



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

# **Analyse critique du Plan d'Action National Inclusion belge 2006 – 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."*

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.

Résumé.....	4
Introduction et méthode.....	5
1. Questions générales.....	5
1.1. Définitions.....	5
1.2. Approche générale.....	6
2. Mesures politiques par domaine d'intervention.....	8
2.1. « Garantir à chacun un logement abordable et de qualité en intervenant sur le marché locatif ».....	8
2.2. « Développer l'activation et la diversité dans l'emploi et dans l'intégration sociale ».....	10
2.3. « Lutter contre la pauvreté qui frappe les enfants ».....	11
3. Conclusions.....	13

## Résumé

Les Plan d'Action Nationaux pour l'Inclusion (PAN Inclusion) ont longtemps été une référence en termes de mobilisation et d'engagements politiques. Avec le temps, ils ont évolué.

Le PAN Inclusion 2006 - 2008 se situe vers la fin de la Décennie pour l'élimination de la Pauvreté et à une époque où le Mouvement ATD Quart Monde dans son ensemble programme son action pour les années futures. Il nous a semblé utile, tant dans une perspective de formation permanente que pour notre propre usage d'en faire une lecture critique.

S'ils gardent le mérite de rassembler autour d'un même projet divers acteurs institutionnels, ces plans, noyés dans des ensembles plus vastes, ont perdu en crédibilité en s'éloignant du dialogue avec les personnes ayant à subir l'extrême pauvreté et en devenant une réponse politique à l'Union Européenne, catalogue "valorisant" de mesures pas toujours effectives ni budgétisées.

## Introduction et méthode.

Depuis 2001, tous les États membres de l'Union européenne réalisent régulièrement un Plan d'action National en matière d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, connu en Belgique sous le nom de « PAN Inclusion ». Ces plans d'action font partie d'une méthode de coopération entre états membres appelée la « Méthode Ouverte de Coordination » (« MOC »). En 2005, la Commission Européenne a rationalisé les processus en les fusionnant. Le PAN Inclusion est alors devenu un chapitre d'un document plus large, le « Rapport Stratégique National Protection Sociale et Inclusion<sup>1</sup> ». L'intérêt de ces plans est qu'ils regroupent, pour l'Union européenne, un ensemble de mesures prises pour lutter contre la pauvreté.

Nous avons pris comme point de départ le document « PAN Inclusion 2006 - 2008 » tel que présenté par le Service Public Fédéral de Programmation Intégration Sociale, qui est plus élaboré que le chapitre raccourci « PAN Inclusion » du Rapport Stratégique, et complété par une introduction<sup>2</sup>. Pour développer cette analyse, nous nous sommes appuyés sur des documents d'ATD Quart Monde et de quelques autres organismes comme l'EAPN, sur des écrits qui interrogeaient l'expérience de personnes ayant vécu ces réalités (personnes en situation de grande pauvreté, acteurs de terrain,...) et sur notre propre connaissance de l'extrême pauvreté.

## 1. Questions générales.

### 1.1. Définitions.

Dans la présentation de la politique belge en matière de pauvreté, il est d'abord écrit que cette politique « vise la réalisation des droits sociaux fondamentaux, qui sont ancrés dans la constitution » (art 23 de la Constitution ; droit au travail et droits afférents, à la sécurité sociale, à un logement décent, à la protection d'un environnement sain et à l'épanouissement culturel et social). Considérer que la lutte contre la pauvreté vise à la réalisation de droits constitutionnels est une avancée importante au regard d'un passé pas si lointain où le traitement de la pauvreté relevait de l'assistance voire parfois de politiques d'éloignement ou d'enfermement... même si ce texte est rigoureusement le même depuis 2001 dans les 'PAN Inclusion' belges.

