

Pauvreté et exclusion sociale en Flandre

En Flandre comme ailleurs, il est désormais d'usage, quand on évoque la pauvreté, de parler aussi d'exclusion sociale. Cela voudrait-il dire que l'exclusion sociale, comme l'affirme le sociologue français Paugam, soit devenue le paramètre par excellence du jugement que notre société porte sur elle-même et sur ses dysfonctionnements? Il semble bien, de fait, que le terme «pauvreté» ne suffise plus à rendre compte de la «nouvelle» question sociale dans toute sa diversité et sa complexité. Absence d'un logis, analphabétisme, chômage de longue durée, toxicomanie et autres formes d'exclusion interpellent aussi bien les décideurs que les sociologues.

Les avis sont extrêmement partagés quant à la distinction entre exclusion sociale et pauvreté. Certains voient dans l'exclusion sociale un processus, dans la pauvreté un état; dans l'exclusion sociale un phénomène «pluri-aspectuel», dans la pauvreté un phénomène «uni-aspectuel»; selon eux, l'exclusion sociale implique une référence à des droits sociaux fondamentaux, tandis que la pauvreté est simplement synonyme de privation; la pauvreté est un concept hérité du passé, l'exclusion sociale une caractéristique du monde d'aujourd'hui.

A notre sens, l'exclusion sociale résulte de toutes sortes de situations sociales qui se traduisent non seulement par des inégalités, mais aussi par une inquiétante fracture. Si vous représentez l'inégalité par une échelle dont les degrés sont espacés de façon régulière, l'exclusion sociale apparaît lorsqu'il manque un ou plusieurs de ces échelons. La pauvreté peut dès lors se définir comme une forme spécifique d'exclusion sociale au même titre que la discrimination, l'isolement et maints autres phénomènes de ce genre. Dans notre rapport annuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale de 1995, on pouvait lire: «La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur différents domaines de l'existence de l'individu et de la collectivité, et qui a pour effet de mettre les pauvres à l'écart des modes de vie généralement reconnus. Ils ne sont pas en mesure de combler ce fossé par leurs propres moyens». Cette définition conduit automatiquement à l'identification des principales formes de fracture: relationnelles (au micro-niveau), spatiales (au méso-niveau) et sociales (au macro-niveau).

Le premier point de référence touche à l'exclusion sociale par laquelle l'individu est exclu des relations d'échange et, par extension, des réseaux sociaux. Le tissu social dont les pauvres

font partie ne leur donne que peu, ou pas du tout, accès au capital économique, social ou culturel disponible dans les différents centres de la société.

Un deuxième point de référence est constitué par les classes sociales, communautés, quartiers. L'exclusion sociale prend ici la forme d'une barrière, de la monopolisation d'un capital économique, social et culturel que d'autres convoitent également. L'issue de ce combat est double: une répartition inéquitable de ces moyens d'existence et la formation de groupes sociaux fermés. Ces phénomènes s'observent dans le fait que, tant sur le plan des rapports sociaux qu'en matière d'habitat, les personnes et les communautés les plus exclues se concentrent de plus en plus dans des zones bien distinctes des villes, les groupes intégrés dans d'autres. Une muraille sociale de plus en plus visible cloisonne chacun de ces quartiers, rendant quasiment impossibles toute évasion et tout accès. La différence est que la clé, dans les quartiers riches, se trouve à l'intérieur et, dans les quartiers pauvres, à l'extérieur.

Le troisième point de référence concerne les structures sociales et les processus qui, dans l'État-providence d'aujourd'hui, continuent de s'articuler sur le processus économique de production. La question centrale qui se pose dans ce contexte de rupture sociale est de savoir si la société est en train d'évoluer globalement ou dans des domaines essentiels vers une fragmentation. Ce qui nous paraît ici le plus marquant, c'est la fracture entre ceux qui ont la maîtrise de tel ou tel facteur de production (capital, main-d'œuvre) et ceux qui n'en détiennent aucun. La cassure est évidente entre ceux qui ont un travail et les «sans-emploi», qui ne sont pas (ou plus) associés à l'économie de production. On retrouve d'autres cassures sur le marché du travail, en matière d'acquisition de richesses (revenu «gagné» contre revenu «d'allocation») ou encore sur le plan des droits civils et politiques.

