

Publication de la recherche sur la Pauvreté urbaine : 4 questions posées aux chercheurs des universités de Gand et de Mons

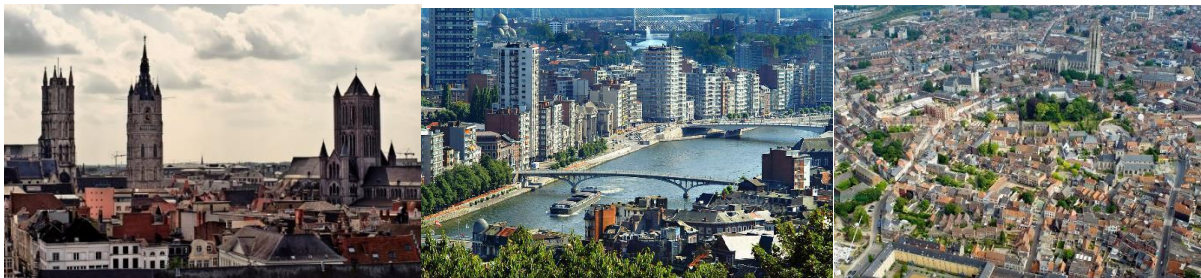
Contexte décrit pas les chercheurs des universités de Gand et de Mons

Les recherches sur les politiques urbaines de lutte contre la pauvreté sont quasi inexistantes et, lorsqu'elles sont disponibles, elles restent relativement générales. Pour mieux comprendre la pauvreté et les politiques relatives à la lutte contre celle-ci, il est faut analyser ce qu'il se passe au sein des villes. C'est pourquoi le SPP Intégration sociale a commandité cette étude. L'étude a vu le jour grâce à une étroite collaboration entre les groupes de recherche CeRIS de l'Université de Mons, d'une part, et POS+ de l'Université de Gand, d'autre part.

Nous y examinons les évolutions de la politique de lutte contre la pauvreté des grandes villes belges — des villes qui comptent plus de 60 000 habitants — entre 2005 et 2015. L'étude se compose de plusieurs parties : une analyse globale sur l'évolution de la politique mise en œuvre par les grandes villes belges dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, plusieurs études de cas afin d'analyser en profondeur la politique de lutte contre la pauvreté de six villes différentes. Nous avons, en concertation avec le SPP IS, choisi les villes suivantes : Bruxelles, Molenbeek-Saint-Jean, Gand, Malines, La Louvière et Liège.

Avec cette étude menée à partir d'exemples concrets, nous souhaitons encourager les villes et les organisations à mettre au point des politiques de lutte contre la pauvreté efficaces et efficaces.

Quelles sont les principales évolutions des modes de gouvernance sur 15 ans en matière de lutte contre la pauvreté ?



Création de structures de réseau :

Premièrement, l'étude de la politique de lutte contre la pauvreté dans les villes met en lumière une nette évolution vers la création de structures de réseau. Dans ces structures de réseau, les administrations travaillent non seulement avec le CPAS, mais également avec d'autres organismes semi-publics ou privés. L'administration d'une ville permet donc à d'autres organisations de participer à la concrétisation de la politique de lutte contre la pauvreté. Nous constatons que dans beaucoup de villes, cette collaboration prend la forme d'un système de « régie ». Cela signifie qu'une seule organisation tient les rênes de la politique locale en matière de lutte contre la pauvreté. Ce régisseur garde une vue globale sur la politique relative à la pauvreté et crée les conditions annexes afin de réaliser en partenariat une politique relative à la pauvreté efficace et soutenue. Cette tendance est positive car les structures de réseau assurent la continuité, la cohérence et la correction de la politique de lutte contre la pauvreté.

