

Mouvement international ATD Quart Monde
Délégation auprès de l'Union européenne
12 Avenue Victor Jacobs, B-1040 Bruxelles

**LES PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR
L'INCLUSION SOCIALE 2003-2005
COMME INSTRUMENTS DE
LUTTE CONTRE LA GRANDE PAUVRETE**

octobre 2003

© ATD Quart Monde - octobre 2003

<u>INTRODUCTION</u>	2
AVANT-PROPOS	2
LE DEVELOPPEMENT DE LA STRATEGIE D'INCLUSION SOCIALE DE L'UE	2
LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET POLITIQUE : UN CONTRASTE ENTRE LES ENGAGEMENTS ET LES ACTES	3
<u>ANALYSE DES PLANS D'ACTION NATIONAUX POUR L'INCLUSION SOCIALE 2003-2005</u>	4
NOTRE METHODE	4
QUI SONT LES PLUS PAUVRES ?	5
PARTICIPATION DES "EXPERTS PAR LE VECU"- LES PERSONNES AYANT UNE EXPERIENCE DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE	7
LE DROIT A L'EMPLOI	10
LE DROIT AU LOGEMENT	14
LE DROIT A LA SANTE	16
LE DROIT A L'EDUCATION	17
LE DROIT D'ACCEDER AUX SERVICES	20
LE DROIT A LA CULTURE	22
LE DROIT DE VIVRE EN FAMILLE	24
<u>ATD QUART MONDE ACTEUR DE LA STRATÉGIE D'INCLUSION SOCIALE</u>	27
INVESTISSEMENT D'ATD QUART MONDE	27
CONTRIBUTION AUX PAN/INCL AU NIVEAU NATIONAL	28
LA REACTION D'ATD QUART MONDE AUX PROPOSITIONS DE RATIONALISATION	31
REPERES POUR L'AVENIR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION	33

Introduction

Avant-propos

Dans 29 pays à travers le monde, **ATD Quart Monde rassemble des personnes vivant dans la pauvreté et d'autres ayant différents parcours de vie**, pour qu'elles apprennent les unes des autres, construisent une solidarité et agissent ensemble. C'est la manière du Mouvement de progresser vers **l'objectif d'éradiquer la pauvreté et de bâtir une société inclusive** où tout le monde aurait pleinement accès aux **droits fondamentaux**.

La pauvreté et l'exclusion sociale persistent en Europe et les personnes qui en sont victimes continuent à subir de la méfiance à leur égard, à avoir le sentiment de ne pas participer à la construction de la société, de n'être pas réellement associées à la lutte contre la pauvreté et de ne pas pouvoir exercer leurs droits de citoyens au sein de leur propre communauté. Les citoyens européens refusent qu'une telle situation demeure et ils ne cessent de demander **que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soit une des priorités de l'Union européenne**.¹

Le Mouvement international ATD Quart Monde est depuis trente ans actif dans la poursuite de cet objectif au niveau européen. La création de notre Délégation auprès de l'Union européenne nous a permis de bâtir des relations avec les différentes institutions européennes et d'être un pont entre les personnes vivant dans la pauvreté, celles qui sont engagées à leurs côtés et les preneurs de décisions qui déterminent l'avenir de l'Union européenne. Le Mouvement fait partie des membres fondateurs de la première coalition d'ONG active dans la lutte contre la pauvreté au niveau européen EAPN², et apporte son expérience au travail de la Plate-forme européenne des ONG sociales.

Ce document contient des commentaires relatifs aux Plans d'actions nationaux pour l'inclusion sociale (PAN/incl) 2003-2005, et au développement de la Stratégie européenne pour l'inclusion sociale de façon plus large. **Notre principal souci est de savoir si la stratégie atteint et soutient réellement les personnes vivant dans une situation de pauvreté permanente, qui ont continuellement été exclues des bénéficiaires du progrès économique et du développement de notre continent**. Des familles et des individus qui, génération après génération, ont souffert de multiples privations, brisés au point de n'être plus capables d'exercer leurs droits et d'assumer leurs responsabilités. Des personnes dont le courage de continuer à lutter pour assurer un meilleur avenir à eux-même et à leurs enfants est largement ignoré, et dont le savoir et l'expertise sur la manière de bâtir cet avenir sont si rarement interpellés.

Le développement de la stratégie d'inclusion sociale de l'UE

Les conclusions du Sommet de Lisbonne en 2000 engagent l'Union européenne « à donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010 » et proposent que la **Méthode ouverte de coordination (MOC)** soit utilisée pour faciliter la coopération entre les Etats membres dans ce domaine. Commence ainsi la Stratégie européenne pour l'inclusion sociale, complétée lors du Sommet de Nice en 2000, par l'adoption de **quatre Objectifs communs** pour la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, puis en juin 2001, par la soumission des premiers Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAN/incl) à la Commission européenne, et enfin cette même année, par l'accord sur dix-huit Indicateurs communs pour l'Inclusion sociale au Sommet de Laeken. Le premier Rapport conjoint sur l'inclusion sociale qui analyse et évalue les PAN/incl, est publié par la Commission et le Conseil en décembre 2001; l'instauration du Programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale en 2002 fournit une source de financement pour les activités menées dans l'Union européenne qui participent au succès de cette stratégie. De plus, l'organisation d'une Table ronde annuelle, pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie, est assurée en partenariat avec la Présidence du Conseil européen.

¹ Source enquêtes Eurobaromètre publiées par la DG information de la Commission européenne. Dans l'Eurobaromètre # 59, « les priorités de l'UE », automne 2003, 90% des personnes interrogées dans les 15 Etats membres de l'UE ont répondu positivement lorsqu'on leur a demandé si la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devait être une priorité ou non.

² Réseau européen de lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau européen a été fortement encouragée par l'arrivée de cette Stratégie. Les sceptiques ont raison de souligner les faiblesses de la MOC à laquelle aucun traité ne confère de base légale, la Stratégie pour l'inclusion sociale n'a pas bénéficié de l'attention qu'elle méritait. Néanmoins, les gouvernements de l'ensemble des Etats membres ont mobilisé le personnel et les ressources nécessaires à la réalisation des premiers PAN/incl. Des ONG et des acteurs de terrain ont commencé à se réunir afin de mieux comprendre le processus et d'essayer de l'influencer et de s'y engager. Ces deux dernières années, le Mouvement a senti que cette mobilisation et ce dialogue se sont développés plus largement et qu'aujourd'hui, une réelle force d'action a émergé tant au niveau national qu'europpéen.

Le contexte économique et politique : un contraste entre les engagements et les actes

Dès le Conseil de Lisbonne en 2000, les pays européens affirment qu'**«il est inacceptable que dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés devant être approuvés par le Conseil d'ici la fin de l'année.»**³ La réaffirmation à chaque printemps de cette détermination est encourageante. **Le contraste entre ces engagements et le manque de passage à l'acte interroge alors.**

Les contextes politiques et économiques nationaux et européen expliquent cette contradiction. La fragilité de la conjoncture économique mondiale et les choix politiques répondent à de nouvelles priorités : la croissance économique, la sécurité, les progrès technologiques et d'autres débats, comme par exemple les réformes des retraites, les décentralisations, les affaires internationales.

Ces préoccupations, tout aussi justifiées qu'elles pourraient l'être, cachent le problème de la pauvreté, qui n'est pourtant pas secondaire, voire lui nuitent.

Des coupes budgétaires sur la protection sociale affectent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la grande majorité des pays européens. Certaines deviennent réellement alarmantes. Les allocations de budgets à une mesure sociale sont si aléatoires que les pays donnent l'impression de ne pas croire en leurs politiques sociales, comme si le recul d'une mesure n'affectait pas la réalité, les personnes au quotidien.

La croissance économique semble être recherchée à n'importe quel prix. Cette recherche est d'autant plus acharnée dans les conditions de ralentissement économique et de forts taux de chômage qui concernent les pays européens les plus économiquement développés ou dans le contexte d'exigence de convergence que connaissent les autres pays. Or l'enrichissement collectif n'est pas réellement un instrument de lutte contre la pauvreté parce qu'il n'atteint pas les personnes les plus pauvres qui n'y participent pas et parce que la misère ne se réduit pas à son aspect économique ou monétaire.

Le fonctionnement du marché dans son état actuel crée de l'exclusion : les personnes qui ne contribuent pas à la production nationale ou aux fonds de retraite sont laissées de côté. La peur générée par le climat sécuritaire crée également de l'exclusion : « le pauvre » et « l'étranger » apparaissent comme les premiers dangers potentiels pour la paix sociale. La course au progrès technologique présente le risque d'une division de la société entre ceux qui y accèdent et ceux qui n'y participent pas. Apparaît ainsi la nécessité de **penser une société (et ses politiques) d'emblée inclusive, au lieu de panser les plaies du système que l'on construit, de proposer des correctifs.**

Si la lutte contre la pauvreté était la priorité de la politique européenne, comme les pays l'affirment à chaque Conseil, elle porterait déjà ses fruits. Le danger de la conception actuelle du développement durable est la multiplication des « priorités » et la dispersion des forces. **Choisir la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale comme enjeu réellement premier est un investissement pour toute la société**, tant au niveau social et culturel qu'économique.

³ "Favoriser l'intégration sociale" paragraphes 32 et 33 [Conclusions du sommet de Lisbonne](#)

Analyse des Plans d'Action nationaux pour l'Inclusion Sociale 2003-2005

Notre méthode

La délégation du Mouvement ATD Quart Monde auprès de l'UE a choisi, dans son étude des PAN/incl 2003-2005, de **rechercher essentiellement ce qui concerne les personnes les plus pauvres**, aussi bien autochtones qu'issues de minorités ethniques. Le reste n'est pas traité ici. D'une part, nous relevons les acquis positifs des PAN et notons les points qui apparaissent dangereux et d'autre part, nous proposons des politiques envisageables là où les PAN marquent des lacunes.

Considérant que les **définitions** que les PAN donnent (ou ne donnent pas) de la pauvreté indiquent déjà les manières dont les politiques de lutte contre la pauvreté sont conçues, nous nous sommes attachés à leur étude.

Nous avons analysé, dans les politiques proposées par les PAN, sept domaines centraux, selon notre expérience, dans la vie et le discours des personnes les plus pauvres, que sont la **santé, le logement, l'emploi, la famille, la culture, l'emploi et l'accès aux services**, selon deux perspectives transversales, que sont la garantie de la **dignité humaine** et de l'**indivisibilité des droits**.

Nous avons choisi de traiter le droit aux ressources de manière transversale ; cependant, le Mouvement ATD Quart Monde soutient comme d'autres la création ou le maintien d'un revenu minimum garanti qui permet à tous de vivre dans la dignité et de participer à la société environnante.

Dignité

Il s'agit de rendre à chacun la dignité qui lui est due. Une politique qui s'attache à la dignité de la personne **accompagne** chaque personne ou famille sur la voie de l'inclusion sociale, c'est-à-dire rompt la relation aidant/aidé pour fonder un partenariat. Les conditions de celui-ci sont l'adaptation au rythme de chacun, l'information sur les droits, l'écoute et la prise de décisions en commun. La **personnalisation** de cet accompagnement est la garantie de ne pas répondre à un autre problème que celui de la personne ou de la famille! Elle est d'autant plus importante que les personnes les plus pauvres ont des difficultés à fonder leurs projets dans des cadres institutionnels rigides et lointains. Pour que cet accompagnement personnalisé soit efficace à long terme, le **suivi** doit être assuré car les personnes les plus pauvres peuvent être particulièrement affectées par les ruptures, tels que la perte d'un logement ou d'un emploi.

Indivisibilité des droits

Le refus de la misère doit s'exprimer en termes de droits fondamentaux. L'indivisibilité des droits et la multidimensionnalité de la pauvreté appellent une politique globale contre l'exclusion. D'abord, à l'élaboration de cette politique, **participent** les personnes les plus pauvres, premiers experts de la pauvreté, et porteurs à part entière du droit à la participation politique. De plus, l'existence d'"exclus" implique celle d'"excluants", d'où l'intérêt de la notion d'"exclusion" passive : une **mobilisation générale** de l'Etat, des ONG et associations mais aussi des entreprises privées et publiques et des individus s'avère donc nécessaire à l'éradication de la pauvreté. Enfin, tous ces efforts doivent être **coordonnés** afin que les effets positifs de plusieurs politiques se renforcent les uns les autres au lieu de se recouper ou de s'annuler.

Cependant, notre analyse selon ces préoccupations est conditionnée par les contraintes d'agenda et de disponibilité des sources.

- Puisque nous sommes très attachés aux conséquences concrètes qu'ont les politiques sur les personnes vivant la pauvreté, notre analyse s'appuie avant tout sur **les commentaires des équipes nationales du Mouvement ATD Quart Monde** qui nous ont fait part du vécu des politiques gouvernementales par les personnes et familles et qui nous ont éclairés sur les contextes politiques et économiques nationaux. Les équipes de Belgique, d'Espagne, de France, d'Irlande, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ont participé à ce travail.

- Tous les plans et les traductions ne sont pas arrivés à la Commission dans les mêmes délais. Nous avons donc ébauché notre analyse avec les premiers et poursuivi en incorporant les autres au fur et à mesure. Malheureusement nous avons finalisé notre document avant la publication du PAN portugais.

Le lecteur comprend ainsi que tous les PAN ne soient pas cités dans les mêmes proportions.

Notre analyse se situe donc à l'intersection des PAN/incl 2003-2005⁴, du Mouvement ATD Quart Monde⁵ et du vécu des personnes les plus pauvres en Europe⁶ et nous nous sommes souvent appuyés sur les huit enjeux majeurs proposés par le rapport conjoint 2001 de la Commission européenne et du Conseil européen.

Qui sont les plus pauvres ?

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins grave et définitive. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible. »
Rapport Despouy sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté⁷

Les pays présentent des **différences significatives** dans leurs manières de définir la pauvreté et l'exclusion sociale.

Trois constituants de la pauvreté apparaissent primordiaux au Mouvement ATD Quart Monde :

La multidimensionnalité

Beaucoup de pays considèrent encore le manque de ressources monétaires comme la cause principale de la pauvreté et l'emploi comme le meilleur moyen d'en sortir. Si l'importance de l'emploi dans la sécurité financière et dans l'estime de soi n'est pas remise en cause, il s'agit de comprendre que les origines de la pauvreté et donc les obstacles pour en sortir relèvent également d'autres ordres : éducation, santé, famille, culture, logement, accès aux services.