Demandons-nous à présent quel constat nous pouvons dresser à propos de ces fractures sociales en Flandre. Nous examinerons d'abord le «noyau dur» de la pauvreté, c'est-à-dire les personnes qui doivent se contenter du minimum légal d'existence (le «minimex»), avant de brosser le tableau d'une série de changements importants qui font ressortir ces fractures. Nous évoquerons ensuite la politique qui est menée en matière de pauvreté. Nos données chiffrées émanent de l'annuaire *Armoede en Sociale Uitsluiting* (Pauvreté et Exclusion sociale, 1999).

Une ligne de fracture: le minimex

Les seuils de pauvreté renvoient au minimum vital dont les gens ont besoin pour s'en sortir. En Belgique, il est d'usage de prendre en considération deux seuils d'où on peut inférer deux paramètres d'évaluation de la pauvreté. Sur la base des études réalisées périodiquement par le Centre de politique sociale (*Centrum voor Sociaal Beleid* - CSB) de l'Université d'Anvers et des statistiques que publie *Eurostat*, il est communément admis que la Belgique compte environ 6 % de pauvres selon le paramètre dit du «seuil de pauvreté» (norme de l'Union européenne fixée arbitrairement à la moitié des revenus moyens d'un isolé). Le plancher absolu est calculé sur la base de la norme légale (minimex et revenu garanti pour les personnes âgées); en 1999, les personnes concernées - allocataires

et personnes à charge - étaient au nombre de 239 129, soit 2,4 % de la population belge.

Le montant du minimum d'existence (loi du 7 août 1974) constitue donc le seuil légal de pauvreté. Le montant de ce revenu est fixé par les pouvoirs publics et représente la concrétisation de ce que le pouvoir politique belge juge nécessaire pour assurer une existence conforme à la dignité humaine. Ce montant, garanti à chacun

Tableau 1 - Le pourcentage de pauvres suivant les différents seuils de pauvreté, 1985-1998.

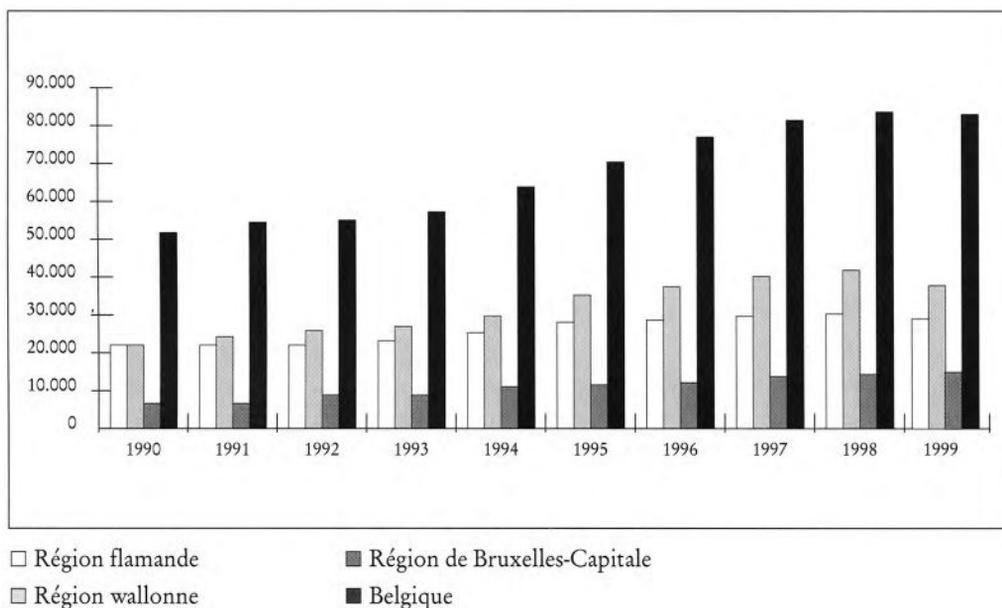
Seuil	Flandre			Wallonie			Belgique			
	1985	1988	1992	1985	1988	1992	1985	1988	1992	1998
<i>Norme CSB</i>										
- individus	17,3	16,5	11,9	20,5	22,0	19,6	18,4	17,7	13,9	-
- ménages	21,0	21,1	16,5	22,6	26,1	21,8	21,5	22,2	17,9	-
<i>Norme UE</i>										
- individus	5,4	4,5	5,0	9,0	10,0	10,2	6,7	6,1	6,6	-
- ménages	5,4	4,3	5,0	7,6	8,4	8,4	6,1	5,5	6,0	-
<i>Norme légale</i>										
- individus	2,0	1,9	2,1	2,6	3,8	2,7	2,2	2,4	2,3	-
- ménages	2,8	2,4	2,9	3,2	5,0	3,4	2,9	3,2	3,0	-
<i>Minimum d'existence + revenu garanti personnes âgées</i>							1,3	1,4	1,6	1,8

