints.

Nous nous sommes demandés à quoi était dû ce phénomène, pourquoi une telle mesure censée favoriser l'accès financier aux soins de santé n'atteignait pas ou très difficilement son objectif. En avril 2008, la ministre des Affaires sociales émettait l'hypothèse qu' *"au-delà de l'obstacle que pourrait représenter la démarche administrative à accomplir par le candidat au statut OMNIO, un autre facteur proviendrait du type de public cible susceptible d'en bénéficier, à savoir, pour partie, des assurés sociaux jeunes avec de faibles revenus, mais également de faibles besoins en soins de santé."*³

Les raisons de l'écart sont sans doute multiples ; nous ne prétendons pas ici les identifier toutes. Notre ambition est de rendre compte des difficultés rencontrées par des ayants droit potentiels à exercer leur droit et de formuler des recommandations pour améliorer l'application de cette disposition législative. Celle-ci représente en effet une grande avancée en termes d'accès financier aux soins de santé, un des éléments constitutifs du droit à la protection de la santé.

L'expérience des personnes vivant dans la pauvreté et la précarité a été au cœur de la première phase de la concertation. Nous avons ensuite élargi la participation à d'autres acteurs concernés : mutuelles, prestataires de soins, observatoires de la santé, relais santé, associations de patients. Nous avons également fait appel à l'INAMI, à la Banque Carrefour de la sécurité sociale et au SPF Finances dont les expertises techniques ont été très précieuses. Ce sont les résultats de ces réflexions qui sont présentés ici : les constats font l'objet du point 2 et les recommandations du point 3. Au préalable, nous présentons les dispositions légales relatives à l'instauration du statut OMNIO⁴, en particulier les aspects dont il a été question pendant la concertation, afin de faciliter la lecture du texte (point 1).

Le Gouvernement fédéral a entre temps décidé de travailler sur le statut OMNIO. Ainsi, dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté approuvé le 4 juillet 2008⁵, le secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté formule plusieurs pistes pour améliorer l'application de cette disposition. De son côté, la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique annonce des initiatives dans son Programme 2009 – 2010 pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes d'affections chroniques⁶. Le plan stratégique protection sociale⁷ annonce aussi des améliorations potentielles. Les travaux

¹ Réponse de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique relative à la mise en œuvre du statut OMNIO. Chambre – Commission Santé publique, 21/04/2008, Document CRIV 52 COM 171, pp. 25 – 26.

² Source : INAMI (2009), <http://www.inami.fgov.be/citizen/fr/medical-cost/general/omnio/beneficiary.htm>

³ Chambre – Commission de la Santé publique, 21/04/08, Document CRIV 52 COM 171, p. 26.

⁴ Arrêté royal du 1^{er} avril 2007 fixant les conditions d'octroi de l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, par. 1^{er} et 19 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et instaurant le statut OMNIO, *Moniteur belge*, 3 avril 2007.

⁵ Secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté (2009), Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, SPP Intégration sociale, propositions 22 et 23. http://www.mi-is.be/be_fr/02/federaal%20plan%20armoedebestrijding/content/plan_fr-web.pdf

⁶ Cabinet de la Vice-Première Ministre et ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique (23 septembre 2008), "Priorité aux maladies chroniques ! Programme pour l'amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes d'affections chroniques 2009-2010", Laurette Onkelinx, http://www.laurette-onkelinx.be/articles_docs/20080923_-_propositions_malades_chroniques_F.pdf

⁷ Service public Sécurité sociale (2008). "Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008- 2010 de la Belgique", SPF Sécurité sociale, <http://www.socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/sociale- bescherming-inclusie-rapporten/sociale-bescherming-inclusie-rapporten.htm>

pour concrétiser ces propositions sont en cours. Nous y faisons référence au point 3 présentant les recommandations issues de la concertation.

1. Présentation du statut OMNIO

1.1. Qu'est-ce que le statut OMNIO et pourquoi a-t-il été créé ?

L'objectif poursuivi est de permettre à toutes les personnes qui doivent vivre avec de bas revenus de bénéficier d'un meilleur remboursement des frais médicaux (consultations, médicaments, frais d'hospitalisation). Il s'agit d'une mesure visant à favoriser l'accès financier aux soins de santé.

Jusqu'au 31 mars 2007, l'intervention majorée dans le remboursement des soins de santé couverts par l'assurance soins de santé obligatoire - parfois appelée régime préférentiel - qui réduit la quote-part à charge du patient (le ticket modérateur), pouvait être obtenue de deux manières⁸ :

- (1) *Sur la base du bénéfice d'un avantage social* : revenu d'intégration ou aide sociale équivalente octroyés par le CPAS, garantie de revenu pour personnes âgées (GRAPA) ou allocation aux personnes handicapées.
- (2) *Sur la base d'une certaine qualité*, après contrôle des revenus du ménage : pensionné, veuf, invalide, orphelin, chômeur complet âgé de plus de 50 ans, personne moins valide, pour autant que les revenus du ménage de la personne ne dépassent pas un certain montant.

Ce système n'était pas totalement satisfaisant dans la mesure où il pouvait arriver qu'à revenu égal, deux personnes soient traitées différemment selon leur statut. En effet, un travailleur dont les revenus étaient équivalents à ceux d'un bénéficiaire de la GRAPA par exemple n'avait pas droit à l'intervention majorée, n'ayant pas le statut requis ; de même une personne invalide qui perdait son statut n'avait plus droit à l'intervention majorée et tous les avantages liés, même si sa situation financière demeurait précaire⁹. Cette limite avait déjà été pointée dans le Rapport Général sur la Pauvreté :

"L'écoute des plus faibles dans la société a conduit les partenaires au Rapport à plaider pour un élargissement du régime préférentiel qui ne serait plus accordé suivant la catégorie des bénéficiaires mais suivant le revenu, toutes catégories confondues."¹⁰

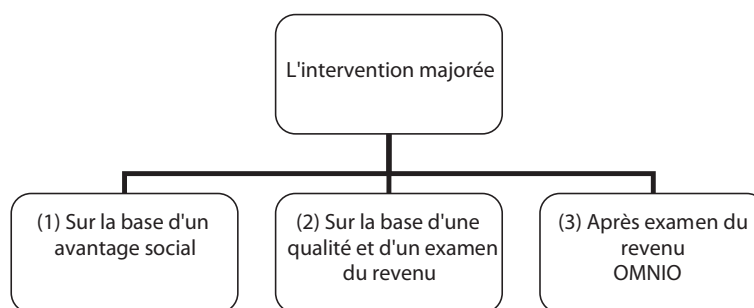
En 2007, une troisième manière de bénéficier de l'intervention majorée a été créée : il s'agit du statut OMNIO. Dorénavant, une personne peut obtenir une intervention majorée sur la base de son revenu uniquement, pour autant que celui-ci ne dépasse pas un certain seuil, il s'agit du statut OMNIO (3)¹¹.

⁸ Le concept général d'intervention majorée fait référence à ces deux situations, il désigne tant l'intervention majorée sur la base d'un avantage social que celle sur la base d'une certaine qualité, comme le statut VIPO 'classique', le régime préférentiel appliqué aux veufs, invalides, pensionnés et orphelins.

⁹ Exposé des motifs, Doc 51 2773/001, pp. 122 - 123

¹⁰ ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin (1994), *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, pp. 145 - 146.

¹¹ Arrêté royal du 1^{er} avril 2007 fixant les conditions d'octroi de l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, §§ 1^{er} et 19 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, et instaurant le statut OMNIO, *Moniteur belge*, 3 avril 2007), modifié par un arrêté royal du 11 mars 2008, *Moniteur belge*, 22 avril 2008), du 10 juillet 2008, *Moniteur belge*, 24 juillet 2008), du 11 mai 2009, *Moniteur belge*, 29 mai 2009 et du 19 mai 2009, *Moniteur belge*, 11 juin 2009.



1.2. Qui peut bénéficier du statut OMNIO ?

Si un ménage n'atteint pas un certain plafond de revenus¹², il peut obtenir le statut OMNIO donnant à chacun de ses membres le droit à un remboursement majoré des frais médicaux. Le statut OMNIO s'applique à tous les membres du ménage, c'est-à-dire toutes les personnes qui, selon les données du registre national des personnes physiques, étaient inscrites à la même adresse au 1^{er} janvier de l'année durant laquelle la demande est introduite¹³.

Comment le plafond de revenu est-il calculé ? Les revenus pris en compte sont les revenus bruts imposables perçus par le ménage au cours de l'année précédant l'année de demande. Si une demande est introduite en 2009, les revenus annuels bruts imposables d'un isolé pour 2008 doivent être inférieurs à 14.339,94 euros, augmentés de 2.654,70 euros par membre du ménage supplémentaire.

Pour calculer le revenu du ménage, on tient compte du revenu de toutes les personnes domiciliées à la même adresse au 1^{er} janvier de l'année de l'introduction de la demande, qu'elles aient un lien de parenté ou non. Le revenu du ménage est revu chaque année.

Exemple : le demandeur habite avec sa mère, sa fille et l'ami de cette dernière. Le plafond pour OMNIO est de 22.304,04 euros (14.399,94 euros + 3 fois 2.654,70 euros).

Plusieurs participants à la concertation demandent d'indiquer des montants mensuels plutôt qu'annuels, ce qui rendrait les chiffres beaucoup plus concrets et parlants. D'autres invitent cependant à la prudence : si on opte pour une présentation des montants mensuels, il faut tenir compte des revenus qui ne sont perçus qu'une fois par an et les ventiler sur les douze mois (ex : pécule de vacances). De manière pragmatique, les montants mensuels pourraient être indiqués, en plus des montants annuels, à titre indicatif.

Les personnes ayant déjà le statut de bénéficiaire de l'intervention majorée (BIM) ne doivent pas demander le statut OMNIO. Elles conservent le statut BIM aussi longtemps qu'elles remplissent les conditions d'accès. Le statut OMNIO ne remplace pas l'intervention majorée mais est un nouveau statut pour les ménages à bas revenus qui ne remplissent pas les conditions requises pour l'obtention du statut BIM, à savoir soit bénéficier d'un certain avantage social (revenu d'intégration, GRAPA, etc.), soit ne pas dépasser un certain revenu mais aussi avoir une certaine qualité (pensionné, veuf, orphelin, etc.).

¹² Les montants des plafonds de revenus sont adaptés à l'indice des prix à la consommation et peuvent être adaptés au bien-être, ceci en vertu de l'art.19 de l'arrêté royal du 1^{er} avril 2007. Les informations relatives aux montants des plafonds de revenus sont disponibles sur les sites des mutuelles et de l'INAMI (www.inami.be).

¹³ Arrêté royal du 1^{er} avril 2007, *op. cit.*, art 40.

1.3. Auprès de qui faut-il introduire la demande ?

Le statut OMNIO doit être demandé auprès de la mutuelle. Un membre du ménage peut introduire une demande pour l'ensemble du ménage, même si tous les membres ne sont pas affiliés à la même mutuelle.

Le demandeur reçoit de la mutuelle un formulaire de déclaration sur l'honneur qu'il doit remplir. Il doit mentionner le revenu brut imposable de tous les membres de la famille pour l'année précédant la demande (donc les revenus bruts imposables de 2008 de tous les membres du ménage pour une demande en 2009). La déclaration sur l'honneur doit être signée par tous les membres du ménage (ou leur représentant légal) et à cette déclaration doivent être jointes une copie du dernier avertissement-extrait de rôle et d'autres preuves de revenus pour tous les membres du ménage (par exemple la fiche de rémunération 281.10, des fiches mensuelles de salaire, une attestation de la caisse de paiement des allocations de chômage, une attestation de pension).

Les revenus sont examinés par la mutuelle lorsque la déclaration sur l'honneur et toutes les pièces justificatives sont introduites. Si le demandeur remplit la condition de revenu, il sera invité à faire adapter les données électroniques sur sa carte SIS et celles des membres de sa famille.

1.4. Quand et pour combien de temps le droit est-il accordé ?

Si les conditions réglementaires sont remplies, la mutuelle accorde le statut OMNIO à tous les membres du ménage – le fait d'être inscrit comme titulaire ou comme personne à charge n'influence pas le droit – à partir du 1^{er} jour du trimestre qui suit le trimestre au cours duquel la déclaration sur l'honneur et les pièces justificatives ont été remises à la mutuelle.

Ce droit est en principe acquis jusqu'au 31 décembre de l'année suivant la remise de la déclaration. Une personne ayant obtenu le statut OMNIO le 1^{er} octobre 2009 le conserve jusqu'au 31 décembre 2010. S'il ressort d'un contrôle automatique effectué par la mutuelle et l'administration fiscale en 2010 que cette personne répond encore à la condition de revenu, ce statut sera prolongé d'un an, sans aucune démarche de la part de l'ayant droit.

1.5. Quels avantages offre OMNIO ?

Le statut OMNIO donne à ses bénéficiaires les mêmes droits à l'intervention majorée dans le remboursement des soins de santé que dans le cas de l'intervention majorée 'classique' octroyée sur la base d'un avantage social ou d'une certaine qualité. Les bénéficiaires paient une quote-part personnelle (ticket modérateur) réduite en cas d'hospitalisation, de consultation d'un médecin, d'achat de médicaments ; ils peuvent bénéficier de l'application du tiers-payant¹⁴.

Comme le droit à l'intervention majorée classique, le droit au statut OMNIO sert de porte d'entrée pour bénéficier d'autres avantages sociaux. Citons comme exemples de droits dérivés la réduction dans les transports publics, une diminution du coût de raccordement à Internet, l'exemption de

¹⁴ Arrêté royal du 9 février 2009 modifiant l'arrêté royal du 10 octobre 1986 portant exécution de l'article 53, § 1^{er}, alinéa 9, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, *Moniteur belge*, 23 février 2009. 'On entend par régime du tiers payant, le mode de paiement par lequel le prestataire de soins, le service ou l'institution reçoit directement de l'organisme assureur auquel est affilié ou inscrit le bénéficiaire à qui les prestations de santé ont été dispensées, le paiement de l'intervention due dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire.' (Article 1^{er})

certaines impôts. Comme la décision sur l'octroi de ces droits revient à l'instance concernée, ces droits dérivés peuvent varier selon la province ou la commune par exemple. Les droits dérivés peuvent être différents selon la base sur laquelle l'intervention majorée est octroyée : une personne peut ainsi prétendre aux droits dérivés sur la base de l'intervention majorée en tant que veuve ou sur la base du revenu d'intégration mais pas sur celle du statut OMNIO.

2. Constats et problèmes rencontrés sur le terrain

De nombreuses personnes ignorent l'existence de cette forme d'intervention majorée qu'est OMNIO. Parmi celles qui la connaissent, beaucoup ne la comprennent pas et ne la demandent donc pas. Le manque d'information ou l'inadéquation de celle-ci au public cible est apparu de manière criante (point 2.1.). La multiplicité des statuts spécifiques, la disparité des définitions données à des notions centrales telles que le ménage ou le revenu rendent la législation complexe, peu cohérente aux yeux des bénéficiaires potentiels et empêchent les croisements de données susceptibles d'alléger les démarches à accomplir pour obtenir le statut (point 2.2). Celles-ci sont en effet perçues comme longues et difficiles, décourageantes et les participants à la concertation plaident pour l'automatisation du droit (point 2.3). Mais certaines difficultés d'ordre technique ont été identifiées comme autant d'obstacles à sa réalisation à court terme (point 2.4). Enfin, le décalage entre les réalités vécues et les réalités prises en compte par la loi diminuent la pertinence de la mesure aux yeux des bénéficiaires potentiels de celle-ci (point 2.5).

2.1. La méconnaissance du statut OMNIO

"Comment peut-on demander le statut OMNIO si on ne sait pas qu'il existe ?" a-t-on entendu de toutes parts.

Les mutualités ont évidemment informé leurs membres de l'existence du statut OMNIO. Elles ont utilisé divers canaux pour ce faire : leur propre site web, des envois ciblés aux bénéficiaires potentiels, des brochures, des affiches et des dépliants. Certaines ont aussi organisé des séances d'information pour leurs assurés sociaux et des intermédiaires comme les CPAS.

Des organisations telles que des CPAS, des maisons médicales, des hôpitaux, des relais sociaux, des relais santé et des syndicats ont également pris des initiatives pour informer le public de l'existence du statut OMNIO.

Cependant, malgré ces multiples initiatives pour faire circuler l'information, l'ignorance de l'existence du statut OMNIO reste grande.

Des associations en contact avec les personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité font remarquer que les personnes socioéconomiquement vulnérables éprouvent souvent les plus grandes difficultés à s'informer. Les campagnes d'information les atteignent difficilement. Sans doute les modes de communication et d'information utilisés n'étaient-ils pas toujours suffisamment pertinents pour ce type de public. Ainsi, certaines personnes ne lisent pas ou ne savent pas lire les courriers qui leur sont adressés, ou encore ne se présentent jamais au bureau de leur mutualité. Parmi les

personnes qui ont été informées de l'existence d'OMNIO, un certain nombre ne comprend pas ou mal la mesure. La législation est devenue très complexe et il est difficile de faire passer l'information d'une manière à la fois compréhensible et complète.

Un participant à la concertation a mené une petite enquête auprès de personnes sans abri. Il en est ressorti que ces personnes ne sont pas au courant de l'existence de la mesure OMNIO ou, si elles le sont, elles ont été informées par une organisation ou via le bouche à oreille.

Les discussions menées pendant la concertation ont montré que ceux qui veulent informer le public cible se heurtent à divers obstacles.

Tout d'abord, les mutualités ne peuvent pas déterminer avec précision qui peut prétendre au statut OMNIO. Les mutuelles ayant participé à la concertation ont fait remarquer :

- qu'il était difficile de déterminer qui est le public cible car la mesure ne s'adresse pas à une catégorie bien définie de personnes comme les bénéficiaires du revenu d'intégration ou les orphelins ;
- que les revenus pris en compte étaient calculés sur la base des revenus de tous les membres du ménage. Or la mutuelle ne dispose pas directement d'informations sur la composition du ménage ni sur le revenu de chaque membre du ménage.

Les intervenants sociaux eux-mêmes ne sont pas toujours bien informés sur le statut OMNIO. Les organisations doivent assumer de plus en plus de tâches et, pour les professionnels, il est impossible de se tenir au courant de toutes les législations et des dernières modifications législatives intervenues dans les nombreuses matières qu'ils doivent traiter. Le droit devient aussi de plus en plus complexe. Les professionnels familiarisés avec la réglementation ne l'interprètent pas toujours tous de la même façon. Fournir des informations exactes peut – à côté de contrôles précis dès le moment de la demande – aider à diminuer le nombre de recouvrements de sommes perçues par des personnes qui ont obtenu le statut à tort.

Des associations de terrain, qui sont souvent amenées à prendre des initiatives pour informer leurs membres, disent ne pas disposer d'assez de moyens pour ce faire. Mais est-ce bien à elles de fournir des informations sur le statut OMNIO ? Elles se demandent d'ailleurs à qui incombe cette responsabilité.

Une autre raison invoquée pour expliquer la difficulté d'informer sur le statut OMNIO est que les personnes en bonne santé ne perçoivent pas facilement l'intérêt d'OMNIO, dès lors qu'elles n'ont pas de frais médicaux à prendre en charge. Les avantages du statut ne sont pas suffisamment concrets pour inciter ces personnes à entamer les démarches pour l'obtenir. Par contre, certaines d'entre elles introduiront une demande pour pouvoir obtenir des avantages annexes, très tangibles (réduction dans les transports publics, par exemple).

Les participants à la concertation plaident pour une amélioration de la qualité des informations sur le statut OMNIO et de leur diffusion, tant auprès du public que des intervenants professionnels. On attend en effet souvent de ces derniers qu'ils transmettent des informations qu'eux-mêmes n'ont pas reçues. Les informations doivent être correctes, compréhensibles pour tous et adaptées au public cible. Citons comme initiative intéressante à cet égard celle de l'association Pigment, de Bruxelles. Cette association dans laquelle des personnes pauvres se reconnaissent a organisé des rencontres avec des mutuelles. L'explication sur le statut OMNIO avait été rédigée à partir de questions posées par des personnes s'étant présentées à l'accueil de l'association.

Pour les participants, les informations doivent être diffusées via le plus de canaux possibles et le plus largement possible par les médias, des professionnels – en particulier les pharmaciens – et via

diverses organisations comme des mutuelles, des syndicats, des infrastructures de santé, des institutions du secteur social, des associations de patients, des associations en contact avec les personnes vivant dans la pauvreté. Ils demandent aussi que les différents services et organisations en contact avec le public cible collaborent davantage. Il ne faut pas non plus négliger l'information orale, surtout dans le cas de catégories difficiles à atteindre comme les personnes peu instruites ou illettrées et les allochtones. Le centre d'accueil de jour pour personnes sans abri de Charleroi, Comme chez nous, a souligné le rôle positif joué par l'espace de parole du Relais social dans la transmission d'informations sur OMNIO.

Les participants à la concertation ont souligné le rôle important des mutuelles dans l'octroi du statut OMNIO, certainement tant qu'il n'est pas octroyé d'office. Les mutuelles doivent pouvoir adopter en permanence une attitude proactive à l'égard de leurs affiliés.

Les participants proposent que les informations soient diffusées via le SPF Finances ou tout autre organisme approprié, en joignant à l'avertissement extrait de rôle ou à tout autre document destiné aux personnes à bas revenus, une note attirant leur attention sur le fait qu'elles peuvent bénéficier du statut OMNIO et les invitant à contacter leur mutuelle. La pratique des syndicats consistant à informer systématiquement leurs affiliés se présentant avec leur avertissement extrait de rôle de la possibilité de demander le statut OMNIO est intéressante à cet égard.

Les membres de la concertation ont demandé d'évaluer les diverses initiatives prises en matière de diffusion d'information. Ont-elles permis aux bénéficiaires potentiels d'obtenir le droit au statut OMNIO ? Quelles leçons tirer des bonnes pratiques ?

2.2. La complexité croissante de la législation

Les participants à la concertation ont dénoncé la complexité croissante de la législation qui nuit à la compréhension du système et à l'effectivité des mesures prises.

Ainsi, il y a à présent trois manières différentes d'obtenir le bénéfice de l'intervention majorée, trois statuts spécifiques, avec des conditions d'accès différentes. Ce système est souvent mal maîtrisé, non seulement par le grand public mais aussi par les intervenants professionnels. On constate encore des confusions entre les différents statuts et certaines dénominations sont utilisées à mauvais escient (on entend encore souvent parler de VIPO, les appellations BIM ou OMNIO sont utilisées pour désigner des situations qui ne relèvent pas de ces statuts, par exemple).

La difficulté provient aussi du fait que les différentes réglementations ont chacune construit leurs propres définitions. Ainsi, le statut OMNIO se base sur une définition du ménage qui ne correspond pas à la définition retenue pour les autres interventions majorées.

Statut BIM (bénéficiaire de l'intervention majorée)	OMNIO
Ménage composé de personnes ayant un lien de parenté	Ménage selon le registre national : personnes domiciliées à la même adresse sans avoir nécessairement de lien de parenté
Ménage tel qu'il existe au moment de l'introduction de la demande	Ménage tel qu'il est au 1 ^{er} janvier de l'année de la demande

La notion de ménage utilisée pour la statut OMNIO est la même que celle utilisée dans le cadre du maximum à facturer¹⁵ : il s'agit du ménage composé sur la base des données du registre national. Cette notion diffère de celle de 'ménage fiscal'.

Un membre du ménage peut demander le statut OMNIO à sa mutualité pour tout le ménage, même si toutes les personnes du ménage ne sont pas membres de la même mutualité. Dans le cadre du BIM, ont droit à l'intervention majorée la personne qui entre dans les conditions d'octroi ainsi que son conjoint/partenaire de vie et les personnes à sa charge. La notion de ménage est donc plus restreinte.

Outre le fait que ces définitions multiples participent à la complexité du système, elles ne permettent pas de croiser facilement les données et elles constituent un obstacle à la collaboration entre les organismes, laquelle pourrait alléger les démarches à accomplir par le demandeur.

Pour les travailleurs sociaux, la réglementation devient quasi impossible à maîtriser. Ce qui nuit incontestablement à l'accompagnement offert aux personnes.

Les participants à la concertation soulignent d'ailleurs le problème de la multitude de mesures sélectives et déplorent le fait que les personnes doivent multiplier les demandes pour obtenir des avantages donnés. La crainte des personnes face aux collectes de données les concernant a aussi été pointée. Notre système de protection sociale prévoit une multitude de droits mais ceux-ci sont chaque fois liés à des conditions spécifiques et soumises à des procédures différentes, si bien que certaines personnes craignent de perdre tel droit en déclarant être dans les conditions d'accès à tel autre.

En ce qui concerne plus particulièrement l'assurance soins de santé, plusieurs mesures sélectives ont été créées successivement, chaque fois pour répondre à un besoin. On a parfois l'impression que la mesure suivante a été créée pour protéger les personnes qui se sont retrouvées en dehors du champ d'application de la disposition précédente, tout en étant dans une situation fort similaire de celle des ayants droit. Au bout du compte, se pose la question de la cohérence du système.

2.3. La difficulté des démarches administratives à accomplir

La procédure pour obtenir le statut OMNIO est jugée trop complexe.

Certaines personnes qui avaient introduit une demande auprès de leur mutualité ont abandonné leurs démarches en cours de route. En effet, le formulaire de déclaration sur l'honneur doit être signé par tous les membres du ménage et des preuves de revenus doivent également être communiquées. Or la composition de ménage retenue est celle qui existait à la date du 1^{er} janvier de l'année de la demande mais il arrive qu'entre-temps, certains membres du ménage n'habitent plus sous le même toit que le demandeur. Des situations de désunion peuvent ainsi ralentir la procédure ou provoquer un abandon.

¹⁵ Le maximum à facturer (MàF) offre à chaque famille la garantie qu'elle ne devra pas dépenser plus qu'un montant déterminé (plafond) pour ses soins de santé. Le montant exact dépend du revenu du ménage. Le MàF est calculé chaque année. Vous trouverez plus d'informations sur le MàF sur le site de l'INAMI : http://www.inami.fgov.be/citizen/fr/medical-cost/SANTH_4_3.htm

Les personnes ont parfois du mal à rassembler les pièces justificatives qu'on leur demande. Les mutualités ont ainsi expliqué que plusieurs dossiers restent ouverts parce que les personnes ne peuvent pas apporter les pièces demandées. Ainsi, plusieurs personnes n'ont pas ou ne trouvent plus leur avertissement-extrait de rôle attestant leurs revenus de l'année précédente. En cas de perte de ce document, on peut certes en obtenir une copie mais il faut le savoir et effectuer les démarches nécessaires. La question s'est aussi posée de savoir pourquoi c'est l'avertissement-extrait de rôle qui semble privilégié comme mode de preuve des revenus. D'autres existent : le récapitulatif annuel fourni par l'employeur, une attestation du CPAS...

Pour les personnes sans abri, il est très difficile de fournir les preuves demandées. Elles ne possèdent pas toujours de carte d'identité, encore moins une carte SIS.

Trop peu de personnes bénéficient d'un véritable accompagnement au cours de leurs démarches, ce qui serait pourtant souvent nécessaire. On remarque que la proportion de bénéficiaires du statut OMNIO est plus élevée dans les maisons médicales où un accompagnement est proposé. Ce constat est confirmé par la '*Vereniging van de wijkgezondheidscentra*'. En matière d'accompagnement, la première ligne des organismes assureurs joue un grand rôle. Mais souvent, cet accompagnement nécessaire est compromis par le manque de temps et de personnel, selon de nombreuses associations ayant participé à la concertation. La plupart des mutuelles affirment au contraire fournir beaucoup d'efforts pour assister leurs affiliés dans leurs démarches.

Pour simplifier les démarches à accomplir par le demandeur, il faut rendre possible des échanges de données, via notamment la Banque Carrefour de la sécurité sociale ou toute autre structure adéquate, afin d'obtenir plus facilement et plus rapidement un maximum d'informations permettant de compléter le dossier de l'assuré social sans son intervention.

2.4. Les obstacles à l'octroi automatique du statut

Pour les participants à la concertation, l'octroi automatique d'un droit est la meilleure garantie que les bénéficiaires potentiels puissent effectivement l'exercer.

Dans le cas présent, un octroi automatique du statut OMNIO permettrait d'éviter que tant d'ayants droit ne bénéficient pas de la mesure. Mais si l'automatisation du droit est largement soutenue par les différents acteurs de ce dossier, la réaliser n'est pas simple.

Afin d'identifier les obstacles à la mise en œuvre de celle-ci, nous avons invité une représentante du SPF Finances à participer à la concertation. Quatre éléments ont ainsi été évoqués.

2.4.1. Impossibilité de fournir des données récentes

Le SPF Finances est lié par les délais légaux de rentrée des déclarations et d'imposition.

Ainsi, les revenus 2007 font l'objet d'une déclaration IPP (impôt des personnes physiques) qui doit être transmise pour début juillet 2008. Certaines déclarations peuvent même être rentrées avec un délai supplémentaire (par exemple fin octobre 2008 pour les déclarations rentrées par les mandataires). Sur la base de ces déclarations et d'éventuels autres renseignements dont dispose le SPF

• N.D.T. : Équivalent flamand de la fédération des maisons médicales.

Finances, les avertissements–extraits de rôle (AER) sont établis. Les AER relatifs aux revenus 2007 ne seront établis, en majorité, qu'à partir de début 2009. Il faut d'autre part noter, qu'en principe, le délai légal d'imposition pour les déclarations introduites valablement est le 30 juin 2009.

Aussi, si l'objectif est d'obtenir plus rapidement les données concernant les revenus des ménages, le SPF Finances n'est pas en mesure de fournir une information pertinente.

2.4.2. Données limitées

Les données reprises sur l'avertissement-extrait de rôle sont plus limitées que celles reprises dans la déclaration sur l'honneur. L'avertissement-extrait de rôle ne donne donc qu'une vision partielle du patrimoine du contribuable vu que certains revenus sont exonérés de l'impôt des personnes physiques, par exemple les revenus mobiliers ou le revenu cadastral de l'habitation que le contribuable occupe et dont il est le propriétaire.

2.4.3. Secret professionnel et respect de la vie privée

Dans l'état actuel de la législation, le SPF Finances n'est pas habilité à transmettre les données qu'il détient à quiconque en fait la demande. En effet, le SPF Finances est lié par le secret professionnel. La communication de renseignements est en principe possible pour certains organismes précis, repris comme étant des services administratifs de l'État, d'une Communauté ou d'une Région ou encore des organismes publics. Les mutualités n'étant en principe pas considérées comme organismes publics, le SPF Finances n'est en principe donc pas habilité à leur fournir des données. L'INAMI est par contre un établissement public, donc il est possible légalement de lui communiquer des renseignements.

Par ailleurs, dans l'état actuel des choses, c'est la demande du statut OMNIO par la personne concernée (déclaration sur l'honneur avec autorisation de la personne) qui permet d'interroger le SPF Finances. Si l'on veut organiser une communication de renseignements sans qu'il y ait une demande de la part de la personne concernée, il pourrait y avoir un problème de respect de la vie privée.

2.4.4. Obstacles propres à la législation OMNIO

Le statut OMNIO ne s'applique pas seulement à une personne déterminée mais aussi à un ménage. Or la définition du ménage OMNIO ne correspond pas à la définition du ménage au niveau fiscal. Dès lors, il est impossible pour le SPF Finances d'identifier immédiatement et sans risque d'erreur de quelles personnes exactement il y a lieu de vérifier le niveau de revenu.

Il est ressorti de l'intervention du SPF Finances qu'une automatisation de l'octroi du statut OMNIO organisée sur la base d'une transmission de données par le SPF Finances était très difficile à réaliser à bref délai.

La Banque Carrefour de la sécurité sociale a également expliqué qu'une automatisation complète n'était pas possible à court terme. En effet, les données reprises dans la déclaration multifonction-

nelle (DmfA)¹⁶ ne correspondent pas à toutes les données nécessaires pour déterminer le revenu des ménages suivant la réglementation OMNIO. Ainsi, certaines données concernant, notamment, les biens meubles et immeubles, relatives à certaines allocations telles que les allocations familiales, par exemple, ne sont pas ou pas complètement accessibles via le réseau de la Banque Carrefour de la sécurité sociale.

Par ailleurs, dans l'état actuel des choses, les revenus des personnes qui travaillent avec un statut d'indépendant sont impossibles à déterminer sans un certain délai. Or les travailleurs indépendants sont aussi visés par la mesure OMNIO.

Si les obstacles à un octroi automatique du statut OMNIO ne peuvent pas être complètement levés, les participants à la concertation plaident pour une automatisation partielle du statut. Dans ce cas, il faudrait aussi optimiser l'information et la communication concernant la mesure OMNIO.

2.5. Le décalage entre la réalité vécue et celle prise en compte par la loi

Le ménage et le revenu sont deux éléments qui conditionnent l'octroi du statut OMNIO. Mais il ne s'agit pas du ménage que forme le demandeur au moment d'introduire sa demande ni des revenus qu'il perçoit à ce moment-là. Le statut est octroyé en fonction d'une situation qui ne correspond plus toujours à la réalité.

2.5.1. La notion de ménage

Pour l'obtention du statut OMNIO, sont considérées comme formant un ménage les personnes domiciliées à la même adresse, même sans lien de parenté. Le ménage pris en compte est celui qui est défini dans le Registre national au 1^{er} janvier de l'année de la demande. Si le ménage compte un nouveau membre après le 1^{er} janvier de l'année de la demande, il n'en est pas tenu compte (sauf s'il s'agit d'un nouveau-né ou d'un enfant adopté de moins de 16 ans). De même, si un membre du ménage quitte le ménage après le 1^{er} janvier de l'année de la demande, on tiendra toujours compte de ses revenus dans le calcul des revenus du ménage.

Les participants à la concertation plaident pour que l'on se base sur la composition du ménage telle qu'elle existe au moment de l'introduction de la demande, ceci afin de pouvoir tenir compte au mieux de la situation réelle des personnes.

2.5.2. La notion de revenu

Les revenus pris en compte sont ceux de l'année précédant la demande. Les participants à la concertation plaident pour que l'octroi du statut OMNIO soit basé sur les revenus les plus récents, soit les revenus du moment de l'introduction de la demande afin de prendre en considération la situation financière véritable du ménage. Les revenus des personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité sont en effet très fluctuants. Il apparaît cependant que cette exigence de la prise en compte des

¹⁶ L'employeur transmet, au moyen de cette déclaration multifonctionnelle (DmfA) les données de salaire et de temps de travail relatives à ses travailleurs. Ces données sont définies et groupées de façon à ce que toutes les institutions de sécurité sociale puissent travailler avec les mêmes informations. Les données transmises de cette manière sont utilisées par les différentes institutions et ne seront donc plus demandées séparément par chaque institution. Cette déclaration est appelée multifonctionnelle car elle peut être utilisée par toutes les institutions. Pour de plus amples informations, voir : https://www.socialsecurity.be/site_fr/Applics/dmfa/general/about.htm

revenus les plus récents représente un obstacle de taille à un octroi automatique du statut. En effet, ni le SPF Finances, ni aucun organisme ne sera en mesure de fournir automatiquement des données fiables concernant les revenus des personnes/ménages au moment de l'introduction de leur demande.

Rappelons aussi que cette référence aux revenus de l'année antérieure à la demande a été voulue par le législateur pour éviter que des personnes n'introduisent leur demande au moment où elles sont temporairement dans une situation financière difficile, par exemple en cas de perte d'emploi. Mais ceci a comme conséquence que certaines personnes qui sont dans les conditions au moment où elles introduisent leur demande et qui ont besoin de ce statut ne peuvent pas en bénéficier immédiatement et devront attendre l'année suivante.

3. Recommandations

Le Gouvernement fédéral travaille actuellement à l'amélioration du statut OMNIO¹⁷. Nous avons déjà fait parvenir à la ministre des Affaires sociales et de la Santé, en mars 2009, la plupart des recommandations présentées ici. Nous signalons ci-dessous celles qui font l'objet de réflexions au niveau politique.

3.1. Évaluer de façon globale les différents mécanismes favorisant l'accessibilité financière aux soins de santé et leur cohérence

Le caractère de plus en plus complexe de la réglementation en matière d'accès aux soins de santé et aux statuts pose incontestablement un problème.

Il faut impérativement veiller à ne pas multiplier les mesures et, au contraire, initier une harmonisation et une simplification.

Par ailleurs, une uniformisation des concepts utilisés dans les différentes législations (définition des revenus, du ménage, etc.) doit être envisagée.

Les participants à la concertation plaident pour :

- une évaluation globale des différentes mesures favorisant l'accessibilité financière aux soins de santé, et de leur cohérence entre elles ;
- une harmonisation/simplification des différentes manières d'obtenir l'intervention majorée, sans entraîner, tant que faire se peut, une réduction des droits pour les ayants-droit du système actuel ;
- une harmonisation des droits dérivés découlant des trois types d'intervention majorée, sans entraîner, tant que faire se peut, une réduction des droits pour les ayants droit du système actuel.

La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a déjà proposé de fondre "en un seul et unique statut basé sur le seul critère des revenus imposables du ménage" le bénéfice de l'intervention majorée (BIM, ancien statut VIPO) et le statut OMNIO.

3.2. Améliorer le statut OMNIO

Une amélioration de l'accès au statut OMNIO est souhaitable.

Cette amélioration, qui passera vraisemblablement par une modification de la législation, doit prendre en compte les aspects suivants :

¹⁷ Pour un état des lieux de la mise en œuvre des propositions relatives au statut OMNIO figurant dans le plan fédéral de lutte contre la pauvreté, nous vous renvoyons au tableau de bord de suivi de ce plan : <http://www.presscenter.org/repository/news/46f/fr/46fd953f109bb89bad96c798eb1dcb91-fr.pdf>
Le contrat d'administration 2006 – 2008 entre l'État et l'INAMI prévoit un projet de statut OMNIO plus simple et plus accessible (voir 2^{ème} avenant – année 2009 - au deuxième contrat d'administration 2006 – 2008 : <http://www.inami.fgov.be/presentation/fr/management>)
Pour ce faire, l'INAMI a aussi introduit un projet de recherche pour évaluer le statut OMNIO auprès du centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE). Voir Étude 2009-23 (HSR) Evaluation du statut OMNIO en relation avec le système du maximum à facturer (MAF) et le forfait "malades chroniques", http://www.kce.fgov.be/index_fr.aspx?SGREF=3442&CREF=12377
L'étude est menée en 2009, ses résultats seront disponibles en 2010. Parmi les travaux en cours, il faut aussi mentionner le projet de loi qui vise à reconnaître l'intervention majorée 'classique' aux familles monoparentales à bas revenus et aux chômeurs de longue durée (sans limite d'âge).

3.2.1 Un octroi automatique

Les participants à la concertation estiment que l'octroi automatique d'un droit est la meilleure garantie que les bénéficiaires potentiels puissent effectivement exercer leur droit.

Plusieurs facteurs empêchent jusqu'ici d'octroyer le statut OMNIO de manière entièrement automatique (disponibilité des données, aspects techniques, etc.) pour tous les bénéficiaires potentiels.

Si ces obstacles ne peuvent être complètement levés, les participants plaident pour une automatisation partielle du statut. C'est-à-dire une automatisation de l'octroi du statut pour les catégories d'ayants droit pour lesquelles cela s'avère possible, tout en maintenant un octroi sur demande pour les catégories pour lesquelles il s'avérerait impossible de faire un octroi automatique.

L'octroi automatique du statut, sans démarche à effectuer de la part de l'affilié, est d'ores et déjà devenu un objectif politique¹⁸.

3.2.2 Les revenus les plus récents

Les participants plaident pour un octroi du statut OMNIO basé sur les revenus les plus récents possibles. Afin de néanmoins rencontrer l'exigence de ne pas accorder le statut OMNIO à des personnes se trouvant dans des situations de précarité très temporaires, les participants à la concertation proposent que soit prévue l'exigence d'une certaine période.

3.2.3 Une révision de la notion de 'ménage'

Les participants à la concertation souhaitent aussi que soit revue la définition du ménage, afin de prendre en compte la composition du ménage telle qu'elle existe au moment de l'examen du droit, et non plus au 1^{er} janvier de l'année de la demande. Ils plaident aussi pour une harmonisation de la définition du ménage entre les différentes législations.

3.2.4 Une simplification maximale des démarches administratives

Les participants demandent une simplification maximale des démarches administratives. Ils prônent la mise en place d'échanges de données via notamment la Banque Carrefour de la sécurité sociale ou toute autre structure adéquate afin d'obtenir plus facilement et plus rapidement un maximum d'informations permettant de compléter le dossier de l'assuré social.

Cette simplification figure aussi comme proposition dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté¹⁹.

¹⁸ Secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté (2009). *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, SPP Intégration sociale, proposition 23, p. 27.

¹⁹ Ibid.

3.2.5 Une meilleure qualité et une meilleure diffusion de l'information

Les participants plaident pour une meilleure qualité et une meilleure diffusion de l'information au sujet du statut OMNIO, tant vers le public que vers les intervenants professionnels.

Les participants plaident pour une information correcte, compréhensible par tous et adaptée au public cible, via des supports aussi variés que possible et une diffusion aussi large que possible (via les médias, les professionnels - notamment les pharmaciens - et diverses organisations telles que les mutuelles, les syndicats, les établissements hospitaliers, les services d'aide sociale, les associations de patients, les associations représentatives des plus pauvres).

Les participants pointent l'importance du rôle des mutuelles dans l'octroi du statut OMNIO, *a fortiori* tant qu'il n'y a pas d'octroi automatique du statut. Ils plaident pour que celles-ci puissent développer en permanence une démarche proactive vers leurs assurés. *"Permettre aux organismes assureurs de détecter les bénéficiaires potentiels du statut OMNIO parmi les affiliés"* est également un souhait de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

Les participants proposent qu'une information soit faite via le SPF Finances, ou via tout organisme susceptible de le faire, en joignant à tous les avertissements-extrait de rôle ou autre document destiné à des personnes à bas revenus un avis attirant leur attention sur le fait qu'elles remplissent peut-être les conditions pour bénéficier du statut OMNIO et les invitant à contacter leur mutuelle.

L'amélioration de l'information sur la mesure OMNIO, système de remboursement préférentiel, est aussi un objectif politique²⁰.

²⁰ Ibid., proposition 22, p. 27.

Liste des participants à la concertation

Alliance nationale des mutualités chrétiennes
Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – section CPAS
ATD Quart Monde
Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI)
Centre d'accueil social Abbé Froidure – Les Petits Riens
Comme Chez Nous – Le Rebond
De Fakkel vzw
De Vrolijke Kring vzw
Dignitas asbl
Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW)
Fédération des maisons médicales
Front Commun des Sans Domicile Fixe
Infirmiers de Rue asbl
La Rochelle
Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS) asbl
Luttes Solidarités Travail (LST)
Observatoire de la santé du Hainaut
Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale
Open Huis - deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw
Pharmaciens Sans Frontières
Pigment vzw
Relais Santé - CPAS de Liège
Solidarités Nouvelles Bruxelles
Union nationale des mutualités socialistes
Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
Vereniging van Wijkgezondheidscentra
Vlaams Patiëntenplatform vzw
Wijkpartenariaat vzw De Schakel

L'Institut national d'assurance maladie – invalidité (INAMI), la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS) et le Service public fédéral des finances (SPF Finances) ont participé à titre d'expert.

1.2.

GARANTIE LOCATIVE : COMMENT
FACILITER EFFECTIVEMENT L'ACCÈS AU
MARCHÉ DU LOGEMENT ?

1.2. GARANTIE LOCATIVE : COMMENT FACILITER EFFECTIVEMENT L'ACCÈS AU MARCHÉ DU LOGEMENT ?

Introduction	31
1. Brève présentation de la loi	32
1.1. Intentions du législateur	32
1.2. Trois formules de garantie	32
1.3. Liberté de choix du locataire	33
1.4. Formulaire neutre	33
1.5. Évaluation après un an	33
1.6. Possibilité d'une garantie publique après évaluation	33
1.7. Contestations auprès de la Cour Constitutionnelle	33
2. Constatations du terrain	34
2.1. Une enquête sur le terrain	34
2.2. Certaines formes de garantie prévues ne sont pas proposées	35
2.3. En pratique, tout le monde n'a pas les mêmes possibilités de choix	36
2.4. Le formulaire neutre n'est guère utilisé	36
2.5. Les renseignements complémentaires sur le profil socioéconomique conduisent souvent au refus	36
2.6. Dans un grand nombre de cas, on a recours à une autre forme de garantie	37
3. Recommandations	38
3.1. Instaurer un fonds central des garanties locatives	38
3.2. À court terme, modifier la législation afin de résoudre les problèmes sur le terrain	39
3.3. Évaluer la situation	43
Liste des participants au groupe de travail	44

Introduction

La garantie locative est un élément important dans la recherche d'un logement. Beaucoup de candidats locataires ont du mal à constituer cette garantie, ce qui peut entraver effectivement leur accès au marché du logement. Autant dire que la garantie revêt une importance cruciale dans l'exercice du droit à un logement décent.

Les personnes à revenus modestes et/ou ayant un statut particulier (par exemple, un bénéficiaire du revenu d'intégration, un chômeur) peuvent être confrontées à plusieurs problèmes :

- (1) pour constituer la garantie, le locataire doit rassembler une somme équivalant à plusieurs mois de loyer¹, en plus du fait que la garantie du précédent logement n'a peut-être pas encore été remboursée et qu'il faut aussi payer le premier mois de loyer ;
- (2) la nature de la garantie – dans le cas d'une (lettre de) garantie mise à sa disposition par le CPAS – peut représenter pour le propriétaire un signal indiquant que le candidat locataire ne dispose pas des moyens nécessaires pour constituer la garantie. Le propriétaire risque dès lors d'en déduire que le candidat locataire n'est pas suffisamment solvable, ce qui peut l'inciter à refuser de lui louer son bien.

Cette problématique avait déjà été évoquée dans le Rapport Général sur la Pauvreté :

“La location d'une maison est souvent une question très urgente qui doit pouvoir être réglée en un minimum de temps : il faut pour ainsi dire avoir l'argent de la caution sur soi lorsqu'on va visiter un appartement. Il est indéniable que la préférence va à des candidats qui décident sur place et qui peuvent immédiatement payer la caution. Or, les pauvres doivent en général se rendre au CPAS sans avoir la garantie que la location pourra réellement se faire. La procédure à suivre pour que le CPAS accepte d'avancer la caution est trop longue et trop compliquée (demande par le biais du service social, examen par le conseil du CPAS...). L'expérience montre que la maison en question est déjà louée depuis longtemps lorsque l'accord est enfin donné. C'est ainsi que beaucoup de gens voient passer sous leur nez de bonnes maisons qui seraient encore abordables pour eux (...) Les victimes de la pauvreté signalent également que le fait que ce soit le CPAS qui avance la caution a inévitablement pour conséquence de les étiqueter. Certains propriétaires refusent en effet des locataires qui bénéficient d'une aide du CPAS. D'autres y voient au contraire une bonne occasion pour refiler à des victimes toutes trouvées des maisons qu'ils ont beaucoup de peine à louer.”²

Le système qui régit la garantie locative a incité les organisations de terrain qui travaillent sur la problématique du logement à prendre plusieurs initiatives. L'une d'entre elles a été la création d'un groupe de travail au sein du 'Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen' afin de débattre de l'idée d'un fonds central des garanties locatives. 'Antwerps Platform Generatiearmen', qui était à l'origine de cette idée, a ensuite demandé au Service d'appuyer le suivi politique de ce travail. La piste d'un fonds central des garanties locatives a d'ailleurs été systématiquement mise en évidence dans les Rapports 2003, 2005 et 2007 du Service.

Le Service a pris l'initiative de solliciter un entretien au cabinet du ministre fédéral du Budget et de la Politique des Consommateurs qui assurait, à l'époque, le rôle de président du groupe de travail

¹ Trois mois dans l'ancien système. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (voir au point 1.2.), la garantie est de deux mois si elle est placée sur un compte bloqué ou de trois mois en cas de garantie bancaire.

² ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes de Belgique (section Aide sociale), Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, pp. 215-216.

'garantir un meilleur accès au marché locatif' de la Conférence interministérielle Logement. Lors de cette réunion du 8 juin 2006, le Service et plusieurs organisations actives sur le terrain ont, une fois de plus, souligné la nécessité d'un fonds central des garanties locatives.

La déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2006 a, pour sa part, évoqué un autre système : un nouveau régime de garantie locative sera introduit, dans lequel la garantie pourra être versée en une fois ou par tranches mensuelles à la banque octroyant à cette fin une garantie bancaire ; le cas échéant, le CPAS se portera garant³.

Cette proposition a provoqué la déception dans le chef de plusieurs organisations. Le Service a par la suite organisé une nouvelle rencontre avec le même cabinet (le 4 décembre 2006) afin de répercuter un certain nombre de questions, de préoccupations et de critiques émises par des associations de terrain. La nouvelle réglementation relative à la garantie locative⁴ suit toutefois la ligne qui avait été annoncée dans la déclaration de politique fédérale.

1. Brève présentation de la loi

1.1. Intentions du législateur

"En effet, déboursé en une seule fois, l'équivalent de quatre mois de loyer représente un énorme trou, voire une impossibilité dans le budget du ménage. Bien sûr, dans certains cas, le CPAS intervient déjà mais avec un bémol, celui de stigmatiser le locataire aux yeux de son futur propriétaire. Dès lors, il est nécessaire de mettre en place des mesures qui permettront de lever cet obstacle à l'accès au logement."⁵

Avec la nouvelle loi, le législateur voulait faciliter l'accès financier au marché locatif : d'une part, en limitant le montant de la garantie à deux mois maximum en cas de compte individualisé au nom du locataire ; d'autre part, en donnant la possibilité de constituer la garantie au moyen de versements mensuels réguliers pendant trois ans maximum et pour un montant maximal de trois mois de loyer.

Un deuxième objectif de la loi était de lutter contre une exclusion en raison de l'origine de la garantie grâce à un formulaire neutre. En effet, ce formulaire ne mentionne pas si la garantie a été avancée ou si elle a été constituée grâce à une intervention du CPAS.

1.2. Trois formules de garantie

Depuis l'instauration du nouveau système, les locataires ont le choix entre trois manières différentes de satisfaire à leur obligation de garantie locative :

1. le locataire verse la garantie sur un compte bloqué, ce qui implique qu'il dispose lui-même des moyens suffisants. Dans ce cas, la garantie s'élève à deux mois de loyer maximum ;

³ Service de presse du Premier Ministre (2006), *Déclaration de Politique Générale du 17 octobre 2006*, Presscenter.org.

⁴ Loi portant des dispositions diverses (IV) du 25 avril 2007 (article 103), *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

⁵ Chambre des Représentants (2006-2007), *Doc. parl.*, DOC 51-2873/001, p. 77.

2. le locataire demande à sa banque d'avancer la garantie, moyennant un remboursement mensuel pendant trois ans maximum. Dans ce cas, le montant de la garantie est fixé à trois mois maximum. Il doit s'agir de la banque où le locataire a son compte et où sont versés ses revenus professionnels ou ses revenus de remplacement ;
3. le locataire passe par le CPAS. Le CPAS peut conclure avec une banque un accord par lequel c'est la banque qui accorde la garantie au bénéfice du bailleur. Le CPAS se porte garant du remboursement par le locataire.

1.3. Liberté de choix du locataire

La loi précise que le locataire a le choix entre les trois formes de garantie mentionnées, mais *"indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil"*. Cette liberté de choix n'est donc pas prévue s'il s'agit de sûretés (p.ex. des titres) autres que les trois formes de garanties décrites ci-dessus.

1.4. Formulaire neutre

Le législateur a prévu un formulaire neutre afin d'éviter le risque que le bailleur ne refuse le candidat locataire sous prétexte que la garantie a été constituée par l'entremise du CPAS. Ce formulaire, dont les formes ont été fixées par arrêté royal, indique uniquement que le locataire a satisfait à l'obligation de garantie, quelle que soit la manière dont cela a été fait.

1.5. Évaluation après un an

La loi prévoit une évaluation un an après l'entrée en vigueur du système.

1.6. Possibilité d'une garantie publique après évaluation

La loi précise qu'après l'évaluation prévue par la loi et après délibération en Conseil des ministres, il peut être décidé par arrêté royal d'organiser une garantie publique afin de couvrir les garanties octroyées par les institutions financières à certaines catégories de locataires, selon certaines modalités de financement. Il s'agit ici de la possibilité *"de contregarantir les banques pour certaines catégories de locataires"*⁶.

1.7. Contestations auprès de la Cour Constitutionnelle

Les principales banques belges ont contesté la constitutionnalité de la garantie bancaire pour la location d'un logement et ont introduit un recours en annulation contre cette réglementation. La Cour constitutionnelle a jugé cette demande non fondée⁷. Selon la Cour constitutionnelle, la réglementation en matière de garantie bancaire permet d'atteindre un objectif d'intérêt général légitime qui est d'améliorer l'accès financier au marché locatif. Cet objectif applique le droit constitutionnel à un logement décent (article 23 de la Constitution). La Cour constitutionnelle estime que les mesures

⁶ Chambre des représentants (2006-2007), *Doc. Parl.*, DOC 51-2873/020, p. 14.

⁷ Cour constitutionnelle (2008), Extrait de l'arrêt n° 130/2008 du 1^{er} septembre 2008, *Moniteur belge*, 19 septembre 2008, pp. 48885-48888.

prises sont objectives, pertinentes et non disproportionnées dès lors que cette obligation repose sur les banques, à condition que le locataire fasse verser son salaire, ses appointements ou son revenu de remplacement sur un compte détenu auprès de la banque. En outre, tant que le locataire s'acquitte de ses remboursements mensuels, la banque ne doit pas lui octroyer d'intérêts créditeurs. En vertu de cet arrêt, les banques sont, par conséquent, obligées d'accorder une garantie bancaire à un locataire qui en fait la demande dans la mesure où ce locataire satisfait aux prescriptions légales d'octroi d'une telle garantie. Comme la loi le prévoit expressément, la banque ne peut pas refuser une garantie bancaire au motif que le locataire est endetté et donc insolvable. La banque ne peut pas non plus imputer des intérêts débiteurs tant que le locataire reconstitue la garantie bancaire. La Cour constitutionnelle estime néanmoins qu'étant donné que l'article de loi ne prévoit rien de précis à cet égard, la banque peut imputer des frais d'octroi d'une garantie bancaire dans la mesure où ces frais sont proportionnés au coût du service.

2. Constatations du terrain

L'annonce de ce nouveau système dans la déclaration de politique fédérale a suscité de vives critiques, aussi bien de la part des organisations qui défendent les intérêts des personnes pauvres et des locataires que du côté des associations de propriétaires et des agences immobilières.

2.1. Une enquête sur le terrain

Un certain nombre d'organisations de défense des intérêts des locataires et des personnes en situation de pauvreté ont pris l'initiative de réaliser une enquête pour voir si cette loi était à la hauteur de ses ambitions. Comme nous l'avons dit, la loi elle-même prévoit une évaluation après un an de fonctionnement. Mais ces organisations n'ont pas voulu attendre ce délai. L'enquête – effectuée surtout auprès de ménages démunis⁸ – peut être considérée comme une évaluation sur le terrain. Elle devait répondre à trois questions importantes :

- dans quelle mesure ce nouveau système peut-il faire obstacle à l'exclusion ?
- le droit de choisir une des trois formules de garantie légales est-il appliqué ?
- quelle est la forme de garantie locative la plus utilisée ?

L'enquête a été menée dans les trois Régions sur la base d'un questionnaire que des services sociaux, des syndicats de locataires, etc. pouvaient remplir directement sur Internet⁹. Le Service a suivi de près cette initiative et l'a soutenue. Le 28 octobre 2008, il a organisé une conférence de presse au cours de laquelle les organisations concernées ont présenté leurs résultats¹⁰. Depuis lors, ces organisations se réunissent au sein d'un groupe de travail 'garantie locative', soutenu par le Service.

En réaction aux constatations de l'enquête, qui a bénéficié d'un large écho médiatique, Febelfin, la fédération des institutions financières belges, a mis sur pied un point de contact pour les locataires

⁸ L'étude a été menée auprès de personnes qui ont fait, d'une manière ou d'une autre, appel à l'aide de services sociaux et de syndicats de locataires. Il ne s'agit pas de la moyenne de la population. Le profil de ce groupe est plutôt économiquement faible. Cela ne pose pas de problème pour deux raisons : (1) la loi a pour ambition de simplifier l'accès de tous aux garanties locatives et, plus particulièrement des personnes qui rencontraient des problèmes dans le système précédent ; (2) des études ont montré que le profil socioéconomique des locataires s'affaiblit dans tout le pays. Par conséquent, les locataires dont les revenus sont limités ne constituent certainement pas un groupe marginal dans notre société.

⁹ Toolbox s'est occupé du suivi technique. C'est une organisation qui met des bénévoles du secteur privé en contact avec des organisations sociales pour les soutenir dans la réalisation d'un projet concret.

¹⁰ Le questionnaire a été complété 299 fois au total, par une centaine de services dans les trois Régions. On a reçu 37 enquêtes émanant de Wallonie, 145 de Bruxelles et 117 de Flandre. Les textes de la conférence de presse sont consultables sur www.luttepauvrete.be

confrontés à un refus de garantie bancaire. Le Service a organisé, le 19 mai 2009, une rencontre entre Febelfin et les membres du groupe de travail 'garantie locative' afin de connaître les constatations faites par ce point de contact et la position actuelle de Febelfin par rapport au système de garantie.

Le 29 juin 2008 a également eu lieu, à la demande du Service, une rencontre entre les membres du groupe de travail et un représentant du cabinet du ministre de la Justice au sujet des problèmes qui se posent sur le terrain et des pistes éventuelles de solution.

2.2. Certaines formes de garantie prévues ne sont pas proposées

L'enquête des organisations de terrain révèle que la garantie bancaire, qui est théoriquement l'une des trois options, n'en est pas réellement une dans la pratique. Une seule garantie a été accordée par une banque. Pourtant, des tentatives en ce sens ont eu lieu dans 25 dossiers.

Un test effectué par le groupe 'échange de pratiques' du Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) et par le groupe Alarm de Molenbeek a d'ailleurs révélé que les banques et leurs employés ne sont pas du tout familiarisés avec le système :

"Afin de savoir si les banques respectent ce nouveau système de garantie bancaire, nous avons décidé de réaliser un test en introduisant une demande de garantie bancaire auprès de nos banques, au guichet ou par téléphone. Pour varier les conditions de demande, ce test a été réalisé par des membres du RBDH, donc des travailleurs sociaux, mais aussi par des personnes du comité Alarm qui est un groupe d'habitants qui s'est formé à la maison de quartier Bonnevie et qui se mobilise dans l'action pour le logement accessible à Molenbeek. Au total, 17 personnes ont tenté d'obtenir une garantie locative auprès de leur banque (Banque de la Poste, Dexia, Fortis, ING, Record Bank). 11 personnes ont reçu une réponse négative, soit parce que la banque "n'offre pas ce service", soit parce que la personne ne correspond pas aux conditions (par exemple, Fortis n'accorde de prêts qu'aux moins de 30 ans qui ont un emploi). Dans trois cas, les employés de la banque n'étaient pas au courant de ce système, ont affirmé se renseigner mais n'ont pas donné de suites. Et dans les trois derniers cas, les banques acceptaient mais avec des frais importants (plus de 130 euros) et la personne demandeuse devait prendre rendez-vous pour que son dossier soit étudié."¹¹

Ces constats sont confirmés par une enquête récente menée par Test-Achats auprès des quatre plus grandes banques belges :

"Elles dissuadent les locataires de demander cette garantie en appliquant des frais pour l'ouverture d'un dossier, frais auxquels peuvent aussi s'ajouter des frais de gestion trimestriels et/ou une commission annuelle. (...), les sièges ont beau prétendre qu'ils proposent comme il se doit la garantie bancaire, le particulier lambda ne trouvera pas forcément toutes les informations utiles sur celles-ci sur le net (...), les employés de banque semblent ignorer que les banques ont l'obligation de proposer la possibilité d'une garantie locative par tranches."¹²

Le manque d'information sur cette formule de garantie et les frais élevés qui sont comptés ne paraissent pas répondre à l'objectif du législateur, qui voulait précisément faire de cette formule un moyen pour faciliter l'accès au logement pour les locataires à revenus modestes.

¹¹ http://www.luttepauvrete.be/publications/garantielocative/081026_texte_organisations_garantie_locative.pdf

¹² "Garantie bancaire : un coup dans l'eau", *Budget & droits*, juillet/août 2009 – n° 205, p. 38-41.

Febelfin réagit en soulignant que, pour beaucoup de bailleurs, la garantie bancaire a une image à peu près aussi négative que la caution du CPAS. Or le législateur avait pensé pouvoir éviter cela en introduisant le formulaire neutre (mais qui semble lui aussi connaître des problèmes de mise en œuvre, voir 2.4.).

2.3. En pratique, tout le monde n'a pas les mêmes possibilités de choix

Même si la garantie bancaire était une possibilité réelle pour le locataire, il ressort de l'enquête des organisations de terrain que 35 % seulement des locataires peuvent choisir eux-mêmes l'une des formes de garantie prévues par la loi. Tous les autres ont été obligés d'accepter la proposition du bailleur relative à la forme de garantie ou de renoncer au contrat de bail parce que cette proposition s'opposait à leur préférence.

2.4. Le formulaire neutre n'est guère utilisé

Un autre constat de l'enquête menée par les organisations de terrain est que le formulaire neutre n'est quasiment pas utilisé (à peine cinq fois).

2.5. Les renseignements complémentaires sur le profil socioéconomique conduisent souvent au refus

On a également cherché à savoir si les bailleurs demandent des renseignements complémentaires sur le profil socioéconomique du candidat avant le début de la négociation du contrat de bail. C'est le cas pour 119 personnes sur 299 ayant répondu. Un pourcentage important de propriétaires (40 %) demande par conséquent des renseignements complémentaires. Ceux-ci concernent surtout le revenu et l'origine/la nationalité du candidat locataire, ce qui a conduit au refus du candidat dans 73 cas. Les motifs de refus les plus fréquents sont le revenu et l'origine du candidat locataire.

Récemment, la Commission de la protection de la vie privée a publié une recommandation adressée aux bailleurs et aux agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires¹³. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a formulé à ce propos quelques remarques quant à l'interprétation de la législation anti-discrimination¹⁴.

Le constat lors de l'enquête montre, selon les organisations de terrain, qu'une réglementation efficace en matière de garantie ne résoudrait pas le problème de l'accessibilité de certains groupes socioéconomiques et ethniques au marché locatif. Une approche beaucoup plus large est nécessaire pour résoudre ce problème.

¹³ Commission de la protection de la vie privée (2009), *Recommandation aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement de données des candidats locataires (recommandation n° 01/2009 du 18 mars 2009)*.

¹⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2009), *Remarques relatives à la Recommandation aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement de données des candidats locataires*.

2.6. Dans un grand nombre de cas, on a recours à une autre forme de garantie

La loi prévoit trois systèmes. L'enquête a montré que ces trois systèmes sont utilisés pour moins de la moitié des garanties constituées (47,5 %) :

- dans 23 % des cas, il s'agit d'une garantie en espèces (à Bruxelles, ce pourcentage s'élève à 29 %). Ce type de garantie est pourtant interdit depuis 25 ans. Il s'avère donc que les sanctions prévues dans de tels cas ne sont pas assez dissuasives. En outre, le taux d'intérêt légal prévu pour les affaires civiles a été ramené à 5,5 % depuis le 1^{er} janvier 2009 (7 % en 2008)¹⁵.
- 9 % des garanties consistent en un produit d'assurance-vie (généralement Korfina) pour lequel, selon certains spécialistes de la doctrine, on peut demander au moins trois mois de garantie. L'association 'Vlaams Overleg Bewonersbelangen' signale qu'une récente étude portant sur ses usagers a révélé que ce produit avait connu l'an dernier une très forte progression en Flandre.
- il y a 4 % de lettres de garantie du CPAS, qui ne font donc toujours pas usage du formulaire neutre. Le système des lettres de garantie évite aux CPAS concernés de devoir avancer des moyens financiers pour verser la garantie.
- enfin, 16,5 % des cas concernent d'autres situations. Par exemple : pas de garantie, trois ou quatre mois bloqués, deux mois bloqués par un CPAS, pas de réponse...

¹⁵ Avis du Service Public Fédéral Finances relatif au taux d'intérêt légal, *Moniteur belge*, 16 janvier 2009.

3. Recommandations

3.1. Instauration d'un fonds central des garanties locatives

Un fonds central reste, pour bon nombre d'acteurs, le meilleur moyen de régler le problème de la garantie. Dans ses rapports bisannuels précédents, le Service a déjà mis en évidence la pertinence d'un tel fonds, comme piste pour aider les locataires à constituer leur garantie et afin de ne plus permettre de faire une distinction en fonction de l'origine de la garantie¹⁶. Des associations¹⁷, des instituts de recherche¹⁸ et des parlementaires¹⁹ se sont également déjà penchés sur la création d'un tel fonds.

Le groupe de travail a établi, sur la base d'une première discussion, les principes suivants :

- le fonds est accessible à tous et obligatoire, au cas où une garantie est constituée ;
- aucune stigmatisation ne peut être faite à l'égard des locataires sur base de leur revenu ou de leur statut ;
- seules des garanties en argent peuvent être constituées ;
- la garantie peut être rapidement placée et libérée ;
- pour les personnes qui ne sont pas en mesure de payer la garantie dans son intégralité, un plan d'apurement est établi, adapté au revenu ;
- si quelqu'un doit recourir à une mesure d'apurement, ceci doit être réglé entre le fonds et le locataire (et donc pas avec le bailleur) ;
- la couverture de la garantie doit être claire ;
- la garantie locative couvre l'ensemble des obligations du locataire (dégâts locatifs, retards de loyers...), sans pour autant dépasser l'ensemble des obligations légales ;
- on prévoit une sanction adaptée, lorsque la garantie n'est pas versée au fonds de garantie ; celle-ci pourrait être que le locataire est en droit de considérer le montant de la garantie locative comme un loyer et de constituer avec le montant du loyer des mois suivants une nouvelle garantie dans le cadre du fonds ;
- personne ne peut être exclu du fonds, même en cas de difficultés de paiement d'une garantie locative précédente ;
- le fonds est géré par une institution suffisamment disponible et accessible.

Le Service veut initier une concertation plus large dès le début 2010 afin de développer cette piste d'un fonds central.