Est ainsi à apprécier l'émergence ou la confirmation dans certains plans du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

PAN britannique : « la pauvreté et l'exclusion sociale sont des problèmes complexes et multidimensionnels. Bien que le revenu d'un ménage ait clairement un impact important sur son bien-être, il existe de nombreux autres facteurs qui peuvent soutenir ou entraver les efforts faits pour transformer la vie de ceux qui sont victimes de pauvreté. »*

PAN français : « *Les pouvoirs publics tentent alors d'apporter des réponses à la paupérisation de personnes confrontées à des situations de cumul de vulnérabilités pouvant entraîner leur exclusion durable de la société.* »

La lutte contre la pauvreté :

- Ne se limite donc pas à la recherche de la croissance économique, à la politique de l'emploi ou aux revenus sociaux.
- Prend en compte à égalité tous les domaines de la vie affectés par la pauvreté
- N'est pas catégorielle

⁴ Les exemples tirés de PAN sont en retrait introduits par le nom du PAN. Les citations sont en italiques. Les traductions de la délégation sont marquées d'un *.

⁵ Nos commentaires les plus importants sont rehaussés en gras.

⁶ Des témoignages de personnes vivant la pauvreté ou de délégations nationales rapportant des témoignages de celles-ci apparaissent en tête de chapitre encadrés. Les citations sont en italiques. Les traductions de la délégation sont marquées d'un *.

⁷ Le rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté présenté en 1996 par le rapporteur spécial M. Leandro Despouy (Conseil économique et social des Nations-Unies) reprend la définition proposée en 1987 par le Père Joseph Wresinski dans le rapport Grande pauvreté et précarité économique et sociale adopté par le Conseil économique et social français.

- Coordonne les instances responsables

PAN irlandais : L'initiative de "*poverty proofing*" va dans ce sens. Il s'agit d'une concertation entre les différents ministères sur la politique globale de lutte contre la pauvreté. Cette volonté de mainstreaming est intéressante et devrait maintenant associer plus profondément le ministère des finances pour rendre effectif le travail de ce groupe.

La négation de l'ensemble des droits fondamentaux

Le refus de la pauvreté doit s'exprimer en termes de droits. On reconnaît de plus en plus que les programmes destinés à combattre la pauvreté n'atteignent pas ceux qui en ont le plus besoin. Il s'agit de rendre à chacun la dignité qui lui est due.

Ces droits sont interdépendants. Les droits civils et politiques sont indivisibles des droits économiques, sociaux et culturels.

PAN belge : « *La politique d'inclusion sociale n'est rien moins qu'une politique de mise en œuvre des Droits de l'Homme, avec une attention toute particulière portée à ceux pour lesquels cette mise en œuvre est rendue plus complexe par certains facteurs sociaux, culturels, économiques ou personnels.* »

Les politiques de lutte contre la pauvreté :

- Accompagnent la personne, ne l'assistent pas. Son avis est pris en compte pour trouver les solutions les mieux adaptées à ses difficultés bien définies.
- Assurent la participation des personnes les plus pauvres à la vie politique et aux processus décisionnels en les reconnaissant citoyens à part entière.
- Sont de droit commun, évitant la stigmatisation des personnes et une "citoyenneté de seconde zone" mais atteignent les personnes les plus pauvres en s'adaptant à elles.

L'intergénéralité de la grande pauvreté

La grande pauvreté est persistante et se conçoit donc dans la durée.

PAN allemand : « *Le résultat de l'incrustation tout au long de la vie et de la multidimensionnalité peut être caractérisé comme extrême pauvreté.* »*

La sortie de la pauvreté est un processus dans la durée.

- Est visée la reconquête progressive de l'autonomie personnelle. La lutte contre la pauvreté n'est pas la "gestion" de celle-ci mais son éradication.
- Une politique est cohérente et suivie ; elle évite les revirements qui affectent directement les vies des personnes les plus pauvres.

La combinaison de ces trois éléments de définition manque encore dans beaucoup de plans. Certains plans ne définissent même pas la pauvreté, voire ne la nomment pas. D'autres n'énumèrent que des "groupes à risques" "vulnérables". Les politiques proposées ne visent pas toujours l'éradication de la pauvreté. Cependant, de grands progrès dans la prise de conscience de l'existence de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont à noter dans plusieurs pays.

Participation des "experts par le vécu"- les personnes ayant une expérience de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Une avancée essentielle de la Stratégie d'inclusion sociale est l'objectif commun de " mobiliser l'ensemble des acteurs " pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une des composantes primordiales de cette mobilisation est la promotion, en fonction des pratiques nationales, de la " participation et l'expression des personnes victimes d'exclusion, particulièrement dans le cadre de leur situation et des politiques et mesures les affectant ".

Reconnaître la valeur du savoir des personnes vivant dans la pauvreté est la première étape de leur intégration au processus d'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté et des politiques en général. Cependant, une réelle participation des personnes ayant une expérience de pauvreté et le travail ensemble de personnes aux logiques différentes autour d'objectifs communs nécessitent une réflexion approfondie sur la méthode et sur la mise en œuvre de celle-ci.

Croisement des savoirs et des pratiques

- Quand le Quart Monde, les universitaires et les professionnels se forment ensemble -

Lors d'une conférence à la Sorbonne en 1983, le fondateur d'ATD Quart Monde, Joseph Wresinski, a appelé la communauté académique à " *faire reconnaître la validité de la pensée et de la réflexion des plus pauvres. Sans vous, cette validité est constamment mise en question et niée, et on n'écoute pas les très pauvres : on colle sur eux des interprétations extérieures qui les empêchent de réfléchir à leur propre vie.* "

Ce défi a été relevé de 1996 à 1998 par des participants belges et français du programme de recherche Quart Monde Université.⁸ Le projet essayait de faire ressortir une nouvelle forme de savoir, combinaison des savoirs acquis par l'expérience, par l'action et par l'étude académique. Ce programme a prouvé que le travail en commun de personnes issues de différents milieux, avec des savoirs et des pratiques divers, est non seulement possible, mais apporte un aperçu plus clair de ce qu'est la pauvreté et des moyens progressifs de lutter contre celle-ci.

Le succès du programme a mené à l'instauration d'une méthodologie, utilisée à nouveau en 2000 pour le programme Quart Monde Partenaire.⁹ Cette fois, ce ne sont pas des universitaires, mais des professionnels de différents secteurs (éducation, droit, police, culture, services sociaux, logement, formation), qui ont cherché ensemble avec des personnes ayant une expérience de pauvreté les moyens d'améliorer les relations entre les deux groupes.

Les leçons tirées de ces deux programmes sont nombreuses et éclairent sur la **participation** des personnes pauvres:

Le dialogue et la co-construction sont possibles pour autant que l'on se démarque d'une "participation-alibi", d'une "participation des usagers", qui prétend leur donner la parole sans leur donner de poids dans les décisions. Le croisement des savoirs et des pratiques va de pair avec le croisement des **pouvoirs** de tous les acteurs en présence (pouvoir des positions et des rôles, pouvoir de la parole et de l'énonciation, pouvoir des décisions).

Pour se former et agir ensemble, le préalable est sans nul doute de **reconnaître les personnes en situation de pauvreté comme des acteurs à part entière.**

Pour se former mutuellement à être acteurs ensemble plusieurs conditions sont indispensables :

- **Créer des démarches pour que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion soient dans une situation d'apprentissage** qui leur permet de s'approprier les questions, de formuler leurs propres interrogations, de construire leur propre autonomie de pensée, à partir de l'analyse de leur condition de vie et du monde environnant. **Cela suppose pour elles de ne pas être seules**, de pouvoir s'associer, d'avoir des espaces comme les Universités populaires Quart Monde où elles peuvent dialoguer en toute confiance et être

⁸ Université Quart Monde. La publication détaillant les résultats du programme est " *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble.* ", Editions Quart Monde, 1999

⁹ Quart Monde Partenaire. La publication détaillant les résultats du programme est " *Le croisement des pratiques. Quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble.* ", Editions Quart Monde, 2002

légitimées par leur groupe pour le représenter afin que ses enjeux puissent être portés par tous. D'où l'importance du rôle associatif avec les personnes en grande difficulté.

- **Prendre en compte la globalité de la personne et l'interdépendance des droits fondamentaux en créant un dispositif multidimensionnel et multiculturel** qui relie et mobilise des acteurs de différents domaines de l'éducation, de la santé, du social, du travail et de la formation professionnelle etc. dans un esprit de libre adhésion. On ne peut pas prendre en compte la globalité de la personne par un seul domaine si important soit-il, ni seulement par les besoins à satisfaire. Les pauvres n'ont pas seulement des manques, ni un savoir de pauvreté à partager, mais une réflexion, une analyse sur la manière dont ils sont traités dans tous les domaines.
- **Veiller à ce que dans la co-formation, les personnes en grande difficulté ne soient pas dépendantes des professionnels** pour les décisions à prendre à leur égard. Les acteurs de la co-formation doivent être absolument libres les uns par rapport aux autres.
- **Etre dans une attitude de co-chercheur, de co-formateur, de co-acteur** face à la réalité, l'identification des questions et de la recherche de solutions. Cette attitude commune, soutenue par des moyens pédagogiques et méthodologiques, permet de rétablir l'égalité entre les groupes d'acteurs différents, de sortir des pratiques normalisantes, de sortir des "on sait mieux que vous ce qui est le mieux pour vous". Cette attitude permet de chercher avec les personnes des solutions qui leur conviennent, en se mettant d'accord ensemble sur l'analyse de la situation de départ, les objectifs, les moyens, les étapes du projet et en se fixant des temps d'évaluation avec les différents partenaires impliqués.
- Pour permettre que des acteurs aussi différents se rencontrent, se comprennent, se confrontent dans le respect de leurs positions respectives et créent ensemble, **il est nécessaire d'avoir une équipe de formateurs** composée de personnes connaissant bien le monde de la pauvreté et de personnes connaissant bien le monde professionnel et des institutionnel.

Le PAN français consacre son annexe 4 à cette expérience de Croisement des Savoirs menée par ATD Quart Monde.

Dans le cadre de la Stratégie pour l'inclusion sociale, le but est d'impliquer les personnes victimes d'exclusion dans l'élaboration, la mise en oeuvre, le contrôle et l'évaluation des politiques et des mesures proposées dans les PAN/incl. Evidemment, en raison des diverses conditions qu'il faut mettre en place pour permettre une réelle participation, cette pratique n'est pas encore répandue dans les Etats membres. Il y a, cependant, dans de nombreux PAN/incl la reconnaissance de la valeur d'une telle participation et des tentatives d'application.

La première condition pour développer la participation des personnes vivant dans la pauvreté est la reconnaissance de la valeur de leur savoir, acquis par l'expérience.

PAN britannique : « *La reconnaissance que les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté ont beaucoup à apporter à une stratégie de lutte contre la pauvreté fructueuse commence à changer l'approche britannique.* »*

PAN français : « *La reconnaissance d'abord que celles-ci ont à offrir un véritable savoir susceptible d'être croisé utilement avec d'autres, scientifiques ou professionnels. La connaissance de la pauvreté par les personnes elles-mêmes à travers leur vécu, doit être amenée à l'expression puis confrontée à d'autres savoirs, plus théoriques.* »

Une fois la valeur de cette participation reconnue, les personnes vivant la pauvreté et les ONG doivent être consultées pour la rédaction des PAN/incl, voire même pour les modalités de cette consultation.

PAN britannique : « *Afin de déterminer comment le processus du PAN/incl peut servir de catalyseur à la participation des personnes vivant dans la pauvreté à l'élaboration et l'évaluation des politiques, le Department of Work and Pensions a mis en place un Groupe de travail sur la participation. Le Groupe a conclu qu'instaurer une culture de participation communautaire prendra du temps, et que les PAN/incl –et d'autres activités participatives en cours- sont les premières étapes d'un processus plus large. Développer cela implique le soutien actif de tous les acteurs concernés, mais les leçons qui en seront tirées récompenseront les efforts fournis.* »*

PAN belge : « *La consultation est exposée en détails dans le rapport intitulé "La participation politique et le PAN/incl: il reste du travail à faire – Méthodes et conditions". Fortes de leur expérience en matière de concertation politique, les associations soulignent que "participer" à la politique ne se résume pas à avoir son mot à dire, à être consulté ou entendu dans le cadre d'auditions politiques. Pour elles, la participation consiste en une implication structurelle dans le cadre d'une concertation permanente entre partenaires qui s'engagent l'un envers l'autre et se mettent d'accord sur le contenu, le calendrier et la procédure de discussion. Les associations soulignent la plus-value de la participation politique des personnes pauvres. »*

Il faut noter que la participation directe des personnes victimes d'exclusion n'est pas toujours mentionnée ; en lieu et place on parle souvent de participation des ONG ou des associations les représentant.

Pour atteindre la liberté et le soutien nécessaires à leur expression et à leur participation au dialogue avec les autorités sur les politiques et les mesures qui affecteront leur vie, les personnes vivant dans la pauvreté ont besoin d'appartenir à un groupe de référence. De nombreuses ONG et associations offrent de telles possibilités d'expression dans la confiance ; leur implication dans le processus des PAN/incl et la promotion de pratiques participatives au sein d'autres ONG doivent être encouragées.

PAN espagnol : l'objectif est de « *Développer des activités pour garantir la présence des personnes affectées dans les organes de participation et de décision des associations qui les représentent. »**

PAN finlandais : « *Dans le meilleur des cas, les organisations sont des expertes de la vie quotidienne. »**

PAN suédois : « *Le but de la politique de mouvement populaire est de garantir que les gens aient les meilleures chances de former et participer à des mouvements populaires, des sociétés ou autres types d'associations citoyennes. De telles associations sont particulièrement importantes pour donner aux populations économiquement et socialement défavorisées la possibilité de se faire entendre. »**

Si l'implication dans les PAN/incl est importante, la participation devrait être l'objectif chaque fois que des décisions qui affectent les personnes vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont prises.