Evolution vers une politique de lutte contre la pauvreté intégrant plus de niveaux et de secteurs :

Deuxièmement, l'étude montre une évolution vers une politique de lutte contre la pauvreté organisée de sorte à intégrer toujours plus de niveaux et de secteurs. Une approche intersectorielle multiniveaux allie une collaboration verticale entre plusieurs niveaux de pouvoir (fédéral, régional et local) à une collaboration horizontale entre différents secteurs (p. ex. logement, santé publique, culture, participation civique et emploi). Une approche intersectorielle multiniveaux permet donc de mettre au point une politique de lutte contre la pauvreté plus complète. Cela signifie que la lutte contre la pauvreté n'est pas uniquement une aide matérielle et financière ; elle se concentre également sur d'autres aspects de la vie quotidienne.

Cette façon d'organiser la politique de lutte contre la pauvreté peut également entraîner divers problèmes. Par exemple, pour les villes wallonnes et bruxelloises, les demandes de subsides pour financer divers projets sont synonymes de difficultés et de tension. Les ressources dans lesquelles ces villes veulent puiser sont en effet réparties sur plusieurs niveaux — européen, fédéral, régional —, et les villes ne parviennent plus à en avoir une vue d'ensemble. C'est pourquoi les villes wallonnes et bruxelloises réunissent bien souvent des équipes spéciales (dont les membres sont parfois appelés « subsidiologues ») chargées de rechercher des subsides pour financer les projets des villes et concrétiser ainsi les objectifs de ces dernières en matière de lutte contre la pauvreté. Ces efforts font perdre aux villes beaucoup de temps et d'argent. Cette méthode de travail nécessite en outre du personnel qualifié supplémentaire, ce qui n'est pas envisageable dans le cas de petites villes.

Tenir compte du point de vue des personnes qui vivent dans la pauvreté :

Troisièmement, on constate que les villes ont tendance à ajouter une composante catégorielle à la politique intersectorielle multiniveaux de lutte contre la pauvreté. Cela signifie que la politique de lutte contre la pauvreté est établie en tenant compte du point de vue des personnes qui vivent dans la pauvreté. Cette politique peut ainsi s'attaquer plus efficacement aux obstacles que rencontrent les personnes touchées par la pauvreté et mieux subvenir aux besoins de ces dernières. On retrouve cette approche catégorielle dans le plan de lutte contre la pauvreté de la ville de Liège qui a, en 2011, donné lieu à un mémorandum. Ce plan de lutte contre la pauvreté repose sur une analyse des situations de pauvreté et des circonstances derrière la pauvreté à Liège et est le produit d'un effort commun de la ville, du CPAS, de l'Université de Liège et des syndicats. Le plan politique gantois relatif à la pauvreté propose également une approche catégorielle claire dans laquelle la politique est scientifiquement étayée mais également basée sur des travaux et des avis émanant d'associations contre la pauvreté, de Samenlevingsopbouw Gent, sans oublier la participation des clients du CPAS de Gand. Ce type d'approche catégorielle présente beaucoup d'avantages, mais est trop peu souvent adoptée. Si nos études de cas démontrent bien que les villes comptent de plus en plus sur la participation des personnes touchées par la pauvreté, cet objectif reste un défi de taille pour les villes. Pour l'instant, la participation politique des personnes vivant dans la pauvreté reste dans le domaine du conseil et de la consultation. Les autres formes de participation (coproduction ou codécision) sont quasi inexistantes. Nous constatons en outre qu'actuellement, la participation politique dépend surtout des habitudes des décideurs politiques (p. ex. réunions à l'hôtel de ville) et qu'elle ne donne dès lors satisfaction ni aux décideurs politiques, ni aux personnes dans la pauvreté et qu'elle peut même être frustrante. Les villes sont en outre confrontées à un défi supplémentaire, à savoir intégrer dans leur politique des mesures axées sur les enfants vivant dans la pauvreté. Aucune des villes analysées au cours de notre étude n'a mis en place d'initiatives dédiées à l'organisation structurelle de la participation des enfants dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté. Nous avons entre-temps lancé une étude portant spécifiquement sur les projets visant à stimuler la participation des enfants en situation de pauvreté.