Les membres du groupe de travail 'garantie locative' insistent pour que quelques mesures urgentes soient prises d'ici à la réalisation de ce fonds afin d'essayer de remédier aux problèmes signalés sur le terrain (voir 3.2.).

¹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté, une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 82- 83.

¹⁷ Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (2006). *Commentaires du groupe de travail par rapport à la proposition d'un fonds fédéral de garantie locative* ; Antwerps Platform Generatiearmen et Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (2006). *Fonds des garanties locatives. Remarques, suggestions et questions de 12 associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent sur la proposition de loi de Fatma Pehlivan*, présentée au Sénat le jeudi 23 mars 2006.

¹⁸ Lemahieu, Pieter (2007). *Naar een centraal huurwaarborgfonds*, Louvain, Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid.

¹⁹ Différentes propositions de loi ont déjà été introduites en ce sens : Proposition de loi instaurant un fonds de garantie locative, déposée au Sénat le 14 juillet 2005 (Fatma Pehlivan, Marie-José Laloy et Jacinta De Roeck) ; Proposition de loi instituant un 'fonds fédéral des garanties locatives' et modifiant les règles du Code Civil portant sur les garanties offertes par le preneur de bail relatif à la résidence principale du preneur, déposée à la Chambre des Représentants le 10 mai 2006 (Jean-Jacques Viseur et Joëlle Milquet).

3.2. À court terme, modifier la législation afin de résoudre les problèmes sur le terrain

Dans l'attente de la réalisation du fonds central des garanties locatives, une modification de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer peut permettre, à plus court terme, de mettre la pratique davantage en conformité avec les objectifs du législateur.

Le groupe de travail a développé différentes propositions afin d'adapter le texte²⁰ :

(1) Limiter les formules de garantie aux formes de sûretés énumérées

La loi sur les baux à loyer ouvre la possibilité de fournir des sûretés autres que les types de garantie locative prévus à l'article 10. Le groupe de travail fait remarquer que certains bailleurs recourent à cette échappatoire pour dépasser le montant maximal de garantie locative (trois mois de loyer voire plus) et pour ne pas tenir compte de l'obligation de bloquer le montant de la garantie locative. D'après eux, la garantie locative sous forme de produit d'assurance ou de titres ne relève pas de la loi sur les baux à loyer.

C'est pourquoi le groupe de travail propose de supprimer, au début du paragraphe 1 de l'article 10, le "si" et la partie de phrase "indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil" qui suit, de sorte que l'on accepte uniquement les formes de sûretés énumérées à l'article 10 de la loi sur les baux à loyers.

(2) Élargir les formes légales en permettant à une personne physique ou morale de se porter garante

Dans la pratique, nous constatons que plusieurs CPAS choisissent de travailler avec une lettre de garantie, ce qui signifie que le CPAS se porte garant d'un montant pour l'exécution des obligations contractuelles du locataire. Ceci équivaut à une forme de caution ou de cautionnement. De nombreux CPAS choisissent cette méthode car, contrairement à la garantie bancaire, aucune indemnité n'est due à la banque et, contrairement à la garantie en espèces, aucune somme en liquide ne doit être versée à titre de caution.

En cas de cautionnement par le CPAS, le garant est évidemment connu du bailleur et il ne peut pas être demandé à la banque de fournir la preuve de cautionnement, étant donné que la banque n'est pas partie à la cause. Les membres du groupe de travail font remarquer que l'expérience sur le terrain nous apprend que certains bailleurs refusent de louer à des usagers du CPAS, alors que d'autres bailleurs cherchent précisément à louer à ces derniers car ils savent que le CPAS se porte garant.

Dans la proposition, les formes légales existantes de garantie (le compte bloqué au nom du locataire, la garantie bancaire et la garantie bancaire négociée avec le CPAS) sont élargies avec le choix d'une quatrième forme de garantie, à savoir le cautionnement par une personne physique ou morale.

²⁰ Groupe de travail 'garantie locative' (2009). *Proposition du groupe de travail 'garantie locative' pour modifier la loi actuelle concernant la garantie locative*. Cette note a été présentée pendant une action du groupe de travail au cabinet du ministre de la Justice le 3 novembre 2009.

En choisissant de faire entrer le cautionnement par le CPAS dans le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer, il est essentiel que le locataire ait la liberté de choix de la forme de garantie et il est demandé aux CPAS de respecter ce choix. L'introduction du cautionnement (in casu par le CPAS) dans l'article 10 de la loi sur les baux à loyer offre toutefois l'avantage que, dorénavant, cette forme de sûreté s'applique de manière contraignante à l'ensemble des obligations du locataire découlant du contrat de location, telles que l'indemnisation des dégâts locatifs ou le paiement du loyer et des frais. En effet, auparavant, quelques CPAS optaient pour la limitation des sûretés à l'indemnisation des dégâts locatifs, ce qui, selon la loi sur le cautionnement, est parfaitement possible. En incluant le cautionnement dans le champ d'application de l'article 10, cette limitation n'est plus possible car les règles sont impératives. Une telle limitation n'est pas souhaitable car elle confère aux locataires un faux sentiment de sécurité. Les tribunaux sont d'ailleurs très critiques à l'égard de telles sûretés limitées de la part des CPAS si le CPAS n'a pas communiqué clairement, préalablement au contrat de location, que la sûreté est limitée à la garantie d'indemnisation des dégâts locatifs.

Dans la présente proposition, on a opté pour l'inclusion dans le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer du cautionnement par d'autres personnes morales ou par des personnes physiques. En effet, certains bailleurs exigent (parfois en plus d'une des trois formes légales de garantie) qu'une autre personne (généralement de la famille) se porte garante pour les obligations que le locataire doit respecter et ce sans aucune limitation quant au montant pour lequel le garant se porte caution. Lorsque le locataire est en défaut autre que financièrement, ceci peut parfois conduire à de lourdes obligations financières pour le garant qui n'était pas toujours conscient de l'ampleur des conséquences des obligations qu'il s'était engagé à assumer. Dans sa proposition, le groupe de travail opte pour que le cautionnement soit repris comme forme de sûreté dans le cadre des règles impératives de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer. Ceci a pour conséquence que le montant pour lequel le garant se porte caution est limité à trois mois de loyer, à l'instar de la garantie bancaire, et que le choix d'une sûreté au moyen d'une caution ne peut plus être combiné avec l'une des trois autres formes légales de garantie.

En outre, afin de mieux protéger les personnes physiques qui se portent garantes, le groupe de travail propose que, si la caution est une personne physique, celle-ci soit davantage protégée par la loi du 3 juin 2007 relative au cautionnement à titre gratuit²¹. Toutefois, la proposition du groupe de travail s'écarte expressément de deux autres points de la loi, à savoir :

- le montant maximal de la caution est limité à trois mois de loyer ;
- la durée du cautionnement à titre gratuit est limitée à la durée du contrat de location.

Cette proposition a pour but – grâce à ces dispositions protectrices supplémentaires et grâce aussi à la limitation du montant de la caution – de ne faire usage que rarement du cautionnement. D'ailleurs, s'il n'était pas repris dans le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer, le groupe de travail estime que le risque serait réel de voir cette forme de cautionnement à nouveau davantage choisie, afin de contourner la disposition légale contraignante de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer.

21 Loi du 3 juin 2007 relative au cautionnement à titre gratuit, *Moniteur belge*, 27 juin 2007.

Dans la proposition du groupe de travail concernant le cautionnement, les dispositions susmentionnées sont introduites dans l'article 10 de la loi sur les baux à loyer comme suit :

- dans le deuxième alinéa de l'article 10, §1, il est dorénavant question de quatre formes de garantie au lieu de trois et le cautionnement est expressément cité comme quatrième forme ;
- un nouvel alinéa six est inséré dans l'article 10, §1 traitant du cautionnement, stipulant que celui-ci est limité à un montant de trois mois de loyer et qu'il est limité à la durée du contrat de location. Sous réserve de ces dispositions divergentes, les autres dispositions de la loi portant sur le cautionnement à titre gratuit s'appliquent dans le cadre du cautionnement pour les baux à loyer lorsque le locataire est une personne physique bénéficiant d'un cautionnement à titre gratuit et aussi lorsque le loueur n'est pas un commerçant ;
- dans le (dorénavant) septième et dernier alinéa de l'article 10, §1, il est stipulé que le formulaire bancaire à titre de preuve de la garantie n'est pas valable pour le cautionnement, étant donné que la banque n'est pas partie à la cause.

(3) Utiliser le formulaire neutre

Un formulaire neutre a été mis au point. La banque y mentionne que l'obligation de fournir une garantie locative est remplie. L'objectif est de faire en sorte que le bailleur ignore si le CPAS est intervenu dans la constitution d'une garantie locative. Les banques doivent toujours utiliser ce formulaire, même si la garantie locative est déposée sur un compte bloqué.

Le groupe de travail insiste pour que ce formulaire neutre soit effectivement utilisé.

Ce n'est qu'après la signature du contrat de bail par le locataire et le bailleur que ce dernier peut signer le formulaire bloquant le montant de la garantie.

(4) Limiter les motifs de refus de l'octroi de la garantie bancaire aux motifs légaux et préciser par arrêté royal l'indemnité maximale due à la banque

L'enquête menée quant à l'application de la garantie bancaire démontre que les banques sont parfois récalcitrantes à l'octroyer. Néanmoins, la loi énumère clairement les conditions auxquelles la banque est tenue de l'octroyer. C'est le cas lorsque le locataire fait verser ses revenus professionnels ou ses revenus de remplacement sur un compte auprès de cette banque. Par ailleurs, l'article 10 de la loi sur les baux à loyer stipule clairement que la banque ne peut pas refuser la garantie bancaire pour des raisons liées à la solvabilité du locataire et que la loi sur le crédit à la consommation n'est pas applicable.

La Cour constitutionnelle a rejeté un recours en annulation de cette disposition introduit par quelques grandes banques (voir point 1.7) et a confirmé – sous certaines conditions – l'obligation de proposer une garantie bancaire. Certaines banques ou agences affirment toutefois que la loi stipule expressément que la banque ne peut pas refuser une garantie bancaire en raison de la solvabilité du locataire, mais que la loi n'exclut pas expressément d'autres raisons possibles de refus d'une garantie bancaire. Certaines banques affirment, par exemple, qu'elles ont la liberté de développer ou non le produit de la garantie bancaire pour des baux à loyer.

Le groupe de travail fait ici, entre autres, référence à l'intention de la loi : en effet, si les banques peuvent refuser l'octroi d'une garantie bancaire pour d'autres raisons, la liberté de choix risque

de devenir un droit creux et des locataires moins aisés risquent de rencontrer des problèmes quant à l'accès au marché du logement étant donné qu'il s'agit précisément des personnes qui doivent faire appel à la banque pour avancer les sommes nécessaires à titre de garantie. Afin d'exclure toute discussion possible en la matière et de respecter l'esprit de la loi, le groupe de travail propose d'insérer dans la loi que l'institution financière ne peut pas refuser cette forme de garantie pour des motifs autres que ceux stipulés à l'article 10, §1, quatrième alinéa et, plus particulièrement, pour des motifs liés à la solvabilité du locataire.

Lorsqu'elles octroient une garantie bancaire, certaines banques imputent des frais relativement élevés, de sorte que les locataires peuvent être découragés de demander une garantie bancaire. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle stipule à ce propos : *"Enfin, même si la disposition attaquée ne semble pas exclure que les institutions financières concernées imputent des frais pour l'octroi d'une garantie bancaire, ce qui pourrait être déduit du silence du législateur sur ce point, il serait toutefois contraire à la loi que ces frais ne soient pas proportionnés à la nature de l'opération, ce qu'il appartient, le cas échéant, au juge de vérifier."*²²

Le groupe de travail propose, à cet effet, que le Gouvernement fixe par arrêté royal les frais maximaux autorisés pour l'octroi d'une garantie bancaire. À cet effet, il convient de tenir compte des frais de cette opération, mais également du fait que des frais trop élevés feraient de la demande d'une garantie bancaire un droit illusoire et du fait que les banques ne doivent pas imputer d'intérêts au locataire, tant que le locataire verse la garantie par tranches.

(5) Faire de la liberté de choix du locataire une règle impérative

Une certaine unanimité est constatée dans la doctrine, selon laquelle le locataire dispose d'une liberté de choix parmi les différentes formes de garantie fixées à l'article 10 de la loi sur les baux à loyer. Naturellement, une telle unanimité n'existe plus si d'autres garanties sont stipulées dans le contrat de location, lesquelles, selon ces auteurs, ne tombent pas sous le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer car, le cas échéant, ledit accord des volontés des parties sert de loi.

Pour le groupe de travail, une liberté de choix pour le locataire est un principe important. Afin d'exclure toute discussion possible, il propose d'ajouter un paragraphe 4 à l'article 10, dans lequel la sanction de nullité d'une disposition contractuelle est clairement déterminée si celle-ci limite la liberté de choix du locataire. Il s'agit de la sanction logique en cas de contradiction avec une disposition contraignante protégeant le locataire.

En réponse aux propositions ci-dessus, le Syndicat des propriétaires met en avant la place importante qu'occupe la garantie dans la location d'une habitation. La garantie doit couvrir les risques d'impayés et de dégâts que prend le propriétaire. La forme et le montant de la garantie locative sont aussi importants l'un que l'autre :

- en ce qui concerne la forme de la garantie, le Syndicat des propriétaires considère que ce choix doit se faire avec le propriétaire, dans le cadre de la liberté contractuelle ;
- en ce qui concerne le montant, le Syndicat considère que deux mois de loyer représentent une somme trop faible pour servir de garantie. Il plaide pour une garantie locative portant sur trois mois de loyer, avec la possibilité d'une combinaison avec une caution.

²² Cour constitutionnelle (2008). *Op.cit.*

Le Syndicat de propriétaires se prononce en faveur d'un retour aux règles de garantie locative telles qu'elles existaient avant les adaptations légales de 2007.

3.3. Évaluer la situation

Le précédent Gouvernement fédéral s'est engagé à évaluer la nouvelle réglementation relative à la garantie locative après un an. Par le biais d'un arrêté royal à élaborer, le Gouvernement fédéral est, en outre, habilité à organiser une garantie qui couvrira les garanties bancaires des clients qui risquent de ne pas respecter leurs obligations de paiement vis-à-vis des banques. Le gouvernement est habilité à définir les critères en la matière ainsi que les modalités de son intervention.

Entre-temps, le Comité de concertation a créé un groupe de travail en vue d'évaluer le système de garantie locative. Il nous semble important de souligner que, lors de cette évaluation, un engagement fort des différents acteurs est attendu et que les conclusions soient présentées dans un délai raisonnable.

Liste des participants au groupe de travail

Antwerps Platform Generatiearmen
Centrum Algemeen Welzijnswerk Mozaiek vzw - Woonbegeleiding
Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
Samenlevingsopbouw Brussel
Solidarités Nouvelles Wallonie
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
Vlaams Overleg Bewonersbelangen

Des contacts bilatéraux ont également été organisés avec Febelfin, les Unions des Villes et Communes section CPAS et le Syndicat des propriétaires.

Texte traduit du néerlandais

1.3.

RÉPÉTIBILITÉ DES HONORAIRES
D'AVOCAT : VERS UN MEILLEUR ACCÈS À
LA JUSTICE ?

1.3. RÉPÉTIBILITÉ DES HONORAIRES D'AVOCAT : VERS UN MEILLEUR ACCÈS À LA JUSTICE ?

Introduction	47
1. Présentation succincte de la loi	47
1.1. Les intentions du législateur	48
1.2. Les montants de l'indemnité	48
1.3. Le pouvoir d'appréciation du juge	49
1.4. Le justiciable bénéficiaire de l'aide juridique	49
2. Constats issus de la concertation	49
2.1. La méconnaissance de la loi	50
2.2. Un frein supplémentaire à l'accès à la justice	50
2.3. La détérioration de la situation financière	52
3. Recommandations	54
3.1. Évaluer l'impact de la loi avec les personnes ayant de bas revenus	54
3.2. Exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du champ d'application de la loi	54
3.3. Simplifier les démarches administratives à accomplir pour demander l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire	55
3.4. Inscrire dans la loi la possibilité donnée au juge de diminuer le montant minimum fixé par l'arrêté royal	55
3.5. Informer le grand public et les intervenants sociaux de l'impact de la loi	55
3.6. Favoriser les mécanismes de conciliation et de médiation	56
Liste des participants	57

Introduction

“La répétabilité (c'est-à-dire la prise en charge des honoraires et frais d'avocat de la partie qui gagne le procès par celle qui le perd) est un obstacle supplémentaire à l'accès à la justice des personnes pauvres. Solidarités Nouvelles constate que cette législation est une catastrophe pour celles-ci ; elles n'osent plus intenter une action en justice pour récupérer une garantie locative non rendue, par exemple. La seule défense possible des personnes expulsées de leur logement passe par la justice dont l'accès a été rendu encore plus difficile depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la répétabilité.”¹ “Pour une question aussi cruciale en termes d'accès à la justice des personnes les plus pauvres, il n'y a pas eu la moindre concertation avec des associations ou avec le Service avant d'adopter cette mesure...”²

C'est en réponse à cette vive inquiétude que le Service a organisé une concertation relative à l'impact de ce changement législatif³, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, sur l'exercice du droit fondamental à un procès équitable. Il se traduit par une forte augmentation de l'indemnité de procédure⁴.

L'expérience de personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité a servi de point de départ aux réflexions. Celle-ci a pu être confrontée aux points de vue d'avocats, de magistrats, de syndicats, de services d'aide juridique, d'un syndicat de locataires, lors d'une table-ronde organisée par la plateforme « Justice pour tous »⁵.

Avant de présenter les constats, les analyses (point 2) et les recommandations (point 3) émanant de la concertation, nous présentons brièvement la loi et l'arrêté royal (point 1).

Cette législation est en vigueur depuis moins de deux ans ; il convient de rester très attentif à la manière dont elle est appliquée et aux conséquences qu'elle a pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. La contribution de ces dernières à l'évaluation des effets de la répétabilité organisée par le ministre de la Justice s'impose donc.

1. Présentation succincte de la loi

Nous ne mentionnons ici que les éléments qui ont été soulevés par les participants à la concertation et qui sont utiles pour la compréhension du texte qui suit⁶. Nous rappelons d'abord les intentions du législateur (1.1.). Nous évoquons ensuite les montants de l'indemnité de procédure vu que c'est leur forte augmentation qui pose question (1.2.). Deux mécanismes tendant à atténuer les risques pour les justiciables ne disposant que de faibles revenus sont enfin abordés : le pouvoir d'appréciation du juge (1.3.) et la prise en compte du fait d'être bénéficiaire de l'aide juridique de deuxième ligne⁷ (1.4.).

¹ Extrait du compte rendu de la réunion du 3 juillet 2008 de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté.

² Extrait du compte rendu de la réunion du 24 septembre 2008 de la Commission d'accompagnement du Service de lutte contre la pauvreté.

³ Loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et frais d'avocat, *Moniteur belge*, 31 mai 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (art.1022 du Code judiciaire) et arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant les tarifs des indemnités de procédure, *Moniteur belge*, 9 novembre 2007.

⁴ L'indemnité de procédure existait avant la loi du 21 avril 2007, elle a toujours fait partie des dépens (articles 1018 et suivants, en particulier 1022 du Code judiciaire), mais il s'agissait d'une somme modique destinée à couvrir uniquement l'accomplissement par l'avocat de certains actes matériels, pas les honoraires de l'avocat pour la défense proprement dite.

⁵ Répétabilité des honoraires... La justice plus accessible pour qui ? Après-midi de réflexion organisée par la Plate-Forme Justice pour tous, le 15 janvier 2009, à la maison des Parlementaires.

⁶ Pour une présentation complète de la loi, voir notamment l'article de : Van Compernelle, Jacques et François Glansdorff (décembre 2007) dans De Leval, Georges (dir.), *L'accès à la justice*, Commission Université-Palais, pp. 229-259.

⁷ L'aide juridique de deuxième ligne est celle qui est accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié ou l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure ou l'assistance y compris la représentation dans le cadre d'un procès (articles 508/1 et suivants du Code judiciaire, introduits par la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique).

1.1. Les intentions du législateur

La loi du 21 avril 2007 et l'arrêté royal du 26 octobre 2007 entendent mettre un terme à l'insécurité juridique qui régnait en matière de répétibilité, suite à un arrêt de la Cour de Cassation⁸ qui a donné lieu à une jurisprudence fort diverse. La loi prévoit un système s'appliquant de manière identique à tous les litiges portés devant les tribunaux⁹. L'harmonisation s'est faite dans le sens d'une généralisation de la prise en charge des frais et honoraires d'avocats par la partie qui n'a pas obtenu gain de cause. Concrètement, elle s'est traduite par une augmentation des indemnités de procédure.

Les travaux parlementaires montrent que l'adoption de cette loi a suscité de vives discussions.

"La question du droit d'accès à la justice oppose, dans le débat sur la répétibilité des frais d'avocat, les partisans et les adversaires de celle-ci. Les partisans estiment que la possibilité de récupérer les frais d'avocat rendra l'accès à la justice plus facile, en particulier pour les personnes dont les moyens financiers sont limités mais qui n'ont pas droit à une aide juridique gratuite... Pour les opposants, l'accès à la justice sera plus difficile. Le risque, pour la partie succombante, de devoir payer, en plus de ses propres frais d'avocat, les frais d'avocat de la partie adverse (ou une partie de ceux-ci) constituera une entrave supplémentaire qui gênera l'accès à la justice de tous ceux qui ne sont pas très fortunés..."¹⁰

Ce sont les arguments des partisans de la répétibilité qui ont prévalu. Le texte finalement adopté atteste la volonté du législateur de régler la question de la prise en charge des honoraires et frais d'avocat sans diminuer l'accès à la justice.

1.2. Les montants de l'indemnité¹¹

La forte réévaluation des indemnités de procédure est une des caractéristiques majeures du système de répétibilité dorénavant inscrit dans le Code judiciaire.

Il faut distinguer d'une part les affaires évaluables en argent, et d'autre part celles qui ne le sont pas. Au sein de chacune de ces deux catégories on distingue trois montants : le montant de base, le montant minimal et le montant maximal.

- Pour les affaires évaluables en argent, les montants varient de 75 euros (montant minimal pour des litiges portant sur des sommes jusqu'à 250 euros) à 30.000 euros (montant maximum pour des litiges portant sur des sommes au-dessus de 1.000.000,01 euros). Ainsi, dans une affaire dont l'enjeu serait de 12.000 euros (procès pour licenciement abusif par exemple), le montant de base dû par la partie qui perd est de 2.500 euros, réduit éventuellement à 625 euros. Le montant d'indemnité de procédure ancienne était de 218,64 euros.
- Pour les affaires non évaluables en argent (un divorce, par exemple), le montant de base est de 1200 euros alors que l'indemnité de procédure ancienne était de 121,47 euros ; le montant minimum de 75 euros et le montant maximum de 10.000 euros. Le montant maximal est nettement moins élevé que pour les affaires évaluables en argent. La motivation de cette différence est intéressante à relever pour notre propos : la prévisibilité du montant de l'indemnité de procédure y est qualifiée d'élément essentiel de l'accès à la justice. *"La différence de traitement trouve sa source dans l'impossibilité qu'il y a à établir des critères suffisamment prévisibles et proportionnés pour le justiciable qui souhaite introduire ou est amené à se défendre dans le cadre d'une affaire dont l'enjeu n'est*

⁸ Cass., 2 septembre 2004, R.W., 2004-05, 535.

⁹ En matière pénale, le principe de la répétibilité ne vaut que pour les relations entre le prévenu et la partie civile.

¹⁰ Sénat de Belgique, 3-1686/1 – 2005/2006, p.8.

¹¹ Arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure, *Moniteur belge*, 9 novembre 2007.

*pas évaluable en argent. Le risque judiciaire devient alors à ce point difficile à estimer que cela aura nécessairement pour conséquence une restriction disproportionnée de l'accès à la justice pour les justiciables confrontés à une telle situation, et ce en particulier, mais pas exclusivement, pour les plus faibles. Or, la réforme s'inscrit dans le cadre d'une politique visant à assurer un meilleur accès à la justice. Et le caractère de prévisibilité du montant de l'indemnité de procédure joue à cet égard un rôle fondamental. La limitation du montant maximum de l'indemnité de procédure pour de telles affaires à 10.000 euros est apparue comme le seul moyen de rencontrer cet objectif.*¹²

1.3. Le pouvoir d'appréciation du juge

Le juge doit condamner au paiement de l'indemnité de procédure même d'office, donc même lorsqu'aucune des parties ne le demande. Dans ce cas, ce sera toujours le montant de base. Une réduction ou une augmentation de ce montant de base peut être demandée par la partie intéressée. Cette demande sera éventuellement formulée sur interpellation du juge : ce pouvoir d'initiative du juge n'était pas prévu initialement dans la loi mais était souhaité par nombre d'acteurs concernés¹³. Le juge pourra alors, sur décision spécialement motivée, réduire l'indemnité ou au contraire l'augmenter, et ce en tenant compte notamment de la capacité financière de la partie succombante (uniquement pour réduire le montant, jamais pour l'augmenter) ou de la complexité de l'affaire (affaires non évaluables en argent).

1.4. Le justiciable bénéficiaire de l'aide juridique

Si le justiciable qui bénéficie de l'aide juridique gagne le procès, c'est son avocat qui perçoit l'indemnité de procédure. L'avocat le mentionne ensuite dans le rapport qu'il fait au Bureau d'aide juridique et le montant de l'indemnité sera déduit de ce qu'il recevra de l'Etat.

Si le justiciable perd son procès, l'indemnité de procédure est fixée au minimum, *"sauf en cas de situation manifestement déraisonnable"*.¹⁴ Au cours des travaux parlementaires¹⁵, il avait été dit que cette exception permettait au juge d'augmenter l'indemnité au-dessus du minimum mais jamais de la diminuer. La Cour constitutionnelle a par contre rendu un arrêt dans lequel elle considère qu'une telle interprétation n'est pas valable et qu'il faut considérer que le juge peut fixer le montant de l'indemnité de procédure due par le justiciable bénéficiant d'une aide juridique de deuxième ligne en dessous du minimum prévu par l'Arrêté royal du 26 octobre 2007, et même de la fixer à un montant symbolique¹⁶.

2. Constats issus de la concertation

Les associations qui ont participé à la concertation ont tout d'abord exprimé une méconnaissance de la loi, allant de l'ignorance à la compréhension très parcellaire (2.1.). La crainte d'un obstacle supplé-

¹² Avis du Conseil d'Etat n° 43.215/2 du 18 juin 2007.

¹³ Voir modification de l'article 1022 du Code judiciaire par la loi du 22 décembre 2008 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la révocabilité des honoraires et des frais d'avocat, *Moniteur belge*, 12 janvier 2009.

¹⁴ Art. 1022, alinéa 4 du Code judiciaire.

¹⁵ *Doc.parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51- 2891/002, p. 14.

¹⁶ Arrêt n° 182/2008 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 2008.

mentaire à l'accès à la justice pour les personnes défavorisées (2.2.) constitue l'élément central des réflexions menées. Celle-ci est notamment liée aux éventuelles conséquences financières de la loi relative à la répétibilité (2.3.).

2.1. La méconnaissance de la loi

Des participants à la concertation ont témoigné du fait que de nombreuses personnes ignorent l'existence de cette loi. Ainsi les délégués d'une association qui tient une permanence juridique à la gare Centrale de Bruxelles expliquent que *“les consultants de ‘Droit sans toit’ sont très peu confrontés aux modifications introduites par la loi sur la répétibilité : ils ne connaissent pas le concept de l’indemnité de procédure et n’ont pas entendu parler de la loi... Les plus pauvres n’ont souvent pas foi en la justice, n’ont pas le sentiment qu’ils sont en mesure de faire valoir leurs droits de manière efficace. L’indemnité de procédure n’est qu’un mécanisme supplémentaire qui diminue la crédibilité du système : on ajoute encore des frais supplémentaires à des personnes qui n’ont pas de moyens et sont souvent assignées en justice en raison d’un endettement structurel”*.

Par ailleurs, l'enquête réalisée en avril 2008 par la rédaction de « Justement » et du « Juristenkrant » auprès d'avocats¹⁷ révélait que seul un peu plus d'un quart (28 %) des avocats considère que la majorité de leurs clients (entre 60 et 100 % des clients) a déjà entendu parler de la loi sur la répétibilité. De plus, les avocats estiment que parmi les clients qui ont déjà entendu parler de la loi, 29 % seulement aurait une connaissance moyenne ou approfondie de la portée de celle-ci ; les particuliers leur semblent moins au courant de la loi et de ses conséquences que les entreprises. Enfin, selon beaucoup d'avocats, les éléments de la loi que les personnes connaissent seraient erronés ou tronqués.

La question a été clairement posée durant la concertation de savoir à qui incombe la responsabilité de cette information. Les autorités publiques ne peuvent se décharger de cette mission sur les associations ; elles ne sont pas outillées pour cette tâche, elles sont elles-mêmes confrontées à une multiplication de mesures législatives et par conséquent à une non-connaissance de l'ensemble de celles-ci. Les avocats et les bureaux d'aide juridique sont deux acteurs cités comme pouvant et devant jouer un rôle essentiel d'information, notamment sur l'assistance judiciaire.

Une association de défense des locataires démunis a fait remarquer que ceux qui sont mieux informés peuvent utiliser leur connaissance de la loi pour intimider ceux qui sont moins ou pas du tout informés, et les décourager ainsi d'introduire une action en justice. C'est le cas aujourd'hui de certains propriétaires vis-à-vis de leur locataire, et cela même si le locataire est accompagné par une association.

2.2. Un frein supplémentaire à l'accès à la justice

Certains permanents d'associations ont évoqué le fait qu'ils n'osaient plus aussi facilement inciter les personnes à faire valoir leurs droits en justice, craignant que cela n'entraîne finalement une aggravation de leur situation suite à la possible condamnation à prendre en charge les honoraires et les frais d'avocat de la partie adverse. Les personnes pauvres ou qui vivent dans la précarité redoutent davantage un risque financier accru en cas d'échec de l'action en justice plutôt qu'elles ne sont rassurées par la possibilité d'un remboursement partiel de leurs frais d'avocat en cas de victoire.

¹⁷ Voir notamment le site <http://communities.kluwer.be/legalworld/content.aspx?id=3062>

La question de l'accès à la justice est fondamentale, mais aussi très complexe. En effet, comme l'ont relevé de multiples reprises les participants à la concertation, la problématique du droit à un procès équitable pour les personnes les plus démunies ne touche pas seulement aux aspects financiers mais à bien d'autres aspects encore.

Ainsi, l'institution judiciaire est en général trop peu sollicitée par les personnes défavorisées, en raison notamment d'un manque d'information, de la non conscience d'être sujet de droit, de la peur de comparaître devant un tribunal, de la crainte des conséquences d'une décision, même favorable, pour l'avenir (en cas de recours contre une instance dont la personne continuera à dépendre par exemple). Pour les personnes les plus pauvres, ces divers obstacles se cumulent¹⁸. De plus, se défendre en justice implique de rassembler des documents, d'introduire une demande d'assistance judiciaire, de trouver un avocat, etc., autant de démarches qui sont pour certaines personnes très difficiles à réaliser.

Pour une partie de la population, *"la justice est et reste encore 'un pont trop loin'. Les obstacles sont nombreux : barrières financières, barrières socioculturelles, barrières psychologiques, le fait d'être si souvent dans la peau de celui ou celle qui doit se défendre, le manque de confiance, etc."*¹⁹ *"Le caractère solennel et ritualisé de ce qui se passe au tribunal ne fait pas que créer une distance évidente. En tant que justiciable, il faut d'abord connaître les lois, les droits et les procédures. Le fait que le monde et le langage des avocats soient différents reste un obstacle."* Quant aux barrières psychologiques, *"elles découlent d'expériences négatives. En effet, les contacts entre les personnes pauvres et le droit tournent souvent au désavantage des premières. Puisque le droit dans toutes ses facettes leur apparaît comme une menace, les personnes pauvres n'ont pas tendance à se tourner vers ce système ou à y avoir recours. Elles font aussi moins vite valoir leurs droits à cause de la peur. La crainte vis-à-vis de tout ce qui est lié au droit ou au tribunal les paralyse : crainte de s'adresser à un avocat, de donner suite à une convocation au tribunal, de demander une aide au CPAS. Pour les personnes pauvres, le droit ne leur permet pas de résoudre leurs difficultés. Au contraire, il entraînera un tas de problèmes dont elles ne pourront pas sortir. Elles se méfient dès lors de l'appareil judiciaire. Selon elles, il veut leur enlever leurs enfants, les punir et prend toujours parti pour le plus fort."*²⁰

Pour les associations qui ont participé à la concertation, la loi relative à la répétibilité risque de conduire les personnes qui ne disposent que de faibles ressources à renoncer purement et simplement à faire valoir leurs droits en justice, ces personnes ne pouvant se permettre cet aléa financier dans des procédures dont l'issue serait incertaine, ce qui est généralement le cas. Des avocats constatent que ce risque s'est avéré réel. Ils témoignent du fait qu'une fois l'information donnée aux clients concernant la somme qui, en sus d'un échec, pourrait être réclamée par la partie adverse au titre de couverture de ses frais d'avocat, la décision d'engager une procédure judiciaire n'en est que plus difficile à prendre²¹. Des associations d'aide juridique de première ligne ont également tiré la sonnette d'alarme, expliquant que lorsque le sujet des frais d'avocat est évoqué en cours de consultation, les candidats rechignent à défendre leurs droits même s'ils ont de solides arguments à faire valoir. L'adoption du principe de répétibilité et les fortes augmentations des indemnités qui l'accompagnent rend la tâche des associations qui veulent encourager les personnes pauvres à défendre leurs droits en justice encore beaucoup plus ardue.

¹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p 83 ; du même auteur *Lance débat – 10 ans Rapport Général sur la pauvreté*, Bruxelles, pp. 157 et suivantes ; du même auteur, *Pauvreté-Dignité-Droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, pp. 49 à 64.

¹⁹ Intervention de Recht Op, au nom des associations qui participent à la concertation, à la table-ronde du 15 janvier 2009, 'Répétibilité des honoraires... La justice, plus accessible pour qui ?'.

²⁰ Recht-Op Dam (2007). *Het recht van de sterkste: Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht' komen?* Antwerpen, dam@recht-op.be

²¹ Contribution du syndicat des avocats pour la démocratie à la table-ronde du 15 janvier 2009 'Répétibilité des honoraires... La justice plus accessible pour qui ?'

“La loi sur la répétibilité des frais d’avocat ne consistera sans doute qu’un obstacle supplémentaire à l’accès à la justice, mais dont les conséquences pour des personnes défavorisées ou ayant de petits revenus risquent malheureusement d’être très lourdes à porter.”²² En d’autres mots, l’inégalité d’accès à la justice croît avec la répétibilité. “Il est même à se demander si ce système n’est pas une discrimination indirecte sur la base de la fortune.”²³

Notons que *“récemment, la Cour européenne des droits de l’homme n’a pas exclu que la condamnation de la partie qui a perdu le procès au remboursement des honoraires des conseils de la partie qui l’a gagné, puisse conduire à une violation de l’article 6 de la Convention²⁴ en cas de disproportion flagrante entre le montant de la condamnation et les ressources financières de cette partie succombante.”²⁵*

Les participants à la concertation estiment que la répétibilité réduit, de fait, à peu de choses les avancées obtenues grâce à la loi instaurant l’aide juridique et cela malgré que le juge puisse diminuer le montant de l’indemnité en dessous du minimum prévu et même la fixer à un montant symbolique.

2.3. La détérioration de la situation financière

Selon les participants à la concertation, la loi risque d’avoir aussi des conséquences négatives sur le plan financier 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.

En effet, pour ces personnes, la probabilité de connaître des difficultés pour faire face à leurs obligations en matière de paiement du loyer, de frais médicaux, de frais liés à la fourniture d’énergie, etc. est grandement accrue. La personne encourt donc plus de risques de se trouver devant la justice en tant que partie défenderesse et, au bout du compte, de se voir condamnée en raison du non respect de telle ou telle obligation. Or, en cas de perte du procès, la personne se verra aussi condamnée à payer l’indemnité de procédure telle que prévue par l’article 1022 du Code judiciaire.

Lors de la concertation, le cas concret suivant a été présenté par l’asbl Recht Op.

“Le 9 septembre 2008, Monsieur X est cité devant le Juge de paix de sa commune pour le paiement d’une facture de 53,23 euros relative à des frais médicaux. Monsieur X ne se présente pas à l’audience. Il est condamné par défaut à payer la facture de 53,23 euros.

Mais le jugement ne s’arrête pas là : le montant de la facture est augmenté d’intérêts de retard à 7 %, d’une somme de 20 euros à titre de dommages et intérêts, d’une somme de 28,76 euros de frais de mise en demeure, d’un montant de 83,39 euros de frais de citation et, enfin, d’un montant de 75 euros à titre d’indemnité de procédure. La facture finale dépasse à présent les 250 euros ! Pour Monsieur X, qui est sans emploi et qui n’a qu’une allocation de chômage pour vivre, cette somme est impossible à payer. Pourtant, l’indemnité de procédure qu’il doit payer en application de la loi sur la répétibilité des frais d’avocat (75 euros) est fixée au montant le plus bas.”

Dans cet exemple, un jugement rendu par une justice de paix dans une affaire relative à une facture d’hôpital impayée, le débiteur doit finalement payer une somme bien plus élevée que celle due au départ. Une médiation et des délais de paiement auraient permis d’éviter cette escalade. Mais actuellement, les hôpitaux ont tendance à recouvrer très rapidement et à ne pas appliquer le tiers-payant.

²² Intervention de Recht Op à la table-ronde.

²³ Contribution de la CSC et de la FGTB à la table ronde du 15 janvier 2009 ‘Répétibilité des honoraires... La justice, plus accessible pour qui?’

²⁴ Art.6 de la Convention européenne des droits de l’homme : droit à un procès équitable.

²⁵ Tulkens, Françoise et Sébastien Van Drooghenbroeck (2008). ‘Pauvreté et Droits de l’homme. Contribution de la Cour européenne des droits de l’homme’ dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2008). *Pauvreté-Dignité-Droits de l’homme. Les 10 ans de l’Accord de coopération*, Bruxelles, Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 68.

Cet exemple illustre le risque encouru par certaines personnes de voir leur situation aggravée par l'application des nouvelles dispositions. Bien sûr, certains objecteront que Monsieur X aurait pu se faire représenter par un avocat 'pro deo' plutôt que de faire défaut. Mais c'est méconnaître ce que signifie vivre dans la pauvreté.

*"... aller en justice peut être conçu uniquement comme une démarche n'apportant aucune plus-value dans un quotidien pénible." Des juges expriment parfois leur frustration de passer des journées complètes à prononcer des jugements par défaut. Les personnes confrontées chaque jour à la pauvreté "ne se sentent pas véritablement 'sujets de droit' mais plutôt objets de procédures devant lesquelles elles finissent pas déclarer forfait. Au quotidien, elles sont amenées à développer des stratégies de survie, sans réussir à faire face à toutes les obligations, sociales et financières imposées par la société. Par conséquent, leurs relations avec la justice peuvent se traduire par des convocations multiples - tantôt pour une dette impayée, tantôt pour des travaux effectués au noir, ..."*²⁶

Lors de la table-ronde, des avocats, des juges, des associations d'aide juridique, et le Syndicat des Locataires ont également exprimé la crainte que la loi n'aggrave la situation des justiciables les plus vulnérables : le travailleur ayant perdu son emploi et voulant contester la validité de son licenciement, le locataire en conflit avec son bailleur, le « petit indépendant » confronté à des problèmes de paiement, etc. Ainsi, le Syndicat des Locataires a mis en avant le fait que dans un contexte de crise économique et d'appauvrissement d'une partie de la population, on peut craindre que beaucoup de procédures locatives concernent des arriérés de loyers. Or les locataires seront non seulement condamnés à payer ces loyers mais également une indemnité de procédure.

²⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Lance Débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, p. 158.

3. Recommandations

Les opposants à la loi sur la répétibilité se sont mobilisés pour en obtenir l'annulation. Plusieurs recours ont été introduits auprès de la Cour constitutionnelle et auprès du Conseil d'Etat. Tous ont été rejetés. Les participants à la concertation, même s'ils n'étaient pas demandeurs de cette modification législative soutenue par les ordres des avocats et par le Conseil supérieur de la Justice, ne recommandent cependant pas de l'abroger. Ils admettent qu'elle répond à une certaine logique et à l'intérêt d'un grand nombre. Les propositions ci-dessous visent à mieux protéger les justiciables les plus vulnérables pour qui la répétibilité constitue de fait un obstacle supplémentaire à l'accès à la justice.

3.1. Évaluer l'impact de la loi avec les personnes ayant de bas revenus

Il est important d'examiner dans quelle mesure l'application de la loi sur la répétibilité des honoraires d'avocat d'une part ne dissuade pas systématiquement les personnes de faire valoir leurs droits vis-à-vis de leur employeur, de leur propriétaire, etc. et d'autre part, n'aggrave pas la situation des personnes ayant de bas revenus en alourdissant inutilement des condamnations déjà difficiles à prendre en charge par des petits budgets. Même si le risque de sous-évaluation est inhérent à toute évaluation portant sur le non-recours, celle-ci est pertinente et nécessaire.

Le ministre de la Justice a mis en place un groupe de travail. Il est demandé d'y associer les premiers concernés, les justiciables et en particulier ceux qui ne disposent que de bas revenus pour vivre. Ceux-ci n'ont en effet pas été consultés lors de l'élaboration de la loi, seuls les avocats l'ont été alors même que le législateur était conscient des risques pour les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité. Les associations qui ont participé à la concertation rappellent que l'Accord de coopération relatif à la lutte contre la pauvreté²⁷ prévoit la participation des personnes pauvres et de leurs représentants à l'élaboration des politiques.

3.2. Exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du champ d'application de la loi

Malgré le fait que le juge ait maintenant la possibilité de fixer à un montant symbolique l'indemnité de procédure lorsque la partie qui succombe bénéficie de l'aide juridique, les participants à la concertation ont souhaité maintenir cette proposition comme prioritaire. Vu la représentation négative qu'ont de la justice les personnes qui vivent dans la pauvreté et la précarité, et vu le fait qu'elles y recourent bien trop rarement, le simple risque de devoir payer une indemnité de procédure dont elles ne savent pas d'avance si elle sera réduite ou non accroît encore l'inégalité d'accès à la justice. La prévisibilité du montant de l'indemnité joue un rôle fondamental dans l'accès à la justice : c'est d'autant plus vrai pour les personnes les plus pauvres.

²⁷ Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge*, 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

3.3. Simplifier les démarches administratives à accomplir pour demander l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire

Il faut diminuer les risques financiers en cas de condamnation à payer l'indemnité de procédure : le justiciable doit avoir eu la possibilité de demander que cette indemnité soit prise en charge par l'Etat en tant que frais de justice. Pour obtenir rapidement tant l'intervention d'un avocat que l'assistance judiciaire, une simplification des démarches administratives à accomplir est indispensable²⁸. Cette recommandation n'est pas nouvelle et certaines améliorations ont déjà été apportées mais elle reste particulièrement d'actualité depuis la généralisation de la répétibilité. Notons qu'une des propositions du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté adopté par le Gouvernement va dans ce sens: *"Le ministre de la Justice créera un guichet unique pour l'aide juridique et l'assistance judiciaire dans le but de simplifier les démarches administratives. Cette réforme sera réalisée, en concertation notamment avec l'Orde van Vlaamse Balies et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone"* (proposition 52). Un groupe de travail a été créé au sein de l'administration, chargé d'améliorer l'aide juridique. Le guichet unique est une des améliorations à l'étude.

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

Tant que la deuxième recommandation (exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du champ d'application de la loi) ne reçoit pas de réponse positive, les participants à la concertation demandent d'inscrire dans la loi l'interprétation donnée par la Cour constitutionnelle à l'alinéa 4 de l'article 1022 du Code judiciaire : cet article ne peut s'interpréter que comme permettant au juge de fixer le montant de l'indemnité de procédure due par le justiciable bénéficiant d'une aide juridique de deuxième ligne en dessous du minimum prévu par le Roi, et même de la fixer à un montant symbolique s'il considère, par une décision spécialement motivée sur ce point, qu'il serait déraisonnable de fixer cette indemnité au minimum prévu par le Roi. Les participants à la concertation demandent que l'article 1022 du Code judiciaire soit modifié afin de prévoir très explicitement cette faculté offerte au juge, ce qui rendrait plus visible cette protection du justiciable. C'est d'autant plus nécessaire de clarifier les choses que l'interprétation donnée durant les travaux préparatoires n'allait pas dans le même sens.

3.5. Informer le grand public et les intervenants sociaux de l'impact de la loi

Force est de constater que la loi sur la répétibilité des honoraires et frais d'avocat est encore trop peu ou mal connue. Afin d'éviter les interprétations erronées il y aurait lieu de bien informer tant le grand public que les intervenants sociaux de première ligne de l'impact de cette loi et des possibilités qu'elle prévoit afin que des personnes à faibles revenus n'encourent pas de condamnations trop lourdes financièrement.

²⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, p. 86, résolution 64.

On pense par exemple à la faculté de demander que la totalité des dépens, dont l'indemnité de procédure, puisse être prise en charge par l'Etat dans le cadre de l'assistance judiciaire²⁹, et à celle, pour les justiciables qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne, de solliciter une diminution du montant de l'indemnité de procédure. Ces informations, cruciales, ne circulent pas assez.

3.6. Favoriser les mécanismes de conciliation et de médiation

Dans les cas et les matières où cela s'avère possible, il y aurait lieu de favoriser les mécanismes de conciliation en amont des procédures judiciaires. En matière locative notamment, des associations qui ont participé à la concertation ont des expériences positives des commissions paritaires locatives, qui donnent l'occasion aux locataires et aux propriétaires de dialoguer. Même lorsque les parties n'arrivent pas à s'entendre, une médiation permet bien souvent de les convaincre que cela vaut la peine d'aller en justice, car les personnes ont eu l'opportunité d'apprendre à connaître leurs droits et n'ont plus la conviction qu'elles vont d'emblée perdre. Elle permet de valoriser la personne pauvre: on lui demande son avis. La médiation recrée du lien social. En matière familiale ou de surendettement, les mécanismes de conciliation et de médiation sont également intéressants.

Depuis que la conciliation obligatoire avant le procès a été supprimée, beaucoup pensent qu'elle n'a plus lieu d'être au cours du procès, ce qui est inexact. Il est demandé de prendre les moyens nécessaires pour faire circuler l'information correcte.

²⁹ L'assistance judiciaire consiste à dispenser, en tout ou en partie, ceux qui ne disposent pas des revenus nécessaires pour faire face aux frais d'une procédure, même extrajudiciaire, de payer les droits divers, d'enregistrement, de greffe et d'expédition et les autres dépens qu'elle entraîne. Elle assure aussi aux intéressés la gratuité du ministère des officiers publics et ministériels, et permet également à ceux-ci de bénéficier de la gratuité de l'assistance d'un conseil technique lors d'expertises judiciaires (art. 664 et suivants du Code judiciaire).

Liste des participants

Ont participé à la concertation :

Centre de Médiation des Gens du Voyage en Wallonie
Comme Chez Nous
Dignitas
Droits sans toit
Recht-Op
Solidarités Nouvelles Wallonie
Trempline
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Ont participé à la Table-ronde organisée par la Plate-forme 'Justice pour tous':

Association syndicale des magistrats
CSC et FGTB
Recht Op et Solidarités Nouvelles Wallonie au nom des participants à la concertation
Services d'aide juridique de première ligne
Syndicat des avocats pour la démocratie
Syndicat des locataires

RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

Dans ce chapitre, nous avons montré les difficultés rencontrées par les personnes vivant dans la pauvreté et la précarité pour faire valoir leurs droits. Les travaux menés dans les trois groupes de concertation ont donné lieu à des recommandations spécifiques à chaque thématique mais également à des propositions communes.

1. Évaluer le non-recours

Ne pas faire valoir son droit peut avoir de graves conséquences pour un bénéficiaire potentiel, certainement s'il vit dans des conditions très précaires. Dès lors, lorsqu'on évalue les effets d'une loi, il faut aussi s'intéresser aux personnes qui n'exercent pas le droit qui est consacré dans le texte alors qu'elles entrent dans le champ d'application de celui-ci. Combien sont-elles ? Quelles sont les causes du non-recours ? Plusieurs droits sont-ils en jeu ? S'agit-il d'une situation temporaire ou plutôt permanente ?...

2. Impliquer les acteurs de terrain dans l'élaboration et l'évaluation d'initiatives législatives

L'expérience de tous les acteurs concernés, et en particulier celle des personnes pauvres, est un élément dont il faut tenir compte au moment où une initiative législative est prise et plus tard, lors de son évaluation. L'implication de celles-ci est en effet nécessaire pour que la mesure atteigne ceux qui exercent difficilement leurs droits et ensuite pour savoir si la mesure les a réellement atteints.

3. Mieux informer

Le manque d'information est identifié comme un des obstacles à l'exercice des droits. Il est demandé d'expliquer clairement et de manière répétée, quels sont les droits de chacun. Il est recommandé de ne pas fournir les informations une fois pour toutes mais tout au long du processus de mise en oeuvre

d'un droit. Elles doivent être correctes, compréhensibles et adaptées à tous les publics cibles. En outre, il est demandé de les diffuser via le plus de canaux possible, pas uniquement via Internet. La transmission orale demeure importante, à côté de la diffusion par écrit. Il convient d'informer non seulement le grand public mais aussi les professionnels, en particulier les intervenants de première ligne. L'information est une mission à part entière : ceux qui en sont chargés doivent pouvoir être clairement identifiés.

4. Harmoniser et simplifier la législation

La complexité croissante de la législation nuit à l'exercice des droits, certainement dans le cas des personnes en situation de précarité ou de pauvreté. Elles arrivent difficilement à savoir à quoi elles ont droit. La simplification et l'harmonisation de la législation, dans toute la mesure du possible, s'imposent. Les trois législations traitées dans ce chapitre relèvent de la compétence fédérale. Mais beaucoup d'initiatives législatives concernent des matières qui relèvent des compétences de plusieurs niveaux de pouvoir. Il est donc demandé d'utiliser davantage les Conférences interministérielles comme opportunité de mener des politiques plus cohérentes et par là, de mieux garantir l'exercice des droits.

5. Viser l'obtention automatique des droits

Une approche proactive est recommandée quand c'est possible. Cela implique que les autorités compétentes se mettent elles-mêmes à la recherche des bénéficiaires potentiels et les contacte pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits. L'une des formes les plus poussées de stratégie proactive est l'octroi automatique d'un droit, les bénéficiaires potentiels ne devant plus accomplir aucune démarche. Les participants estiment qu'octroyer un droit de manière automatique est la meilleure garantie que les ayants droit potentiels puissent effectivement le faire valoir. Les processus de liaison et d'échange de bases de données offrent beaucoup d'opportunités pour un octroi automatique des droits.

Mais il faut aussi rester attentif aux éventuels défauts d'un tel système. En ce sens, il est important de conserver en parallèle une procédure 'classique' de demande afin de pouvoir remédier de manière simple aux erreurs éventuelles de la procédure automatique.

Les droits donnent aussi souvent accès à d'autres avantages appelés 'droits dérivés'. Il est demandé d'étendre l'octroi automatique à ce type de droits.

6. Simplifier au maximum les démarches administratives

Une simplification maximale des démarches administratives est demandée si l'octroi automatique du droit est impossible. Ceci implique une simplification des procédures. Pour y arriver, il est important d'encourager l'échange de données entre les instances concernées, sans demande ou intervention préalable du bénéficiaire, tout en étant vigilant au respect de la vie privée. On pourra ainsi obtenir facilement et plus vite un maximum de données pour constituer le dossier d'un ayant droit potentiel. Même en cas d'informatisation poussée, l'intéressé devra sans doute encore compléter lui-même certains formulaires. Il est demandé de les rédiger dans un langage lisible, le plus clair possible. Les soumettre à des personnes ayant connu la pauvreté ou la précarité constitue une piste intéressante dans cette perspective.

7. Aller à la rencontre du public

Vu la multitude d'obstacles que les personnes rencontrent quand elles veulent exercer leurs droits, une démarche proactive des autorités compétentes est nécessaire mais non suffisante. Celle-ci devra être soutenue par des actions d'autres acteurs, comme les mutuelles, les syndicats, les avocats, les CPAS, le personnel des établissements psychiatriques, des centres d'accueil, des prisons etc. Des intermédiaires comme les médiateurs culturels ou les experts du vécu sont susceptibles de faciliter le travail de ces acteurs. Il s'agit d'être en permanence en lien avec l'univers des bénéficiaires potentiels, de les identifier et de les accompagner pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits. Il est demandé aux responsables politiques de soutenir le développement de cette approche.

8. Mieux accompagner

L'accompagnement constitue un soutien important pour les personnes qui éprouvent des difficultés à faire valoir leurs droits. Il est demandé de veiller à l'accessibilité des services qui offrent un tel accompagnement. En effet, trop d'obstacles socioéconomiques empêchent souvent les personnes vulnérables d'y avoir accès ou d'y faire appel. Des structures de quartier et des organisations proches de la population et ciblant un public spécifique sont susceptibles de jouer un rôle d'intermédiaire entre la population et ces services. A ce titre, elles méritent une attention particulière. Il est demandé aux responsables politiques de créer les conditions nécessaires pour que les services d'accompagnement puissent travailler de manière optimale.

Texte traduit du néerlandais



L'ORIENTATION SCOLAIRE : VALORISATION DES COMPÉTENCES OU RENFORCEMENT DES INÉGALITÉS ?

II L'ORIENTATION SCOLAIRE : VALORISATION DES COMPÉTENCES OU RENFORCEMENT DES INÉGALITÉS ?

Introduction	64
1. Moments charnières dans le parcours de l'élève : l'orientation <i>stricto sensu</i>	66
1.1. Définitions : de la théorie à la pratique	66
1.2. Le premier degré du secondaire	67
1.3. Le passage du premier degré au deuxième degré du secondaire	68
1.3.1 Les différentes formes d'enseignement	68
1.3.2 Les attestations d'orientation	70
1.4. Les acteurs de l'orientation	72
2. Orientation scolaire : un processus multifactoriel	73
2.1. La distance entre l'enseignement et les personnes vivant dans la pauvreté	73
2.1.1 Le difficile apprentissage de l'école	73
2.1.2 Des ponts entre l'enseignement et les personnes pauvres	74
2.2. L'externalisation de la remédiation	76
2.2.1 La remédiation organisée en dehors de l'école	76
2.2.2 La remédiation au sein de l'école	77
2.3. Le travail scolaire à domicile, facteur d'inégalités	79
2.3.1 A la maison ou à l'école ?	79
2.3.2 L'aide au travail scolaire à domicile organisée par le 'troisième milieu'	79
2.4. L'école et son environnement, manque de clarté dans les responsabilités	80
2.4.1 L'école et le 'troisième milieu'	80
2.5. L'inégalité des chances dans l'enseignement	82
2.6. Les frais scolaires, un obstacle supplémentaire à l'orientation positive	83
3. Recommandations	85
3.1 Renforcer l'enseignement fondamental pour éviter l'accumulation du retard scolaire et une orientation inadéquate par la suite	85
3.2 Evaluer et adapter les mécanismes actuels de l'orientation et, en particulier, leur impact sur les élèves issus d'un milieu défavorisé	85
3.2.1 Repenser le système des attestations B et évaluer les effets du rapport de compétences	85
3.2.2 Consolider le tronc commun et limiter les choix d'orientation avant 16 ans	86

3.2.3	Evaluer la réforme du premier degré et le Certificat d'Étude de Base	86
3.2.4	Adapter le fonctionnement du conseil de classe	86
3.3	Améliorer l'égalité des chances dans l'enseignement	87
3.4	Revaloriser l'enseignement technique et professionnel	87
3.5	Soutenir et accompagner les enseignants	87
3.6	Informier et accompagner les parents dans l'orientation scolaire de leurs enfants	88
3.7	Clarifier le rôle des acteurs impliqués dans la scolarité des enfants	89
3.8	Garantir la gratuité de l'enseignement	89
	Liste des participants	90

Introduction

L'enseignement est un levier fondamental dans la lutte contre la pauvreté et donc une thématique récurrente dans les travaux du Service. C'est également une thématique extrêmement vaste. Nous avons donc délimité quelque peu le sujet pour la concertation en choisissant un thème important pour les chances de formation des personnes vivant dans la pauvreté et politiquement actuel¹. C'est l'orientation scolaire dans l'enseignement secondaire qui a été choisi comme angle d'approche spécifique².

Pourquoi le secondaire ? L'enseignement secondaire est complexe et très éloigné de l'univers des personnes pauvres. Les parents sont encore moins familiarisés avec ce type d'enseignement qu'avec le primaire. Ils éprouvent des difficultés à s'informer correctement et à nouer des relations avec les enseignants et l'école. Les élèves ne trouvent pas leur place, ne persévèrent pas, échouent ou décrochent.

Dès le début de la concertation, les participants ont souligné que l'orientation pouvait être entendue au sens large ou au sens strict :

- *lato sensu*, l'orientation concerne tout ce qui peut donner du sens au processus d'apprentissage des élèves tout au long de la scolarité, le choix des études n'étant qu'un élément de l'accompagnement continu du parcours scolaire ;
- *stricto sensu*, ce terme désigne la manière dont les écoles orientent les élèves vers une école, une forme d'enseignement et/ou une option donnée à certains moments charnières (lors du passage du primaire au secondaire et entre les différents degrés du secondaire).

En Belgique, les élèves sont généralement orientés sur la base de leurs prestations et non de leurs compétences ou de leurs centres d'intérêts. Des recherches ont montré que l'enseignement secondaire fonctionne trop comme une 'trieuse'. Ceux qui rencontrent des difficultés à l'école sont souvent orientés vers une autre filière, une forme d'études plus pratiques (souvent considérées comme 'plus faibles' ou 'plus faciles') ou une autre école.

S'il est normal qu'une sélection s'opère sur la base des compétences des élèves, il est par contre problématique que ce tri reflète et renforce les inégalités socioéconomiques. C'est un fait : dans l'enseignement technique et professionnel, actuellement peu valorisé, les élèves issus de familles pauvres sont beaucoup plus nombreux que ceux des classes sociales plus favorisées. Pour la suite du parcours scolaire, une telle orientation a des effets néfastes : désintérêt, absentéisme et décrochage scolaire.

Le choix de l'orientation scolaire dans le secondaire était censé délimiter la thématique traitée au sein de la concertation. Néanmoins, le groupe de concertation a affirmé clairement, dès sa première réunion, qu'il voulait aborder la thématique de manière large comme défini ci-dessus. En effet, se focaliser sur l'orientation scolaire dans le secondaire aurait été trop restrictif et n'aurait pas permis d'analyser et/ou de résoudre le problème du retard scolaire et de l'échec de certaines catégories d'élèves. Les participants à la concertation soulignent que c'est souvent plus tôt et ailleurs qu'il faut rechercher la cause d'une mauvaise orientation.

¹ Favoriser une orientation scolaire positive constitue de plus en plus une priorité politique tant en Communauté française que flamande. cf. Ecole : demandez les programmes (2009). *Supplément du journal "Le Soir"*, 4 juin ; Commission 'Accent sur le talent' de la Fondation Roi Baudouin (<http://www.kbs-frb.be/otheractivity.aspx?id=193914&LangType=2067>) ; le 'Competentieagenda 2010' du Gouvernement flamand et des partenaires sociaux flamands (<http://www.werk.be/beleid/competentiebeleid/competentieagenda/?SMSESSION=NO>) ; Vlaanderen in Actie (<http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/default.asp>).

² Le Rapport bisannuel 2007 montrait déjà que l'orientation scolaire est un thème actuel et pertinent pour les personnes vivant dans la pauvreté. Le passage du primaire au secondaire est problématique, pour les personnes pauvres en particulier. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives*, Bruxelles, pp. 82-83.



Nous avons donc structuré ce chapitre en fonction de cette préoccupation. Dans la première partie, nous traiterons de l'orientation scolaire au sens strict. Tout en gardant à l'esprit que les bases d'une orientation correcte sont jetées dès l'enseignement primaire, des choix sont posés au moment du passage vers le secondaire et pendant le secondaire. Ces moments de transition sont souvent problématiques. Nous étudierons plus en détails les réflexions du groupe de concertation sur les structures (l'organisation du premier degré de l'enseignement secondaire, les différentes formes d'enseignement), les mécanismes (octroi des attestations A, B et C et des rapports de compétences) et les acteurs qui jouent un rôle dans l'orientation des élèves.

Dans la seconde partie, nous présenterons le contexte dans lequel les processus d'orientation se déroulent. L'accent sera mis sur les relations entre la culture scolaire et la pratique enseignante, d'une part, et le milieu familial des élèves issus de familles pauvres d'autre part. Comme le retard scolaire entraîne souvent une orientation erronée, nous étudierons comment l'éviter. Nous aborderons aussi le thème de l'école et son environnement. En effet, des acteurs autres que l'école ont pour responsabilité de garantir l'égalité des chances pour tous les élèves. Des mesures politiques structurelles sont prises dans les communautés pour favoriser celle-ci. Nous terminerons par des recommandations politiques.

Ce chapitre est le fruit du travail du groupe de concertation sur la pauvreté et l'enseignement qui a poursuivi ses travaux ces deux dernières années. Il s'est réuni neuf fois entre juin 2008 et octobre 2009. Il comprend, outre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des représentants de structures qui mènent une réflexion, soutiennent et accompagnent enseignants et élèves³ (*Centrum voor leerlingenbegeleiding* – CLB - et des Centres psycho-médico-sociaux – PMS -, administrations, instituts de recherche et 'troisième milieu'⁴).

Constatant que certains acteurs importants n'étaient pas représentés dans le groupe de concertation (enseignants, directeurs, médiateurs scolaires, etc.), une réunion supplémentaire a été organisée avec eux pour discuter d'un avant-projet de ce texte afin d'améliorer et d'enrichir l'analyse et les recommandations⁵.

Pour élaborer ce rapport, des contacts bilatéraux ont également été pris avec des personnes ressource dans le domaine de l'égalité des chances dans l'enseignement. En outre, le Service a étudié la littérature pertinente et suivi l'actualité de la politique de l'enseignement dans les trois Communautés, notamment via des contacts avec leurs administrations respectives. Une note d'information comparant les systèmes d'enseignement dans les trois Communautés a été rédigée sur la base des différentes informations ainsi récoltées⁶.

Il nous semble important enfin de préciser que le groupe de concertation a abordé le passage tant de l'enseignement primaire au secondaire que du premier au deuxième degré du secondaire.

Bien qu'il joue un rôle crucial dans l'orientation des élèves pauvres, l'enseignement spécialisé⁷ n'a pas été abordé, tout comme l'enseignement en alternance.

³ La liste complète des participants figure à la fin de ce chapitre.

⁴ On nomme 'troisième milieu' tous les lieux et milieux éducatifs hors école et famille : quartier, CLB et centres PMS, maisons de jeunes, AMO, scouts, clubs de sport, ateliers culturels,...

⁵ A l'avenir, il est prévu d'impliquer dès le début les différents acteurs du monde de l'enseignement au sens large. Le Service suit en cela l'avis rendu par le Conseil flamand de l'enseignement (Vlor). Voir Vlaamse Onderwijsraad (2008). Advies over het verslag 'Strijd tegen armoede, evoluties en perspectieven, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie', Brussel, Vlor, 16 p. (N.D.T. : ce document existe uniquement en néerlandais).

⁶ Cette note a fourni les informations nécessaires pour démarrer la concertation. Le Service a l'intention d'élaborer davantage et de détailler ce document, en collaboration avec les administrations des différentes communautés. Vous pourrez la télécharger à partir du site web du Service (<http://www.luttepauvre.be>).

⁷ Il s'agit là d'une question essentielle : proportionnellement, les enfants de familles pauvres se retrouvent plus souvent dans l'enseignement spécialisé. Une étude de Nicaise montre en outre que le risque de se retrouver dans l'enseignement spécialisé est 5 à 6 fois plus élevé pour les enfants issus de familles pauvres que pour les enfants flamands moyens. Voir Nicaise, Ides (2001). *Onderwijs en armoede, op zoek naar een nieuwe adem*. In: Vranken, J. e.a. (2001), *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting*. Acco: Leuven

1. Moments charnières dans le parcours de l'élève : l'orientation *stricto sensu*⁸

1.1. Définitions : de la théorie à la pratique

En Communauté française, le Conseil de l'éducation et de la formation (CEF) définit l'orientation comme suit : "L'orientation consiste à permettre à l'individu de se mettre en capacité de prendre conscience de ses caractéristiques personnelles et de les développer en vue du choix de ses études, de ses formations et de ses activités professionnelles, dans toutes les conjonctures de son existence, avec le souci conjoint du devenir collectif solidaire et de l'épanouissement de sa personnalité et de sa responsabilité"⁹.

Le CEF définit l'orientation comme un processus continu qui doit placer l'apprenant et ses besoins d'orientation au centre des préoccupations. Il souligne le rôle central des centres PMS dans ce processus tout en pointant l'insuffisance des moyens (financiers et humains) dont ceux-ci disposent pour l'assurer. Il reconnaît également le rôle important des enseignants et attire l'attention sur les moments de transition qu'il situe principalement à la sortie du secondaire vers l'enseignement supérieur.

En Communauté flamande, l'accompagnement du parcours scolaire est un domaine d'action prioritaire pour les CLB¹⁰. Pour cela, ils travaillent en étroite partenariat avec l'école et les parents¹⁰. L'accompagnement du parcours scolaire veut permettre à chaque enfant, chaque jeune de poursuivre une trajectoire scolaire qui lui offre le plus de chances d'épanouissement possibles et ne se limite pas à un accompagnement lors du choix de l'orientation à des moments charnières spécifiques.

L'accompagnement du parcours scolaire est multidimensionnel et comprend, outre la diffusion d'une information complète et objective sur les possibilités d'options, de filières et de transitions, de métiers et d'opportunités sur le marché de l'emploi, un volet éducatif qui doit permettre à l'élève de planifier de manière autonome son parcours¹¹. La vision du Steunpunt Gelijke Onderwijskansen (GOK) correspond à cette conception. À côté de la mission qui consiste à élargir les perspectives (information sur les possibilités d'études et les perspectives d'emploi), le Steunpunt GOK insiste sur le développement par les élèves de compétences pour pouvoir faire des choix et l'élaboration d'une image de soi réaliste et positive (compréhension de soi-même)¹².

