



ATD Quart Monde Wallonie – Bruxelles a.s.b.l.

***Lutter durablement contre la pauvreté.  
I. Analyse du plan fédéral 2004 – 2008.***

**Jean-Pierre Pinet**

Collection « Connaissance et engagement »

Cette publication relève de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur.  
Cette loi précise entre autres que l'auteur "*dispose du droit au respect de son oeuvre lui permettant de s'opposer à toute modification de celle-ci*" et qu'il a "*le droit de s'opposer à toute déformation, mutilation ou autre modification de cette oeuvre ou à toute autre atteinte à la même oeuvre, préjudiciables à son honneur ou à sa réputation.*"  
Elle rappelle que, sauf accord explicite de l'auteur, sont seules autorisées les courtes citations "*effectuées dans un but de critique, de polémique, de revue, d'enseignement, ou dans des travaux scientifiques, conformément aux usages honnêtes de la profession et dans la mesure justifiée par le but poursuivi (...).*"  
*Les citations visées devront faire mention de la source et du nom de l'auteur.*"



Publication réalisée avec le soutien de la [Communauté française](#).

Ce document s'adresse au monde associatif, aux citoyens, aux professionnels, à tous ceux qui s'engagent pour le respect de la dignité de chacun et agissent pour que les droits fondamentaux soient effectivement assurés à tous.

**Ce document forme un tout dont chaque élément doit être situé dans son contexte. Ancrée dans la vie, la connaissance bâtie sur l'engagement et l'action est en construction permanente.**

**Le travail présenté a pour premier objectif d'alimenter et de soutenir les engagements des uns et des autres, pour faire progresser les droits de l'homme et la lutte contre la misère et l'exclusion.**

Nous avons fait le choix de diffuser largement ce travail non seulement pour faire connaître l'expérience et la pensée des personnes très pauvres (et de ceux qui s'engagent à leurs côtés) mais aussi pour qu'il soutienne et inspire d'autres démarches de connaissance qui renforcent les projets et les combats menés avec eux et à partir d'eux.

Nous vous proposons de découvrir dans notre collection "**Documents de référence**" quelques textes qui situent clairement les enjeux de telles démarches et leurs exigences pour qu'elles servent réellement les plus pauvres et contribuent effectivement à lutter contre la misère et l'exclusion.

La collection "**Connaissance et engagement**" publie des travaux réalisés par des personnes engagées dans la durée aux côtés des personnes et familles très pauvres.

La collection "**Croisement des savoirs et des pratiques**" publie des travaux construits collectivement à partir d'échanges entre des personnes ayant l'expérience vécue de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et des personnes d'autres milieux, en mettant en oeuvre les conditions d'un réel croisement tel que décrit dans la « Charte du croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale »

La collection "**Nous d'un peuple**" publie des interventions construites collectivement par des personnes ayant l'expérience vécue de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Elles ont été conçues pour engager un échange entre personnes de différents milieux, mais toujours avec des personnes en situation de pauvreté.

La collection "**Regards croisés**" confronte les points de vue de différents acteurs sur une même question, y compris celui de personnes vivant la pauvreté

## **Sommaire**

Résumé.....	4
Introduction.....	5
Le plan fédéral de développement durable 2004 – 2008.....	5
Axes majeurs.....	5
Axes complémentaires.....	7
Conclusions.....	8
Bibliographie.....	10

## **Résumé**

Cette série de trois analyses s'intéresse aux plans de développement durable qui contiennent des plans de lutte contre la pauvreté. Leur tonalité est quelque peu différente des plans de lutte contre la pauvreté que l'on cite habituellement. Ils valaient donc la peine d'être présentés, puis passés au crible de la critique. Cette analyse-ci présente le plan fédéral de développement durable 2004 – 2008.

## Introduction

En Belgique, il y a des plans belges de lutte contre la pauvreté qui existent à différents niveaux de pouvoir (plan à destination de l'Europe (PanIncl), plan fédéral, régional, communautaire)<sup>1</sup>. Mais il existe aussi, comme partie intégrante des plans fédéraux de développement durable, des mesures de lutte contre la pauvreté.

*La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est reconnue de longue date comme une des priorités d'une politique de développement durable. Dans la Déclaration du Sommet de Rio (1992), elle était reprise comme l'un des principes de base. Ce principe contient un but en termes absolus : toute personne doit disposer des moyens pour pouvoir s'acheter, ou se procurer, les biens et services nécessaires pour vivre. Il suppose également une diminution des différences des niveaux de vie<sup>2</sup>.*

Nous allons tenter, dans les pages qui suivent, de résumer – pour les faire comprendre – les parties dont les auteurs des plans disent que cela concerne la lutte contre la pauvreté. Dans cette analyse, nous passerons en revue le plan fédéral de développement durable 2004 – 2008. Nous ne commenterons pas ici ce plan : l'ensemble des commentaires sera regroupé dans une prochaine analyse.