Quelles sont les similitudes et les différences entre les régions en matière de lutte contre la pauvreté ?

Pas d'évolution marquante tout au long de la période étudiée :

Premièrement, en ce qui concerne la « vision analytique des questions de politique de la pauvreté » des 6 villes analysées, nous avons constaté qu'il n'y a pas d'évolution marquante tout au long de la période étudiée. Ainsi, les villes abordent cette problématique par le biais du droit et de l'éthique, mettant en exergue son caractère multidimensionnel. Les causes de la pauvreté sont envisagées aussi bien de manière structurelle que conjoncturelle avec l'apparition de la crise économique. De 2005 à 2015, les villes bruxelloises et wallonnes envisagent la pauvreté sous l'angle macro-économique, tandis que les villes flamandes expliquent la pauvreté en 2013 en évoquant les niveaux micro, moyen et macro et situent la cause tant au niveau interne qu'externe. Les décrets Lokaal Sociaal Beleid (LSB) en Flandre et Plan de Cohésion Sociale (PCS) en Wallonie sont activement appliqués par les villes, qui mettent l'accent sur les droits sociaux fondamentaux et la collaboration entre les acteurs.

Collaboration entre le CPAS et la ville :

Deuxièmement, concernant « l'organisation de la politique de lutte contre la pauvreté », sa coordination repose sur une collaboration entre le CPAS et la ville et ce, dans les six villes étudiées. Pour les deux villes flamandes, le décret LSB enjoint l'administration de la ville de collaborer avec le CPAS. Dans les villes wallonnes et bruxelloises, cette collaboration existe par le biais d'une gestion commune des subventions et la création de projets communs. En outre, il existe une évolution évidente de l'organisation de la politique de lutte contre la pauvreté qui voit l'administration d'une ville laisser la possibilité à d'autres organisations de participer à la réalisation de la politique relative à la pauvreté. Les structures de réseau dans lesquelles sont impliquées non seulement une administration et/ou le CPAS, mais aussi des organisations plus petites, participent de plus en plus à la politique relative à la pauvreté. Par exemple, à La Louvière, un réseau de « Maisons de quartier » collabore avec des organisations locales de lutte contre la pauvreté. À Molenbeek-Saint-Jean, l'asbl Lutte contre l'Exclusion Sociale (L.E.S.) contribue à une plus forte collaboration entre les organisations. Il est évident que lorsque la politique relative à la pauvreté est issue d'une collaboration intense entre la Ville et le CPAS, ainsi que d'autres acteurs, cette politique est plus intégrale. Tant en Wallonie que dans la Région Bruxelles-Capitale, les axes politiques qui se concentrent sur la cohésion sociale ont amélioré la collaboration entre les villes et les CPAS. Les cas des villes flamandes démontrent que la collaboration entre la ville et le CPAS se déroule mieux si les compétences politiques relatives à la lutte contre la pauvreté sont réunies auprès d'un seul responsable politique.

Dans le domaine plus spécifique de la lutte contre la pauvreté infantile, les villes mettent sur pied des mesures qui s'adressent à toute la famille, mais lancent aussi des actions spécifiquement orientées vers les enfants. Elles concernent principalement l'enseignement, la stimulation linguistique, l'accueil des enfants et la participation aux loisirs. Nous constatons en outre que les villes misent sur une collaboration intensive comme dans les plateformes de concertation locales sur la pauvreté infantile. Les documents sélectionnés révèlent que seul un nombre limité de villes flamandes a élaboré un plan politique sur la pauvreté infantile et les études de cas indiquent que la politique relative à la pauvreté infantile en Wallonie et à Bruxelles se concrétise dans le cadre de la politique globale relative à la pauvreté. L'idée est donc qu'en misant sur les familles, le bien-être des enfants va également s'améliorer.

Lorsque l'on naît en situation de pauvreté, quels sont les facteurs d'inclusion sociale et sociétale ?

