

---

**Ont participé aux débats :** Antonio Caci, Régis De Muylder, Denis Desbonnet, Nadine Fraselle, Bernard Francq, Michel Goffin (coordinateur), Carine Jansen, Frédérique Lemaître (rapporteur), Christine Mahy, Marc Otjacques et Michaël Van Cutsem (conseiller) ; *par contributions écrites :* Ginette Herman, Christian Léonard

## **Domaine de travail de la Fabrique : les politiques de lutte contre la pauvreté, productrices d'inclusion et/ou de cohésion sociales ?**

De 1976 à 2010, l'examen de l'évolution des politiques de la pauvreté tend à décrire une trajectoire de base qui pourrait être qualifiée de la sorte : « du droit individuel à la faute personnelle ! ». D'un système qui visait à reconnaître les droits inaliénables de l'individu, la société – wallonne aussi – a glissé vers un système de responsabilisation personnelle.

De la sorte s'est développé progressivement un dispositif coercitif stigmatisant à l'égard des citoyens « en demande sociale », qui associe au droit à la sécurité d'existence de nouvelles obligations individuelles en matière d'employabilité, de parentalité, de santé, ...

Cette tendance lourde s'accompagne d'un changement dans les relations interpersonnelles et collectives : la société évolue d'une culture de la solidarité vers celle de la suspicion, en ce compris vis-à-vis des acteurs sociaux et publics. La société contrôle mais n'assume plus le service de droit universel qui lui incombe, selon le concept d'état de droit démocratique.

### **1. Etape rétrospective : identification et analyse des bifurcations et alternatives passées<sup>1</sup>**

#### **1.1. Mise en perspective de moments-clés dans le contexte des 35 dernières années : une tendance de base « du droit individuel à la faute personnelle ! »<sup>2</sup>**

**1994 :** après 20 ans d'accroissement du chômage et d'exclusion du mécanisme de solidarité qu'est la sécurité sociale, la lutte contre la (grande) pauvreté revient au centre du débat sociétal, autour de l'accès aux droits sociaux et au droit à l'égalité de participation.

---

<sup>1</sup> Dans les politiques sociales, les changements d'opérateurs publics (transferts et complémentarités « Fédéral/Région ») ont amené à des lignes d'évolution qui ne s'intègrent pas nécessairement dans une logique de bifurcation explicite, plutôt parfois comme des coexistences parallèles qui se croisent par moment ou se renvoient l'une à l'autre.

<sup>2</sup> Au cours des travaux de la fabrique, différents moments-clés ont été mis en évidence. Le présent rapport met le focus sur certains d'entre eux, considérés comme « symboliques » par les « porte-paroles » des mondes de la pauvreté. Cette synthèse des travaux y fait droit dans l'esprit et les conclusions du rapport général sur la pauvreté de 1994.

La prise en compte de cette dimension sociale et citoyenne est (re)mise à l'agenda de la société, dans une logique d'accès à la participation collective des personnes concernées, en liant l'état de pauvreté à la situation de fait d'un nonaccès suffisant aux droits fondamentaux (sociaux) légitimes.

L'attente exprimée revendique la mise en œuvre de politiques sociales qui ne se résument pas à la seule politique de la pauvreté, simplement correctrice des dérégulations produites par la société.

**1996** : le mouvement citoyen des « marches blanches » interpelle la justice et l'accès du citoyen à celle-ci. A partir de la critique des dysfonctionnements du système, il interroge la question ambiante de l'estompement de la norme, réclame une écoute vraie des victimes et manifeste une attente forte de justification des actes personnels.

Mais dans le même temps, par réaction d'insatisfaction profonde, il alimente un climat de méfiance sans discernement. En ce sens, il rejoint le courant de (sur)responsabilisation personnelle, privée de la défense et la solidarité des pairs ou de la communauté, et contribue également au développement d'une culture de la suspicion.<sup>3</sup>

De ce fait, il apporte sa pierre à l'exigence d'accroissement des critères de précaution (la société du non-risque) et à la logique du résultat maîtrisable, donc de l'obligation de contrôle (la qualité totale, la tolérance zéro et le non-droit à l'erreur, à une 2<sup>ème</sup> chance,...).

Les effets produits sont ambivalents : une exigence accrue et légitime quant à la participation individuelle épanouissante (être « soi » entendu et reconnu), aussi une déstructuration des processus collectifs de construction d'une participation sociale émancipatrice.

### ***1.1.1 Evolution positive : la prise en compte de l'accès individuel aux droits sociaux et de la participation citoyenne, l'entrée en lice des pouvoirs fédérés***

**1976** : la loi précise que « le Centre Public d'Aide Sociale (CPAS) a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles, l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médicosociale ou psychologique ».

Cette loi avant-gardiste s'inscrit dans la logique de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'exigence faite aux états signataires de la mettre en œuvre.