Selon les participants, ces définitions décrivent une situation idéale. Sur le terrain, la réalité est toute autre : de nos jours, les élèves sont orientés en fonction de leurs prestations scolaires qui sont influencées par divers facteurs et, notamment, par leurs conditions socioéconomiques¹³. Ils ne sont pas suffisamment aidés à effectuer un choix positif sur la base de leurs centres d'intérêt et leurs aptitudes. L'approche basée sur les prestations l'emporte, même s'il semble que les discours évoluent peu à peu dans le bon sens en reprenant des expressions telles que 'accompagnement dans le choix

⁸ Pour plus d'informations, voir le document évoqué dans la note de bas de page n°6.

⁹ Il s'agit d'une définition empruntée à l'Unesco et amendée par le CEF. Avis n°98 du Conseil de l'éducation et de la formation, L'orientation dès l'école obligatoire et tout au long des études, Conseil du 18 janvier 2008.

http://www.cef.cfwb.be/fileadmin/sites/cef/upload/cef_super_editor/cef_editor/Avis/CEF_Avis_098.pdf

• N.D.T. : Centra voor leerlingenbegeleiding, l'équivalent du Centre PMS.

¹⁰ Décret du 1^{er} décembre 1998 relatif aux CLB (centra voor leerlingenbegeleiding), *Moniteur belge*, 10 avril 1999. Fin juin 2009, le Gouvernement flamand a définitivement approuvé le nouvel arrêté rassemblant et actualisant les objectifs opérationnels des CLB. Cet arrêté décrit les missions des CLB en matière d'accompagnement individualisé des élèves, de soutien à l'école, de soins de santé préventifs, de vaccinations et de mesures de prophylaxie.

¹¹ http://vclb.bmgroupp.be/index.php?referer_ID=29605&ID=31395&marker=schoolloopbaanbegeleiding

¹² http://www.steunpuntgok.be/downloads/opstart_doorstroming_orientering_secundair.pdf

¹³ Voir, entre autres: Visée-Leporcq Dominique (2008). *Grande pauvreté et droits de l'enfant. Les enfants pauvres et leurs familles, des droits fondamentaux en friche...*, ATD Quart Monde. <http://www.atd-quartmonde.be/Liste-des-publications.html>

des études', 'accompagnement de la scolarité' et même 'gestion de la scolarité' et 'gestion de la carrière professionnelle'¹⁴. Pour les écoles, en pratique, l'orientation revient souvent à sélectionner les élèves qui correspondent le mieux à leur profil, leur offre et leur prestige.

1.2. Le premier degré du secondaire

Nous vous présentons dans cette partie l'analyse et les réflexions du groupe de concertation sur la manière dont le passage du primaire au secondaire est organisé.

Dans les Communautés flamande, française et germanophone, le premier degré du secondaire est commun. En Communauté flamande, la plupart des élèves entrent en première A. En deuxième année, quelques cours préparent l'élève à choisir une option donnée. La première année B est destinée aux jeunes qui ont accumulé un retard scolaire dans l'enseignement primaire. Cette année est une classe de transition. Après la première année B, les élèves se dirigent soit vers la première année A soit vers une deuxième année professionnelle préparant à une option organisée dans l'enseignement secondaire professionnel.

En Communauté germanophone, tous les élèves qui viennent du primaire suivent l'enseignement général (premier degré commun, classe A) qui vise notamment à garantir à tous les élèves une formation de base diversifiée. A ce niveau, les professeurs peuvent observer les élèves afin de découvrir et d'encourager le développement de leurs qualités spécifiques et ainsi permettre leur orientation optimale durant leur parcours scolaire. Les élèves qui présentent cependant des lacunes particulières intègrent un premier niveau différencié.

En Communauté française, la réforme du premier degré¹⁵ est progressivement entrée en vigueur en 2008 et 2009. Les nouveautés sont nombreuses. Retenons ici les éléments suivants :

- le décret organise un premier degré différencié qui vise prioritairement à conduire les élèves à la maîtrise des compétences de la fin du primaire. L'objectif principal de ce premier degré différencié est avant tout de permettre aux élèves qui ne sont pas porteurs du Certificat d'Etudes de Base (CEB) de l'acquérir. Une fois titulaire du CEB, l'élève intégrera le parcours commun. Ce premier degré différencié vise aussi à permettre à chacun l'accès tant à l'enseignement qualifiant qu'à l'enseignement de transition ;
- une année complémentaire est introduite au terme de la première ou de la deuxième année commune pour les élèves qui ont des difficultés à atteindre les compétences visées à la fin du premier degré, en tenant compte des besoins spécifiques de l'élève dans un 'plan individuel d'apprentissage'¹⁶ ;
- pour la première fois, on instaure un système d'orientation qui permet au Conseil de classe de guider positivement l'élève vers les formes et sections d'enseignement les plus appropriées à son futur parcours tout en offrant des possibilités alternatives d'orientation. Le Conseil de classe, dans son action d'orientation, doit désormais s'exprimer non plus en termes de restriction d'accès mais en termes de possibilités d'orientation pour l'élève.

Le groupe de concertation constate que c'est le fait d'avoir ou non accumulé un retard en primaire qui détermine quelle première année secondaire les élèves entament. Il fait remarquer qu'en Communauté flamande, la première année B ne fonctionne pas comme initialement prévu. En effet,

¹⁴ Voir l'atelier 'Kiespijn', Conferentie Leerlingenbeleidiging, Vlaamse Onderwijsraad, 23/03/2009.

¹⁵ Décret du 7 décembre 2007 organisant la différenciation structurelle au sein du premier degré afin d'amener l'ensemble des élèves à la maîtrise des socles de compétences, *Moniteur belge*, 26 février 2008.

¹⁶ PIA : plan élaboré par le Conseil de Guidance reprenant les remédiations à mettre en place jusqu'à la fin de l'année scolaire et durant l'année scolaire suivante. Le Conseil de Guidance revoit et adapte le PIA en fonction notamment de l'évolution du projet personnel de formation de l'élève.

les élèves présentant un réel retard scolaire et n'ayant pas décroché le diplôme d'école primaire sont orientés à juste titre vers la première année B. 95% d'entre eux se retrouvent toutefois dans l'enseignement professionnel par la suite. Le passage de la classe B à la classe A ne se fait donc pas. En théorie pourtant, la première année B est conçue comme une année charnière permettant de passer à la classe A. Les participants estiment en outre que l'existence du circuit B a un effet pervers dans le chef de certains instituteurs primaires qui font peu voire plus du tout d'efforts pour tirer vers le haut les élèves qui présentent un retard en quatrième ou cinquième primaire. Pour le groupe de concertation, l'intégration du premier degré du secondaire dans le primaire pourrait constituer une solution.

En Communauté française, il faudra évaluer l'impact de l'introduction récente d'une épreuve commune pour l'obtention du CEB et celle de la réforme du premier degré. Les chiffres disponibles montreraient que seul un très faible pourcentage d'élèves obtient son CEB via l'épreuve externe dans le premier degré différencié.

1.3. Le passage du premier degré au deuxième degré du secondaire

1.3.1 Les différentes formes d'enseignement

Le secondaire est subdivisé en différentes formes d'enseignement, tant en Communauté flamande que française ou germanophone : le général, le technique, l'artistique et le professionnel.

En Communauté française, au terme du premier degré, l'élève peut choisir entre la section de transition (humanités générales et technologiques qui préparent essentiellement aux études supérieures) et la section de qualification (humanités professionnelles et techniques, qui préparent surtout l'entrée dans la vie active).

En Communauté flamande, à partir du deuxième degré, on distingue quatre formes d'enseignement : l'enseignement secondaire général (ASO), l'enseignement secondaire professionnel (BSO), l'enseignement secondaire artistique (KSO) et l'enseignement secondaire technique (TSO). L'élève qui termine avec fruit la deuxième année du troisième degré ASO, TSO et KSO ou la troisième année du troisième degré BSO obtient un diplôme de l'enseignement secondaire.

En Communauté germanophone, le second degré (niveau d'orientation) et le troisième degré (le niveau du choix) peuvent être répartis entre enseignement général, enseignement technique et enseignement professionnel. Le cursus qui prépare aux études (enseignement de transition) est proposé dans l'enseignement général et technique et prépare en premier lieu à des études supérieures mais permet également d'accéder à la vie professionnelle. Le cursus à orientation professionnelle (enseignement d'aptitude) est proposé dans le cadre des enseignements technique et professionnel et prépare en premier lieu à la vie professionnelle mais permet également, à certaines conditions, l'accès aux études supérieures. Le changement d'orientation entre les différents types d'enseignement du secondaire s'avère possible pendant les deux premiers degrés et de façon limitée au troisième degré. Pour les élèves d'un enseignement secondaire à orientation professionnelle, des passerelles vers d'autres formations sont également possibles. Ces dernières années, on a pu constater une augmentation du nombre des élèves dans les classes à orientation professionnelle.

• Hiérarchisation

La subdivision de l'enseignement secondaire en différentes formes fait l'objet de critiques depuis un certain temps déjà. Elle a, en effet, entraîné une hiérarchisation progressive de ces différentes formes. L'orientation générale a la réputation d'être celle qui offre le plus de perspectives car elle prépare aux études supérieures. Vient ensuite l'enseignement technique puis seulement l'enseignement professionnel, qui est censé prodiguer un enseignement axé sur l'accès au marché de l'emploi. Différentes études ont montré que dans l'enseignement professionnel, on trouve surtout des élèves ayant de moins bons résultats scolaires et d'origine sociale moins favorisée. Ils décrochent rarement un diplôme et/ou poursuivent rarement des études supérieures.

Cette concertation a de nouveau confirmé que le système d'enseignement lui-même renforçait les inégalités sociales. Les enseignements technique et professionnel souffrent de leur mauvaise réputation et, en pratique, l'enseignement professionnel est effectivement prévu pour les élèves plus faibles. Il est donc devenu une sorte d'enseignement 'poubelle'.

• Revalorisation

Dans son Rapport bisannuel 2005 déjà, le Service de lutte contre la pauvreté plaidait pour une revalorisation de l'enseignement technique et professionnel et pour la suppression des cloisonnements entre le général, le technique et le professionnel. Les participants à la concertation réaffirment avec force la nécessité d'un enseignement compréhensif proposant un tronc réellement commun jusqu'à 14 ans, voire 16 ans, et une reconsidération des différentes formes d'enseignement¹⁷. Par rapport aux systèmes d'enseignement d'autres pays d'Europe, l'orientation *stricto sensu* se fait relativement tôt en Belgique. Reporter le moment du choix des études devrait garantir un choix plus approprié et positif. Des comparaisons internationales¹⁸ ont montré que les inégalités scolaires sont directement liées à l'orientation précoce.

Partant de l'idée que l'enseignement doit favoriser l'épanouissement global des élèves, les participants demandent d'être plus attentifs à la connaissance et aux aptitudes techniques dans l'enseignement général et à la culture générale dans l'enseignement technique et professionnel. Il convient, en outre, de relever le niveau de l'enseignement professionnel pour que tous les jeunes soient incités à acquérir la connaissance et les aptitudes requises pour s'insérer dans le marché de l'emploi. Quelle que soit la forme d'enseignement, elle doit permettre aux élèves de maîtriser les compétences de base mais aussi de développer leur esprit critique pour mieux comprendre le monde qui les entoure.

Par ailleurs, les participants font remarquer qu'un enseignement compréhensif n'a de chances de réussir que si toutes les formes d'enseignement sont offertes dans une même école, sinon la ségrégation sociale entre écoles persistera. En effet, la situation de quasi-marché scolaire¹⁹ les incite à trouver des niches, c'est-à-dire à mettre au point une offre axée sur un public déterminé. C'est ainsi que des écoles socialement homogènes sont créées.

En ce qui concerne le passage d'une forme d'enseignement à une autre, certains trouvent que les élèves doivent pouvoir passer à une option plus faible mais aussi à une option plus forte. A contrario,

¹⁷ Nous retrouvons cette recommandation dans plusieurs memoranda rédigés à l'occasion des élections régionales et communautaires.

¹⁸ Nicaise, Ides et Desmedt Ella (red.) (2008). *Gelijke kansen op school: het kan! Zestien sporen voor praktijk en beleid*, Mechelen, Plantyn, 500p.

¹⁹ Hirtt, Nico (2008). "Sociale ongelijkheid in het Vlaams onderwijs", *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Uitsluiting in het onderwijs*, Kinderrechtenforum nr. 5, p. 37-51.

l'idée a été émise de ne pas autoriser de changement d'option²⁰. Les enseignants seraient alors rendus responsables de la réussite de leurs élèves puisqu'ils ne pourraient pas orienter les élèves qui échouent vers une autre option.

• Information

Il ressort aussi de la concertation qu'il est important de bien informer les parents sur les possibilités et les mécanismes d'orientation. Ce sont surtout les parents issus de milieux défavorisés qui évaluent mal le choix d'études. En raison du manque d'information, ils ont, en effet, une perception parcellaire et faussée des différentes formes d'enseignement.

• Evaluation

En mai 2008, le ministre de l'Enseignement de la Communauté flamande a créé une commission et l'a chargée d'élaborer un projet pour l'avenir de l'enseignement secondaire. Un an plus tard, cette commission publiait son rapport sur la qualité de l'enseignement et des chances de réussite pour tous les élèves²¹.

En Communauté française, le Contrat pour l'école²² s'est fixé comme objectif, en 2005 déjà, de mettre sur pied d'égalité les différentes filières d'enseignement afin que le choix de la filière soit un choix positif. Les priorités trois : *"Orienter efficacement chaque jeune"*, et quatre : *"Choisir et apprendre un métier à l'école"* y sont consacrées. Diverses mesures ont été prises pour améliorer le processus d'orientation et revaloriser les filières techniques et professionnelles²³ et, comme expliqué ci-dessus, le premier degré de l'enseignement secondaire a été réformé récemment.

Quelles conséquences la note de la commission sur l'enseignement secondaire de la Communauté flamande²⁴ va-t-elle avoir dans les faits ? Quels sont ou seront les effets du Contrat pour l'école et de la réforme du premier degré sur l'orientation des élèves et en particulier sur l'orientation des élèves les plus pauvres ? Une évaluation de ces mesures doit être entreprise.

1.3.2 Les attestations d'orientation

En Communauté flamande, le Conseil de classe²⁵ délivre, à partir de la deuxième année du secondaire, des attestations d'orientation qui déterminent le passage à l'année d'étude suivante.

En Communauté française, le système des attestations A, B et C a récemment été supprimé pour le premier degré (mais est toujours d'actualité à partir de la troisième année). En effet, depuis la rentrée 2008, le Conseil de classe ne délivre plus d'attestation A, B ou C mais bien un rapport de compétences qui détermine si les compétences acquises par l'élève sont suffisantes pour passer dans l'année supérieure ou si une année complémentaire est nécessaire.

²⁰ Grootaers, Dominique (2006). "Au-delà d'une méritocratie épuisée", *La Revue Nouvelle*, n° 4,

http://www.revuenouvelle.be/rvn_abstract.php3?id_article=87, <http://www.meta-educ.be/textes/Meritocratie-epuisee.pdf>

²¹ Voir <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2009/0424-visienota-SO-Monard.htm> (N.D.T.: document uniquement disponible en néerlandais).

²² Approuvé par le Gouvernement de la Communauté française le 31 mai 2005.

²³ *Contrat pour l'école*, <http://www.contrateducation.be>

²⁴ Dite « note Monard », du nom du président de la Commission.

²⁵ Le Conseil de classe est présidé par le chef d'établissement, il rassemble tous les enseignants qui donnent cours à un élève déterminé.



En Communauté flamande (et en Communauté française au-delà du premier degré), une attestation d'orientation A signifie que l'élève a réussi. Il peut donc entamer l'année suivante sans aucune restriction, c'est-à-dire choisir librement l'option qu'il veut suivre. Une attestation d'orientation B signifie aussi que l'élève a réussi mais que, l'année suivante, il ne pourra pas choisir certaines formes d'enseignement ou certaines options. Il peut décider de recommencer son année pour tenter d'obtenir une attestation d'orientation A. Une attestation d'orientation C signifie que l'élève n'a pas réussi. Il doit redoubler.

Les membres du groupe remettent en cause la délivrance de l'attestation B. Alors qu'elle était initialement destinée à éviter le redoublement en donnant aux élèves la possibilité de changer d'option, elle est devenue un outil favorisant la sélection et 'l'effet cascade'.

L'impact des attestations A, B et C est, de plus, socialement déterminé. Les élèves issus de classes socioéconomiques plus favorisées qui reçoivent une attestation B choisiront plutôt de redoubler leur année, tandis que les élèves venant de milieux plus pauvres changeront plutôt de filière et passeront de l'enseignement général au technique et au professionnel. Les parents vivant dans la pauvreté, moins bien informés, ne peuvent pas toujours bien évaluer les conséquences d'une attestation B. Pour eux, le fait que leur enfant puisse passer à l'année suivante est souvent plus important que la forme d'enseignement qu'il va suivre.

Par ailleurs, pendant la concertation, on a fait remarquer que les attestations d'orientation conféraient un grand pouvoir à l'école par rapport au choix d'études. En effet, les établissements scolaires qui organisent uniquement l'enseignement général, par exemple, peuvent en profiter pour envoyer les élèves plus faibles dans une autre école. Elles peuvent ainsi préserver le prestige de leur enseignement.

Au fil du temps, les attestations d'orientation A, B ou C sont en réalité devenues des attestations de réussite ou d'échec. L'orientation ne peut être considérée comme le simple résultat des performances scolaires. Le terme d'orientation a perdu son sens et sa portée.

Le Conseil flamand de l'enseignement (VLOR) s'inquiète également des choix irrationnels d'études et de transitions inefficaces dans son avis sur les politiques d'admission et d'orientation dans l'enseignement secondaire ordinaire²⁶. Il plaide pour un accompagnement renforcé du choix et du parcours scolaire et une meilleure coordination entre les Conseils de classe d'admission, d'accompagnement et de délibération. Il ne peut être question d'une véritable orientation au moment de la délibération que lorsque l'avis du Conseil de délibération est le résultat d'un processus d'accompagnement ininterrompu durant toute la scolarité.

Les participants à la concertation proposent de limiter la délivrance de l'attestation B. Ils mentionnent quelques bonnes pratiques. Certaines écoles, par exemple, conscientes que les attestations restreignent les possibilités de choix pour les élèves, optent pour des manières plus constructives d'accompagner l'élève dans son choix d'orientation²⁷. L'évolution récente en Communauté française semble aller dans le sens d'une orientation positive mais il convient de soutenir la mise en place de ce nouveau mécanisme et d'en évaluer régulièrement la pratique et les résultats.

²⁶ <http://www.vlor.be/bestanden/documenten/rso-adv006-0506.pdf>

²⁷ Cf. le cursus bruxellois dans l'enseignement néerlandophone où les élèves disposent par exemple de trois ans pour terminer le premier degré (<http://www.ond.vlaanderen.be/secundair/brusselscurriculum/>) et l'initiative des *StAMscholen*, (Studiegroep Authentieke Middenscholen Vlaanderen) - <http://www.stam-vlaanderen.be/>.

1.4. Les acteurs de l'orientation

Pour les participants, il est clair que l'école est le principal acteur de l'orientation des élèves. Plus encore : elle a tendance à garder et à maintenir son emprise sur la décision d'orientation. Avec l'attestation B, elle peut limiter le choix de l'élève sans l'obliger à redoubler. L'orientation ressemble trop souvent à un tri ou une sélection d'élèves qui 'ont leur place' dans cette école. Les mécanismes d'orientation perpétuent les grandes disparités entre écoles en termes d'offre, de qualité et de population.

Tant en Communauté flamande que française, c'est aux écoles que revient la responsabilité de bien accompagner les élèves dans leur choix d'étude. Bien que les enseignants ne soient pas formés à orienter leurs élèves, c'est le Conseil de classe qui décide de l'octroi des attestations d'orientation. Les centres PMS en Communauté française et les CLB en Flandre ont pour mission de soutenir l'école ainsi que d'informer et d'accompagner les élèves et les parents en ce qui concerne le processus de choix.

En Flandre, les CLB jouent un rôle secondaire dans l'orientation. Le décret sur le fonctionnement des CLB leur laisse la latitude d'adopter une démarche proactive à l'égard des élèves pauvres²⁸. Mais les participants à la concertation demandent, tout comme dans le Rapport bisannuel 2005, une formulation plus claire du rôle des CLB et de leur mission d'accompagnement. Pour pouvoir accorder plus d'attention aux élèves issus d'un milieu défavorisé, il faut savoir quels élèves relèvent du décret sur l'égalité des chances dans l'enseignement, comment les atteindre, etc. Une bonne collaboration avec les écoles est requise pour ce faire. La situation est la même dans les centres PMS de la Communauté française. Un décret²⁹ récent octroie un cadre complémentaire aux centres PMS sur la base du nombre d'élèves suivis qui fréquentent l'enseignement en alternance et de l'indice socioéconomique du centre.

Des participants témoignent que les parents d'élèves pauvres ne se sentent pas partie prenante dans l'orientation scolaire de leur enfant. Souvent, ils ne sont pas (bien) informés et se sentent perdus. Ils posent leurs questions aux écoles de devoirs, avec lesquelles le contact est souvent bon, plutôt qu'à l'école. Ceci engendre une perte de temps et d'informations. En outre, les parents ne savent pas non plus s'ils peuvent introduire un recours contre un avis ou une décision d'orientation et, si oui, comment procéder. Ils se résignent par conséquent à accepter les décisions de l'école.

En Flandre, des pouvoirs locaux disposent de moyens en vertu de la politique locale d'enseignement de soutien³⁰ pour organiser des séances d'information. Par exemple, à Anvers, une information neutre et proactive sur tous les réseaux, toutes les écoles et tous les choix possibles, sous la forme de visite des quartiers - une forme qui permet d'atteindre les personnes qui ne se rendent en général pas aux séances d'information formelles habituelles - a été organisée à l'initiative de 'Studiewijzer', avec le soutien de la ville et en lien avec les divers acteurs-clés concernés par la problématique.

28 Fin juin 2009, le gouvernement flamand a définitivement approuvé le nouvel arrêté rassemblant et actualisant les objectifs opérationnels des CLB. Cet arrêté décrit les missions des CLB en matière d'accompagnement individualisé des élèves, de soutien à l'école, de soins de santé préventifs, de vaccinations et de mesures de prophylaxie (voir le résumé du programme des autorités flamandes du 3 juillet 2009).

29 Décret du 19 février 2009 organisant le renforcement différencié du cadre du personnel technique des centres psycho-médico-sociaux, *Moniteur Belge*, 15 avril 2009.

30 En Flandre, les pouvoirs locaux reçoivent des moyens et la mission de prendre des initiatives pour réduire le retard scolaire et social pour tous les enfants de toutes les écoles situées sur leur territoire. Pour plus d'informations, voir les pages suivantes (N.D.T. : uniquement en néerlandais) : <http://www.ond.vlaanderen.be/lokaalbeleid/Wat%20is%20lokaal%20flankerend%20onderwijsbeleid/> et <http://www.vvsg.be/onderwijs/flankerendonderwijsbeleid/Pages/flointro.aspx>



2. Orientation scolaire : un processus multifactoriel

Le groupe de concertation a souhaité replacer le thème de l'orientation scolaire dans son contexte.

Si l'acte d'orientation *stricto sensu* intervient trop tôt dans le secondaire³¹ et représente une sanction de la scolarité préalable, l'orientation comprise dans son sens large en tant que processus d'accompagnement devrait, par contre, devenir une réalité bien plus tôt dans le parcours scolaire. En effet, le retard accumulé par certains élèves à la fin de l'école primaire constitue l'une des causes principales d'une orientation contrainte *stricto sensu* dans le secondaire. La qualité de l'école primaire n'est pas le seul facteur de retard scolaire – toutes les écoles primaires ne préparent pas leurs élèves de la même manière à l'enseignement secondaire. La grande différence entre le registre familial et le processus naturel d'apprentissage des élèves d'une part et le registre de l'enseignement et l'apprentissage scolaire d'autre part joue aussi un rôle crucial. Il faut dès lors remédier aux problèmes bien avant le moment charnière que constitue l'orientation *stricto sensu* entre le primaire et le secondaire ou dans le secondaire.

L'orientation ne doit pas se limiter aux activités liées au choix des études pour préparer le passage du primaire au secondaire ou du premier au deuxième degré. L'orientation devrait idéalement englober, dès le début de la scolarité, tout ce qui se passe en classe et dans l'école ainsi que la manière dont l'école et l'environnement familial de l'élève peuvent se rencontrer. Les facteurs influençant l'orientation concernent donc le mode sur lequel se passent les rapports entre l'école et les familles (en particulier les familles vivant dans la pauvreté), la remédiation, le travail scolaire à domicile, le rôle des acteurs du 'troisième milieu' et les frais de scolarité, autant de facteurs que nous abordons dans les pages suivantes.

2.1. La distance entre l'enseignement et les personnes vivant dans la pauvreté

2.1.1 Le difficile apprentissage de l'école

Les Rapports bisannuels 2005 et 2007 ont déjà parlé en détails de la distance importante qui sépare l'univers scolaire de celui des personnes pauvres. "(...) il ressort que ces relations sont malaisées parce que l'enseignement est encore trop organisé selon le modèle de la classe moyenne. Selon cette analyse, les écoles mettent encore trop souvent leur propre modèle en avant comme référence. Comme l'évaluation est au cœur même de leur fonctionnement, elles éprouvent de grandes difficultés à jeter un regard empathique, neutre et dénué de tout jugement sur les familles, particulièrement celles dont les enfants échouent"³².

Les participants à la concertation soulignent que pour tous les enfants, 'aller à l'école' implique une transition difficile du mode affectif vécu à la maison (une relation affective, individualisée, spécifique et qui va de soi) au processus d'apprentissage en classe (relation cognitive, collective, universelle et placée sous le signe de l'évaluation)³³. Les enfants doivent apprendre qu'il existe deux logiques et

³¹ Voir point 1.3.1 de ce chapitre.

³² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Op. cit.*, p. 72.

³³ Mouraux, Danielle (2009). Élèves, parents, enseignants: en scène, les acteurs, *Politique*, n° 60, pp. 27-29.

deux milieux, tous les deux valables. Ils doivent aussi apprendre à passer d'une logique à l'autre. En principe, les parents, les enseignants et d'autres personnes peuvent les y aider. Cela semble toutefois moins évident pour les enfants issus de familles pauvres. Les enseignants ont peu de contacts avec les enfants et les parents de milieux vulnérables. Les rapports bisannuels 2005 et 2007 évoquaient déjà l'importance de sensibiliser les (futurs) enseignants à la diversité et l'inégalité sociale.

La transition entre la famille et l'école est difficile mais le passage du primaire au secondaire l'est aussi. En effet, l'entrée 'à la grande école' constitue souvent un véritable choc culturel, même pour des élèves qui y sont, en principe, suffisamment préparés³⁴. Les élèves apprennent maintenant individuellement au lieu d'effectuer un travail en groupe ou un ensemble de tâches axées sur la pratique. Plusieurs professeurs se succèdent alors que les élèves avaient l'habitude de n'avoir qu'un instituteur. Souvent, l'école est plus éloignée du quartier. Il faut choisir non seulement une école spécifique mais aussi une orientation.

Beaucoup de parents vivant dans la pauvreté éprouvent des difficultés à orienter leurs enfants³⁵. Ils ne connaissent ni les écoles ni leurs offres de formation. Ils choisissent souvent une école donnée au lieu de choisir la filière adéquate. Certains enfants sont envoyés en technique ou en professionnel parce que leurs parents, notamment, pensent qu'ils ne peuvent rien faire d'autre ou parce qu'ils ne connaissent rien d'autre. Les parents trouvent qu'ils sont informés insuffisamment et trop tard sur les aptitudes, les prestations et le comportement de leurs enfants. Ils ne connaissent pas les implications du choix d'une école secondaire, d'une forme d'enseignement et d'une filière. Souvent la communication entre l'école, les services d'accompagnement (comme les CLB en Flandre ou les centres PMS en Communauté française) et les parents ainsi que l'implication de ces derniers ne sont pas optimales et ne permettent dès lors pas une orientation appropriée. Certains parents ne connaissent pas les procédures d'orientation ou ne les comprennent pas bien. Le fossé entre la famille et l'école semble se creuser encore au moment du passage au secondaire au lieu de rétrécir.

Comme mis en avant dans le point précédent, certaines initiatives locales sont des pistes intéressantes : c'est le cas de l'initiative inter-réseaux 'Studiewijzer' à Anvers qui parvient à informer efficacement les parents pauvres en adaptant les canaux d'information.

2.1.2 Des ponts entre l'enseignement et les personnes pauvres

Selon les participants à la concertation, ce sont avant tout les enseignants qui doivent aider à réduire la distance qui sépare l'école et la famille et accompagner les élèves pendant toute leur scolarité. Le Délégué général aux droits de l'enfant affirme, lui aussi, que le problème de l'écart entre l'école et la famille doit être résolu là où il se pose, à savoir au sein de l'école³⁶. Les enfants doivent d'abord faire connaissance avec l'institution, ses règles, sa culture et son mode de fonctionnement. Ils doivent ensuite apprendre à apprendre à l'école. C'est elle qui est en charge de l'apprentissage de l'enfant. Ce n'est qu'ainsi que les enfants, même ceux qui sont moins bien préparés, pourront s'épanouir pleinement. Certains estiment que, pour les enfants issus de milieux pauvres, il est nécessaire de créer les conditions requises pour apprendre. C'est faisable si on adopte une approche plus large et qu'on est attentif à leur processus d'apprentissage affectif et à leurs compétences autres que scolaires.

³⁴ CODE (2008). Évaluation du rapport triennal de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant pour la période 2005-2007, Bruxelles, Communauté française de Belgique. Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, 141 p. ; Jagers, Jan (2009). Naar de grote school. Dossier onderwijs, Knack, 24 juni, p. 52-53.

³⁵ Voir par exemple la réunion du groupe de concertation sur l'enseignement du réseau flamand du 19/09/2008, la brochure 'Vorming en Onderwijs' de l'association 'De Vrienden van het Huizeke', le compte rendu d'un entretien avec des parents organisé par l'association de Zuidpoort à Gand. Voir aussi CODE, *op.cit.*

³⁶ Délégué général aux droits de l'enfant (2009). Pour une attention accrue aux droits de l'enfant dans les futures politiques communautaires et régionales, Bruxelles, 49 p.



Le groupe de concertation plaide pour que non seulement les enseignants reçoivent une formation et un soutien afin de pouvoir accompagner tous les élèves, y compris ceux issus d'un milieu pauvre, mais qu'en outre, on envisage toujours l'enseignant au sein de son équipe et de son école. Il souligne en même temps que pour faciliter la transition famille – école, une approche globale est nécessaire, qui doit toucher non seulement les parents mais aussi d'autres acteurs concernés (CLB, CPMS...). En Communauté française par exemple, les conseils participatifs sont un outil formel inaccessible aux personnes pauvres alors qu'ils sont censés réunir les différentes parties dans un objectif de concertation, d'information et de sensibilisation.

Les écoles doivent expliquer leurs 'règles du jeu' aux enfants et à leurs parents et certainement à ceux qui vivent dans la pauvreté. En même temps, elles doivent faire preuve de bonne volonté à leur égard et mieux s'adapter à la situation familiale des élèves. A ce niveau, le recours à des 'experts du vécu'³⁷ en matière de pauvreté peut représenter une plus-value. Cela ressort notamment du projet De Drieklap mené à Louvain³⁸, en collaboration avec des 'experts du vécu', qui portait sur la communication entre les parents, le CLB et l'école. Les participants à la concertation formulent néanmoins quelques remarques. Le travail des 'experts du vécu' doit être soutenu sur le terrain, par exemple en prévoyant de leur offrir un partenaire ou en les intégrant dans une équipe. En outre, il faut veiller à ce que 'l'expert du vécu' joue bien le rôle d'intermédiaire entre les parents et l'école et ne prenne pas personnellement position.

Le constat d'un problème de relation entre la famille et l'école est revenu sans cesse durant la concertation. Dans les deux Communautés, les décideurs politiques ont récemment reconnu l'existence de ce problème. Le Parlement de la Communauté française a approuvé une proposition de décret destiné à renforcer l'agrément et le financement des associations de parents afin d'améliorer le dialogue entre les parents et la communauté scolaire³⁹. En Flandre, les parents qui inscrivent leur enfant pour l'année scolaire 2010–2011 devront signer un règlement scolaire assorti d'une déclaration d'engagement⁴⁰, qui contient des accords mutuels sur les réunions de parents, la présence des élèves à l'école, l'accompagnement individualisé et un engagement à apprendre le néerlandais. Les fédérations d'associations de parents soutiendront totalement ce projet et mettront diverses actions sur pied pour faire comprendre l'intérêt de la déclaration d'engagement, surtout aux parents peu impliqués⁴¹.

Même si le renforcement du rôle des associations de parents et l'élargissement de leur mission pour que tous les parents soient impliqués sont des éléments positifs, cela ne constitue qu'une partie de la solution. En effet, le rapport bisannuel 2007 faisait déjà état des difficultés que les parents issus de milieux défavorisés éprouvaient à s'impliquer pleinement dans les associations de parents d'élèves.

Le renforcement des liens entre l'école et la famille se joue au quotidien. D'abord, lors de l'inscription, lorsque les parents sont informés du projet pédagogique de l'école, du règlement et des divers engagements (notamment financiers) attendus de leur part. Ensuite, dans la communication aux parents, tout au long de l'année scolaire, concernant le déroulement de la scolarité de leur enfant, ses éventuelles difficultés et les solutions proposées pour y remédier. On peut aussi se poser des questions sur la déclaration d'engagement. Les associations flamandes dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent soulignent que lorsque parents et école sont en contact, les deux parties doivent

³⁷ Ex-médiateurs de terrain.

³⁸ Voir <http://www.ond.vlaanderen.be/lokaalbeleid/projecten/Centrumsteden/Projectfiches/leuven2.htm>

³⁹ Décret du 30 avril 2009 portant sur les associations de parents d'élèves et les organisations représentatives d'associations de parents d'élèves en Communauté française, *Moniteur belge*, 6 août 2009.

⁴⁰ Décret du 20 mars 2009 relatif aux conditions d'admission à l'enseignement primaire ordinaire et à la déclaration d'engagement entre l'école et les parents dans l'enseignement fondamental et secondaire, *Moniteur Belge*, 09 avril 2009.

⁴¹ Voir le communiqué de presse du Cabinet du ministre flamand de l'Enseignement et de la Formation du 5 mai 2009 'Engagement ouders wordt kerntaak koepels ouderverenigingen'.

être sur pied d'égalité. Les parents doivent, eux aussi, pouvoir définir les modalités du contrat. En outre, une contractualisation poussée fait peur aux personnes vivant dans la pauvreté. Elles ne saisissent pas toujours les implications des accords qu'elles passent.

À la suite du Contrat pour l'école⁴², un appel à projets a été lancé en 2006 par la Communauté française, proposant le financement d'initiatives destinées à améliorer les rapports école-famille. Il serait utile aujourd'hui de pouvoir évaluer ces différents projets, d'en tirer les leçons qui s'imposent et de diffuser les bonnes pratiques éventuelles qui s'en sont dégagées.

Même si les membres du groupe de concertation plaident pour l'amélioration des relations entre les enseignants et les parents vivant dans la pauvreté, les avis par rapport aux enseignants qui cherchent à entrer directement en contact avec le milieu familial de leurs élèves sont nuancés. Pour les uns, une visite à domicile peut être un outil pour mieux connaître et comprendre les conditions de vie difficiles des élèves (et leur effet sur leur comportement à l'école), condition nécessaire à l'instauration d'une relation de confiance. D'autres, par contre, considèrent que la venue de professeurs au domicile de l'élève peut apparaître comme une menace et un contrôle. La frontière entre vie privée et vie publique est en effet franchie. Ils craignent que les visites à domicile ne favorisent la stigmatisation. Selon des témoignages du Réseau flamand de lutte contre la pauvreté, la plupart des personnes vivant dans la pauvreté apprécie l'intérêt porté à leur vie du moment qu'elles sont d'accord avec une visite à domicile. La concertation estime, par ailleurs, qu'une instance comme le CLB ou le centre PMS est bien placée pour rassembler des informations sur les élèves et les gérer de façon à accorder la priorité aux intérêts et à la protection de l'enfant⁴³.

2.2. L'externalisation de la remédiation

2.2.1 La remédiation organisée en dehors de l'école

Si la pédagogie était réellement différenciée, la remédiation serait superflue, affirme le groupe de concertation. Chaque enfant devrait alors pouvoir enlever son habit d'écolier en dehors du temps scolaire. En pratique, il constate pourtant que la remédiation est nécessaire dès le début du primaire. A ce moment-là déjà, certains enfants ont accumulé un grand retard. Le Gouvernement fédéral veut notamment abaisser l'âge de la scolarité obligatoire à cinq ans pour prévenir ce retard. Cette proposition a reçu un accueil mitigé⁴⁴.

Le groupe de concertation souligne que, pour les élèves en difficulté, la remédiation est un instrument crucial pour lutter contre l'échec scolaire. Il constate en même temps que dans l'enseignement ordinaire, il y a peu de place pour un accompagnement adéquat et immédiat des élèves rencontrant des difficultés ou accusant un retard scolaire. Trop souvent, ils sont orientés vers des écoles de moins bonne qualité ou vers l'enseignement spécialisé. Ils doivent commencer dans le circuit B (Communauté flamande) ou dans une classe différenciée (Communauté française)⁴⁵ ou chercher de l'aide en dehors de l'école pour rester à niveau.

42 Voir <http://www.contrateducation.be/index.asp>

43 Dans le cadre d'un projet pilote 'Leren en Kiezen', la communauté scolaire des écoles catholiques de Louvain et la fédération flamande des centres d'encadrement d'élèves ont conçu ensemble la fiche 'Baso'. Il s'agit d'un instrument servant à transmettre à l'école secondaire des informations sur la scolarité primaire, moyennant accord des parents. Voir Verleyen, Misjoe en Jan Jagers (2009). De BaSo-fiche maakt school. Dossier onderwijs. *Knack*, 24 juni, p54-58. Voir aussi p. 39 <http://www.ond.vlaanderen.be/proeftuinen/algemeen/inspectierapportproeftuinen%20.doc>

44 La piste de l'abaissement de la scolarité obligatoire n'est pas nouvelle. En 2006 déjà, le Service avait remis un avis au ministre de l'Intégration sociale de l'époque. Voir http://www.luttepauvrete.be/publications/note_%C3%A2ge_scolarit%C3%A9_obligatoire_060522.pdf

45 Voir point 1.2 de ce chapitre.



Le groupe de concertation constate qu'en dépit de diverses initiatives politiques⁴⁶ pour garder la remédiation dans l'école, celle-ci est en pratique souvent externalisée. Des cours de rattrapage sont organisés en dehors de l'école, le plus souvent sur une base individuelle et sous forme commerciale. En juin 2009, le quotidien flamand *De Standaard* écrivait en gros titre : "*Des cours de rattrapage dès l'école primaire*"⁴⁷. Pour les services privés de soutien scolaire, l'aide aux études constitue une niche de marché. Non seulement parce que des parents confient à des externes le soin de 'maintenir leurs enfants à niveau' mais aussi parce que les écoles entrent dans ce jeu. En effet, l'externalisation commence à faire partie intégrante de la pratique et du discours des enseignants eux-mêmes. Ils ont tendance à inciter leurs élèves à demander des explications supplémentaires pendant le cours de rattrapage au lieu de réexpliquer eux-mêmes la matière.

Les participants dénoncent cette pratique car, ce faisant, l'école se décharge de sa mission sur des acteurs extérieurs et les parents sont rendus responsables de l'apprentissage (ou de la remédiation) de leurs enfants. En outre, ils doivent payer un accompagnement qui est en principe gratuit à l'école ou dans des associations. Le coût pose à nouveau problème aux parents ayant peu de moyens.

Le groupe de concertation souhaite réguler les projets privés qui proposent des cours de rattrapage aux élèves en difficulté en dehors de l'école et moyennant paiement. Ce type de cours perturbe l'apprentissage collectif des élèves à l'école et augmente l'inégalité entre les élèves puisque tous n'y ont pas accès. Des conditions et des règles doivent être fixées pour brider la prolifération d'initiatives privées commerciales. Le groupe de concertation pense, en outre, à un code déontologique pour les enseignants qui réglerait les cours de rattrapage donnés en dehors de l'école. Les membres du groupe ne veulent toutefois pas bannir purement et simplement toutes les initiatives d'accompagnement extrascolaire. Il existe en effet des organisations sociales qui effectuent du bon travail, souvent en collaboration avec les écoles. Des initiatives prometteuses de tutorat ont vu le jour récemment : certains établissements formant de futurs enseignants ont organisé une aide aux devoirs à domicile. De futurs enseignants servaient de tuteurs pour des élèves issus de familles défavorisées. Depuis l'année scolaire 2007–2008, la Fondation Roi Baudouin gère différents projets de ce type⁴⁸. Les premières évaluations de projets en Flandre sont prudemment positives⁴⁹. Les élèves sont aidés dans leur processus d'apprentissage tandis que les futurs enseignants se familiarisent avec le milieu familial des élèves pauvres et apprennent à gérer la diversité. Vu cette 'réciprocité', les personnes pauvres émettent aussi un avis positif sur cette forme d'aide aux devoirs, comme on a pu le voir dans le groupe de travail sur l'enseignement du Gouvernement flamand du 'Vlaams Netwerk van verenigen waar armen het woord nemen'. Le précédent ministre de l'Enseignement a prévu des moyens pour assurer le suivi des projets et mettre au point des critères de qualité⁵⁰.

2.2.2 La remédiation au sein de l'école

Le groupe de concertation plaide avant tout pour une revalorisation de l'école comme lieu d'apprentissage collectif par excellence. Si l'école veut remplir sa mission principale, les enseignants doivent être formés à mieux gérer un public diversifié d'élèves et des groupes hétérogènes. Les méthodes d'enseignement classiques peuvent être complétées par de nouvelles méthodes comme l'enseigne-

46 La Discrimination positive (D+), le principe de l'égalité des chances dans l'enseignement (GOK) et l'enseignement avec remédiation obligent toutes les écoles à proposer chaque forme de remédiation.

47 Droeven, Valerie (2009). Privé les ook al in de basisschool, *De Standaard*, 9 juni, p. 38.

48 Van Keer, Hilde et De Backer Liesje (2008). *Tutors maken het verschil. Tutorings- en begeleidingsinitiatieven in het Vlaamse onderwijs*, Brussel, Koning Boudewijn Stichting, 150p., <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=229338&LangType=2067>. Quelques expériences ont aussi été menées en Communauté française. Lepage Pascale et Romainville Marc (2009). *Le tutorat en Communauté Française de Belgique. États des lieux des pratiques de tutorat en Communauté française*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 86 p., <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=245930&LangType=2060>

49 La Journée d'étude intitulée 'L'égalité des chances dans l'enseignement, un levier pour lutter contre la pauvreté ?' organisée par le Contactcomité van Organisaties voor Jeugdzorg en de Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen van de Universiteit Gent le 27 mars 2009 y était consacrée.

50 Communiqué de presse du 27 mars 2009 du cabinet du ministre flamand de l'Enseignement et de la Formation relatif à l'accompagnement d'élèves pauvres par des étudiants.

ment coopératif, basé sur la pratique et le travail par projets. Dans son Rapport bisannuel 2007, le Service plaide pour une différenciation pédagogique. En utilisant diverses méthodes pédagogiques et divers matériaux didactiques – en tenant compte des différences entre élèves en termes de rythme de travail, de rapidité d'assimilation de la matière, du degré de difficulté auquel ils peuvent faire face – les enseignants peuvent aider chaque enfant dans son apprentissage en fonction de ses possibilités et besoins. Le groupe de concertation lance toutefois une mise en garde : 'différenciation' ne doit pas se traduire par 'individualisation'. En effet, c'est le caractère collectif des activités pratiquées en groupe à l'école qui soutient le processus d'apprentissage.

Si la remédiation est vraiment nécessaire, il faut qu'elle soit organisée dans les murs de l'école, pendant les heures de cours, considérée comme faisant partie intégrante de la pratique pédagogique. En effet, une remédiation immédiate dans l'école augmente les chances de scolarité normale. Tous les élèves ont alors accès à un accompagnement supplémentaire et ceux qui ont besoin de ce suivi ne sont pas pénalisés du fait qu'ils doivent suivre des cours additionnels. La remédiation ne doit pas forcément être individuelle. Certaines pistes pourraient s'avérer intéressantes comme celle du 'co-enseignement' (deux enseignants pour une classe).

Selon le groupe de concertation, optimiser la pédagogie différenciée peut rendre la remédiation largement superflue. Dans son évaluation du rapport triennal de la Communauté française sur l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant pour la période 2005 – 2007⁵¹, la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) défend également l'idée que l'école doit se concentrer sur sa mission de base, l'enseignement, et se donner les moyens nécessaires pour l'assumer vis-à-vis de chaque enfant. L'accent doit être mis sur chaque élève, envisagé dans sa classe, dès son entrée à l'école et pendant toute sa scolarité. Les enseignants devraient apprendre à connaître les élèves et à entrer en relation avec leurs familles, ainsi qu'à déceler les difficultés dès qu'elles se présentent et trouver des manières de les résoudre via une approche différenciée, de préférence dans le cadre du cours.

Les participants à la concertation insistent pour que les enseignants soient formés à détecter et analyser correctement les problèmes des élèves tout en n'abordant pas la remédiation exclusivement sous l'angle médical. En effet, beaucoup de difficultés rencontrées à l'école ne sont pas de nature pédagogique mais bien sociale. Il est parfois difficile de faire la différence entre des difficultés d'apprentissage liées à des troubles comme la dyslexie ou l'hyperactivité et celles liées à la situation socioéconomique défavorisée dans laquelle vivent certains élèves. De nombreux enfants pauvres sont envoyés dans l'enseignement spécialisé parce qu'ils sont étiquetés à tort comme ayant des troubles psychiques. Les enseignants doivent donc veiller à ne pas poser un diagnostic trop rapide et parfois erroné qui stigmatise les élèves.

Le groupe de concertation considère que, pour relever ces défis, les structures d'accompagnement présentes dans l'école (CLB et centres PMS) doivent être renforcées. Il conviendrait aussi de prévoir plus d'accompagnement collectif et de feed-back pour les équipes enseignantes, non seulement sur le plan psychologique mais aussi professionnel. Trop peu de temps de concertation est prévu pour les enseignants, temps qui est d'ailleurs souvent consacré à des questions d'organisation uniquement. Un tel changement demande l'actualisation et l'élargissement de la formation des enseignants et l'adaptation de l'offre de formation continue.

⁵¹ Communauté française de Belgique (2009). Rapport du Gouvernement de la Communauté française au Parlement de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, Bruxelles, Communauté française de Belgique. Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, 194 p. ; CODE, op.cit.

2.3. Le travail scolaire à domicile, facteur d'inégalités

2.3.1 A la maison ou à l'école ?

Les participants à la concertation estiment que les devoirs sont un facteur d'inégalité scolaire. En effet, tous les enfants n'ont pas les mêmes moyens à leur disposition chez eux pour faire leurs devoirs (endroit calme pour travailler, connaissance de la culture scolaire, parents intéressés et instruits, accès à internet...). De plus, quels bénéfices l'élève pourra-t-il tirer des devoirs s'il n'a pas déjà compris la matière en classe ? Certains parents vivent très mal le fait de ne pas pouvoir aider leurs enfants à faire leurs devoirs car ils doivent avouer leur incompetence. Cependant, les devoirs peuvent être un outil permettant aux parents de suivre la scolarité de leurs enfants. Bon nombre de parents attachent beaucoup d'importance aux devoirs, qui peuvent permettre de faire le lien entre l'école et la famille.

Les membres du groupe de concertation ne se sont prononcés ni pour ni contre les devoirs mais ils ont formulé quelques remarques sur leur nature et leur objectif. Les devoirs ne devraient pas servir de remédiation. Pour avoir du sens, ils ne devraient porter que sur la matière déjà apprise et pouvoir être accomplis à la maison sans l'aide des parents. Sinon les élèves qui n'arrivent pas à suivre en classe accuseront encore plus de retard le soir chez eux. C'est à l'école qu'ils doivent apprendre.

Les participants ont évoqué un autre type de devoirs, à savoir les tâches à orientation sociale ou culturelle. Ceux-ci servent à donner du sens au quotidien à ce qui a été appris en classe. Comment utiliser à la maison et pendant les loisirs ce qu'on a appris à l'école ? Toutefois, cette forme de devoirs peut, elle aussi, perpétuer, voire accroître les inégalités. En effet, pour les personnes pauvres, il n'est pas évident de donner une place et un sens à la culture scolaire dans les activités de tous les jours.

Le groupe de concertation souligne que la situation est légèrement différente dans l'enseignement secondaire. Le travail à domicile sert entre autres à apprendre aux élèves de secondaire à étudier seuls.

2.3.2 L'aide au travail scolaire à domicile organisée par le 'troisième milieu'⁵²

Les élèves ne font pas leurs devoirs à domicile uniquement. Souvent, l'école organise une 'étude' après les heures de cours. En outre, bon nombre d'acteurs proposent une aide aux devoirs, de plus en plus souvent pour compenser le manque de réflexion sur le sens et l'objectif du travail à domicile et d'accompagnement de la part de l'école.

En Flandre⁵³, l'aide aux devoirs est surtout proposée dans le cadre de projets ou de *huiswerkclasses*, organisés par des associations de jeunesse, des maisons de quartier, des associations de développement communautaire actives dans le domaine de l'enseignement par exemple. Ces initiatives poursuivent un objectif social et visent l'émancipation des intéressés. Elles collaborent souvent avec l'école mais posent la question de leur rôle par rapport à cet aspect. En Communauté française⁵⁴, il existe des écoles de devoirs, terme générique désignant diverses initiatives dont l'objectif initial est l'émancipation des enfants issus de milieux pauvres. Les écoles de devoirs se veulent complémen-

⁵² Pour rappel, on nomme 'troisième milieu' tous les lieux et milieux éducatifs hors école et famille.

⁵³ Claes Ludo (2008). "Huiswerk is een zichtbare indicator van kansarmoede op school" in Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, *Op.cit.*, pp. 141-148.

⁵⁴ Voir le site <http://www.enseignement.be/index.php?page=25426>

taires à l'école et tendent à offrir un large éventail d'activités pour que les enfants puissent s'épanouir, en dehors de l'école aussi. De plus en plus pourtant, elles sont prises en étau entre les attentes des parents qui veulent des résultats sur le plan de la scolarité et les processus d'externalisation de la mission de l'école.

Les écoles se déchargent trop souvent de leur responsabilité qui consiste à donner des devoirs appropriés aux élèves et à les aider à les faire. Elles voient les écoles de devoirs comme un prolongement évident et nécessaire de l'école, une porte de secours. Ces dernières se voient contraintes de suivre la tendance de la remise à niveau ciblant les élèves en difficulté, au détriment de leur véritable mission, plus large. Comme la CODE⁵⁵, les participants à la concertation trouvent cette évolution inquiétante. Ils renforcent l'avis rendu par le Conseil flamand de l'enseignement (VLOR) sur le rapport bisannuel 2007⁵⁶. Les écoles ne peuvent pas se décharger de leur responsabilité sur les intervenants extérieurs organisant une aide aux devoirs ni prendre comme prétexte leur existence pour ne pas mener une réflexion sur le sens et l'objectif du travail à domicile.

2.4. L'école et son environnement, manque de clarté dans les responsabilités

2.4.1 L'école et le 'troisième milieu'

Comme on vient de le voir, les parents, les élèves, les enseignants et les chefs d'établissement ne sont pas les seuls acteurs de la lutte contre l'échec scolaire œuvrant pour l'amélioration des relations et de la communication entre les parents et l'école. Les participants à la concertation soulignent qu'il faut viser la collaboration avec des organisations et des acteurs du troisième milieu. Cependant, actuellement, on ne sait toujours pas clairement qui porte quelle responsabilité ni qui se charge de quelle tâche, notamment parce que l'école, ses élèves, ses enseignants et son environnement doivent relever bon nombre de défis.

L'école ne peut pas résoudre, à elle seule, le problème du décrochage et de l'échec scolaire dans un contexte de diversité et d'inégalité sociale. L'enseignement n'est pas adapté à tous les élèves. Il est essentiel que les parents et les enseignants établissent de bonnes relations. Mais il est parfois préférable, non seulement pour les parents mais aussi pour les enfants, de recourir à un intermédiaire qui peut faire le lien entre l'école et la famille. Bien sûr, beaucoup de projets d'aide aux devoirs et aux études fournissent un travail de qualité. Cela ne signifie toutefois pas que l'école peut se décharger de cette mission essentielle. Les discussions sur l'école et son environnement menées dans le groupe de concertation ont surtout révélé le décalage existant entre ce qui se passe à l'école et en dehors de l'école, où d'autres acteurs sont impliqués.

Les participants soulignent la nécessité de reconnaître et de renforcer la mission spécifique de l'école. L'élève et son processus d'apprentissage doivent être au cœur des préoccupations. Les enseignants doivent être formés à donner cours à un public diversifié. Malheureusement, l'école externalise de plus en plus ses tâches et monopolise ainsi le temps libre des enfants. Parallèlement, le temps passé à l'école se réduit progressivement. La question se pose donc de l'intérêt d'inverser cette tendance et de rallonger le temps passé à l'école.

⁵⁵ CODE (2008). *Op.cit.*

⁵⁶ Vlaamse Onderwijsraad (2008), *Advies van 23 oktober 2008 over het verslag 'Strijd tegen armoede, evoluties en perspectieven, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie'*, Brussel, Vlaamse Onderwijsraad.



Le groupe de concertation aborde la problématique sous un angle quelque peu différent pour la Communauté flamande. Ils attirent l'attention sur les leviers que l'on peut trouver en dehors de l'école pour aider les enfants à réussir leur scolarité. Diverses activités peuvent par exemple être proposées aux enfants de familles pauvres qui éprouvent des difficultés à l'école afin que leur rencontre avec l'école soit placée dans un contexte positif et qu'ils aient plus envie d'y aller par la suite. On crée ainsi une des conditions annexes nécessaires à la réussite scolaire. L'école peut aussi contribuer largement à la création de ces conditions.

Le groupe de concertation s'accorde à dire qu'il faut identifier les différents acteurs du 'troisième milieu', examiner quelle est leur proximité par rapport à l'école et déterminer le rôle et la mission spécifique de chacun en fonction d'objectifs bien définis. Nous retrouvons cette recommandation dans le mémorandum du Délégué général aux droits de l'enfant⁵⁷. Mais dresser l'inventaire des acteurs du 'troisième milieu' ne suffit pas. Il faut favoriser la collaboration entre eux et l'école en formulant des objectifs communs, en prévoyant des moyens, en échangeant des expériences et du matériel, etc. Un rapport de la Communauté germanophone sur la pauvreté infantile⁵⁸ lance un appel en faveur du renforcement de la collaboration entre l'école et les organisations extrascolaires, dans le sens de l'école ouverte.

Le groupe de concertation a abordé le phénomène de l'école ouverte⁵⁹ en Flandre à partir de cette vision de la collaboration entre l'école et son environnement. L'école ouverte veut offrir un milieu d'apprentissage et de vie élargi à tous les enfants et les jeunes pour un épanouissement global, en faisant appel à un vaste réseau de partenaires. En 2006, le ministre de l'Enseignement de l'époque a chargé des chercheurs de concevoir l'école ouverte⁶⁰, de soutenir différents projets pilotes en Flandre et à Bruxelles et d'en assurer le suivi.

Première remarque des participants : l'utilisation du terme 'école' peut prêter à confusion. On dirait que l'école doit élargir fortement ses responsabilités. Or les participants pensent plutôt que l'école doit à nouveau se concentrer sur sa propre tâche didactique. Elle ne peut pas non plus monopoliser le temps libre des enfants. Dans le système d'école ouverte, l'école peut toutefois assumer différents rôles et remplir plusieurs tâches : prendre l'initiative de collaborer avec d'autres acteurs, coordonner le travail des différents partenaires et mettre des locaux à disposition. Une école ouverte peut, en outre, poursuivre des objectifs tant scolaires que communautaires.

Une deuxième remarque concerne l'objectif initial de l'école ouverte au moment de sa création aux Pays-Bas : elle devait soutenir les enfants pauvres dans toutes les sphères de leur existence (soins de santé, culture, sport, intégration...) pour qu'ils aient plus de chances de réussir à l'école. Les participants mettent en garde : il ne faut pas s'éloigner de cet objectif. On ne peut pas perdre de vue les intérêts des élèves pauvres quand on vise l'épanouissement de tous les enfants. En outre, l'école ouverte ne doit pas se transformer en dispositif d'accueil extrascolaire bien organisé pour les familles favorisées où les deux parents travaillent. Enfin, les participants font remarquer que ce sont surtout des écoles primaires qui sont impliquées dans de tels projets. C'est manifestement plus difficile pour

⁵⁷ Délégué général aux droits de l'enfant (2009). *Op. cit.*

⁵⁸ Croix-Rouge de Belgique (2007) Ausgeschlossen?! Kinder- und Jugendarmut in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 77p. http://www.dglive.be/PortalData/2/Resources/downloads/soziales/Bericht_Kinderarmut_endfassung.pdf

⁵⁹ L'école ouverte est une école qui crée un environnement d'apprentissage enrichissant et qui collabore avec des partenaires aidant à donner à chacun la possibilité de comprendre le monde qui l'entoure.

⁶⁰ L'école ouverte a été conçue par le Steunpunt Gelijke Onderwijskansen. Vous pouvez consulter le document présentant ce concept à l'adresse suivante : <http://www.ond.vlaanderen.be/bredeschool/default.htm> Pour plus d'informations, consulter les sites <http://www.bredeschool.be/>. Voir également Ernalsteen, Veerle et al (2009), "It takes a village to raise a child." De brede school" in Ides Nicaise et al. (dir) *op.cit.*, pp. 87-105; Van Roy, Wim (2008). "Dossier 1: Brede School in Vlaanderen", *Terzake*, nr. 3, pp. 5-12; Verlinden, Joris (2008). "Marco Polo's XXL. Een Brede School voor een breed publiek", *Welwijs*, nr. 1, pp. 26-29. Ce concept est également utilisé en Communauté Française, voir : *Projet de déclaration de politique communautaire 2009-2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire* ». http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/images/declaration_politique_communautaire.pdf

l'enseignement secondaire. L'idée d'école ouverte figure dans l'accord du Gouvernement flamand 2009-2014 en tant que piste prometteuse pour une meilleure insertion de l'école dans la communauté (locale)⁶¹. Le groupe de concertation demande que l'on tienne compte de ces remarques pour la mise en œuvre de la politique.

2.5. L'inégalité des chances dans l'enseignement

Le groupe de concertation souligne que les causes d'une orientation erronée et les remèdes à ce problème sont souvent à rechercher dans le début de la scolarité et dans le contexte extrascolaire. Garantir l'égalité des chances à tous les élèves ne peut qu'être bénéfique au processus d'orientation. Les Communautés flamande et française mettent au point un financement des écoles en fonction, notamment, de l'origine sociale des élèves.

En Communauté flamande, le décret sur l'égalité des chances (GOK)⁶² prévoit, entre autres, des moyens supplémentaires pour que les écoles puissent offrir un accompagnement et un soutien et mettre au point un enseignement adapté aux capacités des élèves. Les écoles peuvent décider librement de l'affectation des moyens destinés à la remédiation et à la prévention. Elles doivent seulement accorder une attention prioritaire aux enfants du groupe cible. Un nouveau système de financement est en préparation depuis l'adaptation du décret GOK⁶³. Pour l'année scolaire 2008–2009, la nouvelle réglementation valait déjà pour le financement des frais de fonctionnement dans l'enseignement obligatoire⁶⁴. Pour le calcul de l'encadrement, le nouveau système de financement n'entrera en vigueur au plus tôt qu'à partir de l'année scolaire 2011–2012. Ce nouveau système octroie un budget de fonctionnement supplémentaire structurel sur la base des caractéristiques des élèves. Quatre indicateurs importants relatifs à l'origine socioéconomique des élèves sont pris en considération : le niveau d'instruction de la mère, la perception – ou non – d'une allocation d'études, la langue parlée à la maison et le domicile. Aucune condition supplémentaire relative à l'affectation des moyens ne doit être remplie pour bénéficier de ces moyens structurels.

Les participants trouvent positif que les moyens liés aux caractéristiques de la population scolaire deviennent structurels. Par contre, ils ont des remarques sur l'absence de conditions quant à l'utilisation de ces sommes. Ils sont fortement demandeurs de lignes directrices. Sinon les moyens alloués aux écoles en fonction des caractéristiques des élèves risquent justement de ne pas revenir au groupe cible, à savoir les élèves pauvres. Dans son évaluation de la politique d'égalité des chances, la Cour des comptes⁶⁵ plaide aussi en faveur d'objectifs clairs et quantifiables permettant de vérifier si l'encadrement supplémentaire aide effectivement les élèves à poursuivre leurs études et décrocher un diplôme. Elle conseille en outre aux décideurs politiques d'obliger les écoles à poursuivre une politique d'égalité des chances, sinon les efforts consentis risquent d'être réduits à néant.

Les participants estiment que le financement ne doit pas seulement être assorti d'une mission spécifique et d'une évaluation mais aussi d'un soutien pédagogique adéquat. C'est pourquoi ils pensent que le nouveau système de financement en Communauté flamande doit également concerner les CLB et les acteurs de la formation continue. Eux aussi ont besoin d'une mission claire et spécifique axée sur les élèves issus de milieux défavorisés.

61 Vlaanderen 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, p. 24.

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

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

64 Décret du 4 juillet 2008 relatif aux budgets de fonctionnement dans l'enseignement secondaire et modifiant le décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental en ce qui concerne les budgets de fonctionnement, *Moniteur belge*, 20 octobre 2008.

65 En août 2008, la Cour des comptes a présenté son rapport d'évaluation sur la politique d'égalité des chances dans l'enseignement (Gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs) au Parlement flamand.

Voir http://www.ccrek.be/docs/Reports/2008/2008_20_GOKBeleid.pdf N.D.T. : il existe un résumé en français : http://www.ccrek.be/DOCS/REPORTS/2008/2008_20_GOKBELEID_ABSTRACT_FR.PDF

En Communauté française également, un projet de décret organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité a été récemment voté⁶⁶. Ce décret vise à remplacer celui qui instaurait les écoles bénéficiant de mesures de discriminations positives⁶⁷. L'idée de base reste la même : offrir aux écoles qui accueillent en leur sein une population scolaire socialement défavorisée des moyens supplémentaires (en encadrement humain ou en moyens de fonctionnement complémentaires, selon le choix opéré dans chaque école) pour combler les inégalités de départ existant entre les élèves. Le nouveau décret augmente la somme totale des moyens financiers disponibles. Il offre ces moyens progressifs et proportionnés en fonction de la situation propre de chaque établissement scolaire, par une procédure automatique et transparente.

Les participants trouvent positif que les centres PMS soient aussi concernés par ce financement différencié en Communauté française. Ils font néanmoins remarquer qu'une politique de financement est remplacée par une autre, sans qu'une évaluation approfondie impliquant les acteurs du secteur n'ait eu lieu.

Les participants reconnaissent que les écoles ont besoin de moyens supplémentaires pour soutenir les élèves issus de milieux pauvres, qui risquent davantage de rencontrer des problèmes à l'école ou d'accuser un retard mais ils se posent des questions sur la répartition de ces moyens. Ils se demandent quel système financier peut garantir le droit à l'égalité des chances aux enfants pauvres et/ou ayant des difficultés d'apprentissage, dans tous les établissements scolaires. Certains participants s'opposent à la répartition des moyens entre de nombreuses écoles. Ils plaident au contraire pour une concentration de moyens afin d'attaquer les problèmes à la racine. D'autres disent qu'on trouve des enfants socialement vulnérables dans toutes les écoles et que même celles qui n'accueillent pas le pourcentage prévu d'enfants du groupe cible et ne sont donc pas des 'écoles ghettos', ont besoin de moyens supplémentaires.

Les systèmes de financement prévus par les pouvoirs publics sont basés sur l'idée d'inclusivité (une approche globale dont chaque élève profite). Le groupe de concertation a un avis plus nuancé sur le sujet. Il plaide pour la combinaison d'une approche globale avec une attention spécifique et supplémentaire aux élèves pauvres. En effet, pour les élèves en difficulté ou accusant un retard scolaire, améliorer globalement une approche ne suffit pas. En effet, même si des mesures générales et linéaires permettent à chacun d'avancer, elles ne réduisent pas pour autant le fossé entre élèves lié à la différence d'origine sociale et de bagage scolaire.

2.6. Les frais scolaires, un obstacle supplémentaire à l'orientation positive

Des recherches ont montré que pour beaucoup de familles à bas revenus, la scolarité d'un enfant coûte encore trop cher, tant en ce qui concerne les fournitures que pour ce qui est des activités, excursions, etc. Les frais scolaires peuvent également avoir un impact sur le choix d'orientation fait par les parents, notamment par rapport à certaines écoles qui pratiquent en la matière des politiques volontairement dissuasives. Les différentes autorités ont pris des mesures au cours de ces deux dernières années. Cependant certains frais sont encore tellement élevés qu'ils entraînent l'exclusion des élèves les plus démunis.

⁶⁶ Décret organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité, *Moniteur belge*, 09 juillet 2009.

⁶⁷ Décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives, *Moniteur Belge*, 22 août 1998.

Les autorités flamandes ont déjà pris bon nombre de mesures pour réduire les frais de scolarité et assurer le plus possible la gratuité de l'enseignement obligatoire : maximum à facturer, instauration de bourses d'études dans l'enseignement fondamental, assouplissement des conditions financières à remplir pour obtenir une bourse d'études (enseignement maternel et obligatoire), augmentation du montant de ces bourses et allocations... Pourtant, divers frais scolaires continuent à peser lourd dans le budget des personnes vivant dans la pauvreté ; il convient donc de poursuivre les efforts pour les réduire.

En Communauté française également, des recherches ont montré que pour beaucoup de familles populaires, la scolarité d'un enfant coûte encore trop cher. Dans l'enseignement technique et professionnel surtout des outils coûteux doivent être achetés. Ces filières méritent donc qu'on s'en préoccupe en priorité. Les écoles professionnelles devraient recevoir les moyens nécessaires pour acheter elles-mêmes le matériel requis, ce qui éviterait aux parents de se retrouver avec des équipements chers mais inutiles si leur enfant change d'orientation en cours de scolarité.