Perspective multiple :

Nous pouvons répondre à cette question grâce aux projets que nous avons analysés. L'asbl Le Comité de la Samaritaine et Les Maisons des enfants sont localisées à Bruxelles. Ce sont l'asbl Maison de quartier Bonnevie et la Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale qui représentent

Molenbeek-Saint-Jean. Bruggen naar Rabot et Buddy bij de wieg sont deux illustrations retenues pour la ville de Gand. À Malines, il s'agit des projets Go-team et Schoolstart. La ferme Delsamme et Passeurs de Folklore sont implantés dans la ville de La Louvière. Enfin, la Ferme de la vache et l'asbl La Bobine ont été sélectionnées pour la ville de Liège.



Ces établissements ont été choisis en raison de leur façon d'aborder la pauvreté sous une perspective multiple (prenant ainsi en compte son caractère multidimensionnel) et de leurs actions innovantes en matière de lutte structurelle contre la pauvreté. La lecture globale de ces projets permet de relever des facteurs favorisant l'inclusion sociale et sociétale des individus issus de milieux défavorisés.

Approche unidimensionnelle :



Au travers d'une thématique concrète telle que la petite enfance (Buddy bij de wieg, Schoolstart), le logement (Le Comité de la Samaritaine, Maison de quartier Bonnevie), l'emploi et/ou la formation (Ferme Delsamme), les loisirs et la culture (Maisons des enfants, Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale, Passeurs de Folklore), ou d'une approche plus globale des difficultés des familles (Bruggen naar Rabot, Go-team, Ferme de la vache, La Bobine), les institutions sélectionnées mettent en place des projets aux méthodologies et objectifs pourtant convergents en matière de lutte contre la pauvreté dans les grandes villes. Ces thématiques concrètes représentent également souvent une « porte d'entrée » vers un accompagnement plus global ou l'accès à un réseau plus vaste pour les individus vulnérables. Pour le Comité de la Samaritaine, ce sont les problèmes de logement qui permettent le premier contact avec un public précarisé ; ils peuvent déboucher sur un accompagnement psychosocial plus large. Le cadre informel encourage parfois les parents démunis à solliciter l'aide des assistantes sociales qui encadrent Passeurs de Folklore.

Au travers d'objectifs plus ciblés, tels que l'éveil culturel mis en place dans la Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale, le soutien à la parentalité proposé par Buddy bij de wieg ou le développement de compétences professionnelles visé par la Ferme Delsamme, on retrouve en effet un même but d'inclusion sociale et sociétale des familles défavorisées.



Le partenariat avec les acteurs locaux et/ou le développement de synergies de quartier favorise(nt) le sentiment d'appartenance des individus les plus précarisés. Par exemple, le projet Bruggen naar Rabot donne accès à différents services et encourage les relations de voisinage entre habitants via le développement d'une monnaie locale alternative (le « toreke »). Par le biais de rencontres avec divers partenaires culturels, le projet Passeurs de Folklore permet de développer le sentiment d'appartenance des jeunes à leur ville, sous le prisme du folklore louviérois.

Mixité sociale :

Un autre facteur clé en matière d'inclusion sociale réside dans l'accent mis sur la mixité sociale. Cela permet notamment de limiter les risques de stigmatisation des publics issus de milieux défavorisés, tout en encourageant les échanges avec des personnes ayant des origines socioculturelles variées. Ces éléments concourent au développement d'une meilleure cohésion sociale. À titre d'exemple, les activités de la Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale sont ouvertes à tous. De plus, les différents ateliers proposés ciblent toutes les tranches d'âge, ce qui assure une continuité dans le suivi d'une personne et favorise la création de liens sociaux.

Travail individuel, collectif et communautaire :

Le travail à la fois individuel, collectif et communautaire est également un point fort en matière d'inclusion sociale et sociétale. Par exemple, dans la Maison de quartier Bonnevie, d'une part, l'accompagnement individuel s'adapte aux difficultés rencontrées par les personnes et, d'autre part, le travail collectif et communautaire aide à sortir des situations d'exclusion sociale. C'est le cumul de ces deux axes qui favorise l'inclusion sociale et sociétale.