## Le plan fédéral de développement durable 2004 – 2008

Ce plan, adopté le 24 septembre 2004, comprend 31 actions ou axes politiques. La première, intitulée « *Inscrire les objectifs de l'inclusion sociale dans le développement durable* » concerne directement la lutte contre la pauvreté, mais on trouve aussi explicitement un lien avec la lutte contre la pauvreté dans 16 autres actions.

Le document part d'une définition de la pauvreté qui la décrit comme « *un réseau d'exclusions sociales qui s'étend à plusieurs composantes de la vie individuelle et collective (un revenu décent, l'enseignement, l'emploi, une alimentation équilibrée, une bonne santé et un accès à la mobilité, etc.). Les pauvres ne parviennent pas à prendre part aux modes de vie généralement acceptés dans notre société. De plus, ils ne peuvent combler seuls cet abîme (Vrancken, 1997). (...) Plus les gens sont pauvres, plus ils sont confrontés à un logement insalubre, aux emplois précaires, à une nourriture malsaine, etc. Un lien direct peut être établi avec la problématique de la santé et de l'accès aux soins de santé<sup>3</sup> »*

Il sort donc d'une définition de la pauvreté en termes de revenus et affirme que « *pour lutter contre la pauvreté, il faut agir simultanément dans différents domaines tels que l'emploi, la santé, l'enseignement, la formation, le logement, la fiscalité, l'environnement, etc.<sup>4</sup> »*

### *Axes majeurs*

L'action 1, « *Inscrire les objectifs de l'inclusion sociale dans le développement durable<sup>5</sup> »* met l'accent sur la **participation**, à travers le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et

---

<sup>1</sup>Jean-Pierre Pinet.- Les plans belges de lutte contre la pauvreté.- ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, analyses et études, 2009, coll. Connaissance et engagement / étude.

<sup>2</sup>Plan fédéral de développement durable 2004-2008, p. 13

<sup>3</sup>Ibidem

<sup>4</sup>o.c., p. 14

<sup>5</sup>o.c., pp 30-32

l'exclusion sociale et les réseaux (EAPN,...). Il traite aussi de la prime d'installation pour les sans-abri (**aide sociale**), l'accueil des demandeurs d'asile, le suivi des États généraux de la Famille (**politique familiale**), l'aide juridique, l'aide aux victimes et la modernisation de la protection de la jeunesse (**justice**), la participation sociale, culturelle et sportive, la réduction de la fracture digitale (**culture**), la revalorisation de bas salaires, pensions et minimas sociaux, le recouvrement des créances alimentaires (**revenus**), la lutte contre l'analphabétisme fonctionnel (**éducation**), et enfin **l'emploi, le logement et la santé** (traités par des actions propres).

Dans l'action 2 « *protection du consommateur*<sup>6</sup> », la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est abordée à travers la lutte contre le surendettement (prévention, réglementation, règlement collectif de dettes), la mise en oeuvre de réglementations concernant les assurances et les banques, l'amélioration de l'accès à la justice et à l'information pour les consommateurs.

Pour ce qui est « *des logements décents et abordables*<sup>7</sup> » (action 3) le plan reconnaît le déficit de logements sociaux et que 31 % des personnes précarisées habitent un logement qui présente un ou plusieurs problèmes. Cette action reprend les grandes lignes du Plan du gouvernement fédéral en matière de logement (21 mars 2004), tout en insistant sur le rôle de la 'Conférence interministérielle Intégration sociale' :

- droit renforcé à un logement décent (salubrité, baux, lutte contre les marchands de sommeil,...)
- nouvelle politique des loyers
- renforcement de la politique de logement des grandes villes (reconversion, rénovation, construction,...)
- encouragement à l'intégration sociale par l'amélioration de l'accueil des sans-abris
- accès à la propriété par l'allègement de charges.

Au niveau « *des emplois de qualité*<sup>8</sup> » (action 4), le plan reconnaît que « *la création d'emplois constitue la meilleure manière de combattre la pauvreté et l'exclusion*<sup>9</sup> » pour autant qu'il n'y ait pas de discriminations. Il met l'accent sur l'accessibilité du marché et la qualité de l'emploi. Il met l'accent sur le bonus crédit d'emploi, la diminution des charges pour les emplois supplémentaires dans le secteur non marchand et les services de proximité, la création d'emploi grâce aux chèques-services. Il met en avant les entreprises de l'économie sociale. Au niveau de la mise en oeuvre, il est question d'évaluer les programmes d'insertion professionnelle, d'accorder une attention à l'accès au marché du travail 'classique', de lutter contre les discriminations au travail et développer la diversité.