3. Recommandations

Les élèves issus de milieux sociaux défavorisés accumulent davantage de retard pendant leur scolarité. Ils se retrouvent plus souvent dans l'enseignement technique mais surtout professionnel, notamment à cause de 'l'effet cascade'. Ils sont aussi plus vite orientés vers l'enseignement spécialisé et quittent plus souvent l'école secondaire sans diplôme ou certificat. Tant le retard scolaire que l'orientation dans l'enseignement secondaire sont donc fortement déterminés par l'origine sociale.

Les déclarations de politiques communautaires des Gouvernements récemment mis en place vont dans un sens positif par rapport à de nombreux problèmes liés à l'orientation et soulevés dans la concertation. En Communauté française, il est par exemple question de généraliser la remédiation immédiate, de consolider le tronc commun jusqu'à 14 ans en étant attentif à sa dimension multidisciplinaire (artistique, scientifique et technologique) de manière à favoriser une valorisation des filières qualifiantes. En Communauté flamande, le gouvernement réaffirme notamment la priorité donnée à l'égalité des chances et à la diversité, au rôle central des CLB. Il sera intéressant de suivre la mise en place concrète de ces déclarations dans les mois et les années à venir et d'évaluer leur impact réel sur les élèves issus des milieux défavorisés.

3.1 Renforcer l'enseignement fondamental pour éviter l'accumulation du retard scolaire et une orientation inadéquate par la suite

Investir dans l'enseignement fondamental doit être une priorité. On l'a vu, l'orientation scolaire *stricto sensu* est déterminée par le parcours scolaire qui précède les moments charnières de choix à proprement parler. Cette scolarité est marquée soit par la réussite, soit par le retard ou l'échec scolaire. Si l'on veut que l'orientation se fasse de manière positive, sur la base des centres d'intérêts et des talents des élèves, il faut agir dès le début de la scolarité et donner à chaque élève la possibilité de réussir son parcours scolaire.

3.2 Evaluer⁶⁸ et adapter les mécanismes actuels de l'orientation et, en particulier, leur impact sur les élèves issus d'un milieu défavorisé

3.2.1 Repenser le système des attestations B et évaluer les effets du rapport de compétences

En Communauté flamande, l'attestation B est un outil favorisant 'l'effet cascade'. Les participants à la concertation veulent donc que ce mécanisme soit repensé et limité. En Communauté française, l'attestation B a été supprimée dans les modifications récentes du décret réorganisant le premier degré. A l'issue de chaque année du premier degré, depuis juin 2009, le Conseil de classe doit élaborer un rapport de compétences de chaque élève. Cette évolution récente dans les textes va donc dans le

⁶⁸ L'évaluation nécessite d'associer dans la démarche tous les acteurs qui sont partie prenante, y compris les bénéficiaires, dont le rôle primordial dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des politiques publiques est reconnu depuis le Rapport général sur la pauvreté. L'évaluation interroge les politiques en terme de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de durabilité de façon à améliorer la qualité des décisions, de mieux allouer les ressources et de rendre compte aux citoyens. Elle nécessite la participation de chacun. Elle s'apparente à une démarche d'appropriation par les acteurs eux-mêmes qui permet l'expression permanente.

sens d'une orientation positive mais il convient de soutenir la mise en place de ce nouveau mécanisme et d'en évaluer régulièrement la pratique et les résultats. En revanche, l'attestation B reste d'usage dans le deuxième degré de l'enseignement en Communauté française : il nécessite, comme recommandé pour la Communauté flamande, d'être repensé et limité.

3.2.2 Consolider le tronc commun et limiter les choix d'orientation avant 16 ans

Les comparaisons internationales montrent que les systèmes d'enseignement qui comportent un tronc commun relativement long et où le choix de l'orientation intervient plus tard (à 16 ans), présentent une ségrégation scolaire moins forte que dans les systèmes d'enseignement qui ont instauré ce premier choix plus tôt.

En Belgique, en théorie, la première orientation a lieu à l'issue du premier degré, lorsque les élèves atteignent l'âge de 14 ans. On constate cependant une forme d'orientation larvée dès le premier degré avec la coexistence de la première année A et B en Communauté flamande, de la première année commune et différenciée en Communauté française. Dans les deux cas, cette forme d'organisation a pour objectif d'amener tous les élèves, les faibles comme les forts, vers la maîtrise du même socle de compétences. Il semble pourtant que dans la pratique, cette différenciation constitue une première étape vers une orientation future dans l'enseignement technique ou professionnel pour les élèves qui sont intégrés dans la première B ou la première différenciée. Les élèves devraient pouvoir suivre un tronc commun « large », qui mette aussi l'accent sur des aspects techniques dès le début de la scolarité, de manière à leur permettre de faire un vrai choix positif sur base de leurs centres d'intérêt et de leurs compétences, armés d'une formation de base commune de qualité.

3.2.3 Evaluer la réforme du premier degré et le Certificat d'Étude de Base

En Communauté française, la réforme du premier degré a une incidence sur de nombreux enjeux importants pour l'école. Sa mise en place a débuté lors de la rentrée 2007. Une évaluation des effets de cette réforme sur l'orientation et l'égalité scolaire doit être réalisée. Par ailleurs, il est fondamental d'évaluer l'épreuve externe que constitue le Certificat d'Étude de Base, en place depuis septembre 2008, et de s'assurer qu'il rencontre effectivement sur le terrain son objectif de renforcement de l'égalité dans l'enseignement.

3.2.4 Adapter le fonctionnement du conseil de classe

C'est le Conseil de classe qui délivre les attestations B en Communauté flamande ou les rapports de compétences en Communauté française et qui porte la responsabilité de l'orientation des élèves dans le secondaire. Il faut renforcer, au sein du conseil de classe, le rôle de régulateur que peuvent jouer les centres PMS et les CLB mais également celui que pourrait jouer le 'troisième milieu'⁶⁹. La décision de l'orientation reste bien entendu aux mains des enseignants mais ceux-ci pourraient alors être épaulés par des tiers lors de la réflexion.

⁶⁹ Pour rappel, on nomme 'troisième milieu' tous les lieux et milieux éducatifs hors école et famille.

3.3 Améliorer l'égalité des chances dans l'enseignement

En Communauté flamande, un nouveau projet de financement est sur la table dans le cadre du décret GOK. Ce nouveau système octroie un financement dorénavant structurel pour l'encadrement sur la base de caractéristiques socioéconomiques des élèves, ce qui est très positif. Cependant, ces financements supplémentaires seront attribués sans qu'aucune condition relative à l'affectation des moyens ne soit posée. Le risque est donc grand que ces budgets ne soient pas utilisés pour les élèves qu'ils visent en priorité. Le groupe de concertation propose que ce financement soit assorti d'une mission spécifique et d'une évaluation mais aussi d'un soutien pédagogique adéquat. C'est pourquoi le nouveau système de financement devrait aussi concerner les CLB et les acteurs de la formation continue.

En Communauté française aussi, un nouveau décret organisant un encadrement différencié au sein des écoles pour assurer l'égalité des chances entre les élèves, a été récemment voté. Il accorde des moyens humains et financiers supplémentaires à certaines écoles en fonction du profil socioéconomique de leurs élèves. Ce système d'encadrement différencié remplace le système de discrimination positive qui existait depuis 1998. Il prévoit une évaluation continue du dispositif.

Ces nouveaux décrets semblent donc être des outils adaptés dans le combat pour l'égalité des chances à l'école mais, en Communauté flamande comme en Communauté française, il faudra rester vigilant sur la destination et l'utilisation effective des moyens financiers et humains débloqués et effectuer une évaluation régulière de ces dispositifs.

3.4 Revaloriser l'enseignement technique et professionnel

Pour ce faire, il convient de mettre en place un système scolaire qui décroïsonne les différents types d'enseignement. En insistant, par exemple, davantage sur les cours techniques et les travaux manuels dès l'enseignement fondamental, dans le cadre d'un cursus en tronc réellement commun et dispensé à des groupes hétérogènes d'élèves. Il est alors possible de susciter l'intérêt des élèves pour les orientations techniques dès leur plus jeune âge. S'ils s'orientent ensuite vers le professionnel ou le technique, ce sera le résultat d'un choix positif.

Par ailleurs, bien que les passages entre les types d'enseignement soient prévus dans les textes, il faut les rendre réellement possibles dans la pratique par des mécanismes de soutien adéquats et efficaces.

3.5 Soutenir et accompagner les enseignants

Le groupe de concertation plaide pour que les autorités créent les conditions qui permettent aux enseignants de recevoir une formation, un soutien et un accompagnement solide. Cette formation leur donnerait les moyens de bâtir une relation de confiance avec les élèves et leur famille en tenant compte des spécificités et des difficultés des personnes vivant dans la pauvreté.

La formation initiale et continue des enseignants devrait comporter une analyse sociologique de la relation famille-école ainsi que des problématiques relatives à la pauvreté. Cette formation permettrait de développer des aptitudes relationnelles, en communication, à l'empathie et au travail d'équipe. Les enseignants devraient également être mieux formés dans le domaine de la remédiation de façon à ce qu'ils puissent intervenir de façon adéquate et immédiate durant les cours.

Mieux soutenir les enseignants au sein de leur équipe et de leur école apparaît également souhaitable. En Communauté flamande, des systèmes de soutien et de coaching existent mais sont trop dispersés et limités. En Communauté française, les projets d'établissement devraient comporter un volet sur cet aspect du soutien et de l'accompagnement des enseignants.

Enfin, les enseignants devraient également pouvoir trouver un soutien hors de l'école, au sein de relais composés des PMS ou CLB et du 'troisième milieu'. En Communauté flamande, le Steunpunt GOK joue notamment un rôle très important, à ce niveau. Le groupe de concertation s'inquiète de la volonté de suppression de ce service, prévue pour décembre 2009.

3.6 Informer et accompagner les parents dans l'orientation scolaire de leurs enfants

La concertation a montré combien l'information des élèves et de leurs parents est essentielle pour effectuer des choix d'orientation positifs et réfléchis.

Informar les parents quant aux options qu'il propose, en collaboration avec les centres PMS et les CLB, est une responsabilité de chaque établissement scolaire.

Les chefs d'établissement et les enseignants devraient par ailleurs fournir une information claire sur les règles et les procédures qui sous-tendent les mécanismes d'orientation au moment du passage du fondamental au secondaire et dans le secondaire. On l'a vu, cette information fait défaut, spécifiquement vers les familles précarisées qui sont plus difficiles à sensibiliser et à informer parce qu'elles évoluent dans une sphère éloignée de celle de l'école.

Au niveau local, une information neutre, objective et complète doit également être mise à disposition de tous : comment se structure l'enseignement, quelles sont les écoles, tous réseaux confondus, qui se trouvent sur le territoire de la commune, quelles sont les filières disponibles, etc.

Au-delà d'une information sur les choix possibles, il faut également que les parents soient sensibilisés à l'importance du choix de l'orientation de leurs enfants et de ses conséquences. Renforcer le rôle des CLB et des centres PMS permettrait aussi d'améliorer l'information vers les familles et en particulier, vers les familles pauvres. Du côté de la Communauté flamande, dans le dernier décret sur les objectifs stratégiques des CLB, les missions d'accompagnement et d'information sont énoncées mais dans un cadre trop flou. Il conviendrait de préciser ces missions par rapport au groupe cible et renforcer le financement dans ce cadre. Concernant les centres PMS, le nouvel encadrement différencié dont ils peuvent bénéficier est une avancée mais il faudra évaluer pratiquement sur le terrain si ce sont bien les familles qui en ont besoin qui en bénéficient réellement.

3.7 Clarifier le rôle des acteurs impliqués dans la scolarité des enfants

Le premier acteur est bien entendu l'école c'est-à-dire le chef d'établissement et les enseignants. Idéalement, l'école devrait se focaliser sur sa mission de base et prendre ses responsabilités par rapport au processus d'apprentissage de ses élèves. Si malgré une approche pédagogique adaptée, des élèves éprouvent des difficultés à l'école, il est important de réagir le plus rapidement possible. La remédiation dans l'école, intégrée dans la pratique pédagogique, doit devenir un élément structurel de la lutte contre l'échec scolaire. Tous les élèves qui éprouvent des difficultés à l'école doivent avoir accès à une remédiation de qualité, de préférence pendant les heures de cours, et à l'école.

Par ailleurs, comme mentionné dans la recommandation précédente, les structures d'accompagnement, comme les CLB en Flandre et les centres PMS en Communauté française, doivent être renforcées. Leurs missions doivent être formulées plus clairement ; un accompagnement est nécessaire et des moyens supplémentaires doivent être dégagés pour ce nécessaire encadrement des élèves pauvres.

3.8 Garantir la gratuité de l'enseignement

Pour bon nombre de familles pauvres, les frais de scolarité sont un obstacle important dans le parcours scolaire des enfants. Bien que des mesures aient déjà été prises par les différents niveaux de pouvoir, des difficultés importantes subsistent. Il est demandé aux pouvoirs publics de poursuivre leurs efforts pour tendre vers la gratuité totale de la scolarité.

En Communauté flamande, les projets relatifs à la réduction des frais dans les écoles secondaires sont des initiatives louables mais doivent s'accompagner de mesures structurelles :

- introduire le système du maximum à facturer dans l'enseignement secondaire et évaluer son application ;
- donner aux écoles proposant un enseignement technique et professionnel les moyens nécessaires pour acheter du matériel et des outils coûteux et les mettre à la disposition des élèves.

Les autorités flamandes doivent également inciter les autorités locales à contribuer, elles aussi, à ce que les familles vivant dans la pauvreté puissent payer les frais de scolarité.

En Communauté française, il faut être particulièrement attentif aux frais de scolarité pour les familles ayant des enfants dans l'enseignement technique et professionnel. Ces filières attirent plus d'élèves pauvres mais les dépenses à consentir y sont plus élevées. Il est demandé aux autorités compétentes de poursuivre leurs efforts pour rendre la scolarité tout à fait gratuite.

Liste des participants

Groupe de concertation :

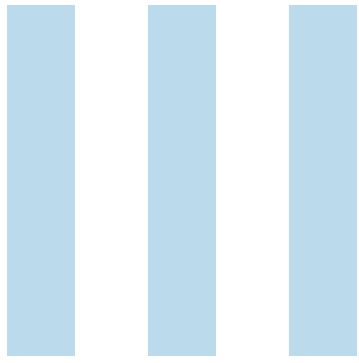
Algemeen onderwijsbeleid Antwerpen
ATD Quart Monde
Bouillon de Cultures
Brussels Platform Armoede
Centre d'action interculturelle Namur
Centre psycho-médico-social de la Communauté française
Centre régional d'intégration du Brabant wallon
Changements pour l'égalité
Coordination des écoles de devoirs de Bruxelles
Hiva (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving)
Ligue des droits de l'enfant
Ligue des familles
LOOA (Limburgs Overleg Onderwijs Arbeidsmarkt)
SOS Schulden op School
Steunpunt Gelijke Onderwijskansen – Centrum voor ervaringsgericht onderwijs
Teledienst Ninove
VCLB Koepel - Kansenbevordering
Vierdewereldgroep Mensen voor mensen
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Ont aussi contribué à la réflexion :

ACW – studiedienst
APED/OVDS (Appel pour une école démocratique / Oproep voor een democratische school)
Departement Onderwijs en vorming – Lokale overlegplatform voor gelijke onderwijskansen
Departement Onderwijs en vorming
Fapeo (Fédération des associations de parents de l'enseignements officiel)
Ligue des Droits de l'enfant
OVSG (Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap vzw)
Pedagogische begeleidingsdienst brugfigurenproject
Pedagogisch begeleidingsdienst stad Gent
Steunpunt studie en beroepskeuze stad Antwerpen
Vlaams Verbond Katholiek basisonderwijs
Vlaams Verbond Katholiek secundair onderwijs
Vlaamse scholierenkoepel

Le Service a bénéficié de la collaboration des trois administrations communautaires de l'enseignement.

Texte partiellement traduit du néerlandais



LES CRITÈRES D'EMPLOI CONVENABLE : UNE PROTECTION CONTRE L'EMPLOI PRÉCAIRE ?

III LES CRITÈRES D'EMPLOI CONVENABLE : UNE PROTECTION CONTRE L'EMPLOI PRÉCAIRE ?

Introduction	94
1. Définitions de l'emploi convenable	95
1.1. L'emploi convenable selon la réglementation du chômage	95
1.2. L'emploi décent selon l'Organisation internationale du Travail	97
1.3. L'emploi convenable selon les participants	97
2. L'emploi convenable à la lumière du renforcement de l'activation	98
2.1. Le renforcement de l'activation en 2004	99
2.2. Un regard critique sur l'impact du renforcement de l'activation	100
2.2.1 Le droit à une allocation de chômage plus conditionné et contractualisé	100
2.2.2 Une allocation de chômage moins 'assurée'	101
2.2.3 Des sanctions qui font augmenter la précarité	102
2.2.4 L'effet sur l'approche de l'accompagnement	103
2.2.5 L'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi	103
2.3. Vers une réforme de l'emploi convenable	104
3. Les critères réglementaires de l'emploi convenable passés au crible	104
3.1. Critères liés au projet professionnel	105
3.1.1 La nécessité d'un accompagnement durable, adapté et de qualité	106
3.1.2 Le droit à l'orientation professionnelle	106
3.2. Critères liés au statut de l'emploi	107
3.2.1 La reprise d'un autre emploi	107
3.2.2 Le montant de la rémunération, le respect des obligations patronales et l'assujettissement à la sécurité sociale	107
3.2.3 La durée de travail	109
3.3. Critères liés à la conciliation du travail, de la vie familiale et de la vie privée	111
3.3.1 Les considérations d'ordre familial	111
3.3.2 L'absence journalière et la durée des déplacements	113
3.3.3 Le travail de nuit	113
4. Recommandations	115
4.1. Recommandations relatives à la politique globale du marché de l'emploi	115

4.1.1 Viser un accompagnement 'convenable' qui cherche l'amélioration structurelle des conditions de vie plutôt qu'une activation forcée, cherchant de manière unilatérale l'entrée rapide sur le marché du travail	115
4.1.2 Offrir un contrôle 'convenable' du caractère involontaire du chômage, qui rétablit l'équilibre entre responsabilité de l'individu et de la société	116
4.1.3 Créer davantage d'emplois convenables	117
4.1.4 Garantir des allocations minimales et des bas salaires permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine	118
4.2. Propositions spécifiquement axées sur la notion de l'emploi convenable	118
4.2.1 Intégrer le critère du maintien du choix de la profession dans un critère plus large de maintien du choix de carrière	119
4.2.2 Chercher à améliorer la qualité des statuts des travailleurs	119
4.2.3 Offrir des emplois permettant de faire valoir son droit à une vie de famille	120
Liste des participants	121
ANNEXE	
Critères d'un emploi convenable	122
1. Éléments sans influence sur le caractère convenable d'un emploi	122
1.1. La durée de travail hebdomadaire (art. 22)	122
1.2. Les considérations d'ordre familial (art. 32, 1°)	122
1.3. La reprise du travail dans un autre emploi (art. 32, 2°)	122
2. Éléments ayant une influence sur le caractère convenable d'un emploi	122
2.1. Maintien du choix de la profession pour les demandeurs d'emploi indemnisés et les jeunes venant de terminer leurs études (art. 23)	122
2.2. Rémunération et sécurité sociale (art. 24 et 26)	123
2.3. Temps de déplacement et absence journalière du domicile (art. 25)	123
2.4. Emplois à temps partiel (art. 27)	124
2.5. Travail de nuit (art. 29)	124

Introduction

Depuis longtemps, de nombreux acteurs de terrain dont les associations où les personnes pauvres se reconnaissent, se battent pour maintenir et améliorer la qualité de l'emploi. Par 'emploi de qualité', les participants au groupe de concertation insertion socioprofessionnelle entendent un emploi qui permet d'améliorer ses conditions de vie, de vivre dignement et de pouvoir se projeter dans l'avenir. Ces dernières années, cette thématique est devenue plus que jamais primordiale : le groupe de concertation constate en effet que bon nombre d'emplois proposés dans le contexte de la politique actuelle d'activation des chômeurs ne répondent pas aux exigences de qualité de l'emploi. Plus précisément, les participants s'inquiètent de voir les plus pauvres les premiers, être forcés d'accepter ces emplois de plus en plus précaires.

La défense de la qualité de l'emploi se retrouve depuis 10 ans maintenant dans les Rapports bisannuels du Service. Si effectivement, avoir un emploi est un élément majeur pour faire 'barrage' à la pauvreté (Plan d'action national inclusion sociale - PANincl - 2008-2010¹), le Rapport Général sur la Pauvreté² et les différents Rapports bisannuels du Service ont rappelé cependant que les emplois offerts pouvaient aussi détériorer les conditions de vie des travailleurs. Ces rapports faisaient référence à des aspects relatifs à la qualité de l'emploi (montant du salaire, degré de protection sociale, sécurité d'emploi, influence des tâches effectuées sur la santé, intérêt du travail, etc.) pour expliquer ce phénomène. En d'autres mots, un emploi permet d'échapper à la pauvreté s'il est de qualité³. En 2007, suite au constat que les emplois proposés aux travailleurs à bas revenus ou peu qualifiés constituaient de moins en moins une protection contre la précarité⁴, le Service s'est penché sur la qualité des emplois titres- services.

En 2009, arrivés presque au terme de la Stratégie de Lisbonne ciblant la croissance et un taux d'emploi à 70 % via des processus d'activation des chômeurs, la défense de l'emploi de qualité est, plus que jamais, une nécessité. Un des éléments clés de la défense de la qualité de l'emploi est la définition faite de l'emploi convenable au sein de la réglementation du chômage⁵. Les critères d'emploi convenable sont en effet un premier rempart contre les emplois précaires. Le risque de voir ces critères se vider de leur sens au profit d'un objectif de "tout à l'emploi" est dénoncé par le groupe de concertation. Il a donc été décidé d'analyser les critères d'emploi convenable utilisés par l'Office national de l'emploi ainsi que leurs applications et conséquences pour les chômeurs. Comment ces critères influencent-ils le parcours des demandeurs d'emploi et plus spécifiquement les demandeurs d'emploi les plus vulnérables ? Quelle influence cette vision de l'emploi convenable a-t-elle, à terme, sur la pauvreté et la précarité ?

Pour répondre à ces questions, 12 rencontres ont été organisées au total, avec une vingtaine de participants au groupe de concertation⁶. Parallèlement à ces rencontres, des contacts bilatéraux⁷ ont permis d'éclaircir des points plus techniques nécessaires au débat.

1 SPP Intégration sociale, Service Politique de la pauvreté (2008). *Plan d'Action National Inclusion 2008- 2010*, Bruxelles, p.14, http://www.mi-is.be/be_fr/02/nationale%20actieplannen/content/Nationaal%20Actieplan%202008-2010%20FR.pdf

2 ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, pp.149-201, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

3 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.123.

4 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Lutter contre la pauvreté, Evolutions et perspectives (Rapport bisannuel décembre 2007)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p.96.

5 Voir l'Annexe, liste des critères analysés durant la concertation. Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.

6 Vous trouverez la liste des participants à la fin de ce chapitre.

7 Voir également la liste des participants.



Dans la première section, nous partons de la définition de l'emploi convenable dans la réglementation du chômage, en passant par l'emploi décent dans des traités internationaux, pour arriver à la définition et à l'angle d'approche choisis par les participants à la concertation.

Une deuxième section replace la notion d'emploi convenable dans la nouvelle approche de l'activation intervenue en 2004. Quelques caractéristiques importantes de celle-ci sont décrites ainsi que les critiques principales émises par des organisations de terrain.

Dans la troisième section, nous analysons certains critères réglementaires relatifs à l'emploi convenable. A la lumière du raisonnement présenté dans les deux premières sections, ces critères sont passés en revue par les participants, proposant entre autres quelques exemples de conséquences concrètes de l'application de ces critères.

Dans la conclusion, nous présentons les recommandations issues de la concertation ; elles sont constituées de différentes propositions, chacune suivie de la réflexion qui les a inspirées.

1. Définitions de l'emploi convenable

Stricto sensu, l'emploi convenable est une notion qui figure dans l'arrêté royal (AR) sur la réglementation du chômage⁸ et qui est définie dans un arrêté ministériel par une série de critères. Cette notion est un des facteurs déterminants pour juger du caractère involontaire du chômage. En outre, elle offre une protection contre les emplois précaires, jugeant les emplois selon leur statut ou leur compatibilité avec les conditions de vie des individus.

Pour le groupe de concertation, derrière cette définition littérale de l'emploi convenable se joue un enjeu plus important : celui de la défense de l'emploi digne en général et, en particulier, comme socle de protection contre tout emploi qui n'améliorerait pas concrètement les conditions de vie des plus pauvres. Le groupe a dès lors souhaité évoquer, après l'étude de l'AR sur la réglementation du chômage, la définition de l'emploi décent par l'Organisation internationale du Travail, organisme de référence en la matière, pour ensuite proposer sa propre définition de l'emploi convenable.

1.1. L'emploi convenable selon la réglementation du chômage

Les textes législatifs à l'origine de l'assurance-chômage obligatoire en Belgique considèrent que le contrôle du caractère involontaire du chômage est un élément essentiel du système⁹. Ce contrôle traduit le principe d'assurance de la sécurité sociale : l'obligation, pour l'assuré, de limiter le risque et, le cas échéant, les dommages. La principale manifestation du principe de solidarité est quant à elle, le non plafonnement des cotisations sociales, alors que les allocations le sont. Un autre exemple est

⁸ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991.

⁹ C'est l'Office national de l'emploi (ONEM) qui est compétent pour contrôler le droit aux allocations de chômage et, le cas échéant, sanctionner. Le placement et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi sont confiés aux Régions : le Forem pour la Région wallonne ; le VDAB pour la Région flamande ; Actiris (placement), Bruxelles Formation et VDAB (formation professionnelle) pour la Région de Bruxelles-Capitale et le Arbeitsamt pour la Communauté germanophone. Par contre, les transmissions d'informations par les offices régionaux vers l'ONEM font toujours l'objet d'un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, ces dernières pouvant toutefois décider en toute autonomie de la façon de procéder à ces transmissions.

l'existence des allocations minimales de chômage. Les participants à la concertation ont souligné à plusieurs reprises l'importance de la préservation tant du principe d'assurance que du principe de solidarité, dans le système du chômage.

En vertu du principe d'assurance, selon l'arrêté royal sur la réglementation du chômage, le caractère involontaire du chômage constitue une condition *sine qua non* pour l'octroi des allocations de chômage :

"Art. 44. Pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté."

Le législateur a énuméré les cas de chômage volontaire entraînant une suspension des allocations de chômage. Nous les résumons ci-dessous¹⁰ :

- l'abandon ou le refus d'un emploi convenable sans motif légitime ;
- le licenciement à la suite de l'attitude fautive du travailleur ;
- le défaut de présentation, sans justification suffisante, auprès de l'office de l'emploi ou auprès d'un employeur, après convocation dudit office ;
- le refus de participer à un parcours d'insertion proposé par l'office de l'emploi ou l'arrêt ou l'échec de ce parcours ;
- le refus de participer à une formation professionnelle ou l'arrêt ou l'échec de cette formation ;
- le non respect des mesures en matière d'outplacement, d'inscription d'une cellule pour l'emploi,...¹¹

L'emploi convenable figure donc comme un élément déterminant du contrôle de chômage involontaire. Il est spécifié par des critères via un arrêté ministériel¹². Ces critères ont trait au projet professionnel, aux caractéristiques de l'emploi lui-même ou encore à la vie privée. Sur base de ces critères, si un emploi est non convenable, l'abandon ou le refus de cet emploi ne peuvent être sanctionnés par l'ONEM¹³ (voir section 3).

L'emploi convenable est également un élément crucial de la protection des chômeurs, en particulier des plus pauvres, face aux emplois et conditions de vie précaires. Parce que la vie en pauvreté les empêche souvent de se doter des mêmes atouts que les autres, les personnes plus vulnérables sont moins armées pour faire valoir leur droit à un emploi décent. Selon les participants, cela vaut en particulier dans un contexte d'activation des demandeurs d'emploi (voir section 2).

Indépendamment de la législation communautaire européenne, la plupart des Etats européens utilisent des critères pour juger de l'aspect 'convenable' ou 'approprié' d'un emploi qui aurait été refusé ou abandonné par un chômeur. Les législations en matière de chômage font donc presque toutes référence implicitement ou explicitement aux termes d'emploi convenable ou approprié. Un critère systématique est la conformité au cadre légal en matière de condition de travail. La plupart du temps, les critères reposent sur la nature de l'emploi offert par rapport aux qualifications et à l'expérience du chercheur d'emploi, le niveau de rémunération et la distance travail-domicile. En Belgique, comme dans d'autres pays européens, les critères d'emploi convenable varient selon la durée du chômage ; ainsi, au fil de l'allongement de la durée de chômage, ils se restreignent et le chômeur doit être moins exigeant¹⁴.

¹⁰ Article 51 §1 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*

¹¹ Il s'agit d'une série de cas faisant partie du Pacte des générations, qui s'applique aux travailleurs âgés de 45 ans et plus.

¹² Articles 22 à 32 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant sur les modalités d'application de la réglementation de chômage.

¹³ L'article 33 de l'arrêté ministériel précise la procédure s'il y a contestations sur base de l'aptitude physique ou mentale pour l'exercice d'un emploi.

¹⁴ UNijuridis, Les Textes, International (2007). *Etudes comparatives : la notion d'emploi convenable en Europe*, Europ'info n°3, <http://info.assedic.fr/unijuridis/>



1.2. L'emploi décent selon l'Organisation internationale du Travail

La Déclaration universelle des droits de l'homme (art.23 §1) affirme le droit à l'emploi et au libre choix de son emploi mais une reconnaissance explicite de l'emploi convenable y fait défaut. L'article 23 de la Constitution belge sur les droits économiques et sociaux va dans le même sens.

L'emploi décent est par contre au cœur des travaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Le '*Decent Work Agenda*' a pour but de promouvoir l'emploi décent défini comme tel : *"La notion de travail décent résume les aspirations de tout travailleur : possibilité d'exercer un travail productif et convenablement rémunéré, assorti de conditions de sécurité sur le lieu de travail et d'une protection sociale pour sa famille. Le travail décent donne aux individus la possibilité de s'épanouir et de s'insérer dans la société, ainsi que la liberté d'exprimer leurs préoccupations, de se syndiquer et de prendre part aux décisions qui auront des conséquences sur leur existence. Il suppose une égalité de chances et de traitement pour les femmes et les hommes."*¹⁵ Autrement dit, tout être humain a droit à un emploi réalisé dans des conditions de liberté, d'égalité et de sécurité, conformes à la dignité. L'OIT rappelle que la croissance économique ne suffit pas à elle seule à éradiquer la pauvreté ; le travail décent est un levier indispensable pour une meilleure redistribution des richesses et l'élimination de la pauvreté.

L'Union européenne (UE) soutient ce projet comme un levier important pour la lutte contre la pauvreté et l'injustice sociale en Europe et dans le monde. Les 27 Etats membres ont d'ailleurs tous ratifié les huit Conventions de l'OIT sur les standards minimaux de travail. De plus, depuis le sommet européen de Stockholm en mars 2001, l'importance de créer des emplois de qualité s'est greffée aux objectifs chiffrés de taux d'emploi. Cela dit, la Stratégie de Lisbonne renouvelée a peu à peu estompé ces ambitions (voir section 2).

1.3. L'emploi convenable selon les participants

Pour les participants à la concertation :

Un emploi convenable est un emploi qui permet de vivre dignement et de se projeter dans l'avenir¹⁶.

Cette définition ambitieuse de l'emploi convenable doit être la toile de fond de toute mesure en matière d'emploi. Le problème soulevé par la concertation tient au fait que souvent, les emplois non convenables échoient aux plus précarisés, eux qui souvent ont moins d'atouts pour prétendre à un emploi dit 'convenable' et qui en outre, sont 'usés prématurément' par la vie en pauvreté¹⁷. Ils se retrouvent alors au centre d'un cercle vicieux, passant d'un emploi précaire à un autre, alternant souvent une période de chômage avec des statuts différents (bénéficiaire d'une allocation de chômage, d'un revenu d'intégration...) et des droits sociaux souvent conditionnés, c'est-à-dire

¹⁵ <http://www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang--fr/index.htm>

¹⁶ Voir à ce sujet différents ouvrages de références :

– "Travail-Emploi" dans, 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, pp. 83-108.

– "Le droit au travail et à la protection sociale : la qualité de l'emploi" dans, 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, pp.121-162.

– Vlaams Network van verenigingen waar armen het woorden nemen (2007). *"Valkuilen, hefboomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Activering van mensen in armoede naar werk"*, http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/documents/beleidsdossiers/10_1005%20Eindrapport%20project%20Activeren.pdf

¹⁷ Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale (2008). *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008, Pauvreté et vieillissement*, Bruxelles, 84p., http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport-pauvrete-2008/2-pauvrete_vieillissement_08.pdf

dépendant davantage d'efforts de recherche d'une insertion socioprofessionnelle ou d'un emploi. Ils sont aussi plus susceptibles de devoir accepter des emplois éloignés de leur projet professionnel ou difficilement conciliables avec leur vie familiale.

En outre, protéger les plus vulnérables devrait permettre, par ricochet, de renforcer les protections contre les emplois non convenables pour tous, autant les travailleurs que les demandeurs d'emploi. Pour ces derniers, la perspective de disposer d'un emploi convenable implique également le droit à un accompagnement convenable.

Défendre une définition non-restrictive de l'emploi convenable, c'est donc défendre l'idée que l'emploi de qualité est un facteur-clé en matière de lutte contre la pauvreté, un phénomène par définition multifactoriel. L'accès à un emploi de qualité offre aussi plus de garanties de stabilité en termes, entre autres, de logement. Etre intérimaire ou avoir un contrat de remplacement peut, par exemple, susciter davantage de refus de location de la part de propriétaires. Le groupe de concertation rappelle ainsi que, au contraire des politiques toujours plus segmentées, analyser l'emploi convenable n'est pertinent qu'à condition d'envisager ses effets sur d'autres facteurs de sortie de pauvreté et inversement, les conséquences d'autres facteurs (pauvreté, éducation, logement, etc.) sur l'accès à un emploi convenable. Il arrive en effet que ce ne soit pas l'emploi qui n'est pas convenable, mais les conditions qui l'entourent.

Prenons par exemple l'offre de services publics : cette offre influe de façon directe sur l'accès à l'emploi convenable. Soutenir l'accès à l'emploi convenable implique de défendre aussi les services censés aider à y parvenir. L'analyse faite des titres-services dans le Rapport 2007¹⁸ en est un bon exemple. D'une part, ils encouragent une privatisation larvée de l'aide familiale, en faisant appel à des moyens collectifs (tels que la fiscalité et la sécurité sociale). D'autre part, ils ont été pointés comme un instrument qui freine le développement des services publics censés couvrir de nouveaux besoins sociétaux, accessibles à tous. Les associations actives dans la lutte contre la pauvreté insistent sur le rôle des services publics comme régulateurs du marché. *"La redistribution passe aussi par le maintien des services publics de qualité accessibles à tous (...). Grâce aux services publics, c'est une partie de l'économie qui est 'socialisée' disent les associations."*¹⁹

La notion d'emploi convenable va donc bien au-delà de la dimension de contrôle de la recherche ou non d'un emploi. Derrière la définition adoptée par les réglementations du chômage se cache un choix de société qu'il faut questionner. La signification donnée par une société à l' 'emploi convenable' révèle en effet le poids accordé à la dimension qualitative face à la dimension quantitative des politiques en matière d'emploi.

2. L'emploi convenable à la lumière du renforcement de l'activation

Avant 2004 et l'introduction du contrôle du comportement de recherche du chômeur, l'aspect 'involontaire' du chômage était contrôlé via les articles 22 à 32 de l'A.M. du 26 novembre 1991 (voir 1.1.). Depuis 2004, cet aspect est contrôlé via une procédure supplémentaire, celle du contrôle du compor-

¹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Op.cit.*, pp.91-111.

¹⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Pauvreté, Dignité, Droit 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.146.



tement actif de recherche d'emploi. Ses lignes principales sont présentées brièvement dans un premier point, ensuite suivent les critiques issues du terrain. Le dernier point fait brièvement l'état des conséquences du nouveau plan d'activation sur la place de la notion d'emploi convenable dans la réglementation du chômage et fait le pont vers l'analyse des critères d'emploi convenable même (voir section 3).

2.1. Le renforcement de l'activation en 2004

Avant 2004, il n'y avait de contrôle systématique du comportement actif de recherche d'emploi qu'auprès d'un nombre minime de chômeurs de longue durée, dans le cadre de l'article 80²⁰. Les personnes visées, en pratique presque toujours les femmes cohabitantes²¹, pouvaient y échapper en faisant des recherches intensives.

L'instauration du plan fédéral d'activation en 2004²² a fondamentalement modifié la situation. En effet, ce plan s'applique à tous les chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi et ayant atteint une certaine durée de chômage (15 mois s'ils ont moins de 25 ans et 21 pour les autres).

Autre caractéristique fondamentale du système : il est divisé en phases, chaque cycle de suivi comporte trois entretiens au maximum. Si, à l'issue du premier entretien, le 'facilitateur' de l'ONEM conclut que le demandeur d'emploi n'a pas fourni assez d'efforts, il lui propose un contrat dans lequel ce dernier s'engage à effectuer certaines actions. Si, lors du deuxième entretien, le facilitateur estime que le contrat n'a pas été respecté, le demandeur d'emploi se voit infliger une sanction limitée en guise d'avertissement. Une exclusion définitive du droit aux allocations de chômage suit une évaluation négative lors du troisième entretien.

On évalue les demandeurs d'emploi sur la base des efforts fournis pour trouver un emploi convenable. L'ONEM doit prendre en compte les possibilités et les limites du demandeur d'emploi ainsi que la situation sur le marché de l'emploi, tant lors de l'évaluation des efforts fournis que du premier entretien et de l'évaluation du respect des engagements pris dans le contrat²³.

Le nouveau plan de suivi n'est pas un élément isolé, il s'inscrit dans un accord de coopération plus large, destiné à mieux articuler les actions menées par l'ONEM et les offices régionaux de l'emploi²⁴. Les transmissions des données sont harmonisées et sont désormais effectuées par voie électronique²⁵. Dans cet accord, les Régions s'engagent aussi à accentuer leurs efforts en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, afin qu'ils puissent bénéficier du droit d'être accompagnés quand ils se rendent à une convocation de l'ONEM.

Les décideurs politiques justifient le renforcement de l'activation par un souci d'efficacité et d'équité. Selon eux, les règles relatives au chômage involontaire sont des formes plutôt 'passives' de disponibilité, qui ne suffisent pas pour une approche proactive de la politique du marché de l'emploi. Ce renforcement est aussi motivé par la recherche d'un meilleur équilibre entre les droits et les devoirs

20 Article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. *Moniteur belge*, 31 décembre 1991. Cet article était un véritable mécanisme de fin de droits, mais ne concernait pas les chefs de ménage et les isolés. Récemment, après l'évaluation positive du système du suivi clôturée fin mars 2008, il a été définitivement suspendu.

21 Ce qui était une des raisons pour lesquelles cet article a toujours été critiqué par des acteurs de terrain.

22 Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *Moniteur belge*, 7 juillet 2004. L'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 insère l'obligation supplémentaire de "rechercher activement un emploi" tandis que neuf nouveaux articles (59bis à 59decies) définissent la procédure de suivi qui y est associée.

23 Vous trouverez des informations détaillées sur la procédure de suivi à l'adresse suivante :

http://www.onem.fgov.be/D_documentation/Publications/Brochures/_Folders/Activering/FolderFR.pdf

24 Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs.

25 Chaque mois, les offices régionaux transmettent des flux électroniques contenant des données sur les actions entreprises ou non par les demandeurs d'emploi pour trouver un emploi.

et un respect plus grand du principe d'assurance dans la réglementation du chômage. On l'estime nécessaire pour garder le droit à des prestations illimitées dans le temps. Enfin, cette nouvelle approche veut mettre fin à l'inégalité de traitement d'une catégorie déterminée de personnes engendrée par l'article 80²⁶.

2.2. Un regard critique sur l'impact du renforcement de l'activation

Les critiques émises par beaucoup d'organisations de terrain ont déjà été évoquées dans de précédents rapports du Service. Pendant cette concertation, non seulement ces critiques ont été confirmées mais elles ont été exprimées avec plus de virulence.

2.2.1 Le droit à une allocation de chômage plus conditionné et contractualisé

Selon les participants, la nouvelle approche n'améliore pas l'équilibre entre les droits et les devoirs, comme les décideurs politiques l'affirment. A leurs yeux, la suppression de l'article 80, qu'ils qualifiaient d'injuste, a été un prétexte pour instaurer un système imposant des obligations de façon quasi permanente à un groupe plus large de demandeurs d'emploi. En même temps, l'obligation de respecter ces engagements et la nature de celles-ci transforment le droit à des allocations de chômage en pseudo-droit. La mise en œuvre de ce droit est liée à davantage de conditions comme l'évaluation positive du comportement de recherche du demandeur d'emploi et les justifications fournies par ce dernier.

L'évolution vers un droit aux allocations de chômage 'plus conditionnalisé' est dans la droite ligne d'une tendance générale à un octroi plus sélectif des prestations de sécurité sociale. Certes, les différents piliers à l'intérieur de la sécurité sociale oscillent toujours entre plus de sélectivité et une protection universelle mais il faut se demander si une forte sélectivité n'est pas problématique.

Ce n'est pas seulement le fait d'imposer plus de conditions qui entraîne 'la perte de droits' mais aussi la nature de ces conditions et la façon dont elles sont imposées, c'est-à-dire au moyen de contrats. La contractualisation est répandue depuis longtemps déjà au sein des offices régionaux de l'emploi mais elle est aussi devenue de plus en plus fréquente au sein d'autres services sociaux.

Les objections à l'encontre de l'utilisation du contrat figurent déjà dans le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP)²⁷ et se retrouvent dans plusieurs rapports du Service. L'inégalité entre les parties contractantes en termes de position de force (l'un est demandeur d'aide tandis que l'administration décide de l'octroi de cette aide), constitue l'objection de principe majeure. Des mesures ont été prises pour renforcer la protection juridique de la partie la plus faible. Cela dit, le temps de réflexion que prévoit le contrat passé avec l'ONEM est purement théorique. Si, à l'issue du temps de réflexion, le demandeur d'emploi n'est pas d'accord de signer le contrat, une sanction suivra de toute façon, qu'il motive sa décision ou pas.

²⁶ Vandenbroucke Frank (2004), "Activation du comportement de recherche" ; Note présentée par Frank Vandenbroucke au Conseil des Ministres du 17 janvier.

²⁷ ATD Quart Monde Belgique, Union des villes et communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Op.cit.*, pp.149-201, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>



La sécurité juridique est aussi mise en péril par les modalités de la procédure de recours. En effet, la mise en route d'une procédure auprès du tribunal de travail ne donne pas lieu à la suspension de l'exécution du contrat, autrement dit le demandeur d'emploi demeure privé du droit aux allocations de chômage. D'ailleurs, des facteurs psychologiques et financiers en soi retiennent déjà les demandeurs d'emploi plus pauvres d'introduire un recours. Un récent arrêt de la Cour de cassation²⁸ semble miner davantage la sécurité juridique. La Cour a décidé que, désormais, les juges pouvaient seulement vérifier si le demandeur d'emploi avait respecté les termes du contrat et non plus juger sur la base d'une vision globale de la situation de l'intéressé.

2.2.2 Une allocation de chômage moins 'assurée'

La tendance vers un droit au chômage plus conditionnalisé va de pair avec une perte de son caractère assuranciel. Le principe d'assurance implique que le risque (la perte d'un emploi) est couvert par une indemnisation (l'octroi effectif des allocations de chômage) tant que la personne ne rencontre pas une offre d'emploi convenable.

Selon les participants, le contrôle, et l'éventuelle sanction, du refus d'un emploi convenable garantit le mieux la logique assuranciel. D'autres contrôles dans le cadre de l'article 51, comme le refus ou l'arrêt d'une formation ou d'une mesure d'insertion sont plus problématiques à leurs yeux. Primo, ils ne sont pas soumis à des règles légales offrant une protection minimale contre la précarité. Secundo, ils vont plus à l'encontre du respect du travailleur pour sa propre détermination et la modification de son projet professionnel. Quand les décideurs politiques vantent la mobilité professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie, il est logique qu'ils accordent aussi une assez large importance à ces éléments. Tertio, la 'mauvaise volonté' peut résulter de facteurs propres à la vie dans la pauvreté, qui impliquent donc une responsabilité collective. Elle se manifeste alors sous forme d'obstacles psychosociaux (par exemple l'angoisse d'entamer un nouveau parcours d'insertion après un chômage de longue durée), d'obstacles financiers et matériels (surendettement, offre de transport et de structures d'accueil des enfants insuffisante et/ou trop chère...) ou, encore, par de problèmes dans d'autres domaines (mauvaise santé de l'intéressé ou d'un membre de sa famille, logement précaire...). Elle peut aussi être due aux expériences négatives en termes de parcours d'insertion ou d'emplois précaires.

L'abandon d'un emploi convenable est jugé problématique. Est-ce pertinent d'assimiler des chômeurs, qui ont quitté ou refusé un emploi précaire dans le but d'en trouver un plus convenable, à des 'chômeurs volontaires' ? Alors que le marché de l'emploi et la société deviennent de plus en plus précaires, la probabilité que de telles situations arrivent est bien plus importante qu'avant.

La perte d'importance du contrôle de refus d'emploi convenable date déjà d'avant l'introduction du plan d'activation. Le nombre de sanctions prononcées sur la base de ce motif avait déjà diminué au profit d'autres sanctions dans le cadre de l'article 51. De plus, il arrivait de moins en moins qu'il y ait des refus explicites : les offices régionaux interprétaient un certain comportement (par exemple : ne pas participer de manière constructive à la procédure d'embauche) comme étant un refus d'emploi, ce dont ils avertissaient alors l'ONEM²⁹.

Depuis l'introduction du plan d'activation, on peut se demander si l'allocation de chômage n'est pas en train de perdre définitivement sa fonction d'assurance. Dorénavant, la charge de la preuve

²⁸ Voir à ce sujet Dumont, Daniel (2008). "Chasse: les tribunaux rappelés à l'ordre", *Ensemble I*, n° 63, p.10- 11, <http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl63.pdf>

²⁹ Palsterman, Paul (2004). « Contrôle des chômeurs : chasse aux sorcières ou réforme nécessaire », *La Revue nouvelle*, vol. 4, p. 4-14, <http://www.revuenouvelle.be/IMG/pdf/Palsterman.pdf>

n'incombe qu'au demandeur d'emploi, même s'il n'a reçu aucune offre d'insertion ou d'emploi. C'est à lui que l'entière responsabilité de sa situation est imputée ; la responsabilité collective est donc masquée.

2.2.3 Des sanctions qui font augmenter la précarité

Début 2008, les décideurs politiques, se basant sur différentes études et évaluations³⁰, ont conclu que la nouvelle approche donnait de bons résultats. Beaucoup d'acteurs de terrain ne sont pas d'accord avec l'interprétation des chiffres officiels. Tout d'abord, les suspensions d'allocations dans le cadre de l'article 70, qui ont énormément augmenté entre 2004 et 2008, ne sont pas suffisamment prises en compte. L'article 70 est une sanction infligée à la personne qui ne répond pas à une convocation. Dans le cas du plan d'activation, cela signifie qu'elle est absente lors d'un des deux premiers entretiens de contrôle. En outre, on constate une augmentation – parfois importante – des sanctions qui résultent indirectement du plan d'activation : nombre de cas plus élevé de non-admissions au système de chômage à la suite d'une interprétation plus stricte de la notion de disponibilité sur le marché du travail, exemptions de la procédure d'activation pour 'raisons sociales ou familiales' (article 90³¹), arrêt d'une formation (à la suite d'un choix inconsidéré fait à cause de la pression liée au plan d'activation), etc. Le 'Collectif Solidarité contre l'exclusion' conclut que, dans la période 2004-2008, le nombre de décisions négatives a augmenté de 104 % (131 257 personnes contre 64 303)³².

Selon les participants, les sanctions touchent en premier lieu les demandeurs d'emploi les plus vulnérables. Vu leur fragilité sociale, ceux-ci éprouvent justement davantage de difficultés à rassembler des preuves de leur recherche d'emploi et à se défendre devant le facilitateur. Le nombre élevé de non-présentations aux entretiens avec l'ONEM s'explique aussi par leurs changements d'adresse réguliers, leur découragement à cause de précédentes démarches de recherche d'emploi infructueuses et leurs difficultés à comprendre le contenu de formulaires administratifs. Quant aux contrats, le contenu est souvent en inadéquation avec les capacités des chômeurs précaires. Contrairement à ce que le plan stipule, la détermination des contrats ne prend pas suffisamment en compte les possibilités et limites de chacun.

Une part des personnes sanctionnées se tourne vers les CPAS. Cela représente un afflux important selon les associations, au vu de l'augmentation considérable du nombre de sanctions depuis l'introduction du plan. Ce constat est confirmé par une étude récente³³. Le plan mène donc à un déplacement vers le niveau local du problème du chômage³⁴. Un autre constat de l'étude est que les sanctions ne remplissent que relativement peu une fonction d'incitation à l'emploi, ce qui indique que les personnes sanctionnées sont souvent ceux pour qui un emploi à court terme n'est pas une évidence. Et quand à court ou moyen terme, ces personnes retrouvent un emploi, alors l'analyse montre qu'il s'agit plutôt d'emplois précaires.

30 – SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, Direction générale Emploi et Marché du travail (2008). "Accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs, Evaluation mars 2008" ;

<http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18916>

– Idea Consult à la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, Direction du marché du travail, en collaboration avec le SPF ETCS et l'Onem (2008). "Evaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi, Rapport final" ;

<http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844>

31 Cette exemption entraîne une forte diminution des allocations. En réalité, beaucoup de demandeurs d'emploi (en majorité des femmes) évoquent cet article pour échapper à une éventuelle sanction.

32 Martens, Yves (2009). "Le juste compte des sanctions et exclusions: + 104% !", *Ensemble*, n° 65, p. 32-35,

<http://www.asbl-csce.be/journal/JourColl65.pdf>

33 Heylen Vicky et al. (2009). *Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS. Le plan d'activation du comportement de recherche*. Recherche effectuée à la demande du SPP Intégration Sociale, (s.l.), http://www.mis.be/be_fr/07/studies/content/Eindrapport_sanctie_volledig_FR.pdf

34 Cherenti Ricardo (2007). *Les exclusions ONEM. Implications pour les CPAS*, (s.l.), Fédération des CPAS, Service Insertion Professionnelle - Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), 18 p., http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/exclusions-onem-2007.pdf.



2.2.4 L'effet sur l'approche de l'accompagnement

La transmission désormais automatique de certaines données par l'office régional à l'ONEM a été mise en cause pendant la concertation. Elle aurait une influence néfaste sur la collaboration entre les demandeurs d'emploi et les offices régionaux, et les résultats que ces derniers enregistrent en matière d'accompagnement sur mesure. Les conséquences sur l'accompagnement sont aussi dues au fait que les actions proposées par l'ONEM vont parfois à l'encontre des activités établies par le service de placement régional. De plus, pour les chômeurs qui exerçaient auparavant une activité en tant qu'indépendants, l'ONEM ne laisse pas souvent la possibilité de s'engager à nouveau dans une telle activité, selon une discussion avec l'UNIZO (Unie van Zelfstandige Ondernemers)³⁵. Selon des organisations d'insertion socioprofessionnelle qui proposent des parcours d'insertion à des demandeurs d'emploi sur base volontaire, la nouvelle approche renforce une tendance qui nuit depuis longtemps déjà à l'efficacité de leur travail : il s'agit de la pression exercée pour formaliser les parcours alors que leur succès réside justement dans leur souplesse et la possibilité de les modifier.

Les participants soulignent aussi que le plan mine l'aspect qualitatif des trajets et contribue à une accentuation de l'accompagnement sur l'employabilité des demandeurs d'emploi et moins ou pas du tout sur les obstacles structurels qui entravent l'accès à l'emploi.

2.2.5 L'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi

Selon les participants à la concertation, ce n'est pas un hasard si le caractère juridique et la fonction d'assurance sont touchés dans le contexte de la politique actuelle d'activation du marché de l'emploi. Certes, la rhétorique d'activation peut souligner l'intérêt d'un 'accompagnement individuel sur mesure' pour la recherche d'emploi, elle n'en est pas moins aussi subordonnée à l'objectif de 'l'employabilité à tout prix'. Ce dernier objectif est d'ailleurs lui-même inscrit dans la Stratégie européenne pour l'emploi qui fait, depuis 2000, partie de la Stratégie de Lisbonne³⁶.

L'employabilité est jugée nécessaire pour préserver la position concurrentielle de l'Union européenne dans une économie mondialisée. Mais dans le contexte d'un manque structurel d'emplois et d'une flexibilisation accrue des conditions de travail (plus de contrats temporaires, plus d'horaires atypiques, d'emplois à temps partiels...), cet objectif mène à plus de concurrence entre demandeurs d'emploi et plus de pression pour accepter des emplois précaires. A son tour, cela provoque une pression à la baisse sur les salaires. Comment réconcilier cette situation avec l'aspiration 'd'emplois de meilleure qualité' dans la Stratégie de Lisbonne ? A cet égard, le fait qu'elle ne se soit pas accompagnée d'objectifs quantifiables et ait été négligée encore davantage depuis la révision de la Stratégie européenne pour l'emploi semble révélateur.

Une stratégie post-Lisbonne devrait donc attribuer un poids réel aux emplois de qualité. Elle pourrait s'inspirer de la recommandation de la Commission européenne sur l'inclusion active pour stimuler un accompagnement plus 'convenable'³⁷. Cette recommandation reconnaît qu'il faut un trajet d'insertion plus lent pour certains demandeurs d'emploi, accompagné d'un complément de

³⁵ Entretien avec UNIZO le 14 septembre 2009.

³⁶ Cette stratégie, lancée en 1997, avait pour objectif d'harmoniser les politiques du marché de l'emploi des différents Etats membres. Elle contenait une sorte de projet de politique de marché de l'emploi caractérisée par l'activation. Ce faisant, elle s'inscrivait dans le prolongement de politiques d'activation existant dans différents Etats membres. L'objectif d'un taux d'activité de 70% en 2010 constitue l'illustration la plus visible de l'accent mis sur la participation au marché de l'emploi et l'employabilité dans la Stratégie de Lisbonne.

³⁷ Recommandation de la Commission européenne du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail ; *Journal Officiel de la Commission européenne*, 18 novembre 2008 : 2008/867/CE ; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:FR:PDF>

ressources adéquat et de services de qualité. Néanmoins, la soumission de la stratégie d'inclusion active à l'objectif d'activation 'classique' et aux objectifs économiques et budgétaires y est inscrite aussi. Cette recommandation ne représente donc pas une 'rupture' avec la Stratégie de Lisbonne.

2.3. Vers une réforme de l'emploi convenable

La conditionnalité et la contractualisation croissantes du droit aux allocations de chômage, la flexibilité exigée du travailleur et du demandeur d'emploi, l'apparition de notions telles que l'employabilité sont autant d'indices que le marché du travail a évolué rapidement ces dernières années. A l'opposé, les critères d'emploi convenable n'ont plus été modifiés depuis 1991. Or, en presque 20 ans, les critères se sont éloignés de la réalité sociétale, comme par exemple l'augmentation de la présence des femmes sur le marché de l'emploi, l'évolution des modèles familiaux et des formes de cohabitation, l'augmentation du nombre de personnes isolées et de familles monoparentales, ou encore la diminution de la stabilité des liens familiaux. De plus, comme signalé en 2.2.2, l'introduction du plan d'activation a accéléré la diminution de la part des sanctions sur la base de refus d'un emploi convenable.

Pour les participants, ces évolutions comportent le risque de voir la notion d'emploi convenable se vider de son sens. Ils soulignent que les contrats d'activation tendent à pousser vers une vision très limitée de l'emploi convenable. En effet, les parcours d'insertion sont dorénavant jalonnés de contrats et donc de négociations.

Face à la contractualisation des parcours d'insertion qui joue souvent en la défaveur des plus vulnérables, le groupe de concertation plaide donc pour des règles générales, offrant une véritable sécurité juridique. Les critères d'emploi convenable de l'ONEM ne peuvent être interprétés de façon restrictive mais doivent, au contraire, constamment être resitués par rapport à l'objectif premier de l'emploi convenable d'après les participants : lutter contre les emplois précaires et garantir des emplois qui permettent une vie digne.

Cela dit, au sein du groupe de concertation, d'autres s'interrogent sur le fait que repenser et adapter la notion d'emploi convenable ne garantirait pas une meilleure sécurité juridique et nuirait plutôt aux plus défavorisés. Selon cette vision, cette notion se base sur le chômeur 'moyen' et n'est donc pas capable de tenir compte de la problématique complexe qu'affrontent les plus précarisés. Ils plaident alors pour de vraies négociations et contrats entre l'ONEM et les chômeurs, avec plus de garanties juridiques pour ces derniers.

Les discussions sur l'adoption de l'une ou de l'autre piste ont pris du temps et furent enrichissantes pour chaque partie. Les deux voies méritent certainement d'être approfondies mais le groupe a finalement tranché pour poursuivre la piste d'une analyse et adaptation des critères de l'emploi convenable. Les conséquences du nouveau plan d'activation ont renforcé cette décision.

3. Les critères réglementaires de l'emploi convenable passés au crible

Les critères nommés dans l'A.M. ne sont pas limitatifs : l'ONEM se réserve le droit de prendre en compte d'autres critères, non prévus dans la réglementation, pour apprécier le caractère convenable



ou non de l'emploi. Des questions liées aux convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ainsi que des considérations d'ordre linguistique peuvent être ainsi parfois acceptées comme motif de refus ou d'abandon d'un emploi, tout comme la combinaison de différents facteurs, qui, seuls, ne suffiraient pas pour considérer l'emploi non convenable³⁸. Par souci d'efficacité, seuls les critères réglementaires ont été l'objet de débat lors de la concertation. Et bien que tous les critères réglementaires aient été abordés, seuls quelques-uns ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée. De plus, toutes les modalités ou dérogations spécifiques n'ont pas été traitées : certaines demandaient une vaste connaissance technico-juridique et ne semblaient pas prioritaires pour l'analyse. Les critères très spécifiques (comme ceux concernant les objecteurs de conscience, les travailleurs frontaliers et les artistes) n'ont pas non plus été pris en compte³⁹.

Par souci de clarté, les critères ont été divisés en trois types : ceux liés au projet professionnel du travailleur, ceux liés au statut de l'emploi et ceux liés à la conciliation entre travail, vie de famille et vie privée. Cette structure s'inspire d'une typologie issue de l'analyse de la réglementation et de la jurisprudence relatives à l'emploi convenable⁴⁰. Les témoignages livrés pendant les discussions ont montré qu'il est nécessaire de garder à l'esprit les rapports entre les critères. Ceci correspond à la pratique de l'ONEM en matière d'évaluation du caractère convenable d'un emploi : il n'est d'ailleurs pas rare qu'il se base sur plusieurs critères pour ce faire⁴¹.

3.1. Critères liés au projet professionnel

Maintien du choix de la profession (art.23)

Cet article stipule qu'au cours des six premiers mois de chômage, l'offre d'emploi est considérée non convenable si elle ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage, ni à la profession habituelle ou une profession apparentée. Dès le septième mois, le travailleur doit accepter un emploi dans une autre profession⁴². Cette période de protection de six mois ne s'applique pas lorsque, d'après le service régional de l'emploi compétent, les possibilités d'embauches dans la profession prise en compte sont très limitées⁴³.

En règle générale, cet article témoigne, d'après les participants à la concertation, d'une vision très restreinte de la construction du projet professionnel. Cette échéance de six mois après laquelle le chercheur d'emploi est tenu d'accepter un emploi au seul motif que c'est un emploi traduit la conception actuelle en matière de capacités des chômeurs et d'orientation. Traditionnellement, l'emploi convenable était défini en référence à la qualification ou à la spécialité professionnelle antérieure d'un chômeur. Au contraire, au cours de ces deux dernières décennies, les pays d'Europe de l'Ouest n'ont eu de cesse de privilégier l'évaluation des capacités actuelles du chômeur et d'en faire une grandeur évolutive dans le temps : plus la durée de chômage s'allonge, plus les capacités s'affaiblissent. Les exigences du chômeur doivent donc diminuer proportionnellement. Inversement, les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle et formations proposées dans le cadre de politiques actives de l'emploi sont censés les améliorer⁴⁴. D'un côté, cela mène au développement de

³⁸ Office national de l'emploi (s.d.). *Texte expliquant les critères de l'emploi convenable*. Document non publié, p.2.

³⁹ Voir en Annexe II la liste des critères traités durant la concertation.

⁴⁰ De Loose, Katia (2004). *Emploi convenable versus Etat social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003*, Université Catholique de Louvain. Vous trouverez un résumé dans : De Loose, Katia (2004). "Emploi convenable versus Etat social actif : analyse réglementaire et jurisprudentielle 1970 – 2003", *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 46, n°1, pp. 179-200.
http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2004/btsz_01_2004_fr.pdf

⁴¹ Entretien avec l'ONEM le 9 juin 2009.

⁴² Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg, (2005). *Synthèse, vulgarisation et analyse de la législation sur la notion d'emploi convenable*, Centre d'Education Populaire André Genot, <http://cepag.all2all.org/pn/apps/pnupcase/modules.php>

⁴³ Office national de l'emploi (s.d.). *Op. cit.*, p. 2.

⁴⁴ Freyssinet, Jacques (2000). "Plein emploi, droit au travail, emploi convenable", *La Revue de l'Ires* n°34, <http://www.ires-fr.org/IMG/File/r34-2.pdf>

nombreuses formations qualifiantes, d'un autre, cela pousse au développement d'un accompagnement sur le court terme, visant une réinsertion la plus rapide possible plutôt que durable.

Plusieurs réflexions plus précises sont nées de cette constatation :

3.1.1 La nécessité d'un accompagnement durable, adapté et de qualité

Le groupe de concertation insiste beaucoup sur le fait que construire son projet professionnel demande du temps et de la réflexion. Un projet professionnel ne se construit pas en ligne droite mais bien souvent à force d'essais, d'erreurs et d'expériences. Les participants soulignent dès lors l'importance d'un accompagnement 'durable'. En cela, ils entendent un accompagnement continu qui laisse la place au droit à l'essai. On ne peut attendre d'un chercheur d'emploi qu'il dessine son projet professionnel en une heure de rendez-vous. Il faut donc construire avec lui un parcours dans la continuité.

C'est une nécessité pour tous les chercheurs d'emploi mais c'est d'autant plus frappant pour les chercheurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Les services de placement régionaux ont développé pour ces derniers des dispositifs spécifiques, qui prennent en compte leurs besoins de temps et de suivi sur le long terme. Depuis la mise en place progressive du dispositif '*sluitende aanpak*'⁴⁵, le VDAB a vu beaucoup de personnes arriver avec un parcours personnel difficile, qui nécessite une conciliation de l'emploi et du bien-être. Face à ces demandeurs d'emploi, une étude a été commandée⁴⁶ ; il en a résulté la mise en place des parcours spécifiques et adaptés. Au Forem aussi, des dispositifs particuliers ont été développés, tel que le dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle, pour public fragilisé et éloigné du marché de l'emploi. Il court sur une période de deux ans et permet une approche individualisée⁴⁷. Pourtant, les participants observent que parmi les chômeurs qui prennent part à ces parcours spécifiques, certains continuent d'être convoqués par l'ONEM.

3.1.2 Le droit à l'orientation professionnelle

Choisir son orientation devrait être un droit, non un devoir au sein d'un contrat. Le libre choix d'orientation du demandeur d'emploi, tant qu'il est réfléchi et raisonnable, devrait être respecté. Orienter les demandeurs d'emploi de façon efficace et durable implique de respecter leurs capacités et attentes. Cela nécessite une offre d'accompagnement ainsi qu'une offre de formations suffisantes et de qualité.

Pousser des chômeurs à s'orienter dans un domaine, soit selon des critères de localisation (ex : pénurie de tel emploi dans telle région), soit selon des critères de temps (pénurie de tel emploi depuis quelques années) trahit une vision à court terme des dynamiques de l'emploi et court le risque de retrouver ces mêmes demandeurs d'emploi au chômage peu de temps après.

Le groupe dénonce le danger de ce critère : développer un phénomène de surqualification. En effet, par crainte d'être sanctionné, un chercheur d'emploi plus qualifié se sentira forcé d'accepter un emploi nécessitant un plus faible niveau de qualification. Il puise ainsi dans le bassin d'emplois peu

⁴⁵ Ce dispositif veut entre autres offrir un trajet d'insertion socioprofessionnelle à tous les demandeurs d'emploi de longue durée qui n'avaient pas reçu un tel trajet pendant les 2 années précédentes. Voir la description du dispositif sur : <http://www.armoedebestrijding.be/publications/070126%20BijlagetrajectwerkingVDAB.pdf>

⁴⁶ Steenssens Katrien et al. (2008). *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat, Een totaalconcept*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, http://hiva.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3067 ; Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2005-2009 (2009). (s.l.), p. 74, http://wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/vap2005-2009/VAP%200509_actueel%2009.pdf

⁴⁷ Voir la description du dispositif : http://www.luttepauvrete.be/publications/Présent_DIISP_Legaye.pdf



qualifiés, privant au passage un autre demandeur d'emploi. Or être surqualifié pour un emploi génère souvent un mal-être au travail. Envoyer un demandeur d'emploi vers tel ou tel emploi uniquement sur base de critères formels, donc loin de ses affinités et choix, ne peut conduire qu'à des erreurs d'appréciation.

Quant à l'absence totale du délai de six mois, le groupe de concertation s'inquiète de constater que ce sont encore les chômeurs les plus précarisés qui risquent d'en faire les frais. Ceux qui ont eu la possibilité de se former ont droit au délai de 6 mois, les moins chanceux n'y ont donc pas droit. Cela revient à reporter les carences de notre système scolaire sur l'accompagnement des chômeurs. Rappelons que 20 % des jeunes quittent le secondaire avec le diplôme d'humanité inférieur seulement. Les déficiences de notre système d'enseignement pèsent donc lourd dans un système où l'accompagnement et la formation sont d'or.