Sources: CSB, indicateurs sociaux 1985-1992, ministère de la Santé publique et Office national des Pensions; adaptation personnelle.

moyennant le respect de certaines conditions, assure un revenu minimal aux personnes auxquelles ni leur travail, ni la possession de biens meubles ou immeubles, ni le bénéfice de mesures de sécurité sociale ne procurent un revenu suffisant. Le revenu mensuel minimal octroyé en 1999 était de 21 331 FB (env. 3 600 FF) pour les isolés, 28 445 FB (env. 4 700 FF) pour les époux cohabitants et pour les isolés avec des enfants à charge et la moitié de cette somme, soit 14 223 FB (env. 2350 FF) par personne pour les cohabitants. Le montant exact est calculé sur base de leurs moyens d'existence; l'administration du minimex est faite au niveau local par les Centres publics d'aide sociale.

Le premier janvier 1999, on dénombrait en Belgique 82 711 minimexés, soit un peu moins qu'en janvier 1998. L'augmentation au cours des années 90 se chiffre à 67,2 %. En termes de moyenne nationale, l'octroi du minimum d'existence concerne 8,1 pour mille de la population.

Figure 1 - Évolution du nombre de personnes recevant le minimum d'existence en Belgique. 1990-1999
(en chiffres absolus):



Les optimistes escomptent que la diminution du nombre de minimexés notée entre 1998 et 1999 marquera le début d'une tendance durable. Les pessimistes - ou les réalistes? - soulignent que cette diminution est infime (1 030 personnes). Eux aussi ont raison.

Jamais encore, depuis l'instauration du minimum d'existence en 1974, autant de personnes n'avaient dû avoir recours à cette allocation minimale. Les mêmes observateurs ajouteront que la frontière linguistique tend de plus en plus à devenir une frontière sociale, avec un clivage qui ne cesse de s'accroître entre la Flandre d'une part, Bruxelles et la Wallonie de l'autre.

D'autres changements apparaissent dans la répartition des minimexés. On y trouve toujours une (courte) majorité de femmes (55 %). Trois allocataires sur quatre sont des personnes seules: soit des «isolés» (56,2 %), soit des «isolés avec enfants» (19 %). La proportion d'allocataires cohabitants a continué de baisser en 1999: 18 %. Quant aux époux cohabitants, ils représentent 6,8 % des minimexés. Le pourcentage de non-Belges continue de progresser et atteint 13,3 %.

