

La crise n'est pas que sanitaire

Charlotte Maisin, Lotte Damhuis, Alexia Serré

Les personnes les plus précarisées et les plus fragilisées de notre société paient un très lourd tribut à cette crise. Les organisations du secteur tentent malgré tout de répondre aux demandes et besoins de leurs publics. Coup de sonde sur les conséquences sociales de la pandémie auprès des services sociaux.

Depuis le début des mesures de confinement, les organisations du secteur social répondent, comme elles le peuvent, aux demandes et aux besoins des publics avec lesquels elles sont en contact. Comme elles le répètent, aujourd'hui, « il n'y a pas que les malades qui souffrent ». Les personnes les plus précarisées et les plus fragilisées de notre société paient un très lourd tribut à cette crise : des personnes sans-abri n'ont plus d'endroit où dormir ni se reposer ; des personnes dépendantes de l'aide alimentaire ne peuvent compter que sur un nombre restreint de colis, des travailleurs au noir sont livrés à eux-mêmes, des ex-détenus en remise de peine ne savent pas où se loger ; des travailleurs et travailleuses du sexe sont privés d'activité et donc de revenus... et, de manière plus générale, les personnes dont les conditions de travail étaient précaires vont encore s'appauvrir. La liste de toutes ces personnes qui subissent, de manière violente et concrète, le ralentissement de l'activité et de l'action sociale, est longue.

À ce stade de la crise, la cellule Recherche'action de la Fédération des services sociaux, par sa place privilégiée

d'acteur de recherche intégré dans un secteur de l'aide sociale, a pris la température du terrain, fait remonter des constats, soumis à un début d'analyse les enjeux que pose cette situation inédite. S'il n'est pas question ici de faire état d'une étude empirique fouillée, cet article brosse un tableau large, mais ancré dans le réel de l'impact social de la crise sanitaire sur les personnes et sur l'action sociale¹.

Prendre la mesure de l'urgence

Depuis le début du confinement, des mesures d'urgence ont été mises en place par les autorités compétentes dans plusieurs secteurs et à différents niveaux de pouvoir. Ces mesures répondent de manière partielle aux situations sociales vécues par les personnes et prévalent dans une logique de compensation. La plupart seront levées dès que le confinement le sera également.

¹ Les données sur lesquelles s'appuie cet article proviennent d'interviews téléphoniques réalisés avec des travailleurs de la Fédération des services sociaux en contact avec les services sociaux généralistes de Bruxelles et de Wallonie et avec des travailleurs sociaux ayant assuré la permanence téléphonique du numéro vert d'urgences sociales mis en place le 30 mars.

À titre d'exemples, en matière d'énergie, les coupures d'électricité et d'eau ont été suspendues en RBC jusqu'au 30 avril, un moratoire sur les expulsions de domicile a été instauré². La Région wallonne a adopté des dispositifs similaires, avec des levées différées. En Flandre, les mesures vont un (petit) pas plus loin, en octroyant 200 euros d'aide aux personnes frappées de chômage temporaire pour faire face à leurs dépenses d'eau et d'énergie. Dans le secteur de l'aide alimentaire, un budget de 286 000 euros a été versé aux banques alimentaires pour assurer le volume des colis alimentaires distribués, le plus souvent, loin des lieux de résidence des personnes qui en ont besoin. D'autres organisations réclament des aides d'urgence à cor et à cri, notamment dans le secteur du surendettement³ (dont la revendication concerne notamment le gel des crédits hypothécaires), du sans-abrisme, des prisons⁴, de l'accueil des étrangers.

Ces mesures d'urgence reposent, le plus souvent, sur des systèmes qui montrent leurs limites depuis déjà longtemps. C'est particulièrement le cas de l'aide alimentaire. Aujourd'hui, 450 000 personnes n'ont pas les revenus leur permettant de se nourrir en suffisance et ont recours à l'aide alimentaire en Belgique au travers de colis, de restaurants sociaux, d'épiceries sociales. Comme l'explique Déborah Myaux⁵, membre de la Concertation aide alimentaire : « Ce système est en grande partie mis en œuvre par des associations de bénévoles, le plus souvent âgés, et soutenu par des dons privés, notamment des dons alimentaires. Aujourd'hui, avec les mesures de confinement et la mise à distance du public âgé, considéré comme particulièrement

vulnérable, c'est tout un système, déjà très fragile, qui prend l'eau. » Résultat : les personnes qui ont besoin d'aide pour se nourrir sont toujours aussi nombreuses, mais bénéficient de moins en moins de services et de dispositifs pour y parvenir car, aujourd'hui, une grande partie des services d'aide alimentaire sont fermés (plus d'un tiers des services à Bruxelles) ou fonctionnent au ralenti⁶.

