



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

***Lutter durablement contre la pauvreté.
II. Analyse du plan fédéral 2009 – 2012***

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 2009 – 2012.....	5
Éléments de contexte.....	5
Les axes spécifiques de lutte contre la pauvreté.....	7
Conclusions.....	9
Bibliographie.....	11

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 2009 - 2012.

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)¹. Mais il existe aussi, comme partie intégrante des plans fédéraux de développement durable, des actions de lutte contre la pauvreté. Il y a eu, jusqu'à présent trois plans : 2000 – 2004, 2004 – 2008 et 2009 – 2012.

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 vivre².

Nous allons tenter, dans les pages qui suivent, de résumer 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 2009 – 2012. Nous ne commenterons pas ici ce plan : l'ensemble des commentaires sera regroupé dans une prochaine analyse.

Le plan fédéral de développement durable 2009 – 2012

Le 'Plan fédéral du développement durable' comprend les mesures qui seront prises simultanément à différents niveaux politiques dans différents secteurs, mais il n'a pas encore été approuvé, en raison sans doute du contexte politique, mais aussi

Éléments de contexte.

Il nous semble intéressant de pointer quelques éléments de contexte, repris dans la première partie de ce plan.

Il fait le lien avec quelques instruments internationaux : la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme³ (1948), la Déclaration de Rio sur le Développement et l'Environnement⁴ (1992), l'Agenda 21⁵ (Rio, 1992), la Déclaration du Millénaire des Nations Unies⁶ (2000), le Plan d'application de Johannesburg⁷ (2002), la déclaration issue du Millennium Review Summit⁸ (Nations Unies, 2005) et les diverses stratégies de Développement durable de l'Union européenne⁹.

De ces divers instruments, se dégagent des objectifs « *considérés aujourd'hui comme "primordiaux"* », et ce depuis le Sommet de Johannesburg (2002) :

- *l'éradication de la pauvreté ;*
- *la protection et la gestion des ressources naturelles ;*

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

²Plan fédéral de développement durable 2004-2008, p. 13

³<http://www.un.org/fr/documents/udhr/>

⁴<http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>

⁵<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>

⁶http://www.aidh.org/mill/decl_millen.htm (Déclaration du Millénaire)

<http://www.un.org/fr/millenniumgoals/index.shtml> (site sur les objectifs du Millénaire)

⁷Sommet mondial pour le développement durable <http://www.un.org/french/events/wssd/> et Déclaration de Johannesburg :

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POI_PD.htm

⁸<http://www.un.org/french/summit2005/documents.html>

⁹http://ec.europa.eu/sustainable/library/index_fr.htm

- les changements des modes de consommation et de production non durables¹⁰. »

Pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté, ce plan se base sur des conclusions du rapport fédéral 2000 – 2004 : « En matière de capital humain, l'éradication de la pauvreté ne pourra être réalisée que si une personne dispose de 3 capacités minimales :

- disposer d'un niveau de vie décent ;
- vivre longtemps et en bonne santé ;
- pouvoir accéder à l'éducation et l'instruction¹¹ »

Cette façon de concevoir la lutte contre la pauvreté provient à la fois des textes internationaux (le rapport de 2005 dresse un tableau comparant Déclaration des droits de l'Homme, plan de Johannesburg et Objectifs du Millénaire) mais aussi d'une conception des « capacités » en partie inspirée d'Amartya Sen¹² : « Ces processus d'inclusion sociale ne sont pas toujours accessibles aux personnes nées ou tombées dans la pauvreté. Lorsque des problèmes de survie et de lutte contre la pauvreté absolue se posent, elles éprouvent les plus grandes difficultés à sortir de cette situation sans y être aidées. Elles ne disposent pas ou plus des capacités nécessaires pour y échapper.

La capacité (capability) est définie comme "la possibilité réelle dont dispose une personne d'agir pour se développer ou de réaliser son potentiel. Il s'agit par exemple de la possibilité de lire, d'écrire, de danser, de manger, d'être en bonne santé, d'être heureux, de s'occuper de quelqu'un ou de se faire soigner, de pouvoir travailler, de pouvoir se détendre, etc." Le manque de capacités des individus est donc un obstacle à la réalisation des objectifs d'un développement durable¹³. »

Par ailleurs, au niveau du « capital environnemental », deux autres objectifs nous semblent concerner directement la lutte contre la grande pauvreté, pas seulement dans les pays en développement, mais aussi en Belgique : « éradiquer les taudis et les bidonvilles ; garantir un accès équitable à l'eau¹⁴ ».