Le groupe de personnes vivant du minimex est nettement plus important que le nombre d'allocataires proprement dits. Le minimum vital est octroyé à concurrence de 6,8 % aux personnes de la catégorie 1 (époux vivant sous le même toit et recevant une indemnité «famille»), ce qui signifie que 88 335 adultes reçoivent le minimum vital. Si nous ajoutons l'ensemble des personnes à charge (partenaires et 41 732 enfants), 129 877 personnes au moins font partie de ménages qui ont recours au minimum vital. Ce groupe représente

1,5 % de la population de moins de 65 ans. Avec les bénéficiaires du revenu garanti pour personnes âgées - montant égal au minimex, attribué aux personnes ayant atteint l'âge de la retraite -, soit 96 037 allocataires et 13 215 partenaires, nous atteignons le total déjà mentionné de 239 129 personnes contraintes de vivre au plancher légal de pauvreté, soit 2,4 % de l'ensemble de la population belge.

Cet accroissement, à la fois important dans les chiffres et constant tout au long des années 90, du nombre de personnes qui ont recours au minimum vital s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs. Il n'est pas facile de mesurer l'influence de chacun d'eux séparément. Les facteurs le plus souvent cités sont la situation économique, les changements démographique-sociaux, les processus d'individualisation et les modifications législatives ou interventions des pouvoirs publics dans les régimes d'allocations.

La situation économique au début de la décennie a engendré de plus en plus d'exclusions sur le marché de l'emploi et une recrudescence du chômage. Un nombre croissant de personnes (généralement peu qualifiées) s'est trouvé dans l'incapacité de faire face aux exigences du marché du travail et a été relégué de façon temporaire ou définitive en marge de la société.

Les processus d'individualisation se manifestent dans le fait que les jeunes veulent ou doivent être autonomes plus tôt, notamment en raison d'un nombre accru de familles désunies, une situation qui pose des problèmes à ceux qui n'ont pas de travail.

Le troisième facteur est lié aux interventions des pouvoirs publics. L'abaissement de la majorité légale de 21 à 18 ans (loi du 19 janvier 1990) a eu pour effet d'étendre le champ d'application du minimex, avec en corollaire, au début des années 90, une baisse de la moyenne d'âge des minimexés. Il convient cependant de relativiser l'effet de cette législation, car le nombre d'allocataires parmi les moins de 25 ans a continué d'augmenter dans la suite; considérons donc qu'il y a là une évolution à long terme. Les mesures les plus controversées restent celles qui touchent au régime des allocations de chômage. C'est ainsi que l'allongement, depuis 1994, du stage d'attente pour les jeunes qui viennent de terminer leurs études, et la baisse relative de leur indemnité d'attente, rendent précaire la situation pécuniaire des jeunes.

Mais le débat porte avant tout sur les suspensions en matière d'assurance-chômage. Combien sont-ils à se voir ainsi voués au minimex, et quelle part représentent-ils dans l'augmentation du nombre d'allocataires de ce minimum vital? Il s'avère que près d'un tiers (31,9 %) des nouvelles demandes enregistrées en Belgique par les CPAS avaient un rapport avec l'assurance-chômage, 8,7 % étant la conséquence d'une suspension de ce droit. En 1996, plus de 4800 nouveaux demandeurs étaient des chômeurs frappés de suspension. Quelque 6800 autres chômeurs ont dû faire appel à un CPAS pour un complément d'indemnité, et environ 6000 pour une avance sur leur allocation de chômage. Il semblerait que la problématique des suspensions soit surtout affaire de sanctions administratives et de sanctions pour refus ou abandon de travail. Du point de vue des CPAS, les suspensions pour cause de chômage de longue durée ne constituent pas le principal problème. Proportionnellement, on n'en trouve quasiment pas trace dans les secours attribués.

N'empêche, on souhaiterait comprendre pourquoi quelques centaines de personnes en bénéficient chaque année sans enquête préalable sur les revenus familiaux.