Comme l'indique le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>3</sup>, l'accord de coopération consacre trois principes directeurs de la lutte contre la pauvreté : *« la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sont considérées comme des atteintes aux droits fondamentaux de ceux qui en sont victimes. Combattre la pauvreté passe donc par la restauration de l'exercice des droits de l'homme<sup>4</sup>, objectif commun à toutes les autorités du pays ; lutter contre la pauvreté nécessite de mettre en place une politique transversale, globale et coordonnée<sup>5</sup>, menée dans tous les domaines de compétences et suppose une évaluation de toutes les initiatives et actions entreprises ; la pertinence des politiques mises en œuvre implique le renforcement de la participation de toutes les autorités et*

1 Ce document est accessible à cette adresse : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/naps\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/naps_fr.htm) (14/11/2007)

2 On trouvera ce document à cette adresse : [http://www.mi-is.be/themes/poverty/NAP/index\\_fr.htm](http://www.mi-is.be/themes/poverty/NAP/index_fr.htm) (14/11/2007)

3 <http://www.luttepauvrete.be/presentationcadre%20legal.htm> (15/11/2007)

4 C'est nous qui soulignons.

5 Idem

*personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans la pauvreté. »*

La définition de la pauvreté présentée dans le PAN Inclusion comme constat ayant donné naissance à l'Accord de Coopération entre l'Etat Fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité en matière de pauvreté (1998) est la suivante : « *la pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de l'existence (revenu, travail, enseignement, santé, justice, culture, acquis collectifs) et la lutte contre l'exclusion et la pauvreté requièrent des mesures dans nombre de domaines politiques qui relèvent autant de la compétence fédérale que de celle des Communautés et des Régions* ».

Cette définition s'apparente à celle du Rapport Wrésinski<sup>6</sup> : « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de ré-assumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible* ».

La distinction principale entre la définition reprise dans le 'PAN Inclusion' et celle du rapport Wrésinski réside dans le rôle et la place accordées aux personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion : objets de mesures dans l'une, elles sont sujets de l'action dans l'autre.

Dans la présentation qui est faite des mesures de ce 'PAN Inclusion', on y retrouve très peu trace du dialogue avec les personnes en pauvreté et leurs organisations, pourtant recommandé par le Rapport Général sur la Pauvreté<sup>7</sup> de 1994. Ce fait est d'ailleurs reconnu : « *Au fil du temps s'est creusé un "fossé de communication" avec les personnes précarisées, que les politiques et les organismes prestataires de services ne parviennent pas à combler*<sup>8</sup>. » La mise en place en réponse à ce déficit de « médiateurs de terrains » n'est d'ailleurs pas sans poser de questions (notre avis sur ce point est réservé mais il n'est pas abordé directement dans le présent PAN Inclusion).

## **1.2. Approche générale**

Le Plan d'Action National Inclusion 2006 – 2008 peut être regroupé autour de quatre domaines : logement, travail, pauvreté des enfants et meilleure gouvernance, répartis en cibles chiffrées (target) :

- augmentation du pourcentage de logements sociaux du secteur locatif par rapport au nombre total de ménages privés ;
- augmenter le taux d'emploi de groupes cibles spécifiques ;
- ramener le taux de chômage des personnes de nationalité ou d'origine étrangère au niveau de celui des travailleurs belges ;
- augmenter la participation à la formation tout au long de la vie, en particulier pour les personnes ayant un faible niveau de formation initiale ;
- réduire le décrochage scolaire ou, plus précisément le pourcentage de jeunes

6 Rapport "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" présenté au nom du Conseil Économique et Social (France) par M. Joseph Wrésinski les 10/11 février 1987, JO 1987, n° 6, 28 février 1987 <http://www.atd-quartmonde.org/Grande-pauvrete-et-precarite.html> (15/11/2007)

7 Rapport général sur la pauvreté <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=177842> (1995) ; Les 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté <http://www.kbs-frb.be/otheractivity.aspx?id=193916> (2005). (15/11/2007)

8 Christian Dupont, Médiateurs de terrain ou experts du vécu en pauvreté et exclusion sociale au sein des services publics fédéraux [http://www.christiandupont.be/Page\\_Generale.asp?DocID=1667](http://www.christiandupont.be/Page_Generale.asp?DocID=1667)

- de 18 à 24 ans qui n'ont pas de diplôme de secondaire supérieur et qui ne suivent plus aucune forme d'enseignement ou de formation ;
- réduire le pourcentage d'enfants de moins de 16 ans en risque de pauvreté, c'est-à-dire vivant dans un ménage dont le revenu équivalent total est inférieur à 60 % du revenu médian national équivalent ;
- réduire la proportion d'enfants (0 – 17 ans) vivant dans des ménages sans emploi rémunéré.

La focalisation sur 'la pauvreté des enfants' s'explique par l'importance acquise par les 'Droits de l'Enfant', notamment depuis le Conseil européen de 2005 et par le choix de ce thème par la Commission pour une analyse en profondeur. Ce qui concerne la 'meilleure gouvernance' reprend les modifications dans l'organisation de l'élaboration de ce plan.

