



RECHERCHE PAUVRETÉ URBAINE

Pieter-Jan De Graeve, Françoise Fournier, Dominique-Paule Decoster,
Isabelle Pannecoucke, Willy Lahaye et Ronan Van Rossem

À la demande du

SPP INTÉGRATION SOCIALE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, ECONOMIE SOCIALE ET POLITIQUE DES GRANDES VILLES
SERVICE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET COHÉSION SOCIALE

Boulevard Roi Albert II 30,
B-1000 Bruxelles

question@mi-is.be
+32 2 508 85 86

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE
BETER SAMEN LEVEN
SPP INTÉGRATION SOCIALE
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



POS+ : PARTICIPATION, OPPORTUNITIES, STRUCTURES

Vakgroep Sociologie
Universiteit Gent
Korte Meer, 5, B-9000 Gent

Pieterjan.DeGraeve@Ugent.be
Isabelle.Pannecoucke@Ugent.be
Ronan.VanRossem@Ugent.be



CERIS : CENTRE DE RECHERCHE EN INCLUSION SOCIALE

Département d'études et d'actions sociales
Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation
Université de Mons
Place du Parc, 18, B -7000 Mons

Dominique-Paule.Decoster@umons.ac.be
Willy.Lahaye@umons.ac.be



Publié en mars 2017

Table des matières

Partie 1 : Positionnement de l'étude	6
Chapitre 1 : Introduction	6
Chapitre 2 : Cadre théorique.....	7
1 Thématique politique	7
2 Organisation de la politique : aménagements de la politique	10
3 Style de gouvernance	11
Partie 2 : Analyse globale.....	13
Chapitre 1 : Méthodologie	13
Chapitre 2 : Analyse et résultats	15
1 Analyse des catégories de politiques	15
2 Analyse générale	17
Chapitre 3 : Conclusion de l'analyse globale.....	20
Partie 3 : Études de cas.....	21
Chapitre 1 : Approche des études de cas.....	21
Chapitre 2 : Bruxelles.....	23
1 Évolutions de la politique locale de lutte contre la pauvreté	23
2 Analyse de projets	27
Chapitre 3 : Molenbeek-Saint-Jean	29
1 Évolutions de la politique locale de lutte contre la pauvreté	29
2 Analyse de projets	33
Chapitre 4 : Gand.....	36
1 Évolutions de la politique locale de lutte contre la pauvreté	36
2 Analyse de projets	39
Chapitre 5 : Malines	42
1 Évolutions de la politique locale de lutte contre la pauvreté	42
2 Analyse de projets	45
Chapitre 6 : La Louvière.....	48
1 Évolutions de la politique locale de lutte contre la pauvreté	48
2 Analyse de projets	52
Chapitre 7 : Liège.....	54
1 Évolutions de la politique locale de lutte contre la pauvreté	54
2 Analyse de projets	57
Partie 4 : Conclusions et recommandations	59
Bibliographie.....	67

Liste des tableaux et figures

Partie 1 : Positionnement de l'étude	6
Chapitre 1 : Introduction	6
Chapitre 2 : Cadre théorique	7
Tableau 1: Cadre d'analyse de la vision de la lutte contre la pauvreté	7
Tableau 2: Opérationnalisation du degré de politique interactive.	12
Partie 2 : Analyse globale	13
Chapitre 1 : Méthodologie	13
Tableau 1: Aperçu des périodes par Région.....	13
Chapitre 2 : Analyse et résultats	15
Tableau 2: Récapitulatif des catégories de politiques.....	17
Figure 1: Analyse de cluster bivariate des catégories de politiques.	18
Chapitre 3 : Conclusion de l'analyse globale	20
Partie 3 : Études de cas	21
Chapitre 1 : Approche des études de cas	21
Chapitre 2 : Bruxelles	23
Figure 1: Thème de la politique, Bruxelles.	24
Figure 2: Organisation de la politique, Bruxelles.	25
Figure 3: Style de gouvernance, Bruxelles.....	26
Chapitre 3 : Molenbeek-Saint-Jean	29
Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, Molenbeek-Saint-Jean.....	30
Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique, Molenbeek-Saint-Jean.....	32
Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Molenbeek-Saint-Jean.....	32
Chapitre 4 : Gand	36
Figure 1: Evolution de la thématique politique, Gand.	37
Figure 2: Évolution de l'organisation politique, Gand.....	38
Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Gand.	38
Chapitre 5 : Malines	42
Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, Malines.....	42
Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique, Malines.	44
Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Malines.	44
Chapitre 6 : La Louvière	48
Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, La Louvière.	49
Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique, La Louvière.....	50
Figure 3: Style de gouvernance, La Louvière.....	51

Chapitre 7 : Liège.....	54
Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, Liège.	54
Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique.....	55
Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Liège.....	56
Partie 4 : Conclusions et recommandations	59
Bibliographie.....	67

Partie 1 : Positionnement de l'étude

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Cette étude part de la constatation que la pauvreté est une réalité qui se concentre dans les contextes urbains (Loopmans et al., 2014). Il existe, entre les villes, de grandes différences tant au niveau de la nature de la pauvreté que de sa répartition (Grippa et al., 2015). D'importantes différences dans le contexte de la pauvreté se manifestent également entre les régions ; ainsi, la pauvreté pécuniaire se traduit - à revenu égal - par des difficultés quotidiennes plus importantes en Wallonie qu'en Flandre (Guio & Marlier, 2014). Indépendamment des différences contextuelles de la pauvreté dans les villes, le résultat reste le même : lutter contre la pauvreté place les villes devant un défi de taille. Comme l'indiquent Vranken et al. (2013:142), la pauvreté est une problématique complexe qui s'étend à plusieurs domaines de l'existence (ex. le logement et la santé). Une politique de lutte contre la pauvreté ne peut se limiter à un de ces domaines, mais doit coopérer par-delà les divers secteurs politiques et requiert que les autorités nouent des partenariats avec d'autres acteurs. Ce processus décisionnel doit de plus s'organiser entre les divers niveaux de pouvoir.

Les recherches sur la politique communale relative à la lutte contre la pauvreté sont quasi-inexistantes, et lorsqu'elles sont disponibles, elles restent relativement générales (De Decker et al., 2012). C'est pourquoi le SPP Intégration sociale a commandité cette étude et a soutenu les chercheurs sur le fond durant son élaboration. L'étude a vu le jour grâce à une étroite collaboration entre d'une part, le groupe de recherche CeRIS de l'Université de Mons, d'autre part, le POS+ de l'Université de Gand.

Nous cherchons à y examiner les évolutions de la politique de lutte contre la pauvreté des grandes villes belges entre 2005 et 2015. Nous souhaitons d'une part jeter un coup d'œil général sur la politique de lutte contre la pauvreté mise en place par les grandes villes. Ce faisant, nous nous interrogeons sur les mesures que les grandes villes élaborent pour lutter contre la pauvreté. D'autre part, nous souhaitons acquérir une compréhension approfondie de la politique de lutte contre la pauvreté des villes. La position de Vranken et al., selon laquelle cette politique requiert une approche intégrale, place les villes face à un défi. Nous souhaitons comprendre comment les villes y ont répondu entre 2005 et 2015. Nous scindons cette question en trois. Premièrement, nous souhaitons analyser comment la manière dont une administration envisage la pauvreté a évolué dans le temps. Deuxièmement, nous souhaitons examiner comment les villes organisent leur politique de lutte contre la pauvreté : dans quelle mesure une ville travaille-t-elle en transcendant les divers secteurs ? L'autorité noue-t-elle des partenariats avec d'autres acteurs, et dans l'affirmative, lesquels ? Troisièmement, nous examinons comment une ville implique les personnes vivant dans la pauvreté et les organisations de la société civile dans la politique de lutte contre la pauvreté. Une politique intégrale telle que proposée par Vranken et al. exige en effet que les personnes vivant dans la pauvreté aient la possibilité de formuler et d'explicitier elles-mêmes leurs besoins (Dierckx & Redig, 2006). Enfin, nous analysons, par ville, quelques projets de lutte contre la pauvreté afin d'être en mesure de proposer une série de meilleures pratiques dans la politique relative à cette problématique. Cette étude fondée sur la preuve peut ainsi constituer une source d'inspiration pour que les villes et organisations façonnent une politique qui aidera un maximum de personnes à échapper à la pauvreté.

Le chapitre deux de cette première partie de l'étude expose le cadre théorique qui étaye cette étude. Dans la deuxième partie, nous élaborons l'analyse globale ; celle-ci jette un éclairage sur les évolutions de la lutte contre la pauvreté des grandes villes belges entre 2005 et 2015. La troisième partie inclut les analyses approfondies de la politique relative à la pauvreté de six villes, sélectionnées en concertation avec le SPP IS : Bruxelles-Ville, Molenbeek-Saint-Jean, Gand, Malines, La Louvière et Liège. Dans la quatrième partie, nous commentons les conclusions de l'étude et formulons une série de recommandations à l'intention du politique.

CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE

La question centrale de cette étude est la suivante : « Quelles sont les évolutions de la politique relative à la pauvreté des villes ? » Il s'agit là d'une question très générale, à laquelle nous répondrons en plusieurs parties. Nous développons à cette fin un cadre théorique dans lequel nous élaborons plusieurs concepts qui nous permettront d'appréhender tant l'analyse globale que les six études de cas. La thèse de doctorat de Dierckx (2007), qui tente de mieux comprendre la politique relative à la pauvreté suivie par la Flandre entre 1970 et 2003, a constitué une importante source d'inspiration. Les trois composantes que Dierckx utilise dans son analyse du cadre constituent la base de notre cadre théorique : (1) thématique politique, (2) organisation politique et (3) style d'administration.

1 THÉMATIQUE POLITIQUE

Dans cette section, nous élaborons plusieurs concepts qui nous permettent de comprendre la façon dont une administration envisage la thématique politique de la pauvreté et ses évolutions. Nous élaborons également, pour l'analyse globale, quatre catégories de politiques.

1.1 VISION DE LA PAUVRETÉ

Nous analysons l'évolution de la vision de la pauvreté d'une administration à partir de trois questions centrales : (1) pourquoi une administration problématise-t-elle la pauvreté, (2) comment une administration définit-elle une situation de pauvreté et (3) à quoi une administration attribue-t-elle la cause de la pauvreté. Le tableau 1 résume les concepts que nous avons utilisés pour ces questions.

Tableau 1: Cadre d'analyse de la vision de la lutte contre la pauvreté

Problématisation		
Éthique	Droits	Social
Définition situation de pauvreté		
Unidimensionnelle		Multidimensionnelle
Cause pauvreté		
Niveau de la cause	Interne	Externe
Micro L'individu, la famille	Perspective d'endettement individuel	Perspective d'accident individuel
Méso Groupes, communautés, institutions ou organisations	Perspective d'endettement institutionnel	Perspective d'accident institutionnel
Macro "la" communauté	Perspective structurelle	Perspective conjoncturelle

La première question (pourquoi une administration problématise-t-elle la pauvreté) part de l'idée qu'une situation sociale ne fait l'objet d'une politique que lorsqu'elle est reconnue comme un problème dont l'autorité doit s'occuper (Dierckx, 2007). Verschuere et Vancoppenolle (2010) proposent trois angles d'approche pour problématiser la pauvreté. Ils ne s'excluent pas mutuellement, et une administration peut donc problématiser la pauvreté à partir de plusieurs points de vue. La problématisation peut d'abord être d'ordre moral, ou éthique. Selon Raes (2012), la pauvreté s'inscrit en faux, dans la modernité, contre des idéaux de vie humanistes fortement teintés d'utilitarisme. Non seulement on admet en général que le bonheur humain est une valeur 'mondaine' qui peut, voire doit être recherchée sur terre, mais de plus, ce bonheur humain s'identifie dans une forte mesure au fait de disposer de richesses (quotidiennes) accessibles à tous. Les conceptions du bonheur sont pour ainsi

dire démocratisées et perdent leurs implications élitistes. C'est précisément parce que les êtres humains sont de plus en plus perçus comme égaux que la pauvreté devient de moins en moins acceptable, non seulement par les pauvres, mais aussi par des membres « éclairés » des classes privilégiées.

On peut aussi problématiser la pauvreté à partir d'une approche liée aux droits. Dans l'accord de coopération entre l'État fédéral, les régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, l'exclusion sociale et la précarité sont considérées comme une violation des droits fondamentaux de la personne humaine (Moniteur belge, 1998).

Enfin, une administration peut problématiser la pauvreté d'un point de vue social. Ici, les villes problématisent la pauvreté du fait des conséquences sociales d'une situation de pauvreté. Pickett et Wilkinson (2009) démontrent par exemple que dans les pays où l'inégalité des revenus est plus prononcée, la confiance entre personnes est moindre, la violence plus présente et l'espérance de vie moins élevée. On y trouverait également plus de personnes souffrant d'obésité, les prestations scolaires y seraient mauvaises, les grossesses adolescentes plus fréquentes, les prisonniers plus nombreux et les chances moins égales.

Nous posons les deux questions suivantes : comment une administration définit-elle une situation de pauvreté, et quelle est la cause de la pauvreté, car toutes deux façonnent et orientent la politique. La manière dont les personnes considèrent la pauvreté détermine aussi ce qu'elles voient et teinte leurs actions (Driessens & Van Regenmortel (2006 : 23)). Une administration peut donner à une situation de pauvreté des définitions uni- ou multidimensionnelles (Dierckx, 2007). Une approche unidimensionnelle définit la situation de pauvreté à partir d'une seule dimension. La définition ci-dessous en fournit un exemple ; elle ramène une situation de pauvreté à un manque de ressources financières :

« On parle de pauvreté lorsqu'un ménage n'est pas en mesure, pour des motifs financiers, de mettre en place les conditions d'existence matérielles et/ou immatérielles qui permettent à ses membres d'occuper à part entière une position au sein de leur propre communauté » (Engbersen & Snel cité dans Dierckx, 2007:127).

Une définition multidimensionnelle de la pauvreté tient compte de plusieurs domaines (Van Haarlem, 2012) qui interagissent et se renforcent dans la pauvreté (Dierckx, 2007). Dans sa définition, Vranken renvoie clairement au caractère multidimensionnel de la pauvreté :

« La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales couvrant plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective. Elle sépare les pauvres des modes de vie généralement acceptés de la société. C'est un fossé que ces personnes ne peuvent combler seules. » (Vranken, 2014:31)

Remarquons que la différence entre une définition uni- et multidimensionnelle ne porte que sur la définition de la situation de pauvreté. Une définition unidimensionnelle n'est pas nécessairement incompatible avec une approche multidimensionnelle de la pauvreté (Ghys, 2014). Ainsi, la définition d'Engbersen et Snel reprise ci-dessus implique que le manque de ressources financières impacte plusieurs domaines. La différence entre unidimensionnel et multidimensionnel équivaut pour nous à définir la situation de pauvreté à partir d'une seule dimension ou de plusieurs.