3.2. Critères liés au statut de l'emploi

3.2.1 La reprise d'un autre emploi

L'article 32,2° précise qu'en cas d'offre d'emploi, le chômeur ne peut pas invoquer le fait qu'il doit reprendre prochainement le travail dans un autre emploi, sauf s'il apporte la preuve qu'il a été réellement engagé par son nouvel employeur, au plus tard dans les huit jours qui suivent l'offre d'emploi⁴⁸.

L'ONEM ne peut pas utiliser ce critère pour les abandons d'emploi, sinon la période de protection de six mois pour le critère relatif au maintien de la qualification professionnelle (art. 23) serait compromise. Ce critère, et plus spécifiquement l'obligation de fournir la preuve du début d'un autre emploi dans les huit jours, a pour objectif d'éviter qu'un travailleur quitte un emploi convenable sous prétexte de vagues promesses de reprise d'un autre emploi.

La logique politique de maintien d'un taux d'activité élevé est ici clairement mise en avant. Logique d'activation qui ne laisse d'ailleurs pas beaucoup de place à la 'liberté' du travailleur quant à la détermination de sa carrière. Au cours des années, certains tribunaux ont parfois fait preuve de souplesse dans l'interprétation de cet article mais, en règle générale, ils préconisent une interprétation assez stricte – c'est certainement le cas de la Cour de cassation.

3.2.2 Le montant de la rémunération, le respect des obligations patronales et l'assujettissement à la sécurité sociale

L'emploi n'est pas convenable d'après l'article 24 :

- si la rémunération n'est pas conforme aux barèmes prévus par les dispositions légales ou réglementaires, par les conventions collectives ou, à défaut, par l'usage ;
- si l'employeur persiste à ne pas respecter les dispositions légales en matière de paiement de la rémunération, de durée ou de conditions de travail ;
- s'il ne donne pas lieu, au moins en partie, à un assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés⁴⁹.

⁴⁸ Office national de l'emploi (s.d.). *Op.cit.*, p. 11.

⁴⁹ Office national de l'emploi (s.d.). *Op. cit.*, p. 3.

Les participants font remarquer qu'il est parfois difficile de savoir à l'avance à combien s'élèvera la rémunération. Le demandeur d'emploi ne connaît pas toujours l'échelle salariale légale ou l'échelle effective en vertu de laquelle il sera rémunéré. En outre, les travailleurs plus pauvres se retrouvent plus que la moyenne dans des emplois où l'employeur ne respecte pas les échelles salariales légales ou le paiement des cotisations sociales. Dans un contexte de déséquilibre entre le nombre d'emplois vacants et le nombre de demandeurs d'emploi, des chômeurs précaires ont moins tendance à s'informer pour savoir si leur salaire est conforme aux normes légales.

L'article parle de "*persister à ne pas respecter les dispositions légales*". Concrètement, cela implique que l'employeur 'persiste' à ne pas respecter ses obligations, malgré les demandes expresses du travailleur ou de son organisation syndicale. Le législateur vise, de cette manière, à éviter tout abandon d'emploi prématuré et 'irréfléchi'⁵⁰. Les travailleurs en position de faiblesse sur le marché de l'emploi ne risquent-ils pas de perdre rapidement leur emploi s'ils soulignent 'continuellement' les manquements de leur employeur ? N'est-il pas logique qu'un travailleur puisse quitter son emploi sans être sanctionné s'il remarque que son salaire n'est pas calculé correctement ?

En ce qui concerne la disposition relative à la sécurité sociale, on peut se demander pourquoi on n'a pas pris pour principe un assujettissement complet à ce régime. Selon un participant, ce paragraphe permet de qualifier un emploi saisonnier d'emploi convenable. Il est pourtant fondamental de disposer d'un contrat de travail qui garantit un accès total à la sécurité sociale. Une couverture incomplète empêche de se constituer un revenu régulier et accroît le risque que les intéressés doivent ensuite faire appel à des mesures sélectives de complément de revenus, qui ont un caractère plus précaire et stigmatisant.

Avant 1991, le paragraphe sur le montant de la rémunération ne s'appliquait qu'aux salaires procurés par un travail à temps partiel. Un emploi à temps plein était donc considéré comme convenable, même si le revenu net qu'il fournissait était inférieur à l'allocation du demandeur d'emploi. L'article actuel offre une protection contre les bas salaires, aussi bien à temps partiel qu'à temps plein, dont le revenu net est inférieur aux revenus de l'allocation chômage correspondante. Le montant des allocations que le travailleur peut percevoir pendant la durée de sa mise à l'emploi (allocation de garantie de revenu, allocation de travail, d'intégration, de réinsertion) est déduite du revenu net. Le précompte professionnel éventuellement retenu sur les allocations n'est pas non plus pris en considération.

La législation tient également compte de deux types de coûts supplémentaires éventuels au moment du passage à l'emploi : les frais de déplacement et une diminution des allocations familiales (allocations 'ordinaires' et non plus 'majorées'⁵¹). Cette disposition atteste de la volonté du législateur de lutter contre ce qu'on appelle les pièges à l'emploi. Toutefois, des participants à la concertation ont fait remarquer que cela ne suffisait pas à éliminer tous ces pièges.

Un piège fréquent concerne les frais liés à la garde des enfants. Trouver une place d'accueil à prix abordable n'est certainement pas chose aisée pour les familles pauvres. Un récapitulatif clair des places d'accueil adaptées et de leur prix par Région pourrait aider à apporter une solution. L'aide à l'entourage (par exemple accueillir chez soi une personne âgée ou souffrant d'un handicap), pratique encouragée par les pouvoirs publics, peut engendrer les mêmes problèmes que l'accueil des enfants : vu les frais à consentir pour confier cette tâche à des services externes ou l'absence de services auxquels faire appel, il peut être difficile de recommencer à travailler. Enfin, il convient encore de considérer les éventuelles pertes d'exonérations de taxes diverses, de bénéfices de tarifs sociaux liés

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ En 2006, il a été décidé de prolonger temporairement les allocations familiales majorées pour les chômeurs qui deviennent travailleurs salariés ou indépendants.



au statut de demandeur d'emploi, non seulement par rapport aux pratiques de conditionnalité pour les très faibles revenus mais aussi au caractère non dégressif de ces avantages. Enfin, citons les surcoûts éventuels en matière d'habillement, de loyer du logement social, de santé en cas de travail précaire, etc.

Plusieurs participants lancent une mise en garde : mettre trop l'accent sur le piège à l'emploi risque de reléguer à l'arrière-plan la revalorisation nécessaire des allocations sociales. Souvent, le concept de piège à l'emploi est employé pour stigmatiser les demandeurs d'emploi et ainsi plaider contre l'augmentation des allocations. Si on limite l'analyse des pièges financiers à la comparaison entre l'allocation de chômage brute et le revenu du travail brut, ces pièges concernent un groupe limité de travailleurs, essentiellement les personnes qui passent d'une allocation relativement élevée à un salaire proche ou égal au salaire minimum. Augmenter le salaire minimum brut aiderait par conséquent tant à réduire la précarité des travailleurs à bas salaire qu'à réduire le faible écart qui existe entre l'allocation de chômage maximale brute et le salaire minimum brut. Une telle mesure pourrait à son tour limiter ou rendre superflues les mesures spécifiques destinées à compléter le revenu des bénéficiaires d'allocations – qui sont souvent à l'origine des pièges financiers.

3.2.3 La durée de travail

L'article 22 stipule qu'un régime de travail qui ne comporte pas normalement en moyenne 35 heures par semaine est sans influence sur le caractère convenable d'un emploi. L'article 27 stipule quant à lui que, pour le travailleur à temps partiel volontaire, un emploi est réputé non convenable lorsque l'offre d'emploi comporte un nombre d'heures hebdomadaire de travail supérieur au nombre d'heures hebdomadaire moyen ayant servi de base pour fixer son régime d'indemnisation, augmenté de six heures⁵².

Un premier constat frappant est que les critères actuels relatifs à la durée du travail ne disent rien quant à la durée du contrat. Autrement dit, le fait de se voir proposer un contrat à durée déterminée ne peut pas être invoqué comme motif de refus. Étant donné que les emplois temporaires comportent un risque de pauvreté sensiblement plus grand que les emplois à durée indéterminée⁵³, que leur proportion s'est accrue au cours des dernières décennies et que, d'après les participants, ils exercent une pression à la baisse sur les conditions générales de travail, un débat sur l'ajout d'un critère relatif à la durée du contrat a toute sa raison d'être.

Malgré l'absence de données chiffrées à ce sujet, si on se base sur les témoignages recueillis lors de la concertation, il est clair que le risque de pauvreté varie selon le type d'emploi temporaire et la situation sociale de la personne. Pour beaucoup de travailleurs, les contrats intérimaires et les contrats temporaires de courte durée sont une source d'incertitude en matière de travail et de revenus. Pour les travailleurs plus difficiles à insérer, comme les personnes pauvres et peu qualifiées, il y a, en outre, un plus grand risque que ces emplois entraînent davantage de précarité. Pour eux, les contrats de courte durée servent non seulement moins souvent de tremplin vers un contrat fixe, mais ils constituent aussi d'importants obstacles dans d'autres domaines. Ainsi certains propriétaires refusent de louer à des intérimaires ou à des personnes sous contrat à durée déterminée⁵⁴. Par ailleurs, des institutions bancaires prennent parfois comme argument un contrat à durée déterminée, même s'il est

⁵² Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, pp.1-4.

⁵³ Le risque de pauvreté d'un emploi assorti d'un contrat temporaire s'élève à 7,5 % contre 1,9 % pour un contrat fixe –EU SILC 2006. SPF Sécurité sociale (2009). « Les indicateurs concernant l'inclusion sociale. Inclusion : domaine emploi (.xls) », *Protection et inclusion sociale : les indicateurs*, <http://www.socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws-publicaties/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren/sociale-bescherming-inclusie-indicatoren.htm>

⁵⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2008). *Discrimination diversité. Rapport annuel 2008*, Bruxelles ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 17-25. ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2009). *Identification du type de signalement relatif au critère fortune. Note de travail*. Document non-publié.

de longue durée, pour ne pas octroyer de prêt hypothécaire. Enfin, la crainte de ne pas conserver son emploi entraîne également davantage de stress et de risques psychosociaux. C'est autant de raisons pour lesquelles la succession de contrats temporaires empêche les personnes et les familles de définir et de concrétiser leurs projets de vie.

La réglementation sur les emplois convenables n'a pas non plus intégré de critère sur les horaires atypiques (travail du samedi et du dimanche, horaires variables...), à l'exception du travail de nuit (voir à ce sujet le point 3.3).

L'évaluation des critères dans le domaine du travail à temps partiel a été moins consensuelle et a pris davantage de temps durant la concertation. Ceci est lié au statut de ce type de travail. Il a été introduit dans un grand nombre de secteurs et d'entreprises et a été utilisé comme une alternative à la réduction de la durée du travail avec maintien du salaire. Pour l'employeur, c'est un moyen de réduire le coût du travail, pour le travailleur cela tient compte de son souhait d'une meilleure combinaison de sa vie professionnelle et familiale. Souvent, le temps partiel est un choix délibéré du travailleur, mais il n'est pas rare que ce soit la seule option possible. Autrement dit, il s'agit d'un choix contraint en raison de divers éléments : l'impossibilité de trouver un emploi à temps plein, la pression pour accepter un emploi dans le cadre de la politique d'activation, la pénibilité du travail qui empêche de l'exercer à temps plein, le fait que certaines conditions permettant de travailler à temps plein ne soient pas réunies (difficulté de trouver des services de garde d'enfants ou d'aide à domicile à des prix abordables ...). Lors de la concertation, on a aussi insisté sur la problématique des emplois à temps partiel dits 'élastiques' : il s'agit d'emplois qui, en raison de leur horaire ou du temps nécessaire pour se rendre d'un emploi à l'autre, ne peuvent pas être combinés avec un autre emploi à temps partiel.

Ce sont – une nouvelle fois – les plus vulnérables qui sont le plus souvent victimes de ce choix contraint. Après une longue période de chômage, ils se sentent souvent poussés à accepter différents emplois à temps partiel, ce qui n'entraîne pas toujours une amélioration structurelle de leurs revenus.

Dans ce contexte, l'article 22 pose problème. Il stipule que les travailleurs peuvent être obligés d'accepter un emploi à temps partiel, même s'ils souhaitent travailler à temps plein. Si cet article est appliqué, les travailleurs peuvent demander le statut de travailleur à temps partiel avec maintien de leurs droits, pour autant qu'il s'agisse au minimum d'un tiers temps et qu'ils remplissent toutes les conditions pour bénéficier d'une allocation en tant que travailleurs à temps plein. S'ils répondent à certaines conditions supplémentaires, ils peuvent également, le cas échéant, demander une allocation de garantie de revenus (AGR)⁵⁵. Plusieurs participants et acteurs sur le terrain signalent cependant que la nouvelle réglementation relative à l'allocation de garantie de revenus se traduit par une baisse du revenu, par rapport à l'ancienne réglementation, en cas d'emploi à mi-temps ou à temps très partiel (par exemple, un tiers temps). Les montants des revenus garantis par l'ancienne réglementation avaient déjà été qualifiés d'insuffisants par plusieurs participants. Le groupe attire aussi l'attention sur un autre phénomène : les travailleurs à temps partiel qui bénéficient d'une AGR doivent accepter de prêter plus d'heures et inversement, peuvent demander d'en prêter davantage à leur employeur. Cela dit, il est fréquent que celui-ci refuse.

⁵⁵ Cette allocation est un complément du salaire à temps partiel. Il faut remplir plusieurs conditions importantes pour pouvoir en bénéficier, entre autres : avoir un salaire mensuel brut inférieur au salaire brut minimal garanti, avoir introduit auprès de l'employeur une demande de travail à temps plein et rester disponible sur le marché de l'emploi pour un travail à temps plein.



En ce qui concerne l'article 27, le caractère volontaire du temps partiel et les conséquences qui en résultent pour le droit à l'allocation de chômage⁵⁶ font l'objet d'un débat : si le recours à ce statut dissimule un choix forcé du travailleur en raison de certaines circonstances sociales, on peut se demander pourquoi le travail à temps partiel n'ouvre pas un droit à une allocation de chômage complète.

Une réflexion approfondie sur le travail involontaire à temps partiel (choisi ou contraint) ne peut pas non plus ignorer les conséquences à long terme de ce travail, qui sont très difficiles à estimer, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Ce statut peut, par exemple, avoir des conséquences sur l'ouverture de droits à une pension correcte.

3.3. Critères liés à la conciliation du travail, de la vie familiale et de la vie privée

Plusieurs critères d'emploi convenable traitent plus explicitement d'éléments qui interviennent dans la capacité d'une personne à concilier son emploi et sa vie de famille. Ces critères définissent les limites de la tolérance par l'Etat du refus ou de l'abandon d'un emploi pour des raisons telles que la durée de trajet, la durée d'absence du domicile, le travail de nuit ou les problèmes d'ordre familial.

Pour le groupe de concertation, on ne peut considérer la problématique de l'emploi convenable sans la lier intimement à la dignité de vie que cet emploi permet. La capacité de mener une vie digne et de se projeter dans l'avenir, soi-même et sa famille, est, comme cela a été dit dans la section 1, la pierre angulaire de l'aspect convenable d'un emploi.

3.3.1 Les considérations d'ordre familial

L'article 32, alinéa premier, stipule que les considérations d'ordre familial, dont la garde d'enfant, n'influencent pas le caractère convenable d'un emploi, sauf si elles constituent un empêchement grave et exceptionnel⁵⁷.

Cet article, ainsi que les deux présentés ci-dessous, révèlent la hiérarchie faite entre le travail et la famille au sein de notre société. Lorsque le législateur considère que les questions d'ordre familial n'ont pas d'effet sur l'aspect convenable de l'emploi, à moins qu'elles ne constituent un empêchement grave, il entend en cela que seul un événement grave, exceptionnel, indépendant de la volonté du travailleur et qui rende sa mise au travail temporairement impossible, peut être accepté. La justification historique de cette position se base sur le fait qu'une allocation de chômage ne peut, par sa nature, être une allocation pour une 'femme au foyer'. De là découle la possibilité de dispense offerte par l'article 90⁵⁸. Ceux qui choisissent de ne pas utiliser cette dispense sont tenus d'être pleinement disponibles sur le marché de l'emploi.

⁵⁶ Tout travailleur à temps partiel qui ne répond pas aux conditions pour pouvoir être assimilé à un travailleur à temps plein ou pour obtenir le statut de travailleur à temps partiel involontaire avec maintien de ses droits, est considéré comme travailleur à temps partiel volontaire. Ces travailleurs constituent en fait une catégorie résiduelle pour la réglementation relative au chômage. Outre ceux qui ont choisi le statut de travail à temps partiel, elle comprend aussi des personnes qui ont été exclues pour chômage de longue durée, qui ont trouvé un travail à temps partiel mais qui ne répondent pas aux conditions d'admission à temps plein.

⁵⁷ Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p.5.

⁵⁸ Article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage relatif à la dispense pour le chômeur qui se trouve dans une situation difficile sur le plan social et familial.

Le groupe de concertation rappelle que si, pour tous, parvenir à concilier vie de famille et vie professionnelle relève au quotidien d'un défi permanent, pour les plus pauvres, les difficultés sociales et l'isolement rendent ce challenge bien plus compliqué encore. Si la flexibilité du temps de travail a été présentée comme une ouverture vers une meilleure relation emploi-famille, les participants soulignent que seule une minorité de travailleurs a le pouvoir de négocier cette flexibilité en sa faveur. Pour beaucoup d'autres, les bénéfices obtenus grâce à elle (que ce soit une question d'aménagement ou de réduction du temps de travail) sont contrecarrés par des désavantages en matière de qualité des emplois (tels que des salaires qui ne suivent pas le niveau de bien-être, du stress au travail, des contrats instables, etc.). La flexibilité leur est donc souvent imposée et est fréquemment synonyme d'emplois précaires, d'horaires atypiques et de difficultés à jongler avec leurs situations sociales et familiales difficiles.

Les participants insistent aussi sur le fait que les problèmes des familles ne se limitent pas à gérer le quotidien ; il doit aussi être question de pouvoir mener un projet de vie familiale et une existence commune. Cela dépasse les questions d'organisation et de coordination. Les critères d'emploi convenable doivent tenir compte de cet aspect là aussi.

L'article 32 exclut des problèmes tels que la recherche de gardes d'enfant abordables comme motifs valables de refus ou d'abandon d'un emploi. Etre célibataire avec enfants à charge n'est pas un événement indépendant de la volonté du demandeur d'emploi. Certaines situations sont toutefois acceptées, à condition qu'elles soient d'ordre exceptionnel, grave et temporaire comme par exemple, l'hospitalisation d'un enfant.

Derrière les questions de garde d'enfant, il s'agit en fait de toutes les obligations qui peuvent rendre la mise au travail extrêmement compliquée (ex : s'occuper de parents âgés). Or ces obligations familiales sont nombreuses et plus fréquentes chez les chômeurs précarisés, qui n'ont souvent pas les moyens de payer une aide familiale ou une crèche privée en l'absence d'un service public suffisant.

L'offre de service d'accueil d'enfant est unanimement considérée comme trop faible. Les services publics mis au bénéfice de tous les citoyens jouent un rôle crucial et indispensable auprès des populations les plus défavorisées. Parce qu'ils garantissent à tous un accès universel à des besoins de base, ce sont les populations les plus précarisées qui paient le plus les conséquences de leur manque⁵⁹. Maintenir et développer une offre de services publics large et accessible à tous est donc la condition *sine qua non* de l'acceptabilité de ce critère.

Les nombreuses familles monoparentales doivent supporter davantage le poids des obligations familiales au quotidien. Selon une participante au groupe de concertation, les familles monoparentales avec jeunes enfants ne peuvent pas satisfaire aux mêmes conditions qu'une famille nucléaire avec deux parents. En tout cas, l'influence limitée qu'a la situation familiale du demandeur d'emploi sur la définition d'emploi convenable montre que toute la législation de l'ONEM part encore trop du principe d'un couple dont un des deux membres travaille⁶⁰.

Les familles monoparentales sont aussi plus représentées dans la catégorie des travailleurs pauvres. Souvent, le seul adulte du ménage occupe un emploi précaire qui procure de très faibles revenus. Comment motiver des chercheurs d'emploi à s' 'activer' si les seules offres qui leur sont proposées sont des emplois précaires, à faibles revenus, auxquels s'ajoutent mille et une complications quotidiennes de garde d'enfant, de transport, etc. ?

⁵⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008), *Pauvreté, Dignité, Droit 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.144.

⁶⁰ Vrints, Lutgard (2009). *Contribution de Gezinsbond à la concertation sur l'emploi convenable*, document interne.



D'autre part, la charge de la famille repose encore essentiellement sur les femmes⁶¹. Ce sont donc elles qui, le plus fréquemment, se voient obligées d'accepter une dispense selon l'article 90, réduisant lourdement leurs allocations. Cet article 90 n'est que très rarement un vrai choix ; on a tôt fait d'y échouer pour éviter l'exclusion du chômage. Une fois encore, le fait d'être parent isolé ou non est un facteur déterminant.

Les participants plaident donc pour une solution aux problèmes d'accueil d'enfant financièrement accessible. De plus, lorsque l'article 90 est appliqué, ils préconisent que durant la période d'indisponibilité de la personne, un parcours sur le long terme soit élaboré avec elle. C'est déjà le cas dans certains CPAS (Molenbeek par exemple).

3.3.2 L'absence journalière et la durée des déplacements

L'article 25, sur la durée d'absence journalière, considère qu'un emploi est considéré non convenable s'il donne habituellement lieu à une absence journalière de la résidence habituelle de plus de 12 heures, ou si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement quatre heures⁶².

D'après le groupe de concertation, la durée prise en compte est bien trop large. Aujourd'hui, par nécessité et par évolution sociétale, la possession de deux revenus dans une famille est devenue la norme. Ce critère va, en outre, à l'encontre du souhait général de diminuer le temps de travail au profit du temps libre. Une fois encore, la question est problématique pour les familles monoparentales. Pour un parent seul, une telle absence n'est pas du tout gérable. On peut à nouveau invoquer la notion de 'temps consacré à la famille' ou de droit à l'éducation. Le temps consacré à la famille est important et doit être reconnu par les législations relatives au chômage. Les enfants ont aussi le droit de voir leurs parents un certain nombre d'heures par jour⁶³.

De plus, la capacité de déplacement de chacun est variable : les personnes pauvres sont plus rapidement usées physiquement et mentalement⁶⁴ et leurs capacités de déplacement peuvent en être affectées.

3.3.3 Le travail de nuit

L'article 29 traite quant à lui du travail de nuit ; il stipule qu'un emploi est réputé non convenable si les prestations se situent habituellement entre 20 heures et 6 heures⁶⁵.

L'article 23 ne tient compte de l'orientation ou de la formation du demandeur d'emploi que durant six mois. Pourquoi l'article 29 considère-t-il alors la formation ou l'orientation vers un travail habituellement de nuit comme définitif ? Un travail de nuit qui était convenable à un moment donné pour un chômeur qui savait concilier cet emploi et sa vie privée ne l'est pas forcément à vie. La situation familiale peut changer et les avantages que le travailleur avait en travaillant de nuit peuvent devenir de vrais obstacles.

Pour conclure, on le constate, la flexibilité et la disponibilité toujours plus grandes exigées des travailleurs et des demandeurs d'emploi poussent ceux-ci vers des emplois précaires et des horaires

⁶¹ Dubot Soizic (2008). « Femmes et activation : des galères absurdes et injustes », *Ensemble!*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, n°63, p.49.

⁶² Office national de l'emploi (s.d.). *Op. cit.*, p. 4

⁶³ Vrints, Lutgard (2009). *Op. cit.*

⁶⁴ Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale (2008). *Op.cit.*

⁶⁵ Draguet, Daniel et Jean-Marie Lansberg (2005). *Op.cit.*, p.4.

atypiques. Conjugués au manque d'offre de services publics et à l'absence de prise en compte de la situation familiale du demandeur d'emploi ou du travailleur, ces emplois les coincent dans un cercle vicieux de désorganisation et d'enlisement dans des solutions à court terme. Un emploi doit au contraire offrir suffisamment de garanties pour pouvoir faire des projets personnels et familiaux.

Tout le groupe de concertation s'accorde ainsi pour dire que la vulnérabilité économique des familles est liée notamment à la faculté qu'ont les parents de concilier travail et tâches parentales. L'adoption de politiques publiques plus efficaces aidant les parents à concilier travail et vie de famille peut engendrer des résultats très positifs. Les critères de 1991 ne peuvent faire l'économie de considérations familiales. A quoi bon un emploi si la vie de famille est en miettes ?



4. Recommandations

“Un emploi convenable est un emploi qui permet de vivre dignement et de se projeter dans l’avenir.”

Cette définition donnée par les participants à la concertation a été la toile de fond de toute l’analyse du processus de contrôle du caractère involontaire du chômage et, plus spécifiquement, du concept d’emploi convenable. Les recommandations politiques qui en découlent impliquent une profonde remise en cause des principes et de la mise en œuvre de la politique actuelle de l’emploi. Elles dépassent donc de simples adaptations dans la réglementation relative au chômage.

4.1. Recommandations relatives à la politique globale du marché de l’emploi

4.1.1 Viser un accompagnement ‘convenable’ qui cherche l’amélioration structurelle des conditions de vie plutôt qu’une activation forcée, cherchant de manière unilatérale l’entrée rapide sur le marché du travail

Selon les participants, l’emploi convenable implique la mise au point d’un parcours d’accompagnement ‘convenable’ adapté aux besoins globaux de la personne. En effet, pour les demandeurs d’emploi pauvres ou vulnérables, cet accompagnement est déterminant, non seulement pour leurs possibilités d’insertion sur le marché de l’emploi mais aussi pour l’amélioration globale de leurs conditions de vie. Nous présentons ci-dessous quelques éléments essentiels auxquels il convient d’être attentif lors de la définition et de la mise en œuvre de tels parcours. Ils influencent aussi la durée souhaitée des parcours.

D’après le groupe de concertation, il faudrait :

- garantir la participation effective des demandeurs d’emploi ;
- partir des possibilités et des limites de chacun ;
- éliminer les obstacles structurels à l’entrée et durant tout le parcours d’insertion. Cela implique d’améliorer en premier lieu, ou en même temps, la situation dans les autres sphères de l’existence (logement, santé, etc.) avant d’entamer le parcours vers l’emploi proprement dit. Et cela nécessite une offre suffisamment large, accessible et qualitative de services publics ou non marchands (accueil de l’enfance, mobilité, soins à domicile...), indispensables à un accès effectif aux parcours d’insertion ;
- proposer un accompagnateur fixe tout au long du suivi de chaque phase du parcours.

La politique d’activation n’est pas restée hermétique à l’appel en faveur d’un accompagnement plus convenable. En témoignent l’accroissement et l’amélioration des parcours d’accompagnement proposés dans les différents offices régionaux. Dans le cas spécifique des demandeurs d’emploi vulnérables, on a lancé ou expérimenté des trajets de plus longue durée qui portent une attention particulière à la situation de la personne dans d’autres domaines de vie. Il est recommandé de continuer à explorer cette piste et de l’évaluer en collaboration avec le groupe cible.

Toutefois, selon les participants, l’accent continue à être surtout mis sur un processus d’accompagnement trop rapide vers le marché de l’emploi, avec trop peu de possibilités pour les demandeurs d’emploi de se faire entendre. La politique de contrôle concernant le chômage involontaire favorise

fortement cette tendance. Les conséquences sont néfastes pour l'insertion sur le marché de l'emploi : que ce soient des parcours trop courts pour remédier suffisamment aux problèmes relatifs à la vie en pauvreté ou encore des formations ou parcours d'insertion en inadéquation avec les compétences de la personne, ce qui entraîne des abandons... Quant à l'insertion sociale plus large, elle est contre-carrée, d'une part, par une augmentation importante des personnes sanctionnées qui font appel au CPAS et, d'autre part, par une acceptation 'forcée' d'emplois précaires, même s'ils n'offrent aucune perspective d'avenir.

Selon beaucoup d'acteurs de terrain, la contre-productivité de la politique d'activation s'explique par le fait qu'en Belgique, au fil du temps, les politiques d'emploi fédérales et régionales ont appliqué les lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi de manière de plus en plus stricte. L'objectif d'une meilleure qualité de l'emploi dans cette stratégie est clairement soumis aux objectifs d'une plus grande flexibilité des contrats et du temps de travail ainsi que d'une plus grande employabilité. Dans ce contexte, la politique d'activation a pour fonction de proposer plus vite un emploi ou une mesure d'insertion aux demandeurs d'emploi, la qualité étant secondaire. Il est dès lors crucial que, dans la stratégie post-Lisbonne, l'objectif principal soit dorénavant un accompagnement et un emploi adaptés et de qualité. Il est souhaitable de mener ce débat sur un changement de direction de la politique d'activation aux différents niveaux de pouvoir en Belgique, en reconnaissant bien entendu le rôle des partenaires sociaux.

4.1.2 Offrir un contrôle 'convenable' du caractère involontaire du chômage, qui rétablit l'équilibre entre responsabilité de l'individu et de la société

Qui dit assurance-chômage dit réglementation pour contrôler le caractère involontaire du chômage. Le demandeur d'emploi ne peut dès lors pas jouir d'une autonomie totale pour définir son projet professionnel. Le caractère social et solidaire de l'assurance-chômage implique toutefois que la société prenne ses responsabilités au même titre.

Pour les participants, l'obligation d'accepter un emploi convenable constitue la forme de contrôle la plus légitime. La concertation a montré que d'autres cas de contrôle en vertu de l'article 51 de l'A.R. concernant la réglementation du chômage⁶⁶ étaient plus problématiques. En effet, contrairement à l'acceptation ou l'abandon d'un emploi convenable, le contrôle du refus, de l'arrêt ou de l'échec d'une formation ou d'une mesure d'insertion n'est pas soumis à des règles légales offrant une protection minimale contre la précarité. La pratique montre néanmoins que souvent, l'attitude du demandeur d'emploi n'est pas due à de la mauvaise volonté manifeste mais à la problématique de la pauvreté ou aux expériences négatives en termes de parcours d'insertion ou d'emplois. Dans pareils cas, suspendre les allocations ne peut qu'aggraver la précarisation de l'intéressé.

Le volet fédéral du contrôle de l'Accord de coopération de 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi impute l'entière responsabilité au demandeur d'emploi lui-même : à lui de prouver qu'il a consenti assez d'efforts, même s'il n'a reçu aucune offre d'insertion ou d'emploi. En outre, on tient rarement assez compte de la situation personnelle et sociale de l'intéressé et de ses chances sur le marché de l'emploi, alors que la procédure le prévoit. Les contrats n'offrent peu voire

⁶⁶ Article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991.

aucune protection juridique aux demandeurs d'emploi. Ils sont plutôt utilisés comme moyen de pression pour que les personnes acceptent plus vite des emplois, quand bien même ils n'auraient pas dû les accepter selon les critères d'emploi convenable. En outre, comme le demandeur d'emploi qui suit un parcours d'insertion n'est pas automatiquement exempté de contrôle mais bénéficie seulement d'une dispense limitée et temporaire, cela peut entraver ses chances de réussir son parcours d'insertion.

Jusqu'à présent, la mise en œuvre progressive du plan a fait augmenter le nombre de décisions négatives. Si on ne tient pas uniquement compte des exclusions définitives à l'issue du troisième entretien d'évaluation mais aussi des sanctions temporaires et des articles 70 (ne pas se rendre à une convocation), on obtient un nombre beaucoup plus élevé qu'à l'époque de l'article 80⁶⁷. Les demandeurs d'emploi les plus pauvres risquent davantage d'être sanctionnés : leur vie en pauvreté rend parfois difficile le fait de répondre aux convocations de l'ONEM et de prouver les efforts consentis pour trouver un emploi.

Mais le plan a aussi des effets collatéraux : le nombre de sanctions en vertu de l'article 51⁶⁸ a sensiblement augmenté depuis son instauration, tant pour les personnes tombant sous le champ d'application du plan (demandeurs d'emploi de longue durée) que pour les autres. La transmission automatique de données des Régions à l'ONEM – également un élément fondamental de l'Accord de coopération – explique ce phénomène. Les participants attirent aussi l'attention sur le recours plus fréquent à l'article 90⁶⁹. Souvent les demandeurs d'emploi invoquent cet article quand leur disponibilité sur le marché de l'emploi est mise à rude épreuve; par exemple quand ils ne trouvent pas de place d'accueil pour leur enfant à prix abordable. Etre 'dispensé' en vertu de l'article 90 réduit tellement l'allocation que cela engendre une aggravation des conditions de vie des personnes déjà précarisées.

Au vu de ce qui se passe actuellement en matière de contrôle, les participants estiment qu'un débat de société fondamental doit être mené à grande échelle, il doit porter sur le contrôle du caractère involontaire du chômage et les sanctions qui y sont liées. La voix des associations de lutte contre la pauvreté, des Unions des Villes et des Communes Section CPAS et de l'économie d'insertion sociale doit aussi être entendue. On pourrait profiter de l'élaboration d'un nouvel accord de coopération sur l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi, pour lequel des pistes politiques sont déjà sur la table, pour mener ce débat.

4.1.3 Créer davantage d'emplois convenables

Le pourcentage et surtout le nombre absolu de 'travailleurs pauvres'⁷⁰ de ces dernières années illustre qu'il y avait déjà bien un manque structurel d'emplois convenables - tel que défini par les participants - avant la crise actuelle. Plus particulièrement, le taux de pauvreté des travailleurs temporaires beaucoup plus élevé par rapport à celui des travailleurs qui bénéficient d'un emploi stable réfère à un manque structurel d'emplois stables. Pour les participants, ce sont des indications du phénomène de carrousel dans lequel se trouvent souvent les personnes pauvres : une succession

⁶⁷ Article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge*, 31 décembre 1991. Les chômeurs 'cohabitants' dont la durée du chômage avait atteint un certain seuil, différent suivant l'âge, le sexe et le lieu de résidence, voyaient leur droit aux allocations de chômage suspendu.

⁶⁸ Il définit les cas dans lesquels le chômage est considéré comme 'volontaire'. Voir Section 1.1.

⁶⁹ Article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage relatif à la dispense pour le chômeur qui se trouve dans une situation difficile sur le plan social et familial.

⁷⁰ Voir : http://www.luttepauvrete.be/chiffres_emploi.htm

sans fin de périodes de chômage, de formations et d'emplois temporaires. Pour mettre fin à ce carrousel, il est donc crucial que l'augmentation d'offres de parcours d'insertion 'convenables' soit suivie d'une augmentation comparable du nombre d'emplois convenables.

Il s'agit, d'une part, de développer davantage d'emplois de qualité, c'est-à-dire des emplois qui offrent de bonnes conditions de travail. Un tel développement nécessite une évolution de la politique actuelle d'emploi. Celle-ci tend, sous l'impulsion de la flexibilité des contrats et du temps de travail, à déréguler le statut de l'emploi. Le rôle des employeurs et des pouvoirs publics est donc questionné. Pour ces derniers, le débat porte tant sur la régulation de la création et du maintien d'emplois de qualité que sur les emplois qu'ils créent eux-mêmes.

D'autre part, il convient de poursuivre la lutte contre les pièges à l'emploi si on vise une amélioration structurelle des conditions de vie. Les personnes pauvres sont confrontées, souvent en même temps, à divers pièges, qu'ils soient financiers, psychologiques ou liés à la non-disponibilité de services publics abordables. Il est donc indiqué d'adopter une stratégie plus cohérente pour les combattre.

4.1.4 Garantir des allocations minimales et des bas salaires permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine

Malgré des adaptations ces dernières décennies, le montant des allocations sociales et de la plupart des minima sociaux dans la sécurité sociale restent insuffisants pour mener une vie digne. Une augmentation de ces montants peut à son tour avoir un effet de levier pour une augmentation des allocations de chômage ; celles-ci se sont fortement érodées en comparaison à l'évolution salariale et du bien-être. Par ailleurs, il est souhaitable que la liaison de toutes les allocations sociales au bien-être prenne un caractère entièrement structurel et automatique, ce qui implique une modification du mécanisme actuel. En absence d'une telle liaison, l'inflation de mesures de soutien complémentaires et conditionnelles risque de s'accroître. Or ces mesures ne favorisent pas la sécurité de revenu, mais forment plutôt des pièges financiers à l'emploi. L'augmentation du montant des allocations sociales doit, dès lors, être liée à un nouveau relèvement des bas salaires.

4.2. Propositions spécifiquement axées sur la notion de l'emploi convenable

La notion actuelle d'emploi convenable est une donnée cruciale dans la protection contre le travail précaire. Cette protection est insuffisante et le travail précaire est en augmentation. Ce concept est encore basé sur le modèle du revenu unique procuré par le chef de famille alors que les ménages à deux revenus et les familles monoparentales deviennent la norme. Il ne tient pas compte non plus des attentes croissantes des travailleurs qui souhaitent une meilleure conciliation entre leur vie professionnelle, familiale et privée. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, il ne s'agit souvent pas seulement de mieux concilier vie professionnelle et vie privée. En effet, il s'agit pour elles avant tout de pouvoir exercer leur droit à une vie de famille et leur responsabilité éducationnelle.



4.2.1 Intégrer le critère du maintien du choix de la profession dans un critère plus large de maintien du choix de carrière

De nos jours, de plus en plus de travailleurs exercent un emploi ne répondant pas à leurs qualifications ou à leur choix professionnel de départ. Les travailleurs ont, dès lors, besoin d'un critère qui protège leur choix de carrière plutôt que leur choix initial d'un métier.

Selon les participants, il faudrait :

- protéger le choix de la profession au-delà de six mois de chômage. En effet, la recherche d'un emploi convenable peut prendre beaucoup de temps. Plusieurs facteurs expliquent cela : le manque structurel d'emplois à différents niveaux de qualification (notamment à la suite des délocalisations), les longues procédures de candidature dues aux exigences élevées imposées par les employeurs, les délais d'attente au début d'une formation ou d'un parcours d'insertion, l'inaccessibilité de nombreux lieux de travail par les transports en commun (ce à quoi s'ajoute le coût du transport pour les chômeurs de familles pauvres) ;
- reconnaître dans une certaine mesure le droit à changer d'orientation professionnelle : c'est la logique même si on encourage la mobilité des travailleurs et l'apprentissage tout au long de la vie ;
- ne pas contraindre les personnes peu qualifiées à accepter n'importe quel emploi, comme c'est aujourd'hui légalement possible. Cela revient à leur imputer la responsabilité de leur manque de qualifications. Ceci méconnaît l'influence de processus sociaux pouvant expliquer ce phénomène : la proportion historiquement plus élevée de personnes non qualifiées, une mauvaise orientation scolaire, l'exclusion structurelle de la main-d'œuvre peu qualifiée au cours des dernières décennies, etc. Il est nécessaire de leur reconnaître le droit à une réorientation de carrière, suivie ou non d'un parcours d'insertion ou de formation. Une adaptation de la législation en ce sens serait, de plus, davantage en phase avec la pratique.

4.2.2 Chercher à améliorer la qualité des statuts des travailleurs

L'article 24 traitant de la rémunération devrait être réformé.

Les pistes suivantes ont été proposées :

- protéger les conditions de rémunération et de salaire du travailleur. Cela implique entre autres de ne pas réserver la charge de la preuve uniquement au travailleur et de ne considérer 'convenables' que les emplois conduisant à un assujettissement complet à la sécurité sociale ;
- prendre en compte l'augmentation d'autres postes financiers consécutifs à la reprise du travail tels que la garde d'enfant, d'éventuelles pertes d'exonération de taxes, de bénéfices de tarifs sociaux liés au statut de demandeur d'emploi, etc.

Quant aux articles 22 et 27 sur la durée du travail, le groupe de concertation désire qu'un débat soit mené sur différents points tels que :

- l'absence de critères relatifs à la durée du contrat. Un travailleur doit-il accepter un emploi intérimaire, de très courte durée ou plusieurs emplois temporaires successifs ? Même s'il est possible que ces emplois exercent un effet de tremplin vers des emplois stables, pour les personnes peu qualifiées et précarisées, cet effet ne se produit que rarement ou encore ces emplois maintiennent ou augmentent leur précarité ;

- le fait qu’il n’y ait pas de critère sur les horaires de travail atypiques, si ce n’est sur le travail de nuit, même si ces horaires mettent parfois en péril le droit à une vie de famille conforme à la dignité humaine ;
- le véritable caractère ‘volontaire’ des travailleurs à temps partiel volontaires. Parmi ceux-ci, certains ne sont pas volontairement travailleurs à temps partiel mais le subissent car ils ne trouvent pas de garde d’enfants abordables, parce que l’exercice de leur tâche à temps plein est trop pénible, parce que leur horaire à temps partiel ne peut pas être combiné avec un autre emploi à temps partiel (ce qui est souvent le cas) ;
- les droits sociaux qu’ouvrent les temps partiels involontaires (ex : droits à une pension décente) et sur les revenus décents qu’ils offrent, vu le fait qu’un travailleur temps plein peut être obligé d’accepter un temps partiel contre son gré. Cela impliquerait d’évaluer si la nouvelle allocation de garantie de revenu est suffisante.

4.2.3 Offrir des emplois permettant de faire valoir son droit à une vie de famille

Les considérations d’ordre familial ne sont pas reconnues comme motif valable pour refuser un emploi, sauf si elles constituent un grave empêchement. Normalement, le fait de ne pas trouver de service abordable de garde d’enfant ou d’aide familiale et la prise en charge d’un parent âgé ou d’un enfant handicapé ne sont pas considérés comme un empêchement grave. Pourtant, ces situations peuvent compromettre sérieusement la capacité d’accepter un emploi. Les ménages à deux revenus arrivent souvent à faire face à ces situations en faisant appel à une aide extérieure, en ayant recours à la réduction du temps de travail, en demandant à travailler à temps partiel ou à être exempté de contrôle en vertu de l’article 90. Par contre, les chômeurs qui vivent dans la précarité et, en particulier, les parents isolés socialement vulnérables, n’ont pas ce choix s’ils ne veulent pas s’enfoncer encore plus dans la pauvreté. Il serait donc juste que les graves difficultés mentionnées ci-avant soient un élément pris en compte.

Quant au critère sur l’absence et le déplacement journalier et celui sur le travail de nuit, le groupe de concertation souhaite qu’une réflexion soit menée sur l’insertion d’une ou plusieurs dispositions supplémentaires, liant l’application de ces critères au droit de mener une vie familiale décente et au bien-être du parent et de l’enfant.



Liste des participants à la concertation

Association Coordonnée de Formation et d'Insertion - Fédération des Initiatives et Actions Sociales (ACFI-FIAS), pour l'Interfédération des EFT/OISP

ATD Quart Monde

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (AVCB) - Section CPAS

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion

CSC –Service d'études

Federatie van Vlaamse OCMW – Maatschappelijke werkers

Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des opérateurs d'économie sociale d'insertion asbl (FeBISP)

Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS (Féwasc)

Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté

Gezinsbond

Habiter Bruxelles

Interfédération des Entreprises de Formation par le Travail (EFT) et des Organismes d'Insertion socioprofessionnelle (OISP)

Le Forem

Luttés Solidarités Travail (LST)

Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale

Réseau belge de Lutte contre la pauvreté

Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises (SAW-B)

Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen

Contacts bilatéraux

Bjorn Cuyt - UNIZO Studiedienst

Hilde Duroi - FGTB Service d'études

Catherine Jadoul & Nadine Saint-Viteux – Actiris Direction Chercheurs d'emploi

Wouter Langerlaert – ONEM Service Litiges

Ramón Peña-Casas – Observatoire Social Européen (OSE)

Texte partiellement traduit du néerlandais

ANNEXE

Critères d'un emploi convenable

Critères d'emploi convenable analysés durant les concertations :

Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage⁷¹.

1. Éléments sans influence sur le caractère convenable d'un emploi

1.1. La durée de travail hebdomadaire (art. 22)

La circonstance que le régime de travail ne comporte pas normalement en moyenne trente-cinq heures par semaine.

1.2. Les considérations d'ordre familial (art. 32, 1°)

Les considérations d'ordre familial, notamment la charge d'enfants, sauf si elles constituent un empêchement grave ; il y a lieu d'entendre par empêchement grave un événement exceptionnel, indépendant de la volonté du travailleur et qui rend sa mise au travail temporairement impossible.

1.3. La reprise du travail dans un autre emploi (art. 32, 2°)

La circonstance que le travailleur reprendra prochainement le travail dans un autre emploi, sauf s'il apporte au moment de l'offre la preuve qu'il est réellement engagé ; en outre, il doit apporter la preuve que cet engagement a été effectivement réalisé au plus tard dans les huit jours.

2. Éléments ayant une influence sur le caractère convenable d'un emploi

2.1. Maintien du choix de la profession pour les demandeurs d'emploi indemnisés et les jeunes venant de terminer leurs études (art. 23)

Pendant les six premiers mois de chômage, un emploi est réputé non convenable s'il ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage, ni à la profession habituelle, ni à une profession apparentée.

⁷¹ http://www.rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/&Items=1&Language=FR



Pour le jeune travailleur visé à l'article 35 ou 36 de l'arrêté royal du 25/11/91, la période de six mois prend cours au moment où il s'inscrit comme demandeur d'emploi après la fin de ses études.

La période de six mois n'est pas applicable lorsque, de l'avis du service régional de l'emploi compétent, les possibilités d'embauche dans la profession considérée sont très réduites.

Après l'expiration du délai de six mois, le travailleur est tenu d'accepter un emploi dans une autre profession. Le caractère convenable de cet emploi s'apprécie en tenant compte de ses aptitudes et de sa formation.

2.2. Rémunération et sécurité sociale (art. 24 et 26)

Un emploi est réputé non convenable si :

- la rémunération n'est pas conforme aux barèmes fixés par les dispositions légales ou réglementaires ou les conventions collectives de travail ou, à défaut, l'usage ;
- l'employeur persiste à ne pas respecter les dispositions légales et réglementaires en matière de paiement de la rémunération, de durée ou de conditions de travail ;
- étant exercé en Belgique, il ne donne pas lieu, au moins en partie, à assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Remarque :

Depuis le 01/01/05, un emploi (même s'il échappe en partie à l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés) exercé auprès d'un employeur ressortant à la commission paritaire pour les entreprises horticoles est considéré comme un emploi convenable pour autant que la rémunération soit au moins égale aux salaires minimaux prévus dans les CCT du 29/07/05 ;

- le revenu net qu'il procure, diminué du montant des frais de déplacement à charge du travailleur et majoré, le cas échéant, des allocations familiales et du montant des allocations dont le travailleur peut bénéficier pendant la durée de son occupation, n'est pas au moins égal au montant des allocations diminué du montant du précompte professionnel et majoré, le cas échéant, du montant des allocations familiales, dont peut bénéficier le travailleur en tant que chômeur complet.

2.3. Temps de déplacement et absence journalière du domicile (art. 25)

- Un emploi est réputé non convenable s'il donne habituellement lieu à une absence journalière de la résidence habituelle de plus de 12 heures ou si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement quatre heures.
- Pour fixer la durée de l'absence et des déplacements, il est tenu compte des moyens de transport en commun et éventuellement des moyens de transport personnels que le travailleur peut normalement utiliser.
- La durée de l'absence et des déplacements peut dépasser cette durée lorsqu'en raison des usages de la Région et de la mobilité de la main-d'œuvre, les travailleurs de la Région effectuent habituellement de longs déplacements pour exercer leur emploi et à condition que l'âge ou l'état de santé du travailleur ne constitue pas un obstacle à de tels déplacements.
- La durée de l'absence ou des déplacements peut exceptionnellement, même si elle ne dépasse pas les limites fixées au § 1er, être considérée comme excessive en raison de l'âge ou de l'état de santé du travailleur lorsque l'emploi doit être exercé dans un lieu éloigné de sa résidence habituelle.
- Si la distance entre le lieu de résidence du travailleur et le lieu de travail ne dépasse pas 25 km, il n'est pas tenu compte de la durée de l'absence et des déplacements.

- Un emploi peut être réputé non convenable lorsque le départ du lieu de résidence ou le retour à celui-ci doit s'effectuer dans des conditions ou à des heures qui mettent en danger la sécurité du travailleur ou qui entraînent de sérieuses objections sur le plan social.

2.4. Emplois à temps partiel (art. 27)

- Pour le travailleur à temps partiel volontaire, un emploi est réputé non convenable lorsque le nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail de l'emploi offert dépasse celui qui a été pris en considération pour la fixation du régime d'indemnisation augmenté de six heures.
- Pour le jeune travailleur ayant introduit une demande d'allocations de transition, un emploi est réputé non convenable si le nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail dépasse la moitié du nombre d'heures de travail d'une personne occupée à temps plein dans la même entreprise ou, à défaut, dans le même secteur d'activités.

2.5. Travail de nuit (art. 29)

- Un emploi offert est réputé non convenable s'il comporte habituellement des prestations situées entre 20 heures et 6 heures à l'exclusion des emplois dont les prestations se situent exclusivement entre 6 heures et 24 heures et des emplois dont les prestations débutent habituellement à partir de 5 heures.

Ce qui précède n'est toutefois pas applicable :

- au travailleur qui, de par sa formation scolaire ou professionnelle, s'est destiné à une profession qui comporte généralement des prestations de nuit ;
- au travailleur qui, de par une occupation effective et à titre principal, s'est formé à une profession qui comporte généralement des prestations de nuit ;
- aux emplois offerts par des employeurs qui ne tombent pas sous l'application de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipe comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit, rendue obligatoire par arrêté royal du 10 mai 1990 ;
- au passage dans un régime de travail visé à l'alinéa 1^{er} d'un travailleur déjà occupé dans l'entreprise, lorsque ce passage est réglé par une convention collective de travail conclue selon les règles prévues aux articles 4 à 6 de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990.
- Un emploi cesse d'être réputé convenable lorsque le travailleur a mis fin au contrat de travail conformément à l'article 8, § 3, de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990.

IV

L'ÉNERGIE ET L'EAU : VERS UN DROIT EFFECTIF

IV L'ÉNERGIE ET L'EAU : VERS UN DROIT EFFECTIF

Introduction	127
4.1. Vers un droit effectif à l'énergie	129
4.2. Vers un droit effectif à l'eau	157
Liste des participants	187

INTRODUCTION

Il y a quatre ans, le Service a lancé un groupe de concertation sur l'énergie, rassemblant des organisations à objet tant social qu'environnemental. Pendant les discussions, les participants ont souligné que des problèmes se posaient en matière d'eau aussi. Cette remarque a incité le Service à créer un groupe de concertation sur l'eau au début de l'année 2009. La composition des deux groupes est quasi identique. Seules se sont ajoutées une organisation de développement communautaire ayant lancé un projet sur l'eau en Flandre et quelques organisations écologistes travaillant sur les relations Nord – Sud.

Nous avons choisi d'aborder l'eau et l'énergie dans le même chapitre du présent rapport. En effet, outre le fait que la composition des deux groupes est pratiquement la même, ces deux thèmes présentent de nombreux points communs.

Les marchés de l'électricité et du gaz sont libéralisés. Ce n'est pas le cas pour l'eau mais beaucoup d'acteurs craignent que ce secteur ne soit également à l'avenir privatisé ou libéralisé.

Tant pour l'eau et l'assainissement (on entend par là des installations sanitaires adéquates) que pour l'énergie, les participants à la concertation attachent beaucoup d'importance à la mise en œuvre effective du droit. Les organisations souhaitent en particulier attirer l'attention sur les personnes qui n'ont pas accès à l'énergie et/ou à l'eau.

Les sociétés d'énergie et les compagnies des eaux jouent bien entendu un rôle très important dans les faits concrets. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les membres du groupe de concertation ont demandé au Service de mener une enquête auprès des compagnies des eaux. Elle a été réalisée dans les trois Régions. En Région flamande, elle a été effectuée en collaboration avec l'agence flamande pour l'environnement (Vlaamse Milieumaatschappij). Les résultats de cette enquête ont été intégrés au présent texte. Le groupe de concertation s'est ensuite demandé quelle forme devaient prendre les prestations des compagnies et comment réguler leurs services, dans le respect des clients, en particulier ceux vivant dans la précarité ou la pauvreté.

Lorsqu'il a discuté de la politique des prix, le groupe de concertation s'est efforcé de tenir compte de critères sociaux, solidaires et écologiques. Il s'est aussi beaucoup intéressé aux exigences devant être fixées en matière d'installation, à l'intérieur du logement.

Ayant constaté des coupures d'alimentation en énergie et en eau, les membres du groupe de concertation se sont penchés sur les conséquences pour une famille qui ne parvenait pas à payer ses factures d'eau et d'énergie.

Non seulement les mesures d'économie d'eau et d'énergie sont bénéfiques à l'environnement mais elles ont aussi des conséquences positives sur la facture. Paradoxalement, les familles à bas revenu vivent justement dans des logements mal isolés, sans installation permettant d'économiser l'eau et

l'énergie ou de recueillir l'eau de pluie ; elles possèdent des appareils électroménagers à forte consommation énergétique. En outre, les mesures d'aide actuelles atteignent très difficilement ces catégories de personnes. Le groupe de concertation estime dès lors qu'il convient, en priorité, de réaliser des économies d'eau et d'énergie chez les personnes à bas revenu.

Il existe bien entendu aussi beaucoup de différences entre le secteur de l'eau et celui de l'énergie en ce qui concerne la politique menée et les mesures sociales. Ce sont aussi ces différences entre secteurs – ainsi que celles entre Régions – qui rendent la comparaison particulièrement intéressante.

4.1.

VERS UN DROIT EFFECTIF À L'ÉNERGIE

4.1. VERS UN DROIT EFFECTIF À L'ÉNERGIE

Introduction	132
1. Un droit effectif à l'énergie	133
1.1. Un droit inscrit dans la Constitution	133
1.2. La fourniture d'un volume d'énergie de base	133
1.3. Une livraison minimale garantie qui ne peut pas être supprimée	133
2. Le consommateur dans le marché libéralisé de l'énergie	134
2.1. L'information et l'accompagnement	134
2.2. La relation du client avec les fournisseurs	135
2.3. Le service de médiation	137
2.4. L'évaluation des marchés du gaz et de l'électricité	137
2.5. Les autres sources d'énergie	138
3. Les tarifs et l'installation	138
3.1. Le plafonnement des prix de l'énergie	138
3.2. Les critères de la politique des prix	139
3.3. Des prix maximaux sociaux	139
3.3.1 Le tarif le plus bas du marché	139
3.3.2 L'octroi automatique des prix maximaux sociaux	140
3.3.3 Le public cible	140
3.4. L'installation	142
4. La question des difficultés de paiement des factures	143
5. La gestion durable de l'énergie	146
5.1. L'information et l'accompagnement	146
5.2. Le défi du préfinancement des mesures d'économie d'énergie	147
5.3. Une urgence : les possibilités d'aide pour les locataires	148
6. Recommandations	149
6.1. Garantir un droit effectif à l'énergie	149
6.1.1 Inscrire le droit à l'énergie dans la Constitution	149
6.1.2 Fournir un volume d'énergie de base, sans frais pour le client	149

6.1.3	Prévoir une livraison minimale garantie qui ne peut être supprimée	149
6.2.	Accorder une attention aux différentes sources d'énergie utilisées par les ménages	149
6.3.	Fournir des informations sur la libéralisation, les mesures sociales et les investissements économiseurs d'énergie	149
6.3.1	Fournir des informations claires et accessibles	149
6.3.2	Créer des boutiques du logement dispensant des informations et un accompagnement et qui accordent une attention spécifique à l'eau et à l'énergie	150
6.3.3	Souligner le rôle des fournisseurs et des gestionnaires du réseau en matière d'information	150
6.3.4	Prévoir un service régional chargé de l'information	150
6.4.	Encadrer suffisamment les prestations	151
6.4.1	Obliger les fournisseurs à offrir un service de qualité	151
6.4.2	Rendre l'accord et le code de conduite sur la protection du consommateur contraignants et mieux les faire connaître	151
6.4.3	Mieux réguler les factures intermédiaires et les garanties	151
6.4.4	Prévoir un service de médiation efficace	151
6.5.	Évaluer en permanence les marchés de l'énergie	152
6.6.	Définir une politique des prix qui réponde à des critères sociaux et écologiques	152
6.6.1	Plafonner les prix	152
6.6.2	Mener une politique des prix progressive et solidaire	152
6.6.3	Optimiser le système des prix maximaux sociaux	153
6.7.	Optimiser le statut de client protégé	153
6.8.	Garantir une installation de qualité pour tous	154
6.8.1	Équiper chaque logement d'un compteur individuel	154
6.8.2	Organiser un large débat sur les compteurs intelligents, leur pertinence et leur valeur	154
6.9.	Garantir une fourniture minimale	154
6.9.1	Éviter les coupures et les compteurs à budget sans limiteur de puissance	154
6.9.2	Améliorer et harmoniser le fonctionnement des Commissions locales d'avis	155
6.10.	Promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie	155
6.10.1	Fournir des informations et un accompagnement suffisants	155
6.10.2	Prévoir des primes et un préfinancement	156
6.10.3	Concevoir des mesures de soutien spécifiques pour les locataires	156
6.11.	Harmoniser les politiques des différents niveaux de pouvoir	156

Introduction

Le chapitre sur l'énergie que nous avons rédigé au deuxième semestre 2007 pour le précédent rapport du Service se basait sur les expériences liées à la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité pendant cinq ans en Région flamande et d'une libéralisation similaire – mais beaucoup plus récente (depuis le 1^{er} janvier 2007) – en Région wallonne et en Région bruxelloise. Deux ans plus tard, on ne peut plus qualifier de 'maladies de jeunesse' les problèmes qui se posent.

Le groupe de concertation sur l'énergie a poursuivi ses travaux au cours des deux dernières années et assuré le suivi de la politique et des pratiques sur le terrain. Une évaluation constante des différents aspects des marchés libéralisés, par des organisations de terrain, les différents acteurs du secteur de l'énergie et les décideurs politiques demeure particulièrement pertinente.

Les chiffres de l'année 2008 montrent une augmentation du nombre de difficultés de paiement. Tant les gestionnaires du réseau (GRD) que les régulateurs soulignent que cette hausse s'est surtout produite à la fin de l'année 2008. Ils supposent qu'elle se poursuivra en 2009, dans une plus forte mesure encore, en raison de la crise. Pour la Région Flamande, un communiqué de presse de 'Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) a confirmé cette tendance: les deux plus grands gestionnaires de réseau notaient déjà en automne 2009 une augmentation de 13%, par rapport à l'année 2008, du nombre de ménages fournis par les GRD. À côté de cela, une forte augmentation a été notée concernant les dossiers auprès de la 'lokale adviescommissie' (LAC ; commission locale pour l'énergie) et des compteurs à budget¹ actifs pour l'électricité². En ce qui concerne la Région wallonne³, le nombre de clients déclarés en défaut de paiement pour l'année 2008 était en augmentation par rapport à l'année 2007 : augmentation de 4,8 % de la clientèle résidentielle en électricité et de 7,1% de la clientèle résidentielle en gaz.

Les mesures sociales prises par les différentes autorités sont d'autant plus importantes. Des initiatives intéressantes ont été prises depuis le rapport 2007, qui peuvent constituer une avancée pour la protection sociale des clients. En revanche, certaines évolutions et mesures politiques préoccupent les membres du groupe de concertation. Ils se sont en particulier intéressés au compteur à budget.

Le groupe de concertation a assuré le suivi des nouvelles mesures politiques et actualisé les recommandations du Rapport 2007. Les initiatives et les éléments suivants les ont inspirés et ont alimenté les discussions :

- la présentation du chapitre Énergie du Rapport 2007 par le Service et des membres du groupe de concertation dans différentes assemblées et les commentaires qu'il a suscités ;
- l'entretien que le Service et les membres du groupe de concertation ont eu au cabinet du ministre fédéral du Climat et de l'Énergie ;
- les récentes modifications de la réglementation flamande et un entretien avec 'Vlaams EnergieAgentschap' et l'instance de régulation du marché de l'électricité et du gaz en Flandre (VREG) ;
- les récentes modifications de la réglementation wallonne et une table ronde de la Commission wallonne pour l'énergie (CWAPE) ;
- l'évaluation de l'ordonnance au Parlement bruxellois, à laquelle le Service a également apporté une contribution basée sur le Rapport 2007.

1 Le compteur à budget est un système de prépaiement de la consommation d'électricité et de gaz. Un ménage chez qui un compteur à budget a été placé doit charger de l'argent sur une carte pour être fourni en énergie. Une fois le crédit épuisé, il doit recharger sa carte pour pouvoir être normalement approvisionné.

2 VMSG (2009), *OCMW's willen armoede beter bestrijden*, Communiqué de presse à l'occasion de la Journée mondiale de lutte contre la pauvreté du 17 Octobre 2007.

3 Commission wallonne pour l'énergie (CWAPE) (26 juin 2009), « Rapport annuel 2008 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux », <http://www.cwape.be/servlet/Repository?IDR=12072>

1. Un droit effectif à l'énergie

Pour les membres du groupe de concertation, un droit effectif à l'énergie est particulièrement crucial. Une vie conforme à la dignité humaine implique de pouvoir se chauffer, faire à manger, se laver à l'eau chaude... Dans le Rapport 2007, la recommandation sur ce point était la dernière de la liste. Cette fois, les membres du groupe de concertation ont tenu à aborder en premier lieu le droit effectif à l'énergie pour montrer davantage l'importance qu'ils y attachent.

Selon le groupe de concertation, un droit effectif à l'énergie se caractérise par les trois éléments suivants :

1.1. Un droit inscrit dans la Constitution

Certains estiment que le droit à un logement décent, consacré par l'article 23 de la Constitution, implique déjà *de facto* le droit à l'énergie⁴. Le groupe de concertation plaide toutefois pour qu'il soit explicitement mentionné dans la Constitution comme faisant partie intégrante du droit à un logement décent. Cela permettrait d'en souligner l'importance. Ce principe devrait dès lors être repris dans les codes régionaux du logement ; leurs dispositions doivent au minimum garantir que la population peut se chauffer, s'éclairer et cuisiner.

1.2. La fourniture d'un volume d'énergie de base

Fournir un volume de base gratuitement aux clients doit permettre aux familles de bénéficier d'un confort minimal en ce qui concerne le chauffage, l'éclairage et la possibilité de cuisiner. Il faut tenir compte de la taille du ménage. En outre, ce volume minimal doit être octroyé automatiquement pour éviter que certaines personnes ne soient privées de cette offre. Le groupe de concertation fait référence à la réglementation en vigueur en Région flamande : elle met à disposition 100 kWh d'électricité par membre du ménage plus 100 kWh par ménage.

1.3. Une livraison minimale garantie qui ne peut pas être supprimée

Pour le groupe de concertation, une livraison minimale garantie fait partie du droit effectif à l'énergie. Il est d'avis que chacun doit pouvoir continuer à bénéficier de cette livraison minimale garantie, même en cas de difficultés de paiement.

Les trois Régions prévoient une telle fourniture minimale pour l'électricité. En Régions wallonne et flamande, il s'agit de 10 ampères et en Région bruxelloise, de six ampères. Toutefois, en Région wallonne et en Région flamande, cette fourniture minimale peut être supprimée en cas de procédure pour impayés :

- En Région flamande, un compteur à budget est toujours associé à un limiteur de puissance⁵. Ce dernier peut cependant être mis hors service via une décision de la Commission locale d'avis de

⁴ Un document intéressant en ce qui concerne le débat autour du droit fondamental à l'énergie : Hubeau, Bernard et Pierre, Jadoul (2006), *Naar een grondrecht op energie?*, Brugge, die Keure.

⁵ Le limiteur de puissance (électrique) réduit le nombre total de watts disponibles. Quand la limite est dépassée, les plombs sautent. La fourniture minimale via ce limiteur de puissance n'est pas gratuite.

coupure (LAC). Le nombre de cas pour les années précédentes n'est pas connu.

- En Région wallonne, un compteur à budget est associé à un limiteur de puissance chez les clients protégés uniquement. Il peut être mis hors service à la suite d'une décision de la Commission locale pour l'énergie (CLE). Cela a été le cas seulement à trois reprises en 2008. Mais il faut donc remarquer que tous les clients non protégés, soit 95 % du nombre total des ménages, ne disposent pas d'un compteur à budget associé à un limiteur de puissance.

Des compteurs à budget sont également placés pour le gaz en Région wallonne et en Région flamande depuis juin 2009 mais ils ne sont donc jamais couplés à un limiteur de puissance puisqu'il n'existe pas de tel limiteur pour le gaz.

Avec un compteur à budget sans limiteur de puissance, les ménages opèrent, dès qu'ils n'ont plus d'argent pour le recharger, des 'auto-coupures' et se retrouvent sans électricité ou gaz pour le chauffage, la cuisine, l'éclairage, etc.

2. Le consommateur dans le marché libéralisé de l'énergie

2.1. L'information et l'accompagnement

Les marchés régionaux du gaz et de l'électricité sont entièrement libéralisés. Toutefois, de nombreux ménages, en particulier ceux qui vivent dans des conditions précaires, ont encore peu conscience du changement et de ses implications.

En outre, la réglementation relative aux marchés de l'énergie demeure particulièrement complexe et il est souvent extrêmement difficile pour le client – et les intervenants sociaux - de s'y retrouver dans les dispositions relatives au déménagement, aux arriérés de paiement, aux primes, etc. De surcroît, les clients qui ont des difficultés de paiement vivent souvent des situations complexes, pour lesquelles les réponses à des questions concrètes sont difficiles à trouver. Pour ces catégories, avoir des contacts personnalisés dans le cadre de la recherche d'une solution est très important également.

L'information et l'accompagnement devraient être assurés à différents niveaux.

En ce qui concerne l'échelon communal, le groupe de concertation pense à la création d'un service par commune : une boutique du logement accordant une attention spécifique à l'eau et à l'énergie. Le CPAS, la commune, le gestionnaire du réseau, la compagnie des eaux et les organisations privées pourraient étudier ensemble qui est le mieux placé pour quel aspect et quelle forme ce service peut prendre, dans un cadre défini par la Région.

Il est important non seulement de fournir des informations, mais aussi d'assurer un accompagnement, par exemple pour le choix d'un fournisseur, les discussions avec un fournisseur ou un gestionnaire du réseau, la constitution d'un dossier de demande de prime pour des investissements économiseurs d'énergie ou d'eau... Le groupe de concertation fait remarquer que les actions ou les initiatives (comme les guichets de l'énergie en Région wallonne, par exemple) sont trop souvent

envisagées sous l'angle environnemental uniquement alors que l'aspect social devrait bénéficier de la même attention dans les projets existants mais aussi à créer.