Nous sommes aussi assez loin d'une approche de la lutte contre la pauvreté qui prend en compte le fait que, pour ces personnes et familles, tous les domaines interagissent entre eux, ce qu'il y a plusieurs années, on appelait le « cercle vicieux de la pauvreté » ou que le rapport Wrésinski appelait en 1987 une approche globale, cohérente et prospective prenant en compte l'interaction et l'indivisibilité des droits de l'homme.

Il est d'ailleurs surprenant de constater que les 'Droits de l'Enfant' deviennent prioritaires ... au moment où la place accordée aux 'Droits de l'Homme' semble décroître sur la scène internationale<sup>9</sup>.

L'évolution des 'PAN Inclusion', leur insertion dans le Rapport stratégique semble nous éloigner des objectifs définis à Nice en décembre 2000<sup>10</sup> et révisés par le Conseil des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales en décembre 2002 :

- faciliter la participation à l'emploi, l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services ;
- prévenir les risques d'exclusion ;
- aider les populations les plus vulnérables ;
- mobiliser tous les acteurs concernés<sup>11</sup>.

Cette évolution morcelle la lutte contre la pauvreté, la réduit à une approche gestionnaire et diminue la concertation et la mobilisation de tous les acteurs. C'est ce qu'exprime aussi l'EAPN<sup>12</sup> : « on assiste à une diminution de la priorité donnée à la pauvreté dans l'agenda général de la politique sociale, dans et en dehors des PAN Inclusion. »

Alors que les PAN Inclusion sont censés « reposer sur une analyse en profondeur de la situation » (Conseil européen 2002), on ne peut que regretter que les objectifs ciblés ne soient pas mis en regard de chiffres rendant compte de la réalité : l'augmentation de la pauvreté en Belgique<sup>13</sup> et la situation de plus en plus préoccupante des « sans-papiers », en particulier des Rroms<sup>14</sup>, le déficit en nombre de logement sociaux<sup>15</sup>, l'augmentation globale des loyers et prix des logements dûs à la spéculation immobilière, les listes

9 Voir la *Revue Quart Monde* n° 186, 2003/2 « Droits de l'Homme : en danger ? »

10 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/approb\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_fr.pdf) (15/11/2007)

11 AlterEcho n° 198, nov. 2005

12 European Anti Poverty Network, Bruxelles, <http://www.eapn.org> (15/11/2007)

13 Voir Lutte contre la pauvreté par l'emploi. Réflexions critiques. (2007) <http://www.atd-quartmonde.be/Lutte-contre-la-pauvrete-par-l.html> et L'évolution de la pauvreté en Belgique depuis le Rapport Général sur la Pauvreté <http://www.atd-quartmonde.be/L-evolution-de-la-pauvrete-en.html> (15/11/2007)

14 Voir le Parlement Européen : *Résolution du Parlement européen sur la situation des Rroms dans l'Union européenne* et le Conseil de l'Europe : *Rapport final de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur la situation en matière de droits de l'homme des Rroms, Sintis et Gens du voyage en Europe*

15 La question est connue et débattue, par exemple au Parlement Wallon : Quelques considérations sur le logement social, et les défis posés <http://www.swl.be/news/pages/consideration-log.php> ou au Gouvernement Bruxellois : Budget 2006 / Logement <http://www.francoisedupuis.be/code/fr/log.asp>

d'attente pour les logements sociaux, les taux de chômage élevés pour les moins qualifiés et les faibles taux d'emploi pour ceux qui ont au mieux un diplôme de primaire<sup>16</sup>,... mais également en regard d'analyses explicitant clairement le lien entre logement, ressources, travail ou non-travail, santé... Les personnes vivant à la rue savent bien, elles, combien l'accès à un logement décent et adapté leur est difficile...

En ce qui concerne l'accent mis sur la pauvreté infantile, l'intérêt du PAN Inclusion est qu'il relie cette priorité à la protection de la vie familiale, à l'éducation (enseignement et formation) et au fait de mettre fin à l'engrenage de la pauvreté de génération en génération. Alors qu'on aurait pu craindre, comme cela est apparu dans le passé une opposition entre 'droits des enfants' et 'droits des parents', on peut penser à la lecture de ces textes qu'au moins en théorie la lutte contre la pauvreté infantile s'insère dans une politique familiale globale. Cet aspect est d'ailleurs renforcé par la Commission Européenne<sup>17</sup>. On notera cependant que, sur le terrain, dans les faits, l'opposition entre ces droits est parfois vive.