Pour la question 'Quelle est l'origine de la pauvreté ?', nous utilisons six perspectives élaborées par Vranken (2014) (**Error! Reference source not found.**). Au niveau micro, la nature interne et externe de

la pauvreté renvoie respectivement aux *non-deserving* et aux *deserving poor* (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Pour le modèle d'endettement individuel - '*Blaming the victim*' -, l'origine de la pauvreté réside dans les personnes qui vivent dans la pauvreté (Dierckx, 2007). Elles sont paresseuses, dépendantes et portées sur la boisson (Vranken & De Boyser, 2003). De plus, elles n'ont pas le sens de leurs propres responsabilités, manquent de persévérance ou de compétences. La personne vivant dans la pauvreté ne doit s'en prendre qu'à elle-même (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Les 'bons pauvres' se rangent dans le modèle d'accident individuel. La pauvreté est la conséquence de revers personnels, comme la maladie ou la perte d'un emploi (Dierckx, 2007). Cette perspective englobe aussi le fait de naître dans la pauvreté, ou des explications génétiques ou pathologiques (Driessens & Van Regenmortel, 2006).

Dans le modèle d'endettement institutionnel, l'origine de la pauvreté se trouve dans la structure et/ou le fonctionnement du groupe, de la société et des institutions (Vranken, 2014). La pauvreté résulte d'une socialisation insuffisante ou 'autre' - cf. *culture of poverty* - par la famille ou la société (Vranken & De Boyser, 2003). Même les infrastructures mises en place pour améliorer les chances des personnes en bas de l'échelle sociale ou pour lutter contre la pauvreté se heurtent à ces processus structurels d'exclusion ou de production de la pauvreté (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Les causes en sont l'effet Matthieu, une mauvaise accessibilité ou un manque d'efficacité et de coordination de la politique. Le modèle externe au niveau méso se rapporte au stéréotypage et à la stigmatisation, au phénomène du groupe 'nous' et du groupe 'eux', et à l'absence d'attention politique envers les minorités (Vranken & De Boyser, 2003). Driessens et Van Regenmortel (2006) signalent que les personnes en situation de pauvreté sont souvent étiquetées comme 'pauvres' par les autres et traitées de manière spécifique. Par conséquent, une personne vivant dans la pauvreté se retrouve aussi pauvre en interactions. Les institutions renforcent ce schéma par le fait que les infrastructures générales sont conçues en fonction des personnes ayant une culture de classe moyenne. Quant aux infrastructures spécifiques, elles sont souvent confrontées à un effet stigmatisant.

Le modèle d'endettement social est une approche structurelle de la pauvreté. La cause de la pauvreté réside dans la communauté, qui fait toujours naître la pauvreté et l'entretient (Dierckx, 2007). La société crée pour ainsi dire la pauvreté, des processus d'exclusion sociale dans notre société la font naître (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Il s'agit d'inégalités en matière de distribution des revenus, de statut et de pouvoir (Dierckx, 2007). Le modèle d'accident social pointe les conjonctures et changements sociaux comme facteurs déclencheurs de la pauvreté (Vranken & De Boyser, 2003). Une crise économique, une guerre, des catastrophes naturelles ou une évolution rapide de la technologie peuvent fragiliser l'équilibre d'une communauté et entraîner des personnes dans la pauvreté (Driessens & Van Regenmortel, 2006). Ces changements et conjonctures sont, par nature, temporaires (Dierckx, 2007).

1.2 MESURES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ — CATÉGORIES DE POLITIQUES

Pour analyser la manière dont les villes luttent contre la pauvreté, nous distinguons quatre catégories de politiques : la politique d'activation, de groupes résiduels, de réseau et d'accessibilité. Nous basons ces catégories sur la typologie des visions politiques de Dierckx (2007:395).

Une politique d'activation cible spécifiquement les individus/familles et cherche à créer des conditions qui permettront aux individus et aux familles de jouer un rôle actif au sein de la communauté. C'est tout d'abord possible à partir d'une approche disciplinante dans laquelle le rôle actif dans une communauté constitue la norme, et où des mesures responsabilisent les individus et les familles à assumer un rôle actif dans la société. Elle se traduit par des mesures qui visent à activer les individus sur le marché de l'emploi. Deuxièmement, une politique d'activation peut adopter une approche émancipante. Celle-ci part des besoins et des capacités des individus/familles et s'efforce de les renforcer et de les rendre autonomes.

Une politique de groupes résiduels inclut des mesures résiduelles et curatives : des corrections temporaires de la politique régulière. La politique de groupes résiduels se base toujours sur la formulation explicite du problème selon laquelle la politique conventionnelle ne parvient pas à servir la population dans son ensemble. Il faut donc des mesures permettant de résoudre les problèmes que connaissent certains groupes spécifiques.

Une politique de réseau travaille à une politique et à un service intégraux. Il s'agit d'abord de mesures visant à améliorer la coopération entre services communaux, les instances responsables du bien-être, la société civile, le monde universitaire et les pouvoirs publics. Cette coopération doit permettre de mener une politique et un service intégraux. Les mesures qui entourent la fonction de signal des services communaux, les instances responsables du bien-être, la société civile et les pouvoirs publics en font également partie. Par « signaux », nous entendons d'une part le fait de détecter et d'échanger des informations au sujet des personnes qui pourraient se trouver dans une situation de pauvreté. D'autre part, il s'agit de signaler les problèmes qui se posent aux personnes vivant dans la pauvreté. Ensuite, les mesures visant à faire participer les personnes vivant dans la pauvreté à la politique font partie de la politique de réseau. Enfin, les mesures visant à donner aux prestataires de service une meilleure connaissance des personnes en situation de pauvreté et de la pauvreté, en sensibilisant et en informant, font partie de la politique de réseau.

Une politique d'accessibilité vise l'inclusion durable dans la société des personnes vivant dans la pauvreté, en misant sur l'accessibilité de tous les domaines sociaux et sur un service accessible. Une politique d'accessibilité part du principe que la pauvreté est enracinée dans les structures sociales et prend des mesures préventives ou anticipatives pour la combattre. Enfin, nous rangeons la sensibilisation et l'information de la population au sujet de la pauvreté dans la politique d'accessibilité.

2 ORGANISATION DE LA POLITIQUE : AMÉNAGEMENTS DE LA POLITIQUE

La pauvreté est un problème complexe qui demande une politique intégrée : une politique greffant les mesures publiques les unes sur les autres pour qu'elles se complètent et se renforcent (Redig & Dierckx, 2003). Il est donc important de se demander comment une politique s'organise. Dans ce cadre théorique, nous affinons la question en demandant comment une administration rend la pauvreté utilisable en tant que thématique politique. Elle y parvient en classant, de manière artificielle et pragmatique, la réalité complexe en plusieurs parcelles ou domaines (Dierckx & Redig, 2006). Pour parcelliser la réalité, les autorités utilisent généralement trois modes d'aménagement : les territoires, les secteurs et/ou les catégories.

Un aménagement territorial renvoie à une politique qui s'applique à un territoire donné. Selon Dierckx (2007), l'aménagement territorial dans la politique publique est une tautologie, puisque le terrain d'action des pouvoirs publics est par définition limité territorialement. Par conséquent, les compétences relatives à certaines thématiques sont réparties entre plusieurs niveaux de pouvoir. La lutte contre la pauvreté est alors une compétence fédérale, régionale et locale. La répartition des compétences entre plusieurs niveaux de pouvoir exige que ceux-ci coopèrent.

Dans un aménagement sectoriel, une administration parcellise la réalité complexe sur la base de critères de contenu en un thème (Dierckx & Redig, 2006). Les domaines du travail, de l'enseignement, du logement et de la santé constituent des exemples de secteurs. Une répartition sectorielle n'est pas neutre. En effet, elle précise les thèmes prioritaires pour une communauté donnée, et la manière dont ils se comportent hiérarchiquement entre eux.

Une approche catégorielle définit un groupe cible spécifique, par exemple des personnes en situation de pauvreté, et aborde la réalité à partir du regard de ce groupe. Concrètement, cela signifie que la réalité est examinée en fonction des intérêts de cette catégorie (Redig & Dierckx, 2003). Une politique

catégorielle part du point de vue des personnes, les approches à partir d'une vision holistique de leur personne et de leur groupe. Il s'agit de parties de la population spécifiquement décrites, à savoir des personnes qui sont placées dans un ensemble à cause d'une caractéristique commune.

Dans la pratique, les trois aménagements sont indissociables et se combinent entre eux. C'est dans la combinaison entre ces aménagements que se situe la clé d'une politique intégrale. Il existe trois combinaisons possibles : la politique sectorielle (multiniveaux), la politique intersectorielle et la politique intégrale. Une politique sectorielle (ex. politique locale du logement) part d'un territoire spécifique (ex. local) et d'un secteur local (ex. logement). Une politique multiniveaux sectorielle se rapporte à un secteur donné (ex. la santé) et est organisée à partir de plusieurs niveaux (ex. fédéral et régional). Une politique intersectorielle part d'un territoire donné (ex. local) et s'étend au-delà des limites des secteurs (ex. politique sociale locale). Une politique intégrale part d'une catégorie donnée et travaille par-delà les secteurs. En partant d'une catégorie, on crée des intersections sur les « autoroutes sectorielles » (Redig & Dierckx, 2003). Les secteurs de la politique sont ainsi confrontés aux visions et aux opinions des catégories politiques. Redig et Dierckx avancent que cette situation améliore l'efficacité et l'effectivité de la politique. Cette politique intégrale part d'un territoire, prend forme par-delà les frontières sectorielles et a un angle d'attaque catégoriel (ex. plan local en matière de pauvreté).

3 STYLE DE GOUVERNANCE

Nous utilisons la composante du style de gouvernance pour examiner de quelle manière les personnes vivant dans la pauvreté et les organisations de la société civile qui sont actives dans la lutte contre la pauvreté sont impliquées dans les politiques. Nous utilisons à cette fin l'opérationnalisation de la mesure de politique interactive de de Graaf (2007). L'opérationnalisation (tableau 2) part des cinq niveaux de l'échelle de participation. Le premier niveau est l'information, soit la communication (non) sollicitée de faits, règles ou autres informations par l'administration aux acteurs. L'administration veut informer les acteurs, mais sa relation avec ceux-ci est unilatérale. Les acteurs n'ont guère de rôle dans les politiques de l'administration. Le deuxième niveau, la consultation, va plus loin qu'une relation unilatérale comme l'information ; il y a échange entre les acteurs et l'administration. L'administration demande l'avis ou la réaction des acteurs concernant la politique (entreprise), mais décide elle-même d'en tenir compte ou non dans sa réflexion.

Le troisième niveau, le conseil, part d'un échange tout comme la consultation, mais va plus loin : les acteurs expriment leur avis, ou l'administration le leur demande. On attend de l'administration qu'elle prenne cet avis au sérieux et, dans tous les cas, qu'elle y réagisse. Au quatrième niveau, la coproduction, on parle d'égalité entre administration et acteurs. Il y a collaboration entre les deux, et l'administration est un partenaire parmi d'autres. Les acteurs ont une influence relativement prononcée dans le processus politique, mais sont tributaires de leur propre organisation (celle qu'ils représentent) pour la participation à la coopération.

Au cinquième niveau, la codécision, les acteurs pèsent plus lourd dans le processus décisionnel que l'administration. Ils vont s'organiser pour clarifier les tâches, les compétences et les responsabilités et les partager entre eux. Les acteurs ont une très forte influence tandis que l'administration opère depuis une distance relative.

En parallèle, l'opérationnalisation distingue cinq indicateurs de politique interactive qui peuvent avoir deux issues : (1) la phase du processus politique dans laquelle les parties prenantes sont impliquées (tôt/tard), (2) les conditions-cadre (fixes : définies par l'administration/les acteurs), qui fournit un input (l'administration/les acteurs), qui définit le problème (fixe : l'administration/les acteurs), qui définit les solutions (fixes : l'administration/les acteurs), les résultats sont-ils contraignants (entièrement contraignants/pas contraignants).

Le tableau 2 met en parallèle les cinq indicateurs et valeurs par rapport aux cinq niveaux de l'échelle de participation. Nous obtenons ainsi un cadre d'analyse le niveau d'interactivité des politiques. Pour définir le style d'une administration, nous définissons pour chaque indicateur le niveau de l'échelle de participation auquel répond une administration.

Tableau 2: Opérationnalisation du degré de politique interactive.

	Informé	Consulter	Conseiller	Coproduire	Codécider
Phase du processus	Tard : les politiques sont déjà définies par l'administration.	Tard : l'administration permet aux acteurs de réagir à ses intentions.	Tôt : l'administration permet aux acteurs de codéfinir l'ordre du jour.	Tôt : l'administration permet aux acteurs de codéfinir l'ordre du jour.	Tôt : l'administration transfère les politiques aux acteurs.
Conditions-cadre	Sont fixées : définies par l'administration.	Sont fixées : définies par l'administration.	Utilisées comme critère d'examen.	Naissent au cours du processus.	Ne sont pas fixées par l'administration.
Niveau d'input	Les acteurs n'ont pas l'occasion de fournir d'input.	L'administration demande l'input des acteurs.	L'administration demande l'input des acteurs, les acteurs peuvent aussi le fournir.	Les acteurs fournissent un input. L'input de l'administration est relativement faible.	L'input de l'administration est minimal. Les acteurs le définissent entre eux.
Problème politique	Est fixé : défini par l'administration.	Est relativement fixé : défini par l'administration.	Les idées des acteurs jouent un rôle à part entière.	Défini par l'administration et les acteurs.	Défini par les acteurs.
Solutions	Sont fixées : définies par l'administration.	Sont relativement fixées : définies par l'administration.	Les idées des acteurs jouent un rôle à part entière.	Défini par l'administration et les acteurs.	Définies par les acteurs.
Mesure dans laquelle les résultats sont contraignants	Les résultats sont fixes, définis par l'administration.	L'administration ne se lie pas vis-à-vis des résultats du processus.	En principe, résultats contraignants, possibilité de s'en écarter en fonction des conditions-cadre.	Les résultats sont contraignants et sont repris tels quels par l'administration/ la politique.	Administration et politique n'ont pas à entériner les résultats.

Source : de Graaf (2007:35).

