

## Intégrer différents prérequis dans l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté

### Statut du texte

Cette orientation n'a pas fait l'objet d'une concertation spécifique. Elle reprend toutefois des éléments qui sont évoqués de manière récurrente dans les débats thématiques.

Le contenu et l'efficacité des politiques sont fortement déterminés par la façon dont elles sont fondées. En passant en revue les nombreux leviers pouvant être actionnés pour lutter contre la pauvreté, il est possible de dégager des lignes directrices pour l'élaboration des politiques.

### RESOLUTION 71: VALORISER LES CONNAISSANCES EXISTANTES

Les exécutifs qu'ils soient fédéral, régionaux ou communautaires se sont dotés de services chargés, chacun avec leur spécificité, d'émettre des avis, des recommandations, etc. pour améliorer leur politique sociale. En outre, de nombreux centres de recherche, institutions scientifiques, mais aussi des associations, émettent eux-mêmes des rapports qui peuvent servir à guider l'action politique.

Malheureusement la matière ainsi récoltée reste souvent inutilisée et peu débattue. Ce manque de 'répondant' de la part des instances politiques décourage alors les acteurs de terrain, les personnes vivant dans la pauvreté, les usagers de services publics, les professionnels de s'inscrire dans des démarches de concertation.

Le rapport du Service de lutte contre la pauvreté a l'avantage de bénéficier d'un processus de suivi inscrit dans la loi<sup>141</sup>. Il doit être remis à la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale. Les Gouvernements des Régions, des Communautés et de l'Etat fédéral sont tenus d'en débattre ainsi que des avis rendus par leurs instances consultatives (Conseil national du travail, Conseil central de l'économie etc.). Le rapport est également transmis aux différents Parlements. Malheureusement ce suivi n'a été que très partiellement effectué jusqu'ici.

Cette procédure devrait permettre de nourrir et de prolonger les débats qui ont eu lieu au sein de groupes de concertations réunis pour élaborer le rapport. Ainsi s'instaure une dynamique 'terrain-politique-terrain'.

### RESOLUTION 72: MENER UNE POLITIQUE GENERALE

Le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) prônait déjà la mise en place de mesures générales plutôt que sélectives pour lutter contre la pauvreté.

Il s'agit de créer des mesures ouvrant des perspectives à leurs bénéficiaires dans le cadre d'une politique structurelle, les mesures particulières devant répondre à une urgence et rester provisoires. Les mesures générales ont l'avantage d'être reconnues et acceptées plus facilement puisqu'elles concernent de larges franges, voire la totalité de la population. Au contraire, les mesures ciblées ont l'inconvénient de créer des effets de seuils et de causer une augmentation du non recours.

Deux exemples:

#### – Renforcer la sécurité sociale

La sécurité sociale constitue le premier rempart vis-à-vis de certains risques (chômage, maladie etc.) qui génèrent la pauvreté. Son renforcement apparaît dès lors comme fondamental dans le cadre d'une politique de lutte contre les exclusions. A cet égard, des mesures prises récemment, comme par exemple, l'activation du comportement de recherche des chômeurs, font craindre qu'un certain nombre d'allocataires ne soient repoussés vers des droits résiduels, derniers filets de sécurité.

<sup>141</sup> Article 4 de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

## – Promouvoir un encadrement global du marché locatif

L'orientation consacrée au logement (X) a clairement montré les limites des allocations-loyer, mesures réclamées par l'urgence de la crise, mais qui doivent être considérées comme temporaires. En effet, même les acteurs de terrain ne s'entendent pas sur les bénéficiaires de ces allocations si elles devaient être introduites: s'agirait-il des personnes en attente d'un logement social ? Ou, parmi celles-ci, des ménages pour lesquels le degré d'urgence est élevé ? Ou d'autres groupes précarisés qui ne rencontrent pas forcément les critères d'attribution d'un logement social ? Une politique générale du logement, incluant à la fois une régulation du marché locatif privé et la poursuite de l'augmentation du parc de logements sociaux, évite une telle sélectivité, génératrice d'exclusions.

### RESOLUTION 73: TENIR COMPTE DE LA DIVERSITE

S'il l'on peut distinguer des 'formes élémentaires', des caractéristiques récurrentes de la pauvreté, il n'existe cependant pas de pauvre 'type'.