On notera enfin que ce plan cherche à mettre en valeur des synergies au niveau de politiques existantes¹⁵ :

Consommation et production durables	Responsabilité sociétale des entreprises Plan d'action national Marchés publics durables Projet de Plan stratégique politique de produits
Santé publique	Plan national contre les violences conjugales (2004-2007) Plan d'action fédéral (national) relatif aux droits de l'enfant Plan fédéral de réduction des accidents de travail (PHARAON/FARAO) Plan national d'action environnement - santé (2004-2010) Plan fédéral de lutte contre le tabagisme Plan national nutrition santé (2005-2010) Plan vague de chaleur et pics d'ozone (2005) Plan drogue 2006
Inclusion sociale, démographie et migration	Plan d'action national inclusion sociale 2003-2005 et 2006-2008 Plan du gouvernement fédéral en matière de logement (2004) Programme de stabilité de la Belgique 2006-2009 Plan national d'action pour l'emploi 2004 (Lisbonne) Plan national de lutte contre la fracture numérique

¹⁰Plan 2009 – 2012, objectifs à long terme, p. 15

¹¹[Comprendre et gouverner le développement : Rapport fédéral sur le développement durable 2000-2004](#)
Sustainable development Report 2000-2004 [19/12/2005] p. 220

¹²Voir un aperçu en français sur Amartya Sen dans [Wikipédia](#).

¹³ibidem, p. 219

¹⁴Plan 2009 - 2012, p. 15

¹⁵Plan 2009 – 2012, p. 17 (nous avons seulement repris les thèmes pouvant avoir un lien avec la lutte contre la pauvreté).

Les axes spécifiques de lutte contre la pauvreté

Dans ce plan, plus encore que dans le précédent, les auteurs ont ramassé dans un chapitre, intitulé « *Inclusion sociale, démographie et migrations*¹⁶ » les points principaux concernant la lutte contre la pauvreté.

La lutte contre la pauvreté est d'abord replacée dans le contexte de la sécurité sociale et de la solidarité comme le conçoit le rapport Brundtland¹⁷. Une première mesure propose « *d'augmenter graduellement les revenus d'intégration et les allocations sociales les plus modestes dans le cadre des moyens disponibles*¹⁸ ». Le plan fait ensuite le lien avec les objectifs du Plan d'action national inclusion 2006 – 2008 :

- *garantir un logement correct et abordable pour chacun ;*
- *en matière d'activation et de diversité, augmenter le nombre de travailleurs parmi les groupes à risque ;*
- *rompre l'engrenage de la pauvreté et lutter contre la pauvreté infantile*¹⁹.

auquel il ajoute une plus grande coordination des politiques publiques et la reconduction de l'accord de coopération sur l'économie plurielle²⁰.

Le chapitre « *mieux exploiter le parc de logement et assurer un logement durable et abordable pour tous* » de la lutte contre la pauvreté est abordée sous l'angle du 'logement durable'. Ces politiques sont mentionnées en début de plan²¹ et comprennent les mesures suivantes :

- *Promouvoir des quartiers durables*
- *Encourager l'habitat solidaire*
- *Une meilleure concordance entre les fonds existants*
- *Soutenir les initiatives d'éco-construction*
- *Créer de l'emploi et promouvoir les projets de rénovation durable*²²

Il s'agit pour les 3 premières mesures d'études, d'utilisation des outils existants (éco-construction) et de formations de dirigeants d'entreprises.

Le chapitre économique comprend deux parties :

- l'une, « *favoriser le rayonnement des valeurs de l'économie sociale à l'ensemble de la sphère économique*²³ » traite du renouvellement de l'accord de coopération 'économie plurielle', en favorisant le développement
- l'autre, « *emploi et environnement*²⁴ » sont des points spécifiques de l'accord de coopération ci-dessus, visant à fixer des objectifs d'emplois verts pour l'économie sociale et à fixer structurellement dans l'économie sociale certains emplois.