## **2. Mesures politiques par domaine d'intervention.**

Le PAN Inclusion regroupe en trois chapitres les mesures politiques, indicateurs et moyens concernant le marché locatif, l'activation et la diversité dans l'emploi et l'intégration sociale, la lutte contre la pauvreté des enfants. Nous allons commenter globalement ces différents chapitres.

### **2.1. « Garantir à chacun un logement abordable et de qualité en intervenant sur le marché locatif »**

Les mesures dans ce domaine se regroupent selon huit axes :

- agir sur l'offre, tant quantitativement que qualitativement ;
- abaisser le seuil d'accès au logement en agissant tant sur le coût que sur les revenus ;
- concrétiser le droit à l'énergie et à l'eau ;
- renforcer la position des locataires et stimuler la participation ;
- « socialiser » le logement privé ;
- renforcer l'accompagnement des sans-abri ;
- agir transversalement et favoriser la coordination des différents niveaux de pouvoir ;
- développer la connaissance de la problématique.

L'essentiel des mesures concernant le logement visent une amélioration du marché du logement, ou des mesures qui pallient aux effets dévastateurs sur les plus pauvres d'un marché dé-régulé. Les mesures qui concernent les sans-abri améliorent la gestion de quelque chose qui semble considéré comme un état de fait. Et les différents 'groupes de travail', 'tables-rondes' et autres groupes d'experts ne constituent pas en soi des mesures concrètes susceptibles de faire avancer les choses.

---

<sup>16</sup> Voir Lutte contre la pauvreté par l'emploi, o.c.

<sup>17</sup> Promouvoir la solidarité entre les générations. Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions. COM/2007/244/FINAL  
[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=195713](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=195713)



Bien sûr, individuellement, l'une ou l'autre mesure peut être intéressante pour les plus pauvres. Mais beaucoup ne semblent pas budgétisées et d'autres sont encore à l'état de projets ; il faudra donc attendre – si cela se met en place – une évaluation quantitative et surtout qualitative, mesure par mesure, pour se faire une idée précise de leur impact. Notons que certaines de ces mesures rejoignent ce qu'attendent des familles très pauvres : « *un 'bon' logement, c'est un logement adapté à la famille (...), où l'on n'ait pas honte d'accueillir chez soi (...), conforme et confortable (...), pas trop cher, adapté à ses revenus<sup>18</sup>* » - « *On ne demande pas le luxe mais un minimum de confort : un chauffage sûr et qui ne coûte pas trop cher, des fenêtres qui s'ouvrent et ferment convenablement (...) Avoir un logement où on se sent bien, qui ne coûte pas trop cher, un chauffage sûr et économique, un bon propriétaire, ... c'est très difficile d'avoir tout ça en même temps<sup>19</sup>.* » De même les mesures concernant « la concrétisation du droit à l'énergie et à l'eau » sont une avancée... bien que la flambée des prix du pétrole ait reposé la question d'une protection de ceux qui ont le plus difficile.

Un société orientée principalement par les marchés économiques et financiers, où l'Etat ne joue qu'un modeste rôle de régulateur, ne peut qu'être créatrice d'exclusion puisque les valeurs mêmes qui sous-tendent cette économie de marché (compétition, profits, performances, croissance – même durable -,...) sont en contradiction avec un certain nombre de valeurs qui sous-tendent la Déclaration des Droits de l'Homme et les droits constitutionnels (égalité, solidarité, coopération,...).

D'autre part, on sait que la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté suppose d'autres actions que simplement une régulation du marché. Diminuer le déficit en logements sociaux ne veut pas dire le résorber, ni même diminuer les listes d'attentes d'un logement social (dépendant aussi de procédures administratives et pas seulement de la disponibilité de logements) ou rendre le processus plus transparent. Pénaliser les propriétaires qui refusent de louer aux personnes pauvres pourrait être une innovation (surtout par rapport à certains pays voisins), mais n'agit pas sur le refus de louer à cause du faciès ou des signes de pauvreté apparents (par exemple : émarger du CPAS peut être cause de refus de louer). Aider à l'accès aux logements sociaux n'est pas la même chose que de permettre en continu que toutes les familles pauvres bénéficient d'un logement. Et si les dettes constituent une part des raisons pour lesquelles des familles perdent leur logement, elles ne sont pas la seule raison.