La pauvreté varie dans ses causes et ses conséquences selon des caractéristiques personnelles, comme l'âge (ex : difficulté d'accéder à l'emploi pour les jeunes, perte d'autonomie des personnes âgées), le sexe (ex : inégalité devant l'emploi au détriment des femmes), l'origine (discriminations dans l'emploi, le logement l'éducation), l'état de santé (ex : la maladie chronique qui engendre des coûts importants et empêche de travailler), etc.

Elle est également fonction de caractéristiques sociales: selon l'origine sociale, la forme familiale (ex : familles nombreuses, monoparentales), le statut de séjour (qui détermine, par ex., l'accès aux soins de santé, à l'emploi), le lieu de résidence (qui engendre la stigmatisation des habitants de certains quartiers considérés comme 'ghettos'), etc.

S'intéresser à l'hétérogénéité des caractéristiques de la pauvreté permet de mieux la combattre. En reconnaissant cette diversité, les réponses peuvent être adaptées tout en rassemblant des 'publics différents' autour de revendications communes.

Néanmoins, il ne s'agit pas tant d'élaborer des réponses ciblées pour certaines populations, mais de rendre les mesures, dont celles qui ont pour objectif spécifique de lutter contre la pauvreté, accessibles à tous en les adaptant aux conditions particulières qu'elles rencontrent.

Exemples:

- Créer des logements sociaux pouvant accueillir des familles nombreuses;
- Mettre en place des crèches qui organisent l'accueil en dehors des heures classiques de bureau pour permettre aux parents qui occupent des emplois aux horaires 'atypiques' d'en bénéficier (vendeuses, nettoyeuses,...).

Des efforts doivent être poursuivis pour mieux connaître la diversité de la pauvreté (voir l'orientation sur la connaissance (I)) :

- En diversifiant les indicateurs de façon à pouvoir saisir la variété des situations de pauvreté;
- En encourageant le développement de recherches qualitatives qui permettent de mieux saisir les structures et les mécanismes qui génèrent l'exclusion;
- En améliorant la qualité des banques de données de manière à inclure la réalité des populations qui sont la plupart du temps négligées, sans abri, personnes vivant dans une institution, personnes en séjour illégal...;
- En stimulant les recherches qui impliquent la participation des populations concernées.

### RESOLUTION 74: FAVORISER LA PARTICIPATION DE TOUS

La participation des acteurs de lutte contre la pauvreté - personnes elles-mêmes confrontées à un cumul de précarités et professionnels - telle était bien la caractéristique du RGP. Conformément à la demande des auteurs du RGP, les Gouvernements et Parlements se sont dotés d'un outil pour rendre structurel ce dialogue, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>142</sup>.

Mais rendre la participation de tous possible est une démarche exigeante. Une des exigences réside dans l'aspect collectif de la parole: isolée, une contribution n'a pas de poids et peu de légitimité. Une parole collective ne se construit pas sans moyens, a fortiori celle de personnes pauvres. En effet, « une véritable participation des pauvres suppose qu'ils puissent se situer dans les grands débats de notre société (le partage du travail, la réflexion sur le droit de tous à un revenu décent...), qu'ils soient informés, qu'ils y réfléchissent à partir de leur propre expérience »<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

<sup>143</sup> Rapport Général sur la Pauvreté, ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin, 1994, p. 17

Les associations dans lesquelles des personnes défavorisées se reconnaissent jouent à cet égard un rôle considérable. Elles offrent des espaces d'échanges conçus en fonction des plus vulnérables. Elles réalisent aussi un long travail en amont pour atteindre des personnes qui ne rejoindraient pas spontanément un groupe.

Ces étapes préalables à la rencontre avec d'autres partenaires ne sont pas reconnues à leur juste valeur alors même que la participation de tous est prônée par de nombreux responsables politiques, que ce soit sur le plan européen, fédéral, communautaire ou régional. La demande de soutenir convenablement, compte tenu de la situation de départ et de la difficulté du travail à fournir, les associations, n'est certes pas neuve mais toujours pertinente.

Plus concrètement, il est demandé d'évaluer les législations sur la base desquelles les associations sont reconnues, en posant la question des moyens dégagés pour soutenir le droit d'association des personnes pauvres. La demande d'évaluation porte en particulier sur les moyens mis à disposition pour aller vers les populations les plus démunies et pour assurer une présence auprès d'elles et un travail de proximité, deux éléments sans lesquels une participation à des démarches collectives et au dialogue avec d'autres acteurs est impossible.