PAN irlandais : « *Au niveau local, les membres de forums communautaires ou de volontaires, représentant les communautés locales y compris les plus défavorisées, sont impliqués dans les opérations et les politiques du Conseil de développement municipal. Les assemblées contribuent en particulier aux domaines relatifs à l'inclusion sociale et aux politiques et programmes pour les plus désavantagés mais aussi aux questions culturelles, sportives, récréatives, résidentielles et de développement local général. »**

Même quand la participation directe est acceptée en principe, elle risque de n'être jamais mise en pratique ou de rester au niveau de simple consultation au lieu d'être un réel partenariat avec les personnes vivant la pauvreté et l'exclusion sociale. Certains pays, néanmoins, ont essayé d'être à la hauteur de cette ambition, en intégrant cette exigence de participation dans différents domaines de législation.

PAN danois : « *La Section 112 de l'Act on Social Services¹⁰ se focalise sur les possibilités des usagers d'avoir plus de prise sur l'organisation de leur propre vie. La loi appelle à l'établissement de commissions de conseil et de consultation pour usagers, afin de soutenir les autorités politiques. »**

¹⁰ Loi sur les services sociaux

PAN néerlandais : « Entré en fonction le 1er janvier 2003, un Conseil national pour les usagers a été mis en place sur base de la *Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*¹¹. Ce Conseil national des usagers conseille le Ministre des affaires sociales et de l'emploi sur des questions politiques liées aux domaines de l'emploi et des revenus, avec pour objectif la participation de l'utilisateur. »*

PAN français : « L'expression des personnes à été prévue par la loi relative à la lutte contre l'exclusion (1998) au travers de différentes dispositions.[...] De même, la loi relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale de janvier 2002 définit les droits fondamentaux des personnes incluant la participation des usagers et de leur entourage à la conception et à la mise en œuvre de leur prise en charge. »

PAN belge : « Les organisations de personnes vivant dans la pauvreté sont reconnues par les autorités, sont structurées en réseaux, et sont représentées au sein de la Commission d'accompagnement du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, qui est un outil de concertation permanente entre responsables politiques et acteurs concernés. Ce Service a été créé en 1998, sur la base d'un Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, accord relatif à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté. »

La reconnaissance du droit à la participation politique est bien sûr très positive ; cependant, même les pays qui ont franchi ce pas, admettent le long chemin à parcourir pour que les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté et de l'exclusion sociale puissent prendre leur place de partenaires à part entière.

PAN français : « En dépit de réalisations et d'expériences très encourageantes, essentiellement au sein des associations de solidarité, il reste à trouver le moyen d'ancrer durablement ces démarches dans les politiques de lutte contre l'exclusion. »

Le droit à l'Emploi

En Belgique, en Flandre, nous avons vu des exemples de comment l'accompagnement de parcours sur une durée longue (plusieurs mois, voire des années) peut aider une personne à passer des caps difficiles dans un parcours d'insertion socioprofessionnelle :

Un jeune de 23 ans en formation de mécanique a failli abandonner un stage parce qu'il estimait ne pas avoir la possibilité d'y apprendre quelque chose. Il a pu faire appel à son accompagnatrice de parcours qui est intervenue pour le réorienter vers un autre lieu de stage où le jeune se sentait davantage respecté.

Une femme de 30 ans avec 4 enfants avec une qualification d'aide soignante ne pouvait plus exercer son métier à cause de problèmes de dos. Elle avait commencé une formation en secrétariat général, organisé par le VDAB (l'office régional flamand de l'emploi). Elle a eu beaucoup de difficultés lors du deuxième module de la formation, l'apprentissage de langues étrangères. Elle s'était découragée, mais l'intervention de son accompagnateur de parcours auprès des formateurs a permis qu'elle continue et réussisse à finir la formation.

Nous savons aussi que parfois cet accompagnement continue encore pendant un temps lorsque la personne a trouvé un emploi. Souvent cela augmente les chances de pouvoir tenir dans cet emploi ou de trouver le soutien nécessaire pour se redresser après un échec.

Le rôle d'un accompagnateur de parcours sur une durée longue, qui reste fixe indépendamment des étapes, peut être déterminant pour l'insertion socioprofessionnelle des personnes qui ont le plus de difficultés et pour qui un emploi stable et décent n'est pas envisageable à court terme. Telle personne a besoin d'au moins une autre personne qui croit à ses possibilités et qui cherche avec elle par quelles étapes avancer, qui peut intervenir dans les moments les plus difficiles, de contretemps et de découragement.

Equipe ATD Vierde Wereld, Belgique

¹¹ Structure pour l'application de la loi sur l'emploi et le revenu

Le facteur de l'emploi dans l'inclusion sociale est souligné par tous les pays. Il produit en effet des revenus, une vie sociale plus étoffée et une estime de soi grandie par les sentiments d'indépendance et d'utilité au monde.

En regardant les PAN/incl avec pour préoccupation les personnes les plus éloignées de l'emploi, apparaît que:

- **L'émergence dans la plupart des PAN de l'idée d'accompagnement** des personnes est à souligner, conformément à l'enjeu proposé par le rapport conjoint de « *politiques (...) adaptées aux besoins de chacun* »¹². Elle est à apprécier selon ses soucis de **personnalisation** et de **suivi**, le bilan des compétences et des besoins de chacun.
- Des efforts peuvent encore être faits pour valoriser les projets personnels, pour laisser une place à la liberté de **choix de l'emploi**.
- **L'accessibilité des mesures aux personnes les plus pauvres** n'est pas toujours effective.

Quelques exemples d'accompagnement :

PAN autrichien : « Avec "Clearing", une nouvelle forme de service a été développée. Elle agit à l'interface entre l'école et l'emploi. Les structures du Clearing ont pour but lors de la dernière ou l'avant-dernière année d'étude de déterminer avec les personnes concernées l'ensemble des mesures individuelles nécessaires pour une intégration sur le marché du travail. »* Par ailleurs, l'Autriche a une approche qui paraît trop éloignée des personnes qui ont le plus de difficultés.

PAN finlandais : « L'Act on Rehabilitative Work¹³ est entré en vigueur le 1er septembre 2001, procurant ainsi des possibilités nouvelles d'un accès facilité au marché de l'emploi pour les chômeurs de longue durée. L'Act demande aux autorités locales et aux offices pour l'emploi de coopérer à l'élaboration d'un plan d'activation et d'un portefeuille de services individualisés pour chaque client. »*

PAN belge : « En Région wallonne, un nouveau décret sur le "parcours d'insertion" entrera en vigueur fin 2003. Le dispositif doit garantir toute une série de services gratuits, de qualité et individualisés pour répondre aux besoins du demandeur d'emploi qui le souhaite, et l'aider à s'intégrer dans un emploi durable et de qualité. Un contrat "crédit insertion" d'une durée maximale de 24 mois (dont jusqu'à 6 mois après la conclusion d'un contrat de travail) doit, en outre, lui garantir un accompagnement, une aide et un suivi par un Conseiller particulier du Service public de l'Emploi. » Cependant, la durée de 24 mois paraît courte pour s'adapter réellement aux besoins de la personne.

Par ailleurs, la fusion des caisses des allocations chômage et de l'aide sociale allemandes paraît dangereuse pour la latitude dans le choix personnel d'un emploi. Une personne qui refuse un emploi perd 30% de son aide sociale (60% au second refus, 90% au troisième).

Les politiques des pays qui énumèrent les groupes à risques(les femmes, les personnes handicapées, les personnes âgées...) **atteignent difficilement les personnes les plus exclues.**

Inclure les personnes éloignées de l'emploi dans le marché actuel ou « **développer un marché du travail favorable à l'inclusion** »¹⁴?

Considérer que le marché est aujourd'hui producteur d'exclusion et le repenser est ambitieux et n'apparaît pas ainsi dans les PAN. Cependant nous pouvons souligner quelques constats :

PAN britannique : Le Royaume-Uni distingue **chômage et inactivité**. « *L'inactivité est une cause plus importante d'exclusion sociale que ne l'est le chômage. En effet, bien que les taux de chômage à la fin des années 70 étaient plus ou moins similaires à ceux de la fin des années 90, un nombre plus important de personnes vit avec un revenu relativement faible*

¹² Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2001 Commission européenne et Conseil européen

¹³ Le décret sur la remise au travail

¹⁴ Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2001 Commission européenne et Conseil européen

*dans les années 90. Le changement principal réside dans le nombre croissant de personnes qui soit n'ont pas d'emploi rémunéré mais vivent avec quelqu'un qui travaille, soit ne recherchent pas activement un emploi. » Le Royaume-Uni déplore aussi que le nombre de personnes recevant des allocations handicap a triplé depuis 30 ans et représente 7,6 % de la population en âge de travailler alors que la santé a progressé. « cette réduction à l'inactivité représente une perte de talent et de possibilités. » « Les changements structurels du marché du travail depuis les années 70 ont créé un marché du travail plus faible pour les travailleurs non qualifiés que pour ceux qui sont qualifiés. »**

PAN italien : l'Italie constate que le travail au noir représente 22% de l'activité du pays.

Ces constats montrent l'inadaptation du marché du travail et posent la question : amener les personnes nécessairement vers un emploi rémunéré ou envisager l'activité comme priorité? Deux méthodes intéressantes d'activation sociale sont proposées par les plans:

- La reconnaissance du bénévolat
- L'économie sociale.

L'économie sociale nous paraît une démarche importante dans les pays. Son maintien et même son développement, doté des moyens financiers et de structures de formation et d'accompagnement, paraissent donc nécessaires.

PAN irlandais : Les Community Employment and jobs initiative schemes ¹⁵ont permis la création de nombreux emplois au sein des organisations de la communauté qui ont été accessibles aux personnes vivant dans cette communauté. Le PAN/incl mentionne que dans certains cas, la limite de participation à ces plans de trois ans a été étendue, développement qui a été salué. Dans le même temps, le PAN affirme qu'ils vont être remplacés par le Social Economy Programme¹⁶, actuellement en révision. Nous espérons que ces changements ne conduiront pas à perdre l'impact positif sur les organisations communautaires et leurs membres et que ce type de plans continue à bénéficier du soutien financier qu'ils méritent. Les coupes budgétaires massives dans ce domaine sont alarmantes et affectent les personnes les plus vulnérables.

PAN néerlandais : Les expériences d'activation sociale qui ont eu lieu aux Pays-Bas entre 1996 et 2001 sont reprises dans le PAN/incl comme exemples de bonnes pratiques. Toutefois, il semble qu'à l'heure actuelle l'attention se porte sur la valorisation de cette activation uniquement comme un moyen pour finalement trouver un emploi « rémunéré » régulier, et non comme ayant une valeur intrinsèque pour l'individu et la société dans son ensemble. Cette tendance a donné lieu à la suppression graduelle d'initiatives telles que « additional jobs¹⁷ » qui offraient des subventions aux secteurs de volontaires et commerciaux pour créer des possibilités d'emploi spécifiquement pour les personnes qui autrement n'accéderaient pas au marché de l'emploi.

PAN grec : « La loi va introduire l'emploi à temps partiel dans le secteur public, en combinaison avec la mise à disposition de services sociaux. Les employés seront recrutés dans certains groupes sociaux, tels que les chômeurs, les personnes de moins de 30 ans, les mères ayant des enfants de douze ans et moins, les personnes souffrant d'invalidité. Les besoins qu'il faut satisfaire comprennent les soins pour les personnes âgées ayant un faible revenu, la garde d'enfant à domicile, l'inclusion sociale des immigrants, la surveillance des bâtiments scolaires, etc. »*

Une autre manière de repenser le marché du travail et la promotion de tous comme **chances potentielles pour la société** (ou l'économie en particulier).

¹⁵ Schémas d'initiative communautaires pour l'emploi

¹⁶ Programme d'économie sociale

¹⁷ Emplois complémentaires

PAN allemand : au niveau fédéral, il est question de faire comprendre aux entreprises la possibilité d'embaucher des personnes bénéficiant de revenus sociaux; en Westphalie, les jeunes immigrés sont présentés comme des chances pour les employeurs.

Pour parvenir à un marché du travail plus inclusif, **les entreprises et le service public** doivent être impliqués, au-delà d'incitations financières, comme acteurs volontaires. Les mesures sur le marché doivent être pensées avant tout dans l'intérêt de la personne à soutenir. Des efforts sont encore à mener dans ce sens.

En période de reprise économique, les personnes, moins nombreuses, qui ne trouvent pas d'emploi sont souvent considérées comme volontairement au chômage et ne sont, à tort, plus pris en compte par les politiques de l'emploi. La lutte contre le chômage ne doit pas être pensée exclusivement en termes de chiffres.

Il existe plusieurs freins à l'accès à l'emploi. Nous pouvons en souligner auxquels les pays tentent de remédier :

- Le **garde des enfants**. Le développement de l'offre de garde en quantité, en coût et en qualité (par exemple, adaptation des horaires et des structures aux besoins des personnes les plus démunies) est prévu dans plusieurs plans.

- Le **"making work pay"**. Les personnes ne peuvent accepter un emploi que si elles sont sûres de ne pas y perdre financièrement, c'est-à-dire si le revenu envisagé après salaire est supérieur au revenu minimum et aux compensations du chômage (tarifs de transport, bourses, non-imposition...).

Cette question du "making work pay" émerge dans les pays suite à certains constats :

Les pays anglo-saxons ont les taux de chômage les plus bas de l'Europe, mais de hauts taux de pauvreté. La corrélation est donc remise en cause par l'existence de **"travailleurs pauvres"** (dans toute l'Europe).

Pour éviter le piège à l'emploi, les pays proposent des **allègements fiscaux**:

PAN britannique : le tax credit system¹⁸ a été élargi aux travailleurs à faible revenu sans enfant et il se nomme désormais le Working Tax Credit. C'est un système selon lequel, au lieu de verser les impôts à l'Inland Revenue¹⁹, l'employeur va verser le crédit d'impôts directement à l'employé. Cet argent sert de supplément au revenu mais il ne s'agit pas d'une prestation sociale. L'un des principaux avantages est qu'il y a de ce fait plus de ressources financières pour payer la garde d'enfants pour les bénéficiaires ayant des enfants. Le principal inconvénient est que ce système n'est disponible que pour les personnes travaillant à temps complet (plus de 16 heures par semaine) et donc, il ne bénéficie pas aux travailleurs à temps partiel ou temporaire.

Si la prise de conscience des barrières à l'emploi semble effective, nous craignons quelques mesures contre-productives : Par exemple, en France, le RMI transformé lors de la décentralisation en RMA²⁰ met fin au cumul provisoire de revenus qui est un soutien lors du changement que constitue la reprise d'un emploi . Cette mesure pose aussi un problème sur le plan moral en créant une sous-catégorie de salariés.