L'action du CPAS est de rétablir la dignité humaine et d'œuvrer dans l'intérêt du bénéficiaire, en fonction de ses capacités et compétences propres.

**1991** : le dernier rapport du Commissariat royal à l'immigration a pour effet la création de lieux décentralisés d'écoute citoyenne, en lien avec la pauvreté, aussi en Wallonie.

D'aucun estiment que ce rôle constitue les prémices d'un transfert de compétences et de la possibilité future de mener des actions spécifiques de politique sociale.

**1994** : après une large consultation des personnes vivant la pauvreté, le Rapport général sur la pauvreté est publié et considéré comme « l'élément déclencheur » d'une nouvelle forme de conscience sociétale et de responsabilité publique. Il débouchera en 1999 sur un Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

L'enjeu est fondamental et le rapport précise que « ...la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains... ».

Il s'agit donc de chercher les moyens nécessaires pour assurer, à chacun sans exception, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous. La pauvreté devient alors du domaine public, le citoyen-pauvre est considéré à égalité d'accès et de droit quant à sa participation économique, sociale, culturelle,...

---

<sup>3</sup> Cette question de culture de la suspicion, au cœur des politiques publiques, est évoquée dans d'autres sphères de la société : voir page 26 du « Manifeste sur la désindustrialisation de l'Europe », Académie royale de Belgique – Classe « Technologie et société », juillet 2010.

**1994** : les accords de la Saint-Quentin transfèrent l'exercice de certaines compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

Au cœur des matières transférées (dont infrastructures sportives, tourisme et transport scolaire également), les politiques d'aide aux personnes, de promotion sociale, de santé et de formation professionnelle donnent désormais une chance à la Région wallonne de développer des actions singulières, en phase avec ses spécificités.

### **1.1.2. Evolution négative : l'activation sociale, versus responsabilisation jusqu'à la sanction personnelle<sup>4</sup>**

**1974** : la loi relative à l'octroi du « minimex » garantit un revenu minimum d'existence à toute personne qui est dans l'incapacité de s'en procurer par elle-même ou par d'autres moyens. L'octroi est soumis à certaines conditions telles que la nationalité, l'âge, la résidence,... et la disposition au travail.

L'article 60 §7 de cette loi organique précise aussi que le CPAS a pour mission « de prendre toutes les dispositions pour mettre à l'emploi un bénéficiaire lorsqu'il doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales (les allocations de chômage) ou afin de favoriser l'expérience professionnelle des intéressés ».

Les principes de dignité humaine et d'intérêt du bénéficiaire guident, dans la majeure partie des situations, la mise en œuvre de cette mission. La forme d'activation sociale que la loi introduit est ressentie et vécue comme positive.

**1981** : L'apparition du concept de « groupes à risque » se fonde sur une intention positive, celle de rechercher des voies de solution intégrative et de créer de nouveaux droits pour des catégories de population à situations spécifiques.

Cependant, le contexte de chômage massif et d'austérité budgétaire imposent rapidement des conditionnalités de plus en plus sélectives, ce qui accroît la stigmatisation de personnes ramenées à des « catégories/problème » et la restriction d'accès à l'obtention de certains droits effectifs (voir les statuts « isolés / co-habitants » par exemple).

**1993** : la loi instaure le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS), généralise le concept d'activation et introduit la notion de contractualisation.

Dans le cadre du CPAS, la convention PIIS fixe des objectifs à rencontrer par le bénéficiaire de l'aide. Leur non-respect peut valoir sanction jusqu'à l'exclusion éventuelle.

Cependant, la convention n'exige pas la fixation obligatoire d'objectifs de mise à l'emploi ou de suivi de formation qualifiante. Le fondement de la loi de 76 est respecté (dignité humaine, intérêt et compétence du bénéficiaire).

Sur le terrain, la logique de « l'intégration sociale par l'insertion professionnelle » devient le réflexe, au mépris parfois du respect de la personne humaine, dans ses besoins et attentes.

La différence de positionnement des communes par rapport à cette évolution augmentera l'inégalité de traitement à l'égard du citoyen, selon son lieu de résidence.

**1997** : la loi met en place un dispositif appelé parcours d'insertion, qui invite les opérateurs de formation wallons à signer une charte d'insertion et propose à tout demandeur d'emploi inoccupé de s'y inscrire : le côté « volontaire » est encouragé et soutenu.

Ce dispositif va évoluer progressivement, entre autres selon la vision flamande au sein du Gouvernement fédéral, via l'ONEM, dont l'accroissement des sanctions/exclusions surtout depuis la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs. Une partie des exclus de la Sécurité sociale est renvoyée à la solidarité locale, à charge des CPAS.