Au niveau de la santé et famille, l'accès aux soins de santé est mis en évidence dans l'action 14 (*pour une meilleure santé au niveau mondial*<sup>10</sup>). L'accent est mis sur les maladies infectieuses, comme la tuberculose – maladie très fortement liée à la pauvreté, y compris en Belgique – tout en privilégiant une approche globale et intégrée : prévention, éducation, systèmes d'information,... Cet axe 'santé' concerne tout autant la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté que la politique nationale de coopération au développement durable.

L'action 11 (*mieux communiquer et favoriser l'accès aux soins de santé*<sup>11</sup>) prend acte que tous les citoyens n'ont pas accès aux soins, alors même qu'ils sont (ou pourraient) être couverts par une

---

<sup>6</sup>o.c., pp. 32-34

<sup>7</sup>o.c., pp. 34-36

<sup>8</sup>o.c., pp. 36-38

<sup>9</sup>ibidem, p. 36

<sup>10</sup>o.c., pp. 54-56

<sup>11</sup>oc., pp. 48-49

assurance maladie<sup>12</sup>. L'objectif de cette action est « *d'accroître l'accès aux soins pour les personnes dont les revenus ne sont pas suffisants*<sup>13</sup> », entre autres par l'élargissement du Maximum à Facturer (MAF), tant au niveau des personnes que des prestations de soins remboursés, par l'amélioration de la sécurité tarifaire au niveau des hôpitaux, par l'amélioration de la prise en charge de patients chroniques ou dépendants ou encore en recherchant de nouveaux objectifs de santé publique à atteindre. Les actions 9 (*rendre possible les soins en milieu familial*<sup>14</sup>) et 10 (*améliorer la prise en charge globale*<sup>15</sup>) ne comprennent pas de mesures spécifiques de lutte contre la pauvreté, sinon au travers d'actions globales, comme le 'dossier médical global'.

### ***Axes complémentaires***

Nous parlons ici 'd'axes complémentaires' dans la mesure où les actions envisagées ne ciblent pas d'abord la lutte contre la pauvreté, mais où les mesures prises peuvent le cas échéant concerner des personnes en situation de pauvreté.

Pour ce qui est des « *entrepreneurs et du monde agricole*<sup>16</sup> » (action 5), le plan reconnaît « *qu'une partie importante des travailleurs indépendants est fragilisée sur le plan économique et qu'un certain nombre d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté.* » En même temps, il met en avant que « *l'activité artisanale et le commerce indépendant concourent à la lutte contre l'exclusion en entretenant le tissu social de proximité, tant en milieu urbain qu'en milieu rural* ». Mais les actions de lutte contre la pauvreté semblent se limiter à l'amplification du soutien aux initiatives d'économie sociale et des services de proximité. Ce dernier sujet est d'ailleurs repris dans l'action 7 « *développer des services de proximité*<sup>17</sup> », en mettant en évidence les services (ménage, soins,...) pouvant être rendus aux personnes âgées dont le nombre s'accroît, en particulier par les 'chèques-services'. De même dans l'action 17 (*le rôle d'exemple des autorités*<sup>18</sup>), le lien à la lutte contre la pauvreté est fait au travers des projets particuliers impliquant l'économie sociale dans le recyclage-valorisation des déchets des administrations.

L'action 19 (*une politique forestière durable : lutter contre l'abattage illégal*<sup>19</sup>) ne précise pas les façons de lutter par ce biais contre la pauvreté, sinon par une diminution de la demande de charbon de bois dans les pays tropicaux. Cette question de la gestion de l'énergie, surtout en Afrique, revient dans l'action 25 (*une approche internationale de la question énergétique*<sup>20</sup>). L'action 24 (*une meilleure solidarité : recourir aux mécanismes flexibles*<sup>21</sup>) traite surtout des changements climatiques et du soutien à apporter aux pays en développement pour qu'ils intègrent des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Concernant la mobilité, l'action 28 (*améliorer l'offre de transports en commun des personnes et des biens*<sup>22</sup>) prévoit la poursuite de la réduction des prix pour les usagers les plus démunis et exige que le contrat de gestion de la SNCB soit « *précis quant à l'accroissement des fréquences,*

---

<sup>12</sup>Rappelons en passant que pour des populations déplacées très pauvres, comme les Rroms, seul l'Aide Médicale d'Urgence est théoriquement accessible. Elle offre cependant une protection limitée.