Le caractère multifactoriel de la pauvreté est pris en compte dans le cadre d'une approche globale, comme par exemple pour le projet Go-team (dont le public cible correspond aux familles multiproblématiques). Une approche transversale entre les différents secteurs d'une même institution permet également de traiter l'aspect multidimensionnel des difficultés rencontrées par les individus en situation de pauvreté. À titre d'exemple, l'asbl La Bobine se décompose en quatre secteurs : alphabétisation, insertion sociale, petite enfance et vie de quartier.

Conclusion :

Au travers d'activités variées (monnaie complémentaire de Bruggen naar Rabot, aide à l'habitat de la Maison de quartier Bonnevie, jardin collectif de la Ferme de la vache, etc.), on peut identifier des « facteurs de réussite » en matière de lutte structurelle contre la pauvreté dans les grandes villes. Il s'agit notamment de la collaboration avec des partenaires locaux menant au travail en réseau, du travail simultanément individuel, collectif et communautaire, de l'approche transversale au sein des différents secteurs d'une même asbl et de l'approche globale des difficultés des personnes. C'est à ces conditions qu'on peut approcher et agir sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté.

Quelles sont vos recommandations ?

Vision concernant la politique de lutte contre la pauvreté :

L'une des principales conclusions que nous a permis de tirer notre étude est que certaines villes n'ont pas de vision précise concernant la politique de lutte contre la pauvreté. Une telle vision est pourtant essentielle car elle permet de choisir la direction et la forme qu'adoptera la politique en question. L'absence d'une conception claire de la pauvreté attire donc l'attention sur le fait que la politique concernée n'adopte aucune forme ou direction précise. C'est pourquoi notre première recommandation est que les autorités locales insistent auprès de tous les acteurs concernés sur l'importance d'une telle compréhension détaillée de la pauvreté.

Notre étude révèle que seul un nombre limité de villes flamandes a élaboré un [plan politique sur la pauvreté infantile](#) et que la politique relative à la pauvreté infantile en Wallonie et à Bruxelles se concrétise dans le cadre de la politique globale relative à la pauvreté. Les mesures relatives à la lutte contre la pauvreté infantile sont donc principalement des mesures axées sur l'ensemble de la famille. Comme expliqué précédemment, l'idée est que miser sur les familles permet également d'améliorer le bien-être des enfants. Une bonne politique de lutte contre la pauvreté infantile reste cependant très importante car les enfants ayant vécu dans la pauvreté s'exposent beaucoup plus au risque d'être confrontés à la pauvreté à l'âge adulte. L'attention accordée à la pauvreté infantile permet à long terme de donner aux enfants davantage de chances de s'intégrer dans la société. Il reste selon nous essentiel de promouvoir le bien-être des enfants, de lutter contre la pauvreté infantile et de défendre les droits des enfants. C'est pourquoi les pouvoirs fédéraux et régionaux doivent encourager et soutenir les pouvoirs locaux dans l'élaboration d'une politique visant à lutter contre la pauvreté infantile. Cette politique doit partir d'une analyse du contexte local et d'une vision claire de la pauvreté. Un plan de politique relative à la pauvreté infantile doit comprendre, d'une part, des mesures qui s'adressent aux familles dans la pauvreté et, d'autre part, des mesures qui s'adressent spécifiquement aux enfants.

Nous voulons également souligner que [l'importance des projets relatifs à la lutte contre pauvreté infantile ne peut pas être minimisée](#). À long terme, ces projets peuvent mettre un enfant davantage en connexion avec la société et l'empêcher de tomber lui-même dans la pauvreté. Nous conseillons aux autorités locales d'investir dans une combinaison de projets qui s'adressent d'une part spécifiquement aux enfants et agissent d'autre part par le biais de la famille afin de permettre aux enfants de s'intégrer à la société. La lutte contre la pauvreté infantile ne peut pas se limiter à des projets qui ne font qu'adoucir les conséquences de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté infantile doit également donner réellement aux enfants la chance de trouver une connexion avec la société et de construire leur citoyenneté.