¹⁶Plan 2009 – 2012, page 83 sq.

¹⁷Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, « Notre avenir à tous » - [Rapport Brundtland](#), avril 1987

¹⁸Plan 2009 – 2012, p. 83

¹⁹Idem

²⁰Voir accord 2005 – 2008 : http://www.socialeconomy.be/FR/whoweare/qui_sommes_nous.htm#accordcoop

²¹Dans le point B : Adaptation et lutte contre les effets négatifs du changement climatique, p. 56

²²Plan 2009 – 2012, pp. 85 - 86

²³Plan 2009 – 2012, pp. 88 - 89

²⁴Plan 2009 – 2012, pp. 90 - 91

La partie sur « *environnement et migrations*²⁵ » concerne le lien entre la dégradation de l'environnement et les 'migrants environnementaux', c'est-à-dire des personnes qui quittent leur cadre de vie pour des raisons liées à l'environnement (dégradation à long terme : par exemple désertification ; à court terme : tremblement de terre,.. ; perturbations causées par l'homme : accident nucléaire,.. ; dégâts environnementaux liés à des conflits : guerres,...). Les mesures prévues consistent à 'faire le bilan de la problématique des migrants environnementaux' et à 'assurer le suivi des actions internationales'.

L'action « *tenir compte de la pauvreté dans la communication*²⁶ » fait appel en particulier aux « experts du vécu en pauvreté », qui sont en général des personnes ayant connu la pauvreté, embauchées par une administration souvent pour servir de médiateur. Cette perspective fait suite au projet : « *Experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au sein des services publics fédéraux*²⁷ ». Les mesures envisagées, qui visent à communiquer avec des groupes cibles défavorisés font appel à différents types d'experts :

- « Intervention des Experts du vécu en matière de pauvreté et exclusion sociale au sein du groupe de contrôle pour la stratégie de communication élaborée.
- Intervention d'un expert en communication publique à destination des groupes cibles défavorisés au sein de l'équipe pluridisciplinaire qui réalise une étude de marketing social (voir action 2.2.3).
- Implication des experts en fracture numérique dans l'élaboration du site Web sur le développement durable destiné au grand public (voir mesure 3 de l'action 2.2.3).
- Attention particulière pour certains groupes cibles défavorisés dans les campagnes de communication communes coordonnées²⁸ ».

Enfin, le dernier point vise « *une politique inclusive et transversale de la pauvreté*²⁹ ». Il part en particulier du constat qu' « *une Conférence interministérielle de l'Intégration sociale a été créée pour prendre en charge le suivi des dispositions du Rapport général sur la Pauvreté (1995) et mettre en place une approche globale, intégrée et coordonnée de la lutte contre l'insécurité sociale*³⁰ ». L'objectif serait la création d'une structure administrative au service de cette Conférence interministérielle, afin de préparer les dossiers et d'assurer le suivi. Cette structure serait un sous-groupe de travail « Politique de la pauvreté » au sein de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD). Ses missions seraient :

- « *de préparer et suivre les actions dans les différents domaines politiques du Plan de développement durable et du PanIncl. ;*
- *d'analyser l'impact et les effets de ces actions ;*
- *de coordonner et d'aligner les actions des différents domaines politiques ;*
- *de s'informer des propositions formulées dans tous les domaines politiques en matière de lutte contre la pauvreté ;*
- *d'évaluer les plans d'action ».*

Il s'agirait également d'initier une réflexion thématique sur la politique de la pauvreté, d'assurer le suivi et l'échange concernant la réalisation des actions des plans nationaux et de contribuer au suivi de la politique européenne coordonnée en matière d'inclusion sociale.

²⁵Plan 2009 – 2012, pp. 92 – 93

²⁶Plan 2009 – 2012, pp. 94 – 95

²⁷voir : <http://www.ulb.ac.be/rech/inventaire/projets/0/PR4520.html>

²⁸Plan 2009 – 2012, p. 94

²⁹Plan 2009 – 2012, pp. 96 – 97

³⁰Plan 2009 – 2012, p. 96

Au niveau de la santé, il n'est pas fait mention explicite de la lutte contre la pauvreté, mais il est affirmé à plusieurs reprises que les actions engagées par ailleurs se poursuivaient. Le thème d'action choisi « *favoriser une alimentation durable pour la santé, l'environnement et la société*³¹ » concerne les populations les plus défavorisées, mais les mesures sont encore à l'état d'études ou de projets.