Partie 2 : Analyse globale

Dans l'analyse globale, nous examinons les évolutions de la politique de lutte contre la pauvreté des grandes villes belges entre 2005 et 2015. Dans le premier chapitre, nous passons en revue la méthodologie utilisée. Nous décrivons ensuite les résultats de l'analyse, et nous formulons les conclusions dans le troisième chapitre.

CHAPITRE 1 : MÉTHODOLOGIE

Pour dresser l'inventaire des tendances générales de l'évolution de la politique communale relative à la pauvreté, nous n'utilisons que des plans de politiques intersectorielles dans lesquels la pauvreté occupe une place importante tant pour des motifs théoriques que pragmatiques. Étant donné qu'une politique intégrale ne peut voir le jour dans un cadre territorial, sectoriel ou catégoriel, mais qu'elle présuppose une combinaison des agencements, nous optons pour une approche intersectorielle. Une politique intersectorielle s'applique par-delà les divers secteurs et part d'un territoire donné (dans la présente étude, le territoire local qu'est la ville). Le choix d'une politique intersectorielle était aussi pragmatique : au vu du laps de temps limité dans laquelle cette étude a été élaborée, il n'était pas réaliste d'examiner chaque plan politique sectoriel de chaque ville. Le tableau 1 donne un aperçu des périodes que nous analysons sur la base des documents sélectionnés.

Tableau 1: Aperçu des périodes par région.

Région	Période 1	Période2	Période 3
Région de Bruxelles-Capitale	2005-2007	2008-2012	2013-2019
Région flamande	-	2007-2013	2014-2019
Région wallonne	-	2009-2014	2014-2019

L'analyse globale se fonde sur un classement de toutes les mesures de lutte contre la pauvreté que prend une ville en fonction des quatre catégories des politiques : d'activation, de groupes résiduels, de réseau et d'accessibilité. Ce classement se déroule en trois phases. Dans une première phase, nous définissons ce que nous pouvons considérer comme mesure dans un document, en distinguant trois formes possibles : objectifs stratégiques et opérationnels, et actions. Nous classons une seule forme de mesure par document. Si possible, nous utilisons des actions ; à défaut, nous utilisons les objectifs opérationnels, et en l'absence de ceux-ci, nous utilisons les objectifs stratégiques. Dans la deuxième phase, nous attribuons chaque mesure à une catégorie de politiques. Il existe pour chaque catégorie une liste de critères auxquels une mesure doit répondre pour en faire partie. Nous examinons chaque mesure en fonction de tous les critères et décidons ensuite à quelle catégorie de politiques une mesure appartient. Le résultat final de cette phase est un récapitulatif par ville et par période du classement des mesures par catégorie. Nous utilisons ce récapitulatif pour l'analyse des catégories de politiques. Dans la troisième phase, nous calculons le score relatif de chaque catégorie par période, autrement dit la part que représente une catégorie de politiques dans le nombre total de mesures. Nous commençons par calculer le nombre total de mesures par catégorie. Nous divisons ensuite le nombre total de mesures d'une catégorie de politiques par le nombre total de mesures. Nous établissons l'analyse de cluster dans l'analyse générale sur la base de ces scores relatifs.

La méthodologie choisie nous permet d'identifier, de manière simple, les priorités qu'une ville pose dans sa politique relative à la pauvreté. En interprétant ces résultats, nous devons tenir compte d'une série de limites propres à la méthodologie choisie. Une première remarque concerne la priorité accordée aux plans politiques intersectoriels. La lutte contre la pauvreté requiert une politique intersectorielle, mais celle-ci n'est pas présente dans toutes les villes. Ainsi, les villes peuvent aussi et/ou surtout se montrer attentives à la (politique de) lutte contre la pauvreté dans les secteurs

individuels. Cette limitation s'applique surtout aux villes bruxelloises, dont les documents que nous avons sélectionnés ne traitent de pauvreté que dans une mesure limitée. Ce n'en sont pas moins les seuls plans politiques intersectoriels évoquant la pauvreté ; il en ressort que dans les villes bruxelloises, la politique de lutte contre la pauvreté se concrétise surtout dans les secteurs.

La deuxième limitation de la méthodologie choisie découle de l'utilisation de scores relatifs. Nous utilisons des scores relatifs dans l'analyse générale et pour visualiser simplement la ou les catégories politiques sur lesquelles la ville insiste et comment elles évoluent dans le temps. La fiabilité d'une évolution est plus élevée si nous pouvons classer un nombre important de mesures et si le nombre de mesures reste constant dans le temps.

Enfin, il importe également de signaler que nous nous limitons au contenu des documents, ce qui nous empêche de nous prononcer sur la politique effectivement suivie ou sur son impact, ce qui présupposerait une analyse approfondie des documents et des interviews des acteurs. Nous ne pouvons l'effectuer dans l'analyse globale.

CHAPITRE 2 : ANALYSE ET RÉSULTATS

Avant d'esquisser l'évolution de la politique relative à la pauvreté énoncée par les villes, nous allons passer en revue les types de mesures qui relèvent ces quatre catégories de politiques. Dans les deux sections, nous mettrons en avant les similitudes et les différences entre les villes et les régions.

1 ANALYSE DES CATÉGORIES DE POLITIQUES

Cette analyse décrit concrètement en quoi consistent les catégories de politiques que nous avons développées sur la base de la théorie. Cette description se base sur le récapitulatif du classement des mesures dans les catégories de politiques (résultat final phase deux, classement des mesures).

Dans la politique d'activation, nous distinguons les mesures disciplinantes et émancipantes. Les premières visent à l'activation des individus sur le marché du travail. Dans les trois régions, elles se traduisent par des mesures d'accompagnement et de soutien à l'emploi. Il s'agit de mesures préparatoires à l'emploi (ex. aide à la rédaction d'un CV), d'initiatives qui soutiennent les personnes au travail (ex. job coach) et de trajets d'accompagnement personnalisés pour un client, avant et pendant l'emploi (ex. parcours d'activation). En Flandre, on trouve aussi des mesures (conditionnelles) qui relient les normes d'assistance et/ou de soutien complémentaire aux efforts que fournit une personne pour retrouver un emploi. Les mesures émancipantes ont pour but de renforcer et d'autonomiser les individus et les familles sur plusieurs plans, en partant de leurs besoins et capacités. Dans les trois régions, il s'agit de mesures qui visent d'une part à renforcer l'image de soi d'une personne (ex. ateliers d'estime de soi) et de l'autre à fournir un soutien individuel aux personnes vivant dans la pauvreté, au niveau de leur administration ainsi que de l'épuisement et de l'attribution de leurs droits (ex. guides sociaux). Les villes de Flandre et de Wallonie élaborent aussi des mesures qui visent un accompagnement individuel en matière de logement (ex. aide à la recherche d'un logement) et la résilience financière (ex. éviter l'accumulation de dettes). En Flandre, les mesures émancipantes portent aussi sur l'enseignement (ex. approche d'une problématique d'absentéisme scolaire) et le soutien à l'éducation (ex. soutien pendant la grossesse).

La politique de groupes résiduels inclut des mesures résiduelles et curatives. Il s'agit de corrections temporaires de la politique régulière, qui adoucissent les conséquences d'une situation de pauvreté. Pour les trois régions, il s'agit de mesures portant sur l'aide matérielle, comme le fait de proposer des vêtements, des produits d'hygiène personnelle et d'alimentation saine (ex. colis alimentaires). Les trois régions proposent également des initiatives sur le plan du logement (ex. pensions de nuit sociales) et de la médiation (ex : médiation de dettes). En plus de cela, dans les villes de Flandre et de Wallonie, une assistance financière (ex. prime scolaire) est proposée, tandis qu'en Flandre et à Bruxelles, il existe aussi des mesures curatives et résiduelles axées sur la participation culturelle (ex. activités de loisirs pour personnes en situation de pauvreté). Enfin, les villes de Flandre élaborent des mesures prioritaires afin de promouvoir l'emploi des personnes en situation de pauvreté (ex. clause sociale dans les contrats qu'une ville conclut avec d'autres organisations et/ou entreprises).

Une politique de réseau travaille à une politique et à un service intégraux. Les trois régions élaborent des mesures qui prévoient une formation à la pauvreté/vulnérabilité pour les prestataires de service, et les méthodes de lutte contre la pauvreté. D'autres mesures sont axées sur la coopération entre, notamment, les départements d'une autorité locale, et entre l'autorité locale et les organisations sociales agréées par cette dernière (CAW, CEE/CPMS...). Ces coopérations doivent faciliter l'échange d'informations et une meilleure harmonisation.

Dans les trois régions, les mesures de la politique de réseau visent également la participation politique des personnes en situation de pauvreté. En parallèle, l'attention se porte sur le contrôle de la politique (relative à la pauvreté). La Flandre et la Wallonie appliquent également des mesures au sein de la

politique de réseau visant à optimiser l'orientation et l'échange automatique de données entre les organisations, et qui regroupent ces services et organisations. Si, en Wallonie, ce regroupement a lieu à l'initiative des villes elles-mêmes, il prend corps en Flandre au sein de structures créées par l'Autorité flamande (ex. sociaal huis). Il incombe toutefois à l'autorité locale de poursuivre l'élaboration et la définition du rôle de ces structures. En Flandre, plus que dans les autres régions, les mesures se concentrent sur le *case management*.

Contrairement à la politique de groupes résiduels, les mesures de la politique d'accessibilité visent à inclure durablement dans la société les personnes vivant en situation de pauvreté. Dans les trois régions, cela s'effectue en facilitant l'accès à l'aide matérielle (ex. épiceries sociales), à l'emploi (ex. économie sociale), au logement (ex. augmentation de l'offre de logements sociaux), à la garderie (ex. organisation d'une garderie flexible), aux soins de santé (ex. promotion du règlement du tiers payant) et à la participation (ex. Uitpas). Par ailleurs, les mesures visent la création et/ou le soutien d'organisations qui proposent des formations et des cours aux personnes en situation de pauvreté (ex. gestion de budget). En Flandre et en Wallonie, les mesures visent à faciliter l'accès aux services des villes et du CPAS, ainsi qu'à assurer une assistance juridique accessible (ex. l'explorateur de droits). Enfin, en Flandre, les mesures ciblent l'enseignement dans le but d'améliorer la participation et les chances de réussite de personnes en situation de pauvreté dans l'enseignement (pour adultes).

Étant donné l'attention accordée à la lutte contre la pauvreté infantile, née sous l'impulsion de la ministre Lieten et de la secrétaire d'État De Block, il est intéressant de vérifier dans quelle mesure les plans de lutte contre la pauvreté infantile diffèrent des autres documents de politique. Suite à la sélection de documents, nous disposons de plans de lutte contre la pauvreté infantile pour Alost, Genk, Louvain et Malines. Première constatation : la lutte contre la pauvreté infantile se concrétise dans une large mesure par des mesures visant toute la famille. Ces mesures concernent un mélange de politique de groupes résiduels et d'accessibilité, notamment en matière de logement (logements sociaux), d'assistance matérielle (restaurants sociaux), d'assistance à l'éducation (huis van het kind) et de soins de santé (règlement du tiers payant).

Concernant les mesures qui ciblent spécifiquement les enfants, l'attention se porte surtout sur l'enseignement (ex. accompagnement pour les devoirs et atténuation des obstacles financiers) et la stimulation linguistique (ex. activités de pleine de jeux linguistiquement mixtes) dans les plans de lutte contre la pauvreté infantile. De plus, certaines mesures visent à améliorer l'accessibilité des structures de loisirs (ex. cotisation réduite). Enfin, les villes sélectionnées souhaitent élargir leur offre en matière de garderie, en améliorer la qualité et les rendre financièrement plus accessibles.

Outre cette attention pour les familles et les enfants, les villes entreprennent aussi des démarches au niveau politique, autrement dit les mesures que nous incluons dans la politique de réseau. L'organisation d'une meilleure signalisation des situations de pauvreté, par une approche proactive des familles et en faisant intervenir les écoles, en fait partie. Les plateformes locales de concertation pauvreté infantile en sont un exemple. On y trouve des acteurs locaux qui coopèrent pour détecter les situations problématiques, mettre sur pied une aide concrète pour les enfants, et sensibiliser. Les villes y étudient activement les droits de l'enfant, et organisent à l'intention des prestataires de service des formations spécifiques dans le cadre de la lutte contre la pauvreté infantile.

Sachant qu'en 2012, le Conseil européen a adopté une recommandation relative à la participation des enfants à la politique, nous avons manifesté dans notre analyse une attention particulière pour les mesures qui donnent aux enfants en situation de pauvreté la possibilité de participer à la politique. En dépit de la recommandation du Conseil européen, nous constatons que les mesures permettant aux enfants de participer à la politique sont pratiquement inexistantes.

2 ANALYSE GÉNÉRALE

Dans cette section, nous examinons l'évolution de la politique relative à la pauvreté dans les villes et les régions. Nous procédons sur la base d'une analyse de cluster bivariate. La figure 1 regroupe les scores des villes pour les quatre catégories de politiques et se compose de l'axe politique d'accessibilité / de non-accessibilité et de l'axe politique d'activation / de réseau. Chaque période analysée pour une ville reçoit une position sur le graphique¹. Nous déterminons cette position sur la base des scores relatifs des catégories de politiques (phase trois distribution des mesures). Chaque période analysée pour une ville reçoit une position dans le graphique. Cette position est basée sur les relations relatives des catégories de politiques l'une vis-à-vis de l'autre. Le cluster 1 obtient un score élevé pour la politique d'accessibilité et faible dans les autres catégories. Le cluster 2 obtient un score élevé pour la politique de réseau, moyen pour la politique d'accessibilité et faible pour la politique d'activation et de groupes résiduels. Le cluster 3 obtient un score élevé pour la politique d'activation et de groupes résiduels, faible pour la politique de réseau et moyen pour la politique d'accessibilité. Le cluster 4 obtient également un score élevé pour la politique d'activation et de groupes résiduels, mais moyen pour la politique de réseau et faible pour la politique d'accessibilité. Le cluster 5 obtient un score moyen pour la politique d'activation et de groupes résiduels, élevé pour la politique de réseau et faible pour la politique d'accessibilité.

Tableau 2: Récapitulatif des catégories de politiques.