En outre, des informations spécialisées devraient être fournies par un service régional auquel les clients, mais aussi les travailleurs sociaux par exemple, pourraient faire appel. En pratique, les régulateurs régionaux jouent déjà un rôle similaire mais il n'est pas encore explicite. Il est également important de pouvoir s'adresser à un tel service pour des informations qui touchent à des compétences aussi bien régionales que fédérales.

Il n'en reste pas moins que c'est aux fournisseurs et gestionnaires du réseau eux-mêmes qu'il revient d'informer au maximum leurs clients, de la manière la plus compréhensible possible, sur les différents aspects de la fourniture d'énergie. Le groupe de concertation fait en particulier référence aux déménagements qui demandent une attention spécifique.

2.2. La relation du client avec les fournisseurs

Un grand nombre de témoignages recueillis par des associations et des services reflètent la relation difficile avec les fournisseurs d'énergie. Tout d'abord, le contact entre le client et le fournisseur ne semble pas se faire facilement dans tous les cas. Pour des raisons de coûts, les fournisseurs ne proposent pas de bureaux ouverts à la clientèle pour régler d'éventuels problèmes. Ils privilégient le système du 'call-center', sans que les dossiers individuels des clients ne soient suivis sur le long terme par un même employé. Les services de ces 'call-centers' sont le plus souvent déficients, apportant soit des réponses-types, soit des réponses variables en fonction des employés. Ces services ne permettent le plus souvent pas une résolution rapide des problèmes, ce qui peut parfois mener à l'endettement ou à l'aggravation de l'endettement. Le groupe de concertation fait aussi remarquer que les numéros de téléphone des fournisseurs sont généralement gratuits pour qui veut devenir client. Par contre, une fois devenu client, il faut téléphoner à un numéro payant pour poser une question ou introduire une plainte. En outre, les longs délais d'attente dans de tels cas peuvent donner lieu à une facture téléphonique élevée.

Une enquête de Test-Achats a montré que, pour l'électricité, seules 40 % des personnes interrogées étaient vraiment satisfaites de leur fournisseur et, pour le gaz, 42 %. Les plaintes les plus fréquentes concernent des tarifs prohibitifs et un service de mauvaise qualité. A ce propos, Test-Achats signale que certains fournisseurs obtiennent des résultats bien meilleurs que d'autres⁶.

Le groupe de concertation pense à certains critères à respecter par les fournisseurs commerciaux et les gestionnaires du réseau en vue de fournir un service à la clientèle et un service de traitement des plaintes de qualité :

- dans chaque Région où ils exercent, ils devraient avoir au moins un bureau ouvert à la clientèle, avec une combinaison d'accès libre et d'accès sur rendez-vous⁷ ;
- un numéro de téléphone gratuit pour le service clientèle et le service de traitement des plaintes ;
- une égalité de traitement entre la société et le client pour ce qui est des conditions de paiement. En effet, à titre d'exemple, lorsqu'une société doit rembourser un client, elle ne respecte pas toujours les mêmes délais que le client doit, lui, respecter ;
- un point de contact clair et une personne de contact pour les plaintes ou les litiges ;
- la possibilité de se faire représenter ou assister par quelqu'un ;
- etc.

⁶ Louyet, Paul et Christophe Rossini (2009), "Energie. Attente déçue", *Test-Achats*, n° 534, p. 21-25.

⁷ L'organisation bruxelloise Infor Gaz Elec a récemment écrit aux fournisseurs qui opèrent dans la Région de Bruxelles-Capitale pour leur demander de prévoir un service clientèle.

Les services à la clientèle des fournisseurs ne peuvent toutefois pas s'occuper de gérer les dettes de leurs clients. Il existe, pour ce faire, des services spécialisés de médiation et de gestion de dettes.

Les autorités fédérales ont conclu une série d'accords avec les fournisseurs d'énergie dans le cadre de la protection des consommateurs. En 2008, l'accord intitulé '*Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz*' et le code de conduite associé ont été complétés par une série de dispositions⁸. Il a également été fait référence à la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques de commerce et sur l'information et la protection du consommateur. Les membres du groupe de concertation constatent cependant que, sur le terrain, ces dispositions sont régulièrement violées.

*"Une femme marocaine seule signe un contrat avec un fournisseur. Le vendeur en porte à porte a exercé une pression sur elle en lui disant : 'Si vous ne signez pas, vous n'aurez plus d'électricité'."*⁹

En outre, le groupe de concertation estime que l'existence et le contenu de ces dispositions sont beaucoup trop peu connus du consommateur et des travailleurs sociaux. Il regrette que ces dispositions n'aient pas été intégrées dans une loi. Un décret wallon¹⁰ qui prévoit une série d'amendes en cas de manquement de la part des fournisseurs est un bon exemple prouvant que des instruments législatifs sont envisageables.

Ce sont surtout les pratiques relatives aux factures intermédiaires qui posent problème.

*"Un jeune homme habite dans un logement bien isolé et consomme peu d'énergie. Il paie 40 euros d'avance par mois. Un vendeur en porte à porte le convainc de conclure un contrat avec un autre fournisseur. La première facture intermédiaire de ce nouveau fournisseur s'élève à 230 euros alors qu'entre-temps, la consommation énergétique du client n'a pas changé. Le fournisseur accepte seulement de réduire à 75 euros l'acompte et continue à exiger le paiement de la première avance, ce qui pose problème vu le budget de l'intéressé."*¹¹

Des membres du groupe de concertation signalent qu'un grand nombre d'usagers sont confrontés à des montants de consommation estimée qu'ils contestent. Ces avances peuvent fortement fluctuer, en particulier en cas de déménagement. Une surestimation de la consommation entraîne des factures intermédiaires élevées qui pèsent lourdement sur le budget mensuel ; en revanche, une sous-estimation donne lieu à un décompte final très élevé, qui constitue souvent une dépense imprévue pour les personnes concernées. Pour les personnes à faibles revenus, l'estimation de la consommation a des conséquences directes sur les choix de consommation qui doivent être faits chaque mois. Une estimation réaliste est donc extrêmement importante.

On constate aussi que, parfois, des garanties particulièrement élevées sont demandées à un client endetté qui désire conclure un nouveau contrat. En Région bruxelloise, certaines organisations ont déjà constaté que c'était aussi le cas lors d'un déménagement : le fournisseur utilise l'acompte pour constituer la garantie et dit ensuite au client que des factures intermédiaires n'ont pas été payées. Ceci engendre souvent beaucoup de confusion pour le client et entraîne des discussions complexes.

⁸ SPF Economie (2008). "Accord. Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz". Pour la version coordonnée, voir http://statbel.fgov.be/fr/binaries/accord_electricity_fr_tcm326-41209.pdf

⁹ Project energie en armoede (2009), *Bundeling problemen op de vrijgemaakte energiemarkt*, Turnhout, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw, p. 7.

¹⁰ Décret du 17 Juillet 2008 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *Moniteur belge*, 7 août 2008.

¹¹ Témoignage rapporté par le projet 'Energie et pauvreté', Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw.

2.3. Le service de médiation

La création du Service fédéral de médiation est un feuilleton qui a trainé en longueur ces dernières années. Le Rapport 2007 faisait déjà état de l'impatience et de l'incompréhension de différents services et organisations par rapport à ce service qui tardait à être créé. Juste avant les vacances d'été 2009, le Gouvernement fédéral a désigné le médiateur néerlandophone¹² mais, pour l'instant, on attend encore son homologue francophone. Comme les deux médiateurs doivent constituer un collège, le Service de médiation n'est pas encore opérationnel.

En Région wallonne, il existe, depuis le 1^{er} Janvier 2009, un Service régional de médiation pour l'énergie. En six mois, ce service a reçu 843 plaintes recevables¹³.

Or pour le groupe de concertation, un service de médiation au niveau fédéral réellement opérationnel demeure une priorité. Le nombre élevé de plaintes introduites auprès de la Direction générale Contrôle et Médiation du SPF Économie, par exemple, prouve le besoin urgent d'un tel service¹⁴. Au moment où celui-ci entrera en fonction, il faudra être particulièrement attentif aux aspects suivants :

- faire connaître son existence par différents canaux, adaptés aux différentes catégories de la population ;
- instaurer une procédure simple et flexible de dépôt des plaintes ;
- donner la possibilité de se faire assister par une organisation ou une personne de son choix ;
- traiter toutes les demandes, quel que soit le niveau de compétence, en collaboration avec les services régionaux ;
- expliquer comment cela se passe en cas de déménagement dans une autre Région (préciser, par exemple, quel tarif sera appliqué par son fournisseur s'il est aussi présent dans l'autre Région) ;
- etc.

2.4. L'évaluation des marchés du gaz et de l'électricité

Pour le groupe de concertation, il est clair que la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité a engendré une série de problèmes, que l'on ne peut plus qualifier de 'maladies de jeunesse'.

La situation sur le terrain et les solutions que les autorités ont essayé d'apporter aux problèmes doivent faire l'objet d'une évaluation constante dans les trois Régions et au niveau national. Impliquer les représentants de l'ensemble des acteurs concernés peut garantir que tous les aspects de la problématique soient étudiés. Le Parlement bruxellois a organisé en 2008 une séance d'évaluation de l'ordonnance sur la libéralisation¹⁵ qui a été particulièrement intéressante en raison de l'apport d'un grand nombre d'acteurs différents.

Pour pouvoir procéder à une telle évaluation, il faut bien sûr disposer d'informations sur le fonctionnement des marchés. En Région flamande, on a prévu un large éventail de statistiques sociales que les fournisseurs et les gestionnaires du réseau doivent alimenter¹⁶. Ceci doit permettre de mieux

¹² Arrêté royal du 15 juin 2009 relatif à la nomination du médiateur de l'Énergie du rôle linguistique néerlandais, *Moniteur belge*, 1^{er} juillet 2009.

¹³ Chiffres fournis par le Service régional de médiation pour l'énergie de la Région wallonne.

¹⁴ On a dénombré 5630 plaintes en 2007 (l'année de la libéralisation en Régions wallonne et bruxelloise), 4129 plaintes pour l'année 2008 et 2260 plaintes jusque fin septembre 2009 (chiffres obtenus par la Direction générale Contrôle et Médiation du SPF Économie).

¹⁵ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (2009). Évaluation de l'ordonnance du 14 Décembre 2006 organisant la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, A-584/1, 24 mars 2009.

<http://www.weblex.irisnet.be/data/crb%5CDoc%5C2008-09%5C114437%5Cimages.pdf>

¹⁶ Arrêté du Gouvernement flamand du 13 mars 2009 relatif aux obligations sociales de service public dans le marché libéré d'électricité et de gaz naturel, *Moniteur belge*, 26 mai 2009.

suivre le parcours du client qui arrive auprès du gestionnaire du réseau et aussi d'évaluer les (nouvelles) obligations de service public. Les nouvelles statistiques devront faire l'objet d'un premier rapport en 2011 qui portera sur l'année 2010. Le législateur a donc prévu une période de transition pour que l'instance de régulation flamande (VREG) et les fournisseurs et gestionnaires du réseau puissent bien se préparer à ce nouveau système de rapport.

2.5. Les autres sources d'énergie

Un certain nombre de familles utilisent d'autres sources d'énergie que l'électricité pour cuisiner ou se chauffer (mazout, gaz propane ou butane, lampe à pétrole, charbon...). Parmi ce groupe se trouve également des personnes vivant dans la pauvreté ou la précarité. Les obligations sociales de service public en matière de gaz et d'électricité ne prennent pas en compte ces situations. Depuis quelques années, le Gouvernement fédéral a accordé plus d'attention à cette problématique, en introduisant le Fond social chauffage ainsi que la 'réduction forfaitaire sur les combustibles de chauffages' qui s'applique aussi au mazout, au propane et aux lampes à pétrole.

Le groupe de concertation insiste sur le fait qu'il faut rester vigilant. Aujourd'hui, nous ne savons toujours pas combien de familles ne peuvent pas, pour des raisons budgétaires, remplir leur réservoir de mazout. Nous ne disposons pas non plus de chiffres concernant le nombre de personnes qui, pour les mêmes raisons, doivent recourir à des appareils de chauffage alternatifs, souvent dangereux.

3. Les tarifs et l'installation

3.1. Le plafonnement des prix de l'énergie

Le ministre fédéral de l'Énergie a plaidé, en 2008, pour un plafonnement des prix de l'énergie. Le groupe de concertation veut appuyer ce plaidoyer.

Par ailleurs, les différences dans les frais de transport et de distribution selon la Région où le client habite continuent à susciter de l'étonnement. Il y a bien entendu une explication objective à cela (distances différentes, etc.), mais un mécanisme de solidarité entre les différentes Régions semble être la solution la plus équitable aux yeux du groupe de concertation. En outre, il faudra étudier l'impact d'une telle mesure sur le montant des prix maximaux sociaux.

Certains membres du groupe de concertation continuent à demander qu'un nouveau débat soit mené sur le taux de TVA actuel pour le gaz et l'électricité (21 %). Leurs arguments sont les suivants : il s'agit de services de base que l'on peut comparer à l'eau, par exemple, pour laquelle un taux de 6 % est appliqué. D'autres attirent l'attention sur l'aspect écologique (diminuer le taux de TVA peut amener les consommateurs à adopter un comportement moins économe) et sur le problème des recettes de la TVA perdues par l'État (y compris pour le financement de la sécurité sociale).

3.2. Les critères de la politique des prix

Trois principes ont été mis en avant durant les échanges du groupe de concertation à propos de la politique tarifaire souhaitée : un droit effectif à l'énergie, l'encouragement de la consommation rationnelle d'énergie et une politique sociale.

Dans la recherche d'un droit effectif à l'énergie, il faut, selon le groupe de concertation, proposer un volume d'énergie de base sans frais pour le client et en tenant compte de la composition du ménage. Une telle mesure est prévue en Région flamande : un volume de 100 kWh est mis à disposition par ménage plus 100 kWh par membre du ménage.

Pour la consommation, il faudrait opter – dans l'esprit d'une politique d'utilisation rationnelle de l'énergie – pour une tarification progressive, avec différentes tranches de consommation et des prix de plus en plus élevés :

- une consommation de base qui ne coûte rien au client ;
- une consommation 'normale' (un peu inférieure à la consommation médiane) à un certain prix ;
- une consommation plus élevée à un prix supérieur.

Ceci doit être combiné avec le système des prix maximaux sociaux, c'est-à-dire un prix bas pour certaines catégories spécifiques, définies selon leur statut ou situées sous un certain seuil de revenus (voir 3.3.).

Les organisations de terrain soulignent cependant que ce sont souvent précisément les catégories à revenus modestes qui occupent (comme locataires ou comme propriétaires) les habitations qui réalisent les plus mauvaises performances énergétiques. Vu les mauvaises conditions de logement et le manque de budget pour acheter des appareils à faible consommation, elles consomment souvent plus d'énergie et ont donc des factures plus élevées.

Pour le groupe de concertation, l'instauration d'une tarification progressive doit donc s'accompagner de certaines mesures qui protègent les personnes à bas revenus de tels effets pervers :

- un programme cohérent de soutien aux investissements économiseurs d'énergie pour les logements des personnes à faibles revenus, tant dans le cas de propriétaires que de locataires sur le marché public et privé. Un tel programme est aussi nécessaire pour l'acquisition d'appareils économiseurs d'énergie. Ces aspects seront développés au point 5.
- le placement d'un compteur par logement, pour que chaque ménage connaisse sa consommation effective (voir 3.4.).

Le groupe de concertation souligne l'importance des mesures susmentionnées et insiste pour qu'elles soient prises d'urgence, étant donné qu'il est beaucoup plus difficile de les mettre en œuvre que de modifier le système de tarification pour qu'il devienne progressif.

3.3. Des prix maximaux sociaux

3.3.1 Le tarif le plus bas du marché

Depuis le 1^{er} août 2007, il est prévu que les prix maximaux sociaux soient adaptés au tarif le plus bas du marché, c'est-à-dire au prix pratiqué par le fournisseur le moins cher d'électricité et/ou de gaz

naturel en Belgique dans la Région du gestionnaire du réseau qui a les tarifs les plus bas. Ce prix est fixé pour les six mois à venir par la CREG, le régulateur fédéral.

En raison des fluctuations des prix du marché et de changements dans les offres des fournisseurs, certains clients protégés¹⁷ ont été confrontés en 2009 au fait que les nouvelles offres étaient moins chères que les prix maximaux sociaux. Il en résulte un choix particulièrement difficile pour ces clients et pour les services d'accompagnement étant donné que d'autres avantages sont aussi liés aux prix maximaux sociaux (lettres de rappel et de mise en demeure gratuites, primes pour des appareils permettant de faire des économies d'énergie par exemple). Pour résoudre ce problème, on pourrait limiter le nombre de modifications tarifaires par les fournisseurs et, également, fixer le tarif le plus bas en fonction des prix maximaux sociaux sur une base trimestrielle.

3.3.2 L'octroi automatique des prix maximaux sociaux

L'octroi automatique des prix maximaux sociaux est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009¹⁸. Cette application de l'automatisation d'un droit est accueillie positivement par les associations et les services actifs sur le terrain¹⁹. Mais, en même temps, il faut être attentif aux éventuelles 'maladies d'enfance' et aux défauts qu'un tel système peut avoir. En ce sens, il est important de conserver en parallèle une procédure 'classique' de demande afin de pouvoir remédier de manière simple aux erreurs éventuelles de la procédure automatique. Les Unions des Villes et Communes des trois Régions font remarquer que, ces dernières années, elles ont rencontré beaucoup de problèmes pour faire reconnaître leurs attestations (prouvant le statut de client protégé) par certains fournisseurs.

Le groupe de concertation fait remarquer que cette automatisation ne vaut, pour l'instant, que pour les catégories qui sont reconnues au niveau fédéral comme 'clients résidentiels protégés' et pas pour celles qui bénéficient du statut de client protégé en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale²⁰.

La situation des habitants de logements sociaux munis d'un système collectif de chauffage mérite également une attention particulière. Ces dernières années, les habitants qui avaient le statut requis pour bénéficier des prix maximaux sociaux n'ont pas pu jouir de cet avantage. Entre-temps, la commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG) a confirmé que les locataires d'un logement situé dans un immeuble d'appartements équipés d'un système de chauffage collectif au gaz et mis en location par une société de logements sociaux à des fins sociales avaient droit aux prix maximaux sociaux²¹. Selon des organisations de terrain, ce principe n'est toutefois pas encore appliqué partout.

3.3.3 Le public cible

Le Gouvernement fédéral accorde donc un tarif spécial de gaz et d'électricité à une série de catégories qui ont un statut spécifique. Il s'agit d'une mesure sociale importante qui devrait cependant être

¹⁷ Au niveau fédéral, on a défini certaines catégories qui bénéficient de tarifs de gaz et d'électricité plus avantageux. Il s'agit des bénéficiaires de certaines allocations sociales.

¹⁸ Arrêté royal du 28 Juin 2009 relatif à l'application automatique du prix maximaux sociaux pour la fourniture d'électricité et de gaz naturel aux clients protégés résidentiels à revenus modestes ou en situation précaire, *Moniteur belge*, 1^{er} juillet 2009.

¹⁹ Le nombre de bénéficiaires en Belgique pour l'année 2008 était d'environ 200.000 ; on estime à environ 300.000 le nombre d'ayants droit atteints grâce à l'automatisation (communiqué de presse du 1^{er} Juillet 2009 des ministres fédéraux du Climat et de l'Energie et de l'Economie et de la Simplification administrative).

²⁰ Depuis le 1^{er} juillet 2009, la Région flamande a fait coïncider sa catégorie de 'clients protégés' avec celle de 'clients résidentiels protégés' définie par le pouvoir fédéral (voir 3.3.3.).

²¹ Voir http://www.creg.be/fr/tarifparam3_fr.html

accessible à toutes les personnes qui en éprouvent le besoin. Ce n'est cependant pas le cas actuellement. À revenu égal, un bénéficiaire du revenu d'insertion et un chômeur ne jouissent pas de la même protection.

*"Nous avons rencontré M. lors d'une distribution de colis alimentaires. Elle perçoit une allocation d'invalidité de la mutuelle mais pas d'allocation d'intégration. Elle n'entre donc pas en ligne de compte pour les prix sociaux maximaux."*²²

La prise en compte d'une dimension 'revenus' pourrait permettre aux ménages à faibles revenus mais qui ne jouissent pas du statut requis de bénéficier malgré tout des prix maximaux sociaux.

Le Gouvernement fédéral a instauré une nouvelle catégorie de ce type – basée sur le revenu – dans le cadre de ses réductions forfaitaires. Cette mesure a été prise en 2008, elle consistait à octroyer une réduction unique de 50 euros pour l'électricité ou 75 euros pour le gaz aux ménages ayant un revenu net imposable inférieur à 23.282 euros par an (la base étant la déclaration à l'impôt pour les revenus de l'année fiscale 2007 – revenus 2006), se chauffant au gaz et à l'électricité et ne bénéficiant pas des prix maximaux sociaux. Pour bénéficier de cette mesure, les ayants droit devaient introduire un formulaire envoyé en même temps que la facture d'électricité. La mesure a été reconduite en 2009 mais, cette fois, le seuil de revenus était fixé à 26.000 euros, la réduction forfaitaire s'élevait à 105 euros et la mesure était élargie aux ménages se chauffant au mazout.

Signalons un élément positif, outre l'élargissement au mazout : aux catégories existantes qui bénéficient des prix maximaux sociaux sur la base de leur statut, on a ajouté une catégorie basée sur le revenu. Les mesures ne vont toutefois pas assez loin : elles sont provisoires et la catégorie supplémentaire n'a pas reçu le statut de client protégé. Par conséquent, elle ne bénéficie pas de la protection en vigueur à l'échelle régionale. Par ailleurs, comme ces réductions forfaitaires n'ont pas été octroyées automatiquement, elles n'auront atteint qu'une partie du groupe cible. Les deux mesures se sont chevauchées dans le temps (les formulaires 2008 et 2009 ont été envoyés à peu d'intervalle), ce qui a provoqué une grande confusion au sein des ménages.

On pourrait aussi s'inspirer du statut OMNIO, qui comporte cette dimension de revenus dans le cadre de l'intervention majorée en soins de santé. Une concertation à ce sujet au sein du Service a montré qu'il n'était pas facile d'automatiser le système en fonction des revenus mais que des possibilités se profilent par rapport à certaines catégories de la population (voir les données relatives aux revenus des travailleurs dans la Banque Carrefour de la sécurité sociale)²³. Le fonctionnement du Fonds social chauffage (des groupes cibles sont définis sur la base d'une condition de revenu) peut aussi servir de source d'inspiration.

Le statut de 'client résidentiel protégé' – qui est défini au niveau fédéral – pourrait également être étendu à des catégories qui bénéficient d'une protection au niveau régional, à savoir :

- les personnes engagées dans un règlement collectif de dettes (Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale) ;
- les personnes qui font l'objet d'un suivi budgétaire assuré par un CPAS ou un organisme agréé (Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale) ;
- les candidats-réfugiés qui reçoivent une aide financière (Région wallonne) ;
- les personnes qui bénéficient d'une intervention majorée de la mutuelle (jusqu'au 1^{er} juillet 2009 en Région flamande).

²² Project energie en armoede (2009). *Op cit.*, p. 19.

²³ Voir le chapitre 'L'exercice des droits'.

Depuis le 1^{er} juillet 2009, la Région flamande a déjà procédé à une assimilation entre la catégorie des 'clients protégés' et celle des 'clients résidentiels protégés', définie au niveau fédéral. Les arguments invoqués sont les suivants : les autorités fédérales envisagent d'élargir ce groupe cible aux catégories supplémentaires bénéficiant du statut régional de 'client protégé' et l'application automatique des prix maximaux sociaux est annoncée. Cette extension n'est cependant pas encore décidée au niveau fédéral, ce qui empêche ces catégories, en Région flamande, de bénéficier d'une série d'avantages sociaux²⁴.

En Région bruxelloise, une disposition autorise le CPAS – ainsi que le régulateur bruxellois BRUGEL – à accorder le statut de 'client protégé' en se basant sur les enquêtes sociales qu'il effectue. En plus des propositions d'extension mentionnées ci-dessus, le groupe de concertation estime qu'il s'agit d'un complément très intéressant à la législation fédérale et qu'une telle disposition devrait aussi être introduite dans les deux autres Régions.

3.4. L'installation

Les logements – en particulier sur le marché locatif – sont souvent divisés en plusieurs unités, avec un compteur commun pour le gaz et l'électricité. Les charges sont intégrées dans le loyer. Mais les locataires de ces logements se voient privés du bénéfice de toutes les obligations sociales de service public : pas de kWh gratuit (en Région flamande), pas de possibilité de placer des compteurs à budget ou des limiteurs de puissance, pas de possibilité de comparaître devant une commission consultative locale, pas de prix maximaux sociaux, pas d'avantages en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie en tant que clients protégés.

L'installation de compteurs individuels par unité de logement est une priorité pour le groupe de concertation, qui demande que les propriétaires (aussi bien sur le marché du logement privé que sur celui du logement public) soient contraints de le faire.

Par ailleurs, certaines organisations signalent aussi des situations où un compteur est présent, mais où les locataires n'y ont pas accès.

La directive européenne sur l'efficacité énergétique²⁵ veut encourager l'introduction de 'compteurs intelligents', qui permettraient un échange électronique - et automatique - de données entre le client et la société. Elle veut ainsi inciter le consommateur à maîtriser sa consommation énergétique. Il est prévu que, dans chaque Etat membre, on évalue, d'un point de vue économique, tous les coûts et bénéfices à long terme avant d'installer de tels compteurs. Si les résultats sont positifs, les logements de 80 % des consommateurs au moins devront être équipés de compteurs intelligents d'ici 2020. Les différentes Régions sont en train de procéder à des études préparatoires, combinées ou pas à des projets pilotes²⁶. L'installation de ces appareils nécessitera des investissements particulièrement élevés : on parle de trois milliards d'euros, ce qui équivaldrait à un surcoût variant entre 25 et 50 euros par ménage par an²⁷. La compétence, quant à la mise en oeuvre, revient aux trois ministres régionaux de l'Energie.

²⁴ Cette protection supplémentaire implique, notamment, qu'on ne peut pas compter aux clients protégés de frais supplémentaires pour l'envoi de lettres de rappel et de mise en demeure en cas de non-paiement de la facture de gaz et d'électricité. Des avantages sont aussi accordés aux clients protégés dans le cadre de la politique d'utilisation rationnelle de l'énergie, par exemple sous la forme d'une majoration de primes et de bons de réduction à l'achat d'un nouveau frigo ou d'un lave-linge économique.

²⁵ Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE du Conseil.

²⁶ CWaPE (2008), *Avis préliminaire CD-8102-CWaPE-220 sur l'introduction du "comptage intelligent" en Région wallonne*, Namur, CWaPE ; Brugel (2009), *Avis-20090605-075 relatif à l'introduction du "smart metering" en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Brugel ; VREG (2009), *Eindrapport. Ontwikkeling van een marktmodel voor de Vlaamse Energiemarkt – fase 1bis. Werktraject 4 – Meetinfrastructuur*, Brussel, VREG.

²⁷ Le Soir (2009). "Le compteur de gaz va devenir 'intelligent'" 4 août 2009, p. 36-37

Les membres du groupe de concertation appellent cependant à la prudence. Ils font remarquer qu'installer ces compteurs intelligents coûte cher et formulent les remarques et les questions suivantes :

- compte tenu de la fracture numérique, cet instrument sera-t-il accessible à tous ? L' 'analphabétisme numérique' ne risque-t-il justement pas d'entraîner des difficultés pour certains consommateurs ?
- combien coûte un compteur intelligent ? Qui paiera ?
- comment protéger la vie privée des ménages ?
- comment les obligations de service public seront-elles concrètement respectées ?
- comment les ménages pourront-ils répartir leurs dépenses de chauffage (dans le système actuel, ils paient un montant fixe pour une période donnée, par le biais des factures intermédiaires) ?
- comment les projets pilotes sont-ils choisis, quels groupes sont-ils impliqués ?
- quelle forme prendra l'évaluation et quels sont les acteurs qui y participeront ?
- qu'est-ce qui garantira que les gestionnaires du réseau seront les seuls à gérer le 'réseau intelligent' et que les fournisseurs n'auront pas directement accès aux données des ménages concernant l'énergie ?
- quelle sera la plus-value des 'compteurs intelligents' pour les consommateurs et la société en général, compte tenu de leur coût et des éventuels problèmes d'installation et de fonctionnement ?

4. La question des difficultés de paiement des factures

Durant les échanges dans le groupe de concertation, on a souligné à plusieurs reprises que la problématique ne concernait pas seulement le prix de l'énergie, mais aussi le niveau des revenus. Comment une fourniture minimale peut-elle être garantie aux familles ?

Les Régions ont adopté différentes approches, avec ou sans utilisation d'un compteur à budget, en liaison ou non avec un limiteur de puissance. La possibilité d'un compteur à budget pour le gaz est nouvelle puisqu'elle vient à peine d'être mise au point techniquement : en effet, il n'existe pas de limiteur de puissance pour le gaz. La Région wallonne et la Région flamande ont résolument opté, dans le cadre de la procédure pour défaut de paiement, pour l'utilisation d'un compteur à budget. La Région de Bruxelles-Capitale, en revanche, a choisi de ne pas introduire un tel compteur, elle ne l'a pas fait pour l'électricité non plus.

Un bref tour d'horizon :

En Région flamande, un compteur à budget est placé dans le cadre d'une procédure pour difficultés de paiement :

- le compteur à budget pour l'électricité est toujours connecté à un limiteur de puissance (10 ampères), ce qui n'est donc pas possible pour le gaz ;
- l'appareil est gratuit pour tous les clients ;
- le limiteur de puissance peut être désactivé sur décision de la Commission locale d'Avis (LAC) ou le compteur à budget peut être bloqué ;
- notons que, depuis le 1^{er} juillet 2009, on peut procéder à une coupure dans huit cas bien définis et dans quatre cas, c'est la LAC qui décide. Les coupures sont interdites en période hivernale (excepté

dans les quatre situations pour lesquelles ce n'est pas la LAC qui décide des coupures ; ceux qui ont été coupés durant cette période ne sont pas rebranchés pendant l'hiver).

En Région wallonne aussi, un compteur à budget est placé dans le cadre d'une procédure pour difficultés de paiement :

- le compteur à budget pour l'électricité est connecté à un limiteur de puissance (10 ampères) uniquement pour les clients protégés, ce qui n'est donc pas possible pour le gaz ;
- l'appareil est gratuit uniquement pour les clients protégés ;
- le limiteur de puissance peut être désactivé chez les clients protégés à la suite d'une décision de la Commission locale pour l'énergie (CLE), sauf en période hivernale (un limiteur de puissance qui a été désactivé avant la période hivernale n'est pas réactivé durant cette période).

La Région de Bruxelles-Capitale a choisi de ne pas recourir au compteur à budget. Cependant, le limiteur de puissance est utilisé pour l'électricité en cas de difficultés de paiement :

- un limiteur de puissance est placé (six ampères) ;
- seul le juge de paix peut décider d'une coupure et il ne peut pas le faire pendant les mois d'hiver ;
- à la demande du CPAS, la puissance du limiteur peut être augmentée jusqu'à 20 ampères (pour une période maximale de six mois) ou le raccordement rétabli.

Un compteur à budget pour le gaz ou un compteur à budget pour l'électricité avec limiteur de puissance désactivé (appelé compteur à budget 'nu') implique 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. Le groupe de concertation fait observer que, si le client n'a pas les moyens financiers nécessaires, il s'exclut en quelque sorte lui-même. Il s'agit de situations de précarité énergétique cachées, dont l'ampleur n'est pas connue pour l'instant : nous ne savons pas combien de ménages ont un compteur à budget 'vide', qui ne disposent donc pas de gaz et d'électricité. La Région flamande a cependant prévu de disposer, à partir de 2011, de chiffres concernant les compteurs à budget d'électricité 'nus'. Le groupe de concertation s'inquiète en tout cas pour ces personnes qui disposent d'un compteur à budget mais n'ont pas la possibilité de le charger pour se chauffer, cuisiner, s'éclairer et utiliser des appareils électriques.

Les partisans des compteurs à budget soulignent les avantages didactiques de cet appareil, qui permet de suivre sa consommation de près. Le groupe de concertation formule toutefois les remarques suivantes sur le système :

- les personnes chez qui un compteur à budget est placé consomment l'énergie en fonction de leur budget, pas de leurs besoins ;
- alors que, dans le système classique avec paiement d'acomptes, un ménage étale ses frais de chauffage sur l'ensemble de l'année, un compteur à budget l'oblige à supporter ces coûts au moment de la consommation. Or, 75 % de la consommation de gaz naturel se concentre dans la période d'octobre à mars. Auparavant, les clients avaient l'habitude de payer chaque mois des avances sur leur consommation. Il n'en va plus de même avec le compteur à budget pour le gaz naturel : on doit apprendre à épargner en été pour pouvoir payer son chauffage en hiver. Les personnes à faibles revenus ou qui ne parviennent pas à chauffer leur logement (de mauvaise qualité) se retrouvent confrontées à de graves problèmes ;
- lorsque le compteur à budget est vide, les personnes en situation de pauvreté se rabattent parfois sur des appareils de chauffage dangereux ;
- certains clients opteraient pour un compteur à budget simplement parce qu'ils sont lassés de discuter avec les fournisseurs ;

- les possibilités de rechargement de la carte sont parfois insuffisantes. En Région wallonne et chez un gestionnaire du réseau²⁸ en Région flamande, il est possible de faire le chargement depuis une cabine téléphonique. Mais force est de constater que le nombre de téléphones publics (en service) diminue ;
- en Région flamande, il est prévu que, par chargement allant jusqu'à 50 euros, 35 % seulement puissent être consacrés à l'apurement de la dette (pour le crédit d'urgence consommé et la fourniture minimale de 10 ampères). Mais au-dessus de ce montant, le gestionnaire peut prélever tout le budget pour rembourser les dettes. Actuellement, il est possible qu'une partie du montant rechargé soit utilisé pour le paiement de la dette que le client a contractée auprès du gestionnaire du réseau avant le placement du compteur à budget. Un gestionnaire du réseau a prévu de l'appliquer dans le cas d'un montant inférieur à 750 euros sous forme d'un plan de paiement : la dette sera introduite automatiquement dans le compteur à budget et sera répartie sur 52 semaines. À partir d'un montant supérieur à 750 euros, un avis sera demandé à la LAC. Le groupe de concertation fait aussi remarquer qu'avec cette manière de travailler, on élimine toute possibilité de participation du client (et de son éventuel assistant social ou médiateur de dettes) en ce qui concerne ce que peut être un plan de paiement raisonnable et réaliste. De plus, ce système d'apurement de dettes peut justement empêcher les consommateurs d'épargner un certain montant en prévision des mois d'hiver ;
- le coût d'un compteur à budget et son installation sont assez chers. Selon certaines organisations, ce prix est disproportionné par rapport au montant des arriérés qui sont parfois en jeu²⁹.

Le groupe de concertation trouve en tout cas important de rassembler davantage d'informations sur les avantages et inconvénients du compteur à budget, en impliquant les différents acteurs, et de demander aux usagers ce qu'ils pensent d'un tel compteur. Ces données doivent permettre de mener un débat approfondi sur l'utilisation du compteur à budget.

*"C., un homme seul avec deux enfants en bas âge, est privé de gaz depuis trois mois déjà. Il est en médiation collective de dettes. Les arrangements concernant qui paie les factures énergétiques ne sont pas clairs et des erreurs sont commises. C. explique : 'Il y a quelques semaines, le CPAS m'a téléphoné sur mon GSM mais au travail, je ne peux pas répondre. Il m'a laissé des messages me demandant de le contacter par rapport à la coupure de gaz. Je n'ai pas pu téléphoner pendant les heures d'ouverture du CPAS. J'ai ensuite reçu une lettre du CPAS m'avertissant qu'on avait procédé à la coupure, à l'extérieur de la maison puisque je n'étais pas chez moi. J'étais au travail'. C. ne voit pas comment honorer un plan de remboursement pour le moment. Il vient juste de changer de travail et n'a pas encore de contrat fixe. Il doit recevoir des pensions alimentaires en retard pour ses enfants mais ne sait pas quand. Pour l'instant, C. se débrouille avec un chauffage électrique. Il paie 35 euros par mois pour l'électricité mais il s'attend à ce que le décompte annuel final soit très élevé."*³⁰

Les Commissions locales d'avis de coupure (LAC en Région flamande et CLE en Région wallonne) jouent un rôle important dans les procédures relatives aux impayés. Elles décident d'une coupure (en Région flamande uniquement), de la désactivation du limiteur de puissance et du rebranchement. Pour les CPAS, cette procédure est un point de départ pour prendre connaissance des situations problématiques et pour pouvoir entrer en contact avec les familles concernées. En Région bruxelloise, c'est le juge de paix qui décide d'une éventuelle coupure. Le groupe de concertation accorde la préférence à ce dernier système car c'est un magistrat ayant un mandat judiciaire qui se prononce. Il estime qu'un juge de paix est le mieux placé pour entendre les points de vue des deux parties alors

²⁸ Il s'agit de la Provinciale Brabantse Energiemaatschappij (PBE).

²⁹ Dans son Mémoire du mois d'avril 2009, le Réseau wallon d'accès durable à l'énergie (RWADE) soutient que la pose de 10.000 compteurs à budget en électricité et 5000 en gaz en 2009 coûterait environ 10.000.000 euros soit largement plus que les budgets permettant de financer l'octroi du tarif social aux ménages wallons, ou que la somme des budgets des programmes d'aide aux économies d'énergie réellement perçus par les ménages fragilisés. RWADE (2009), "Pour garantir l'énergie" Priorités du RWADE en vue des élections régionales.

³⁰ Project energie en armoede (2009). *Op cit.*, p. 36.

que, dans le cas d'une CLE ou une LAC, l'un des membres (à savoir le gestionnaire du réseau) est en même temps le requérant ; le CPAS a également un double rôle (d'une part d'assistance sociale, d'autre part de décideur en matière de sanctions).

D'après le groupe de concertation, quelques nouvelles étapes sont à noter en ce qui concerne le fonctionnement des LAC en Région flamande. Dans la nouvelle législation³¹, la "*mauvaise volonté manifeste*" comme motif de coupure est supprimée et remplacée par huit situations possibles. Les gestionnaires du réseau doivent informer chaque semaine le CPAS et la LAC des ménages chez qui ils ont récemment coupé le gaz ou l'électricité. Les CPAS peuvent ensuite rechercher activement ces personnes, les soutenir et les accompagner en vue d'un rebranchement. En outre, un projet a été mené ; il a débouché sur la publication d'une brochure intitulée '*Fil conducteur pour de bonnes pratiques de la Commission locale d'avis de coupure*'³².

5. La gestion durable de l'énergie

La réduction de la consommation d'énergie est une priorité, tant du point de vue financier qu'écologique. Cependant, ce sont précisément les ménages aux revenus les plus faibles qui occupent le plus souvent des logements mal isolés et qui utilisent des appareils gourmands en énergie. Ces ménages se retrouvent donc confrontés à des factures d'énergie élevées. C'est pourquoi la politique d'utilisation rationnelle de l'énergie doit les concerner en priorité.

*"La famille J. (le père, la mère, le fils étudiant et le petit-fils qu'ils accueillent chez eux) habite dans une petite maison à louer de mauvaise qualité : simple vitrage, fenêtres cassées, toiture non isolée, murs non isolés, perte de chaleur élevée vu l'emplacement où se trouvent les vieilles chaudières. La famille est en médiation collective de dettes mais ses relations avec le médiateur de dettes ne sont pas bonnes. Comme elle ne paie pas les factures énergétiques actuelles, la famille se retrouve cliente chez le gestionnaire du réseau de distribution Eandis. Elle dispose d'un compteur à budget pour l'électricité. Infrac livre le gaz. On risque de couper l'approvisionnement en énergie à la famille et elle a déjà été invitée à plusieurs reprises à la LAC, à cause des dépenses énergétiques énormes pour son petit revenu."*³³

5.1. L'information et l'accompagnement

Tout le monde perçoit l'importance d'une utilisation durable de l'énergie. Mais les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité font face à un grand nombre d'obstacles qui les empêchent de prendre certaines mesures d'économie d'énergie. *"Ces obstacles peuvent être d'ordre :*

- *Informatif : Les gens ne voient pas toujours l'importance d'une mesure structurelle, ils ne savent pas par où commencer, la fracture numérique,...*
- *Financier : Préfinancement, coût excessif, ne pas savoir où s'adresser pour bénéficier d'une aide financière,...*

³¹ Décret du 25 Mai 2007 modifiant le décret du 20 Décembre 2006 réglant le droit à la fourniture minimale d'électricité, de gaz et d'eau, en ce qui concerne l'électricité et le gaz, du décret du 17 Juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité, en ce qui concerne les obligations de service public, et du décret du 6 Juillet 2001 relatif à l'organisation du marché du gaz, en ce qui concerne les obligations de service public, *Moniteur belge*, 10 Juillet 2007. Arrêté du Gouvernement flamand du 13 mars 2009 relatif aux obligations sociales de service public dans le marché libéré d'électricité et de gaz naturel

³² Traduction du néerlandais : Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw (2008), *Leidraad voor een goede praktijk van de lokale Adviescommissie (LAC)*, Turnhout. Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw. (existe uniquement en néerlandais).

³³ Project energie en armoede (2009). *Op cit.*, p. 37.

- *Administratif* : Trop complexe, on se fait renvoyer à gauche et à droite, peur de s'y mettre, analphabétisme, illettrisme ou mauvaise maîtrise de l'écrit,...
- *Technique* : Manque de connaissances techniques, ne pas savoir où obtenir des conseils techniques,...
- *Pratique* : Matériel à déplacer (désordre), personne ne sait bricoler, nettoyage, pas de moyen de transport disponible, règlement du parc à conteneurs, coûts supplémentaires des déchets,...
- *Social* : Trop d'autres choses en tête, investissement émotionnel pour réaliser de grands changements, ne pas oser demander de l'aide,...
- *Autre* : Age, statut de locataire, dettes, emprunt, manque d'intérêt, propriétaire ne voit pas l'avantage, accompagnateur pas au courant,..."³⁴

Les campagnes d'informations atteignent toutefois très difficilement certains publics spécifiques. Il est dès lors important d'utiliser un langage simple et des canaux d'information appropriés.

Des audits énergétiques sont prévus dans les différentes Régions pour des groupes cibles spécifiques. Ces audits peuvent être combinés avec de petites interventions visant à réduire la consommation d'électricité (ampoules à basse consommation, feuille d'aluminium derrière les radiateurs, bouches au bas des portes...) et également d'eau (installation d'un pommeau de douche économique, d'un embout au robinet, etc.)

Le groupe de concertation souligne à cet égard l'importance de l'existence de services locaux ou d'organisations capables d'informer de manière active les différentes catégories de la population et d'assurer un accompagnement afin de surmonter les obstacles mentionnés ci-dessus. Il pense à des 'boutiques du logement' qui peuvent aussi s'intéresser spécifiquement à l'énergie et à l'eau. Les entités locales créées dans le cadre du Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE) peuvent éventuellement jouer un rôle en la matière.

5.2. Le défi du préfinancement des mesures d'économie d'énergie

Le principal obstacle pour améliorer les performances énergétiques d'un logement pour les catégories sociales à revenus modestes reste le préfinancement de l'intervention. Ces investissements donnent droit à une importante déduction fiscale et à des primes régionales. Toutefois, ces aides ne sont versées qu'à l'issue des travaux et nécessitent donc un préfinancement du montant total par les habitants. Quelques initiatives ont été prises par rapport à cette problématique du financement : le Prêt vert social (Région de Bruxelles-Capitale)³⁵, les prêts consentis dans le cadre du FRCE (fédéral)³⁶, un système de prêt classique avec soutien administratif par l'entrepreneur (Région flamande)³⁷. Pour diverses raisons, ces mesures ne sont pas encore pleinement opérationnelles.

Par rapport aux primes, on peut encore faire observer ceci :

- chaque Région oblige les gestionnaires du réseau – par des obligations de service public – à faire une offre en la matière et possède aussi ses propres systèmes de primes. Il faut systématiquement prévoir un montant majoré pour les clients protégés.
- il existe aussi des primes pour les appareils ménagers à basse consommation. L'association Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie signale que les labels exigés restent très stricts et sont irréalistes pour les personnes pauvres. Ainsi, pour obtenir la prime de 150 euros pour les clients

³⁴ Project energie en armoede (2009). *Voorstellen voor het tweejaarlijkse verslag*, s.l.

³⁵ Un partenariat entre Bruxelles Environnement et la coopérative de crédit alternatif, le CREDAL.

³⁶ Le Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie offre la possibilité de prêt sans intérêt ou de prêt bon marché dans le cadre d'investissements dans l'économie d'énergie. Le FRCE a connu des débuts difficiles.

³⁷ Le 'Energierenovatiekrediet' dans le cadre du programme flamand d'économies d'énergie.

protégés, le lave-linge doit posséder le label AAA et le frigo le label A+ ou A++. Pour certains, passer du label C à ces labels A est infaisable et hors de prix. Néanmoins, ces appareils permettent d'économiser de l'énergie sur le long terme.

- on souligne, depuis des années déjà, que beaucoup de personnes, du fait qu'elles ne paient pas ou peu d'impôts, ne peuvent pas bénéficier de la déduction fiscale pour les investissements économiseurs d'énergie. La Région flamande a instauré un système de compensation³⁸. Et, dans le cadre de la loi de relance économique³⁹, le Gouvernement fédéral vient également d'instaurer un système de crédit d'impôt remboursable pour l'isolation du plancher, du toit et des fenêtres.

5.3. Une urgence : les possibilités d'aide pour les locataires

Quand on est locataire, le propriétaire peut rechigner à faire des investissements économiseurs d'énergie étant donné que c'est l'occupant du logement qui tirera profit de cette plus faible consommation. Ceci vaut aussi bien pour le marché du logement privé que pour le logement social.

Plusieurs autorités ont déjà tenté d'inciter les propriétaires à consentir ce type d'investissements : la déduction fiscale en vigueur et les primes régionales s'appliquent également aux logements donnés en location et il y a des incitants fiscaux au cas où le propriétaire met son bien en location, pour une certaine période, par l'intermédiaire d'une agence immobilière sociale⁴⁰. Le nouveau système de certificats énergétiques permet déjà de connaître les habitations qui réalisent de mauvaises performances énergétiques, mais ce n'est qu'en cas d'offre excédentaire de logements que les prix des loyers de ces habitations seront mis sous pression. Le groupe de concertation fait aussi remarquer qu'un certificat énergétique n'entraîne aucune obligation pour le bailleur.

Dès lors, des mesures complémentaires s'imposent :

- combinaison d'une politique incitative (stimulants fiscaux) et répressive (obligations) en ce qui concerne les performances énergétiques des logements mis en location ;
- programmes supplémentaires d'investissements économiseurs d'énergie dans le logement public, sans que les locataires ne doivent compenser ces mesures par un loyer plus élevé.

Soulignons à cette occasion que plusieurs sociétés de logements ont encore des habitations avec chauffage électrique. De ce fait, les locataires paient parfois jusqu'à 1000 euros de supplément sur leur facture finale. Dans l'arrêté-cadre flamand sur le logement social, une réduction est prévue pour ces locataires (réduction du loyer) pour 2011. Entre-temps, il est urgent que les sociétés de logements mettent au point un système pour soutenir financièrement les locataires concernés.

³⁸ Pour les personnes exemptes d'impôts, le Gouvernement flamand a introduit une prime concernant les investissements prioritaires du 'Energierenovatieprogramma 2020', notamment l'isolation du toit, les vitrages à haut rendement et le placement d'un chauffage à condensation.

³⁹ Loi de relance économique du 27 Mars 2009, *Moniteur belge*, 7 Avril 2009.

⁴⁰ En Région flamande, ces agences immobilières sociales peuvent obtenir une subvention de 100 % avant de faire effectuer et préfinancer des travaux pour économiser l'énergie (isolation du toit, vitrage à haut rendement et chaudières à condensation), à condition que le logement soit mis en conformité avec les exigences de confort et de qualité du code flamand du logement.

6. Recommandations

6.1. Garantir un droit effectif à l'énergie

6.1.1 Inscrire le droit à l'énergie dans la Constitution

Le groupe de concertation plaide pour que le droit à l'énergie soit explicitement inscrit dans la Constitution comme faisant partie du droit à un logement décent. Il devrait ensuite être inclus dans les codes du logement régionaux.

6.1.2 Fournir un volume d'énergie de base, sans frais pour le client

Un approvisionnement de base sans frais doit procurer un confort élémentaire aux ménages en ce qui concerne le chauffage, l'éclairage et la possibilité de cuisiner. Il faut tenir compte de la taille du ménage. En outre, l'octroi automatique de ce volume de base devrait éviter que certaines personnes ne soient privées de cette offre.

6.1.3 Prévoir une livraison minimale garantie qui ne peut être supprimée

Pour le groupe de concertation, la livraison minimale garantie fait partie du droit effectif à l'énergie. Même en cas de difficultés de paiement, chacun doit pouvoir continuer à bénéficier d'un approvisionnement minimal garanti, à raison de 10 ampères minimum pour l'électricité.

6.2. Accorder une attention aux différentes sources d'énergie utilisées par les ménages

Le groupe de concertation pointe le fait qu'un certain nombre de familles utilisent d'autres sources d'énergie que le gaz et l'électricité. Dans le développement de mesures sociales, ces ménages ne doivent pas être perdus de vue.

6.3. Fournir des informations sur la libéralisation, les mesures sociales et les investissements économiseurs d'énergie

6.3.1 Fournir des informations claires et accessibles

Le groupe de concertation souligne combien il est important de fournir des informations correctes sur la libéralisation, les mesures sociales et les investissements économiseurs d'énergie. On ne peut pas compter uniquement sur Internet pour cela étant donné qu'un grand nombre de personnes n'a pas accès à ce canal. Il faut donc continuer à utiliser des brochures et des affiches, par exemple ; les

intervenants et les services actifs sur le terrain restent des intermédiaires importants. Il est aussi important que les informations soient disponibles au moment où les consommateurs se posent des questions.

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. Les formulaires de déménagements des régulateurs régionaux sont refusés par certains fournisseurs. Ils devraient être obligatoirement acceptés par tous les fournisseurs.

6.3.2 Créer des boutiques du logement dispensant des informations et un accompagnement et qui accordent une attention spécifique à l'eau et à l'énergie

Le groupe de concertation pense à la création d'un service par commune - une boutique du logement accordant une attention spécifique à l'eau et à l'énergie – où le CPAS, la commune, le gestionnaire du réseau, la compagnie des eaux et les organisations privées pourraient étudier ensemble qui est le mieux placé pour quel aspect et quelle forme ce service peut prendre, dans un cadre défini par la Région.

Il est important non seulement de fournir des informations mais aussi d'assurer un accompagnement, par exemple pour le choix d'un fournisseur, les discussions avec un fournisseur ou un gestionnaire du réseau, la constitution d'un dossier de demande de prime pour des investissements économiseurs d'énergie ou d'eau...

A cet égard, il faudra étudier comment articuler le travail de ces boutiques avec celui des entités locales actuellement créées dans différentes villes et communes, dans le cadre du Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie.

6.3.3 Souligner le rôle des fournisseurs et des gestionnaires du réseau en matière d'information

Il incombe aux fournisseurs et gestionnaires du réseau d'informer les clients – de la manière la plus compréhensible et la plus claire possible – sur les différents aspects de la fourniture d'énergie.

6.3.4 Prévoir un service régional chargé de l'information

Les clients mais aussi les travailleurs sociaux, par exemple, doivent pouvoir faire appel à un service spécialisé par Région. En pratique, les régulateurs régionaux jouent déjà un rôle similaire, mais il n'est pas encore explicite. Il est également important qu'ils puissent fournir des informations sur des points qui touchent à des compétences aussi bien régionales que fédérales.

6.4. Encadrer suffisamment les prestations

6.4.1 Obliger les fournisseurs à offrir un service de qualité

Les autorités régionales devraient obliger les fournisseurs commerciaux et les gestionnaires du réseau, via les obligations de services publics, à fournir un service à la clientèle et un service de traitement des plaintes de qualité avec :

- dans chaque Région où ils exercent, au moins un bureau ouvert à la clientèle, avec une combinaison d'accès libre et d'accès sur rendez-vous ;
- un numéro de téléphone gratuit pour le service clientèle et le service des plaintes ;
- une égalité de traitement entre la société et le client pour ce qui est des modalités de paiement ;
- un point de contact clair et une personne de contact pour les plaintes ou les litiges ;
- la possibilité de se faire représenter ou assister par quelqu'un ;
- etc.

6.4.2 Rendre l'accord et le code de conduite sur la protection du consommateur contraignants et mieux les faire connaître

Les membres du groupe de concertation constatent que des dispositions de l'accord et du code de conduite sur la protection du consommateur sont régulièrement violées.

Selon le groupe de concertation, ces dispositions doivent devenir contraignantes ; il faut pour ce faire les inscrire dans une loi. Leur existence et leur contenu doivent aussi mieux être connus du consommateur et des travailleurs sociaux.

6.4.3 Mieux réguler les factures intermédiaires et les garanties

Le groupe de concertation propose de comparer la politique de facturation intermédiaire des différents fournisseurs via un système d'analyse par rapport à une valeur de référence. Par ailleurs, on pourrait aussi mettre au point un outil pour aider à estimer la consommation de manière réaliste (en fonction de l'installation et des appareils existants, des habitudes du ménage, etc.) Les informations sur le mode de calcul des avances doivent figurer aussi bien sur la facture intermédiaire que sur le site Internet du fournisseur.

Il faut limiter les possibilités, pour les fournisseurs, de demander une garantie.

6.4.4 Prévoir un service de médiation efficace

Pour le groupe de concertation, la création d'un service de médiation efficace constitue une priorité.

Lorsque celui-ci sera créé et entrera en fonction, il faudra être particulièrement attentif aux aspects suivants :

- faire connaître son existence par différents canaux, adaptés aux différentes catégories de la population ;
- instaurer une procédure simple et flexible de dépôt des plaintes ;
- donner la possibilité de se faire assister par une organisation ou une personne de son choix ;
- traiter toutes les demandes, quel que soit le niveau de compétence ;
- expliquer comment cela se passe en cas de déménagement dans une autre Région.

6.5. Évaluer en permanence les marchés de l'énergie

Le fonctionnement des marchés libéralisés du gaz et de l'électricité devrait faire l'objet d'une évaluation constante au sein des trois Régions et au niveau fédéral, du point de vue de ses impacts sociaux. Les représentants de l'ensemble des acteurs devraient être impliqués.

Il faut prévoir des données statistiques en suffisance pour que la situation sur le terrain puisse être évaluée intégralement et correctement.

6.6. Définir une politique des prix qui réponde à des critères sociaux et écologiques

6.6.1 Plafonner les prix

Le groupe de concertation soutient le plaidoyer du ministre fédéral de l'Énergie pour un plafonnement des prix de l'énergie.

Un large débat devrait en outre être à nouveau mené sur le taux de TVA pour le gaz et l'électricité ainsi que sur les différences actuelles dans les frais de transport et de distribution.

6.6.2 Mener une politique des prix progressive et solidaire

Au cours de ses échanges sur la politique des prix souhaitable, le groupe de concertation a mis trois principes en avant : un droit effectif à l'énergie, la promotion d'une utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en place d'une politique sociale. Le groupe de concertation accorde la préférence à une tarification progressive, avec différentes tranches de consommation et des prix de plus en plus élevés :

- une consommation de base, sans frais pour le client et tenant compte de la taille du ménage ;
- une consommation 'normale' (un peu inférieure à la consommation médiane) à un certain prix ;
- une consommation plus élevée à un prix supérieur.

Ceci doit être combiné avec le système des prix maximaux sociaux, c'est-à-dire un prix bas pour certaines catégories spécifiques (définies selon leur statut ou ayant un revenu inférieur à un certain seuil).

Une tarification progressive n'est donc possible que si elle s'accompagne d'un programme cohérent de soutien à des investissements économiseurs d'énergie auprès des catégories à faibles revenus, tant propriétaires que locataires, sur le marché public et privé. Le but est d'éviter que ces ménages ne soient encore plus victimes de la mauvaise performance énergétique du logement qu'ils occupent et des appareils dont ils disposent. En outre, chaque logement doit être équipé d'un compteur individuel afin que chaque ménage connaisse sa consommation réelle.

6.6.3 Optimiser le système des prix maximaux sociaux

Le groupe de concertation plaide pour une limitation du nombre de modifications tarifaires par les fournisseurs, pour une fixation trimestrielle de ces prix et, simultanément - donc par trimestre et non par semestre - du tarif le plus bas, en fonction des prix maximaux sociaux, afin que ces derniers soient effectivement les plus bas du marché.

En ce qui concerne l'automatisation récente de l'octroi des prix maximaux sociaux – mesure dont le groupe de concertation se réjouit –, il est important de prévoir une évaluation après un an de fonctionnement, qui impliquerait les différents acteurs. Il faut conserver, en parallèle, une procédure 'classique' de demande afin de pouvoir remédier aisément aux erreurs éventuelles de la procédure automatique. Il convient de prévoir une attestation standard que tous les fournisseurs seraient obligés de reconnaître.

Les sociétés de logements sociaux qui gèrent des immeubles d'appartements avec système de chauffage collectif doivent s'engager à ce que leurs locataires puissent faire valoir leur droit aux prix maximaux sociaux le plus vite possible.

6.7. Optimiser le statut de client protégé

La prise en compte d'une dimension 'revenus' pourrait permettre aux ménages à faibles revenus mais qui ne jouissent pas du statut requis de bénéficier malgré tout des prix maximaux sociaux.

Le statut de 'client résidentiel protégé' défini au niveau fédéral pourrait également être étendu à des catégories qui bénéficient d'une protection supplémentaire au niveau régional, à savoir :

- les personnes engagées dans un règlement collectif de dettes ;
- les personnes qui font l'objet d'un suivi budgétaire assuré par un CPAS ou un organisme agréé ;
- les candidats-réfugiés qui reçoivent une aide financière ;
- les personnes qui bénéficient d'une intervention majorée de la mutuelle.

Outre les propositions susmentionnées d'élargissement, le groupe de concertation trouve particulièrement intéressante la réglementation en vigueur en Région bruxelloise selon laquelle le CPAS – ainsi que le régulateur bruxellois BRUGEL – est habilité à octroyer le statut de client protégé sur la base des enquêtes sociales qu'il mène ; elle complète la législation fédérale et devrait être instaurée dans les deux autres Régions aussi.

6.8. Garantir une installation de qualité pour tous

6.8.1 Équiper chaque logement d'un compteur individuel

L'installation de compteurs individuels par unité de logement est une priorité pour le groupe de concertation, qui demande que les propriétaires (aussi bien sur le marché locatif privé que public) soient contraints de le faire.

Dans les situations où il n'y a pas de compteur individuel, la consommation d'énergie et la facture devraient être systématiquement évaluées et particulièrement en ce qui concerne les prix maximaux sociaux.

6.8.2 Organiser un large débat sur les compteurs intelligents, leur pertinence et leur valeur

La phase de préparation de l'installation des compteurs intelligents a été lancée dans les différentes Régions. Le groupe de concertation demande un vaste débat, impliquant les différents acteurs, sur le prix de revient, les avantages et inconvénients de ces compteurs.

6.9. Garantir une fourniture minimale

6.9.1 Éviter les coupures et les compteurs à budget sans limiteur de puissance

Partant du principe d'un droit à l'énergie, le groupe de concertation refuse toute coupure. En outre, il fait remarquer que, dans le cas des compteurs à budget d'électricité dont le limiteur de puissance est désactivé et des compteurs à budget de gaz, le ménage qui n'a pas les moyens de recharger le compteur à budget se prive pour ainsi dire lui-même d'énergie.

La réglementation en vigueur à Bruxelles est considérée comme la plus intéressante. Le limiteur de puissance garantit une fourniture minimale aux ménages. Le juge de paix, qui décide d'une coupure éventuelle, est perçu, par les personnes précarisées et leurs associations, comme l'un des acteurs du monde juridique les plus proches d'elles.

Le groupe de concertation est conscient que renoncer au compteur à budget implique un changement important pour la Région wallonne et la Région flamande mais il souligne, en même temps, le coût élevé du placement de ces appareils. Ce qui est crucial, c'est de s'attaquer aux arriérés de paiement et, plus concrètement, à l'endettement. Le groupe de concertation met les éléments suivants en avant :

- le principe d'une fourniture minimale gratuite de base ;
- une réglementation claire à propos des modalités des plans de remboursement ;
- un accompagnement budgétaire de qualité ;

- la possibilité pour le client de se faire assister par une personne ou une organisation de son choix dans ses discussions avec les fournisseurs d'énergie ;
- un fonds social pour ceux qui ne peuvent pas payer leur facture, dans le cadre du suivi assuré par le CPAS ; pour l'instant, le Fonds énergie joue ce rôle.

6.9.2 Améliorer et harmoniser le fonctionnement des Commissions locales d'avis

Les Commissions locales d'avis (LAC) en Région flamande et les Commission locales pour l'énergie (CLE) en Région wallonne jouent un rôle important en ce qui concerne la réglementation et la procédure actuelles en matière d'impayés. Le groupe de concertation tient à faire les recommandations suivantes par rapport à la situation actuelle :

- l'enquête sociale doit se baser sur des critères fixes ;
- il faut garantir un fonctionnement identique de toutes les Commissions locales afin que tous les intéressés aient droit au même traitement, où qu'ils habitent. Le groupe de concertation renvoie à ce propos à la brochure flamande '*Fil conducteur pour de bonnes pratiques de la commission locale d'avis*' ;
- les différentes autorités doivent investir des moyens suffisants dans les Commissions locales ;
- en Région flamande, les gestionnaires du réseau doivent dire chaque semaine au CPAS à qui ils ont récemment coupé la fourniture de gaz ou d'électricité ;
- en Région flamande, la décision de procéder à une coupure devrait être prise par la Commission locale dans les huit situations prévues.

6.10. Promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie

6.10.1 Fournir des informations et un accompagnement suffisants

Les concepteurs et organisateurs de campagnes d'informations doivent accorder une attention particulière aux groupes cibles spécifiques : ils doivent utiliser un langage simple et des canaux d'information adaptés.

Les audits énergétiques effectués dans les logements de personnes à bas revenus doivent être combinés à de petites interventions pour économiser l'énergie (ampoules économiques, feuille d'aluminium derrière les radiateurs, bourrelets au bas des portes) mais aussi l'eau (pompeau de douche économique, mousseur placé sur le robinet).

Le groupe de concertation souligne à cet égard l'importance de services locaux ou d'organisations se chargeant d'informer les différentes catégories de la population et de les aider à surmonter les obstacles mentionnés ci-dessus (voir 6.2.1. : boutiques du logement).

6.10.2 Prévoir des primes et un préfinancement

Pour les catégories à faibles revenus, l'aide financière accordée dans le cadre d'une amélioration des performances énergétiques d'un logement doit se caractériser par les éléments suivants :

- un système de préfinancement d'investissements des mesures d'économie d'énergie ;
- le versement immédiat des primes auxquelles la personne a droit pour ces investissements (de manière à ce que le montant en question ne doive pas être préfinancé) ;
- l'application immédiate de la déduction fiscale ou de la compensation forfaitaire (de manière à ce que le montant en question ne doive pas être préfinancé) ;
- le paiement du solde au moyen d'un plan de remboursement réaliste, tenant compte des économies réelles et du revenu disponible.

Il faut, en outre, prévoir :

- de fortes primes pour l'achat d'appareils économiques afin que les personnes vivant dans la pauvreté puissent vraiment les acquérir ;
- une compensation forfaitaire systématique pour les personnes qui ne peuvent bénéficier qu'en partie, voire pas du tout, d'une déduction fiscale pour des investissements destinés à économiser l'énergie.

6.10.3 Concevoir des mesures de soutien spécifiques pour les locataires

Les mesures suivantes s'imposent :

- la combinaison d'une politique incitative (stimulants fiscaux) et répressive (obligations) en ce qui concerne les performances énergétiques des logements mis en location ;
- dans le cas où le propriétaire reçoit une prime, la durée du contrat du locataire actuel devrait être prolongée pour que celui-ci puisse profiter de l'amélioration des prestations énergétiques ;
- des programmes supplémentaires d'investissements économiseurs d'énergie dans le logement public, sans que les locataires ne doivent compenser ces mesures en payant un loyer plus élevé ;
- un système de soutien financier octroyé par les sociétés de logements aux locataires se chauffant à l'électricité.

6.11. Harmoniser les politiques des différents niveaux de pouvoir

Tant l'État fédéral que les Régions ont des compétences importantes en matière d'énergie.

Convoquer une conférence interministérielle (pour l'énergie) pourrait contribuer à mieux articuler les mesures prises aux différents niveaux de pouvoir.

4.2.