C'est comme si les mesures prises étaient éloignées de la réalité quotidienne de très pauvres : « *Des familles contraintes de quitter leur logement, se retrouvent à la rue. Vu la difficulté de retrouver facilement un logement, elles n'ont souvent pas d'autres 'choix' que de se séparer pour assurer un minimum de sécurité aux enfants. Des familles sont éclatées entre centres d'hébergement temporaire, et internat pour les enfants. C'est une vraie violence faite aux plus pauvres pour lesquels la famille reste souvent le dernier rempart à l'exclusion. S'en suit, un dur combat pour retrouver un logement puis pour récupérer ses enfants et revivre en famille<sup>20</sup>.* » Pour d'autres familles, ce sont des droits fondamentaux qui sont mis en concurrence : se loger ou se soigner. D'autres encore, connaissant la réalité et la difficulté d'acquérir les « points » donnant droit au logement social « *préfèrent rester dans un logement insalubre ou inadapté plutôt que de se*

---

18 Article à paraître pour le Bulletin d'information de la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, suite à l'Université Populaire Quart Monde sur le logement, le 21 avril 2007.

19 Ibidem

20 Ibidem

*retrouver à la rue dans l'attente d'un logement social bien que ce cas de figure soit prioritaire pour l'obtention d'un logement social<sup>21</sup> ».*

## **2.2. « Développer l'activation et la diversité dans l'emploi et dans l'intégration sociale ».**

Les mesures dans ce domaine se regroupent selon six axes :

- promouvoir l'égalité des chances dans (l'accès à) l'emploi et gérer la diversité ;
- lever les obstacles qui entravent l'accès des parents à l'emploi ;
- promouvoir l'emploi des moins qualifiés en les soutenant dans leurs démarches d'insertion, en développant et en reconnaissant leurs compétences ;
- soutenir l'intégration sociale en amont de l'intégration professionnelle des groupes à risque, et promouvoir l'activation via des activités non nécessairement professionnelles ;
- stimuler l'expansion de l'économie sociale, des services de proximité et du développement durable en tant que leviers de l'activation et de la diversité dans l'emploi ;
- développer la connaissance de la problématique.

Il faut quand même noter que beaucoup des mesures telles que rapportées dans ce PAN Inclusion au niveau de l'emploi concernent des groupes de travail, séminaires ou consultants, des mesures projetées ou des appels à la bonne volonté de partenaires, et non des accords conclus, des processus de négociations avec des objectifs clairs, des règlements contraignants.

Le devenir de VW Forest interroge ces plans d'inclusion sur les possibilités réelles des gouvernements de protéger les citoyens les plus faibles de manoeuvres financières internationales. De même l'écart dans les mesures fiscales entre salariés et revenus du capital (financier, immobilier,...) interroge sur les politiques d'activation au travail : d'un côté des avantages pour ceux qui ont de l'argent, de l'autre le soupçon de fainéantise pour ceux qui n'en ont pas. Enfin la modification même du 'travail' (nouvelles compétences et des qualifications, transformations quantitative et qualitative des secteurs d'emploi – primaire, secondaire, tertiaire -,...) interroge une politique qui viserait seulement « l'accès à l'emploi » sans prendre en compte la nécessité d'une réforme complète du système de formation ni la disparition entière de zones d'emplois non ou peu qualifiés sans réelles possibilités de reclassement.

Un exemple prospectif sur ce dernier point : le secteur de la distribution, qui pouvait être un « marche-pied pour l'emploi » à travers les postes de caissières et autres personnels peu qualifiés de la distribution poursuit sa modernisation, qui a déjà donné lieu à plusieurs vagues de licenciements. Le remplacement plus que probable des codes barre<sup>22</sup> par des puces RFID<sup>23</sup>, modernisation<sup>24</sup> permettant une meilleure traçabilité, gestion des stocks et fluidité des passages aux caisses et diminution des coûts... aura probablement pour effet à terme la disparition du métier de caissière, remplacée par des hôtesses aux niveaux de qualifications plus élevés.