Jusqu'à un certain point, l'ONEm fédéral se décharge sur les CPAS locaux, et ce pour trois raisons: le montant de certaines allocations de chômage est inférieur au minimum vital (c'est le cas des indemnités d'attente pour les jeunes), ensuite il subsiste des problèmes d'arriérés de paiement d'allocations, et enfin les suspensions (administratives surtout) engendrent un afflux considérable de demandes auprès des CPAS.

Même si des études antérieures ont montré que, pour beaucoup, le recours à l'aide sociale n'a qu'un caractère temporaire, les budgets des CPAS s'en trouvent sérieusement mis à contribution.

En tout état de cause, cette évolution illustre une tendance visant à ce qu'une protection sociale généralisée par le biais de l'assurance-chômage cède progressivement la place à une allocation de secours octroyée en fonction des moyens de subsistance réels.

L'écart semble se creuser entre les minimexés et les personnes qui perçoivent d'autres revenus. Par rapport au revenu national par habitant, le minimex ne cesse de diminuer depuis 1992. Le minimex d'un isolé est tombé de 38,9 % du revenu national par habitant en 1992 à 35,7 % en 1996; dans le même temps, l'allocation des cohabitants est passée de 51,9 % à 47,6 %. L'augmentation du revenu national par habitant est plus forte que l'inflation, notamment parce que les salariés voient leurs revenus s'améliorer grâce à des conventions collectives de travail, mais aussi par l'augmentation des revenus du capital. Les citoyens qui perçoivent le minimum d'existence n'ont bénéficié que de l'indexation de ce revenu, si bien que leur situation dans l'échelle des revenus s'est affaiblie et que le fossé s'est agrandi entre eux et les autres catégories.

Dans notre optique, le nombre de minimexés n'est qu'un indicateur incomplet de la pauvreté - si ce n'est que l'évolution de ce nombre constitue un des indices majeurs quant à l'évolution de la pauvreté elle-même. D'autres indicateurs - tout aussi imparfaits - doivent être pris en compte, comme les degrés d'accès à l'enseignement, au logement, aux services médicaux. Une discussion de cette ampleur nous mènerait trop loin.

Une évolution inquiétante

Peut-on dire de la pauvreté qu'elle augmente ou qu'elle diminue?

C'est la question, essentielle, régulièrement mise sur le tapis. Question très complexe aussi: tout dépend de ce que l'on mesure et des paramètres que l'on choisit. Souvent, par la force des choses, les données chiffrées sur l'accroissement ou le recul de la pauvreté ne rendent compte que d'une évolution en termes financiers, ce qui n'est qu'un des aspects du problème. Et, même en se limitant à cet aspect, il s'agit de savoir quel paramètre choisir quant au seuil de pauvreté. La diversité des paramètres qui peuvent être retenus indique bien que la démarche scientifique se double d'une conception déterminée de l'homme et de la société. Si le chercheur estime que les gens doivent disposer de moyens qui leur permettent de participer pleinement à la vie sociale, il placera évidemment la barre plus haut que

celui pour qui les personnes peuvent se satisfaire de survivre, sans plus, dans ce pays de cocagne.

Tout n'est pas noir ou blanc dans le contexte social de la pauvreté ou de l'exclusion. Disons plutôt qu'il y a toute une gamme de gris. En regard de l'augmentation du nombre de minimexés, on constate dans les statistiques du chômage une tendance inverse, qui n'est pas uniquement due à des exemptions ou à des suspensions. Le nombre de chômeurs complets indemnisés a baissé, de même que le nombre de demandeurs d'emploi qui n'ont aucun travail: les derniers chiffres en date se situent juste en dessous du demi-million pour la Belgique. En matière de chômage, le discours se modifie plus rapidement que les statistiques: une démonstration quelque peu excessive à propos de professions saturées ou d'une pénurie de main-d'œuvre masque la réalité permanente de l'existence d'un vaste groupe de personnes à faible niveau de qualification et de chômeurs de longue durée qui sont structurellement exclus du marché du travail.