	Politique d'activation	Politique de groupes résiduels	Politique de réseau	Politique d'accessibilité
Cluster 1	Faible	Faible	Faible	Élevé
Cluster 2	Faible	Faible	Élevé	Moyen
Cluster 3	Élevé	Élevé	Faible	Moyen
Cluster 4	Élevé	Élevé	Moyen	Faible
Cluster 5	Moyen	Moyen	Élevé	Faible

À première vue, chaque cluster semble coïncider avec une région. Ainsi, seules des villes bruxelloises apparaissent dans le premier cluster ; le deuxième et le cinquième se composent presque exclusivement de villes de Flandre, et le troisième et le quatrième incluent principalement des villes de Wallonie. D'un point de vue relatif, les villes bruxelloises mènent donc principalement une politique d'accessibilité, les villes de Flandre une politique de réseau, et les villes wallonnes s'attachent principalement à la politique d'activation et de groupes résiduels. Si nous observons les cinq clusters de plus près, nous constatons toutefois qu'il y a entre les villes d'une même région au moins autant de différences qu'entre les régions.

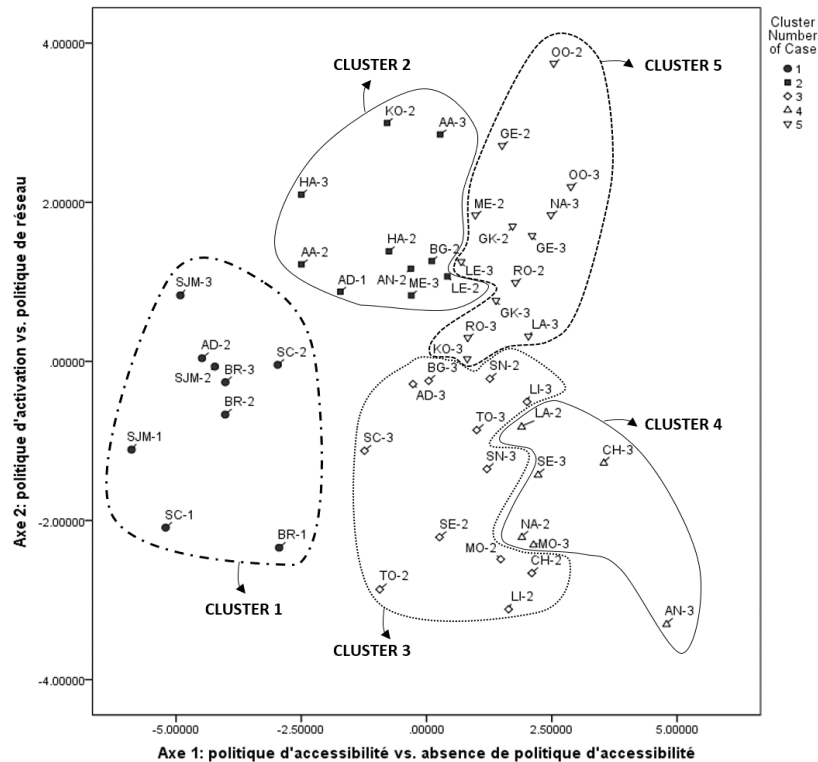
Dans le cluster 1, nous observons que seules Bruxelles et Molenbeek-Saint-Jean restent en permanence dans le cluster. Ces villes glissent vers le haut au fil du temps, ce qui signifie que la politique de réseau gagne relativement en importance. Schaerbeek reste dans le cluster 1 durant la première et la deuxième période. Dans la deuxième période, l'importance relative de la politique de réseau augmente et l'importance relative de la politique d'accessibilité diminue. Dans la troisième période, Schaerbeek passe du cluster 1 au cluster 3. La part de la politique d'accessibilité continue à diminuer relativement, et on constate aussi une baisse dans l'importance de la politique de réseau. Le score de Schaerbeek est relativement plus élevé pour la politique d'activation et de groupes résiduels. Anderlecht n'apparaît dans le cluster 1 que dans la deuxième période. Dans la première, elle se retrouve dans le cluster 2, avec un score relativement élevé pour la politique de réseau et moyen pour

¹ Vue d'ensemble des abréviations que nous utilisons dans le graphique :

- Région de Bruxelles-Capitale : Anderlecht = AD, Bruxelles = BR, Molenbeek-Saint-Jean = SJM, Schaerbeek = SC.
- Région flamande : Alost = AA, Anvers = AN, Bruges = BG, Courtrai = KO, Gand = GE, Genk = GK, Hasselt = HA, Louvain = LE, Malines = ME, Ostende = OO, Roulers = RO, Saint-Nicolas = SN.
- Région wallonne : Charleroi = CH, La Louvière = LA, Liège = LI, Mons = MO, Namur = NA, Seraing = SE, Tournai = TO.

la politique d'accessibilité. Dans la deuxième période, l'importance relative de la politique d'accessibilité augmente et la politique de réseau perd de son importance, ce qui permet à Anderlecht d'entrer dans le cluster 1. Dans la troisième période, Anderlecht passe du cluster 1 au cluster 3, car son score est relativement plus élevé pour la politique d'activation, tandis que la politique d'accessibilité diminue.

Figure 1: Analyse de cluster bivarié des catégories de politiques.



Dans le cluster 2, Alost et Hasselt sont les deux seules villes qui restent dans le cluster au fil du temps, même si l'importance relative de la politique de réseau augmente pour les deux villes dans la troisième période. À Hasselt, contrairement à la plupart des autres villes de Flandre, on constate dans la troisième période une augmentation relative de la politique d'accessibilité. Cette augmentation relative est également visible à Malines, seule ville de Flandre à passer du cluster 5 au cluster 2 dans la troisième période. Les autres villes de ce cluster - Courtrai, Louvain, Anvers et Bruges - ne se retrouvent dans le cluster 2 que dans la deuxième période, à l'exception d'Anderlecht. Hormis Bruges et Anvers, toutes les villes de Flandre passent dans le cluster 5.

Dans le cluster 3, on note que Liège, Tournai et Sint-Niklaas restent en permanence dans le cluster. Liège monte sur l'axe de la politique d'activation / de réseau dans la troisième période, ce qui correspond à une diminution relative de la politique d'activation et à une augmentation de la politique de réseau. Tournai présente un schéma similaire, et l'on constate également une diminution relative de la politique d'accessibilité. Dans la troisième période, Sint-Niklaas descend sur l'axe politique d'activation/de réseau, ce qui signifie que la politique de réseau diminue relativement. Dans la troisième période, nous constatons que Bruges est la seule ville de Flandre à passer du cluster 2 au cluster 3. Bruges se déplace vers le bas, ce qui correspond à une diminution relative de la politique de réseau. Nous notons aussi, dans le cluster deux, la présence de deux villes bruxelloises dont nous avons parlé plus haut : Anderlecht en Schaerbeek. Ensuite, nous notons aussi trois villes wallonnes qui sont toutes passées dans le cluster 4 durant la troisième période : Charleroi, Mons et Seraing.

Le fait qu'aucune ville ne reste en permanence dans le cluster 4 est un élément marquant pour ce dernier. Charleroi, Mons et Seraing passent du cluster 3 au cluster 4 dans la troisième période, ce qui correspond à une augmentation relative de la politique de réseau. La politique d'accessibilité connaît une diminution relativement marquée, qui est moins importante dans la politique d'activation et de groupes résiduels. Dans la troisième période, une seule ville de Flandre passe du cluster 2 au cluster 4 : Anvers. La politique d'accessibilité y connaît une diminution relativement marquée, tandis que la politique d'activation et de groupes résiduels augmente. Nous trouvons également La Louvière et Namur dans ce cluster ; ces villes passent dans le cluster 5 en troisième période.

Genk, Gand, Ostende et Roulers restent dans le cluster 5 pendant les 2 périodes. Ces villes connaissent un mouvement descendant dans la troisième période, ce qui montre une diminution relative de la politique de réseau tandis que la politique d'activation augmente. Dans la troisième période, Roulers se déplace vers la gauche, ce qui indique une augmentation relative de la politique d'accessibilité. Gand et Ostende connaissent un mouvement en sens inverse : l'importance relative de la politique d'accessibilité y diminue. Nous constatons aussi que durant la troisième période, Louvain et Courtrai passent du cluster 2 au cluster 3. Par conséquent, la politique de réseau connaît une diminution relative, tandis que les politiques d'activation et de groupes résiduels gagnent en importance. Enfin, nous notons également deux villes de Wallonie : La Louvière et Namur. Elles se déplacent plus ou moins sur la même ligne vers le haut ; la politique de réseau gagne donc relativement en importance, cette croissance étant la plus marquée à Namur. Les politiques d'activation et de groupes résiduels perdent relativement en importance durant la période 3.

CHAPITRE 3 : CONCLUSION DE L'ANALYSE GLOBALE

L'analyse globale nous offre un premier aperçu de l'évolution de la politique relative à la pauvreté des grandes villes belges. Nous tenons à souligner que cette analyse globale ne nous permet pas de nous prononcer au sujet de la politique menée dans les faits ni de son impact. En dépit des limitations de l'analyse, nous constatons plusieurs tendances intéressantes.

L'analyse des catégories de politiques permet de constater que les types de mesures que prennent les villes pour lutter contre la pauvreté sont similaires, toutes régions confondues. Les villes des trois régions élaborent des mesures qui répondent aux mêmes questions et préoccupations : comment veiller à pouvoir employer davantage de personnes, comment pouvons-nous organiser les soins de santé (préventifs) pour qu'ils soient accessibles à chacun, quel est le soutien financier ou matériel supplémentaire dont les personnes en situation de pauvreté ont besoin, et comment pouvons-nous rendre un logement de qualité accessible à tous les habitants. Ces similitudes s'expliquent en partie par la teneur des documents analysés. Tant la Lokaal Sociaal Beleid (LSB, politique sociale locale) en Flandre que le Plan de cohésion sociale (PCS) en Wallonie portent sur des droits fondamentaux accessibles à chaque citoyen. Le fait que la LSB inclue également le droit à l'enseignement explique pourquoi ce thème est présent en Flandre, mais pas en Wallonie. Bien que la LSB et le PCS mettent l'accent sur l'accessibilité des droits sociaux fondamentaux, il n'existe pas de politique explicite de la pauvreté. Ils n'en contribuent pas moins à la lutte contre la pauvreté, car ce sont précisément les personnes en situation de pauvreté qui ont peu accès aux droits sociaux fondamentaux.

L'analyse globale nous permet de déduire que les politiques des régions se rapprochent dans la troisième période. Si, en Flandre, l'accent mis sur la politique de réseau connaît une baisse relative au profit des politiques d'activation et de groupes résiduels, nous constatons le schéma inverse dans les villes de Wallonie. Aucun schéma clair ne se dégage en région de Bruxelles-Capitale. Du fait des limitations de la méthodologie choisie, il est impossible d'expliquer les résultats des villes bruxelloises. Étant donné que nous ne travaillons qu'avec des plans politiques intersectoriels, nous avons sélectionné pour Bruxelles des documents qui n'abordent que de façon limitée la politique relative à la pauvreté. Nous ne pouvons par conséquent distribuer qu'un faible nombre de mesures, et les scores relatifs ne sont pas fiables. Du fait des limitations méthodologiques, nous ne pouvons expliquer les évolutions en Wallonie et en Flandre qu'au moyen de la position de départ des documents sélectionnés. La baisse relative de la politique de réseau en Flandre s'explique en partie par le fait que le décret LSB insiste vivement sur cette politique. Ce décret vise à instaurer une coopération entre l'administration communale, l'administration du CPAS et les organisations particulières en vue de rendre les droits sociaux fondamentaux plus accessibles. Entre 2014 et 2019, nous verrons apparaître un tableau plus varié en Flandre. Cette importante variation entre les villes de Flandre s'explique par le fait que les documents sélectionnés ne se basent plus sur le même décret. Les villes de Wallonie évoluent à l'inverse de celles de Flandre. Par rapport aux documents flamands, le PCS accorde beaucoup d'attention au parcours d'activation des personnes vulnérables, ce pour la totalité de la période étudiée. Dans la deuxième période (2014-2019), le PCS cherche davantage à comprendre comment la coopération entre l'administration communale et d'autres organisations s'exprime dans le concret. Cette insistance sur l'organisation de la coopération se retrouve dans l'analyse, car dans la deuxième période, on note une augmentation relative de l'attention envers la politique de réseau.

La principale constatation de l'analyse globale est que la teneur d'un décret (LSB, PCS) s'exprime clairement dans l'élaboration des plans politiques sélectionnés. Ce n'est guère étonnant : les villes sont liées à un décret et doivent se tenir à un cadre spécifique. Mais il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces décrets : un décret met en branle une dynamique qui bénéficie aux personnes en situation de pauvreté. Cette dynamique concerne davantage la coopération au niveau local et une politique relative à la pauvreté qui se concrétise au niveau intersectoriel. Il convient de continuer à renforcer et à stimuler cette dynamique, une tâche qui nous paraît relever du niveau fédéral.

Partie 3 : Études de cas

Dans cette section, nous analysons en profondeur la politique relative à la pauvreté de deux grandes villes par région : Bruxelles-Ville et Molenbeek-Saint-Jean pour la Région de Bruxelles-Capitale, Gand et Malines pour la Région flamande, et La Louvière et Liège pour la Région wallonne. Nous élaborons, par ville, une étude de cas dans laquelle nous nous efforçons d'appréhender l'évolution d'une ville dans sa manière d'envisager la pauvreté, la façon dont une autorité organise la politique relative à la pauvreté, et la manière dont les personnes en situation de pauvreté ainsi que les organisations de la société civile peuvent participer à la définition d'une politique relative à la pauvreté. En parallèle, nous analysons deux projets de lutte contre la pauvreté dans chaque étude de cas. Avant de nous pencher sur ces études de cas, nous expliquons l'approche de l'analyse dans le premier chapitre.

CHAPITRE 1 : APPROCHE DES ÉTUDES DE CAS

Dans les études de cas, nous commençons par examiner les développements de la politique communale en matière de pauvreté. Nous basons cette analyse sur des documents et des interviews approfondis. Pour l'analyse de documents, nous avons demandé aux villes tous les documents relatifs à la politique de pauvreté de la période 2005-2015. Nous avons effectué les interviews (semi-structurés) auprès de décideurs impliqués au niveau administratif ou politique dans la politique relative à la pauvreté. Les documents et les interviews nous ont permis d'analyser les développements de la politique communale relative à la pauvreté sur la base de trois thèmes déduits du cadre théorique. Nous commençons par le thème politique. Celui-ci inclut une analyse de la manière dont une ville envisage le thème politique de la pauvreté et des mesures qu'une ville prend dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Vient ensuite le tour de l'organisation politique, dans laquelle nous examinons comment une ville a organisé sa politique relative à la pauvreté. Nous analysons l'évolution dans l'agencement de la politique relative à la pauvreté, en cherchant à savoir qui la coordonne, comment une ville élabore sa politique relative à la pauvreté et quelles structures existent et/ou ont été créées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Enfin, nous examinons le style d'administration qu'une ville met en œuvre pour impliquer la société civile et les personnes vivant une situation de pauvreté dans la politique.