La politique de l'emploi, exposée également dans les Plans d'Action Nationaux pour l'Emploi, est importante dans la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté mais ne doit pas faire oublier la grande nécessité d'autres politiques...

¹⁸ Système de crédit d'impôts

¹⁹ Institution chargée de percevoir et gérer les impôts

²⁰ RMI : Revenu Minimum d'Insertion / RMA : Revenu Minimum d'Activité

Le droit au Logement

« *Si nous vivions avec d'autres personnes, au sein de la société, nous aurons la possibilité de démontrer qui nous sommes, bon ou mauvais. Par contre, si nous vivons isolés de la société, nous sommes alors marginalisés. Nous voulons vivre avec des gens différents de nous et nous voulons que nos enfants grandissent avec les autres.* »*

« Il m'arrive souvent de me lever la nuit et de me dire : 'Mon Dieu ! Où suis-je ?'. Il pleut et mon lit n'est pas mouillé. Je n'arrive pas à y croire car avant, le seul lieu où je pouvais dormir sans être mouillé lorsqu'il pleuvait c'était en prison ... Dans la baraque, tu dois mettre du plastique sur ton lit et voir tes enfants malades sous quatre couvertures. Tu ne vis pas. Tu ne te reposes jamais. Avoir un appartement, ça change complètement ta vie. Tu lies des relations avec les voisins, un voisin t'invite à prendre le café. Un autre t'encourage : aller ! On va chercher du travail ! »*

ATD Cuarto Mundo, Espagne²¹

Les problèmes de logement indécents et de la ghettoïsation prennent des formes particulières à chaque pays: les installations permanentes en campings en Belgique, en Bed-and-Breakfast au Royaume-Uni, dans les bidonvilles en Espagne. Leurs PAN envisagent l'éradication de ces types de logement. Les autres pays ne veulent plus de personnes sans-abris. Ils doivent donc se donner les moyens d'être cohérents en assurant un logement décent à ces personnes.

- Le parc immobilier doit être adapté en volume et en loyers.

Certains pays considèrent disposer d'assez de logements sociaux mais beaucoup avouent eux-même leurs déficits et leurs programmes de constructions paraissent manquer d'ambition.

Les rénovations sont importantes; y associer les habitants est intéressant ; malheureusement, elles sont souvent accompagnées d'une élévation du loyer. Au lieu d'améliorer les conditions de vie des personnes les plus pauvres, elles correspondent alors à une perte de logement.

Ainsi les loyers des logements construits ou rénovés et des logements locatifs privés doivent-ils être contenus, dans l'optique précisée dans l'enjeu du rapport conjoint : « *Donner un logement décent à tous : accéder à un logement de bonne qualité et à un prix abordable est un besoin fondamental et un droit.* »²²

PAN luxembourgeois: « *Initiation par une organisation non gouvernementale d'un projet d'agence immobilière sociale s'adressant à la population-cible ainsi qu'à des propriétaires prêts à louer des logements à celle-ci.* »

- Les familles doivent rester unies.

D'expérience, les personnes les plus pauvres se plaignent que, souvent, en cas de problème de logement, la femme et les enfants installés dans des foyers sont séparés de l'homme contre leur gré, ou bien qu'elles peuvent se retrouver durablement en hôtels ou Bed-and-Breakfast, sans intimité familiale.

- La **mixité sociale** est un recours à la ghettoïsation des personnes les plus pauvres.

Le PAN Français fait référence à la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui stipule à son article 6 " *Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible*".

Lors du relogement des familles dans des quartiers plus aisés, les familles et les quartiers doivent absolument être accompagnés par des personnes compétentes, afin que la cohabitation soit un succès.

PAN danois : « *En 2002, le gouvernement danois a lancé un nouveau programme appelé "Urban areas for everyone"*²³, comprenant cinq projets qui seront mis en place pour une

²¹ Témoignages recueillis par l'équipe du mouvement ATD Quart Monde en Espagne et envoyés au gouvernement dans la contribution du mouvement au PAN.

²² Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2001 Commission européenne et Conseil européen

*durée de quatre ans. Le programme s'attache à intégrer les nouveaux réfugiés et immigrants dans des logements, y compris, dans des associations de logements sans but lucratif. Les fonds alloués au programme doivent être utilisés pour une initiative holistique et intersectorielle pour améliorer l'emploi et les zones de logements au niveau local. L'établissement d'un partenariat local contraignant et la participation étendue de volontaires au niveau local sont des exigences de l'"Urban areas for everyone".»**

Le droit à un habitat en lien avec sa culture est encore à reconnaître ; par exemple en Irlande, où les "travellers"²⁴ se battent pour avoir le droit à un logement décent, quel que soit leur choix de type de logement.

- Un logement décent dans une société européenne exige **l'accès effectif à l'eau et l'énergie**. Or l'importance de ce poste dans les dépenses entraîne souvent soit un manque, soit des sacrifices excessifs dans d'autres postes.

PAN britannique : *« Résoudre le problème du "fuel poverty" reste un élément-clé de politiques plus globales sur l'énergie et l'inclusion sociale. Les progrès sont encourageants puisque le nombre de ménages pauvres dans le domaine de l'énergie continue à décroître. La lutte contre le "fuel poverty" est constituée d'une combinaison de mesures d'efficacité de l'énergie, de mesures sur le marché de l'énergie (...) et d'autres mesures (...). Warm Front, le principal programme chargé de combattre le "fuel poverty" dans le secteur privé en Angleterre, vise à sortir les ménages du "poverty fuel" en fournissant une meilleure isolation et en améliorant le chauffage pour ceux qui reçoivent certaines allocations. D'autres programmes se concentrent sur les foyers vulnérables.»**

- Le bon fonctionnement du système d'allocations pour le logement peut **prévenir en grande partie l'endettement et les expulsions**.

PAN français : *« L'instauration d'une procédure de rétablissement personnel (...) permettant une décision plus rapide d'effacement des dettes est prévue par le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'objectif est de donner aux personnes concernées une véritable "deuxième chance". »*

PAN irlandais : *«Le MABS (Money Advice and Budgeting Service²⁵) fournit un service indépendant, confidentiel et gratuit en priorité aux familles ayant un faible revenu qui sont endettées ou risquent de l'être. Il s'agit de mesures pratiques basées sur le budget qui permettront de faire sortir de façon permanente les personnes de la dépendance envers les créanciers et d'ouvrir des alternatives de crédits à faibles coûts par le biais de leurs Credit Unions. Le Conseiller financier aide aussi le client à maximiser son revenu, à donner la priorité aux dettes, et quand cela est nécessaire à contacter et à référer d'autres agences de soutien. Le MABS intervient fréquemment pour prévenir la reprise de possession de la maison familiale et également pour empêcher la coupure du gaz et d'électricité. »**

Il faut remarquer que dans certains pays, sont abusivement considérées comme "volontairement sans logement" les familles expulsées pour retards de paiement du loyer. Elles ne bénéficient donc pas des programmes de relogement. Cette attitude est très dangereuse pour les personnes.

Au delà des services d'urgence, les personnes sans-abris doivent être rejointes par des politiques adaptées d'accompagnement vers le logement, c'est-à-dire de soutien à la recherche, à l'installation...

PAN français : *« Il sera créé 200 maisons relais au total, soit environ 5000 places, dont 1000 dès 2003. Ce mode de logement alternatif doit permettre à ces personnes fortement désocialisées une réadaptation à la vie sociale dans un environnement chaleureux et convivial, grâce à la présence d'un hôte ou d'un couple d'hôtes, chargés d'animer et de réguler la vie quotidienne. »*

²³ les quartiers pour tous

²⁴ "voyageurs"

²⁵ Service de conseil financier et budgétaire

Des possibilités d'accompagnement doivent être à disposition de tous ceux qui en ont besoin car les difficultés à accéder au logement peuvent dépasser l'aspect financier. Elles concernent entre autres les lourdeurs administratives, la méconnaissance des mécanismes du marché, les difficultés d'expression, la peur des bailleurs, les différentes discriminations, l'appropriation des lieux, l'intégration au quartier.

Le droit à la Santé

« Je voudrais d'abord vous dire que se soigner coûte cher lorsqu'on a le minimex ou le chômage. Que reste-t-il pour se soigner, pour s'occuper de sa santé à la fin du mois ? On peut être aidé par le CPAS mais ce n'est pas toujours accordé. Il faut s'expliquer devant l'assistant social et souvent cela nous humilie. Certains médecins refusent même de soigner si on n'a pas d'argent. Des gens très pauvres n'ont pas de mutuelle. Alors c'est impossible de se faire soigner. Mais la santé, ce n'est pas seulement les soins. Vivre dans la pauvreté, c'est vivre dans les soucis. Quand tout manque, les parents se sentent humiliés. En plus la pauvreté attaque la santé : le bruit, la pollution, les mauvais logements, l'humidité, l'inquiétude... au long des années, ça use le corps et l'esprit. (...)

Nous voyons bien que nos enfants ont une santé plus fragile. Nous les aimons plus que tout. Nous voulons vivre en famille et être fiers d'avoir de beaux enfants en pleine santé. Ce que nous voulons c'est être soignés convenablement, humainement, même si nous n'avons pas beaucoup d'argent. Nous voulons choisir notre médecin. Nous voulons nous sentir utiles, pouvoir être aidés en cas de malaise d'un des parents, pour que la famille ne se sépare pas. Nous voulons être respectés surtout si nous sommes malades. »

Un père de famille - ATD Quart Monde, Belgique²⁶

Dans certains PAN, la priorité de la santé n'apparaît pas, sauf pour quelques groupes tels que les toxicomanes. Mais **le lien entre état de santé et pauvreté** apparaît dans la plupart des PAN. L'Irlande note qu'*«il existe une réelle détermination sociale aux causes majeures de mortalité»*. Le défi que se fixent les Pays-Bas est d'allonger la durée de vie des personnes les plus pauvres de 53 à 56 ans ! L'Observatoire national français de la pauvreté et de l'exclusion sociale démontre qu'il n'y a pas de pathologies spécifiques à la pauvreté mais des risques plus importants de contracter des pathologies ordinaires. Ainsi, le problème est-il souvent abordé sous l'angle de l'inégalité dans l'accès aux soins de santé.

Il existe différents systèmes de protection sociale :

- L'ensemble des soins est gratuit pour tous dans certains pays. Le développement d'un réseau parallèle de services de santé privé crée souvent un système de santé « à deux vitesses ».
- Dans quelques pays, les soins sont, pour les personnes à bas revenus, immédiatement gratuits ou remboursés par la suite.
- Les services de santé ne sont parfois pas du tout à disposition des personnes qui ont peu de moyens.

L'accessibilité financière aux soins pour les personnes les plus pauvres doit être l'objet d'une grande attention.

Cependant, d'autres obstacles les privent d'une réelle santé.

- la **peur** du mauvais accueil du personnel soignant, du manque de compréhension, de l'indifférence, du contrôle
- le **manque d'infrastructures** hospitalières et les longs délais d'attente, en particulier dans les quartiers les moins favorisés.
- la **mauvaise information** sur les risques de la santé, le découragement
- **les contraintes personnelles** de temps ou de moyens de la vie quotidienne

Ainsi l'environnement global des personnes intervient-il dans la politique de la santé:

PAN britannique : *«En Irlande du Nord, Investing For Health²⁷ vise à réduire les inégalités dans le domaine de la santé entre les régions géographiques, les groupes socio-*

²⁶ La santé pour tous : pour quand ? / revue Quart Monde 2002/4 n°184

*économique et les minorités. Cet objectif sera mené à bien grâce à sept objectifs transversaux liés à des déterminants plus larges de la santé à savoir la pauvreté, le niveau scolaire, la santé mentale et le bien-être, les conditions de vie et de travail, l'environnement au sens large, la réduction des accidents mortels et des blessures et la possibilité de faire des choix plus sains. »**

Pour parer à ces obstacles à la santé pour les personnes les plus pauvres, une **prévention** est nécessaire. La **coordination entre services sociaux et médicaux** peut permettre l'anticipation ou la prise en charge précoce de problèmes de santé et le suivi des soins.

PAN irlandais : *«La Primary Care Strategy²⁸ prévoit une approche multidisciplinaire et concertée pour l'accès au soins de base impliquant les médecins généralistes, les infirmières, les aides soignantes, les médecins du travail, les travailleurs sociaux et le personnel administratif. »**

La prévention au travers de **campagnes d'information** est souvent évoquée dans les PAN mais elle se limite souvent aux dangers de l'usage d'alcool ou de drogue. Elle devrait être étendue aux facteurs quotidiens d'affectation de la santé, par exemple la nutrition.

Le droit à l'Éducation

Pendant les années 2000-2002, les équipes du Mouvement ATD Quart Monde aux Pays-Bas ont rendu visite à plus que 160 familles très pauvres à travers le pays. Environ 80 familles ont participé régulièrement aux activités du Mouvement à travers différents projets. Lors des rencontres pour comprendre ce que les plus pauvres vivent, un des thèmes qui revient souvent est l'éducation scolaire des enfants.

- Les enfants de milieux très pauvres ont peur d'aller à l'école, car ils savent par l'expérience de leurs parents que l'école mène souvent à l'échec.
- Les parents souffrent, parce que ils voient que leurs enfants vivent la même exclusion, les mêmes tests qui montrent leurs incapacités, que quand ils étaient enfants eux-mêmes.
- Les écoles prennent des décisions pour les enfants, sans consulter les parents pour prendre des décisions ensemble.

Par exemple une enquête auprès du Conseil de la Protection de l'Enfant est demandée par l'école spéciale d'un enfant, suite à un test psychologique, appliqué sur l'enfant (...) sans que l'équipe scolaire ait d'abord parlé avec l'enfant et ses parents. Suite à cela, les parents ont inscrit leur enfant dans une autre école, où l'équipe scolaire prend les parents au sérieux, et où les enfants sont aussi respectés. Il s'est avéré que les résultats de ce test étaient faux, car ne reflétaient que les problèmes d'anxiété de l'enfant pour aller à cette école.

Quel est le lien avec la pauvreté et l'exclusion? Cette famille vit depuis plusieurs générations en pauvreté et dans des quartiers mal réputés. Les équipes de ces deux écoles montrent combien le respect pour les plus pauvres, un engagement avec eux, peut faire la différence.

Notre expérience est que les enfants aiment beaucoup apprendre, et qu'ils y arrivent quand il y a une ambiance d'amitié et de respect. Non seulement avec les enfants mais aussi avec les parents.