Le contexte prostitutionnel est exemplatif également d'un rétrécissement de l'accès aux droits fondamentaux des personnes dans le cas de cette crise. En effet, la prostitution est une activité autorisée sur le plan pénal, mais qui n'est pas reconnue sur le plan du droit social, elle n'est donc pas considérée comme un travail. Dès lors, lorsque l'activité doit être interrompue comme c'est le cas actuellement, ces personnes qui vivent souvent des situations de précarité plus ou moins aigüe ne bénéficient pas des mesures spéciales pour compenser leur perte de revenus et pour faire valoir leurs droits les plus fondamentaux, comme celui à l'alimentation et au logement. Depuis quelques jours, le collectif Utsopi qui a commencé une distribution de colis dans le quartier Nord appelle aux dons pour que les personnes prostituées puissent continuer à se loger et à se nourrir⁷.

De manière générale, les personnes qui travaillent dans des conditions déjà précaires dans le secteur informel (notamment dans le bâtiment) viennent allonger les files des personnes en demande d'aide, alimentaire principalement. Des personnes en mal-logement (logées chez un·e ami·e, un·e membre de leur famille, dans des logements collectifs) se retrouvent à la rue, suspectées d'être

2 | <https://cutt.ly/itGdu8i>.

3 | <https://cutt.ly/NtGdoUh>.

4 | <https://cutt.ly/StGdpTA>.

5 | Voir à ce sujet Fédération des services sociaux (dir. Myaux D.), *Aide alimentaire. Les protections sociales en jeu*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan, 2019.

6 | Notons toutefois que certaines communes, notamment wallonnes, prennent momentanément le relai pour coordonner l'aide alimentaire sur leur territoire. Cela permet de compenser une partie de la diminution de l'offre, sans toutefois pouvoir la maintenir à hauteur de ce qui est proposé en temps normal.

7 | <https://cutt.ly/FtGdj7M>.

malades ou de transmettre le virus, ou parce que le confinement rend pénible une suroccupation des logements. Des personnes bénéficiant de statuts de réfugiés dans d'autres pays et qui sont contraintes de quitter le territoire belge sont prises au piège d'un pays qui ne leur offre pas de protection sociale, mais qu'elles ne peuvent pas quitter. Les remises de peine (justifiées) de détenus pour pallier la surcharge structurelle du système pénitentiaire et éviter les foyers de contamination posent la question, fondamentale, de l'hébergement de ces personnes dans une société confinée.

Penser à long terme

S'ils s'inquiètent d'abord des situations d'urgence sociale vécues par les personnes pendant la crise, les travailleurs sociaux se posent également la question de l'après Covid-19. L'Observatoire de la santé et du social (2020) précise dans le *Baromètre social 2019* « qu'un grand nombre d'habitants de la Région [bruxelloise] vit avec un revenu faible. Un tiers des Bruxellois (33 %) vit avec un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté⁸ ». C'est pourquoi les acteurs sociaux redoutent que la crise sanitaire induise, dans l'année qui suivra la fin de l'épidémie, un accroissement des situations sociales difficiles, précipitant un nombre important de ménages en risque de précarité vers une réelle situation de pauvreté. Pour ces acteurs, les crises sont des révélateurs – à l'instar de ce qui se joue dans

les hôpitaux – des désinvestissements publics⁹ : la fragilisation et le délitement des protections sociales montrent, avec acuité, leur potentiel dévastateur¹⁰.

Face à ces urgences sociales et à l'appauvrissement d'une population déjà fragilisée, les travailleurs sociaux tirent une double sonnette d'alarme : d'abord, celle de voir les demandes exploser auprès des CPAS et services sociaux à la fin des mesures de restriction, notamment en provenance d'un nouveau public ; celle, ensuite, liée au constat qu'une partie du public, le plus marginalisé, ne s'adressera plus aux services sociaux et se tournera vers des solutions de survie encore plus précaires, plus fragiles.

L'aggravation du non-recours en vue

Depuis plusieurs années, la digitalisation des services, les restrictions budgétaires, la complexification des procédures, la rationalisation des moyens a découragé de plus en plus de personnes qui peuvent prétendre à l'aide sociale d'y recourir pour faire valoir leurs droits¹¹. Avant la pandémie, le non-recours aux droits¹² –

9 | <https://cutt.ly/3tGd4K2>.