VERS UN DROIT EFFECTIF À L'EAU

4.2. VERS UN DROIT EFFECTIF À L'EAU

Introduction	160
1. Un droit effectif à l'eau et à l'assainissement	160
1.1. L'eau, un bien public	161
1.2. L'eau et l'assainissement, un droit de l'homme	162
1.3. Une attention particulière aux personnes ne disposant pas d'eau	162
1.4. L'eau de distribution, une eau potable de qualité	163
2. Le consommateur et les compagnies des eaux	164
2.1. L'organisation du secteur de l'eau en Belgique	164
2.2. La régulation du secteur de l'eau	165
2.2.1 Un service à la clientèle	165
2.2.2 Une instance de médiation	166
2.2.3 Un contrôleur et un régulateur	167
3. Les tarifs et l'installation	168
3.1. La politique des prix dans les différentes Régions	168
3.1.1 La Région flamande	169
3.1.2 La Région wallonne	170
3.1.3 La Région de Bruxelles-Capitale	171
3.2. Des tarifs qui répondent à des critères sociaux, solidaires et écologiques	171
3.3. L'installation intérieure	172
3.3.1 Un compteur par logement	172
3.3.2 Les compteurs intelligents	172
3.3.3 Les anciennes conduites et celles en plomb	172
4. La question des difficultés de paiement des factures d'eau	173
4.1. Quelques données chiffrées	173
4.2. Les différentes approches	173
4.2.1 La Région flamande	174
4.2.2 La Région wallonne	175
4.2.3 La Région bruxelloise	176
5. Une utilisation rationnelle de l'eau	177
6. Recommandations	178
6.1. Rendre le droit à l'eau et à l'assainissement effectif	178

6.1.1	Veiller, tant à l'échelle nationale qu'internationale, à ce que la distribution de l'eau soit une mission incombant en premier lieu aux pouvoirs publics	178
6.1.2	Jouer un rôle de pionnier sur le plan international en ce qui concerne la reconnaissance du droit à l'eau comme droit fondamental	178
6.1.3	Inscrire le droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution	178
6.1.4	Évaluer le nombre de personnes n'ayant pas accès à une eau de qualité et en suffisance	178
6.1.5	Prévoir un point d'approvisionnement en eau et des sanitaires publics et gratuits dans chaque commune et à divers endroits dans la ville	179
6.1.6	Promouvoir l'eau de distribution, qui est une eau potable de qualité, en étant spécialement attentif à des catégories spécifiques	179
6.2.	Réguler et contrôler le secteur de l'eau pour garantir un service de qualité	179
6.2.1	Prévoir un certain nombre d'obligations pour garantir la qualité du service à la clientèle et des services fournis par les compagnies des eaux	179
6.2.2	Prévoir une instance de médiation et lui donner une large publicité	180
6.2.3	Prévoir un régulateur dynamique ainsi qu'un contrôleur	180
6.2.4	Définir des obligations de service public	181
6.3.	Fixer des tarifs répondant à des critères sociaux, solidaires et écologiques	181
6.3.1	Un accès à l'eau qui ne coûte rien au client	181
6.3.2	Une tarification progressive de l'eau potable	181
6.3.3	L'exemption des cotisations d'assainissement pour des catégories spécifiques	182
6.3.4	Une offre élargie en matière de médiation de dettes, avec des modalités claires pour les plans de paiement et un accompagnement de qualité	182
6.3.5	Un Fonds social pouvant intervenir en cas de difficultés de paiement – dans le cadre de l'accompagnement par le CPAS	182
6.3.6	Une cotisation de solidarité	183
6.4.	Exiger la présence d'un compteur dans chaque logement et d'une installation de bonne qualité	183
6.4.1	Exiger un compteur d'eau accessible par logement	183
6.4.2	Faire preuve de prudence en ce qui concerne les compteurs intelligents	183
6.4.3	Remplacer les anciennes conduites et celles en plomb	183
6.4.4	Gérer le problème des fuites cachées de manière claire et équitable	184
6.5.	Gérer les retards de paiement en respectant le droit à l'eau et à l'assainissement	184
6.5.2	Faire appel au juge de paix en cas de discussion	184
6.5.3	Améliorer le fonctionnement des LAC	185
6.6.	Instaurer un statut de client protégé	185
6.7.	Encourager l'utilisation rationnelle de l'eau	185
6.7.1	Inclure la thématique de l'eau dans les programmes et les outils existant en matière d'économie d'énergie	185
6.7.2	Fournir des informations simples et claires pour économiser l'eau	185
6.7.3	Promouvoir les installations économiques	186
6.7.4	Prévoir un guichet local fournissant des informations et un accompagnement	186

Introduction

Le Service a lancé un groupe de concertation sur l'énergie il y a quatre ans. Le thème de l'eau a été abordé au cours de plusieurs réunions. Les participants à la concertation ont fait remarquer que des problèmes étaient signalés sur le terrain.

Dès lors, après le Rapport 2007 – qui contenait un chapitre sur l'énergie – le Service a décidé d'organiser une concertation sur l'eau. Ce groupe comprenait les mêmes participants que celui sur l'énergie, rejoints par quelques nouvelles organisations.

Dans l'introduction du présent chapitre, nous avons déjà souligné certains parallèles entre les thèmes de l'énergie et de l'eau. Les réunions ont toutefois fait apparaître certaines différences aussi.

Contrairement aux marchés du gaz et de l'électricité, celui de l'eau n'est pas libéralisé pour l'instant. Des voix s'élèvent toutefois régulièrement demandant une telle évolution. Évolution que les participants à la concertation craignent, vu les constats faits au moment de la libéralisation du gaz et de l'électricité.

Peu d'informations sont disponibles sur la politique menée par les compagnies des eaux et sur les problèmes qui se posent. Les participants à la concertation ont dès lors demandé au Service de mener une enquête auprès des différentes compagnies des eaux afin de mieux connaître leur politique et leurs pratiques¹.

Par rapport à l'énergie, la thématique de l'eau retient assez peu l'attention. Et même si on en parle, il semble que ce soit surtout d'un point de vue écologique, l'aspect social étant à peine abordé ces dernières années.

Dans le texte qui suit, l'eau potable est toujours associée à l'assainissement, concept qui englobe les infrastructures d'assainissement nécessaires (toilette, endroit pour se laver, égouttage).

1. Un droit effectif à l'eau et à l'assainissement

L'eau est essentielle. Nous avons tous besoin d'eau, pour boire, pour préparer à manger, pour notre hygiène. Impossible de mener une vie digne si on n'a pas accès à de l'eau de bonne qualité et en suffisance.

Se basant sur ce constat, le groupe de concertation a voulu aborder en premier lieu le thème du droit effectif à l'eau et à l'assainissement.

¹ Toutes les compagnies des eaux flamandes et celle de Bruxelles-Capitale ont participé à l'enquête. En Région wallonne, 18 des 53 compagnies des eaux y ont participé ; ces compagnies des eaux représentent cependant 90 % des connexions à l'eau. Une note contenant les résultats de cette enquête est disponible sur le site www.luttepauvrete.be

1.1. L'eau, un bien public

Beaucoup soulignent le caractère public de l'eau. La charte sur le 'droit à l'eau' lancée dans le cadre de la campagne des porteurs d'eau le rappelle : *"L'eau n'est pas une marchandise, l'eau est un bien commun non seulement pour l'Humanité mais aussi pour le vivant"*².

A l'échelle européenne, l'Union européenne (UE) n'a donc pas encore décidé de libéraliser ou privatiser le secteur de l'eau. Il y a cependant quelques pays qui l'ont partiellement ou totalement privatisé.

Le caractère public de l'eau est aussi souligné dans la directive-cadre européenne (2006/60/CE) – qui fixe un cadre communautaire pour la protection et la gestion de l'eau :

"(1) L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel. (...)

(15) L'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général tel que défini dans la communication de la Commission intitulée 'Les services d'intérêt général en Europe'.³

Beaucoup d'acteurs continuent cependant à craindre une privatisation ou une libéralisation. Des organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) optent clairement pour la libéralisation et la privatisation. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est l'un des accords commerciaux les plus importants au sein de l'OMC. Il prévoit une libéralisation du secteur des services, notion interprétée très largement. En effet, selon cet accord, l'eau est aussi un service. C'est notamment à cause de cela que l'AGCS a suscité de vives protestations, de la part d'ONG entre autres. A l'échelle internationale, l'UE adopte une attitude ambivalente à ce sujet. D'une part, dans le cadre des négociations sur l'AGCS, elle a demandé à 72 pays – dont certains 'pays moins avancés' (PMA) – de libéraliser leurs services en matière d'environnement, y compris l'assainissement de l'eau et l'approvisionnement en eau potable. Mais d'autre part, elle ne l'a pas prévu pour son propre secteur de l'eau, elle n'est donc pas désireuse d'ouvrir son marché aux autres.

Jusqu'à présent, le marché de l'eau n'est donc ni libéralisé ni privatisé au niveau européen. Différents acteurs soulignent toutefois qu'une telle évolution risque de se produire, vu la position européenne dans les assemblées internationales entre autres. L'évaluation de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité par le groupe de concertation sur l'énergie (voir première partie de ce chapitre) montre qu'elle a eu un impact négatif sur la position des clients, en particulier ceux en situation de précarité ou de pauvreté. C'est pourquoi le groupe de concertation attache une importance particulière à la question du maintien du caractère public de l'eau, mis en avant dans une résolution de la Chambre des représentants de Belgique : *"l'accès à de l'eau potable étant un droit et la distribution d'eau potable par le biais de canalisations un monopole naturel, la distribution d'eau potable est une mission qui incombe au premier chef aux pouvoirs publics"*⁴.

² <http://www.porteursdeau.be/fr/home.htm>

³ Directive 2000/60/CE 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 de l'Union européenne*, 22 décembre 2000.

⁴ Chambre des représentants de Belgique, Proposition de résolution, Accès à l'eau pour chacun, DOC 51 1666/003. 14 avril 2005.

1.2. L'eau et l'assainissement, un droit de l'homme

A l'échelle internationale, le droit à l'eau est mentionné 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 et la convention des NU pour les droits de l'enfant. Il n'est toutefois jamais mentionné en tant que droit général et indépendant⁵.

L'observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des NU⁶ – qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) – constitue cependant une déclaration importante. Ce comité affirme que le droit à l'eau figure à l'article 11 (droit à un niveau de vie suffisant) et à l'article 12 (droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint) du PIDESC. 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. Dans des documents ultérieurs des NU, l'eau est liée à l'assainissement⁷.

Aux Pays-Bas, en 2008, un juge d'instance a utilisé les affirmations susmentionnées sur le droit à l'eau et l'assainissement, faites dans le cadre du PIDESC, pour interdire à une compagnie des eaux de couper l'alimentation en eau à un consommateur en retard de paiement⁸.

La Belgique a, en 1999, signé le protocole sur 'l'eau et la santé' du Conseil économique et social des Nations Unies et l'a ratifié en 2004⁹. Ce protocole a pour objectif d'arriver à considérer l'eau et l'assainissement en tant que droit de l'homme. Des 'targets' sont liés à ce protocole ainsi qu'un compte rendu trisannuel.

Plusieurs pays ont entre temps inscrit le droit à l'eau dans leur constitution. Ce n'est pas encore le cas en Belgique. Le groupe de concertation sur l'eau organisé au sein du Service regrette que le droit à l'eau et l'assainissement ne soit pas encore inscrit dans la Constitution belge. Il fait aussi remarquer que notre pays – et les différentes Régions – pourrait aussi adopter une attitude beaucoup plus active dans les différentes assemblées internationales pour faire reconnaître plus largement le droit à l'eau comme droit de l'homme. Une proposition de résolution allant dans ce sens a été adoptée en séance plénière de la Chambre des représentants de Belgique en 2005. Elle demande " *de confirmer que l'accès à l'eau potable en quantité et d'une qualité suffisante constitue un droit fondamental de l'être humain et de prendre une initiative visant à faire inscrire ce droit explicitement dans la Constitution belge, de faire inscrire ce même droit dans les conventions internationales pertinentes et d'insister pour que les pouvoirs publics à tous les niveaux aient l'obligation de garantir ce droit fondamental*"¹⁰.

1.3. Une attention particulière aux personnes ne disposant pas d'eau

*"Les personnes qui sont sans abri se lavent généralement à l'hôpital. Elles y entrent via les urgences. Elles savent parfaitement où il y a du savon et où il n'y en a pas. A 5 heures du matin, quand la gare ouvre, elles y vont."*¹¹

⁵ Brölman, Kiki (2008), "Mensenrecht op water biedt bescherming tegen waterafsluiting", *Nederlands Juristenblad*, afl. 41, p. 2583-2586.

⁶ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2002), *Observation générale n°15, Le droit à l'eau* (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), Doc. NU (E/C.12/2002/11)

⁷ Le rapport préparé par le Haut-commissaire des NU aux droits de l'homme à la demande du Conseil des droits de l'homme des NU (Doc. NU A/HRC/6/3) et les résolutions de 2006 de la Sous-Commission de la promotion et la protection des droits de l'homme des NU (E/CN.4/Sub.2/2005, par. 2).

⁸ Brölman, Kiki (2008), *Op.cit.*

⁹ Nations Unies – Conseil économique et social (1999) *Protocole sur l'eau et la santé à la convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux*, Londres, 17 Juin 1999, www.unece.org

¹⁰ Chambre des représentants de Belgique. *Op.cit.*

¹¹ Témoignage transmis par Samenlevingsopbouw Gent.

On réfléchit peu au fait que certaines personnes n'ont pas accès à de l'eau de qualité et en suffisance ainsi qu'à des toilettes et à une possibilité de se laver. A cet égard, le groupe de concertation pense notamment aux habitants permanents d'équipements touristiques, aux gens du voyage et aux personnes n'ayant pas de logement.

Toutefois, pour l'instant, on dispose de peu d'informations sur l'importance de ce groupe. Dès lors, il est important de réfléchir à la façon d'évaluer le nombre de personnes ne disposant pas d'eau potable en quantité et d'une qualité suffisantes.

Le groupe de concertation a aussi parlé de quelques villes et communes qui prévoient des fontaines d'eau potable. La ville de Bruxelles et l'asbl Infirmiers de rue, qui prodigue des soins médicaux aux personnes sans-abri, ont ainsi répertorié les 20 fontaines publiques situées au centre-ville. L'idée est surtout d'aider les personnes vivant dans la rue à se procurer de l'eau potable plus facilement et gratuitement. Ces fontaines sont naturellement aussi utiles aux passants, aux navetteurs et aux touristes.

L'offre en la matière est cependant encore largement insuffisante, en ce qui concerne les toilettes et les douches aussi. A cet égard, le groupe de concertation a fait référence aux infrastructures mises à la disposition des chauffeurs de camions dans les restaurants routiers. Des initiatives similaires pourraient être prises dans les gares par exemple pour les personnes vivant à la rue.

1.4. L'eau de distribution, une eau potable de qualité

Beaucoup de personnes choisissent de boire de l'eau en bouteille. Lors d'une enquête téléphonique organisée par le Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs (CRIOC) en Belgique, près de huit consommateurs sur dix ont affirmé qu'il vaut mieux boire de l'eau en bouteille¹². Les participants à la concertation organisée par le Service soulignent aussi que ce sont surtout les personnes peu qualifiées et les allochtones qui consomment beaucoup d'eau en bouteille. Ce choix s'explique souvent par la méfiance à l'égard de la qualité de l'eau de distribution. Ces personnes disent qu'elle contient du calcaire ou certaines substances (des hormones par exemple). L'étude du CRIOC constate que *"(s)ortant du robinet, le calcium est souvent perçu comme dangereux pour la santé, une fois mis en bouteille, il devient une vertu"*^{13 14}.

Les compagnies des eaux en Belgique doivent contrôler annuellement la qualité de l'eau du robinet et les résultats de ce contrôle doivent être rapportés au Gouvernement. La Belgique prévoit donc un système de self-contrôle pour répondre à la directive européenne sur l'eau potable : les résultats montrent que la qualité de l'eau du robinet est bonne. Des études ont aussi montré que l'eau de distribution était de très bonne qualité. Les études de Test-Achats confirment que la qualité de l'eau de distribution est très satisfaisante et que la plupart des consommateurs peuvent la boire sans réserve, à l'exception des femmes enceintes et des bébés¹⁵.

¹² Godeau, Ariane et Marc Vandercammen (2006). *L'eau du robinet*, (s.l.), CRIOC, p. 13.

¹³ Godeau, Ariane et Marc Vandercammen, *op. cit.*, p. 27.

¹⁴ Les fabricants des célèbres marques d'eau recommandent vivement de boire de l'eau en bouteille. On estime à plus de 110 milliards de dollars le marché mondial de l'eau en bouteille.
<http://www.francesoir.fr/enquete/2009/01/23/consommation-le-marche-perce-des-eaux-en-bouteille.html>

¹⁵ Delténre E., Deschamps C. et V. Labarre, "Eau de distribution : qualité OK, prix trop souvent KO", *Test-Achats*, n° 496, mars 2006, pp. 11-16.
Niclaes, Els, Rossini, Christophe et Patrick De Coninck (2009), "Eau : coût et qualité de l'or bleu", *Test-Achats*, n° 535, pp. 12-18.

En règle générale, rien ne justifie le choix de l'eau en bouteille. Au contraire : outre l'empreinte écologique élevée de l'eau en bouteille¹⁶, on peut avancer un argument financier important. L'eau de distribution est en effet environ 178 fois moins chère que l'eau en bouteille. Un litre d'eau en bouteille coûte – dans les classes de prix les plus basses – 0,50 euro environ alors qu'en Belgique, un litre d'eau de distribution coûte environ 0,0028 euro¹⁷. Dès lors, en remplaçant l'eau en bouteille par l'eau de distribution, on épargne 0,4972 euro par litre. Selon le mode de calcul, cela peut représenter une économie variant entre 72,09 euros (sur la base de la consommation moyenne supposée de 145 litres d'eau en bouteille par personne) et 272,22 euros (sur la base du litre et demi d'eau qu'il est conseillé de boire par jour), par personne sur base annuelle ! Il s'agit donc d'une économie importante dans le cadre du budget annuel d'un ménage¹⁸.

Le groupe de concertation attire aussi l'attention sur les conséquences financières d'une coupure : les personnes sont obligées d'utiliser de l'eau en bouteille, coûteuse, non seulement pour boire mais aussi pour se laver ou faire fonctionner la chasse d'eau.

Différentes compagnies des eaux promeuvent actuellement l'eau de distribution, par le biais d'actions et de brochures spécifiques. A l'échelle internationale aussi, la consommation d'eau de distribution est davantage promue. Ces campagnes n'atteignent cependant pas toujours toutes les catégories de population. Le groupe de concertation souligne qu'il est important de prendre des initiatives supplémentaires destinées à des catégories spécifiques (jeunes, familles vivant dans la pauvreté, allochtones, etc.) et de prévoir une communication adaptée.

2. Le consommateur et les compagnies des eaux

2.1. L'organisation du secteur de l'eau en Belgique

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, 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. Le consommateur ne peut pas choisir son fournisseur d'eau. Celui-ci est fixé par Région ou par commune. Il existe actuellement 12 compagnies des eaux en Flandre, 53 en Région wallonne et une en Région bruxelloise.

¹⁶ L'empreinte écologique est la superficie de la planète dont une personne ou un groupe de personnes a besoin pour produire ce qui est consommé et absorber ce qui est rejeté. Pour l'eau en bouteille, il s'agit de son traitement (la mise en bouteille), de l'emballage (en particulier pour les bouteilles en plastique) et du transport (tant de l'usine aux points de distribution que de ces derniers au domicile du consommateur).

¹⁷ Sur la base de l'enquête menée par le Service auprès des sociétés distributrices d'eaux en Belgique.

¹⁸ En comparaison, pour une personne isolée, le revenu annuel correspondant au seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian) s'élève à 10.540 euros, selon les chiffres de SILC 2007.

Elles sont très différentes l'une de l'autre, tant du point de vue de la portée géographique que du nombre de clients et des tarifs.

La politique de l'eau a été largement régionalisée depuis 1980. Le ministre fédéral de l'Economie doit cependant encore donner son accord sur les prix proposés par les sociétés de distribution.

Depuis plusieurs décennies déjà, l'Union européenne joue un rôle moteur important pour la législation des différents États membres. La directive cadre européenne sur l'eau déjà mentionnée¹⁹ établit un cadre pour une politique communautaire de l'eau. Tous les États membres ont dû transposer cette directive dans leur législation nationale pour fin 2003. En Belgique, cette compétence relève des Régions²⁰.

2.2. La régulation du secteur de l'eau

Comme dit précédemment, il existe différentes compagnies des eaux et le consommateur ne peut pas choisir son fournisseur. Les différentes autorités (européennes, nationales et régionales) définissent un cadre légal qui laisse beaucoup d'autonomie aux compagnies des eaux.

Les résultats de l'enquête du Service confirment que de grandes disparités existent entre les compagnies en ce qui concerne la politique et les pratiques. En effet, pour certains éléments (comme la facturation par exemple), aucune manière commune de procéder n'a été fixée.

Pour le groupe de concertation, il est important d'harmoniser la politique et les pratiques des compagnies des eaux ainsi que d'assurer un contrôle suffisant.

Des améliorations structurelles doivent encore avoir lieu dans ce domaine. Ainsi, le groupe de concertation exprime la nécessité :

- d'un service à la clientèle de qualité par compagnie des eaux (qui traite aussi les plaintes) ;
- d'une instance de médiation ;
- d'un régulateur et d'un contrôleur pour l'application correcte du cadre légal.

2.2.1 Un service à la clientèle

En ce qui concerne les relations entre la compagnie des eaux et le client, il est important de trouver un bon équilibre en matière de droits et devoirs des deux parties. Un bon service à la clientèle traitant les plaintes peut réduire sensiblement certains conflits et représenter une plus-value pour la résolution de problèmes ou l'éclaircissement d'imprécisions.

En outre, le groupe de concertation demande aussi de veiller à la lisibilité des factures intermédiaires et des décomptes finaux ainsi qu'aux modalités de paiement. Certains témoignages illustrent les problèmes en la matière²¹:

¹⁹ Directive 2000/60/CE 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 de l'Union européenne*, 22 décembre 2000.

²⁰ Les textes légaux concernés sont :

- pour la Région flamande : Décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau. *Moniteur belge*, 14 novembre 2003 ;
- pour la Région wallonne : Décret wallon du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau et arrêté du Gouvernement wallon du 3 mars 2005 relatif au Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau ; *Moniteur belge*, 23 septembre 2004 ;
- pour la Région de Bruxelles-Capitale : Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau ; *Moniteur belge*, 3 novembre 2006.

²¹ Témoignages recueillis par Samenlevingsopbouw Gent.

“Une personne reçoit sa facture de la compagnie des eaux X chaque 28 du mois. Le problème, c’est que sa pension modeste est versée le cinq du mois seulement. Cette personne aimerait donc recevoir ses factures un peu plus tard car elle craint des frais supplémentaires en cas de paiement tardif. Ce changement est malheureusement impossible car c’est le système informatique qui fixe la date, laquelle ne peut manifestement pas être modifiée.”

“L’année passée, P. n’a pas reçu de facture les trois premiers mois. Lorsqu’elle a téléphoné au service clientèle à ce sujet, elle a en même temps demandé si elle pouvait dorénavant recevoir des factures mensuelles. Impossible lui a-t-on répondu car le montant est trop faible (11 euros). Cela serait possible si elle faisait augmenter ce montant à 15 euros, ce qu’elle a fait. Au moment du paiement, elle a dû payer 45 euros. Ensuite, elle n’a de nouveau plus reçu de facture. Elle a de nouveau téléphoné au service clientèle et a demandé si elle pouvait payer par domiciliation. On lui a répondu qu’on ferait le nécessaire. Elle devrait désormais payer chaque mois 39 euros, soit presque trois fois plus. Quand nous avons demandé pourquoi, la compagnie nous a répondu qu’elle s’attendait à une hausse des prix. Nous avons finalement pu obtenir que la somme soit ramenée à 30 euros, pas moins. Nous avons retéléphoné et eu un autre interlocuteur qui a accepté de baisser le prix jusqu’à 16 euros.”

“I. doit payer un montant dû alors qu’elle doit aussi être remboursée pour l’année passée, elle n’y comprend rien. Comment se peut-il qu’on soit remboursé et qu’on doive quand même payer ?”

Une récente étude de Test Achats a montré que les clients étaient très insatisfaits du suivi des plaintes par les compagnies des eaux ; le pourcentage d’insatisfaction s’élève à 53 %²².

Pour les marchés du gaz et de l’électricité, un accord a été conclu avec les fournisseurs d’énergie et les gestionnaires du réseau de distribution au niveau fédéral²³. Il contient des dispositions intéressantes par rapport à la relation entre le fournisseur / gestionnaire du réseau de distribution et le client. Les membres du groupe de concertation déplorent toutefois le fait que cet accord ne soit pas devenu une loi, qu’il ne soit pas toujours appliqué sur le terrain et qu’il soit peu connu des clients et des intervenants sociaux. Il demeure toutefois une source d’inspiration intéressante pour définir un cadre régulateur, tout comme le projet de règlement sur la vente de l’eau en Région flamande.

L’enquête du Service a montré que la plupart des compagnies des eaux proposent différents modes de contact. Remarquons toutefois que 60 % des sociétés distributrices d’eau qui ont participé à l’enquête proposent un numéro de téléphone gratuit tandis que les autres ont un numéro payant.

Le groupe de concertation met différents éléments en avant en ce qui concerne un service à la clientèle de qualité :

- un numéro de téléphone gratuit ;
- un traitement identique de la société et du client en ce qui concerne les modalités de paiement ;
- un point et une personne de contact clairs pour les plaintes ou les différends ;
- un bureau accessible, combinant heures libres et rendez-vous.

2.2.2 Une instance de médiation

Le client doit pouvoir se tourner vers une autre instance s’il n’est pas satisfait de la réponse de la compagnie.

²² Niclaes, Els, Rossine, Christophe et Patrick De Coninck (2009). *Op cit.*, p. 15.

²³ SPF Economie (2008). *Accord. Le consommateur dans le marché libéralisé de l’électricité et du gaz*. Voir http://statbel.fgov.be/fr/binaries/accord_electricity_fr_tcm326-41209.pdf pour la version coordonnée.

Le *Vlaamse Ombudsdienst* (Médiateur flamand) est actuellement compétent pour l'examen des plaintes relatives à la perception des cotisations supracommunales et éventuellement communales d'assainissement des eaux usées et le réseau d'égouttage, à la coupure de l'alimentation en eau et à la fourniture gratuite d'une quantité d'eau légalement déterminée. Chaque année, il dresse un rapport sur ces points. En 2008, les services de première ligne des autorités flamandes traitant les plaintes ont reçu 663 plaintes recevables concernant les thèmes de l'eau, du gaz et de l'électricité et le médiateur flamand lui-même 244. Alors qu'en 2007, les plaintes concernaient surtout des exemptions non appliquées, en 2008 on dénombrait surtout beaucoup de plaintes à propos des factures élevées et des fuites²⁴.

En Région wallonne aussi, un client qui contesterait une facture, les cotisations d'assainissement, un arrangement concernant les fuites ou la solidarité propriétaire - locataire²⁵ peut s'adresser au Médiateur de la Région. En 2008, ce service a reçu 153 plaintes, leur nombre va croissant²⁶.

En Région bruxelloise, le CPAS ou un médiateur de dettes joue éventuellement le rôle de médiateur. Le législateur n'a pas encore prévu de service de médiation 'spécifique'.

2.2.3 Un contrôleur et un régulateur

En Région wallonne, il existe un comité de contrôle de l'eau au sein du Conseil économique et social de la Région. Il veille à ce que l'évolution des prix aille dans le sens de l'intérêt général et corresponde à la politique wallonne de l'eau. Il suit l'application des règles en matière de distribution d'eau, de tarification et de facturation. Son avis doit être sollicité pour toutes les modifications de prix.

Dans la législation flamande, deux fonctions sont prévues. Un régulateur, qui doit réguler le secteur de l'eau, et un contrôleur dont la fonction est de contrôler l'application de la loi. Une instance de régulation a bien été créée en Flandre mais elle n'est toujours pas opérationnelle. Le conseil économique et social flamand (SERV) demande de s'occuper d'urgence de la nomination d'un régulateur et d'un contrôleur pour le secteur de l'eau : *"Comme pour les autres secteurs d'utilité publique, le conseil économique et social flamand attache en effet beaucoup d'importance à la qualité du service dans le secteur de l'eau et à la maîtrise des coûts. En même temps, dans de tels secteurs, des intérêts publics importants sont présents, qui doivent être sauvegardés. Dans le secteur de l'eau par exemple, il s'agit de la salubrité et de la qualité de l'eau potable, de la sûreté de l'approvisionnement et de la fiabilité, de la disponibilité de l'eau et de son accessibilité financière, de la protection des consommateurs contre l'éventuel pouvoir du marché et de prestations écologiques"*. Le SERV formule enfin certaines conditions pour un contrôle efficace²⁷. Le Médiateur flamand demande lui aussi une *"instance de régulation dynamique pour l'eau"*²⁸.

Il n'existe aucune instance de régulation en Région de Bruxelles-Capitale.

Le groupe de concertation trouve particulièrement important de créer une instance de régulation assez développée, qui devrait remplir les missions suivantes :

- préparer un cadre de normes avec des critères clairs ;
- prévoir des garanties légales et des garanties au niveau du contrôleur lui-même pour assurer un travail correct de ce dernier ;

²⁴ Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Jaarverslag 2008*, Bruxelles, Vlaamse Ombudsdienst, pp. 102-103.

²⁵ Si un locataire n'a pas payé sa facture d'eau et que la compagnie des eaux ne parvient pas à trouver l'intéressé (qui a déménagé), c'est le propriétaire qui doit la payer.

²⁶ Chiffres fournis par le médiateur de la Région wallonne.

²⁷ SERV (2008). *De prijs van water 2008 : analyse en aanbevelingen*, Bruxelles, SERV, pp. 69-70.

²⁸ Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Op cit.*, p. 122.

- définir et mettre en œuvre les obligations de service public, en concertation avec les différents acteurs (dont les organisations pouvant représenter les clients vivant dans la précarité ou la pauvreté) ;
- veiller à ce que les clients puissent facilement faire appel au contrôleur.

À côté de cela, il faut prévoir suffisamment de contrôle de l'application des dispositions légales sur le terrain.

3. Les tarifs et l'installation

3.1. La politique des prix dans les différentes Régions

En Belgique, les différentes Régions ont adapté leur législation pour respecter les dispositions européennes. En effet, la directive-cadre européenne demande – dans le cadre d'une utilisation rationnelle de l'eau - de mener une politique des prix selon le principe du 'pollueur-payeur'. Les États membres doivent veiller à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et à ce que tous les consommateurs d'eau contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau²⁹. Les États membres peuvent toutefois tenir compte des conséquences sociales, écologiques et économiques lorsqu'ils récupèrent ces coûts ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la Région en question³⁰.

Selon Bröلمان, la conception du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des NU par rapport à la privatisation des services relatifs à l'eau a aussi des conséquences sur la politique des prix : *"Du droit à l'eau découle l'obligation pour les États de garantir l'accès à l'eau – en tout cas à la quantité d'eau minimale nécessaire par jour et par personne. Cela ne signifie pas que les pouvoirs publics doivent fournir de l'eau gratuitement mais que la proportion dans laquelle les frais peuvent être répercutés sur le consommateur dépend des moyens financiers de ce dernier"*³¹.

On constate pourtant une nette hausse du prix de l'eau de distribution, due à l'augmentation des coûts facturés pour l'épuration et l'assainissement. Ceci ressort de différentes études³² ainsi que de l'enquête menée par le Service auprès des compagnies des eaux : pour une consommation de 100 m³, la facture d'une famille composée de deux adultes et un enfant est passée de 210,36 euros en 2006 à 283,69 euros en 2009, soit, pour la Belgique, une augmentation moyenne de 35 %. Il ne s'agit pas d'une augmentation du prix de l'eau, mais bien d'une augmentation des contributions d'assainissement qui sont responsables de la hausse de la facture. On s'attend à ce que cette hausse se poursuive vu les investissements nécessaires en matière d'assainissement et d'égouttage.

Entre les Régions, il y a d'importantes différences de prix : à Bruxelles, cette facture s'élève à 204,48 euros, en Région flamande 322,07 euros et en Région wallonne 324,53 euros.

²⁹ Directive 2000/60/CE 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 de l'Union européenne*, 22 décembre 2000.

³⁰ Moreau, Marlène (2008). "La directive-cadre sur l'eau : quelles implications pour les communes", Union des Villes et Communes de Wallonie, <http://www.uvcw.be>

³¹ Bröلمان, Kiki (2008). *Op cit.*, p. 2584.

³² Voir l'étude de Test Achats : Niclaes, Els, Rossine, Christophe et Patrick De Coninck (2009). *Op cit.*

Des différences existent aussi en matière de mesures sociales. Ainsi, en Région flamande, on a opté pour certaines exemptions en faveur de catégories spécifiques de population alors que la Région wallonne et celle de Bruxelles-Capitale ont créé un Fonds social de l'eau qui intervient quand des ménages rencontrent des difficultés de paiement (voir point 4).

3.1.1 La Région flamande

La facture intégrale – instaurée fin 2004 – regroupe les coûts suivants : le prix de l'eau de distribution (qui varie selon la compagnie des eaux et la Région), une contribution supracommunale d'assainissement (fixée par les autorités flamandes) et une contribution communale d'assainissement (fixée par la commune, elle peut être équivalente à maximum 1,4 fois le tarif de la contribution supracommunale).

En ce qui concerne le prix de l'eau potable, le décret sur l'eau potable³³ oblige les compagnies d'eau potable à fournir gratuitement 15 m³ d'eau potable par membre du ménage domicilié à l'adresse de facturation. Pour cette réglementation, on prend en compte le nombre de personnes domiciliées à l'adresse en question au 1^{er} janvier de l'année concernée. Dès lors, dans son rapport annuel 2007³⁴, le Médiateur flamand conseillait d'étudier cette réglementation d'un œil critique. Certains se demandent d'ailleurs si fournir gratuitement une certaine quantité par personne domiciliée est la solution la plus sociale. En effet, tous les ménages bénéficient alors d'un avantage financier, quel que soit leur revenu. Le Médiateur flamand signale aussi des plaintes selon lesquelles *"la facture d'eau potable ne contient pratiquement aucune information sur le volume d'eau légalement gratuit. En outre, depuis 2005, la compagnie des eaux facture une contribution d'assainissement supracommunale et, de plus en plus aussi, une contribution communale d'assainissement ou une taxe d'égouttage pour cette 'quantité d'eau gratuite'. Par conséquent, l'impact de cette mesure a progressivement diminué"*³⁵.

C'est surtout à cause de l'augmentation des éléments précités et du fait que de plus en plus de communes perçoivent effectivement une taxe d'assainissement communale, en tout ou en partie, que de nombreux ménages doivent s'acquitter de factures d'eau plus élevées. L'enquête menée par le Service montre une augmentation de 37 % de la facture moyenne, entre 2006 et 2009, pour une famille de deux adultes et un enfant avec une consommation de 100 m³ d'eau. L'augmentation s'explique surtout par les contributions d'assainissement : les tarifs pour l'eau potable ont augmenté de 13 % en moyenne, la contribution supracommunale d'assainissement de 28 % et la contribution communale d'assainissement de 120 %. Vu que dans le cadre de directives européennes, les villes et les communes devront investir des sommes importantes dans les systèmes d'égouttage et pourront répercuter les frais via la contribution communale d'assainissement, on s'attend à une forte hausse du prix de l'eau pour les ménages.

Le prix de l'eau varie beaucoup selon la Région ou la commune. Pour une famille de quatre personnes consommant 120 m³ par an, au 1^{er} janvier 2009, le prix intégral de l'eau potable variait entre 1,851 euros/m³ (Baarle Hertog) et 3,457 euros/m³ (Knesselare)³⁶.

Les mesures sociales prévues pour réduire le prix de l'eau, pour la population en général et, plus spécifiquement, pour les personnes socialement vulnérables, concernent trois aspects de la facture intégrale d'eau :

³³ Décret du 24 mai 2002 relatif aux eaux destinées à l'utilisation humaine, *Moniteur belge*, 23 juillet 2002.

³⁴ Vlaamse Ombudsdienst. (2008). *Jaarverslag 2007*, Vlaamse Ombudsdienst, Bruxelles, p. 111.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Vous trouverez le coût de l'abonnement, le montant des contributions supracommunale et communale ainsi que le coût de production et d'approvisionnement en eau potable, par commune, sur le site de la société flamande de l'environnement (VMM) : <http://www.vmm.be>

- (a) 15 m³ d'eau potable sont fournis gratuitement par membre du ménage domicilié à l'adresse de facturation. Précisons toutefois que cela concerne uniquement le coût de livraison, les cotisations d'assainissement doivent, elles, être payées pour cette quantité.
- (b) Les ayants droit (1) au revenu garanti aux personnes âgées ou à la garantie de revenu pour personnes âgées, (2) au revenu d'intégration (RI), (3) à l'indemnité ou garantie de revenu aux personnes souffrant d'un handicap et (4) à l'allocation d'intégration pour personnes souffrant d'un handicap sont exemptés de la cotisation supracommunale d'assainissement pour des raisons sociales. Cette exemption est accordée d'office, sur la base des données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale. Des modifications ont été apportées à ce système en 2008, elles concernent surtout les habitants d'immeubles à appartements avec un seul compteur.
- (c) Les communes peuvent décider de ne pas facturer la cotisation communale d'assainissement ou de ne la facturer qu'en partie (cela arrive de moins en moins souvent) ou encore d'exempter certaines catégories. La pratique varie forcément d'une commune à l'autre.

On signale que les compagnies d'eau potable utilisent parfois ces 15 m³ comme argument pour ne pas accorder de tarif social aux clients à bas revenu³⁷. Deux compagnies d'eau le font cependant. Le décret sur l'eau potable stipule qu'en vertu des obligations de service public, les fournisseurs d'eau peuvent être contraints à 'prendre des mesures à caractère social'. Cette disposition n'a toutefois pas été précisée davantage. Dès lors, le groupe de concertation trouve important d'entamer d'urgence un débat sur les obligations de service public et de réfléchir à des tarifs sociaux comme ceux appliqués au gaz et à l'électricité.

3.1.2 La Région wallonne

La Région wallonne a, elle aussi, instauré un nouveau système de tarification au 1^{er} janvier 2005³⁸ pour répondre aux exigences posées par la directive-cadre européenne sur l'eau. Cette nouvelle réglementation stipule que le prix de l'eau doit être calculé de manière uniforme dans toute la Région wallonne. Le mode de calcul est le même mais les prix sont donc différents. Deux concepts sont au cœur de ce système : d'une part, le Coût-Vérité à la Distribution (CVD, fixé par les compagnies des eaux) et, d'autre part, le Coût-Vérité à l'Assainissement (CVA, fixé par la Région wallonne).

La tarification de l'eau est progressive en Région wallonne. Cela signifie que plus on consomme, plus le prix de l'eau consommée est élevé. Concrètement, outre les frais d'abonnement fixes, on distingue trois tranches. La deuxième tranche est toutefois très large puisqu'elle va de 30 à 5.000 m³. Dans le calcul du prix des trois tranches, on facture une cotisation pour alimenter le Fonds social de l'eau.

Les compagnies des eaux sont obligées de mentionner clairement sur la facture les différentes composantes du prix de l'eau. En outre, un aperçu de la consommation d'eau des trois dernières années (sous forme d'histogramme) doit être joint à la facture pour que le consommateur ait une idée de l'évolution de sa consommation³⁹.

L'enquête menée par le Service montre une augmentation de 62 % de la facture moyenne, entre 2006 et 2009, pour une famille de deux adultes et un enfant avec une consommation de 100 m³

³⁷ SERV. (2007). "De Vlaamse watersector: analyse en uitdagingen" dans *Sociaal-Economisch Rapport Vlaanderen 2007*, Gent, Academia Press, p. 471.

³⁸ Décret du 12 février 2004 relatif à la tarification et aux conditions générales de la distribution publique de l'eau en Wallonie, *Moniteur belge*, 22 mars 2004.

³⁹ Arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2005 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mars 2005 relatif au Code de l'eau en ce qui concerne les conditions de la distribution publique de l'eau en Région wallonne. *Moniteur belge*, 26 août 2005.

d'eau. L'augmentation s'explique également par les contributions d'assainissement : les tarifs pour l'eau potable (CVD) ont augmenté de 15 % en moyenne et les contributions d'assainissement (CVA) de 109 %.

3.1.3 La Région de Bruxelles-Capitale

Par les principes de tarification définis dans l'ordonnance du 20 octobre 2006⁴⁰, le Gouvernement bruxellois a voulu soutenir financièrement une utilisation rationnelle et économe de l'eau et par là même éviter de faire peser sur les petits consommateurs une application stricte du principe du 'coût-vérité' de l'eau prévu par la directive européenne. Ainsi, l'ordonnance prévoit une tarification solidaire et progressive. Les prix au mètre cube varient en fonction de la quantité consommée et on tient compte du nombre de personnes dans le ménage. Par ailleurs, le principe du Fonds social de l'eau est aussi inscrit dans l'ordonnance.

Le prix au mètre cube payé par le consommateur bruxellois est une addition de nombreux éléments. Il est en effet calculé sur la base du prix de l'eau fournie par l'Intercommunale Bruxelloise de Distribution d'Eau (IBDE), de la redevance forfaitaire pour l'épuration de l'eau fixée par la Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau (SBGE), de la redevance sur l'égouttage fixée par l'IBDE, et du montant de l'abonnement fixé par les communes.

En 1998, l'IBDE a créé un Fonds social destiné à venir en aide à toute personne physique qui éprouve des difficultés à régler sa facture d'eau. Les principes du Fonds social de l'eau sont à présent inscrits dans l'ordonnance du 20 octobre 2006. En cas de difficulté de paiement, les ménages bruxellois concernés peuvent bénéficier de l'intervention du CPAS.

Pour le consommateur bruxellois, la facture moyenne s'élève à 204,48 euros et est donc la plus basse du pays. Plus que dans les deux autres Régions, la facture risque de fort augmenter les prochaines années compte tenu du besoin croissant d'investissement pour les réseaux d'égouttage.

D'un point de vue écologique, la tarification progressive en Région bruxelloise est très intéressante. Toutefois, comme les familles à bas revenu vivent souvent dans des logements sans système ou sans appareil permettant d'économiser l'eau, il semble opportun d'évaluer également cette tarification en fonction de son impact sur ces ménages.

3.2. Des tarifs qui répondent à des critères sociaux, solidaires et écologiques

Le groupe de concertation trouve divers éléments intéressants dans les différents modes de fixation des prix décrits :

- une quantité de base d'eau mise à disposition sans coûts pour le client ;
- un tarif progressif concrétisant la disposition de la directive-cadre sur l'eau selon laquelle la politique du prix de l'eau doit 'inciter adéquatement' les usagers à utiliser les ressources de manière rationnelle ;
- la prise en compte de la taille du ménage ;

⁴⁰ Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *Moniteur belge*, 3 novembre 2006.

- l'exemption des cotisations d'assainissement pour des catégories spécifiques ;
- un Fonds social de l'eau qui intervient en cas de difficultés de paiement ;
- une cotisation de solidarité dans le cadre de la problématique Nord – Sud.

3.3. L'installation intérieure

3.3.1 Un compteur par logement

Beaucoup de logements – sur le marché tant privé que public – ne disposent pas de leur propre compteur d'eau. En Région de Bruxelles-Capitale, pas moins de 270.000 logements sont concernés⁴¹. Il est clair que différents problèmes se posent quand le compteur est commun à plusieurs logements.

Si la consommation d'eau n'est pas mesurée par logement, cela a des conséquences dans deux domaines :

- (1) la consommation est payée au forfait ;
- (2) les efforts consentis pour économiser l'eau ne sont par conséquent pas récompensés.

Le groupe de concertation souligne qu'il faut en priorité que chaque logement dispose de son compteur. En effet, toutes les mesures sociales et écologiques ne servent à rien en cas de compteur commun.

3.3.2 Les compteurs intelligents

A l'instar du marché de l'énergie, on parle de plus en plus de 'compteurs intelligents' qui permettraient un échange électronique – et automatique – de données entre le client et la société. Les participants à la concertation se demandent toutefois si cela ne risque pas de poser problème en matière de respect de la vie privée et si l'introduction de ces compteurs constitue vraiment une plus-value. De même, les frais inhérents à ce changement suscitent des questions. Pour le groupe de concertation, il est beaucoup plus utile d'installer un compteur par logement – comme évoqué dans le point précédent – que d'introduire de tels 'compteurs intelligents'.

3.3.3 Les anciennes conduites et celles en plomb

Beaucoup d'installations intérieures se composent encore (entièrement ou partiellement) de conduites en plomb. C'est bien entendu surtout le cas dans les vieilles maisons. La présence de conduites en plomb – et par conséquent la présence accrue de plomb dans l'eau de distribution – peut avoir un impact négatif sur la santé des habitants des logements en question⁴².

Dans certaines communes, on peut faire contrôler gratuitement la qualité de l'eau.

⁴¹ Interpellation jointe de M. Didier Gosuin, concernant la tarification sociale de l'eau et le financement régional (18 février 2005) http://www.mr-parlbru.be/prises-positions/documents/18-022005_interpelgosuin.pdf

⁴² Dans le rapport annuel d'Aquawal (2007), on estime à 104.858 le nombre de raccords en plomb restant. Ce nombre équivaut à presque 8 % du nombre de raccords en Région wallonne. Cf. <http://www.aquawal.be>

Dans les maisons de mauvaise qualité, on trouve souvent d'anciennes conduites qu'il faudrait remplacer. Des fuites – qui n'ont pas toujours été détectées – peuvent engendrer une perte d'eau considérable et des factures énormes. La presse flamande a récemment évoqué de nombreuses situations de ce type⁴³. La manière de gérer une fuite cachée varie souvent d'une compagnie des eaux à l'autre. Même si un arrangement à l'amiable est prévu qui ne facture que 50 % de la consommation supplémentaire au client, dans les cas mentionnés, les montants s'élèvent encore à quelques milliers d'euros, ce qui représente une somme élevée pour un petit revenu.

Le groupe de concertation souligne aussi que financer le remplacement d'anciennes conduites ou de conduites en plomb n'est pas évident pour les propriétaires à bas revenus et les locataires. Souvent, les personnes n'ont pas la connaissance technique nécessaire pour s'en charger elles-mêmes. En Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne, une prime est octroyée – sous certaines conditions – pour le remplacement de conduites en plomb. Le Fonds social bruxellois de l'eau peut aussi offrir un soutien technique, ce qui est une possibilité intéressante également.

4. La question des difficultés de paiement des factures d'eau

4.1. Quelques données chiffrées

Sur la base des réponses des sociétés distributrices d'eau qui ont été reçues par le Service, nous arrivons aux chiffres suivants pour l'année 2008⁴⁴ :

- nombre de mises en demeure : 32.504 en Région bruxelloise, 217.416 en Région wallonne et 174.822 en Région flamande ;
- nombre de plans de paiement : 12.342 en Région bruxelloise, 53.396 en Région wallonne et 32.335 en Région flamande ;
- nombre de coupures : 99 pour la Région bruxelloise, 649 en Région wallonne⁴⁵ et 467 en Région flamande⁴⁶.

4.2. Les différentes approches

Deux pistes sont suivies pour la gestion des impayés. Soit on procède à la coupure d'eau – après avoir appliqué une procédure déterminée. En Région flamande, l'alimentation en eau est coupée après décision de la commission locale d'avis de coupure. En Régions wallonne et bruxelloise, un Fonds social de l'eau a été créé pour – dans un premier temps – intervenir si des ménages rencontrent des difficultés de paiement. La coupure n'est possible qu'après décision du juge compétent et c'est assez rare. Soit en cas de facture impayée, on peut aussi se tourner vers le tribunal, l'affaire devient alors un dossier d'endettement. La législation sur la façon de gérer les impayés diffère donc d'une Région à l'autre.

⁴³ Voir également Vlaamse Ombudsdienst (2009). *Op cit.*, pp. 109 – 110.

⁴⁴ Ces chiffres donnent une vue partielle de la situation ; ils concernent les compagnies des eaux qui ont participé à l'enquête et qui disposaient des éléments pour répondre aux questions posées.

⁴⁵ Ce nombre de coupures concerne une seule société distributrice d'eau.

⁴⁶ Pour des raisons administratives une société distributrice d'eau n'a pas envoyé de mises en demeure en 2008, il n'y a eu aucune coupure sur demande de cette société d'eau. Un grand nombre des 1400 coupures effectuées en 2007 – comme communiqué au sein du Parlement flamand – est à imputer à cette même société.

4.2.1 La Région flamande

En Région flamande, les coupures sont possibles uniquement via l'intervention de la commission locale d'avis de coupure (LAC)⁴⁷. Y siègent un conseiller du CPAS, des travailleurs sociaux du CPAS et des représentants des entreprises d'utilité publique. Le secteur de l'eau dit procéder à un débranchement seulement en cas de 'mauvaise volonté manifeste' de la part des ménages concernés. Notons aussi qu'à la suite d'une modification apportée en 2007 au décret du 20 décembre 1996, la notion de 'mauvaise volonté manifeste' - pour les coupures d'approvisionnement en énergie - a été supprimée de ce décret. Ce critère vaut encore pour les coupures d'eau. Dès lors, la procédure et l'évaluation s'appliquant aux coupures d'eau diffèrent désormais de celles concernant les coupures d'approvisionnement en énergie.

Il est difficile de se faire une idée précise du nombre de coupures. En effet, aucune fédération ne tient à jour de tels chiffres pour l'ensemble de la Flandre. Il ressort d'une réponse de la ministre flamande des Travaux publics, de l'Énergie, de l'Environnement et de la Nature, à une question parlementaire qu'en 2007, les compagnies des eaux flamandes avaient procédé à 1.400 coupures environ. A ce propos, la ministre a signalé que certaines compagnies des eaux choisissent de faire appel aux commissions locales d'avis de coupure tandis que d'autres ne le font pas. Elles ne procèdent donc pas à une coupure mais entament une procédure de recouvrement auprès du tribunal, ce qui peut engendrer une accumulation de dettes⁴⁸. L'enquête du Service a également montré que les compagnies des eaux géraient les impayés de manières très diverses. En 2008, le nombre total de coupures était de 467 (une compagnie des eaux qui avait introduit un grand nombre de demande de coupures en 2007, n'en a plus introduit en 2008 suite à un nouveau système de facturation). Fait frappant, le montant concerné qui entraîne éventuellement la coupure est faible – 493,12 euros en moyenne. Remarquons néanmoins que les coupures effectives représentent 10 % du nombre de coupures demandées auprès des LAC (4.886). En outre, l'affaire a été introduite au tribunal dans 8.968 cas.

Dans ses rapports annuels 2007 et 2008, le Médiateur flamand constate un certain nombre de problèmes relatifs au fonctionnement des LAC. Lors du traitement des plaintes reçues, on a constaté que *"les problèmes en cas de coupure étaient aussi liés à un traitement inadéquat des demandes de coupure et à un suivi insuffisant et peu ouvert à la discussion. Ainsi, trop souvent encore, on part du principe que l'absence de réaction du client à l'invitation à assister à la session de la commission locale d'avis de coupure peut être considérée comme de la mauvaise volonté manifeste et donc justifier la coupure"*⁴⁹. Le Médiateur estime dès lors que la coupure doit toujours être précédée d'une enquête sociale et qu'il faut éviter au maximum de couper l'eau, surtout quand les montants en jeu sont faibles. Dans son rapport annuel 2008, il fait aussi remarquer que si les LAC pour l'eau fonctionnaient mieux, on pourrait éviter certaines coupures d'eau⁵⁰. Selon des signaux du terrain, on a procédé à certaines coupures alors que la procédure LAC n'avait pas été correctement appliquée (la LAC s'est par exemple 'réunie' par téléphone, ce qui a privé le client de toute possibilité de se défendre).

Des partisans de la 'procédure LAC' font remarquer qu'on procède à une coupure pour un nombre restreint de dossiers seulement car dans la majorité des cas, c'est une autre décision qui est prise. En effet, la menace de coupure fait prendre conscience de la gravité de la situation au client et il devient plus facile d'atteindre les personnes en difficultés de paiement – alors que les tentatives de les contacter avaient été infructueuses jusque là.

⁴⁷ Décret du 20 décembre 1996 réglant le droit à la fourniture minimale d'électricité, de gaz et d'eau, *Moniteur belge*, 8 février 1997.

⁴⁸ Issu d'une réponse de Hilde Crevits, ministre flamande des Travaux publics, de l'Énergie, de l'Environnement et de la Nature, à une question parlementaire de Mme Veerle Heeren; Commission pour l'Environnement, la Nature, l'Agriculture, la Pêche et la Ruralité, l'Aménagement du territoire et le Patrimoine immobilier. Réunion du 06/03/2008.

⁴⁹ Vlaamse Ombudsdienst (2008), *Jaarverslag 2007*, Brussel : Vlaamse Ombudsdienst, p. 113.

⁵⁰ Vlaamse Ombudsdienst (2009), *Op cit.*, p. 114.

Les membres du groupe de concertation partent du principe qu'on ne peut pas laisser des personnes sans eau. Si aucune solution ne peut être trouvée, ils estiment qu'une procédure devant le juge – un juge de paix de préférence étant donné qu'il est relativement accessible – est plus indiquée qu'une procédure devant une commission dont un des membres se révèle être le requérant.

"S. est une femme allochtone, seule avec trois enfants et enceinte du quatrième. Cela fait deux ans déjà qu'on lui a coupé l'eau. Les dettes s'élèvent pour l'instant à plus de 3.000 euros. Une fuite est à l'origine du problème. A l'époque, elle s'est rendue au CPAS qui a envoyé quelqu'un chez elle. Rien d'autre n'a été fait. Elle a alors reçu à deux reprises une lettre l'invitant à se rendre à une réunion de la commission locale d'avis de coupure mais elle n'y est pas allée. D'où la décision de procéder à la coupure. En fin de compte, elle a elle-même proposé un plan de paiement de 50 euros par mois, qui a été refusé. Un membre d'une organisation a alors voulu placer un tonneau de 1.000 litres chez elle pour la dépanner mais il n'y avait pas assez de place pour l'installer correctement. Ses enfants et elle vont se laver à la piscine locale."⁵¹

"Cela fait plus de deux ans qu'on a coupé l'eau à L. parce qu'elle ne payait pas ses dettes. Le service d'accompagnement à domicile a mis de l'ordre dans ses papiers avec elle. Il est alors apparu que la coupure était injustifiée car tout avait été payé."⁵²

Les Régions wallonne et bruxelloise ont choisi de créer un Fonds social de l'eau intervenant dans le paiement de la facture des consommateurs en difficultés de paiement.

4.2.2 La Région wallonne

En Wallonie, le Fonds social de l'eau est alimenté par une contribution fixée à 0,0125 euro par m³ d'eau facturé. Le Fonds est affecté à quatre catégories de dépenses, de la manière suivante :

- 85 % pour les dépenses d'intervention dans le paiement des factures d'eau des consommateurs ;
- 9 % pour les dépenses de fonctionnement des CPAS ;
- 1 % pour les dépenses de fonctionnement de la Société Public de Gestion de l'Eau (SPGE) ;
- 5 % pour les dépenses d'améliorations techniques utiles permettant aux distributeurs d'assister les consommateurs (par exemple : modification des installations de raccordement, mise en place de compteur limiteur de débit, recherche de fuite dans l'installation intérieure du consommateur, ...)

La répartition des droits de tirage entre les CPAS situés dans la zone du distributeur se fait sur la base d'une formule faisant intervenir le nombre de consommateurs en difficulté de paiement, le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration et le nombre de compteurs d'eau. Les consommateurs en difficulté, à savoir ceux qui, à l'expiration du délai de mise en demeure, se trouvent en défaut de paiement, entièrement ou partiellement, de leur facture d'eau, sont repris dans la liste transmise par le distributeur d'eau au CPAS. Le CPAS peut prendre l'initiative de s'adresser au distributeur pour demander l'intervention du Fonds social en faveur des consommateurs risquant d'éprouver des difficultés à payer leur facture d'eau, et cela avant que la liste ne soit rédigée par le distributeur. Les consommateurs qui ne sont pas titulaires de l'abonnement de distribution publique peuvent également bénéficier du Fonds social via le CPAS. Dans ce cas, le distributeur impute l'intervention du Fonds sur la facture dressée au nom du propriétaire ou de la copropriété.

⁵¹ Samenlevingsopbouw Gent.

⁵² *Ibid.*

Remarquons cependant que même si le pourcentage d'utilisation des droits de tirage est en augmentation (59,53 % en 2007 pour 57,60 % en 2006), le Fonds reste largement sous-employé⁵³. Parmi les problèmes pointés par les CPAS wallons dans leurs rapports transmis à la SPGE en 2007, on peut mettre en évidence ce qui suit⁵⁴ :

- un plus grand droit de tirage pour les CPAS de petite taille ;
- une plus grande utilisation de l'enveloppe 'améliorations techniques' à mettre en œuvre dans le cadre d'Initiatives de Développement de l'Emploi dans le Secteur des Services de proximité à finalité sociale ;
- un meilleur financement des CPAS.

En Région wallonne les coupures ont uniquement lieu sur décision du juge compétent. En 2008, on dénombre 649 coupures ; étonnamment ce nombre ne concerne qu'une seule compagnie des eaux.

4.2.3 La Région bruxelloise

A Bruxelles, le Fonds est alimenté par une contribution de 0,01 euro prélevée sur chaque m³ d'eau facturé et elle est attribuée au CPAS de chaque commune, au prorata du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'équivalent du revenu d'intégration domiciliés dans la commune. Toute personne qui éprouve des difficultés à payer sa facture d'eau peut s'adresser au CPAS pour obtenir une aide. Le CPAS apprécie lui-même l'aide à accorder. L'aide fournie par celui-ci peut se traduire par :

- le règlement de la facture d'eau ;
- dans le cas où la provision pour la consommation d'eau est incluse dans le prix du loyer, la prise en charge d'un montant calculé sur une base forfaitaire de 80 litres par jour par personne ;
- l'utilisation d'une partie du Fonds social pour couvrir les coûts salariaux d'un ouvrier chargé d'effectuer des réparations de fuites de chasses d'eau et de robinetteries, ou de donner des conseils en matière de consommation.

Selon le rapport d'activités 2007 de l'IBDE, le Fonds social est utilisé à concurrence de 95,49 %. La majorité des CPAS utilisent en effet 100% des montants qui leur sont accordés⁵⁵.

Pour le groupe de concertation, il semble particulièrement intéressant d'évaluer les fonds sociaux de l'eau, en impliquant les différents acteurs (y compris les organisations représentant les personnes vivant dans la précarité et la pauvreté) et de réfléchir à la façon d'optimiser leur fonctionnement.

En Région bruxelloise, on peut procéder à la coupure uniquement après décision du juge compétent. A Bruxelles, il existe en outre une interdiction de coupure pendant les périodes hivernale et estivale⁵⁶. En 2008, il y a eu 99 coupures au sein des ménages.

⁵³ Société Publique de Gestion de l'Eau (2007). *Fonds social de l'eau rapport 2007*, <http://www.spge.be/servlet/Repository/fs-rapport-2007.pdf?ID=1994&saveFile=true>

⁵⁴ Union des Villes et Communes de Wallonie : Fédération des CPAS (2009). *Mémoire régional et communautaire des centres publics d'action sociale*, Namur, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/memorandum-regionale-2009.pdf

⁵⁵ Rapport d'activités de l'IBDE. Cf. <http://www.ibde.be/index.cfm>

⁵⁶ Ordonnance du 20 Octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, *Moniteur Belge*, 03 novembre 2006. (Article 38 §6)

5. Une utilisation rationnelle de l'eau

La directive-cadre européenne sur l'eau (2000/60/CE) insiste particulièrement sur l'importance d'une utilisation rationnelle de l'eau. En outre, dans la politique de l'eau, on demande d'impliquer autant que possible les citoyens dans la procédure et on souligne le rôle important des communes en la matière⁵⁷.

Tout comme dans le cas de l'énergie, ce sont les personnes dans une situation socioéconomique défavorable qui profitent le moins des mesures relatives aux économies d'eau. Les installations intérieures des logements de ces personnes sont souvent vieilles (ce qui entraîne des fuites par exemple) et ne disposent d'aucun puits d'eau de pluie. En outre, pour les personnes habitant dans un immeuble avec un compteur commun, les efforts consentis pour économiser l'eau n'entraînent pas de réduction de la facture.

Pour le groupe de concertation, il faut en priorité que chaque logement dispose de son propre compteur. Les consommateurs pourront ainsi surveiller leur consommation et les efforts consentis pour économiser l'eau se traduiront en une réduction de leur facture.

En outre, il trouve intéressants les programmes et les actions existant en matière d'économie d'énergie, comme l'instauration de certificats verts, les projets relatifs aux audits énergétiques, les primes spécifiques, etc. Il voit là beaucoup de parallèles possibles avec la thématique de l'eau.

De simples gestes suffisent pour économiser beaucoup d'eau : prendre une douche au lieu d'un bain, utiliser un gobelet pour se rincer les dents, contrôler régulièrement le relevé des compteurs (pour déceler des fuites éventuelles), etc. Les compagnies des eaux, les institutions publiques et les ONG donnent déjà de tels conseils mais ils atteignent très difficilement les catégories de personnes vivant dans la précarité ou la pauvreté.

On peut aussi économiser l'eau en adaptant l'installation intérieure (mousseur⁵⁸ ou économiseur d'eau installé sur le robinet, pommeau économique, diminution du volume des chasses d'eau, etc.) et en utilisant des appareils économiques (machines à laver, lave-vaisselle,...). Toutefois, le coût inhérent à certaines de ces interventions pose problème aux ménages à bas revenu.

Mais c'est en utilisant l'eau de pluie qu'on peut réaliser les plus grandes économies. Cela suppose néanmoins d'installer un dispositif pour recueillir l'eau de pluie et assurer son acheminement à l'intérieur de la maison. L'installation d'un puits à eau de pluie est d'ailleurs obligatoire pour les nouvelles constructions et les rénovations. Les frais d'installation d'un puits pour recueillir l'eau de pluie sont toutefois élevés. Dans ce cas aussi, procéder à une telle installation n'est évident ni pour les propriétaires à bas revenu ni pour les locataires.

⁵⁷ Moreau, Marlène (2008). *Op cit.*

⁵⁸ Ce petit embout, facile à installer sur le robinet, mélange l'eau et l'air, permettant d'économiser jusqu'à 50 % d'eau.

6. Recommandations

6.1. Rendre le droit à l'eau et à l'assainissement effectif

Le groupe de concertation plaide en faveur d'un droit à l'eau et à l'assainissement effectivement mis en œuvre.

6.1.1 Veiller, tant à l'échelle nationale qu'internationale, à ce que la distribution de l'eau soit une mission incombant en premier lieu aux pouvoirs publics

Le groupe de concertation souligne que le risque de privatisation et/ou de libéralisation de l'eau demeure et il demande d'être particulièrement vigilant à ce sujet. Les différents pouvoirs publics doivent continuer à partir du principe que l'accès à l'eau et sa distribution demeurent une mission des services publics ; ils doivent également défendre ce principe à l'échelon international.

6.1.2 Jouer un rôle de pionnier sur le plan international en ce qui concerne la reconnaissance du droit à l'eau comme droit fondamental

Le groupe de concertation constate que la Belgique – et les trois Régions – devrait pouvoir jouer un rôle beaucoup plus actif dans les différentes assemblées internationales pour faire reconnaître plus largement le droit à l'eau et à l'assainissement comme droit fondamental. Ce droit doit être inscrit dans les traités internationaux concernés, les autorités étant ainsi obligées, à tous les niveaux de pouvoir, de garantir ce droit fondamental.

6.1.3 Inscrire le droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution

Le droit à l'eau et à l'assainissement doit être explicitement inscrit dans la Constitution belge.

Souvent, le droit à l'eau et à l'assainissement est lié au droit à un logement décent (prévu à l'article 23 de la Constitution). Le groupe de concertation demande cependant de penser aux personnes n'ayant pas de logement. Pour pouvoir les atteindre aussi, mieux vaut dissocier ces droits.

6.1.4 Évaluer le nombre de personnes n'ayant pas accès à une eau de qualité et en suffisance

Le groupe de concertation demande de s'intéresser aux personnes qui n'ont pas accès à une eau de qualité et en suffisance ainsi qu'à des toilettes et à une possibilité de se laver. Il pense notamment aux habitants permanents d'équipements touristiques et aux personnes sans abri et sans domicile. Des efforts doivent être consentis pour arriver à se faire une idée de leur nombre et des problèmes qui se posent.

6.1.5 Prévoir un point d'approvisionnement en eau et des sanitaires publics et gratuits dans chaque commune et à divers endroits dans la ville

Chacun doit pouvoir faire valoir son droit à l'eau et à l'assainissement, y compris les personnes ne disposant pas d'un logement et vivant à la rue. Le groupe de concertation propose de prévoir suffisamment de points d'approvisionnement en eau potable, dans chaque commune et dans différents endroits dans la ville, en fonction du nombre d'habitants et de l'étendue du territoire. Il faut fournir des informations correctes sur l'emplacement de ces points d'approvisionnement et les installer aux endroits où les personnes sans abri se rendent souvent. Il faut clairement indiquer que ces 'points d'eau' fournissent de l'eau potable et les entretenir régulièrement.

6.1.6 Promouvoir l'eau de distribution, qui est une eau potable de qualité, en étant spécialement attentif à des catégories spécifiques

Le groupe de concertation estime qu'il faut davantage promouvoir la consommation d'eau de distribution pour que cela devienne la norme, les arguments étant d'ordre écologique et financier. Mais les organisateurs de campagnes de promotion doivent aussi cibler des groupes spécifiques, en veillant à utiliser un langage simple et des canaux de diffusion tels que les prestataires de soins, des organisations du secteur social, des mutualités, des syndicats... Ces campagnes doivent fournir des informations claires et suffisantes sur la qualité de l'eau de distribution et son caractère potable.

Cela signifie également que l'accès à l'eau de distribution de qualité doit être garanti pour tous et qu'on ne peut procéder à aucune coupure. Des efforts particuliers doivent également être consentis pour certaines catégories spécifiques (il faut s'occuper du problème des canalisations en plomb dans les vieilles maisons (à louer) par exemple) afin qu'elles aussi puissent avoir accès à de l'eau potable de qualité.

Des études montrent que la qualité de l'eau de distribution est largement satisfaisante pour être bue, sauf par les femmes enceintes et les bébés dans les régions à taux de nitrate élevé. Les normes fixées pour l'eau de distribution doivent toutefois être assez strictes pour qu'elle puisse être bue sans problème par tous les habitants sans exception.

6.2. Réguler et contrôler le secteur de l'eau pour garantir un service de qualité

6.2.1 Prévoir un certain nombre d'obligations pour garantir la qualité du service à la clientèle et des services fournis par les compagnies des eaux

Le groupe de concertation plaide pour la définition de critères auxquels le service à la clientèle de chaque compagnie des eaux devrait se conformer. Il met différents éléments en avant :

- un numéro de téléphone gratuit ;

- un traitement identique de la société et du client en ce qui concerne les modalités de paiement ;
- un point et une personne de contact clairs pour les plaintes ou les différends ;
- un bureau accessible, combinant heures d'accès libre et rendez-vous.

Il demande aussi d'être particulièrement attentif à la formulation et aux modalités de paiement des factures intermédiaires et des décomptes finaux. L'objectif doit être d'arriver à des factures claires et harmonisées.

Ces exigences devraient se traduire en obligations, soit via un règlement pour la vente de l'eau soit via des obligations de service public. En Région flamande, le décret sur l'eau potable prévoit la possibilité tant d'un règlement sur la vente de l'eau que d'obligations de services publics mais rien n'a encore été concrétisé.