Nous analysons ensuite, par étude de cas, un à deux projets de lutte contre la pauvreté. En analysant ces projets, nous espérons encourager les villes et les organisations à lancer des projets de lutte contre la pauvreté. Les projets abordés appliquent certaines méthodes qui servent de bonnes pratiques dans la lutte contre la pauvreté. Nous avons sélectionné des projets qui abordent la pauvreté sous une perspective multiple, et luttent contre la pauvreté urbaine de manière innovante. En concertation avec les villes sélectionnées, nous avons dressé une *shortlist* de projets avant d'en sélectionner certains en concertation avec le SPP IS. L'analyse est basée sur des documents, des interviews approfondis et des groupes de réflexion. Les documents nous ont fourni les informations de base au sujet du projet. Les interviews et les groupes de réflexion visent à acquérir une compréhension du fonctionnement du projet et de ses forces, faiblesses, opportunités et menaces. Pour les interviews, nous avons uniquement contacté les organisateurs du projet. Durant les groupes de réflexion, en revanche, plusieurs parties prenantes ont la parole, notamment des personnes en situation de pauvreté et/ou des organisations de la société civile.

Dans l'analyse du projet, nous commençons par une brève description de celui-ci. Nous nous penchons ensuite sur son potentiel de lutte structurelle contre la pauvreté. Nous subdivisons cette question en deux sous-questions que nous basons sur l'étude du Centre flamand de lutte contre la pauvreté (Vlaams Armoedesteunpunt) relatif aux défis de gouvernance pour l'innovation sociale et la lutte contre la pauvreté (Ghys & Oosterlynck, 2013).

La première question est la suivante : le projet est-il une forme de lutte structurelle contre la pauvreté ? Selon Ghys et Oosterlynck (2013 : 7), il existe trois strates de lutte contre la pauvreté. La première s'attache aux besoins sociaux, mais l'exclusion reste structurelle (ex. distribution caritative de nourriture). La deuxième adapte certaines structures, qui permettent d'atténuer l'exclusion que ressent la personne en situation de pauvreté. Elle n'adapte toutefois pas les structures fondamentales responsables de la pauvreté (ex. centres de santé de quartier). C'est en revanche le cas dans la troisième strate, où soit des problèmes structurels fondamentaux sont résolus, soit les causes de la pauvreté sont supprimées. Pour chaque projet, nous examinons où nous pouvons le positionner dans les diverses dimensions de la lutte contre la pauvreté.

La deuxième question porte sur la mesure dans laquelle le projet peut être élargi. Ghys et Oosterlynck (2013 : 15-18) évoquent deux formes d'élargissement : l'agrandissement d'échelle et la diffusion. Dans l'agrandissement d'échelle, un projet est organisé à une échelle supérieure, ce qui entraîne l'élargissement de son fonctionnement et de son organisation. Un agrandissement d'échelle peut porter à la fois sur la taille de l'organisation et sa portée géographique (ex. du quartier à la ville). Souvent, un agrandissement d'échelle n'est pas entièrement possible ou souhaitable, et il se limite donc à certains éléments du projet (ex. le lancement d'une plateforme flamande de distribution de nourriture). La seconde forme d'élargissement implique la diffusion du fonctionnement d'un projet. La différence avec l'agrandissement d'échelle est que la diffusion copie le fonctionnement sans l'agrandir ; le modèle d'organisation reste donc plus ou moins le même. Nous examinerons, par projet, dans quelle mesure les deux options sont possibles.

Enfin, nous insisterons sur quelques points forts et/ou menaces spécifiques pour le projet.

CHAPITRE 2 : BRUXELLES

Nous utilisons les fiches communes pour l'analyse des statistiques locales dans la Région de Bruxelles-Capitale (ULB-IGEAT & Observatoire de la Santé et du Social, 2010a) pour discuter du contexte sociospatial de Bruxelles-Ville. La ville compte principalement des ménages de la classe ouvrière et de la classe moyenne, ce qui se traduit par un revenu imposable moyen inférieur à la moyenne régionale. La situation financière précaire d'une grande partie de la population résulte d'un taux de chômage élevé, mais aussi du travail peu qualifié et moins bien rémunéré. Tout d'abord, le profil de faible qualification semble se transmettre de génération en génération. Même si de nos jours, les jeunes étudient plus longtemps, le fossé par rapport aux plus qualifiés reste important en raison de l'élévation générale du niveau de formation. Les problèmes de maîtrise de la deuxième langue nationale et du choix de la bonne orientation, mais aussi une discrimination éventuelle dans l'embauche rendent l'intégration sur le marché du travail problématique. La situation financière précaire d'une grande partie de la population se reflète également dans le logement : une part importante du logement de la commune est constituée d'habitations sociales. La commune compte beaucoup de jeunes enfants et le nombre de naissances augmente de façon significative, alors qu'en même temps, la commune est confrontée au vieillissement de la population. Même si l'âge moyen n'augmente plus depuis quelques années, les personnes âgées restent nombreuses, ce qui entraîne une augmentation des types de besoins et des aménagements. Dans certaines parties du Pentagone, la croissance spectaculaire des jeunes adultes se fait au détriment de la population locale qui est généralement moins riche, plus âgée ou immigrée. Au vu de l'augmentation limitée des revenus et de l'augmentation visible des qualifications des habitants, il semble que la classe ouvrière disparaisse. À l'est de Bruxelles, la présence croissante de travailleurs internationaux en raison de la présence de l'Union européenne contribue à des tensions sur le marché du logement. L'urbanisation dense et les obligations qui résultent des fonctions nationales et internationales de Bruxelles rendent l'arbitrage urbanistique très difficile, ce qui a des conséquences directes sur le cadre de vie des habitants.

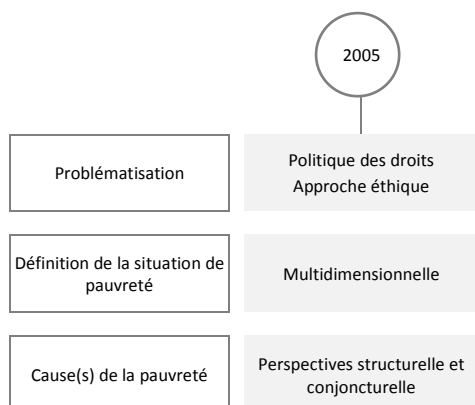
1 ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La figure 1 illustre le thème politique de la pauvreté à Bruxelles. En 2005, la Ville de Bruxelles envisage les causes de la pauvreté sous un angle conjoncturel, en 2009 avec la crise économique et en 2015, avec la crise migratoire. Cette vision n'empêche pas la Ville d'y ajouter la dimension structurelle. En effet, le fonctionnement inégalitaire de la société engendre l'exclusion sous des formes diverses et Bruxelles, y compris son CPAS, choisit de s'atteler à travailler sur ces diverses dimensions. Il s'agit d'une question éthique : chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le CPAS de Bruxelles, principal opérateur, apporte non seulement l'aide sociale, mais orchestre également des actions dans les domaines du logement qui représente une problématique majeure en région bruxelloise, mais aussi de l'insertion professionnelle, de l'accompagnement psychosocial, de la médiation de dette, ou encore du sans-abrisme et de la jeunesse. L'approche de la pauvreté au sein de la Ville de Bruxelles est donc, depuis 2005 et encore plus aujourd'hui, une approche multidimensionnelle qui demande une réponse intégrale et intégrée.

Nous pouvons donc dire que, de 2005 à 2015, la politique menée est surtout une politique d'accessibilité aussi bien au niveau de la Politique des Grandes Villes que des Contrats de Quartier. En 2011 par exemple, les actions menées dans le cadre du Programme de Cohésion sociale sont surtout orientées vers l'accueil/accompagnement des primo-arrivants, l'alphabétisation/français langue étrangère et le soutien scolaire. L'approche bruxelloise de la lutte contre la pauvreté s'organise selon deux modes : d'une part, une politique ciblée sur les personnes : personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration sociale, personnes sans-abris, personnes subissant des violences, personnes toxicomanes, personnes sortant de prison, jeunes en situation de pauvreté... d'autre part, une politique ciblée sur les territoires : revitalisation des quartiers, rénovation de logements,

aménagement d'espaces collectifs... Ces deux modes ne sont pas étrangers l'un à l'autre, la frontière est poreuse et permet pour certains projets de cibler un public précarisé sur un territoire donné.

Figure 1: Thème de la politique, Bruxelles.



La figure 2 résume l'organisation de la politique à Bruxelles. La lutte contre la pauvreté est coordonnée par la Ville de Bruxelles et son acteur majeur, son CPAS. Les asbl para communales jouent également un rôle important. Les autres associations actives sur cette thématique travaillent aussi très souvent en partenariat (conventionné ou non) avec la Ville. Pour comprendre l'organisation de la politique de lutte contre la pauvreté, il faut tenir compte des différents dispositifs qui sont mis en place sur le territoire de la Ville et gérés par elle-même ou ses asbl para communales. Ces dispositifs sont développés dans une dynamique multiniveau : au niveau de l'Europe avec le programme FEDER (1^{ère} programmation de 2007 à 2013 et 2^{ème} programmation en cours de 2014 à 2020), au niveau Fédéral avec les Contrats de ville (de 2000 à 2014) coordonnés par l'asbl Bravo ou encore les différents soutiens du SPP Intégration sociale liés au travail avec le CPAS, au niveau régional avec les Contrats de quartier gérés par la Cellule de Coordination des Actions de Revitalisation (Cellule CAR) (depuis 1994, ils ont été au nombre de 16 qu'ils soient clôturés ou en cours). La Ville de Bruxelles et son CPAS ainsi que les associations actives sur la commune doivent s'adapter aux directives de chacun de ces programmes pour déployer leur lutte contre la pauvreté. La politique s'organise donc également en fonction des publics cibles, des territoires et des sources de financements.

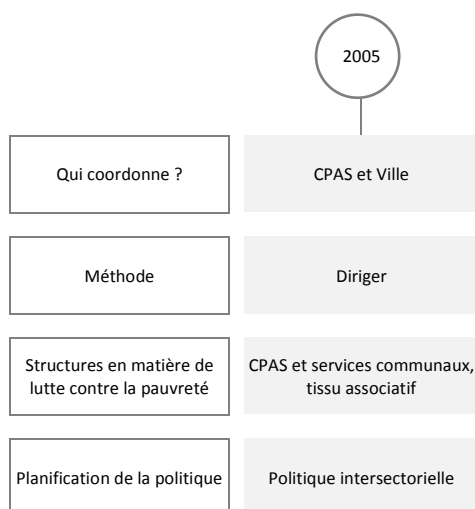
Outre le CPAS de Bruxelles, l'asbl paracomunale joue un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. L'asbl Bravo est chargée du développement d'activités de prévention de l'insécurité sur l'ensemble du territoire de la Ville. Cette association, créée en 2004 par la Ville, succède à une politique de prévention morcelée et cloisonnée entre différents services communaux. La Ville de Bruxelles affiche ainsi sa volonté de recentrer et d'augmenter la visibilité des moyens de lutte contre l'insécurité qu'elle développe. Dans ce cadre, Bravo est également titulaire, depuis sa création, de la coordination de la Politique des Grandes Villes qui repose sur le même partenariat, avec un certain nombre de thématiques qui recoupent les projets et actions de prévention. En effet, l'asbl apporte une attention tant aux causes qu'aux symptômes de l'insécurité urbaine, ce qui inclut de facto un travail sur l'égalité des chances et la lutte contre l'exclusion, notamment au travers des actions de la Politique des grandes Villes. L'asbl s'implique également depuis le début dans certaines actions des Contrats de Quartier, par exemple le projet « Perspectives » à Laeken, un programme de prévention de la récidive de jeunes de 15 à 25 ans est subsidié par le Contrat de Quartier Bockstael (2014-2017). Les médiateurs de Bravo soutiennent aussi les coordinations sociales de quartier et d'autres organes de concertation, par exemple les groupes prévention. Les interventions de ces médiateurs visent à stimuler la dynamique partenariale existant dans les quartiers soit par un renforcement des outils de concertation, soit par une impulsion de nouvelles synergies. L'importance de cette dynamique est variable selon les quartiers. Les coordinations sociales, qui regroupent des associations locales et des partenaires institutionnels comme le CPAS, réfléchissent aux problématiques propres à chaque quartier, fluidifient

l'information et favorisent les actions entre partenaires. L'activité de Bravvo reste centrée sur le terrain et par ce biais elle joue un rôle de relai, d'observatoire entre les pratiques de terrain et les responsables politiques concepteurs des politiques locales (avec toutefois une porte d'entrée centrée sur les questions de prévention, mais qui peut toucher plusieurs facettes de la politique de lutte contre la précarité).

Certaines autres associations sont également actrices de changements sur le plan de la lutte contre la pauvreté. Celles-ci sont financées par les différents dispositifs régionaux (Insertion par le logement, Réseau Habitat ...) ou encore communautaires (Programme de Cohésion sociale ...) : l'asbl Jeunesse gère les actions de Cohésion sociale depuis 1991.

La politique de lutte contre la pauvreté est planifiée de manière intersectorielle. Les secteurs prioritaires étant les relations sociales/le temps libre qui permettent également d'améliorer la cohésion sociale, la grande précarité, l'emploi, l'insertion socioprofessionnelle et le logement ainsi que les questions qui s'y rapportent. Ces dispositifs multiniveaux contribuent à la mise en œuvre du Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, élaboré tous les deux ans depuis l'ordonnance du 20 juillet 2006 « relative à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale ».

Figure 2: Organisation de la politique, Bruxelles.



La figure 3 nous montre le style de gouvernance de la Ville de Bruxelles pour la lutte contre la pauvreté. Nous ne pouvons préciser la manière dont les personnes en situation de pauvreté peuvent participer, car il n'y a pas de politique exprimée clairement sur le thème de la pauvreté ni d'échevinat traitant exclusivement de cette matière. La problématique de la participation est prise en compte par la Ville par l'intermédiaire de la Cellule communale « Bruxelles Participation » (« Maison de la Participation »), créée en 1998 dans le but de prendre en compte l'avis des citoyens par rapport à leur cadre de vie et aux projets communaux. Celle-ci fait partie des lieux de participation pour les citoyens ou les associations de terrain concernant notamment la revitalisation urbaine. Il s'agit entre autres des commissions de concertation ou des projets de quartier, qui sont des lieux d'information et/ou de consultation qui requièrent l'implication citoyenne, mais pas de décision. En 2014, « Bruxelles Participation » a décidé d'encourager la participation des habitants, suite aux élections de 2012 et à l'adoption d'un nouveau plan stratégique communal incitant à davantage de participation de la population. Dans ce cadre, la cellule communale octroie depuis 2014 un budget participatif annuel de 35.000€ à une asbl choisie par ses soins : 15.000 € sont gérés par l'asbl lauréate, coordinatrice du projet, et 20.000 € sont gérés par les habitants qui décident et réalisent le projet qu'ils veulent mener dans le quartier. La Ville réfléchit actuellement sur une formule de participation plus souple : la

validation systématique des postes budgétaires par la Ville engendre une lourdeur administrative qui n'est pas profitable à l'efficacité du projet.