10 | « Entre 2008 et 2018, le nombre de personnes percevant un revenu d'intégration sociale (RIS) a augmenté de façon notable en Région bruxelloise (+68 %) pour atteindre 38 681 personnes. [...] pas moins de 43 433 personnes vivent avec ce revenu de dernier recours, largement inférieur au seuil de risque de pauvreté. Cela représente 5,5 % de la population bruxelloise de 18-64 ans en 2018 (contre 4,2 % en 2008) (6). Parmi les jeunes adultes (18-24 ans), l'augmentation est encore plus préoccupante : en dix ans, le nombre de jeunes bénéficiaires a plus que doublé ; 13 553 personnes sont concernées en 2018, soit 13,2 % de l'ensemble des jeunes adultes bruxellois (contre 7,8 % en 2008) ». « *Observatoire de la santé et du social Bruxelles* », Résumé *Baromètre social Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2019*, p. 5-6

11 | Pour une analyse des phénomènes de non-recours réactualisée à partir du contexte des centres sociaux généralistes bruxellois : Myaux D., Serré A., Vleminckx J. (2016), « Non-recours et sous-protection sociale : le regard des centres de service social généralistes », *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016. Regards croisés*, Observatoire de la santé et du social (Eds.), Bruxelles, p. 170-173.

12 | Selon la typologie élaborée par l'Observatoire de la Santé et du social, on peut identifier cinq formes du non-recours : 1) La non-connaissance : le droit n'est pas connu de la personne ; 2) La non-demande : le droit est connu, mais non demandé par la personne ; 3) Le non-acccès : le droit est connu et demandé mais non perçu par

8 | *Baromètre social, Rapport bruxellois sur l'état de La pauvreté 2019*, Bruxelles, Observatoire de la santé et du social Bruxelles, p. 18 : « Un indicateur composite a été défini dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ; le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (*at risk of poverty or social exclusion rate*, Arope) correspond au pourcentage de personnes répondant à au moins une des conditions suivantes : (1) vivre dans un ménage avec un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de risque de pauvreté ; (2) être âgé de 0 à 59 ans et vivre dans un ménage avec une faible intensité de travail (*low work intensity*, LWI) [30] ; (3) se trouver dans une situation de privation matérielle sévère (*severe material deprivation*, SMD) » <https://cutt.ly/WtGdVko>.

qu'on peut considérer comme un « fait social » de par « sa fréquence au sein de la population, par son extériorité (il s'impose aux individus) et son historicité dès lors qu'il devient un problème public (Warin, 2010)¹³ » — s'accroissait et constituait une préoccupation grandissante pour les travailleurs sociaux qui s'inquiètent du fait qu'une partie de leur public cible ne vienne pas, ne vienne plus, arrive trop tard ou ne parvienne pas à répondre aux exigences à remplir pour bénéficier des aides existantes. Ce constat illustre notamment, à leurs yeux, l'échec ou l'inadéquation d'une partie des dispositifs mis en place. Aujourd'hui, comme les travailleurs sociaux le soulignent, les mécanismes déjà en place de non-recours s'accroissent avec la fermeture de différents services, les injonctions à rester chez soi et à ne pas surcharger les services de première ligne, l'isolement social accru.

Réorganisation des services et des collectifs

Face à ces situations d'urgence sociale, les services sociaux se réorganisent. En Wallonie, les modalités de travail ont été définies au travers d'une ordonnance qui demande la suspension « de toutes les activités et/ou actions en présentiel [et le] report de tous les entretiens en vis-à-vis, tout en maintenant la possibilité pour les bénéficiaires de prendre un contact ou de bénéficier d'un entretien à distance (via téléphone ou autres éventuels outils technologiques disponibles), pour les situations qui le permettraient ou le nécessiteraient [...] ». À Bruxelles, les consignes sont différentes, comme en témoigne Julie Kesteloot, coordinatrice des services sociaux associatifs de

la région bruxelloise : « Le mot d'ordre, c'est le maintien de l'activité et de l'accessibilité des services ambulatoires de première ligne qui doivent rester, pour Alain Maron [ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région de Bruxelles-Capitale], « un maximum opérationnels ». Ça reste du ressort des services de mettre en place des modalités de travail qui garantissent cette continuité des services tout en assurant la protection des travailleurs et le respect des mesures de distanciation sociale et de diminution des contacts physiques entre les personnes ». Du côté des fédérations des secteurs social/santé, compte tenu du caractère de première ligne de l'action sociale, une recommandation donnée aux travailleurs sociaux consiste à continuer à aller (physiquement ou par téléphone), de manière proactive, vers les personnes les plus fragilisées et isolées et de maintenir le lien avec les publics.