Alors qu'attendons-nous des PAN-incl? Promouvoir que l'école :

- soit aussi ambitieuse pour les plus pauvres que pour des enfants de milieux savants et plus riches.
- soit un lieu où tous les enfants se sentent respectés et en sécurité
- permette le partage en amitié de la connaissance et l'apprentissage ensemble de la solidarité. La connaissance ne doit pas être vue comme un moyen de différenciation, de compétition, de pouvoir pour soi-même.
- informe sur la Charte des Droits de l'Enfant dans toutes les écoles, même les écoles spéciales.

ATD Vierde Wereld, Pays-Bas

Malgré sa vocation universaliste, l'école s'avère être aujourd'hui l'instrument majeur de reproduction sociale.

²⁷ Investir pour la Santé

²⁸ Stratégie Préventive

Le coût de la scolarisation n'échappe pas aux PAN; cependant, au delà des frais strictement scolaires, peu évoquent les difficultés de certaines familles à payer les sorties, le matériel éducatif etc.... afin de promouvoir une réelle gratuité de l'école.

PAN belge : « *Les efforts entamés pour supprimer les barrières financières dans l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur sont poursuivis en Flandre. (...) En 2003, les obligations décrétales flamandes en matière de frais scolaires complémentaires seront évaluées.* »

Certains pays proposent des conceptions intéressantes de l'école:

PAN belge : « *Mais, la discussion se déplace lentement de l'égalité d'accès à l'enseignement à l'égalité en matière de résultats scolaires.* »

L'enfant ne laisse pas à la porte de la classe son environnement. Il doit donc être reçu dans l'univers scolaire avec toutes ses chances et ses difficultés. Afin d'adapter « *le système éducatif pour que l'école réponde au mieux aux besoins et aux spécificités des enfants issus de milieux défavorisés* »²⁹, le **partenariat entre les professeurs et les parents** doit être renforcé:

PAN espagnol : « *Développer les relations entre les professionnels de l'enseignement et les familles pour favoriser une meilleure connaissance de la réalité dans laquelle elles vivent et améliorer l'attention portée aux élèves faisant face à des difficultés particulières.* » *

ainsi que les efforts de réconciliation enfant/école :

PAN britannique : « *En Ecosse, le travail mené pour remédier à la désaffection comprend des initiatives pour promouvoir un comportement positif et développer des solutions à l'exclusion, comme par exemple des programmes scolaires flexibles, des possibilités d'une réussite alternative et d'un accomplissement pour les étudiants rejetant le système traditionnel.* » *

et la **coordination des services sociaux**, médicaux et scolaires:

PAN finlandais : « *La loi couvre le bien-être des élèves et les services associés, c'est-à-dire les soins de santé à l'école, les services de psychologues scolaires et les assistants sociaux. Les mesures qui seront développées comprennent les soins de santé à l'école et l'assistance sociale à l'école.* » *

Dans le cadre de ces partenariats, nous apparaît improductive, voire extrêmement dangereuse, la politique anglaise « *Behaviour and Attendance Strategy*³⁰ » promeut, par exemple, l'action policière coordonnée contre l'école buissonnière, l'inscription électronique, et l'intervention précoce par le biais du « *Fast-Track to Prosecution pathfinder* »³¹. Le conseiller d'orientation soutiendra de manière plus efficace les poursuites en justice des parents négligents. Des sanctions supplémentaires seront peut-être imposées par le prochain *Anti-Social Behaviour Bill*³². » *

Certaines familles pauvres, dont les enfants sont orientés vers des classes spéciales ou ont un statut particulier, soulignent le caractère stigmatisant de telles catégorisations. Se pose toujours le problème du **type de scolarisation proposé aux enfants qui ont des difficultés** à l'école, en particulier à cause de leurs difficultés par ailleurs. Certains pays proposent des programmes spéciaux d'intégration au cursus normal, d'autres des cours de soutien.

²⁹ Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2001 Commission européenne et Conseil européen

³⁰ La stratégie pour le comportement et l'assiduité à l'école

³¹ La simplification de procédure de poursuite en justice des parents dont les enfants manquent l'école

³² La loi contre les comportements anti-sociaux

PAN britannique : «*Le Special Educational Needs and Disability Act³³ 2001 a renforcé les droits des enfants britanniques ayant des besoins spéciaux en matière d'éducation à l'accès à l'enseignement normal.*»*

PAN français : «*Les dispositifs relais (classes relais et ateliers relais) ont pour vocation d'accueillir des jeunes en rupture avec l'institution scolaire et de leur permettre, après quelques mois d'une prise en charge adaptée par des enseignants et des animateurs, de réintégrer leur établissement d'origine pour reprendre une scolarité normale. L'offre de ces dispositifs sera doublée en deux ans.*»

PAN suédois : «*L'Education Act prévoit un soutien spécial pour les élèves qui font face à des difficultés dans leur parcours scolaire. Le développement personnel grâce au dialogue et les programmes d'action sont des instruments importants pour identifier les divers besoins des élèves. Le développement personnel grâce au dialogue doit donner à l'élève, aux professeurs et aux parents la possibilité de discuter le développement scolaire et social de l'élève.*»*

PAN danois : «*Aide aux devoirs. Ces plans seront lancés en tant que projets expérimentaux avec un nombre plus ou moins défini d'autorités locales.*»

Est à apprécier la relative prise de conscience des pays quant au problème de **l'illettrisme**. Ce phénomène ne concerne pas seulement les populations immigrées mais bien un nombre important de personnes de toutes origines, en particulier dans des milieux pauvres. Les propositions des pays sont la formation des professeurs, la sensibilisation de la population, les efforts dès le plus jeune âge, le partenariat avec les écoles, les entreprises et les syndicats, la modernisation des formations (Internet), l'incitation financière.

PAN néerlandais : «*Environ un million d'adultes aux Pays-Bas ne savent ni lire ni écrire ou à peine. Ils encourent un risque plus important d'exclusion sociale. (...) En 2000, les autochtones néerlandais ne peuvent pas suffisamment suivre les formations d'alphabétisation. Avec l'Action Plan on literacy³⁴, le gouvernement tente de lutter contre l'illettrisme au sein de ce groupe, mais aussi d'accroître les possibilités de formation auprès de centres de formation professionnelle (les ROCs).*»*
Cependant, le budget nécessaire à ces mesures doit encore être libéré.

PAN britannique : «*Skills for Life³⁵, la stratégie pour accroître les connaissances en lecture, écriture et calcul chez les adultes en Angleterre, vise à mettre en place une société où les adultes ont les aptitudes de bases dont ils ont besoin pour trouver et garder un emploi et pour participer totalement à la société. (...) Pour ceux qui n'ont pas d'emploi, un soutien important est déjà disponible.*»

PAN irlandais : «*Ecole primaire: garantir que chaque enfant obtienne un niveau de base en mathématiques et en écriture.* »
«*La NALA (Agence nationale pour l'alphabétisation des adultes) a formé un certain nombre de tuteurs pour fournir des programmes d'alphabétisation sur le lieu du travail et continuera à promouvoir la disponibilité du service au sein des organisations d'employeurs.*»

PAN allemand : «*Le gouvernement fédéral finance des projets innovateurs qui contribuent à moderniser le travail d'alphabétisation, tel que le développement de la plate-forme Internet APOLL (Alpha-Portal Literacy Learning)(...), où sera disponible à l'avenir une information, un soutien et des contacts pour les professeurs, les étudiants et le public en général.*»

³³ L'acte pour les enfants ayant des difficultés scolaires et des handicaps

³⁴ Le plan d'action contre l'illettrisme

³⁵ Les savoirs pour la vie

Le droit d'accéder aux services

Angela a quatre enfants et elle vit dans un appartement deux pièces appartenant à une société de logement.

Lorsqu'elle a emménagé dans son premier appartement, elle ne savait pas qu'elle devait faire une demande séparée pour recevoir les allocations-logement parce qu'elle percevait déjà d'autres allocations de l'Etat et elle pensait donc qu'elle était de fait bénéficiaire. Au moment où elle a compris cela et a fait sa demande, elle avait déjà contracté de grandes dettes qui devront être payées au fil des années par le biais de saisie sur ses autres allocations.

Comme la famille d'Angela s'est agrandie, elle voulait déménager dans une maison plus grande, mais l'association de logement a bloqué sa demande pendant toute une période. Finalement l'année dernière, un logement plus grand lui fut proposé de l'autre côté de la ville et la date de déménagement fut fixée. Au dernier moment, Angela prit peur et elle changea d'avis. Bien que la maison soit plus grande, elle était dans une zone où elle ne connaissait personne et elle se demandait comment elle allait s'habituer.

Elle dit à l'association de logement qu'elle ne voulait plus déménager et tout fut annulé. Sans qu'elle le sache, une demande avait déjà été faite pour changer l'adresse à laquelle elle devait recevoir ses allocations-logement et donc, sans même avoir déménagé, le loyer de son logement cessa d'être payé parce que l'association de logement n'avait pas averti l'office des allocations-logement. Finalement une personne soutenant Angela et sa famille comprit cela et son allocation logement fut rétablie et son loyer à nouveau payé, mais pas les retards. Angela a d'autres retards de loyer à payer que l'office des allocations-logement veut déduire de ses allocations.*

ATD Fourth World, Royaume-Uni

Les Etats européens assurent à la majorité de leurs citoyens des services publics de plus ou moins bonne qualité. Or, l'objectif ne doit pas être la majorité mais la totalité. Un service public accessible aux personnes les plus pauvres est accessible à tous. **Il faut donc donner la priorité à l'effectivité des services universels aux personnes les plus pauvres.**

La prise de conscience de l'importance de l'égalité d'accès aux services publics émerge dans les pays.

PAN grec : *« Néanmoins, la perception de leur vécu par ceux encourant un risque d'exclusion est déterminée par leur degré d'accès à une série de biens et de services. Les plus importants sont les services médicaux et de soins de santé. (...) Si ces services lui font défaut au moment où il en a besoin, la chaîne de conséquences négatives continue bien au-delà du domaine immédiat de la santé. »**

PAN irlandais : *« La volonté d'adapter les services sociaux et administratifs aux besoins des personnes vivant en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, et de s'assurer que le personnel de premier rang est sensible à ces besoins, continuera durant toute la période du Plan. »**

La simplification des démarches assure un accès aux services plus facile pour les personnes les plus isolées. Elle prend plusieurs formes intéressantes :

- La simplification des procédures

PAN belge : *« Le plan Kafka, approuvé en 2001, vise une protection sociale plus accessible et respectueuse du client. Concrètement, le plan consiste en un certain nombre de projets de simplification pour les (futurs) pensionnés, travailleurs indépendants, chômeurs, ... (...) Les personnes qui sur la base de leur allocation ou de la diminution de leur autonomie ont droit à des avantages sociaux supplémentaires, comme par exemple une diminution des impôts, un tarif social pour le téléphone ou une carte de réduction pour les transports en commun, ne devront bientôt plus introduire d'attestation pour bénéficier de ces avantages dès que toutes les instances qui accordent ces avantages auront un accord avec la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. (...) En outre, le traitement de la demande de prestations familiales garanties pour les ayants-droit au revenu d'intégration est automatisé de sorte que l'assuré social ne doit plus lui-même faire de démarches. »*

- La simplification des formulaires

PAN français : « *Le Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA) composé de personnalités du monde de la culture, de responsables administratifs et aussi de représentants des associations de solidarité et d'usagers, a pour mission de simplifier le langage de l'administration. Dans cette perspective, plusieurs documents dont les demandes de Revenu minimum d'Insertion (RMI), de Couverture Maladie Universelle (CMU), de prestations familiales ont été revus. A terme le COSLA prévoit la réécriture des 1600 formulaires existants aujourd'hui. Dans le même esprit, des instructions ont été données aux agents de la fonction publique leur demandant de simplifier la rédaction du courrier adressé au particulier.* »

- La centralisation des services dans des maisons polyvalentes.

PAN espagnol : « *Favoriser la création de « guichets uniques » pour l'information et réception du Revenu minimum d'insertion, du Revenu actif d'insertion, du Revenu agricole et des Aides d'urgence sociale.* »*

PAN français : « *La création ou le développement des maisons de services publics sociaux et de l'emploi seront optimisés dans les quartiers en difficulté.* »

La qualité de l'accueil et de l'écoute est primordiale pour rencontrer les personnes les plus pauvres et bien comprendre leurs difficultés. La peur du regard des fonctionnaires ou des travailleurs sociaux est souvent un obstacle vers la réalisation de ses droits. Les interlocuteurs potentiels doivent donc recevoir une formation.

PAN britannique : « *ATD Quart Monde est impliqué, aux côtés d'universitaires et de professionnels du secteur social, dans un projet visant à inclure la connaissance des familles qui utilisent les services sociaux, dans la formation au travail social. Ainsi, les usagers des services sociaux seront les formateurs, donnant ainsi aux étudiants la possibilité d'apprendre directement de ceux qui ont une expérience réelle de la pauvreté.* »*

Le droit aux services publics ne doit pas être fonction de l'endroit où l'on vit. Les gouvernements doivent donc **assurer le maintien des services des quartiers en difficultés et des zones rurales**, leur permettre les mêmes chances de prospérité, éviter l'arbitraire dans la mise en œuvre.

PAN allemand : « *La polarisation sociale et géographique des villes croît. C'est pour cette raison, que depuis 1999 le gouvernement fédéral et les Länder ont complété la promotion de l'intégration urbaine avec le nouveau programme "die soziale Stadt"³⁶. Le but est d'avoir un développement viable de ces quartiers. Par exemple, des mesures d'investissements dans les domaines de la participation publique, de la vie dans le quartier, de l'économie locale, de l'emploi, des centres locaux, des infrastructures sociales, culturelles et d'éducation, du voisinage, de l'environnement, de l'écologie et de la gestion du quartier. Des objectifs importants à court terme ont été atteints dans le cadre de l'application du Programme.* »*

Parfois les bonnes intentions gouvernementales sont freinées au niveau local par les autorités ou leurs électeurs. Apparaît donc le besoin de **sensibiliser les populations au problème** de la pauvreté, de « construire un soutien public aux politiques et aux programmes nécessaires à la création d'une société favorable à l'inclusion »³⁷.