D'autres indicateurs encore font ressortir la persistance de certains problèmes. Les revenus tirés du capital augmentent davantage que ceux qui proviennent du travail. Le nombre de personnes confrontées à des problèmes de remboursement de crédit continue également d'augmenter, même si l'on observe des signes de ralentissement de cette tendance. Tout le monde n'a pas encore la possibilité de s'offrir un logement de qualité. Davantage de personnes font appel à un avocat pro deo, sans qu'il y ait eu pour autant un abaissement des seuils autorisant à avoir recours à la Justice.

Sur la toile de fond de ces considérations générales, une double évolution se dessine nettement.

D'une part, l'écart entre le nord et le sud du pays est de plus en plus accusé. La polarisation sociale entre la Flandre d'un côté, Bruxelles et la Wallonie de l'autre ne fait pas que s'accroître, elle commence aussi à prendre une allure inquiétante. Rappelons les principales données: la Flandre compte 4,9 minimexés pour mille habitants. La Wallonie en compte plus du double (11,9 pour mille) et Bruxelles près du triple (14,6 pour mille). Dans les villes flamandes ayant la plus forte densité de population, les personnes qui reçoivent le minimex sont au nombre de 15 par millier d'habitants, alors que, dans certaines villes de Wallonie, le chiffre oscille autour des 25 à 30 pour mille. A Bruxelles et dans les environs, les différences entre les communes riches et les communes pauvres sont énormes: de 33,7 % de minimexés à Saint-Gilles à 3,8 % à Woluwé-Saint-Pierre. Le nombre de chômeurs complets indemnisés présente une image comparable, avec 9,5 % en Flandre, 18,4 % en Wallonie et 19,5 % à Bruxelles.

Les différences entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles sont devenues si importantes que, depuis pas mal de temps déjà, on ne peut plus se borner à parler de simples statistiques. Beaucoup de Flamands ne s'en rendent pas suffisamment compte, mais une visite dans certaines villes wallonnes à taux de chômage et de paupérisation élevé est édifiante quant aux écarts sociaux. La frontière linguistique, signe d'un clivage culturel, est en passe de devenir le symbole d'une cassure sociale. Au moment où, en Allemagne, on s'évertue à ressouder les deux parties du pays après la chute du Mur de Berlin, la Belgique voit un mur se dresser entre ses régions.

Une seconde perspective inquiétante tient à l'échec de la démocratisation de l'enseignement.

Lors de chacune des nombreuses réformes de l'enseignement en Flandre, les économies et l'efficacité administrative ont été les premières préoccupations; dans le meilleur des cas, la démocratisation était mentionnée accessoirement. Il s'ensuit que les inégalités qui marquaient les générations précédentes perdurent aujourd'hui encore. Le relèvement général du niveau de l'enseignement ne s'est pas accompagné d'une réduction des inégalités; c'est peut-être même l'inverse qui s'est produit.

Le regain d'intérêt pour l'inégalité des chances dans les études n'émane pas des milieux de l'enseignement, mais des travaux effectués par des chercheurs au sujet du marché de l'emploi et du problème du chômage. Le *Centrum voor Sociaal Beleid*, principalement, souligne qu'un niveau d'enseignement insuffisant handicape les jeunes non seulement sur le marché du travail, mais aussi au point de vue de leur insertion active dans la société en général. La conjonction de ces éléments négatifs est le principal facteur susceptible d'accroître le risque de paupérisation. L'enseignement redevient un sujet primordial, et un nouveau mouvement de démocratisation s'avère indispensable.