Figure 3: Style de gouvernance, Bruxelles.

	2005	2012	2014
Style de gouvernance ciblée sur les personnes en pauvreté	-	-	-
Style de gouvernance ciblée sur la société civile	Information, consultation	Information, consultation	Information, consultation, coproduction
Structures de participation	Commissions de quartier, projets dans les quartiers, Forums de quartier	Commissions de quartier, projets dans les quartiers, Forums de quartier	Commissions de quartier, projets dans les quartiers, Forums de quartier, asbl

2 ANALYSE DE PROJETS

Dans cette analyse, nous discutons deux projets : l'asbl Le Comité de la Samaritaine et Les maisons des enfants. Localisée dans le Quartier des Marolles, l'asbl Le Comité de la Samaritaine défend le droit des personnes les plus démunies à demeurer au centre-ville. Elle a pour mission l'accès et le maintien des personnes dans un logement décent. À cette fin, l'asbl Le Comité de la Samaritaine fait partie des Associations d'Insertion par le Logement (AIPL) agréées et subventionnées par la Direction du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette approche thématique des questions de logement, maintenir les personnes dans un logement décent ou leur en procurer un, est la porte d'entrée pour accueillir (dans un premier temps) les publics précaires, pour ensuite envisager une réponse globale à la pauvreté multidimensionnelle vécue par ces personnes. Il s'agit de l'accompagnement psychosocial de première ligne des usagers du restaurant social, la dynamisation de la vie de quartier, l'insertion sociale des personnes précarisées via le projet du restaurant social. En effet, le public cible se compose essentiellement de familles monoparentales, de personnes atteintes de troubles psychiques et d'hommes seniors seuls, anciens habitants des Marolles.

Le Comité de la Samaritaine donne la possibilité aux usagers et aux habitants de renforcer leurs ressources individuelles, leur capacité d'autonomie et d'exercer leur citoyenneté. Pour ce faire, son travail s'organise autour de 3 axes. Premièrement, l'axe de travail individuel, qui consiste en l'accompagnement psychosocial. Deuxièmement, l'axe collectif et communautaire qui regroupe l'éducation au logement, des activités d'embellissement du quartier, des activités culturelles ou des formations. Au travers de cet axe collectif, le bénéficiaire s'approprie une dynamique participative socialement inclusive. Le troisième axe est celui du travail en réseau qui réoriente le bénéficiaire vers le service le plus adéquat pour répondre à ses besoins. Comme le projet recherche des solutions aux différents problèmes rencontrés par les personnes précarisées, le cercle vicieux de la pauvreté peut éventuellement être rompu. En outre, le projet s'inscrit dans une dynamique de réseau intersectorielle sur le territoire de Bruxelles.

En ce qui concerne la transférabilité du projet « Le Comité de la Samaritaine », elle semble possible, en tenant compte de trois points :

Premièrement, pour mettre en place ce type de dynamique locale, il faut pouvoir l'inscrire dans une force de réseau ou capital social institutionnel ; un nouveau territoire devrait tenir compte et intégrer les acteurs dont ils disposent. Deuxièmement, il faut pouvoir inscrire cette démarche dans des dispositifs institutionnels et financiers multiniveaux qui favorisent ce type d'approche territoriale intégrale et intégrée. Troisièmement, une telle structure de coordination devrait pouvoir également s'inscrire comme un lieu de veille stratégique qui, synthétisant les observations critiques remontées du terrain comme le fait l'asbl, permettrait de proposer aux dispositifs institutionnels et financiers multiniveaux, des éléments factuels pour concevoir des politiques de lutte contre la pauvreté qui tiennent compte des réalités du territoire et, par-là, constituent des réponses structurelles.

Créées et animées par le Service de la Jeunesse de la Ville de Bruxelles, les Maisons des Enfants sont conçues comme des lieux d'apprentissage de la vie en société démocratique. Elles sont ouvertes à tout public, mais les enfants issus des familles les plus démunies font l'objet d'une attention particulière, via : l'accessibilité aux activités dites « d'élite », la remise à niveau de connaissances scolaires et culturelles et l'application de tarifs préférentiels.

Les Maisons des Enfants du territoire de Bruxelles-Ville sont au nombre de neuf et sont réparties dans les quartiers qui comptent la plus forte proportion de jeunes et de populations précarisées. Elles proposent des activités similaires, mais chacune établit ses axes de travail selon les spécificités du quartier dans lequel elle est implantée et les opportunités de collaboration qui en résultent.

Les financements des Maisons des Enfants sont très majoritairement couverts par la Ville de Bruxelles. Sur les 34 personnes en fonction (dont sept responsables), seuls quatre animateurs sont financés par le biais de la Politique des Grandes Villes. Le Service de la Jeunesse profite également de financements externes ponctuels, issus d'appels à projets, mais ces budgets ne sont pas structurels.

Les projets des Maisons des Enfants veillent à ce que les enfants et les familles expérimentent à un moindre degré l'exclusion structurelle. Les Maisons des Enfants considèrent les enfants et leurs parents comme partenaires à part entière. D'une part, les enfants peuvent être à l'origine de certains projets. D'autre part, le parent est également considéré comme un partenaire indispensable. Des activités intergénérationnelles sont également mises en place ponctuellement. Le fait que le public soit considéré comme étant un acteur direct dans l'élaboration des projets favorise le développement de la participation citoyenne. Les Maisons des Enfants proposent des activités variées aux enfants de six à douze ans, mais peuvent également se montrer profitables aux parents démunis. Ainsi, dans la commune de Laeken, un partenariat a été tissé entre l'association privée d'alphabétisation « Entraide » et une maison des enfants. Cette dernière offre aux parents issus de milieux économiquement et/ou socialement défavorisés de prendre en charge leurs enfants pendant qu'ils se rendent aux cours d'alphabétisation.

Le Département Culture, Jeunesse, Loisirs et Sports accorde une grande importance à la cohésion entre les différentes structures du territoire de Bruxelles-Ville dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Plusieurs initiatives vont dans le sens d'une meilleure synergie au sein des quartiers. L'ensemble des Maisons des Enfants mettent en place des « projets passerelle » avec les maisons des jeunes, de manière à travailler la continuité des services une fois que les enfants atteignent douze ans. Les activités communes à ces deux types de structures favorisent une transition en confiance pour les enfants et leurs familles. C'est dans ce cadre que s'est développé le projet novateur « Plongée » entre la Maison des Enfants L'Horizon et le Centre de jeunes de Laeken. Un projet d'initiation à la plongée sous-marine a été mis en place auprès des enfants de six à douze ans, qui sont ensuite invités à passer leur brevet. Une fois en Centre de jeunes, ils deviennent instructeurs pour leurs pairs et transmettent ainsi leurs savoirs aux plus jeunes. Ce système de tutorat s'inscrit tout particulièrement dans une logique participative et d'*empowerment* des enfants.

La méthodologie mise en place de manière transversale dans les Maisons des Enfants peut être qualifiée de structurelle, car elle s'inscrit dans le cadre d'une synergie large entre différents acteurs du territoire, participant à la création d'un vaste réseau prenant en compte le caractère multidimensionnel de la pauvreté.

L'originalité des Maisons des Enfants par rapport à une structure comme une Maison de quartier réside dans le fait qu'elles ciblent très spécifiquement la tranche d'âge des 6-12 ans. Les activités sont pensées pour ce public et le personnel est formé pour accompagner les enfants. L'accent sur ce type de structure par le Service de la Jeunesse s'explique sans doute par la spécificité de la Ville de Bruxelles en matière de démographie.

Ce projet est transférable, à la condition de favoriser la synergie entre les acteurs du quartier. Il est également nécessaire de conserver la pédagogie du projet pour que l'enfant reste un acteur à part entière.

CHAPITRE 3 : MOLENBEEK-SAINT-JEAN

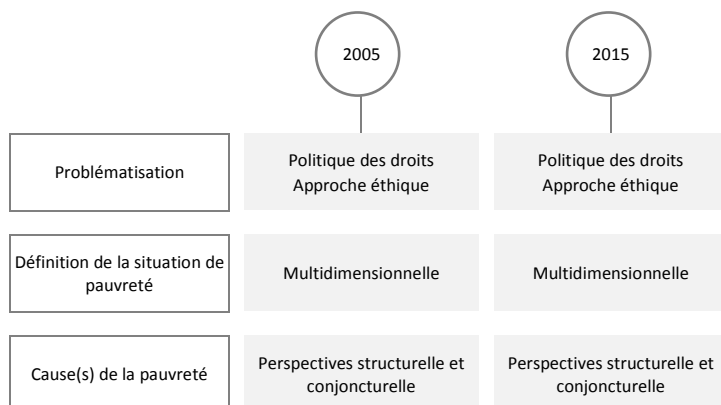
Nous utilisons les fiches communes pour l'analyse des statistiques locales dans la Région de Bruxelles-Capitale (ULB-IGEAT & Observatoire de la Santé et du Social, 2010b) pour discuter du contexte sociospatial de Molenbeek-Saint-Jean. Molenbeek-Saint-Jean, qui se situe à l'ouest de la Région de Bruxelles-Capitale, est une commune très hétérogène avec une séparation évidente caractérisée par les rails de la Gare de l'Ouest, entre le bas Molenbeek à l'est, qui fait partie de la ceinture d'urbanisation depuis la première moitié du 19^{ème} siècle, et la partie occidentale de la commune, issue d'une urbanisation plus récente. La population de Molenbeek-Saint-Jean présente un profil socioéconomique disparate, avec principalement une combinaison de ménages de la classe ouvrière et de la classe moyenne. La situation financière précaire d'une grande partie de la population est due à un taux de chômage élevé, mais aussi au travail peu qualifié et donc moins bien rémunéré. La qualification constitue un problème sur plusieurs plans. Tout d'abord, le profil de faible qualification semble se transmettre de génération en génération. Même si de nos jours, les jeunes étudient plus longtemps, le fossé par rapport aux plus qualifiés reste important en raison de l'élévation générale du niveau de formation. Les problèmes de maîtrise de la deuxième langue nationale et du choix de la bonne orientation, mais aussi une discrimination éventuelle dans l'embauche rendent l'intégration sur le marché du travail problématique. La situation financière précaire d'une grande partie de la population se reflète également dans le logement, surtout dans les quartiers à vieux immeubles, tant dans les habitations privées que sociales. Les mauvaises conditions socio-économiques ont également un effet immédiat sur la santé de la population.

1 ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La figure 1 résume l'évolution dans le thème de politique de la pauvreté en Molenbeek-Saint-Jean. Tout au long de la période étudiée, les causes de la pauvreté sont envisagées comme étant de nature structurelle et conjoncturelle. C'est ainsi qu'en 2006, la crise du logement bruxellois évoque une organisation de la société engendrant une situation propice à l'exclusion. En 2009, c'est la crise économique qui est mentionnée comme cause conjoncturelle de la pauvreté. Le CPAS assiste à une diversification des demandes d'aides touchant la vie quotidienne, témoignage de la multidimensionnalité de la pauvreté. La problématisation de la pauvreté est envisagée sous l'aspect éthique, en l'occurrence le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, et l'accessibilité aux droits fondamentaux.

Molenbeek-Saint-Jean a principalement mené, entre 2005 à 2015, une politique d'accessibilité, tant au niveau de la Politique des Grandes Villes qu'en matière de Contrats de Quartier. Par conséquent, cette politique s'inscrit aussi à des échelles territoriales complémentaires. En 2011, les actions menées dans le cadre du Programme de Cohésion sociale sont orientées sur le soutien scolaire suivies par l'alphabétisation/français langue étrangère et l'accueil/accompagnement des primo-arrivants. En tout cas, la politique de lutte contre la pauvreté est menée de front dans un ensemble de secteurs dès 2005, les secteurs prioritaires étant les Relations sociales/Temps Libre visant la cohésion sociale, l'Emploi et le Logement. La Commune souhaite mener une politique du logement ambitieuse, notamment par l'utilisation de subsides régionaux pour construire des logements publics. Ainsi, depuis 1994, Molenbeek est la deuxième Commune en nombre de logements sociaux (ou assimilés), derrière Bruxelles, réalisés dans le cadre des Contrats de Quartier, et la première pour le nombre de grands logements de plus de 3 chambres.

Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, Molenbeek-Saint-Jean.



La figure 2 nous montre les évolutions dans l'organisation de la politique concernant la lutte contre la pauvreté à Molenbeek-Saint-Jean. La Commune s'implique activement dans l'action sociale et la lutte contre la pauvreté, dès 2005, par l'intermédiaire de son CPAS, de l'Échevinat de l'Action sociale (par exemple : création sous sa tutelle de l'épicerie sociale Amphora) et de deux structures importantes : le Service « Projets subsidiés » et l'asbl para communale Lutte contre l'Exclusion sociale (L.E.S.).

Le Service des Projets subsidiés s'occupe de la Politique des Grandes Villes et des Contrats de Quartier depuis 1994. Ce service deviendra en 2011 la « Division des Projets subsidiés » et sera dénommé le Département Infrastructures et Développement urbain en 2015. Cette modification vise la transversalité entre les services communaux chargés du renouveau urbain

La L.E.S. est un opérateur de droit privé crée en 1992 qui reçoit mandat de la Commune par le biais l'administration locale, la Cellule de Lutte contre l'Exclusion sociale (C.L.E.S.), concernant la Cohésion sociale. Elle est titulaire de missions précises répondant aux objectifs qui lui sont assignés par différentes missions subventionnées relevant de la prévention sociale, de l'intégration et de la cohésion sociales. Par la création de cette asbl unique, la Commune montre qu'elle est consciente qu'il est nécessaire de regrouper ses forces d'action au sein d'un même service, afin de trouver des solutions efficaces aux problématiques sociales existant sur son territoire, où la question de l'immigration y est significative. La prévention et l'action sociales partagent les mêmes objectifs, tout en utilisant des moyens différents.