---

<sup>4</sup> Depuis le concept moderne de démocratie, l'état social actif est une composante de celui-ci. Ce n'est pas le fondement-même de cette mission qui pose problème mais l'évolution de l'objectif recherché, de la manière dont il est mis en œuvre, des effets de dés-inclusion qu'elle produit ces dernières années.

Depuis 2006, le Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (DIISP) s'adapte au fil des années à l'exigence mise par marché. Tout récemment (2010) apparaît la notion des « plus éloignés de l'emploi », qui crée une nouvelle catégorie de chômeurs « les inadaptés pour raison de maladie physique, psychologique, mentale ». Pour certains, la définition de ce nouveau « groupe à risque » les maintient inclus dans le système du chômage par un accompagnement spécialisé ; pour d'autres, elle les stigmatise et fait craindre une exclusion retardée dans le temps.

**2002** : Le minimex est remplacé par le revenu d'intégration sociale (RIS). La loi instaure le droit à l'intégration sociale et donne au CPAS la mission d'assurer au plan local ce droit, tout en réformant les modalités d'octroi de l'aide sociale.

Chacun a droit à l'intégration sociale. Le CPAS dispose à cet effet de trois instruments importants : l'emploi, le RIS et le projet individualisé d'intégration sociale (convention PIIS). Ces instruments, combinés ou non, sont utilisés de manière personnalisée. Une intégration et une participation à la vie sociale maximales doivent être recherchées.

Cette réforme généralise une mission à l'ensemble du pays, donc la rend obligatoire quelque soit le lieu. Pour certains, elle est considérée comme un des prémices de la mise en place d'un état social actif coercitif vis à vis des bénéficiaires de l'ex-minimex, car elle limite la marge de manœuvre dans l'interprétation des faisabilités locales.

**2004** : La loi de 1976 est modifiée : la notion d'aide sociale est remplacée par celle d'action sociale. Le CPAS devient l'opérateur principal de la politique sociale locale et, à ce titre, est partie prenante de différents lieux d'orientation et de décision créés par la Région (mission d'insertion professionnelle, plan d'ancrage du logement, plan de cohésion sociale,...).

La nouvelle loi renforce l'exigence d'activation. Rappelons cependant qu'en 2005, la Cour constitutionnelle a remis un avis qui souligne le fait que les trois instruments d'intégration sociale ne pouvaient pas être mis sur un pied d'égalité. Le projet individualisé d'intégration sociale n'est pas un droit/devoir autonome : il est lié au RIS. S'il peut constituer une condition de son obtention, la personne doit disposer d'un revenu lui permettant de vivre. Dans la pratique, cet avis est sujet à interprétation aléatoire, selon l'endroit.

## **1.2. L'évolution de 1976 à 2010 : pauvreté en hausse et solidarité en baisse, un enjeu à rencontrer aussi par la société wallonne.**

Force est de constater que la pauvreté s'est accrue : même si les modes de calcul ne sont pas équivalents, on estime, milieu des années 70, de 10 à 13% de la population autour du seuil du minimum d'existence mais aujourd'hui, de 13 à 17% autour du seuil de pauvreté.

Cette augmentation résulte d'un double mécanisme : la reproduction générationnelle de l'état de pauvreté et l'apparition de nouvelles couches de population en situation de précarité, voire de grande pauvreté, dont une part peut s'expliquer par l'abaissement de l'âge de la majorité, le vieillissement de la population, les ruptures de carrière, les effets des migrations, les nouvelles formes de ménage dont la monoparentalité,...<sup>5</sup>

Au-delà de la question de la faiblesse endémique des montants des allocations sociales, la question de l'accès égal à d'autres droits fondamentaux reste posée, plus particulièrement au logement, à l'éducation et à la santé. Alors que d'aucun savent que la satisfaction de ces droits élémentaires permettent aux plus fragiles de d'abord se poser, de développer ensuite des liens de socialisation, d'envisager enfin leur mobilité sociale et professionnelle.

Tout se passe comme si la société ne se sentait que peu concernée par ce qu'elle produit, voire ce qu'elle décide. La suprématie de l'idéologie du recours à l'emploi comme seul vecteur autorisé d'intégration sociale se fonde sur le dogme de l'employabilité, apparu dans

---

<sup>5</sup> Il n'est pas possible, ici, de rendre compte du nombre d'études réalisées par les universités, le ministère fédéral de l'intégration sociale, la Fondation Roi Baudouin, l'Union des villes et des communes,... ou des informations recueillies lors d'initiatives consultatives mises en œuvre par les ministres communautaires et régionaux. Les mécanismes de disqualification individuelle, de désaffiliation sociale et de dés-appartenance culturelle ont été explorés. A peu de choses près, tout est connu. La question est donc ailleurs !

les années 80. Pourtant, l'évaluation du résultat obtenu montre trente ans d'égaré et d'impuissance : ne sont à l'emploi que ceux qui en sont proches, quand l'emploi existe.<sup>6</sup>

Plus profondément, c'est de la non-reconnaissance du droit à « exister différent » qu'il s'agit. La tendance à l'obligation d'activation et de responsabilisation (jusqu'à la sanction) conduit la personne concernée à l'intériorisation d'une forme de culpabilité et la communauté à une forme de suspicion récurrente : il faut de plus en plus « mériter » l'aide financière accordée, voire même l'accompagnement social proposé !