Impuissance des pouvoirs publics

Un certain nombre de lignes de force peuvent être définies. Une première constatation s'impose: le monde politique en Flandre a montré une attention accrue pour la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les moyens du *Sociaal Impulsfonds* (Fonds d'impulsion sociale) ont été nettement majorés (pour atteindre 6,5 milliards de FB en 1998), ce qui doit permettre de stimuler la politique locale de lutte contre la pauvreté. D'autres dispositifs ont vu le jour, tels que le nouveau Code du logement, la garantie d'un approvisionnement minimal en énergie, un décret sur les centres sociaux et le décret sur la médiation en matière de dettes.

A l'échelon fédéral, les responsables ont veillé à l'application des directives du «Rapport général sur la pauvreté». Les groupes concernés déclarent avoir «du mal à supporter les lenteurs institutionnelles». De fait, toute proposition doit emprunter de longs détours pour déboucher sur un accord politique au sein d'une Conférence interministérielle; une proposition de loi qui passe devant le Parlement fédéral ou communautaire doit franchir plusieurs étapes avant d'aboutir à un vote; le projet sera, le cas échéant, soumis à l'avis du Conseil d'État; viennent ensuite les arrêtés d'exécution et, enfin, la mise en application effective: l'adoption de la moindre nouveauté - que ce soit par voie de loi fédérale ou de décret régional ou communautaire - exige beaucoup de temps et d'énergie et s'apparente au parcours du combattant. Dès lors, on peut se demander si l'appareil administratif est vraiment conçu pour répondre de manière appropriée, dans un pays au fédéralisme aussi complexe, aux grands défis sociaux de l'heure.

On ne peut du reste affirmer que la vigilance accrue du monde politique ait entraîné une amélioration sensible de la situation des pauvres ni une réduction de la pauvreté et de

l'exclusion sociale. En effet, la recherche d'une meilleure cohésion sociale dans les sociétés occidentales doit se confronter en permanence, voire se soumettre, aux impératifs de la globalisation socioéconomique. La logique du marché s'insinue de plus en plus dans le social. La compétitivité s'impose à la société comme un nouveau credo, dont les conséquences sur le plan social ne sont pas aisées à percevoir. Les acteurs économiques renvoient les charges sociales au politique ou à la société en général. Les exemples ne manquent pas: «réorganisations» ou «restructurations», termes pudiques recouvrant, en fait, des réductions d'effectifs, une limitation du coût de la main-d'œuvre et une augmentation de la productivité; délocalisations vers des pays ou secteurs où la sécurité sociale est moins évoluée; enfin, développement des marchés internationaux de l'argent à un rythme qui empêche tout contrôle démocratique international et tout correctif social. Dans leur lutte contre la pauvreté, les autorités flamandes et belges ont peu de poids en regard de ce contexte international. Les mesures qu'elles prennent sont souvent trop timides ou d'une trop grande technicité, trop orientées vers des remèdes au coup par coup et trop peu vers une vraie prévention, pour que ce sentiment d'impuissance puisse être surmonté.

Il paraît évident que, dans notre lutte contre la pauvreté, nous ne pouvons nous contenter d'un «profil bas». Il ne s'agit pas seulement de tenter de donner aux pauvres une place dans la société. C'est une tâche sans fin que de combler les inégalités sans cesse générées par l'apparition de nouveaux besoins. Une politique de lutte contre la pauvreté est inopérante si elle ne va pas de pair avec une redistribution des moyens impliquant l'ensemble de la population. En outre, il importe de donner la parole aux plus démunis. Et, pour qu'ils soient écoutés, il faut d'abord que les organismes sociaux de terrain se fassent l'écho de leurs interrogations, de leurs attentes, de leurs espérances.

Tel est le préalable qui me paraît devoir être respecté si l'on veut éviter que l'incertitude du social devienne certitude d'une absence du social.

JAN VRANKEN

Professeur à la Faculté de Sciences politiques et sociales de l'«Universiteit Antwerpen»

(«Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius»).

Adresse: Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen.

Traduit du néerlandais par Jean-Marie Jacquet.