6.2.2 Prévoir une instance de médiation et lui donner une large publicité

Le client doit pouvoir se tourner vers une instance s'il n'est pas satisfait de la réponse de la compagnie. En Régions wallonne et flamande, c'est le médiateur qui joue ce rôle. Il n'existe aucune instance de ce type en Région bruxelloise. Les informations sur cette instance de médiation doivent être diffusées le plus largement possible et son existence doit aussi être mentionnée sur les factures intermédiaires et les décomptes finaux.

6.2.3 Prévoir un régulateur dynamique ainsi qu'un contrôleur

Le groupe de concertation plaide pour la mise sur pied d'une instance de régulation assez développée, qui devrait remplir les missions suivantes :

- créer un cadre de normes clair avec des critères clairs ;
- prévoir des garanties légales et des garanties au niveau du contrôleur lui-même pour assurer un travail correct du contrôleur ;
- définir et mettre en œuvre les obligations de service public, en concertation avec les différents acteurs (dont les organisations pouvant représenter les clients vivant dans la précarité ou la pauvreté) ;
- veiller à ce que les clients puissent facilement faire appel au contrôleur.

En Région wallonne, le comité de contrôle de l'eau joue ce rôle. En Région flamande, une instance de régulation a bien été créée mais elle n'est pas encore opérationnelle. Pour l'instant, aucune instance de ce type n'est prévue en Région de Bruxelles-Capitale.

6.2.4 Définir des obligations de service public

Il semble important au groupe de concertation d'entamer d'urgence un débat sur les obligations de service public et de réfléchir aux éléments qui pourraient en faire partie. Les recommandations figurant dans le présent chapitre pourraient être une source d'inspiration.

Dans l'optique d'une politique sociale, il est vivement recommandé de prévoir la tenue obligatoire de certaines statistiques sociales, afin que tant les organisations représentant les clients et les personnes vivant dans la pauvreté que les compagnies des eaux elles-mêmes et les décideurs politiques puissent suivre la situation sur le terrain.

6.3. Fixer des tarifs répondant à des critères sociaux, solidaires et écologiques

Selon le groupe de concertation, une tarification juste de la consommation d'eau doit répondre aux critères suivants :

- une garantie d'accès à l'eau, sans frais pour le client ;
- une quantité de base d'eau mise à disposition gratuitement ;
- un tarif progressif concrétisant la disposition de la directive-cadre européenne sur l'eau selon laquelle la politique du prix de l'eau doit "inciter adéquatement" les usagers à utiliser les ressources de manière rationnelle ;
- une prise en compte des moyens financiers du consommateur ;
- une prise en compte de la taille du ménage et de l'installation dans le logement ;
- de la solidarité envers les habitants des pays du Sud.

6.3.1 Un accès à l'eau qui ne coûte rien au client

Dans l'optique du droit à l'eau et à l'assainissement, le groupe de concertation plaide pour que les clients aient gratuitement accès à l'eau. Ceci signifie qu'aucune location de compteur ni aucun abonnement ne doit être facturé.

6.3.2 Une tarification progressive de l'eau potable

Dans le cas d'une tarification progressive, plus la consommation est élevée, plus le tarif augmente, ce qui peut inciter à consommer moins. Pour les consommateurs privés, cette tarification pourrait se présenter comme suit :

- une tranche minimale qui peut donc être gratuite ;
- une tranche 'normale', basée sur la consommation moyenne actuelle ;
- une tranche élevée qui doit décourager l'utilisation non rationnelle de l'eau.

La gratuité pour l'accès à l'eau et pour la consommation dans le cadre de la première tranche minimale devra être compensée par le montant perçu pour les tranches de consommation suivantes.

Pour cette tarification, il faut tenir compte de la taille du ménage.

La Région de Bruxelles-Capitale a déjà instauré une tarification progressive, en prévoyant des tranches telles que susmentionnées et la prise en compte de la taille du ménage. Le groupe de concertation juge nécessaire d'évaluer cette tarification pour connaître son impact sur les factures des clients à bas revenu. Plus spécifiquement, il faut aussi réfléchir à la manière dont on peut tenir compte de l'état du logement occupé par cette catégorie de personnes (absence d'une installation pour recueillir l'eau de pluie par exemple) et la manière dont on peut l'améliorer.

La Région flamande prévoit que chaque personne reçoive gratuitement 15 m³ d'eau par an (les coûts d'assainissement sont toutefois payés pour cette quantité). Dans l'élaboration de la tarification progressive – telle que décrite ci-dessus – il est également recommandé d'évaluer le système actuel sur le plan des effets sociaux, économiques et écologiques.

6.3.3 L'exemption des cotisations d'assainissement pour des catégories spécifiques

Les cotisations d'assainissement doivent être payées pour les trois tranches mentionnées ci-dessus.

Des catégories spécifiques – ayant un statut déterminé ou un revenu inférieur à un niveau donné – sont toutefois exemptées. Par analogie avec le gaz et l'électricité, on peut envisager l'instauration d'un statut de 'client protégé'. Cette exemption doit être automatique dans la mesure du possible.

6.3.4 Une offre élargie en matière de médiation de dettes, avec des modalités claires pour les plans de paiement et un accompagnement de qualité

En cas de problèmes de paiement, il est important que les consommateurs puissent faire appel à un service de médiation de dettes à très court terme. Les services existants doivent recevoir les moyens nécessaires pour accomplir leur mission.

Les plans de paiement proposés doivent être réalistes et correspondre à la situation du client concerné en matière de revenu.

6.3.5 Un Fonds social pouvant intervenir en cas de difficultés de paiement – dans le cadre de l'accompagnement par le CPAS

Un Fonds social permet de gérer les difficultés de paiement, en combinaison avec un accompagnement par le CPAS. En outre, les difficultés de paiement en cas de 'fuites cachées' devraient pouvoir être résolues par un tel Fonds, après enquête sociale.

Un tel Fonds social existe en Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale. Il semble particulièrement intéressant au groupe de concertation d'évaluer ce Fonds, en impliquant les différents acteurs (y compris les organisations représentant les personnes vivant dans la précarité et la pauvreté) et d'étudier les possibilités d'optimiser son fonctionnement.

Le groupe de concertation trouve déjà très positif que le Fonds bruxellois puisse apporter un soutien technique.

6.3.6 Une cotisation de solidarité

La cotisation de solidarité – telle qu'elle existe déjà en Région de Bruxelles-Capitale – permet de prévoir un budget pour des projets s'occupant de la problématique de l'eau d'un point de vue Nord – Sud. Le groupe demande que cette bonne pratique devienne réalité dans les deux autres Régions.

6.4. Exiger la présence d'un compteur dans chaque logement et d'une installation de bonne qualité

6.4.1 Exiger un compteur d'eau accessible par logement

Le groupe estime que la présence d'un compteur par logement fait partie de la qualité du logement dans son ensemble. Il plaide donc pour l'installation obligatoire d'un compteur dans chaque logement. Les obligations de construction, tant pour le privé que pour le public, doivent dès lors être adaptées en la matière, de même que les dispositions relatives à la location également. Ces éléments doivent être mentionnés dans chaque permis de bâtir délivré pour les logements de type multifamilial et les appartements.

6.4.2 Faire preuve de prudence en ce qui concerne les compteurs intelligents

Le groupe de concertation se fait du souci quant au respect de la vie privée en cas d'utilisation de compteurs intelligents. Il se demande aussi quelle plus-value peut représenter l'installation de tels compteurs pour les clients. Le prix de ces compteurs suscite aussi des questions.

Si on envisage d'installer de tels compteurs intelligents ou de mener un projet pilote en la matière, il est important d'impliquer les représentants d'organisations sociales et d'organisations de consommateurs et de prévoir une évaluation des divers aspects.

Le groupe de concertation accorde en tout cas la priorité à la présence d'un compteur par logement plutôt qu'à l'installation de compteurs intelligents.

6.4.3 Remplacer les anciennes conduites et celles en plomb

Dans les maisons de mauvaise qualité, on trouve souvent d'anciennes conduites ou des conduites en plomb qu'il serait temps de remplacer. Des fuites – qui n'ont pas toujours été détectées – peuvent engendrer une perte d'eau considérable et des factures énormes.

Il faut prévoir une prime et un préfinancement pour que les propriétaires à bas revenu et les locataires puissent aussi financer le remplacement des conduites. Il faut aussi prévoir la possibilité d'un soutien technique pour ces catégories de personnes.

Pour protéger les locataires, le groupe de concertation demande que les dispositions concernant la qualité des installations des systèmes de distribution (incluant les conduites de plomb) soient intégrées dans la législation de la location et/ou le code du logement.

Dans certaines communes, il est possible de faire vérifier gratuitement la qualité de l'eau potable. Ce service devrait être généralisé.

6.4.4 Gérer le problème des fuites cachées de manière claire et équitable

Il est demandé de prévoir un règlement clair pour les fuites cachées et de trouver une solution raisonnable pour la gestion des pertes d'eau auxquelles le client est confronté sans en être responsable ou en l'ignorant même.

Selon la situation du client en termes de revenus, on peut – après enquête sociale – faire appel au Fonds social de l'eau qui interviendrait dans le paiement d'une facture consécutive à une fuite cachée.

6.5. Gérer les retards de paiement en respectant le droit à l'eau et à l'assainissement

6.5.1 Éviter les coupures en cas de difficultés de paiement

Pour le groupe de concertation, il est clair qu'en vertu du droit à l'eau et à l'assainissement, personne ne peut se retrouver sans eau. Les coupures doivent dès lors être évitées à tout prix.

Cela signifie que les factures d'eau impayées font l'objet d'une médiation de dettes et d'une gestion des dettes. Des éléments importants en la matière sont :

- un dispositif d'accompagnement bien développé et de qualité ;
- l'intervention d'un Fonds social, après enquête sociale ;
- un soutien et un accompagnement concernant l'utilisation durable de l'eau (en ce qui concerne tant le comportement des usagers que l'amélioration des installations, au moyen d'un soutien technique et de primes).

6.5.2 Faire appel au juge de paix en cas de discussion

Pour le groupe de concertation, le juge de paix – qui a un mandat judiciaire – est l'instance indiquée pour prononcer un jugement en cas de discussion sur des factures impayées, plutôt qu'une commission locale d'avis dont un des membres est le requérant. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, c'est le juge de paix qui est le magistrat le plus accessible.

6.5.3 Améliorer le fonctionnement des LAC

Le groupe de concertation demande que, tant qu'elle existe en Région flamande, la procédure LAC soit correctement appliquée, en ce compris l'enquête sociale avant chaque coupure.

6.6. Instaurer un statut de client protégé

Le groupe de concertation plaide pour l'introduction d'un statut de 'client protégé' octroyant des avantages sociaux et une protection supplémentaire à des catégories spécifiques à l'instar du gaz et de l'électricité.

On pourrait utiliser les catégories actuellement définies dans le cadre de la protection régionale pour le gaz et l'électricité et y ajouter une catégorie basée sur le revenu (à l'instar de la mesure OMNIO). L'objectif doit être une exemption la plus automatique possible pour cette catégorie supplémentaire aussi.

En Région flamande, on pourrait déjà procéder à cet élargissement – en dehors des catégories déjà définies pour l'exemption de la cotisation supracommunale d'assainissement – et il faut aussi prévoir que l'exemption de ladite cotisation soit automatiquement combinée à l'exemption (intégrale) de la cotisation communale d'assainissement.

6.7. Encourager l'utilisation rationnelle de l'eau

6.7.1 Inclure la thématique de l'eau dans les programmes et les outils existant en matière d'économie d'énergie

Il faudrait prévoir des mesures spécifiques pour arriver à des économies efficaces. Vu les points communs avec l'énergie, le groupe de concertation plaide pour que la thématique de l'eau soit le plus possible prise en compte dans les programmes ou les outils existant en matière d'économie d'énergie (par exemple : les certificats énergétiques, le programme de rénovation énergétique 2020 et les '*energiesnoeiers*' en Région flamande).

En outre, l'accent était mis sur l'importance des adaptations des codes du logement en ce qui concerne les installations liées à l'eau.

6.7.2 Fournir des informations simples et claires pour économiser l'eau

Les compagnies des eaux, les institutions publiques et les ONG donnent différents conseils pour économiser l'eau. Il faut poursuivre ces actions éducatives, en étant particulièrement attentif aux groupes difficiles à atteindre : utilisation d'un langage simple et clair, de canaux adaptés (intervenant sociaux, médecins, mutualités, syndicats...) et de médias appropriés (pas uniquement Internet mais aussi des dépliants et des affiches, les journaux et la TV...)

6.7.3 Promouvoir les installations économiques

Il est demandé de continuer à promouvoir l'utilisation d'accessoires simples pour économiser l'eau (mousseur, pommeau économique) et de les mettre gratuitement à la disposition des personnes en situation de pauvreté ou de précarité. En outre, il convient d'instaurer des primes pour l'achat d'appareils économiques destinés aux personnes en situation de pauvreté ou de précarité (on pourrait avoir recours à un statut de 'client protégé' dans ce cadre).

Pour les propriétaires à bas revenu et les locataires, il n'est pas évident non plus d'installer un puits à eau de pluie vu le coût élevé de cette opération. Il faut donc prévoir des primes pour ces catégories, combinées à un système de préfinancement. Ici, on peut aussi examiner comment le Fonds de Réduction du Coût global de l'Énergie peut offrir un soutien en ce qui concerne l'eau.

L'installation d'un puits à eau de pluie et l'utilisation d'eau de pluie devraient être obligatoires lors de la construction de logements tant privés que sociaux. Le groupe de concertation trouve particulièrement judicieux de concevoir un programme d'utilisation d'eau de pluie dans les sociétés de logements sociaux.

En ce qui concerne le marché locatif privé, il faudrait trouver des incitants pour amener les propriétaires de logements à installer un puits à eau de pluie. On pourrait aussi intégrer l'aspect 'économie d'eau' dans les certificats énergétiques. En outre, on peut encourager l'installation, par le locataire, d'une citerne à eau de pluie en vue d'utiliser l'eau pour jardiner ou nettoyer. Des primes peuvent être prévues pour des catégories spécifiques.

6.7.4 Prévoir un guichet local fournissant des informations et un accompagnement

Le groupe de concertation pense à la création d'un service par commune - un guichet du logement accordant une attention spécifique à l'eau et à l'énergie – où le CPAS, la commune, le gestionnaire du réseau, la compagnie des eaux et les organisations privées pourraient étudier ensemble qui est le mieux placé pour quel type de service et quelle forme ce service peut prendre, dans un cadre défini par la Région.

Il est important non seulement de fournir des informations, mais aussi d'assurer un accompagnement, par exemple pour le choix d'un fournisseur, les discussions avec un fournisseur ou un gestionnaire de réseau, la constitution d'un dossier de demande de prime pour des investissements économiseurs d'énergie ou d'eau ...

A cet égard, il faudra étudier comment articuler le travail de ces guichets avec celui des entités locales actuellement créées dans différentes villes et communes, dans le cadre du Fonds de Réductions du Coût global de l'Énergie (FRCE).

Liste des participants

ATD Quart Monde
Bond Beter Leefmilieu
Caritas international
Chez nous asbl
Coordination Gaz – Électricité – Eau Bruxelles
Dignitas asbl
Equipe d'entraide St-Vincent de Paul
Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijk werkers
Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
Green Belgium
Infor GazElec Bruxelles
Le Baballeir – Front commun des SDF
Observatoire de la santé et du social Bruxelles
Project Energie en armoede – Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie
Protos
Réseau belge de lutte contre la pauvreté
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie
Samenlevingsopbouw Brussel
Samenlevingsopbouw Gent
Solidarités Nouvelles Wallonie
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
Welzijnszorg

Texte traduit du néerlandais

V

LE LIEN ENTRE PAUVRETÉ ET AIDE À LA JEUNESSE : UNE RECHERCHE QUI APPELLE AU DIALOGUE

V LE LIEN ENTRE PAUVRETÉ ET AIDE À LA JEUNESSE : UNE RECHERCHE QUI APPELLE AU DIALOGUE

Introduction	191
1. Genèse de la recherche	191
2. Méthode	192
3. Principaux résultats	193
3.1. Existence d'un lien entre pauvreté et risque de mesure de l'aide à la jeunesse	194
3.2. Pourcentage élevé de placements parmi les premières mesures	194
3.3. Age élevé des enfants concernés par une première mesure	194
4. Interprétation des résultats	195
4.1. Interventionnisme accru ou aide accrue auprès des familles pauvres ?	195
4.2. Quid avant l'intervention de l'aide à la jeunesse ?	196
4.3. Quelle motivation pour décider d'une mesure et en particulier d'un placement ?	196
4.4. Influence du contexte sociétal sur le lien entre pauvreté et aide à la jeunesse ?	196
4.5. Rôle de l'aide à la jeunesse par rapport à la lutte contre la pauvreté ?	197
5. Recommandations	198
5.1. Mener un large débat au sein et au-delà de l'aide à la jeunesse	198
5.2. Développer les banques de données	198
5.3. Investir dans la connaissance qualitative	198
Membres de la Commission d'accompagnement de la recherche	200

Introduction

Très souvent, au cours d'échanges avec des acteurs de terrain, il apparaît que des données pertinentes manquent pour pouvoir aborder l'une ou l'autre thématique relative à la pauvreté en toute connaissance de cause. Autrement dit, des recherches s'avèrent parfois nécessaires pour poursuivre un débat de manière optimale. C'est le cas en matière d'aide à la jeunesse. La question de savoir s'il y a des placements pour raison de pauvreté revient de manière récurrente. Seules des réponses empiriques y étaient jusqu'ici apportées : les uns, parmi lesquels les familles concernées, n'ont aucun doute sur l'existence d'un tel lien de causalité, les autres sont plus dubitatifs. Objectiver l'existence ou l'inexistence d'une relation entre pauvreté et aide à la jeunesse est une première étape nécessaire car les perceptions différentes, les présupposés divergents rendent difficile le nécessaire dialogue entre acteurs du secteur et familles qui vivent dans la pauvreté. Le Service a introduit une demande de recherche en ce sens auprès du SPF Politique scientifique qui, dans le cadre de son programme Agora¹, offre la possibilité de travailler sur des banques de données. Cette recherche a débuté en octobre 2006 et s'est terminée fin 2009. Nous pouvons donc en rendre compte dans ce chapitre.

Nous présentons ici les grandes lignes de la démarche et des résultats ; nous invitons les lecteurs qui voudraient en savoir davantage à prendre connaissance du rapport final dans son intégralité². Nous nous sommes bien entendu basés sur ce rapport pour rédiger ce texte mais aussi sur les réflexions échangées lors des commissions d'accompagnement, du séminaire organisé le 27 novembre 2008 et des concertations avec des acteurs de terrain, en particulier du groupe Agora en Communauté française³. Tout en présentant la recherche de manière rigoureuse, nous ne nous attardons pas sur les questions de méthodologie, largement développées dans le rapport final. C'est avant tout la question de la recherche qui nous intéresse ici, le lien entre pauvreté et aide à la jeunesse.

1. Genèse de la recherche

La question du lien entre pauvreté et intervention de l'aide et de la protection de la jeunesse, en particulier le placement des enfants, a été posée de manière radicale dans le Rapport Général sur la Pauvreté.

"(...) tout indique (...) que les enfants issus de familles pauvres sont plus facilement ("plus systématiquement") placés que d'autres et qu'on rend difficile tout particulièrement leur retour dans la famille... La

-
- ¹ Programme Agora/Volet I : Soutien aux données administratives fédérales.
Les autorités fédérales peuvent introduire des projets visant le développement, l'exploitation, la création de données, auprès de la Politique scientifique fédérale.
Créer, exploiter, développer... des données nécessite bien souvent la conjonction d'un travail de nature scientifique (méthodologie...) et d'un travail d'opérationnalisation (ICT...). Le soutien de la Politique scientifique fédérale vise précisément le volet scientifique du projet, via le financement d'une équipe de recherche. Les tâches d'opérationnalisation, de suivi, d'actualisation... doivent rester le fait de l'institution qui est à l'origine du projet.
En échange du soutien scientifique de la Politique scientifique fédérale, il est demandé à l'institution publique de veiller à ce que les données générées par le projet puisse être mises à disposition du grand public en général (via par exemple des informations secondaires sur un site Internet...) et des chercheurs en particulier sous la forme la plus appropriée.
De la sorte, les projets Agora contribuent à doter les autorités fédérales de nouvelles/meilleures données répondant à leurs besoins propres, mais également à mettre à disposition des chercheurs du pays des données qui permettent de fonder des nouvelles recherches. De plus, les données ainsi rendues publiques sont très utiles pour la recherche socioéconomique que la Politique scientifique fédérale souhaite également encourager. De plus, des études d'impact des politiques publiques sont rendues possibles.
 - ² Le rapport sera disponible fin 2009. Un article paraîtra aussi bientôt (mai 2010) dans la Revue belge de sécurité sociale.
 - ³ Groupe Agora : groupe de dialogue permanent entre des familles qui vivent dans la grande pauvreté et des professionnels de l'aide à la jeunesse en Communauté française et ce, en collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté. Ces partenaires croisent leurs regards sur le texte et la pratique du décret de l'aide à la jeunesse.

*question-clé est la suivante : l'Etat, la société ont-ils le droit de faire sortir des enfants de leur environnement naturel pour la seule raison que leur famille vit dans la pauvreté ?*⁴

Ce chapitre consacré au droit à la protection de la vie familiale a suscité de très nombreuses réactions. Les responsables politiques y ont rapidement répondu puisqu'en novembre 1995 déjà, la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale a demandé aux Communautés d'étudier leur décret relatif à l'aide à la jeunesse *"dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants"*.

C'est dans ce contexte qu'un dialogue, toujours en cours, entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent, des directeurs, conseillers et délégués ainsi que des membres de la Direction générale de l'aide à la jeunesse et le Service de lutte contre la pauvreté a débuté en Communauté française. Mais les réactions du secteur de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, très nombreuses, ne furent pas toujours aussi positives : certains professionnels mettaient en doute ce lien d'autant plus qu'il était exprimé en termes de causalité.

Cette question vit toujours. Preuve en est que le Service a été sollicité par l'Observatoire de l'enfance et de l'aide à la jeunesse de la Communauté française pour l'examiner. L'idée était d'étudier les possibilités d'objectiver l'existence d'un lien entre pauvreté et risque d'intervention de l'aide à la jeunesse. La recherche, financée par le SPF Politique scientifique (programme Agora), a été confiée à l'Université de Gand et à l'UCL.

2. Méthode

Le programme Agora offre la possibilité de travailler sur des banques de données, de croiser les informations qui y sont contenues. En liant la banque de données Datawarehouse marché du travail et protection sociale aux banques de données des administrations de l'aide à la jeunesse, l'équipe de recherche a pu étudier la relation statistiquement significative entre des caractéristiques socioéconomiques et une première prise en charge dans le cadre de l'aide à la jeunesse ou de la protection de la jeunesse. Cette méthode est d'autant plus pertinente qu'elle rend possible un suivi longitudinal (les mêmes personnes sont suivies dans la durée), une perspective qualifiée de très intéressante par de nombreux acteurs de terrain. Ce type de recherche permet en effet d'aider à répondre à une question centrale pour lutter contre la pauvreté : quand et de quelle manière les personnes obtiennent-elles de réelles perspectives d'avenir ?

A cet égard, la Banque Carrefour de la sécurité sociale, plus particulièrement le Datawarehouse marché du travail offre beaucoup de possibilités : il rassemble des informations émanant de diverses institutions de sécurité sociale, et plus récemment des CPAS aussi, sur la quasi-totalité de la population belge et donne donc un vaste aperçu de la situation des ménages (type de famille, statut sur le marché du travail). Mais le Datawarehouse a ses limites, liées à celles des bases de données administratives : il ne contient, par exemple, aucune donnée relative à la santé et au logement, deux indicateurs reconnus pertinents en matière de pauvreté. Pour tenter de pallier cet inconvénient et d'intégrer le caractère multidimensionnel de la pauvreté, l'équipe de recherche a recoupé les données provenant des banques de données des administrations de l'aide à la jeunesse avec les

⁴ ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, p. 41.

données de l'Atlas des quartiers en difficulté⁵, qui montrent la concentration territoriale des indicateurs de pauvreté (niveau de formation, état de santé, logement, emploi). Il faut cependant préciser que cet Atlas ne couvre pas l'entièreté du territoire belge mais seulement 17 régions urbaines⁶ de Belgique, soit 56 % de la population.

Quant aux banques de données des administrations de l'aide à la jeunesse, elles se caractérisent par le fait qu'elles ne sont pas axées sur la recherche mais surtout sur des finalités administratives et financières. Les informations sont donc limitées ; le contexte de l'intervention notamment n'apparaît pas du tout. Pour essayer d'en tenir compte malgré tout, cinq tables rondes ont été organisées qui ont permis de confronter les résultats obtenus aux expériences de professionnels de l'aide à la jeunesse et à celles de personnes qui vivent dans la pauvreté et qui sont en relation avec les acteurs de l'aide à la jeunesse. Les participants y ont mis en lumière la fragilité de certaines données administratives comprises dans les bases de données. La personne inscrite comme 'chef de ménage', par exemple, n'est pas forcément celle qui l'est en réalité. Il est également clairement ressorti de ces tables rondes que les deux types d'acteurs - professionnels d'une part et ménages concernés d'autre part - portent souvent un regard différent sur les interventions de l'aide à la jeunesse. L'interaction avec les acteurs de terrain s'avère indispensable pour lire les résultats statistiques obtenus à partir du croisement de données administratives, si on veut que ceux-ci soient en prise avec la réalité.

En Communauté française et en Communauté germanophone, le fait que les dossiers n'indiquaient pas de numéro de registre de population a suscité quelques difficultés, puisque cette information est indispensable pour croiser les données avec celle du Datawarehouse. En Communauté germanophone, cela a eu pour conséquence que le croisement n'a pu se faire dans les délais impartis. Mais les données de la Communauté germanophone pourront être intégrées dans le suivi longitudinal envisagé. En Flandre, les banques de données comportaient déjà le numéro de registre national⁷. Notons que la Communauté française revoit actuellement son système d'enregistrement des données⁸.

Sans entrer dans les explications techniques des choix méthodologiques, il est cependant important de préciser que les enfants pris en considération pour cette recherche sont ceux qui ont été confrontés à une première mesure de l'aide à la jeunesse à un moment donné, en l'occurrence en 2005, année la plus récente pour laquelle les données étaient disponibles dans le Datawarehouse. Ce choix se justifie dans l'optique de rendre possible ultérieurement une étude longitudinale.

3. Principaux résultats

Sans pouvoir présumer de liens de cause à effet, l'analyse des résultats obtenus montre l'existence d'une relation statistiquement significative entre certaines caractéristiques socioéconomiques du ménage et le risque d'être confronté à une mesure de l'aide à la jeunesse. Autrement dit, les familles pauvres sont plus susceptibles d'être confrontées à une mesure d'aide à la jeunesse que d'autres familles. La recherche indique aussi un taux élevé de placements parmi les premières mesures et l'âge relativement élevé des enfants concernés.

⁵ Vandermotten, Christian, Kesteloot, Christian et Bertrand Ippersiel (2006). *Atlas des quartiers en difficulté*, ULB, KULeuven, ICEDD.

⁶ Anvers, Malines, Gand, Sint-Niklaas, Bruges, Ostende, Hasselt-Genk, Courtrai, Liège, Verviers, Charleroi, Mons, La Louvière, Namur, Tournai, Bruxelles, Leuven.

⁷ Le récent système d'enregistrement Domino n'a pu être utilisé dans le cadre de cette recherche mais pourra l'être pour le suivi longitudinal.

⁸ A signaler aussi, une publication parue en avril 2008 : Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (2008). *Nouvelles statistiques de l'aide à la jeunesse. Analyse des données issues de la base de données Sigmajed 2002-2006*, Bruxelles. Cette étude ne prend pas en compte les données socioéconomiques qui ne figurent pas dans Sigmajed.

3.1. Existence d'un lien entre pauvreté et risque de mesure de l'aide à la jeunesse

Quelques facteurs de risque de nature socioéconomique ont pu être clairement identifiés, communs aux deux Communautés. C'est ainsi que la position sur le marché de l'emploi et le type de revenu jouent un rôle significatif. Les enfants qui grandissent dans un ménage où au moins un membre travaille ont beaucoup moins de risque d'être confrontés à une mesure ; par contre, ceux qui grandissent dans un ménage où au moins un membre perçoit le revenu d'intégration, une aide sociale ou un revenu d'invalidité, encourrent un risque beaucoup plus grand. Les enfants et les jeunes qui grandissent dans un quartier urbain défavorisé (principaux indicateurs utilisés pour qualifier un quartier de 'défavorisé' : logement, santé, formation, emploi) courent nettement plus de risque d'être confrontés à une mesure que ceux qui vivent dans un quartier non défavorisé. Ces indicateurs correspondent aux indicateurs de pauvreté généralement utilisés, notamment dans le Plan d'action national inclusion sociale et le baromètre interfédéral de la pauvreté. Là où ces indicateurs de pauvreté sont concentrés, le risque d'être confronté à une mesure d'aide à la jeunesse augmente.

3.2. Pourcentage élevé de placements parmi les premières mesures

En Communauté flamande, 55,9 % des premières mesures sont des placements ; en Communauté française, il s'agit de 46,6 %.

Rappelons que la grande majorité des mineurs d'âge pris en charge par l'aide à la jeunesse, de manière générale et donc aussi dans le cadre de cette recherche, sont des enfants en situation éducative problématique et non pas des enfants ayant commis un fait qualifié infraction.

Ces chiffres élevés sont interpellants étant donné que le placement devrait être une mesure exceptionnelle, la dernière mesure à envisager, seulement si aucune autre aide n'est possible. En effet, conformément aux textes internationaux qui engagent la Belgique⁹, les décrets, dans les trois Communautés, prônent l'aide en milieu de vie comme priorité.

3.3. Age élevé des enfants concernés par une première mesure

Dans les deux Communautés, de très nombreuses mesures concernent des enfants de plus de 13 ans (42,6 % en Communauté française et 55,8 % en Communauté flamande). Cela pose la question de la trajectoire préalable de ces jeunes, nous y reviendrons dans le point consacré à l'interprétation des résultats. Le risque d'entrée dans le système de l'aide à la jeunesse est élevé aussi pour les petits enfants dans les familles particulièrement précarisées qui bénéficient d'un revenu d'intégration.

⁹ La Convention européenne des droits de l'homme notamment et en particulier l'article 8 consacrant le droit au respect de la vie privée et familiale a donné lieu à une jurisprudence explicite. Voir notamment à ce sujet : Tulkens, Françoise et Sébastien Van Drooghenbroeck (2008). "Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme" dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Pauvreté-Dignité- Droits de l'homme. 10 ans accord de coopération*, Bruxelles, pp. 65-73.

4. Interprétation des résultats

L'existence d'un lien entre pauvreté et risque d'intervention de l'aide à la jeunesse ne fait aucun doute. La méthode d'analyse statistique utilisée – la régression logique – a permis de voir une relation sans cependant pouvoir établir de relation de causalité. L'équipe de recherche invite à interpréter les données avec une grande prudence. Les données chiffrées doivent être comprises comme une indication de 'quelque chose qui se passe' - ce qui se passe précisément exige d'être approfondi avec les acteurs concernés. Cet approfondissement peut se faire de différentes façons, complémentaires, par exemple une réflexion collective du type de celle menée en Communauté française (Agora) ou des monographies qualitatives à petite échelle pour lesquelles l'équipe de recherche plaide.

Lors du séminaire au cours duquel le projet de rapport final a été présenté, tous les intervenants ont estimé nécessaire de poursuivre le dialogue à partir des conclusions de la recherche. Plusieurs questions à approfondir ont été évoquées.

4.1. Interventionnisme accru ou aide accrue auprès des familles pauvres ?

En Belgique, tant la protection de la jeunesse que l'aide à la jeunesse ont une finalité d'aide, qu'il s'agisse d'une situation d'éducation problématique ou d'un fait qualifié infraction. Dans cette optique, une intervention de l'aide à la jeunesse peut indiquer une plus grande vulnérabilité de certains ménages à son 'interventionnisme' tout autant qu'un engagement à apporter un soutien approprié. Les résultats de la recherche ne font que poser la question sans pouvoir y apporter de réponse ; les données quantitatives ne le permettent pas.

L'aide à la jeunesse suscite encore très souvent de la crainte. Pourquoi ? Des hypothèses d'explication ont déjà été formulées¹⁰ : approche trop autoritaire et aide trop peu négociée, aide inappropriée aux situations de pauvreté, aide trop peu axée sur la famille et trop sur l'enfant. Le placement en particulier est perçu très négativement par de nombreuses familles concernées qui le vivent comme une instabilité supplémentaire. Une thèse¹¹ confirme cette perception : le placement fragilise les familles qu'il entend aider. Une autre recherche¹² met en question le message implicite véhiculé par ces analyses, c'est-à-dire qu'il faut autant que possible éviter l'aide à la jeunesse.

Un texte rédigé en commun¹³ par des professionnels de l'aide à la jeunesse et des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent est significatif d'une certaine évolution. Il indique d'une part que les familles concernées ne rejettent pas l'aide, au contraire elles la souhaitent ; d'autre part que des professionnels des services de l'aide à la jeunesse et la Direction générale de l'aide à la jeunesse en Communauté française partagent l'analyse des associations. *"Les familles attendent l'aide, ce qu'elles craignent, c'est le contrôle"*. La question demeure, de savoir quand une aide est perçue comme telle et donc acceptée voire recherchée par ceux à qui elle est destinée. Notons au passage qu'elle se pose pour bien d'autres services aussi, notamment les CPAS.

¹⁰ Nicaise I. et C. De Wilde (1995). *Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg*. Leuven, Garant.

¹¹ Delens-Ravier I. (1998). *Le placement d'enfants : une mesure paradoxale ? Evaluation en trois dimensions, Volume 2 – Article final. Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en criminologie*, Université Catholique de Louvain, 1899-1899. Promoteur : F. Tulkens. Thèse défendue publiquement le 27/10/1998.

Delens-Ravier I. (2001). *Le placement d'enfants et les familles. Recherche qualitative sur le point de vue de parents d'enfants placés*, Liège-Paris, Editions Jeunesse et droit.

¹² Roose R (2006). *De bijzondere jeugdzorg als opvoeder*, Gent: Academia Press.

Roose R (2007). "De bijzondere jeugdzorg: een defensieve opvoeder", *Alert*, 33(1), pp. 37-48.

¹³ Direction générale de l'aide à la jeunesse, ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail, Service de lutte contre la pauvreté (2009). *Aide à la jeunesse : appel croisé des familles et des professionnels pour une politique qui libère*. www.luttepauvrete.be

4.2. Quid avant l'intervention de l'aide à la jeunesse ?

Les premières mesures concernent surtout des enfants de plus de 13 ans. Ce constat pose la question de ce qui s'est passé en amont, de l'articulation entre l'aide à la jeunesse et d'autres dispositifs d'aide. La recherche ne dit rien du parcours de la famille, en termes d'aide notamment, avant qu'elle ne soit concernée par une mesure de l'aide à la jeunesse. Cette dernière est une aide spécialisée et non de première ligne. Connaître l'histoire des familles, des aides auxquelles elles ont fait appel, de celles qui leur ont été refusées ou imposées apporterait un éclairage plus qu'intéressant sur le lien entre pauvreté et aide à la jeunesse. Celle-ci se situe en effet dans un ensemble de mesures de soutien.

4.3. Quelle motivation pour décider d'une mesure et en particulier d'un placement ?

La recherche constate que le placement est une première mesure souvent utilisée mais elle ne permet pas de connaître les motifs de cet état de fait. Elle montre aussi que le tribunal de la jeunesse est encore souvent le mandant en matière de situation éducative problématique malgré la déjudiciarisation recherchée par les décrets. Le dialogue doit se poursuivre sur les motifs des mesures prises et aussi sur le passage de l'aide négociée à l'aide contrainte. En Communauté française, une réflexion à laquelle sont associés des professionnels et des familles est actuellement en cours sur la notion de 'danger', un des critères qui justifie la transmission d'un dossier par le Service de l'aide à la jeunesse au juge (le décret parle plus précisément de 'danger actuel grave').

4.4. Influence du contexte sociétal sur le lien entre pauvreté et aide à la jeunesse ?

Les décrets relatifs à l'aide à la jeunesse sont appliqués dans un contexte donné de société qui influence fortement à la fois la vie des familles et les actions des intervenants.

"Confrontés à une relative impuissance à agir sur les grands défis économiques, les responsables politiques sont de plus en plus soucieux de répondre à une opinion publique préoccupée par des questions de sécurité. Au nom de cette dernière, ils mobilisent une énergie et des moyens énormes, mais, le plus souvent, en attribuant la responsabilité des difficultés aux personnes et aux familles elles-mêmes. De nombreux médias relayent d'ailleurs largement cette façon de voir et contribuent dès lors à construire une société qui ne peut plus supporter le risque, une société de la 'tolérance zéro'. Le travail d'éducation, de responsabilisation et d'émancipation des parents et des professionnels qu'il se situe au sein de la famille, de l'école ou de la société est alors compromis parce qu'il suppose une inévitable et nécessaire prise de risque. Celle-ci consiste à permettre des regards croisés, des évaluations diverses en partenariat. Ce contexte exacerbe les tensions, tant du côté des professionnels que de celui des familles.

– Les familles et les jeunes en grande difficulté sont trop vite renvoyés vers le secteur de l'aide à la jeunesse, vers le secteur de la psychiatrie ou vers le judiciaire. Le travail social risque de devenir de plus en plus un lieu de contrôle et de disqualification.

- *Certaines familles en grande difficulté craignent de s'adresser aux professionnels car elles ressentent bien ces risques ainsi que la culpabilisation qui leur est parfois renvoyée. Dans un contexte d'inquiétude généralisée, les familles ont de plus en plus de mal à comprendre le fonctionnement des services...*¹⁴

Cette analyse partagée par des professionnels et des familles pauvres met bien en exergue le fait que la manière d'agir des services de l'aide à la jeunesse est fortement influencée par le contexte. C'est un élément de plus dont il faut tenir compte dans l'analyse du lien entre pauvreté et aide à la jeunesse.

4.5. Rôle de l'aide à la jeunesse par rapport à la lutte contre la pauvreté ?

La pauvreté a longtemps été un sujet tabou dans le secteur de l'aide à la jeunesse, comme si les professionnels avaient des difficultés à admettre un rapport entre ces deux éléments. Ce silence inquiétait fortement les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent. En effet, si la réalité de la pauvreté est passée sous silence, disaient-elles, les mesures sont pensées en vue de remédier à des carences individuelles sans apporter aucun changement dans les conditions de vie, le logement par exemple, alors que celles-ci jouent un rôle dans la décision d'intervenir.

La pauvreté a ensuite été introduite dans les débats relatifs à l'aide à la jeunesse et a suscité la controverse. L'existence d'un lien a maintenant été objectivée même si la nature de celui-ci reste à approfondir. *"Une large proportion des familles concernées par l'aide à la jeunesse vit dans une situation de précarité. Le logement, le chauffage, etc. sont des problèmes que nous devons maintenant accepter de voir"* (intervention d'une professionnelle au séminaire). Aujourd'hui, la question est clairement posée de savoir quel sens peut avoir l'aide à la jeunesse face à des situations de pauvreté. Des associations la formulent autrement : comment l'aide à la jeunesse peut-elle contribuer à mettre fin à la spirale de la pauvreté ? Et de manière plus ciblée sur le placement : comment les services de l'aide à la jeunesse peuvent-ils, dans les situations où le danger est lié aux conditions socioéconomiques, renforcer le combat des familles pour faire respecter les droits fondamentaux plutôt que de garantir une sécurité relative aux enfants en les retirant de leur milieu de vie ? Des professionnels ont exprimé à leur manière cette interrogation lors du séminaire de présentation des résultats : l'aide à la jeunesse constitue-t-elle un levier ? Ces questions sont à débattre avec divers acteurs, pas uniquement avec ceux qui sont directement concernés par l'aide à la jeunesse.

¹⁴ Direction générale de l'aide à la jeunesse, ATD Quart Monde, Lutttes Solidarités Travail, Service de lutte contre la pauvreté (2009). *Op.cit.*

5. Recommandations

Certaines recommandations concernent spécifiquement l'objet de la recherche présentée dans ce chapitre, le lien entre aide à la jeunesse et pauvreté ; d'autres sont pertinentes au-delà de cette thématique particulière.

5.1. Mener un large débat au sein et au-delà de l'aide à la jeunesse

Les résultats de la recherche sont sans équivoque : il y a un rapport entre le fait de vivre dans la pauvreté et le risque accru d'être confronté à une intervention de l'aide à la jeunesse. Mais leur interprétation soulève une série de questions à approfondir :

- à quelles conditions une aide est-elle acceptée, recherchée ou au contraire évitée par ceux à qui elle est destinée ?
- quel est le parcours d'aide des familles en amont d'une intervention de l'aide à la jeunesse ?
- quels sont les motifs des mesures prises et en particulier des placements des enfants ?
- quels sont les motifs de la judiciarisation d'un dossier ? Comment la notion de danger est-elle interprétée, en particulier lorsque les conditions socioéconomiques dans lesquelles vivent les familles concernées sont défavorables ?

Il est demandé aux responsables politiques compétents de rendre possible un tel débat ou de le soutenir là où il existe déjà, en veillant à réunir les conditions requises pour rendre possible la participation de tous les acteurs concernés, en ce compris les familles qui vivent dans la pauvreté.

5.2. Développer les banques de données

Les banques de données et en particulier le croisement des données de diverses banques offrent beaucoup de possibilités ; la recherche menée à la demande du Service dans le cadre du programme Agora de la Politique scientifique fédérale en témoigne. Elles permettent notamment de réaliser des études longitudinales sans rencontrer le problème d'abandon sélectif propre à ce type de démarche lorsqu'elle se base sur des enquêtes. Mais les banques de données sont généralement conçues en fonction des besoins propres d'une administration et présentent de nombreuses limites lorsqu'elles sont utilisées pour les besoins d'une recherche. Il est demandé aux responsables politiques de donner les impulsions nécessaires pour que les banques de données soient aussi pensées comme outil pour améliorer la connaissance.

5.3. Investir dans la connaissance qualitative

L'approche qualitative permet notamment de comprendre des mécanismes qui sont en jeu dans la production et la persistance de la pauvreté, de prendre en compte la manière dont les personnes pauvres perçoivent les choses. Il est généralement admis maintenant que leur point de vue est un élément indispensable pour élaborer des politiques pertinentes, c'est-à-dire qui améliorent les

conditions de vie. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent insistent sur l'intérêt de s'appuyer sur une connaissance élaborée collectivement, sans nier l'utilité de démarches d'un autre type, comme les récits de vie par exemple. Le croisement des expériences et analyses des divers acteurs concernés est un exercice exigeant, notamment parce qu'il demande beaucoup de temps. Il constitue pourtant une plus-value incontestable en termes de qualité de connaissance.

Membres de la Commission d'accompagnement de la recherche

Administration de l'aide à la jeunesse en Communauté française
Antwerps Platform Generatiearmen (APGA)
ATD Quart Monde
BMLIK
Brussels Observatorium voor gezondheid en Welzijn
Centrum Kauwenberg
CPAS de Saint Gilles
Département de criminologie de l'INCC
Direction générale de l'aide à la jeunesse
Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
FOD Sociale Zekerheid
Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies
IWEPS, Ministère de la Région wallonne
Koning Boudewijnstichting
Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
K.U. Leuven
Ministerie Vlaamse Gemeenschap
Ministerium des Deutschsprachigen Gemeinschaft Abteilung Familie, Gesundheit und Soziales
Observatoire de l'enfance et de l'aide à la jeunesse
ONAFTS
Office de la naissance et de l'enfance
Recht-Op vzw
Service de l'aide à la jeunesse de Marche
SPP Intégration sociale
SPP Politique scientifique
Université catholique de Louvain
Universiteit Gent

CONCLUSION

Les concertations organisées en 2008 et 2009 en vue du Rapport du Service ont pris place dans un contexte particulier : celui de la crise économique. Celle-ci a eu pour conséquence de nombreuses pertes d'emploi mais on connaît encore peu ses effets à long terme et en particulier sur les personnes pauvres. Une chose est sûre, elle a exacerbé encore davantage la sensation d'une certaine 'urgence du quotidien'. Inondés d'informations sur la crise, la tentation d'y répondre par une multiplication de mesures ponctuelles est bien réelle. Pourtant, tous les chapitres de ce Rapport témoignent de la nécessité de politiques structurelles pour lutter contre la pauvreté. Déjà en 2007, le Service constatait que les initiatives prises par les pouvoirs publics ne s'attaquaient pas suffisamment aux causes de la pauvreté. Le Rapport 2008-2009 est donc l'occasion de rappeler que les décideurs ne peuvent faire l'économie d'une vision à long terme : celle de l'amélioration durable des conditions de vie de l'individu.

La perspective en matière de pauvreté doit être de permettre à tous de se construire et se projeter dans l'avenir. Les chapitres sur l'emploi et l'enseignement en attestent. Ces domaines sont deux leviers essentiels pour lutter contre la pauvreté, pour autant qu'on les replace dans cette vision durable.

Le groupe de concertation constate que les objectifs chiffrés couplés à un manque structurel d'emplois renforce la tendance actuelle selon laquelle tout emploi, parce qu'il est un emploi, serait acceptable. Le chapitre insiste au contraire sur le fait qu'un emploi ne permet d'échapper à la pauvreté que s'il est de qualité. Il doit avant tout permettre d'améliorer ses conditions de vie, de pouvoir vivre dignement et se projeter dans l'avenir, soi et sa famille. Cette vision doit être au cœur de l'interprétation des critères d'emploi convenable de la réglementation de chômage. D'après les participants, dans un contexte de contractualisation souvent déséquilibrée, un socle de critères d'emploi convenable ambitieux constituerait un véritable premier rempart contre les emplois précaires.

Le groupe de concertation 'enseignement' s'est penché sur la question de l'orientation scolaire et souligne le rôle crucial de l'école pour doter chacun des mêmes atouts pour se construire. L'enseignement maternel, le primaire et les premières années du secondaire sont en ce sens décisifs ; pourtant, la sélection qui s'y opère reflète et renforce les inégalités socioéconomiques. Les élèves issus de milieux sociaux défavorisés évoluent dans un environnement éloigné de la culture scolaire et accumulent souvent davantage de retard pendant leur scolarité ; moins informés sur leurs possibilités, ils

sont alors souvent orientés sur base de choix 'par défaut'. Pour lutter contre cette reproduction des inégalités, le groupe de concertation propose une série de mesures qui permettront d'aider les enfants et leurs parents à effectuer un choix positif, basé sur les compétences et centres d'intérêts.

Les autres chapitres du Rapport se penchent sur un constat apparu clairement au fil des concertations : bien que des mesures aient été prises pour faciliter l'accès des plus pauvres aux droits de tous, ceux-ci rencontrent encore de nombreux obstacles pour faire respecter leurs droits fondamentaux.

L'eau et l'énergie sont par exemple des éléments indispensables à une vie conforme à la dignité humaine. Partant de ce principe, les groupes de concertation refusent toute coupure et recommandent la mise en place de mesures telles qu'une livraison minimale garantie, des plans d'échelonnement des paiements et des limiteurs de puissance lorsqu'il y a un compteur à budget. L'eau est quant à elle un bien commun, dont sont encore trop souvent privés les personnes pauvres ou précarisées tels que les sans-abri ou les habitants permanents d'équipements touristiques. Garantir un accès effectif à l'eau pour tous suppose ainsi de rester vigilant face à une éventuelle libéralisation. Sa distribution doit rester une mission des pouvoirs publics.

Les participants constatent, en outre, que de nombreuses personnes pauvres ne bénéficient pas des droits auxquels elles peuvent prétendre, soit parce qu'elles ne les demandent pas, soit parce qu'elles rencontrent différents obstacles pour les exercer. Le Rapport illustre ces difficultés à travers trois mesures. Le statut OMNIO doit permettre aux personnes à bas revenus de bénéficier d'un meilleur remboursement des frais médicaux. Pourtant, une grande partie des ayants droit ignorent qu'ils peuvent bénéficier de ce statut. Une automatisation offrirait une meilleure garantie de l'accessibilité à ce dispositif. Le droit à un logement décent a été traité sous l'angle des récentes modifications du système de garantie locative. Le droit de choisir une des trois formules de garantie légales n'est pas suffisamment respecté. L'instauration d'un fonds central des garanties locatives reste dès lors, pour beaucoup d'acteurs, le meilleur moyen de résoudre les problèmes de garantie. Enfin, au moment d'adopter la législation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat, le législateur a exprimé très fortement son souci de ne pas diminuer l'accès à la justice. Les résultats sur le terrain montrent cependant un écart entre ces intentions et la réalité. Il apparaît nécessaire d'évaluer la portée réelle de toutes mesures prises, en y incluant l'aspect du non recours.

Deux fils rouges traversent donc le Rapport et sont clairement liés l'un à l'autre. Sans respect des droits fondamentaux, il n'y a pas d'amélioration durable des conditions de vie de chacun. La lutte contre la pauvreté doit dès lors être orientée vers la mise en place des conditions permettant à chacun de faire valoir ses droits et de se projeter dans l'avenir.

ANNEXE 1

Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport

Liste des personnes et organisations impliquées 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 2008-2009.

Claude ADRIAENSSENS (Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles), Ilse AERDEN (Steunpunt Gelijke Onderwijskansen), Vanessa ANDRIES (Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering / Institut national d'assurance maladie-invalidité), Martin ANGENOT (Coordination des écoles de devoir à Bruxelles), Céline ARTIGES (Maison locale de Forest), Christel AUGUSTIJNEN (Project energie en armoede), Stephan BACKES (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté), Samira BENAYYAD (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité / Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Martine BERCKMANS (Associations d'aide juridique - Verenigingen voor juridische hulp), Louis BERGER (Luttés Solidarités Travail), Jean-Luc BIENFET (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Pascale BIOT (Ligue des Droits de l'enfant), Mieke BLANCKE (Stedelijke basisschool Victor Carpentier), Jan BLONDEEL (Koning Boudewijnstichting / Fondation Roi Baudouin), Jan BOEYKENS (Departement WSE - Afdeling werkgelegenheidsbeleid), Michel BORGERS (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid / Banque Carrefour de la Sécurité Sociale/), Marie BOUVERNE-DE BIE (Universiteit Gent), Belle BRAL (De Vrolijke Kring), Caro BRIDTS (Wijkpartenariaat vzw De Schakel), Chris BRIJS (Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid / Banque Carrefour de la Sécurité Sociale/), Hilde BRINCKMAN (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde), Lise BRUNEEL (Centre régional d'intégration du Brabant Wallon), Gerda BRUNEEL (Vlaams Verbond Katholiek basisonderwijs), Nele BUYL (Vierdewereldgroep "Mensen voor Mensen" vzw), Ann CEYSSENS (Vlaams Patiëntenplatform), Manuel CHIQUERO (Chez nous asbl / Bij ons vzw), Bram CLAEYS (Bond Beter Leefmilieu), Sophie CLESSE (Green), Mieke CLYMANS (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincies vzw), Chris CNOP (Vlaamse scholierenkoepel), Jean-Pierre COENEN (Ligue des Droits de l'enfant), Julien COEUGNIET (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Thibault COLLIGNON (Centre d'accueil social Abbé Froidure - Les Petits Riens / Centrum voor sociale opvang Eerwaarde Heer Froidure - Spullen Hulp), Anne CORNET (Service de l'aide à la jeunesse de Marche), Jozef CORVELEYN (Katholieke Universiteit Leuven), Philippe COUPLEUR (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Peter COUSAERT (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Sophie CRAPEZ (Comme Chez Nous - Le Rebond), Jos CRE (Vrije Centra voor Leerlingen Begeleiding), Annette DALEM (Relais Santé - CPAS de Liège), Sandy DANNEMANN (Recht-Op vzw), Olivia DARDENNE (Infirmiers de Rue asbl), Nathalie DE BLEECKERE (Departement onderwijs en vorming), Michèle DE BONHOMME (Equipes d'Entraide - St. Vincent de Paul), Ivan DECHAMPS (Union Nationale des Mutualités Socialistes / Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten), Lieve DE CLEEN (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw), Marie-Louise DE CROOCK (Antwerps Platform Generatiearmen), Mélanie DE GROOTE (Luttés Solidarités Travail), Valentine DE LANNOY (Samenlevingsopbouw Brussel), Katty DE LOOF (Steunpunt studie en beroepskeuze stad Antwerpen), Thibaud DE MENTEN (RWAE), Roseline DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Régis DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Dirk DE RIJDT (Arktos), Myriam DE SPIEGELAERE (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Isabelle DE VIRON (Syndicat des Avocats pour la Démocratie), Wim DE VRIES (Project Bruggen Bouwen), Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Karen DEHAEN (Pedagogisch Adviseur Basisonderwijs BHG - OVSG), Christine DEKONINCK (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest -

afdeling OCMW), Michèle DELAUNOIS (Pharmaciens sans frontières / Apothekers zonder grenzen), Catherine DELBAR (Lire et Ecrire Wallonie), Amélie DELLA FAILLE (Centre d'action interculturelle - Namur), Sofia DELSAUX (Habiter Bruxelles), Maarten DEMAN (Brussels Platform Armoede vzw), Christian DENYS (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Denis DESBONNET (Collectif solidarité contre l'exclusion), Béatrice DESMET (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité / Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Jacqueline DETRY (Direction générale de l'Aide à la Jeunesse), Rose-Marie DEVISSCHER (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw) Ariane DEWANDRE (Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises), Evelyne DEWEZ (Ligue des Usagers des Services de Santé), Roger D'HONDT (SOS Schulden Op School vzw), Bert D'HONDT (Welzijnszorg), Eric D'HOOGHE (Departement Onderwijs en vorming / ILSV), Kristof D'HOORE (Belgisch Netwerk Armoedebestrijding / Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté), Lydia DIELS (Buurthuis 't Lampeke), Aicha DINGUIZLI (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat), Melodie DREESEN (Bouillon de cultures), Chantal DRICOT (Ligue des Droits de l'enfant), Ellen DRIES (Samenlevingsopbouw Antwerpen provincies vzw), Hilde DUROI (ABVV - studiedienst / FGTB - service d'étude), Marjan ENGELS (Steunpunt Gelijke Onderwijskansen), Christophe ERNOTTE (Union des Villes et des Communes de Wallonie), Karin FATZAUN (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Kulturelle und soziale Angelegenheiten), Micky FIERENS (Ligue des Usagers des Services de Santé), Mesfin FITWI (FGTB Bruxelles / ABVV Brussels), Jacques FOURNEAU (Luttes Solidarités Travail), Edith GALOPIN (Syndicat des locataires), Wilfried GEERTS (Project Energie en armoede), Bernadette GENOT (Relais Santé - CPAS de Liège), Steven GIBENS (Advocatenbureau Terecht), Sofie GIEDTS (Flora vzw - netwerk voor vorming en werkcreatie met vrouwen), Katrien GIELIS (Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt), Herman GOEMANS (Centrum Kauwenberg), Brigitte GOEYVAERTS (De Populieren), Jean-Luc HACHEZ (ACFI-FIAS - Interfédération des EFT/OISP), Nele HAEDENS (Agentschap Jongerenwelzijn), Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Aurélie HANSENS (Comité de citoyens sans emploi - Ixelles), Kaya HAVA (Brugfiguur – Pedagogisch begeleidingsdienst stad Gent), Pierre HENDRICK (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Lies HEUGEBAERT (Recht-Op vzw), Christel HEYMANS (Institut national d'assurance maladie-invalidité / Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering), Eric HOUTMAN (Nederlandstalig Ombudsman voor energie), Veronique HUENS (Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Nebija ISLAMOVSKI (Centre de Médiation des Gens du Voyage de la Région Wallonne), Catherine JADOUL (Actiris), Erna JANSSENS (Vlaams Verbond Katholiek secundair onderwijs), Stef JORISSEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Claire KAGAN (Centre PMS de la Communauté française de Saint-Gilles), Sidi KATUMWA (Travailleurs Sans Emploi FGTB Liège), Jean-Pierre KERCKHOFS (Aped-OVDS), Pat KUSSE (Algemeen Onderwijsbeleid Antwerpen), Françoise LABOUREUR (Luttes Solidarités Travail), Joëlle LACROIX (Ligue des Familles), Rachida LAMRABET (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Wouter LANGERAERT (RVA), Dominique LANGLOIS (La Rochelle), Hendrik LARMUSEAU (FOD Sociale Zekerheid / SPF Sécurité Sociale), Anne LECLERCQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), François LEDECQ (ACFI-FIAS - Interfédération des EFT/OISP), An-Sofie LEENKNECHT (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Arnaud LEFEBVRE (Droits sans toit), Liesbet LEFEBVRE (Pigment), Annette LEGAYE (Le Forem), Christian LEJOUR (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale - section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - afdeling OCMW), Brigitte LEKIEN (Relais Santé - CPAS de Liège), Peter LELIE (Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies), Vincent LETELLIER (Syndicat des Avocats pour la Démocratie), Leo LEVY (CPAS de Saint-Gilles / OCMW Sint-Gillis), Viki LEYSEN (Huurdersbond), Marie-Christine LINARD (FAPEO), Marianne LORIO (Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité / Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering), Lut MAERTENS (ACW studiedienst), Walter MAES

(Teledienst Ninove), Lieve MAESMANS (Drieklap Leuven), Anne MAESSCHALK (Infor GazElec), Paul MAHIEU (Universiteit Antwerpen), Christine MAHY (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté), Michèle MANHAY (Pharmaciens sans frontières / Apothekers zonder grenzen), Thierry MARCHANDISE (Association syndicale des magistrats), Jean- François MARCOURS (FGTB / ABVV), Olivier MARIAGE (Fédération des maisons médicales), Jan MARIS (Antwerps Platform Generatiearmen), Véronique MARISSAL (Coordination Ecole des devoirs de Bruxelles), Michel MAROQUIN (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Yves MARTENS (Collectif solidarité contre l'exclusion), Jan MATTHYS (Wijkcentrum De Kring), Els MEERBERGEN (Vlaams Patiëntenplatform), Emilie MEESEN (Infirmiers de Rue asbl), Raf MERTENS (Landsbond der Christelijke Mutualiteiten / Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes), Marie MESSIAEN (Droits sans toit), Daniël MEULEMAN (Project energie en armoede en T'Hope Roeselare), Régine MFUNI KATENDE (Pigment), Marina MIRKES (Interfédération des EFT / OISP), Sieg MONTEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Diane MORAS (Antwerps Platform Generatiearmen), Thierry MOREAU (Université Catholique de Louvain), Danielle MOURAUX, Françoise MULKAY (Communauté française - Secrétariat général), Aziz NAJI (SPP Politique scientifique / POD Wetenschapsbeleid), Cani NAS (Wijkpartenariaat vzw De Schakel), Laurence NGOSSO (Banque Carrefour de la Sécurité Sociale / Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid), Ides NICAISE (Hoger Instituut voor de Arbeid), Timor NONNEMAN (Open Huis-deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Dirk ONGHENA (Recht-Op vzw), Paul ONSELAERE (Federatie van Vlaamse OCMW- maatschappelijke werkers), Paul PALSTERMAN (CSC - Service d'études / ACV - Studiedienst), Ymke PANS (Open Huis-deelwerking Protestants Sociaal Centrum Antwerpen vzw), Benoit PARMENTIER (Office de la Naissance et de l'Enfance), Jean PEETERS (Front Commun des Sans Domicile Fixe), Ramón PENA-CASAS (Observatoire Social Européen), Annette PERDAENS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Marie PERDAENS (POD Maatschappelijke Integratie / SPP Intégration Sociale), Mariëlle PETERS (Forum Bruxellois de la lutte contre la pauvreté), Gaëlle PETERS (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Josette PIERARD (Solidarités Nouvelles Wallonie), Florence PONDEVILLE (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), David PRAILE (Solidarités Nouvelles), Jacques PRIME (Trempline asbl), Arne PROESMANS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain PYCK (Front SDF - Le Babbeleur), Jan RAECKE (Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten / Union Nationale des Mutualités Socialistes), Lucien RAHOENS (Ministerie Vlaamse Gemeenschap), Isabelle RAVIER (Université Catholique de Louvain - DO Criminologie de l'Institut National de Criminologie et de Criminologie), Ria RECTOR (Hogeschool Limburg), Marie-Christine RENSON (Coordination Gaz-Electricité- Eau), Koen REPRIELS (VOSEC), Truus ROESEMS (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale), Marleen ROOMS (Den Durpel), Rudi ROOSE (Universiteit Gent), Paul ROSIERS (ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde - Recht-Op Borgerhout), Yves ROSSEEL (Universiteit Gent), Christine RUYTERS (Ministère de la Région Wallonne), Nadine SAINT-VITEUX (Actiris), Sylvia SCHROUBEN (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Unterricht, Ausbildung und Beschäftigung), Marie-Jeanne SERVOTTE (Institut national d'assurance maladie-invalidité / Rijksinstituut voor ziekte-en invaliditeitsverzekering), Koen SNYERS (Provincie Limburg), Patricia STEPMAN (Project energie en armoede), Lorie STRENS (Bouillon de cultures), Myriam SUETENS (Vereniging van Wijkgezondheidscentra), Ria SZEKER (De Fakkelt), Bernard TAYMANS (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Ana TEIXEIRA (Febisp), Gülay TEMUR (De Keeting vzw), Gil THYS (Departement onderwijs – Lokale overlegplatform voor gelijke onderwijskansen), Guido TOTTE (Kansen in Onderwijs Antwerpen), Paul TRIGALET (Solidarités Nouvelles Wallonie), Ferdinand VAN BAELEN (Project energie en armoede), Geert VAN BUGGENHOUT (CAW Mozaiek - Woonbegeleiding), Jo VAN CAUWENBERGE (Green Belgium), Sabine VAN CAUWENBERGHE (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Rudi VAN DAM (FOD Sociale Zekerheid / SPF Sécurité Sociale), Kris VAN DEN BELT (Vlaamse Milieumaatschappij), Julie VAN EECKHOUT (Dignitas asbl / Dignitas vzw), Wim VAN

GILS (Bond Beter Leefmilieu), Lieve VAN HEE (Katholieke Universiteit Leuven), Tineke VAN HEESVELDE (Samenlevingsopbouw Brussel), Rosa VAN HOVE (Recht-Op vzw), Natascha VAN HULLE (Samenlevingsopbouw Gent), Anne VAN MEERBEECK (Koning Boudewijnstichting / Fondation Roi Baudouin), Martin VAN OVERMEIR (Recht-Op vzw), Piet VAN SCHUYLENBERGH (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Chantal VAN SIMAEY (SPF Finances / FOD Financiën), Herman VAN WILDERODE (Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers), Sigrid VANCORENLAND (Landsbond der Christelijke Mutualiteiten / Alliance Nationale des Mutualités Chrésiennes), Jeanine VANDECRUYS (Project energie en armoede), Frank VANDEPITTE (Samenlevingsopbouw Gent), Elke VANDERMEERSCHEN (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Carine VANDEVELDE (Solidarités Nouvelles Bruxelles), Hendrik VANDEVOORDE (VDAB), Frederic VANHAUWAERT (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Jan VANHEE (Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw), Paul VANLERBERGHE (Infor GazElec), Celien VANMOERKERKE (ABVV - studiedienst / FGTV - service d'étude), Charlotte VANNESTE (Département de criminologie de l'INCC), Veerle VANSTECHELMAN (Limburgs overleg onderwijs-arbeid), Marc VANTHUYNE (OCMW Hoeilaart), Pierre VELAERTS (Communauté française), Didier VERBEKE (Luttes Solidarités Travail), Dries VERBIEST (Hulpkas voor Ziekte-en Invaliditeitsverzekering / Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité), Ann VERBOVEN (VDAB), Davy VERHARD (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding / Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Jean-François VERLINDEN (Collectif solidarité contre l'exclusion), Roel VERMEIREN (Vlaams Energieagentschap), Johan VERSTRAETE (PROTOS), Nicole VETTENBURG (Universiteit Gent), Dominique VISEE (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Rocco VITALI (Forum Bruxellois de la lutte contre la pauvreté), Lien VRIJDERS (Vlaamse Milieumaatschappij), Jean-Pierre WATTIER (Administration de l'Aide à la Jeunesse), Rudy WATTIEZ (Changements pour l'égalité), Jacques WEBER (Travailleurs Sans Emploi FGTV Liège), Sara WILLEMS (Universiteit Gent).

Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certaines personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.

Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement.

ANNEXE 2

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

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

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998.

Il a été approuvé par :

- la Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- l'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

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'État fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Égalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;
- la Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- la Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;
- la Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- la Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- la Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

Ont convenu ce qui suit :

ARTICLE 1^{ER}

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- la concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques;
- une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

ART. 2

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé "le Rapport". Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le "Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

ART. 3

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

ART. 4

§ 1^{er}. Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

§ 2. Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

§ 3. Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

ART. 5

§ 1^{er}. Afin de mettre en œuvre ce qui précède un « Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale » est créé avec pour missions de :

- répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
- rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
- à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
- organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

§ 2. Pour réaliser les objectifs définis sous § 1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment,

en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du « Rapport Général sur la Pauvreté ».

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

ART. 6

§ 1^{er}. Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);
- 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

§ 2. Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

§ 3. Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

ART. 7

§ 1^{er}. 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'Égalité 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'Égalité 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 en l'Exclusion assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

§ 3. Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- 4 membres présentés par l'Etat fédéral;
- 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- 1 membre présenté par la Communauté germanophone.
- Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§ 4. En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

ART. 8

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

ART. 9

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

ART. 10

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

ART. 11

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'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.

Colophon

Lutte contre la pauvreté Rapport 2008-2009 – Partie 1

Une contribution au débat et à l'action politiques

Bruxelles, décembre 2009

Éditeur responsable: Jozef De Witte, rue Royale 138, 1000 Bruxelles

Comment obtenir cette publication ?

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

Le prix est de 8,86 euros (+ 3,10 euros de frais de port, sauf augmentation des tarifs postaux).

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

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

Indiquez clairement: "Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009-Partie 1", la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.

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

Infoshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre

Bd du Régent, 54

1000 Bruxelles

Tél. : 02/514 08 00

Vous pouvez aussi consulter cette publication sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à l'adresse suivante: www.luttepauvrete.be

CETTE PUBLICATION EST IMPRIMÉE SUR PAPIER RECYCLÉ