<sup>13</sup>o.c., p. 48

<sup>14</sup>o.c., pp 44-46

<sup>15</sup>o.c., pp. 46-47

<sup>16</sup>o.c., pp 38-40

<sup>17</sup>o.c., pp. 41-43

<sup>18</sup>o.c., pp. 60-61

<sup>19</sup>o.c., pp. 64-66

<sup>20</sup>o.c., pp. 76-77

<sup>21</sup>o.c., pp. 74-76

<sup>22</sup>o.c., pp. 81-83

*l'amélioration de la qualité du service et l'accessibilité des infrastructures aux personnes à faibles revenus, aux personnes à mobilité réduite*<sup>23</sup> (...) ».

Enfin, les placements et l'épargne éthique et solidaire (action 8 *placements éthiques*<sup>24</sup>) ne participent pas directement à la lutte contre la pauvreté mais peuvent aider à son financement, via celui d'asbl ou d'autres organisations.

## **Conclusions**

Même si ce plan date maintenant de quelques années, il nous semblait important d'en extraire ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, afin de pouvoir mettre cela en perspective avec les plans suivants et ce qui se fait par ailleurs.

Il est intéressant de noter la différence de perspective entre ce plan et ceux qui sont reliés au PanIncl (Plan National d'Inclusion) à différents niveaux de pouvoir (plans fédéraux, régionaux, communautaires). Au moins au niveau des grands axes d'action, ce plan-ci couvre quasiment l'ensemble des domaines concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (sauf l'enseignement et la culture), tandis que les plans reliés au PanIncl sont fortement limités par les axes imposés par l'Union européenne.

Par contre, la répartition des pouvoirs et compétences en Belgique semble exclure d'obtenir une vue d'ensemble, 'globale, cohérente et prospective'<sup>25</sup>, comme l'exigerait un véritable plan d'action coordonné. Chaque publication se limite prudemment à son domaine de compétence... et ce, malgré l'existence d'une 'Conférence Interministérielle de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale' qui pourrait être le lieu qui prend acte, rassemble et publie l'ensemble des mesures prises, à défaut de les coordonner.

---

<sup>23</sup>o.c., p 83

<sup>24</sup>o.c., pp. 43-44

<sup>25</sup>Ce sont les termes utilisés déjà en 1987 pour qualifier ce que devrait être un plan de lutte contre la pauvreté, dans le rapport du CES français « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » (J. Wresinski).



## Actions fédérales de développement durable (plan 2004-2008)

Actions développées	Lien avec la lutte contre la pauvreté (selon le plan)
Action 1 Inscrire les objectifs de l'inclusion sociale dans le développement durable	<b>x</b>
Action 2 Protection du consommateur	<b>x</b>
Action 3 Des logements décents et abordables	<b>x</b>
Action 4 Des emplois de qualité	<b>x</b>
Action 5 Les entrepreneurs et le monde agricole	<b>x</b>
Action 6 Continuer à travailler après 55 ans	
Action 7 Développer les services de proximité	<b>x</b>
Action 8 Placements éthiques	<b>x</b>
Action 9 Rendre possible les soins en milieu familial	<b>x</b>
Action 10 Améliorer la prise en charge globale	<b>x</b>
Action 11 Mieux communiquer et favoriser l'accès aux soins de santé	<b>x</b>
Action 12 Une alimentation de qualité	
Action 13 Prévenir la violence	
Action 14 Pour une meilleure santé au niveau mondial	<b>x</b>
Action 15 Usage moindre des ressources naturelles	
Action 16 Stratégie pour des produits durables	
Action 17 Le rôle d'exemple des autorités	
Action 18 Protéger la biodiversité	
Action 19 Une politique forestière durable: lutter contre l'abattage illégal	<b>x</b>
Action 20 Une gestion intégrée de la mer du Nord	
Action 21 Une politique énergétique durable	
Action 22 Le juste prix	
Action 23 Des bâtiments éco-énergétiques	
Action 24 Une meilleure solidarité : recourir aux mécanismes flexibles	<b>x</b>
Action 25 Une approche internationale de la question énergétique	<b>x</b>
Action 26 Maîtriser la demande de mobilité	
Action 27 Se déplacer autrement	
Action 28 Améliorer l'offre de transports en commun des personnes et des biens	<b>x</b>
Action 29 Améliorer l'expertise et les données sur la mobilité	
Action 30 Des véhicules moins polluants	
Action 31 La responsabilité sociale des entreprises : une nécessité	

## **Bibliographie**

Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, « Notre avenir à tous » - [Rapport Brundtland](#), avril 1987

Plan fédéral de Développement durable, 2004 – 2008  
<http://www.plan2004.be/fr/home.htm>

Plan fédéral de développement durable 2009 – 2012  
[http://www.plan2009.be/startpagina\\_fr.html](http://www.plan2009.be/startpagina_fr.html)

Éditeur responsable :  
Régis De Muylder  
Av. Victor Jacobs, 12  
1040 – Bruxelles

Année 2010