C'est également pour faciliter cette mise en lien à distance et la prise en charge des urgences sociales qu'un numéro vert destiné à toute personne vivant une situation sociale difficile est ouvert depuis le 30 mars à Bruxelles et depuis le 1^{er} avril en Wallonie. Toutefois, à l'entame de la troisième semaine de confinement, les services restés ouverts, tels que certains centres de jour pour personnes sans-abris, décrivent l'allongement des files de personnes cherchant un repas, un endroit où s'asseoir, une boisson chaude pour se réchauffer¹⁴. Ces injonctions paradoxales (ouvrir ou fermer le service ?) suscitent une tension éthique forte dans le chef des professionnels, confrontés à un difficile arbitrage entre la nécessité de se protéger, soi et ses proches, de la maladie et continuer à aller vers les publics les plus fragiles, comme leurs missions l'indiquent. Une question en découle qu'il sera intéressant d'analyser plus tard : est-ce dans sa capacité à assurer

la personne ; 4) La non-proposition : l'intervenant social ne propose pas un droit à une personne éligible au droit ; 5) L'exclusion du droit : la personne est exclue des droits sociaux, <https://cutt.ly/atGfjmh>.

13 | *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise* (2016), Bruxelles, Observatoire de la santé et du social, p. 9.

14 | <https://cutt.ly/AtGfvA5>.

une continuité de ses missions pendant la crise sanitaire que le secteur social sera considéré, au travers de ses organisations, comme légitime et fiable par les autorités publiques et par les publics pour identifier les moyens nécessaires et les mesures à mettre en place pour faire face aux défis sociaux de demain ?

Le lien social au cœur de la crise

Les mesures de confinement induisent une rupture (au minimum temporaire) du lien physique entre le service social et les personnes qui le fréquentent. L'enjeu est donc, pour les services, de garder le contact avec l'ensemble de leurs publics. On sait que, dans certains cas, le lieu physique du centre social constitue l'un des rares liens de socialisation pour les personnes les plus isolées : « Le centre social fréquenté peut également représenter un lieu de référence indispensable pour l'usager. Ce cas de figure apparaît principalement lorsque ce dernier dispose de peu de ressources dans son entourage et voit le centre comme un unique repère vers lequel se tourner » (Vleminckx et Serré, 2015)¹⁵. De manière générale, le travail de construction d'un lien de confiance entre les institutions d'action sociale et les publics constitue la clé de voute de l'action sociale, il est très souvent le préalable à toute forme d'accompagnement et d'amélioration des conditions de vie des personnes.

Par ailleurs, les mesures de confinement conduisent à réorienter encore davantage les usagers vers des sites internet ou des réseaux sociaux, ce qui renforce le clivage de société autour de l'utilisation du numérique. On sait que « parmi les personnes faiblement scolarisées, environ 15 % n'ont jamais utilisé d'ordinateur (contre des pourcentages insignifiants pour les personnes ayant un niveau de di-

plôme plus élevé). De manière générale, le développement rapide de la digitalisation tend à augmenter le risque d'exclusion sociale et de nonaccès aux droits pour les non-utilisateurs » (Observatoire de la santé et du social, 2020). La crise du Covid-19 impose et légitime un renforcement immédiat du développement du numérique, et on peut présager qu'il laissera sur le carreau un nombre croissant de personnes dont celles qui ont potentiellement le plus besoin d'aide. Dès l'ouverture du numéro vert, la question de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (téléphone avec crédit d'appel, ordinateur, internet, réseaux sociaux, etc.) s'est posée pour un grand nombre d'appelants qui n'ont pas la possibilité d'aller chercher par eux-mêmes les solutions aux problèmes qu'ils vivent, obligeant les travailleurs sociaux à assurer un accompagnement social, sur plusieurs jours et par téléphone, des personnes en demande.