PAN espagnol : « *Organiser des campagnes et des débats sur l'exclusion sociale, en particulier à l'occasion du 17 octobre, Journée mondiale du refus de la misère.* »*

³⁶ la ville sociale

³⁷ Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2001 Commission européenne et Conseil européen

PAN français : « Une campagne media et hors media sera lancée au début de l'année 2004 avec pour ambition de changer le regard du grand public et le sensibiliser à la lutte contre l'exclusion. Cette campagne sera déclinée au niveau régional et y participeront tous les acteurs concernés. »

Le droit à la Culture

En 2001, ATD Quart Monde Luxembourg a lancé le projet culturel « Publica », la réalisation d'une sculpture en pierre représentant une table qui exprime que seulement une communauté solidaire avec la force et la volonté de chacun peut gagner la lutte contre la pauvreté. Dans la phase de démarrage, en juillet, des permanents et l'artiste ont rendu visite à des familles ayant une expérience de pauvreté dispersées à travers le pays. Ces visites dans les familles et dans leur environnement journalier sont pour ATD Quart Monde un préalable pour faire participer à l'élaboration du projet également des familles qui ne viennent pas à un endroit commun. Il y a des personnes qui n'osent pas aller vers d'autres personnes. Cela semble trop difficile pour elles de se libérer de tous les soucis et travaux, devoirs quotidiens. Cependant elles ont un savoir qui est précieux.

Lors d'une telle visite avec l'artiste, Madame A. raconte ses problèmes quotidiens qui l'accablent et l'étouffent. Mais, en lui redisant le but de la visite et du projet, elle change d'apparence, de posture et de timbre dans sa voix. L'artiste a pu susciter son intérêt pour ses arts. A partir de cette rencontre approfondie interpersonnelle entre l'artiste et Madame A., celle-ci n'était plus « le cas à problèmes multiples », mais une personne à part entière impliquée dans un processus de création.

Cela change tout : « Je ne suis plus un numéro, mais un être humain à part entière », a-t-elle déclaré plus tard ; et cela a réveillé les forces mobilisatrices en elle, qui étaient étouffées par une vie trop dure.

ATD Quart Monde, Luxembourg

L'accès à la culture est une priorité du Mouvement ATD Quart Monde.

La culture n'est pas un luxe, un droit secondaire, un "en plus". Elle doit être reconnue comme un droit fondamental de chaque personne. Donner naissance à une œuvre, assister à un concert ou découvrir une exposition libère l'esprit, élargit les horizons et fournit donc des ressources dans toute la vie quotidienne. Ce sont des moments de liberté, de plaisir et de partage. Le droit au beau participe à l'estime de soi. **La culture est l'affirmation du refus de la misère.**

Il faut donc percevoir les efforts déjà faits et les progrès dans la reconnaissance du droit à la culture dans certains pays.

PAN irlandais : « Améliorer l'accès aux structures artistiques, culturelles et récréatives est un moyen important d'accroître la participation aux activités de volontariat, et a un impact positif sur les personnes, les groupes, et les zones socialement désavantagées. »*

PAN belge : « Le projet "article 27" comme modèle de participation culturelle: La bonne pratique présentée par la Communauté française trouve son origine dans l'engagement d'acteurs du monde culturel à concrétiser l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme: **"Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté et jouir des arts..."** Constitués en association "Article 27", ils ont développé une action en lien avec des partenaires sociaux actifs dans les milieux concernés par la pauvreté et la précarité: centres publics d'aide sociale, missions locales de l'emploi, restaurants sociaux, maisons d'accueil, associations liées aux chômeurs, habitations protégées, centres de réadaptation psychiatrique, alphabétisation, travail social communautaire, avec des opérateurs culturels (théâtres, cinémas, musées, centres culturels..) pour permettre l'accès des plus démunis (revenu d'intégration sociale, aide sociale, chômeurs) aux biens culturels. »

Cependant, le commentaire du rapport conjoint 2001 peut malheureusement être repris: « Garantir un égal accès à des services de qualité (...) : **il est frappant de constater dans ce contexte à quel point les dimensions de l'accès au droit, à la culture, aux sports et aux loisirs restent peu développées dans les PAN/incl.** » Certains PAN n'abordent même pas le sujet ou le relèguent en annexe. D'autres confondent la culture avec les valeurs nationales qu'ils essaient d'imposer.

Pour ceux qui ne l'oublent pas, elle est souvent recherchée pour les jeunes et les enfants et devrait être pensée pour tout le monde sans exception. Elle est généralement le fait d'associations; et quand elle est étatique, la tendance est aux petits projets-pilote.

Parer à l'**obstacle financier** est la préoccupation la plus évoquée:

PAN luxembourgeois : La proposition du mouvement ATD Quart Monde a été reprise :
« Favoriser l'accès à la culture des personnes ayant des revenus faibles en leur donnant la gratuité des entrées aux musées de l'Etat et aux musées communaux au moyen de la délivrance d'un passeport "la culture pour tous" par le Ministère de la Culture sur certificat de bas revenu établi par le SNAS. »

Au delà, d'autres obstacles résistent sur le chemin des personnes les plus pauvres vers la culture. Il faut donc **les encourager et les soutenir dans cette démarche**.

PAN britannique : «La stratégie galloise pour la culture, "Creative Future: Cymru Greadigol", présuppose la reconnaissance que toutes les personnes sont capables de participer pleinement à la vie culturelle.»*

Que les PAN parlent si peu de culture et de loisir, s'explique peut-être par la méconnaissance de ce que l'on peut proposer dans ce domaine. Peuvent être envisagés :

- Le développement **d'infrastructures** accessibles est la première étape pour certains pays.

PAN grec : « dans le domaine de la culture, des dispositions ont été prises pour développer un réseau de 20 bibliothèques d'intérêt général dans les milieux ruraux isolés. Là où la construction d'une bibliothèque n'est pas réalisable, le rôle des bibliothèques ambulantes sera renforcé. 32 bibliothèques de ce type procurent déjà des livres aux écoles situées dans de lointaines régions. »*

- **L'accès à des formations artistiques** permet aux personnes les plus pauvres de révéler, développer et mettre en valeur leur capacités. Les musées ou les centres culturels peuvent sortir de leurs murs pour rencontrer les personnes près de chez elles. Peu d'initiatives sont développées dans ce sens.

- **Les vacances familiales** sont un moment de répit du quotidien

PAN belge : « Le "Steunpunt Vakantieparticipatie³⁸" de "Toerisme Vlaanderen³⁹" prend diverses initiatives pour soutenir les vacances en groupe et les vacances individuelles des personnes à faibles revenus et de leurs enfants. En 2003, l'objectif poursuivi est d'augmenter grâce à diverses initiatives la participation de ce groupe cible. On veillera à améliorer qualitativement les initiatives déjà lancées. »

PAN français : « Le dispositif "bourses solidarité vacances" (BSV) destiné à favoriser le départ en vacances des personnes en difficulté sociale sera renforcé. »

Par contre, l'importance de ne pas isoler une partie de la population des **nouvelles technologies de l'information** semble comprise dans plusieurs pays. Sont proposés l'installation de l'accès à Internet dans toutes les écoles, le renforcement de son usage dans les lieux publics, son utilisation comme média pour les programmes d'alphabétisation, des formations.

PAN espagnol : « Grâce à la Red.es, le programme « Rural Internet » prévoit de soutenir la création de centres d'accès aux nouvelles technologies particulièrement pour les zones défavorisées et rurales. Ce programme vise aussi à promouvoir l'usage d'Internet comme instrument de connexion et de communication permanente entre les communautés rurales isolées, les villes les plus importantes les plus proches et les centres de services sociaux.»*

³⁸ Point d'appui pour la participation aux vacances

³⁹ Office régional flamand du tourisme

Le droit de vivre en Famille

« Lorsque des familles comme la nôtre demandent de l'aide, on peut se retrouver imbriqué dans un système de contrôle et de surveillance. Nous comprenons que les professionnels soient rattrapés par ce climat de méfiance envers les parents et de peur des enfants, parce que si quelque chose de grave devait arriver, ils devraient assumer les conséquences. Ainsi, devons-nous changer de comportement pour que nous les parents soyons entendus lorsque nous disons "Nous pouvons nous débrouiller sans être considérés comme des parents immatures ou incapables. Nous aimons nos enfants, nous portons beaucoup d'espoirs pour eux, et nous voulons les aider à les réaliser" »

« Ce que je voudrais dire, c'est que parfois les enfants ne peuvent pas rester dans la famille, ils doivent s'en aller en raison de certaines circonstances. Mais les parents et les enfants doivent toujours avoir la possibilité de se voir. C'est une chose que j'aimerais changer. Il est facile de briser une famille, mais il n'est pas facile de la garder unie. »

Au vu de l'expérience d'ATD Quart Monde, la famille sous ses diverses formes est la base sur laquelle les efforts pour éradiquer la pauvreté doivent être fondés. Un enfant, bien qu'il soit défavorisé ou délocalisé, a besoin de sa famille car, hormis les situations extrêmes, elle lui fournit la base pour définir son identité, un lieu où il est reconnu et aimé et à partir duquel des comportements et des expériences peuvent être engrangés pour préparer les enfants et les jeunes à leurs rôles d'adultes et de parents.

ATD Fourth World, Irlande

Même si la vie familiale connaît de multiples évolutions, elle reste un **lieu fondamental de socialisation**. Elle doit donc être prise en compte par les politiques d'inclusion sociale.

Certains PAN montrent que certains pays misent sur une importante politique familiale pour faire reculer l'exclusion sociale.

PAN italien : « L'Italie reconnaît à la famille le rôle d'instrument important pour le développement de la cohésion sociale, facteur décisif dans le processus d'inclusion sociale de la personne en risque d'exclusion et pour le maintien des relations inter-générationnelles. »*

Cependant, la politique familiale est délicate car elle présente de nombreux écueils :

- Elle ne doit pas être un prétexte à un désengagement de l'Etat.

Ainsi, l'affirmation du PAN italien ne paraît-elle pas positive « La famille est considérée comme un sujet actif et l'acteur principal dans l'organisation d'un système de protection moderne, en particulier des groupes les plus démunis : les personnes âgées, les invalides, les mineurs. »*

De plus, dans les PAN, apparaît parfois le rôle des pouvoirs locaux, des ONG et même des églises dans la politique familiale. La société civile et l'Etat peuvent être complémentaires, à condition que l'une ne se substitue pas à l'autre.

- Elle ne doit pas être ou être perçue comme un contrôle.

Dans ce cadre nous paraît dangereuse la politique luxembourgeoise suivante : « Mise en œuvre de l'accompagnement des familles dans la vie quotidienne (...). L'accompagnement des familles dans la gestion de la vie quotidienne consiste : 1. à montrer aux familles comment organiser une journée 2. comment ranger un logement et laver du linge 3. faire prendre conscience du rôle de parents 4. aider les parents à remettre de l'ordre dans la vie de tous les jours. »

- Elle ne doit pas s'attacher exclusivement à la correction des conséquences potentielles de la précarisation de la vie familiale et de la pression exercée par la pauvreté, telles que la violence conjugale, la consommation abusive d'alcool ou de drogue, le manque de disponibilité pour les enfants. Si des mesures de correction temporaires sont parfois nécessaires à la sécurité immédiate des personnes, et notamment des enfants, elles devraient

⁴⁰ Extraits de la contribution au PAN/incl

pouvoir s'inscrire dans un engagement à long terme de promotion autour des projets d'une famille et de ses membres et de politiques préventives.

PAN finlandais : « *L'objectif d'améliorer la capacité du système des services pour intervenir tôt, tenter de résoudre les problèmes rencontrés par les enfants, les jeunes et les familles et les soutenir dans la prise en charge de ceux-ci. Une intervention et un soutien précoces sont encouragés tant dans les services que dans la vie quotidienne.* »*

L'ambition d'une politique familiale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est donc avant tout de soutenir chaque famille, quelle que soit sa structure, dans son projet, en s'appuyant sur les compétences de chacun, sur les liens fondamentaux, les espoirs des uns pour les autres, les temps familiaux.

PAN irlandais : « *En plus des autres politiques reprises dans le Plan d'action, toute une série de mesures de soutien à la famille relatives à la médiation, à l'assistance notamment sociale seront développées par le biais de Family Resource Centres mis en place par Family Support Agency⁴¹, récemment créé.* »* Ces centres présentent également l'atout d'éviter une approche trop individuelle des familles très pauvres qui peuvent les isoler, car ils reposent sur un développement communautaire.

Ce soutien peut se concrétiser sous de multiples formes : transferts de revenus, développement local et communautaire, services à la famille (accueils pré-scolaires, accueils enfants-parents, parrainage de famille, soutien à domicile), développement de réseaux conviviaux et d'apprentissage mutuel de la parentalité (groupes de parents, "écoles des parents")...

Certains pays envisagent le soutien à la famille sous l'angle de la lutte contre la **pauvreté des enfants**.

PAN britannique : « *Afin de contribuer à l'objectif de long terme de l'Union européenne de « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010 », le Royaume Uni a pour but de réduire de moitié la pauvreté des enfants d'ici 2010, et de l'éradiquer d'ici 2020.* »

Pour ces enfants, la vie familiale est précisément le premier et le dernier refuge contre l'exclusion. **Vivre en famille est un droit**. « Préserver la solidarité familiale » est l'un des enjeux posés par le rapport conjoint 2001.

Le PAN français reprend le constat du CES national selon lequel les conditions de vie précaires jouent souvent un rôle dans les séparations imposées et les familles ne sont pas suffisamment prises en compte. En Europe, les enfants issus de familles connaissant des situations socio-économiques précaires sont très majoritaires parmi les enfants pris en charge par les services de protection de l'enfance (voir document de travail européen à paraître⁴²). **Les placements abusifs sont un drame** évoqué très souvent par les familles en situation de grande pauvreté rassemblées par ATD Quart Monde.

PAN belge : « *Que ce soit à travers la sécurité sociale, à travers la fiscalité ou à travers des actions plus spécifiques, les autorités doivent veiller, d'une part, à ce que la pauvreté ne mette pas en péril le droit à vivre en famille et, d'autre part, à ce que l'éclatement de la famille, quelles qu'en soient les raisons (divorce, décès, placement, incarcération...), n'induisse pas la pauvreté de ses membres.* »

PAN danois : « *Les Parents assument les principales responsabilités quant à leurs enfants, et le secteur public assume la responsabilité principale de fournir des services, comme par exemple, des services de garde pour enfants. Par conséquent, l'un des objectifs est d'établir des accords avec les parents d'enfants socialement défavorisés (...) En 2003, il est prévu qu'une nouvelle loi, renforçant le droit des enfants à être consultés, entre en vigueur.* » (Cependant les intentions danoises dans le PAN ne sont pas toujours claires et les efforts doivent donc être poursuivis.)