La L.E.S. gère notamment les Maisons de Quartier, qui sont des micro observatoires de la problématique sociale à l'échelle du quartier et des relais de l'action communale. Celles-ci offrent une permanence sociale polyvalente, un soutien scolaire par le biais des écoles des devoirs et s'impliquent dans la vie communautaire de quartier, organisent des activités socioculturelles et sportives pour les jeunes. Par exemple, la mise en place d'équipes d'animateurs socio-sportifs dans les rues est un prétexte à l'action éducative. Ces animateurs sont des leaders naturels du quartier (politique du grand frère) ayant une histoire de vie qui peut être une plus-value significative pour traiter la problématique des bandes de jeunes sur l'espace public, sur les lieux où ils se socialisent. Cette action éducative permet d'entrer en contact avec une population fragilisée pour ensuite apporter des réponses adaptées aux difficultés multidimensionnelles qu'elle rencontre dans la vie quotidienne. La logique de renvoi vers des services d'aides communaux ou des asbl spécialisées dans la dimension sociale rencontrée est alors activée.

Le travail en réseau et/ou en partenariat est une caractéristique importante de l'action communale. À ce sujet, un diagnostic posé sur les Maisons de Quartier en 2013 constate officiellement, entre autres, un déficit de coordination et de transversalité entre les acteurs sociaux de terrain d'une part, et entre ces derniers et leur employeur, la L.E.S. Pour y pallier, un projet pilote de Maison communautaire voit le jour en 2015. Sous l'égide d'une équipe professionnelle sociale pluridisciplinaire (assistants sociaux,

animateurs, éducateurs de rue...), elle est destinée à devenir un lieu d'inclusion sociale, un espace d'innovation pour les jeunes citoyens, une plateforme partenariale des initiatives locales, collaborant avec les ressources du quartier et les opérateurs existants, pour mieux appréhender et relayer des réalités sociales de plus en plus complexes.

La L.E.S. assume aussi la coordination locale dans le cadre du Plan de cohésion sociale visant à concrétiser des initiatives favorisant le vivre ensemble. C'est un exemple de partenariat multiniveaux entre la Cocof et l'échelon local, en l'occurrence la Commune et les associations locales actives dans les quartiers fragilisés. Dans ce cadre, le rôle de l'asbl est d'organiser aussi une concertation communale rassemblant l'ensemble des intervenants locaux actifs dans la cohésion sociale. Cette pratique permet de lutter contre la pauvreté de manière structurelle en ancrant l'expertise sociale locale dans une approche territoriale intégrale et intégrée. Elle devient aussi le lieu d'une veille stratégique importante dont les informations doivent remonter vers le pouvoir institutionnel afin que celui-ci soit en capacité d'élaborer une politique de lutte contre la pauvreté réaliste et fidèle à la réalité de terrain.

Les autres associations impliquées dans la lutte contre la pauvreté travaillent en partenariat avec la Commune, notamment dans le cadre des Contrats de Quartier et du Programme de Cohésion sociale coordonné par la L.E.S. Dans le cas du Programme de Cohésion sociale, les écoles de devoirs publiques sont notamment administrées par des asbl spécialisées telles que « La Rue », « Notre Coin du Quartier » ou « ABEF », grâce à des partenariats avec l'asbl L.E.S.

La politique de lutte contre la pauvreté s'exerce aussi bien au niveau du territoire, par exemple par le biais de la rénovation urbaine, qu'au niveau des personnes, en ciblant entre autres la jeunesse issue de l'immigration, une thématique importante à Molenbeek. Depuis les élections communales de 2012, il existe un échevinat « de la Jeunesse, de la Cohésion sociale et du Dialogue interculturel ». Cet échevinat assume la présidence du Conseil d'Administration de la L.E.S. Le pouvoir communal montre l'interdépendance de ces trois thématiques et qu'elles doivent faire l'objet d'un traitement intégré au sein d'un seul échevinat. La Jeunesse est un enjeu du futur conséquent pour le devenir de Molenbeek et d'autres Communes de la Région bruxelloise. Le pouvoir régional s'efforce de rencontrer ce défi d'avenir autour de la jeunesse au travers du Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012. Ce dernier vise spécifiquement les « Jeunes en transition, adultes en devenir ». En outre, suite à une professionnalisation du secteur de la prévention voulue par les pouvoirs subsidiaires, la distinction entre la prévention et la cohésion sociales est plus marquée. En 2014, la L.E.S. rétrocède au Fonctionnaire de Prévention le Service d'Encadrement des Mesures Judiciaires (SEMJA), le Service communal d'assistance aux victimes (SCAV) et la médiation sociale. La collaboration entre la L.E.S. et le Fonctionnaire de Prévention n'en est pas moins essentielle. Par exemple, la Cellule communale anti-Radicalisation, créée cette même année et placée sous l'autorité de ce dernier, collabore étroitement avec les Maisons de Quartier. On peut en déduire que la L.E.S. met davantage l'accent sur la lutte contre la pauvreté par le biais de la Cohésion sociale, en ciblant la jeunesse et l'immigration, tout en continuant de s'impliquer indirectement dans la prévention sociale.

Pour financer sa politique de lutte contre la pauvreté, la Commune utilise une ingénierie de subsides émanant de différents niveaux de pouvoir, comme les niveaux européens avec les programmations FEDER 2007-2013 et 2014-2020, fédéral avec les Contrats de Ville de 2000 à 2014, régional avec les 13 Contrats de Quartier clôturés ou en cours depuis 1994. Le Programme communautaire de Cohésion sociale permet de financer une série d'associations actives dans le domaine sur le territoire. Les associations molenbeekaises activent également nombre de subsides auxquels elles ont droit pour remplir leurs missions spécifiques. Par exemple, l'asbl Bonnevie (cfr. infra) dépend notamment du Fonds des Villes de la Communauté flamande pour financer ses services accueil et dépannage, du CPAS de Molenbeek et de la Région bruxelloise pour obtenir du personnel ponctuel supplémentaire. Elle répond également à des appels à projets qui concernent leurs activités.

Dès 2013, il y a une volonté de la part de la Commune de renforcer la lutte contre la pauvreté dans le domaine de l'activation via le travail, en créant notamment des centres de compétences. Parmi l'offre de formations professionnelles, il y a l'Espace hôtelier Bellevue, financé par le Contrat de Quartier Cinéma Bellevue, l'Europe dans le cadre du FEDER 2007-2013, la Politique des Grandes Villes dès 2013 et la Commune. Hébergé dans l'ancienne brasserie Belle-Vue, il s'agit d'un centre de compétence constitué d'un centre de formation et d'un hôtel trois étoiles. La Mission locale pour l'Emploi joue un rôle important dans la coordination (commission locale pour l'emploi) et le pilotage d'initiatives propres, par exemple en économie sociale, avec le soutien d'Actiris, de la Cocof, du FSE et du FEDER.

Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique, Molenbeek-Saint-Jean.

	2005	2012	2013	2014
Qui coordonne ?	CPAS et Ville + tissu associatif	CPAS et Ville + tissu associatif	CPAS et Ville + tissu associatif	CPAS et Ville + tissu associatif
Méthode	Diriger	Diriger	Diriger	Diriger
Structures en matière de lutte contre la pauvreté	CPAS et services communaux + tissu associatif	CPAS et services communaux + tissu associatif	CPAS et services communaux + tissu associatif	CPAS et services communaux + tissu associatif
Planification de la politique	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle

La figure 3 nous montre que le style de gouvernance est ciblé sur l'ensemble de la société jusqu'en 2013. Les Contrats de Quartier utilisent le système de la consultation au moyen des Commissions de Quartier. Il n'y a pas de méthodologie unique pour les projets de participation dans le cadre de la Politique des Grandes Villes et des Maisons de Quartier dont l'un des rôles est d'impulser des projets collectifs et communautaires. Dès 2013, la Commune souhaite s'adresser davantage à la population précarisée en l'impliquant, par exemple, de manière collective dans la réalisation de potagers éco-pédagogiques et participatifs financés par la Politique des Grandes Villes. Le jardinage collectif serait un sas d'entrée vers une prise en charge individuelle de la personne vivant au quotidien la multidimensionnalité de la pauvreté. Ce projet est réalisé par l'associatif privé, notamment par « Groot Eiland vzw », « Jardin urbain Majorelle », « Jardin urbain la Rue ». À partir du diagnostic posé sur les Maisons de Quartier en 2013, le projet pilote de la Maison communautaire du Maritime succède à l'ancienne Maison de Quartier en 2015. Ce nouveau modèle devient entre autres une plateforme impliquée davantage dans le partenariat avec les initiatives locales.

Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Molenbeek-Saint-Jean.

	2005	2013	2015
Style de gouvernance ciblée sur les personnes en pauvreté	-	Information, consultation	Information, consultation
Style de gouvernance ciblée sur la société civile	Information, consultation	Information, consultation	Information, consultation
Structures de participation	Commissions de quartier, projets dans les quartiers, maisons de quartier	Commissions de quartier, projets dans les quartiers, maisons de quartier	Idem 2005 & 2013 + nouveau modèle de maison communautaire

2 ANALYSE DE PROJETS

Dans cette analyse, nous discutons deux projets : L'asbl Maison de Quartier Bonnevie et la Maison des Cultures et de la Cohésion sociale. L'asbl Maison de Quartier Bonnevie a été créée en 1976 dans un quartier du Molenbeek historique (à l'est de la ligne de chemin de fer). Elle fait partie des associations défendant le droit à l'habitat et est membre du Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) qui regroupe une cinquantaine d'associations. Elle s'adresse à une population particulièrement fragilisée sur le plan socio-économique, peu alphabétisée et majoritairement d'origine immigrée, donc peu au courant des réglementations et aides disponibles.

Bonnevie a mis sur pied quatre types de services, par le biais desquels elle a développé un éventail d'actions. Tout d'abord, la permanence logement. Celle-ci s'adresse surtout aux locataires molenbeekois devant gérer un problème de logement ou à la recherche d'informations dans ce domaine. Elle traite les plaintes liées aux mauvaises conditions de logement et le mal-être psychologique qui en découle. La complexité des situations nécessite l'intervention ou l'expertise des autres services de la Maison de Quartier, mais aussi d'intervenants extérieurs tels que des avocats, juristes, Service de Surendettement du CPAS, Maison médicale, Inspection Régionale du Logement. Dans ce cadre, elle mène un travail de terrain visant à trouver des solutions concrètes pour les habitants et un travail de fond/une action politique visant à amorcer des changements structurels de la société. Ensuite, le service de dépannage propose de résoudre les problèmes techniques prioritairement relatifs aux problèmes de gaz (intoxication au monoxyde carbone) et d'électricité à une population précarisée et/ou âgée qui n'a ni les moyens ni les compétences pour les résoudre. Le service prêt loue du matériel de bricolage à prix modique, donne des conseils techniques et des séances d'informations ayant trait à la rénovation-transformation. Ces deux services se sont regroupés en 2006 et forment le service de proximité. Finalement, le conseil à la rénovation a été créé en 1996 au départ pour des propriétaires-occupants immigrés à bas revenus. Il collabore désormais avec la Cellule communale du Logement, créée en 2005 suite à un mémorandum pour le droit à l'habitat déposé par des associations molenbeekaises, dont la Maison de Quartier Bonnevie. Ensemble, ils s'attaquent à la problématique des logements inhabités, l'insalubrité, une mise au point d'une politique de logement.

Cette thématique de l'habitat au sens large est donc abordée par Bonnevie au moyen d'une approche intégrée du travail social. La Permanence Logement réalise un accompagnement individuel de première ligne visant à répondre au phénomène multidimensionnel de la pauvreté, grâce à « l'aiguillage » des personnes dans les services adéquats intégrés dans le réseau, la thématique du droit à l'habitat étant la porte d'entrée. Le travail collectif et communautaire, quant à lui, tend à redonner à la personne un capital social qui lui permettra de la rendre proactive et donc de l'aider à sortir de la situation d'exclusion sociale qu'elle vit au quotidien. L'éducation par l'information et la formation, l'action politique et l'innovation pratiqués par des projets comme « Espoir », « Alarm », « Ambapa », « Collectif Énergie » reposent sur le travail des quatre services. Ces services peuvent contribuer à une atténuation de la situation de pauvreté. En outre, les personnes précarisées acquièrent des compétences durables et sont renforcées.

En ce qui concerne la transférabilité du projet « Asbl Bonnevie », les quatre points suivants semblent aller dans ce sens : premièrement, la participation permet aux citoyens de rechercher des solutions à des problèmes collectifs et d'émettre leur avis sur des choix importants qui les concernent et à propos desquels les pouvoirs publics doivent prendre position. La personne est incluse par elle-même au sein de la société dans laquelle elle vit. Deuxièmement, le travail social communautaire réunit des citoyens dans le but de mener des actions collectives relatives à des problématiques de vie importantes et d'influer concrètement sur les institutions détentrices du pouvoir officiel d'action. Troisièmement, la pratique d'une politique de cohésion sociale est particulièrement significative dans le Molenbeek historique où vit une importante communauté issue de l'immigration. Il est donc essentiel pour les

habitants du quartier de mieux se connaître et ainsi de mieux structurer leur tissu social dans la durée. Quatrièmement, le développement durable devrait permettre d'offrir une qualité de vie à tous les habitants sur le long terme.

Située dans le centre historique de la commune de Molenbeek-Saint-Jean, la « Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale » (MCCS) est un service communal créé en 2006 qui propose un lieu de rencontre, d'échange et de dialogue s'adressant aussi bien aux enfants qu'aux adultes sous le vecteur de la culture et de la créativité.

La MCCS dispose actuellement d'un financement qui émane de plusieurs sources : de la Commune, de l'Europe, du Fonds européen de développement régional (FEDER), de l'ONE, de la Fondation Roi Baudouin, de la Région (contrats de quartier), de la Cocof et de la Communauté française. Par le passé, elle était subsidiée par le Programme fédéral Politique des Grandes Villes (PGV). Il s'agit d'un financement multiniveaux qui permet d'assurer la viabilité du projet. Il convient également de préciser que certaines activités proposées sont réalisées avec des partenaires du réseau associatif et des professionnels qui viennent partager leurs compétences et encadrer certains ateliers. Ainsi, la MCCS s'inscrit réellement dans une collaboration multiniveaux, tant verticale qu'horizontale.

Les activités sont ouvertes à tous. Le public cible est principalement constitué de familles habitant dans le Molenbeek historique, autour de la MCCS. Cette ouverture vise à promouvoir une mixité sociale. Elle met cependant l'accent sur l'accès aux activités pour les familles en situation de pauvreté, en pratiquant des prix démocratiques, la gratuité ou le paiement de sommes symboliques.