Enfin, concernant la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, l'accent est mis, suivant les accords internationaux, sur la déforestation³² et son lien avec la pauvreté.

Notons encore qu'au niveau du suivi, un rapport annuel³³ est réalisé par le CIDD depuis 1999 auquel est généralement joint un 'rapport des membres' (du CIDD) que sont les ministères et certains Services Publics Fédéraux (SPF).

Conclusions

Ce projet de plan est assez différent du précédent. Il regroupe, comme nous l'avons dit, dans un même ensemble la plupart des mesures de lutte contre la pauvreté.

Il a le souci de faire le lien avec les grands instruments internationaux, comme la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, mais aussi de mieux unifier ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. C'est la raison pour laquelle, sans doute, il reprend les grands axes du Plan d'action national pour l'inclusion (PanIncl), qui couvrent cependant un champ plus réduit que celui développé en 2004 – 2008.

Certaines dimensions, comme l'emploi, sont fortement réduites au domaine de l'économie sociale. Le revenu, l'enseignement, la mobilité, la justice, la participation sociale, culturelle et sportive, la santé n'apparaissent plus, hormis, pour la santé la mention que les actions engagées se poursuivent.

Par contre, ce plan introduit des dimensions nouvelles, très peu présentes dans le PanIncl et dans le plan précédent : les migrations dans leur lien à l'environnement, la communication avec une participation de personnes ayant connu la pauvreté : les « experts d'expérience » et la volonté de se donner des moyens politiques de suivi en particulier au niveau de la Conférence Interministérielle de l'Intégration sociale.

³¹Plan 2009 – 2012, pp. 74 – 81

³²Plan 2009 – 2012, pp. 44 sq : La consommation de bois - 3. Encourager la coopération internationale en matière de pauvreté et de gestion forestière

³³http://www.cidd.be/FR/publications/rapports_annuels

Actions fédérales de développement durable (plan 2009 – 2012)

Mesures de lutte contre la pauvreté.

2.3. Changements vers un développement durable

A. Vers des modes de production et de consommation durables

2.3.2. La consommation de bois

3. Encourager la coopération internationale en matière de pauvreté et de gestion forestière

B. Adaptation et lutte contre les effets négatifs du changement climatique

2.3.6. Politique climatique et groupes vulnérables

1. Protéger les personnes exposées à la pauvreté
3. Répondre aux besoins des pays en voie de développement

F. Inclusion sociale, démographie et migrations

2.3.12. Mieux exploiter le parc de logement et assurer un logement durable et abordable pour tous

1. Promouvoir des quartiers durables
2. Encourager l'habitat solidaire
3. Une meilleure concordance entre les fonds existants
4. Soutenir les initiatives d'éco-construction
5. Créer de l'emploi et promouvoir les projets de rénovation durable

2.3.13. Favoriser le rayonnement des valeurs de l'économie sociale à l'ensemble de la sphère économique

1. Renouveler l'accord de coopération économie plurielle entre les acteurs

2.3.14. Emploi et environnement

1. Ancrer structurellement les niches d'emploi dans l'économie sociale
2. Fixer des objectifs concrets pour les emplois verts dans l'économie sociale

2.3.15. Environnement et migrations

1. Faire le bilan de la problématique des migrants environnementaux
2. Assurer le suivi des actions internationales

2.3.16. Tenir compte de la pauvreté dans la communication

1. Intervention des Experts du vécu
2. Intervention d'un expert en communication publique
3. Implication des experts en fracture numérique
4. Attention particulière pour certains groupes cibles défavorisés

2.3.17. Pour une politique inclusive et transversale de la pauvreté

1. Création d'un sous-groupe de travail Politique de la pauvreté
2. Initier une réflexion thématique sur la politique de la pauvreté
3. Assurer le suivi et l'échange concernant la réalisation des actions des plans nationaux
4. Contribuer au suivi de la politique européenne coordonnée en matière d'inclusion sociale

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

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

Année 2010