⁴¹ Centres de ressources familiales/ Agence de soutien à la famille

⁴² ATD Quart Monde Précieux enfants, précieux parents : un document de travail européen novembre 2003

Les politiques familiales peuvent également être plus transversales et s'intégrer, par exemple, aux politiques scolaires, de la santé ou de l'aménagement des quartiers afin d'être plus efficaces car l'interdépendance des droits est particulièrement claire au cœur de la famille (droit au logement familial, revenu, éducation...)

De manière générale, les PAN ne s'appuient que très faiblement, voire pas du tout, sur les politiques familiales des pays, ou inversement, les politiques familiales des Etats ne sont pas élaborées autour d'un objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les efforts devraient donc être intensifiés particulièrement dans ce domaine.

ATD Quart Monde acteur de la stratégie d'inclusion sociale

Investissement d'ATD Quart Monde

Au niveau européen, ATD Quart Monde, aux côtés d'EAPN, de la Plate-forme des ONG sociales et d'autres organisations de la société civile, a demandé que la Méthode ouverte de coordination soit appliquée dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Inspirée par la Stratégie européenne pour l'emploi, il semble que cette méthode soit l'instrument idéal pour promouvoir la coopération et l'échange, mais également pour avancer dans cette lutte commune au niveau européen. Après que cette proposition ambitieuse a été acceptée lors du Sommet de Lisbonne, le Mouvement a travaillé avec la présidence française pour développer des propositions d'objectifs communs, en espérant qu'ils reflètent de manière appropriée les préoccupations et les attentes des personnes vivant dans la pauvreté. Ainsi, les Objectifs pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adoptés à Nice, reflètent une approche basée sur les droits, cherchent à prévenir les risques de pauvreté et d'exclusion, ciblent les actions vers le soutien des plus vulnérables, et appellent à la mobilisation de tous les acteurs concernés. Ces Objectifs représentent un processus qui, s'il est poursuivi, peut sûrement avoir un impact sur la vie des populations vivant dans la grande pauvreté, qui sont les fondateurs du Mouvement international ATD Quart Monde.

Pour cette raison, **le Mouvement a suivi de manière étroite les efforts fournis par les Etats membres durant la rédaction des premiers Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale.** Après qu'ils les eurent soumis à la Commission en juin 2001, nous avons contribué par un commentaire⁴³ sur les quinze PAN/incl à la rédaction du premier Rapport conjoint sur l'inclusion sociale. Bien qu'il ait été reconnu que la mobilisation autour des premiers PAN/ n'a pas été aussi étendue qu'elle aurait dû l'être, et que les Plans se contentaient de citer des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale déjà existantes, les PAN/incl marquent néanmoins **une avancée significative permettant d'avoir un aperçu très large des efforts consentis dans toute l'Union européenne.**

Cependant, cette avancée était loin d'être visible pour les Européens luttant contre la pauvreté au quotidien ou même pour tous ceux qui sont engagés à leurs côtés. Les groupes n'ayant aucune représentation à Bruxelles n'ont pas vraiment eu la possibilité d'apprendre l'existence du PAN/incl de leur propre pays. Qui plus est, même les membres des parlements nationaux ignoraient largement la réalisation de ces PAN lorsqu'ils ont été interrogés par leurs confrères européens. La plupart des citoyens européens n'ont aucune idée des progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, alors qu'ils affirment constamment, dans le cadre de divers enquêtes, que cette lutte doit être une priorité de l'Union européenne.

Au sein d'ATD Quart Monde, nous avons pris l'engagement d'essayer de transmettre ces avancées au niveau politique aux personnes dont l'expérience de vie et la réflexion définissent nos positions. Ce n'est pas une tâche aisée et de nombreux obstacles restent à franchir, dont l'un des plus importants est le langage technique complexe utilisé dans la rédaction de documents politiques. Néanmoins, les personnes sont encouragées par les progrès réalisés, quel que soit leur niveau politique, et nous voulons les tenir informés de ces développements.

Actuellement, la Délégation auprès de l'Union européenne est en contact régulier avec les équipes ATD Quart Monde en France, en Belgique, aux Pays Bas, au Luxembourg, au Royaume-Uni, en Irlande, en Espagne (et en Allemagne). **La Stratégie européenne pour l'inclusion sociale nous a permis d'instaurer plus de coopération,** d'avoir une compréhension mutuelle plus grande de nos différentes réalités et d'encourager la cohérence de nos actions. Grâce au soutien financier du Programme d'action communautaire (dimension d'échange transnational), il nous a été possible d'organiser des visites aux équipes, des sessions de travail et des séminaires sur les différents aspects de la Stratégie. Comme toujours, l'une de nos préoccupations principales est de promouvoir, chaque fois que cela est possible, **la participation des personnes qui ont une expérience directe de la pauvreté et de l'exclusion sociale.** Une fois encore, si cette démarche n'a pas toujours été réalisable, elle demeure l'objectif fondamental.

⁴³ Quelques commentaires sur les Plans nationaux d'action pour l'Inclusion sociale dans les 15 pays de l'Union européenne 2001, disponible sur le site www.atd-quartmonde.org

Contribution aux PAN/incl au niveau national

La rédaction des PAN/incl. 2003-2005 a réellement donné un élan important au dialogue et à la consultation entre les ONG, les gouvernements et tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans certains pays, cela est venu s'ajouter aux processus en cours alors que dans d'autres, la réalisation des PAN/incl a ouvert la porte à de nouvelles possibilités dans ce domaine.

Royaume-Uni

La consultation réciproque entre le gouvernement britannique et les ONG a toujours été difficile à instaurer, particulièrement pour ATD Quart Monde, qui ne dispose que d'une petite équipe pour l'action politique, basée à Londres. Il n'y a pas vraiment eu de consultation lors de la préparation du PAN/incl 2001 – 2003 ; ainsi, toute limitée qu'elle est, la consultation qui s'est établie dans le cadre des deuxièmes PAN peut réellement être considérée comme un progrès.

ATD Quart Monde Royaume-Uni est membre de la « Social Policy Task Force »⁴⁴ (SPTF), un réseau créé sur la base d'une initiative de EAPN Angleterre et de la Scottish Poverty Alliance⁴⁵, dans le but principal d'inciter les ONG à s'engager dans le processus des PAN/incl. D'autres organisations de terrain proches des personnes vivant dans la pauvreté sont également membres, tout comme les ONG et les réseaux plus larges représentant les intérêts des personnes vivant dans la pauvreté.

En plus de faire des contributions dans des domaines de politiques, la SPTF a été chargée par le Department of Work and Pensions de proposer des exemples de bonnes conduites impliquant les personnes ayant une expérience directe de la pauvreté dans les processus de consultation et d'évaluation des PAN/incl. Cette participation étant exigée depuis longtemps, la SPTF a accepté de prendre part au « Participation Working Group »⁴⁶ qui s'est réuni trois fois pour faire des propositions dans ce domaine. Deux représentants du Quart Monde d'Angleterre et d'Ecosse ont pris part à ce groupe au nom des personnes vivant dans la pauvreté et des autres membres d'ATD Quart Monde au Royaume-Uni. **Il faut espérer que les leçons tirées de ce processus mèneront à une approche plus participative de l'élaboration de politiques dans d'autres domaines.**

Espagne

L'équipe ATD Quart Monde Espagne est, pour rappel, relativement petite et localisée à Madrid. Une coopération s'est établie avec les membres de l'administration lors de l'organisation de la rencontre européenne entre les personnes vivant dans la pauvreté et celles qui sont impliquées dans la lutte contre la misère, en mai 2002, dans les bureaux européens de presse et d'information à Madrid. Avant l'organisation de cette rencontre, l'équipe de Madrid n'était pas réellement engagée dans l'action au niveau politique. Suite à l'impact positif de cette rencontre sur les officiels espagnols qui y ont pris part, le Ministère de l'emploi et des affaires sociales a demandé à ATD Quart Monde de contribuer au processus de consultation aux côtés d'autres ONG. De plus, l'équipe a également été incitée à y participer en tant que membre de la Plate-forme des ONG sociales.

L'idée de l'équipe de Madrid était de baser sa contribution sur le PAN/incl 2001-2003 et d'essayer de confronter sa connaissance du quotidien des personnes en situation de pauvreté à ces propositions. Une question importante en Espagne est de savoir quel impact un tel plan national peut avoir sur un système où la majorité du pouvoir d'exécution revient aux autorités régionales. **ATD Quart Monde Espagne considère que l'un des principaux effets positifs du PAN/incl est d'avoir donné lieu à des plans d'action régionaux et locaux**; le PAN national donne le cadre et les autorités régionales et locales le concrétisent. L'équipe s'est demandé s'il ne serait pas plus efficace de contribuer au plan d'action de Madrid où elle a le plus d'expertise. Elle a conclu qu'il demeure toutefois important de poursuivre sa contribution au PAN/incl, en gardant à l'esprit que cela pourrait être complété par une implication plus grande au niveau local.

De manière générale, ATD Quart Monde Espagne a eu l'impression que le gouvernement avait des difficultés à mobiliser les groupes volontaires et communautaires autour du PAN/incl. Des ONG et réseaux plus développés étaient impliqués mais les petites associations n'avaient pas une connaissance suffisante du processus pour pouvoir être impliquées.

Irlande

ATD Quart Monde est présent en Irlande depuis quatre ans. **L'équipe a fait le choix de se lier à d'autres personnes luttant quotidiennement contre la pauvreté et celles engagées à leur côtés afin que leurs diverses actions se renforcent et s'encouragent mutuellement.** L'équipe a soutenu des échanges dans ce sens au niveau européen entre des personnes de différents pays confrontées à de grandes difficultés et

⁴⁴ Task force politiques sociales

⁴⁵ Alliance écossaise contre la pauvreté

⁴⁶ Groupe de Travail sur la participation

engagées dans la lutte contre la pauvreté et l'injustice. ATD Quart Monde est aussi en lien avec d'autres ONG et réseaux nationaux y amenant la préoccupation de la participation des personnes en situation de grande pauvreté. Ce travail a permis à ATD Quart Monde Irlande d'instaurer de solides relations avec EAPN Irlande, qui l'a invité à prendre part au processus de consultation du PAN/incl. L'équipe a pu rencontrer le responsable de l'« Office for Social Inclusion »⁴⁷ qui était chargé de rédiger le PAN/incl et d'y intégrer la « National Anti Poverty Strategy » (NAPS)⁴⁸ déjà existante. Cette réunion a permis de souligner qu'ATD Quart Monde a pu acquérir, dans d'autres pays européens, une expérience dans certains domaines et qu'elle pouvait être partagée en Irlande. L'équipe fut donc encouragée à faire une contribution pour le PAN/incl 2003-2005.

Toutefois, dans certains pays où il existait un dialogue dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, ces structures n'ont pas automatiquement été utilisées dans le processus de rédaction des PAN/incl. La mobilisation, pour les PAN/incl, de l'ensemble des instruments disponibles au niveau national doit être promue afin que les échanges au niveau européen soient innovateurs et fructueux.

Belgique

En Belgique, ATD Quart Monde est une des associations donnant écho à la voix des personnes en situation de pauvreté et impliquées dans la rédaction du Rapport général sur la pauvreté en 1994. Suite à ce Rapport, une agence indépendante appelée « Service général de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale » a été créée pour maintenir ce dialogue et pour suivre l'application des recommandations faites dans le Rapport général, en produisant un propre rapport tous les deux ans. ATD Quart Monde Belgique considère que le Service est un moyen important pour faciliter la participation des personnes en situation de pauvreté au développement des politiques et des mesures qui affectent directement leur vie. **La position du Mouvement est que leur connaissance et les expériences des membres des associations en dialogue avec le Service peuvent être utilisées pour influencer le contenu du PAN**, mais que cela n'a pas toujours été le cas.

En 2001, parallèlement, le lancement du processus des PAN/incl demande aux associations de nouvelles contributions et commentaires sur ce qui doit y figurer. Certaines associations ont rejoint la position d'ATD Quart Monde en demandant que les connaissances issues du dialogue avec le Service servent de contribution au PAN, alors que d'autres ont vu dans l'arrivée de ce processus, un nouveau moyen d'action et ont fourni des contributions directes au contenu. Tout cela a entraîné des divergences d'opinion sur la manière d'organiser le processus de consultation et a incité le Gouvernement à mener de larges consultations auprès des associations et ONG sur cette question. Les conclusions de cette enquête ont été présentées aux associations en avril 2003 et figurent dans le PAN/incl 2003-2005. Par ailleurs, une modification du timing du Rapport bi-annuel du Service est proposée, afin qu'il ne coïncide pas avec la rédaction des PAN/incl.

France

ATD Quart Monde en France est une organisation connue et respectée qui a promu le dialogue entre les preneurs de décisions et les personnes vivant dans la pauvreté depuis sa création en 1956. Le fondateur du Mouvement international ATD Quart Monde, Joseph Wresinski, a été invité à être membre du Conseil économique et social français et en 1987, il a présenté au CES un rapport intitulé Grande pauvreté et précarité économique et sociale. La promotion de ce rapport réalisé par le Mouvement international ATD Quart Monde a servi de base au développement d'une politique de lutte contre la pauvreté, non seulement en France mais dans toute l'Europe. En France, il servi à l'élaboration de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 à laquelle ATD Quart Monde a largement participé. La coopération entre ATD Quart Monde et le CES en France a été maintenue grâce à la participation en tant que personnalités qualifiées de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz et ensuite de M. Didier Robert, volontaire permanent d'ATD Quart Monde. Il y a eu, le 18 juin 2003, le CES a adopté à l'unanimité le rapport présenté par M. Didier Robert intitulé L'accès de tous, aux droits de tous, par la mobilisation de tous.

En tant que membre du Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE), ATD Quart Monde France a été invité à faire un commentaire sur le projet de PAN/incl 2003-2005. Etant donnée l'importance des sujets traités dans le rapport du CES, il a été demandé que son contenu soit intégré dans le PAN, c'est pourquoi, il y est fait référence quatre fois. **Le manque de temps a été l'un des obstacles à une prise en considération des impacts du rapport, mais il faut espérer qu'elle se développera plus amplement.**

Enfin, il est indispensable de savoir si la consultation avec les ONG est prise en compte sérieusement par les gouvernements lorsqu'ils élaborent des politiques ou si ses effets sur le résultat final sont faibles.