En Communauté française, c'est le décret sur l'action éducative dans le champ de l'éducation permanente<sup>144</sup> qui devrait être examiné sous cet angle ; en Flandre, c'est le décret relatif à la lutte contre la pauvreté<sup>145</sup>.

La liberté de parole et d'action est inhérente au droit d'association. Le fait de bénéficier de subsides ne peut entraver l'indépendance des associations, insistent ces dernières.

## RESOLUTION 75: VEILLER A LA COHERENCE DES POLITIQUES

Ce rapport est émaillé de renvois d'une orientation à l'autre, d'une résolution à l'autre: une question évoquée dans une partie a des incidences sur les autres. Les personnes qui vivent la pauvreté expérimentent chaque jour le fait qu'il n'est pas possible de garantir un droit sans garantir les autres, tant il est vrai que les droits fondamentaux sont indivisibles. Les professionnels sur le terrain sont eux aussi confrontés de manière cruciale au lien qui existe entre les diverses politiques: ils éprouvent trop souvent le sentiment qu'ils travaillent essentiellement pour pallier sur le plan local les lacunes des politiques structurelles, pour soulager la pauvreté créée par ailleurs.

Les responsables politiques, conscients de ce fait, ont créé un outil pour relier les différents niveaux de compétence, la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale. Il est demandé d'optimiser le fonctionnement de ce lieu de concertation et d'améliorer la communication sur les travaux qui y sont menés.

D'autres Conférences interministérielles, comme celle relative au logement, constituent aussi des lieux essentiels pour une action cohérente.

## RESOLUTION 76: INTRODUIRE UNE CULTURE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES

L'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique de lutte contre la pauvreté, qui crée le Service, insiste tant sur le besoin d'évaluer les politiques que sur la participation à cette évaluation de tous les acteurs concernés. L'évaluation nécessite d'associer dans la démarche tous les acteurs qui sont parties prenantes, y compris les bénéficiaires, dont le rôle primordial dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des politiques publiques est reconnu depuis le RGP.

L'évaluation interroge les politiques en terme de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de durabilité de façon à améliorer la qualité des décisions, de mieux allouer les ressources, et de rendre compte aux citoyens. Elle nécessite la participation de chacun. Elle s'apparente à une démarche d'appropriation par les acteurs eux-mêmes qui permet l'expression permanente<sup>146</sup>.

Pour mener à bien l'évaluation de politiques, quelques recommandations spécifiques s'imposent.

### – Systématiser le recueil des données

C'est dès la conception de la mesure que le recueil des données relatives à son évaluation doit être réfléchi. Quelles sont les informations les plus pertinentes ? Comment les récolter ? Comment garantir leur validité et leur fiabilité ?

<sup>144</sup> Décret sur l'action associative dans le champ de l'éducation permanente du 17 juillet 2003, M.B. du 26/08/2003.

<sup>145</sup> Décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté, M.B. du 11 juin 2003.

<sup>146</sup> Cette description s'inspire de la définition de la Charte fondatrice de la Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (SWEP) <http://www.prospeval.org/index.html>

### – **Multiplier les niveaux d'évaluation**

Les effets des politiques sont souvent complexes à évaluer. Il est parfois difficile de déterminer si les effets observés sont le résultat des politiques mises en place ou le fait d'une évolution économique plus globale. Pour contrecarrer ces obstacles à l'évaluation, il convient de multiplier les approches à des niveaux différents. L'évaluation doit s'accompagner d'une mise en perspective des conditions (moyens et environnement socio-économique) dans lesquelles les politiques sont mises en place.

### – **Elargir le processus évaluatif à tous les acteurs concernés**

L'évaluation doit laisser une place à tous les points de vue intéressés: celui des bénéficiaires, des travailleurs sociaux, des gestionnaires et mandataires, des partenaires... Chaque acteur impliqué doit pouvoir défendre ses priorités (effets sur le bien-être et accès aux droits, implémentation de la législation, efficacité et efficience...) et la méthode d'évaluation utilisée.

### – **Soutenir la recherche et la diffusion en matière de méthodologie de l'évaluation**