« Changer le système »

Pour faire face aux défis sociaux de l'après-coronavirus et pouvoir réellement y faire face dans l'exercice de leurs missions, les associations d'aide et de défense des personnes les plus vulnérables appellent aujourd'hui à « un changement de système », à « être créatifs », « à faire preuve d'intelligence » dans l'opérationnalisation des droits les plus fondamentaux, dont celui à l'alimentation, au logement, à l'énergie. Camille Peugny, sociologue des inégalités, souligne l'importance d'agir selon une logique de « care » à l'égard de ceux qu'il nomme les « invisibles », désignant ainsi plus particulièrement les personnes qui exercent des métiers précaires au service d'une classe de « gagnants ». C'est ce changement de regard qui est souhaité par le secteur général social/santé qui saisit l'occasion de voir, aujourd'hui, les « vainqueurs de la mondialisation » rester chez eux tandis que les « perdants », les « invisibles » sont

15 | Vleminckx J. et Serré A. (2015), « Construction du lien et temporalités de la relation d'aide », *Les Cahiers de la recherche d'action*, Bruxelles, Fédération des services sociaux, p. 12, <https://cutt.ly/YtGfTZp>.

les seuls à investir l'espace public, de par le caractère essentiel de leurs métiers (les caissier·e·s, les éboueurs, les infirmier·e·s, les livreur·euse·s, etc.) ou par leurs situations d'exclusion sociale qui ne leur permet pas un confinement total¹⁶.

Les acteurs sociaux appellent dès lors à la construction d'un autre système social, plus solide, plus engageant. Le secteur de l'énergie, par exemple, gagnerait, selon les acteurs sociaux et notamment le Centre d'appui social énergie de la Fédération des services sociaux, à être réorganisé pour faire face aux situations de pauvreté endémique à Bruxelles. Aujourd'hui, il est notoire de constater que seuls quelques fournisseurs sont réellement actifs (Engie, Lampiris et dans une certaine mesure Octa+ et Mega) dans la région bilingue du pays, les autres fournisseurs préférant désertier le marché bruxellois réputé moins solvable, plus risqué, ou proposer sur ce territoire des produits financièrement peu intéressants afin de ne pas attirer les clients précaires. À la sortie de cette crise et du confinement (qui aura vu, pendant quelques semaines, les coupures d'eau et d'électricité gelées), les factures vont subitement s'alourdir. Conformément aux habitudes dans le secteur, le montant de ces factures devra être réglé au plus tard endéans l'année, par des ménages dont les revenus auront baissé (chômage économique, cessation de contrat, etc.). On sait qu'un ou deux accidents de parcours isolé ou cumulés peuvent déclencher la dégringolade sociale pour de nombreuses personnes : c'est donc cette dégringolade qu'il est, aux yeux des travailleurs de l'aide sociale et comme le souligne Marie Hanse, chargée de mission stratégie au Centre d'appui SocialEnergie, essentiel de prévenir, « en règlementant de manière uniforme des plans de paiements d'énergie, en accordant des ristournes,

en élargissant les critères de la tarification sociale de l'énergie, en communiquant et accompagnant davantage de personnes dans le statut de client protégé... ». Bref, en régulant et règlementant le marché de l'énergie aujourd'hui totalement privatisé et insuffisamment régulé.

Le secteur de l'aide alimentaire appelle également à penser l'opérationnalisation du « droit à l'alimentation » différemment : plutôt que de construire un système fragile sur la base d'inventus, de dons, de bénévoles et de « bonne volonté », c'est la question du pouvoir d'achat des publics les plus précaires que les acteurs souhaitent remettre au centre des préoccupations, proposant d'octroyer des chèques alimentaires aux personnes qui ne peuvent pas se nourrir assez et correctement, dans l'attente de l'augmentation des minimas sociaux.

En forçant un peu le trait, on constate que les acteurs du social entonnent un même message : c'est à leurs racines que les problèmes sociaux doivent être considérés et chaque acteur de la société a la responsabilité de les prendre en charge. Edgar Morin, dans sa tribune pour le journal Libération, parle de la crise actuelle comme d'un moment qui révèle, avec acuité, « que la mondialisation est une interdépendance sans solidarité. [...] Le virus nous dit alors que cette interdépendance devrait susciter une solidarité humaine dans la prise de conscience de notre communauté de destin »¹⁷. Cette analyse traduit, d'une certaine façon, les revendications des acteurs qui refusent de considérer les CPAS et les services sociaux comme les gestionnaires des inégalités sociales. Selon eux, la question de la justice sociale doit (re)devenir l'affaire de tous, à commencer par celle de l'État.

16 | Peugny C. (2010), *Le « care » ou comment accorder une place à la hauteur de leur importance aux « pourvoyeurs de soins » ?*, <https://cutt.ly/EtGfG1e>.

17 | <https://cutt.ly/UtGfZ0L>.