Par ailleurs, si l'on évoque souvent les pièges à l'emploi pour « dénoncer » les freins à passer du statut de bénéficiaire du RIS à celui de travailleur, on oublie tout autant le piège que constitue l'acceptation d'un emploi peu qualifié et rémunéré à temps partiel (souvent sous le régime de l'intérim) quant à la récupération de ses droits sociaux minimaux lors de la perte de cet emploi. Aujourd'hui, certaines politiques d'accompagnement à l'insertion professionnelle contiennent des effets réels de (re)paupérisation.

Au stress dû au travail s'est donc ajouté le stress dû au non-travail. L'apparition récente du terme d'« inemployable » recherche sa justification dans celui du « cas psychiatrique », renvoyant de la sorte la question à un autre référentiel, qui « disculpe » une part des acteurs de l'exigence de responsabilité sociale et produit des effets de dé-solidarisation sociétale.

Les alternatives proposées dans le rapport général sur la pauvreté n'ont été souvent que peu écoutées. Les mesures d'activation coercitive, plus particulièrement sur les « groupes à risque », ont dénaturé la notion-même d'inclusion sociale. Celle-ci est utilisée en lieu et place de celle de lutte contre la pauvreté, soit un phénomène d'euphémisation.

Cette question ne concerne pas que les allocataires sociaux mais aussi, les acteurs publics et associatifs à vocation sociale. Le processus actuel d'activation, soumis à la logique du résultat quantifiable, conduit l'opérateur à formater sa mission dans un ensemble d'actes posés dans des temps courts mesurables, à l'inverse des méthodologies d'accompagnement qui nécessitent des processus longs. Les critères d'évaluation, ouvrant à la subvention, ne sont pas neutres à cet égard : ils renseignent quant à la matérialité de la « commande sociétale ».

Même si notre réflexion s'inscrit dans un champ territorial qu'est la Wallonie, nous ne pouvons pas faire l'impasse sur les mesures décidées et développées au sein de l'UE, en Flandre et donc au Gouvernement fédéral ; les Régions ayant des marges de manœuvre limitées en matière de politiques sociales au stade actuel des transferts de compétence, même si elles peuvent agir sur certains paramètres qui créent les conditions d'un « bien-être social ».

### **1.3. Conflit de concepts : inclusion >< cohésion ou cohésion <> inclusion ?**

Au niveau de l'Union européenne, en 2000, le Sommet de Lisbonne a accordé une place éminente au volet social et à la lutte contre la pauvreté. La « Stratégie de Lisbonne » part du constat que le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté restait élevé. Pour éviter que la société de la connaissance ne creuse de nouveaux fossés, le Conseil a fixé pour tâche à l'Union européenne de tout mettre en œuvre pour améliorer les aptitudes, stimuler un large accès à la connaissance, combattre le chômage et mener des actions pour éradiquer la pauvreté. Ainsi, les Etats membres se sont mis d'accord sur l'objectif suivant : « D'ici à 2010, l'Union européenne doit devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Les Etats ont été invités à élaborer des Plans d'action nationaux (PAN). Ces plans doivent présenter des objectifs politiques concrets en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Par le biais de la méthode ouverte de coordination, des actions dans les domaines de l'emploi, l'enseignement et la formation, la santé (publique), le logement, la participation,...ainsi que vers des groupes cibles spécifiques (minorités, enfants,

<sup>6</sup> Les travaux constants des CERISIS, CIRTES et IRES (parmi de nombreux autres) ont montré, à suffisance, l'impasse des logiques actuelles d'insertion socioprofessionnelle pour les « plus éloignés de l'emploi », si l'on recherche par celui-ci une intégration sociale durable.

personnes âgées, personnes handicapées, ...) peuvent être développées. Des indicateurs ont été établis pour assurer le suivi de la réalisation des objectifs ».

Au travers de l'analyse de la mise en œuvre des PAN, il faut bien constater une évolution contre-productive : les personnes en situation de pauvreté sont effectivement incluses dans le système créé mais leurs conditions de vie ne s'améliorent pas, que du contraire.<sup>7</sup> Ces personnes sont « utilisées » pour justifier un discours quant à la préoccupation politique d'inclusion sociale mais la multiplication des mesures prises n'ouvre que peu ou pas de perspectives d'avenir, d'autonomie et d'émancipation. Le discours « policé » de l'inclusion sociale prime sur l'engagement effectif quant à la lutte contre la pauvreté.