---

21 Ibidem

22 <http://fr.wikipedia.org/wiki/Code-barres>

23 <http://fr.wikipedia.org/wiki/RFID>

24 Sur ce point, voir par exemple : [http://www.lexpansion.com/economie/actualite-high-tech/rfid-la-france-veut-creer-un-pole-de-coordination\\_127224.html](http://www.lexpansion.com/economie/actualite-high-tech/rfid-la-france-veut-creer-un-pole-de-coordination_127224.html) , <http://www.atelier.fr/distribution/10/23062006/puces-rfid-petit-miracle-attendu-grande-distribution-32517-.html> ou <http://cerig.efpg.inpg.fr/memoire/2004/rfid-2.htm#economie> (20/11/2007)

On ne peut plus, à l'époque actuelle, réfléchir la lutte contre la pauvreté par l'emploi comme une simple politique « d'accès (plus ou moins contraint ou accompagné) à un bassin d'emploi qui serait immobile » mais bien comme une politique globale d'accompagnement des transformations dans l'emploi qui ait, dans tous ses domaines, le souci de l'inclusion durable des personnes les plus fragilisées et qui, pour se faire, recherche des solutions valorisantes de créations d'emplois.

Ceci dit, comme pour le logement, certaines mesures particulières dans le domaine de l'emploi, qui ont fait l'objet d'une analyse par ailleurs<sup>25</sup>, comme le DIIS ou certaines mesures de soutien à l'emploi, peuvent être des réponses efficaces pour certaines personnes en situation très difficile, sous réserve d'évaluation. Il en va de même pour des mesures de formation en cours d'emploi qui ont déjà fait leurs preuves à l'étranger<sup>26</sup>. L'un des points forts et positifs de ces mesures est, à notre avis, que le concept « d'insertion socio-professionnelle durable sur le marché de l'emploi, avec accompagnement des bénéficiaires vers un emploi pérenne » semble avoir fait son chemin. Néanmoins pour qu'ils réussissent, ces parcours d'insertion doivent être accompagnés d'un dialogue plus fourni avec les entreprises et d'un approfondissement négocié des implications concrètes du concept de 'responsabilité sociale des entreprises' en lien avec la lutte contre la pauvreté et les Droits de l'Homme, finalisés ensuite par des lois et règlements.

Par contre, la multiplication de « jardins expérimentaux », de projets d'économie sociale de service, d'activités non nécessairement professionnelles,... peut signifier que l'on pense que toute possibilité de mobilité sociale et professionnelle est désormais impossible pour une partie des personnes en situation de grande pauvreté et que seul est envisagé le traitement social, voire psychiatrique, de leur situation... ce qui équivaudrait à un retour au XVIIIème siècle avec une forme moderne de « work-house » et de médicalisation de la pauvreté. La plupart des analyses, même en terme d'économie sociale générale montrent que le flux entre ces zones d'emploi et le marché du travail global est quasiment nul. Ce qui est en cause ici, ce ne sont pas ces créations ou projets en eux-mêmes (ils peuvent être en effet tout-à-fait nécessaires pour certaines personnes à des moments plus ou moins longs de leur vie) mais le manque de passerelles réelles et réalistes entre ces emplois particuliers et le marché général de l'emploi.

### **2.3. « Lutter contre la pauvreté qui frappe les enfants »**

Les mesures dans ce domaine se regroupent selon six axes :

- agir sur le revenu des familles et le coût du logement ;
- stimuler la participation sociale de tous les enfants dès le plus jeune âge ;
- abaisser le coût de l'enseignement et y promouvoir l'égalité des chances ;
- soutenir les parents dans leur rôle éducatif ;
- éviter le placement d'enfants et favoriser les solutions alternatives ;
- développer la connaissance de la problématique.

En réalité, ce chapitre, centré sur les enfants, touche tout autant l'éducation, la politique familiale et une partie de la justice (aide à la jeunesse).

---

25 Lutte contre la pauvreté par l'emploi. Réflexions critiques, o.c.

26 Jona M. Rosenfeld - Bruno Tardieu. - *Artisans de Démocratie*. - Paris, Editions Quart Monde  
<http://www.editionsquartmonde.org/live/extraits/Artisans.html>

Dans ces mesures, l'accent est mis sur la sensibilisation, la médiation, le soutien des enfants et des parents au niveau l'éducation (et ce dès la petite enfance), de l'accès à certains équipements culturels et à la pratique de sport. L'obstacle important des frais scolaires est pris en compte et fait l'objet de mesures encore à évaluer concernant les familles les plus pauvres.