Réunion physique et spatiale des organisations et services de lutte contre la pauvreté :

L'étude met également en lumière les avantages d'une réunion physique et spatiale des organisations et services de lutte contre la pauvreté. Cette réunion physique et spatiale se présente sous deux formes différentes. La réunion physique et spatiale peut comprendre une centralisation des organisations en un seul bâtiment. Nous retrouvons par exemple ce type de centralisation à

Malines, où la « Sociaal Huis » réunit un certain nombre d'organisations, permettant ainsi à celles-ci de mieux se connaître et de mieux collaborer. Pour les personnes dans la pauvreté, ceci signifie que diverses organisations occupent un même bâtiment, ce qui élimine certains des obstacles auxquels ces personnes devaient auparavant faire face. Dans cet esprit, une organisation peut également diversifier son offre de services pour que les personnes touchées par la pauvreté puissent accéder plus aisément à ces services. C'est ce qu'a fait La Bobine. Cette asbl liégeoise propose un programme d'alphabétisation ainsi qu'un cours de français-langue étrangère en plus d'un service d'accueil, d'un service d'intégration sociale et d'un service « familles et quartier ». Puisque tous ces services sont fournis en un seul et même endroit, les personnes vivant dans la pauvreté peuvent rapidement trouver de l'aide sans devoir effectuer de longs déplacements. La réunion physique et spatiale ne se limite pas nécessairement à une centralisation des services. Nous constatons qu'une telle réunion sur le plan géographique peut s'avérer plus précieuse encore. La proximité des services pour les personnes dans la pauvreté assure un abaissement tant moral que physique des obstacles. Une association de la proximité des services à des liens organisationnels solides entre les organisations de lutte contre la pauvreté permet d'aider les personnes dans la pauvreté par une orientation et/ou une signalisation plus rapides. Ces deux formes de réunion physique et spatiale ont ceci en commun que tant la distance morale que physique que les personnes dans la pauvreté doivent parcourir jusqu'à la prestation d'aide et de services appropriés est limitée et accessible. Nous conseillons aux autorités locales de continuer à développer et renforcer la prestation d'aide et de services de proximité accessibles pour les personnes dans la pauvreté, idéalement par le biais d'une combinaison entre des initiatives centralisées et décentralisées. Une connaissance approfondie de la carte sociale locale est en outre nécessaire pour optimiser l'orientation et la signalisation des personnes dans la pauvreté.

Participation des personnes touchées par la pauvreté :

Pour terminer, nous souhaitons insister à nouveau sur le fait que la participation des personnes touchées par la pauvreté est l'un des plus gros défis auxquels font face les politiques de lutte contre la pauvreté. Les autorisés doivent d'une part tenir compte de différentes formes de participation (information, consultation, conseil, coproduction et codécision), et d'autre part rechercher des méthodes alternatives de participation qui s'intègrent dans le cadre de vie des personnes dans la pauvreté afin d'atteindre une réelle participation. Ces efforts demandent une bonne dose de créativité mais sont une exigence absolue. Faire appel aux personnes concernées et aux organisations de lutte contre la pauvreté est une étape importante vers une participation des personnes touchées par la pauvreté et ferait progresser considérablement les politiques de lutte contre la pauvreté. La pauvreté doit cependant également être étudiée sans passer par les personnes concernées ou les associations de lutte contre la pauvreté. La collecte d'informations sur le monde dans lequel vivent les personnes dans la pauvreté peut également passer par des études scientifiques et la consultation de services ou de prestataires de services qui sont régulièrement en contact avec le(s) groupe(s) cible(s).