La toute récente « Stratégie 2020 » confirme la tendance : aide matérielle aux 20 millions des plus pauvres (le taux moyen de citoyens européens en-dessous du seuil de pauvreté est estimé à 15% de la population), mise à l'emploi de 75% de la population (la présidence belge n'a pu convaincre les états de s'accorder sur un processus vers un salaire minimum garanti mais l'Allemagne autorise aujourd'hui la descente du salaire horaire à 5 €), poursuite des stratégies d'inclusion « dite d'accompagnement » (la coercition vers l'emploi disqualifiant dont l'intérim à la journée – la directive limitant celui-ci est toujours en souffrance).

Assemblée parlementaire, le Conseil de l'Europe décline la cohésion sociale comme l'accès au bien-être pour tous et engage la responsabilité de la communauté pour y parvenir. Aussi, la lutte contre la pauvreté s'inscrit dans la dimension d'accès pour chacun aux droits fondamentaux, reliant ainsi tous les droits universels entre eux.

Cette vision dépasse le champ de l'action sociale stricto sensu et revêt un caractère moins « misérabiliste » : elle intègre une volonté d'agir sur tous les facteurs de développement de la personne, des groupes de pairs, des collectivités, de la société. Le volet socioéconomique n'est pas le seul levier, même s'il en est un des vecteurs importants.

L'intérêt de la logique de cohésion sociale est de vouloir fédérer les acteurs et les mobiliser pour un changement social qui rencontre concrètement l'exigence des droits universels de l'homme et la reconnaissance des citoyens comme porteurs d'expertise et en capacité de créer de la société « nouvelle ».

Cependant sa faiblesse est de quatre ordres : la capacité du local, s'il n'est pas intégré à un large courant porteur, à influencer réellement sur le cours de l'évolution sociétale ; la nécessité de cadres supra-communaux et suprarégionaux aux fins de garantir l'universalité des droits fondamentaux dans leur transcription concrète ; les freins des systèmes nationaux existants, souvent empreints de la logique dominante du marché « excluant » ; le différentiel de moyens à affecter aux politiques menées par rapport à l'U.E.

La Région Wallonne s'est inscrite dans le PAN Inclusion sociale, comme les autres pouvoirs fédérés sous l'égide du pouvoir fédéral. Mais elle poursuit sa réflexion sur la pertinence du concept de cohésion sociale.

En 2009, elle met en place les plans locaux de cohésion sociale en vue de la promouvoir, ainsi que le bien être de tous au niveau local : « Le Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie vise à soutenir les communes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire. La cohésion sociale y est définie comme l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap » .

---

<sup>7</sup> Les analyses européennes et internationales montrent qu'à peu de choses près et avec quelques variantes, les commentaires développés au point 1.2 se vérifient dans la majeure partie des pays de l'U.E. Une analyse comparable vaut aussi pour le niveau mondial, constatant des échecs similaires dans le cadre des objectifs du Millénaire, à quelques rares exceptions en ce qui concerne certains pays émergents. Les observateurs avisés ont conclu que les processus mis en œuvre contenaient eux-mêmes les bases de leur insuccès. Les effets de la crise récente sur les populations précaires tendent à accréditer cette thèse : la non-inscription systémique de l'éradication de la pauvreté, bien avant le début de cette dernière.

Le décret transforme le dispositif (préexistant) de prévention des risques au niveau local – le Plan de prévention de proximité de 2003-2008 – en un dispositif d'émancipation sociale, s'inspirant du concept de cohésion sociale du Conseil de l'Europe, adapté au contexte sociopolitique wallon.

Réfléchir à un nouveau contrat sociétal wallon ne peut ignorer ce conflit entre deux concepts, du moins si l'on prend en considération la manière dont les cadres structurants ont été mis en place et en œuvre.

***La lutte contre la pauvreté relève-t-elle du champ de l'inclusion sociale ou du champ de la cohésion sociale ? Ou bien faut-il revisiter le concept d'inclusion sociale pour en tirer les éléments constructifs d'une meilleure cohésion sociale ?***

Les membres de la fabrique ont opté pour cette nouvelle voie, c'est-à-dire celle de la nécessité de remettre sur le métier l'examen attentif de diverses croyances et pratiques en matière d'intégration sociale et citoyenne. La Région poursuit son travail réflexif d'initiateur en ce sens.<sup>8</sup>

## **2. Etape prospective : identification et analyse des bifurcations et analyses futures (2010-2030)**

### **2.1. Un risque de contestation sociale forte, à brève échéance : une chance pour l'Europe et la Wallonie ?**

Les conclusions de l'Année internationale de lutte contre la pauvreté font le constat d'échec quant aux politiques menées, aussi d'une grande insatisfaction quant aux engagements pris pour les 10 années à venir.