Cependant, comme on le sait, l'obstacle financier n'est pas la seule raison qui empêche la promotion sociale d'enfants de familles pauvres par l'éducation. La publication des « Indicateurs de l'enseignement<sup>27</sup> » (2006) a soulevé un certain nombre de problèmes dont les « ségrégations et inégalités entre les sections et les filières d'enseignement sur la base du statut socio-économique<sup>28</sup> » et le redoublement. A cela on pourrait ajouter, en pensant à la 'pédagogie de la réussite' des pays scandinaves, que la 'pédagogie de l'échec' stigmatise plus ceux qui proviennent de milieux défavorisés et que les référentiels d'éducation sont bâtis à partir d'un cadre culturel de classes moyennes.

Dans le domaine particulier de la protection de la jeunesse, il est dommage que le Plan ne souligne pas le travail du groupe Agora<sup>29</sup>, seul processus existant d'évaluation permanente avec les personnes concernées dont des leçons importantes devraient être tirées tant au niveau des façons de faire que des propositions d'améliorations.

Comme dans tous les autres domaines, l'existence de mesures favorisant l'accès des plus pauvres ouvre certes des possibilités... mais est loin d'être suffisant pour que les plus pauvres les utilisent réellement. L'un des points de blocage important est l'attitude des personnels de ces structures, sous-informés des réalités de vie des plus pauvres, peu enclins parfois à s'investir dans des processus d'inclusion sociale. La formation, les règles déontologiques de certaines professions découragent même les processus de médiation qui supposeraient que ces professionnels sortent de leur structure (bureau, établissement scolaire,...) pour aller à la rencontre des parents et des familles, engager le dialogue. D'un autre côté, l'embauche de « médiateurs de terrain en pauvreté et exclusion sociale » dans certains domaines peut produire un dédouanement des personnels sur ces médiateurs, qui ne lèverait pas les blocages. Il nous semble, au contraire, que c'est au travers des canaux de l'information et de la formation dans tous les domaines que les mentalités doivent évoluer pour que l'application des lois et mesures existantes soit une chance pour les familles les plus défavorisées.

---

27 Indicateurs de l'enseignement : <http://www.enseignement.be/prof/dossiers/indicateurs/index.asp>

28 [http://www.7sur7.be/hlms/cache/fr/det/art\\_376666.html](http://www.7sur7.be/hlms/cache/fr/det/art_376666.html)

29 Voir : [Le premier contact entre une famille et un service d'aide à la jeunesse. Etat des réflexions de l'Agora.](#) octobre 2005. Direction Générale de l'aide à la Jeunesse et : Actes de la journée d'études : [Agora : un dialogue permanent entre les associations ATD Quart Monde, LST et l'administration. Le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse. Actes de la journée d'études du 17 octobre 2005.](#) 2007.

### 3. Conclusions

Depuis les premiers Plans d'Action Nationaux sur l'Inclusion, on sent bien que que les mesures deviennent plus précises et reposent sur une connaissance plus élaborée de la réalité. La prise en compte de l'accompagnement, de la durée (de l'exclusion de certains mais aussi de la durée nécessaire des processus d'inclusion), la personnalisation des mesures, etc. sont des éléments qui s'affinent au fil du temps.

Ce document nous semble présenter cependant trois points faibles : le peu de prise en compte de la transversalité (les réalités et les effets du logement, de l'emploi, de la santé s'imbriquent dans la vie des plus pauvres et il est difficile d'agir sur l'un sans le faire sur l'autre en même temps), l'information, la formation et le changement des mentalités des personnels vis-à-vis des plus pauvres et surtout le peu de prise en compte du dialogue avec les personnes concernées, pourtant reconnu comme un facteur essentiel de la réussite de ces mesures.

On constate aussi que l'évolution de ces plans depuis 2005 (faire des PAN Inclusion un chapitre d'un ensemble plus large) témoigne d'un recul : la lutte contre la pauvreté est moins visible et la volonté politique de s'y attaquer (tant sur le plan national qu'europpéen) est moins réaffirmée. L'accent mis sur l'emploi et la croissance en général, la monétarisation croissante de tous les domaines de la vie ne suffisent pas pour lutter efficacement contre la grande pauvreté. Enfin, signe révélateur, peu de projets renseignés dans ces plans sont effectivement, budgétisés, mis en place et évalués.

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

Année 2007