⁴⁷ Office pour l'inclusion sociale

⁴⁸ Stratégie nationale contre la pauvreté

Luxembourg

ATD Quart Monde Luxembourg a fait l'effort d'instaurer un dialogue avec les responsables de la rédaction du PAN/incl qui semble avoir permis que leurs contributions soient prises au sérieux. Outre la participation aux séminaires officiels de consultation organisés par le gouvernement, ils ont invité la personne responsable du PAN/incl au Ministère de la famille à venir au siège d'ATD afin de discuter des PAN. **L'action principale de l'équipe au Luxembourg gravite autour du droit des personnes vivant dans la pauvreté à participer à la vie culturelle ; c'est pourquoi leur siège se nomme la Maison de la Culture.** Grâce à sa visite chez ATD Quart Monde, le responsable gouvernemental a pu mieux comprendre l'importance de la culture pour les personnes vivant dans la pauvreté et les politiques dans ce domaine qu'ATD Quart Monde proposait dans sa contribution. Lorsque les membres de la Délégation auprès de l'Union européenne d'ATD Quart Monde ont rendu visite à l'équipe, la personne responsable du PAN et son supérieur ont rejoint le groupe pour un déjeuner. A cette occasion, ils ont pu mieux connaître l'histoire de la coopération d'ATD Quart Monde avec les institutions européennes et son travail dans le développement de la Stratégie d'inclusion sociale à ce même niveau. Ensuite, le gouvernement luxembourgeois a participé à un séminaire, organisé par le Mouvement ATD Quart Monde à Bruxelles, cherchant de quelles manières la Stratégie européenne renforce les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'investissement de l'équipe et sa contribution écrite au PAN/incl 2003-2005 ont permis qu'une mesure d'accès gratuit aux musées pour les personnes ayant un revenu faible apparaisse dans le PAN. ATD Quart Monde Luxembourg indique qu'il ne s'agit là que d'un début et espère en particulier qu'à l'avenir le Ministère de la Culture sera bien plus impliqué dans les propositions au PAN/incl.

Pays-Bas

ATD Quart Monde aux Pays-Bas a participé au processus des PAN de trois manières ; mais en dépit de ses espérances, ses propositions n'ont pas vraiment été prise en considération dans la version finale. Tout d'abord, le mouvement s'est impliqué en partenariat avec EAPN. ATD Quart Monde est l'un des membres fondateurs du réseau national d'EAPN aux Pays-Bas qui a organisé, entre autres, cinq séminaires thématiques pour les personnes vivant dans la pauvreté et les organisations de terrains, autour de domaines du PAN/incl (revenu, santé, logement, éducation, participation). Les conclusions de ces séminaires ont servi de base aux propositions d'EAPN pour le PAN/incl 2003-2005.

D'autre part, ATD Quart Monde a été invité par le Ministère de l'emploi et des affaires sociales à fournir une contribution. Il a également été convié à un séminaire officiel de consultation sur les PAN à la suite duquel chaque ONG a dû exposer dans une lettre leur position et leurs propositions pour le PAN/incl 2003-2005. Un second séminaire avait été prévu pour le mois de mars, mais en lieu et place, les ONG ont été appelées directement à réagir à un projet de PAN/incl.

Enfin, ATD Quart Monde s'est impliqué avec « Alliance for Social Justice »⁴⁹. Bien que le Mouvement ne soit pas membre de cette Alliance, composée de 10 à 20 organisations, il fait partie des participants au Manifeste contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Des représentants d'ATD Quart Monde ont pris part à la réunion organisée par l'Alliance pour préparer le séminaire officiel de consultation d'octobre 2002 auquel le Ministère des affaires sociales a invité des ONG .

L'équipe a eu l'impression que le gouvernement s'est servi des contributions et des critiques des ONG pour mieux expliquer ses politiques, plutôt que de les prendre en compte pour apporter un changement fondamental. ATD Quart Monde le regrette d'autant plus, que de nombreuses autres organisations d'usagers et associations représentées dans les divers réseaux et groupes consultés étaient composées en grande partie de personnes vivant dans la pauvreté.

Le travail en commun avec les équipes nationales d'ATD Quart Monde sur les PAN/incl 2003-2005, a également **soutenu l'action à un niveau européen de la Délégation auprès de l'UE** ; entre autres, en tant que membres actifs du groupe de révision et du groupe de pilotage d'EAPN, et au travers de nos participations aux tables rondes de sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale à Aarhus au Danemark en octobre 2002 et à Turin en Italie en octobre 2003. De plus, grâce au financement du Programme d'Action Communautaire, nous avons pu organisé, en avril 2003, un séminaire en partenariat avec le Service belge de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, sur le thème « Harmoniser les dynamiques nationales et européennes de lutte contre la pauvreté : une évolution nécessaire, une chance », dont les conclusions ont inspiré les propositions du chapitre final de notre analyse.

⁴⁹ Alliance pour la Justice Sociale

La réaction d'ATD Quart Monde aux propositions de rationalisation

A Lisbonne, une stratégie globale est mise en place afin de faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique, capable d'une croissance économique durable* ». Cet objectif doit être atteint par l'interaction entre les politiques économiques, les politiques d'emploi et les politiques sociales. La dimension sociale de la stratégie de Lisbonne est déléguée au Comité sur la protection sociale, qui est constitué de représentants des gouvernements des Etats membres et de la Commission européenne. Les quatre domaines de politique sociale sur lesquels un accord, pour une coopération au niveau européen, a été obtenu sont : l'inclusion sociale, les pensions, les soins de santé et l'objectif de "rendre le travail payant". La stratégie pour l'inclusion sociale a été la première à être développée, puis, plus récemment, la Méthode ouverte de coordination (MOC) a été utilisée dans le domaine des pensions. Son application dans le domaine des soins de santé n'a pas encore été finalisée et il a été décidé de considérer l'objectif de « rendre le travail payant » comme un sujet plus horizontal et transversal lié aux trois autres domaines.

Au début de cette année, la Commission a formulé des propositions visant à rationaliser ces processus dans le but d'accroître l'impact global de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne⁵⁰. Bien qu'elle n'en soit qu'au stade de propositions, cette Communication envisage des changements de la Stratégie pour l'inclusion sociale et surtout risque de mettre fin aux PAN/incl.

Le problème actuel est que la coopération dans le domaine de la protection sociale manque de visibilité et d'impact à un haut niveau politique. Deux des instruments principaux de la coordination des politiques économiques et d'emploi au niveau européen sont les Grandes orientations de politiques économiques (GOPE) et les Lignes directrices pour l'emploi. Ces deux instruments jouissent en application des traités d'un caractère obligatoire qui les rend plus efficaces. Les Conseils de printemps du Conseil européen, qui ont pour tâche de revoir la Stratégie de Lisbonne, se sont principalement intéressés à ces deux domaines et sont loin des Conseils "Sociaux" que l'on espérait. Tout cela reflète la tendance générale à **une subordination du domaine social aux politiques économiques et d'emploi.**

Il est nécessaire d'avoir une plus grande intégration d'objectifs sociaux dans les processus économiques et d'emploi afin d'accroître la cohérence entre les différents domaines de politiques. Sur ce sujet, il semble qu'il y ait un consensus général auquel ATD Quart Monde adhère. Ce qui pose le plus problème est la simplification des procédures des rapports accompagnant le processus de rationalisation. Au lieu d'avoir des Plans d'action nationaux ou des rapports de stratégie distincts pour l'inclusion sociale, pour les pensions et pour les soins de santé, la Commission propose que chaque Etat membre produise **un rapport annuel général sur la protection sociale couvrant ces trois domaines.** Chaque année, l'accent serait mis sur l'un de ces trois « piliers ». Les objectifs communs pour chaque pilier seraient revus tous les trois ans et le timing devrait coïncider avec la révision des GOPE et des Lignes directrices pour l'emploi, la prochaine échéance étant fixée à 2006. En lieu et place des rapports conjoints sur chaque sujet, la Commission et le Conseil produiraient **un Rapport conjoint sur la protection sociale** qui serait soumis chaque année aux Conseils de printemps.

Dans les faits, cette Communication implique que les PAN/incl 2003-2005, que nous analysons ici, seraient les derniers. Ainsi, le message envoyé à tous ceux qui se sont mobilisés autour de ces PAN, à savoir les autorités nationales, régionales, et locales mais aussi les syndicats et les employeurs, les ONG, les communautés et organisations de volontaires, et les personnes pauvres elles-même, semble mitigé. D'une part, on fait appel à plus de coordination dans le domaine social, et d'autre part, on mine une approche nouvelle et innovatrice en matière de dialogue et de coordination entre les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. **Arrêter un processus qui vient de s'établir et qui commence à peine à gagner un large soutien, risque de démotiver tous ceux qui reconnaissent la valeur ajoutée de la Stratégie européenne pour l'inclusion sociale et qui se sont investis dans ce processus.** En même temps, cela renforce les arguments de ceux qui affirmaient que la MOC est par nature un instrument faible et qu'il est inutile de s'y engager.

⁵⁰ Commission COM (2003) « Renforcer la dimension sociale de la Stratégie : rationaliser la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale », 27 mai 2003.

Il est clair que les arguments sont complexes et qu'il existe de fortes divergences d'opinion sur les possibles résultats de l'application des propositions de rationalisation sous leurs formes actuelles. **La question qui nous occupe, comme toujours, est de savoir ce qui changerait pour les personnes les plus exclues de la société**, vivant dans la grande pauvreté et devant faire face à de multiples obstacles et difficultés. Leur situation est une des plus difficiles à résoudre et une stratégie ambitieuse de longue portée, dans laquelle ils peuvent jouer un rôle à part entière, est nécessaire pour développer des politiques de lutte contre la pauvreté et pour atteindre l'objectif du Conseil de Lisbonne : « *donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010* ».

La Stratégie pour l'inclusion sociale requiert « la mobilisation de tous les acteurs concernés » dans les différents domaines de politiques et dans toute la société, afin de trouver une solution à la multidimensionnalité de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les objectifs communs adoptés à Nice, réaffirmés et renforcés lors du Conseil européen de Copenhague en 2002, reflètent de diverses manières les attentes des personnes vivant dans la grande pauvreté. La proposition de leur révision par la Commission fait craindre également que les personnes qui sont les plus difficiles à atteindre et qui éprouvent le plus de difficultés à faire entendre leur voix soient oubliées au cours de la simplification et de la rationalisation. La grande pauvreté est par nature extrêmement complexe ; ainsi, **alors que des objectifs très généraux pourraient suffire à atteindre la majorité des personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe, ceux qui ont été retranchés dans la grande pauvreté depuis des générations risquent, une fois de plus, d'être oubliés.**

Ce qu'ATD Quart Monde demande est que : **la dynamique qui a été mise en place pour rassembler les forces dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe puisse continuer à se développer, que la Stratégie pour l'inclusion sociale puisse garder sa visibilité et prouver sa valeur avant d'être revue, que les efforts consentis pour impliquer les personnes vivant dans la pauvreté, et ceux travaillant à leurs côtés, dans le développement, l'application et l'évaluation des politiques qui les concernent directement, puissent se développer et évoluer.**

Ainsi, l'exigence d'une plus grande cohérence des politiques économiques, pour l'emploi et pour la protection sociale pourrait être complétée par **une plus grande prise de conscience à tous les niveaux de la société européenne** du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale sévissant autour de nous, et pourrait de ce fait donner lieu à des efforts concertés et coordonnés pour l'éradiquer tout à fait.

La récente prise de position du Comité de Protection Sociale nous semble encourageante. Tout en conservant les objectifs principaux du processus de rationalisation, elle soutient l'idée de maintenir le processus des Plans d'Action Nationaux d'Inclusion sociale et par conséquent, la visibilité particulière à la Stratégie d'Inclusion sociale.

Repères pour l'avenir de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

La réalisation de cette analyse entraîne un certain nombre de questions relatives notamment au processus de rationalisation : les Plans d'action nationaux existeront-ils toujours à l'avenir ? Quels que soient, en particulier après l'élargissement, le résultat et la forme que prendra cette coopération au niveau européen dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ATD Quart Monde met en avant les propositions suivantes pour accroître l'impact de cette stratégie sur la vie quotidienne des personnes vivant en permanence en situation de grande pauvreté en Europe :

- **L'évaluation** de l'ensemble des politiques et des mesures visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit servir à voir si elles ont un impact réel. L'implication des personnes qui sont directement concernées par ces politiques est essentielle dans ce travail d'évaluation, tout comme le développement d'indicateurs qualitatifs et globaux permettant d'avoir un aperçu plus clair de la situation.
- **L'action** nécessaire au changement doit se substituer à un simple rapport de la situation. Ainsi, l'échange et l'apprentissage mutuel se verront stimulés, et seront une étape vers la réalisation de l'objectif d'éradication de la pauvreté.
- Il est essentiel d'avoir une **cohérence** entre les diverses stratégies européenne, nationale, régionale et locale, mais aussi à travers les différents domaines de politique, si l'on veut que les effets positifs d'un effort de lutte contre la pauvreté ne soient pas minés par les effets négatifs d'une autre initiative. Le développement de modes visant à systématiquement évaluer l'impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale permettra de mettre en place un certain contrôle, mais il faudra ensuite travailler ces conclusions..
- Le partenariat et **la coopération entre tous les acteurs concernés** par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent être renforcés et développés plus amplement.
- **Le partenariat avec les populations les plus défavorisées** et les plus exclues nécessite un investissement afin de créer les conditions permettant leur réelle participation sur une base égale.
- **La mobilisation** de tous les citoyens et la promotion du débat quant à la société que nous voudrions à l'avenir et à la manière dont nous désirons vivre ensemble, sont essentielles si nous voulons que l'exclusion sociale sous toutes ses formes soit un fait du passé.
- **Les Droits de l'Homme et la dignité humaine** doivent être les forces mobilisatrices de tous les efforts consentis pour développer une société inclusive plus juste. Chaque être humain doit avoir le droit de vivre avec dignité et que celle-ci soit respectée. Cet objectif n'est réalisable qu'au moyen d'un accès libre et efficace à tous les droits fondamentaux interdépendants.