Les années 2011 et 2012 sont (seront) marquées par des mouvements sociaux spontanés ou organisés. L'incertitude politique quant aux réponses à donner crée une convergence d'intérêt : le « travailleur au statut de plus en plus précaire » rejoint le « pauvre pas encore tout à fait disqualifié et désaffilié », dans une communauté d'intérêt et de projet.

***En 2013, les marches européennes des précaires sont un succès.*** Cette action ravive la solidarité interpersonnelle, intra et inter-catégorielle, intra et interrégionale en Europe. Le regard sur les pauvres et la pauvreté a changé. L'exclu n'est plus considéré comme un inadapté voire un malade psychosocial : l'injustice est devenue intolérable.

La notion de l'égalité humaine est remise au centre des préoccupations de la société civile. Il y a prise en compte du temps social et citoyen, on s'oriente vers l'acceptation d'un revenu social basé sur la reconnaissance d'« espaces temps, hors logique de marchandisation ».

Les logiques d'accompagnement, voire de conditionnalité si nécessaire, évoluent dans le sens de leur utilité constructive (positive) pour la personne, son groupe de pairs (sa famille, par exemple), la collectivité, la société.

### **2.2. Trois « réflexes stratégiques » des autorités publiques envisageables.**

#### ***2.1.1. L'anticipation : prise de conscience de l'Union européenne quant à la nécessité de corriger la politique en cours, sa stratégie 2020 et sa logique d'inclusion sociale***

La logique de la cohésion sociale prime, l'inclusion sociale est réajustée comme élément contributif de cette politique. En conséquence, les états membres de l'Union européenne définissent une nouvelle stratégie.

---

<sup>8</sup> Lors d'un colloque en octobre 2010, le Gouvernement wallon a mis en débat la tension qui existe entre les deux notions, permettant aux deux instances de confronter leurs points de vue, aussi aux acteurs publics et sociaux d'émettre le leur. Les conclusions ont tenté d'établir un chemin de convergence entre les deux concepts. Elles constituent une première base d'un cadrage de la réflexion ; elles sont consultables sur le site de la DiCS. Au plan communal, il demeure cependant encore une certaine confusion entre les logiques de prévention sociale et de prévention policière, le plan de prévention de proximité cumulant les deux missions. Ceci a été évoqué également au cours des travaux de la fabrique.

La thématique de la pauvreté et de la précarité est (re)mise à l'agenda politique dans une logique participative : la lutte contre la pauvreté est reconnue comme un devoir fondamental, qui mobilise la société.

Toutes les politiques menées sont évaluées en fonction de leurs effets sur les mécanismes constitutifs de la précarité et de la pauvreté. Les logiques d'inclusion sont revisitées quand à leur réel concours aux politiques de cohésion sociale et sont mises en œuvre comme une voie de (re)solidarisation sociétale. La parole et l'action des exclus sont prises au sérieux et s'inscrivent dans une logique et une pratique d'écoute réelle et de participation citoyenne à égalité.

La population remodèle l'Europe, en fonction. Des accords de coopération se mettent en place entre 2010 et 2020, pour tracer la perspective 2030.

### ***2.2.2. La confirmation : maintien de la stratégie 2020, la dérégulation s'accroît et la cohésion sociale implose***

Avec la crise, chaque Etat membre de l'Union européenne revoit sa politique selon sa réalité. En Belgique, le schisme Nord / Sud au niveau social s'accroît.

On s'oriente plus vers une gestion des inégalités qu'une gestion de l'inégalité. L'intervention sociale devient encore plus le contrôle social de règles de conditionnalité à l'accès aux droits sociaux.

Les disparités locales et régionales s'accroissent au partir de réflexes identitaires communautaristes, d'où régionalisation des politiques au sein de l'UE.

Cette évolution entraîne des mécanismes de dé-solidarité qui s'inscrivent dans le glissement d'une logique de sécurité sociale vers une logique de seuils minimaux de protection sociale, d'où une individualisation négative des droits sociaux.

### ***2.2.3. La régression démocratique : retour à la dés-inclusion, voire à la désunion***

L'échec social de l'Union européenne se traduit par un alignement vers le bas, sur les pays les moins avancés au niveau socioéconomique, socio-éducatif, socioculturel.

Le « tout à l'emploi à n'importe quel prix » devient la solution pour lutter contre la pauvreté, entraînant ainsi une diminution drastique du filet de protection sociale.

On s'oriente vers la diminution du rôle de la puissance publique en tant qu'état social actif, garant des droits sociaux, et le marché devient sans limite. Le nombre de pauvres s'accroît : ils (re)deviennent les plus exclus des exclus.

La politique sociale s'inscrit dans une logique d'assistance aux inemployables, aux non insérables et fixent des seuils minima de survie. L'accompagnement vers une ré-inclusion sociale est conditionné à l'acceptation préalable d'un encadrement strict tant en termes de résultat à atteindre que de processus à suivre.

## ***3. Etape stratégique : éléments pour la construction d'une stratégie comportementale à partir des alternatives souhaitables***

A la lecture, tout le monde aura compris que l'alternative souhaitable est que l'U.E. prenne conscience de ses errements et engage rapidement un dialogue citoyen quant à la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie fédérative. La deuxième alternative est que « la rue » conduise l'U.E. à revoir sa copie, bien que ce ne soit l'espérance ni des membres de la fabrique ni des associations qui représentent les mondes de la pauvreté.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Force est de constater que l'actualité depuis ces dernières années est marquée par des « formes de révolte » manifestant tant l'insatisfaction sociale que démocratique. Si, en ce moment, chacun est sans doute marqué par les révoltes du sud de la Méditerranée, d'aucun oublie les mouvements sociaux préexistants -toujours actuels- en Grèce, en France -banlieues, retraités, étudiants- ou encore ailleurs comme en Belgique : Shame, « la frite », des jeunes de l'immigration qui « rejoignent » des manifestations pour enfin oser exprimer leur insatisfaction quelque part dans un lieu collectif, ... Si les sociologues peuvent tenter d'expliquer le passé, ce qui se passe et se projeter sur le futur, ils parlent du « probable » et de « l'improbable » ... mais n'en décident pas !



Que ce soit l'une ou l'autre, la société wallonne se verra interpellée. Les gouvernements ont une capacité à s'inscrire dans le changement du cours de l'histoire, à soutenir l'engagement sociétal prospectif, à développer leur rôle d'organisateur du processus.

C'est le souhait de la fabrique, consciente de la nécessité d'inscrire l'évolution dans la garantie du principe d'état de droit démocratique. Pour baliser son fil rouge « plus de cohésion sociale pour construire un avenir plus égalitaire de 2015 à 2030 », ses membres proposent à la réflexion 5 axes stratégiques comportementaux, à mettre sur le métier du chantier qui s'ouvre « pour un nouveau contrat sociétal wallon, fédéral, européen, mondial ».

### **3.1. Développer un réseau respectueux et solidaire de partenariats « multi-acteurs » et « multi-niveaux » à vision humaine**

Moderniser sans fragiliser et développer sans exclure, c'est-à-dire « manager » autrement les rapports d'intérêts respectifs entre les mondes public, associatif et de l'entreprise. Ici se joue la responsabilité sociétale des acteurs. L'enjeu est celui d'une Wallonie où tous les Wallon(ne)s seront gagnant(e)s, aussi les voisins d'Europe et les autres citoyens du monde. L'intention est « plus de bien-être » et « mieux d'égalité » par plus de cohésion sociale. Les questions sous-jacentes sont : « A qui profite l'action entreprise, la mesure décidée ? Qui doit se mouvoir, pourquoi, comment, dans quel délai ? Quelles sont l'utilité et la pertinence sociales de l'objectif recherché ? ».

Ici s'entrecroisent différents items qui demeurent encore fort peu interconnectés tels que « mon village, le monde » et « mon village, la rue », le besoin de satisfaction immédiate et l'espérance d'une garantie pour les générations futures, le droit à l'échec (fragilité, erreur) et aussi à une seconde chance (réelle, accompagnée), le droit d'apprendre à créer et celui de l'éducation tout au long de la vie,...

En caricaturant sans doute, même si les acteurs sont porteurs de réflexion sur l'avenir, il y a une forme d'alliance objective autour de l'image que l'entreprise, l'association ou le pouvoir public veulent se renvoyer l'un à l'autre : le win/win est plus recherché pour le profit qu'en retire chacun (notoriété) que pour une contribution collégiale à la création d'une autre vision de société.

### **3.2. Créer une culture (vraie) de l'évaluation, à la fois participative et normative**

Si la culture de l'évaluation fait route, elle pêche d'un manque de maturation à trois titres, pour mobiliser les prémices d'un changement social : la difficulté de sortir de la logique quantitative, la faiblesse de dissémination des enseignements constatés et le peu d'effet correctif qui en découle dans les orientations suivantes.

L'aspiration aux résultats maîtrisables s'oppose souvent à l'affinement des conduites existentielles (individuelles et collectives), résultant de choix culturels voire non rationnels. L'ère des croyances et des modes est encore d'actualité, moins dans l'identification et l'analyse de la réalité que dans la définition des conduites à faire émerger : ici se joue la reproduction sociale et culturelle du « déjà connu », « déjà pensé ».

Dépasser ce problème, c'est construire avec l'ensemble des acteurs (aussi les personnes directement concernées par la question) un réel processus participatif, basé conjointement sur une évaluation quantitative et qualitative, qui traite de l'utilité et de l'utilisation, donc des critères, des méthodes, des outils.

La finalité de la culture de l'évaluation, c'est d'avancer ensemble vers un nouveau cadre normatif qui, même s'il produit de la conflictualité, permet à chacun de s'y reconnaître et de s'y situer à part égale.

### **3.3. Changer le rapport entre travail, production et consommation**

Le droit à l'inutile et le devoir d'utilité s'affrontent de plus en plus entre les diverses sphères de la vie et de la société (aussi en leur sein), selon les différents « espaces temps » et en fonction des moyens (financiers entre autres) qui les autorisent (les favorisent) ou non.

La notion du droit au bonheur et la recherche d'un bien-être satisfaisant deviennent de plus en plus présentes dans les discours et les actes des citoyens producteurs, travailleurs et consommateurs, aussi de ceux des bénéficiaires de revenus de remplacement, d'allocations sociales.<sup>10</sup>

Les déclinaisons actuelles dans le cadre des projets liés au développement durable, aux enjeux climatiques, aux défis de la croissance ou de la décroissance raisonnables, au croisement de l'interdépendance mondiale et de la valorisation des circuits courts,... ne semblent pas encore satisfaisantes.

Sans prétendre être exhaustif, nombre de tentatives (intéressantes en soi) comportent des interrogations et des facteurs de risque autour de la nécessité d'une certaine capacité d'adaptation et de mobilité (économique, socioculturelle, de bien-être physique voire d'âge), de l'augmentation des tâches domestiques et donc de la répartition H/F quant à leur prise en charge (égalité de genre) ou leur influence sur les nouveaux modèles familiaux (faisabilité), de la création de nouvelles conditionnalités quant à l'octroi des aides sociales.

La logique de la cohésion sociale questionne, ici, le droit à l'égalité d'accès, dans le respect des différences, et le statut social basé toujours sur le tandem « comparaison/compétition ». C'est le défi actuel et le chantier pour les 10 ans à venir.

### **3.4. Maximaliser la logique de la cohésion sociale, y inclure la logique de l'inclusion sociale comme processus de « responsabilisation autonomisante ».**

La Wallonie est à un tournant de son histoire. C'est le sentiment de la fabrique au travers de ses trois rencontres. La « crise » peut constituer une chance de produire de l'innovation sociale. Certaines décisions et pratiques wallonnes vont déjà dans ce sens.

Cependant, l'analyse a montré que le « poids sociologique » de la pauvreté n'a pas diminué, que les logiques successives d'insertion et d'inclusion se sont avérées peu performantes, que les processus d'activation sociale sont plus de l'ordre de la correction d'inadaptations systémiques que du changement sociétal pour les personnes concernées, leurs groupes de pairs, les collectivités, la société.

S'y ajoutent les défis nouveaux, développés ci-dessus au point 3.3 : ils peuvent constituer à la fois une chance (plus d'égalité dans le respect des différences – les droits des minorités ne sont pas que questions linguistiques dans le paysage belge) et un risque (plus de dualité, de conditionnalité). D'autres défis ont été évoqués comme certains effets problématiques des politiques fédérales, souvent plus marquées par les logiques d'inclusion versus activation et la gestion à minima de l'état de pauvreté.

La réflexion prospective de la fabrique privilégie la logique de la cohésion sociale, basée sur la remise au centre de la personne humaine (de ses droits sociaux fondamentaux qui conditionnent en partie l'accès aux libertés individuelles, associatives et politiques) et de la responsabilité collective à ce propos : on est au cœur d'une bifurcation dans la conception du système sociétal.

Ce ne sont pas les « pauvres » qui sont le centre du problème mais bien le système social qui est à reconsidérer : le « mieux d'égalité », c'est le droit d'accès sans discrimination ni stigmatisation, selon le concept d'indifférenciation du droit (plus il est anonyme, plus il crée de l'égalité). Certains objectifs d'inclusion et processus d'activation peuvent y contribuer, à la condition que soit remplacée la logique de « responsabilisation, mode de privatisation implicite » par l'objectif nouveau de soutenir une « responsabilisation autonomisante ». Ce concept intègre entre autres la reconnaissance de la relation au monde fondée sur une préoccupation existentielle, la mise en question du réflexe de « méritocratie » au nom de l'équité, le renforcement des liens sociaux comme processus de (re)considération sociale. Il s'agit d'accompagner les parcours de vie autrement : une révolution culturelle !

---

<sup>10</sup> Dans le contexte de la société marchande, les temps non-productifs au plan économique sont de facto dévalorisés, donc pénalisés. Les revendications liées à la « qualité de vie » (aussi au travail) sont en hausse. La personne humaine attend une reconnaissance sociale des « temps pour soi », c'est-à-dire des temps pour une vie sociale, une vie familiale, une vie personnelle. Pour nombre de personnes, l'insertion professionnelle et l'intégration sociale nécessitent des temps (successifs) de sécurisation de l'existence (de construction d'un statut social) à l'inverse des discours d'immédiateté et de mobilité.