La lutte contre la pauvreté infantile ne fait pas partie des objectifs premiers mentionnés par le projet de la MCCS. Néanmoins, la façon dont ce projet est mis en place et les différentes activités proposées permettent de lutter contre la pauvreté et contre la pauvreté infantile. L'originalité du projet réside premièrement dans l'offre des ateliers (danse, théâtre, musique et bien-être) pour enfants et adultes, répartis en fonction des âges. Ces activités sont organisées de manière hebdomadaire autour d'une thématique annuelle spécifique et de plusieurs disciplines artistiques. En plus des différents ateliers, des stages pour enfants, des classes urbaines et des expositions d'artistes locaux sont organisés. Le fait que la MCCS propose des animations qui s'adressent à tous les âges permet également d'assurer une continuité dans le suivi du parcours d'une personne au sein de l'établissement. L'ensemble des actions permet d'intégrer le public au projet de la MCCS en créant un sentiment d'appartenance et en favorisant la cohésion sociale, tout en s'adressant à tous les membres de la famille.

Deuxièmement, la MCCS crée également des activités proposées directement par le public. En effet, ce dernier n'est pas uniquement consommateur des différentes activités, il peut être acteur dans l'élaboration et l'organisation des actions. Ce processus de co-création basé sur l'*empowerment* montre le caractère original et la souplesse de l'accès à la culture proposé par cet établissement. Ce dernier laisse à son public la possibilité de s'exprimer et de créer, au travers de l'élaboration de projets de qualité. Cette dynamique a pour effet de développer les talents et les compétences des participants et de renforcer l'estime de soi, tout en offrant une visibilité médiatique et une reconnaissance publique des projets mis en place.

Troisièmement, dans le but de toucher également le public de la petite enfance (de 0 à 3 ans), la Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale a mis en place en 2012 l'espace « Court'Echelle », qui est un lieu de rencontre basé sur l'éveil culturel des enfants avec les parents et qui propose une permanence cinq jours par semaine (en matinée ou en après-midi), organisée par quatre animateurs. Différents ateliers y sont proposés tout au long de l'année. En plus de renforcer le lien enfant-parent, l'espace Court'Echelle permet de lutter contre l'isolement des enfants et des parents. Il favorise la création de liens sociaux et d'un réseau via des échanges interindividuels aussi bien entre les enfants

qu'entre les parents. Ce type d'espace, en particulier, permet de combattre structurellement la pauvreté infantile, et ce avant même l'entrée à l'école.

Enfin, l'originalité du projet réside dans le lien entre les différents ateliers de la MCCS. Par exemple, les activités de l'espace Court'Echelle sont également menées en liens avec les autres ateliers de la Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale, comme des visites, des expositions et des spectacles. Ce qui a pour but d'intégrer les familles dans la globalité du projet, dans un contexte plus large qu'un simple espace d'accueil pour la petite enfance. Cette interaction entre les différents ateliers permet de réaliser une meilleure accroche du public. Elle encourage aussi les usagers à se risquer à d'autres pratiques culturelles et ils cultivent en cela la prise de confiance en soi.

L'accès à la culture n'est généralement pas un thème prioritaire dans la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, des projets comme celui-ci permettent de démontrer que d'autres approches sont possibles. L'accès à la culture peut agir comme un catalyseur de cohésion sociale, pouvant favoriser l'échange, le développement de compétences et l'ouverture d'esprit. Il représente un réel outil de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale et sociétale.

La transférabilité du projet est envisageable à condition de mettre en place un dispositif financier multiniveaux, afin d'en garantir la viabilité. Il est également nécessaire de travailler l'accroche du public en augmentant la visibilité dans les lieux publics. Ce public cible doit être mixte, car c'est cette mixité sociale qui permet d'envisager la culture comme étant un stimulateur de participation sociale et sociétale. Enfin, il faut également veiller à engager une équipe multiculturelle aux compétences variées, favorable à la création d'un large panel d'activités.

CHAPITRE 4 : GAND

Sur la base de l'étude « Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges » (Grippa et al., 2015), nous dressons le portrait de la structure sociospatiale gantoise. Cette structure sociospatiale a été déterminée en grande partie par le développement industriel. La ville a connu une forte croissance économique et démographique depuis la première moitié du 19^e siècle. De nouveaux quartiers ouvriers ont été construits, surtout dans le nord et à l'est du centre. Après la Deuxième Guerre mondiale, la diversification industrielle a favorisé le long du canal d'extension des quartiers ouvriers gantois vers le nord, si bien que les quartiers les plus défavorisés correspondent à l'extension industrielle successive. Les quartiers défavorisés se caractérisent par une part importante d'ouvriers dans la population active employée malgré la concentration croissante de groupes de population immigrée. Le complexe de pratiquement 2000 logements sociaux de Nieuw Gent, enclavé entre le campus universitaire et l'hôpital universitaire, est la seule concentration importante d'une population à revenus modérés en dehors de la zone ininterrompue autour du centre-ville.

La croissance urbaine industrielle et précoce de Gand a assez rapidement chassé les classes supérieures de la ville. Très vite, une partie de la bourgeoisie gantoise s'est retirée dans un chapelet de châteaux et de domaines qui entourent la ville à distance raisonnable, d'autres sont partis vers le sud et enfin vers le sud-ouest de la ville. Mais le caractère centrifuge de la suburbanisation s'exprime également dans les quartiers relativement aisés à l'est et à l'ouest de la ville, ainsi que dans le nord.

Les quartiers les plus défavorisés de Gand connaissent une dynamique positive. Ceci provient sans doute des conséquences cumulées de la plus haute croissance de l'emploi, d'une ségrégation spatiale moins prononcée et de processus de gentrification locaux. Quelques tendances vont de pair avec celles de Bruxelles et d'Anvers. D'une part, de nouveaux groupes de population nés à l'étranger s'établissent dans les quartiers ouvriers qui forment une ceinture autour du centre-ville du nord à l'est. Ceci a entraîné une forte augmentation de la population dans les quartiers défavorisés pendant la période 2005-2010. D'autre part, la population de ces quartiers montre une tendance à s'éloigner. Il résulte de ce mouvement une dispersion de la population précaire vers les quartiers avoisinants. Quelques quartiers en difficultés modérées au sud du centre voient donc leur situation empirer. Cette évolution est également beaucoup moins visible qu'à Anvers ou à Bruxelles, probablement parce que l'évolution y est de moindre ampleur ou parce qu'elle est compensée par la dynamique généralement plus positive de la ville de Gand.

1 ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La figure 1 résume les développements relatifs à la pauvreté en tant que thématique politique à Gand. Durant la période de la Lokaal Sociaal Beleid (LSB, Politique Sociale Locale) (2005-2011), la pauvreté a été problématisée à partir d'une approche juridique. Ce choix découle de la teneur générale de la LSB, qui vise à garantir les droits sociaux fondamentaux de tous les citoyens. Le plan de lutte contre la pauvreté (2014-2019) part également d'une approche juridique, mais y ajoute une problématisation éthique : la pauvreté est un préjudice qui empêche les personnes qui en souffrent de vivre une existence digne. À Gand, la pauvreté a été définie de façon multidimensionnelle. La LSB considère la pauvreté comme une exclusion dans plusieurs domaines sociaux, le plan de politique relatif à la pauvreté y ajoute encore la culture du silence et la pauvreté générationnelle. La LSB décrit d'abord la cause de la pauvreté d'un point de vue structurel. Durant la crise, l'angle conjoncturel bénéficie d'un surcroît d'attention. Le plan de politique relatif à la pauvreté attribue les causes de la pauvreté à un concours de facteurs aux niveaux micro, méso et macro.

Figure 1: Evolution de la thématique politique, Gand.

	2005	2007	2008	2013
Problématisation	Approche des droits	Approche des droits	-	Approche éthique Approche des droits
Définition de la situation de pauvreté	Multidimensionnelle	Multidimensionnelle	-	Multidimensionnelle
Cause(s) de la pauvreté	-	Perspective structurelle	Perspective conjoncturelle	La cause est présente à tous les niveaux et peut être à la fois interne et externe

La figure 2 montre les développements de l'organisation politique de la politique communale relative à la pauvreté. Le lancement de la LSB a permis une étroite collaboration entre le CPAS et la ville de Gand, un mouvement qui s'est renforcé au fil du temps. En 2013, le CPAS de Gand devient le régisseur de la politique relative à la pauvreté, la lutte contre la pauvreté étant considérée comme le cœur de métier du CPAS¹. La régie s'effectue en étroite partenariat avec la ville de Gand et la société civile. En ce qui concerne l'approche de la politique relative à la pauvreté, la LSB travaille par projet entre 2008 et 2011. Dans ce cadre, un coordinateur est désigné pour être responsable de l'exécution d'un projet donné (ex. optimisation de l'accueil de nuit pour les sans-abri et sans domicile). L'approche privilégie la régie à partir de 2011. Un régisseur assure la supervision d'un thème entier (ex. logement) et définit les lignes stratégiques au sein de ce thème. Le régisseur convient également avec ses homologues de ce qui doit permettre d'améliorer la concertation transsectorielle et permettre l'apparition d'une politique intégrale et intersectorielle.

Les structures à l'origine de la lutte contre la pauvreté constituent, dans la période de la LSB, l'organe de concertation et la cellule de lutte contre la pauvreté. Grâce à l'organe de concertation, la collaboration entre le CPAS de Gand et la Ville de Gand a vu le jour et la société civile a été impliquée à la politique sociale. La cellule de lutte contre la pauvreté est une collaboration entre le CPAS de Gand. La cellule collecte des informations relatives à la pauvreté, coordonne la politique relative à la pauvreté, améliore l'interaction entre les acteurs et augmente la participation des gens vivant dans la pauvreté. La cellule examine les propositions d'action visant à diminuer le fossé entre les groupes riches et pauvres. Au fil du temps, cette cellule s'est transformée en collaboration intense entre la Ville et le CPAS de Gand avec un lien structurel envers les acteurs tiers. Afin de parvenir à une meilleure harmonisation entre les établissements sociaux gantois, il existe depuis 2014 une cellule de lutte contre la pauvreté 'plus', dans laquelle la cellule de lutte contre la pauvreté est complétée par un certain nombre de représentants fixes issus du terrain de la pauvreté et – dépendants du thème - des acteurs locaux. Depuis les élections communales de 2006, le président du CPAS fait partie du Collège du Bourgmestre et des Échevins. Auparavant, les échevins des affaires sociales et le président du CPAS étaient deux personnes distinctes, ce qui ne facilitait pas la collaboration. Depuis 2010, il existe aussi à Gand un échevin de la lutte contre la pauvreté. Cet échevin initie à un niveau politique une conscientisation de la problématique de la pauvreté et attire l'attention, lors de la prise de décisions politiques, des éventuelles conséquences qu'elles peuvent engendrer sur les personnes vivant dans la pauvreté. Après les élections communales de 2012, les compétences du président du CPAS et des échevins ont été fusionnées en un seul dirigeant politique. Ainsi, le thème de la lutte contre la pauvreté est confié à un seul responsable politique et n'est plus réparti entre différents secteurs. La fusion des deux fonctions permet une harmonisation à un niveau politique, favorise le fonctionnement interne et peut donner lieu à une politique intersectorielle.

¹ Le CPAS de Gand gère aussi la politique de lutte contre la pauvreté infantile et le sans-abrisme. Ces thèmes sont intégrés dans le plan de lutte contre la pauvreté.

L'aménagement de la LSB est intersectoriel : une politique transsectorielle est élaborée pour 'le Gantois'. Le plan de politique relatif à la pauvreté fonctionne aussi par-delà les secteurs, mais ajoute un ingrédient catégoriel : la politique s'adresse spécifiquement aux personnes en situation de pauvreté. Le plan de politique relatif à la pauvreté entend soustraire les personnes de leur situation de pauvreté et propose des actions en ce sens. Ces actions sont mises en œuvre en concertation avec divers acteurs, dont des personnes en situation de pauvreté.

Figure 2: Évolution de l'organisation politique, Gand.

	2005	2007-2010	2010-2013	2013
Qui coordonne ?	CPAS de Gand Ville de Gand	CPAS de Gand Ville de Gand	CPAS de Gand Ville de Gand	CPAS Gand
Méthode	-	Approche par projet	Régie	Régie
Structures en matière de lutte contre la pauvreté	Modèle de concertation Cellule Pauvreté	Modèle de concertation, Cellule Pauvreté, Président de CPAS au Collège échevinal	Modèle de concertation, Cellule Pauvreté, échevin de lutte contre la pauvreté.	Cellule pauvreté (Plus), échevin de lutte contre la pauvreté = président de CPAS.
Planification de la politique	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle	Politique catégorielle intersectorielle

Dans la figure 3 nous examinons de plus près l'évolution du style d'administration dans la politique gantoise relative à la pauvreté. La LSB ne précise pas clairement comment les personnes en situation de pauvreté pouvaient participer. La société civile est, en revanche, clairement impliquée dans les forums de concertation. La participation de personnes en situation de pauvreté, mais aussi de la société civile, était principalement consultative dans la création du plan de politique relatif à la pauvreté. Depuis 2013, les personnes vivant en situation de pauvreté et la société civile sont impliquées dans la politique par le biais des forums pauvreté, qui sont thématiquement organisés par le CPAS. Outre des experts de vécu en pauvreté, des organisations où les personnes en situation de pauvreté prennent la parole et la société civile, ces forums rassemblent également la Ville de Gand, le CPAS gantois et des universitaires. Au cours d'un forum pauvreté, les participants sont informés au sujet de la politique relative à la pauvreté, ou peuvent s'exprimer au sujet d'un thème donné. Le pouvoir décisionnel final reste toutefois aux mains du CPAS. La question consiste donc à savoir si un forum pauvreté peut faire en sorte que les personnes vivant dans la pauvreté et la société civile puissent non seulement peser à ce niveau, mais également décider.

Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Gand.

	2007	2011	2013
Style de gouvernance ciblée sur les personnes en pauvreté	-	-	Consultation
Style de gouvernance ciblée sur la société civile	Consultation	Consultation	Consultation
Structures de participation	Modèle de concertation	Modèle de concertation	Forums pauvreté

2 ANALYSE DE PROJETS

L'analyse du projet 'Bruggen naar Rabot' examine cinq projets axés sur la lutte contre la pauvreté. De Site est un projet de jardin collectif organisé par la structure Samenlevingsopbouw Gent et dans lequel le fait de jardiner ensemble fournit une méthode permettant de faire participer les personnes vulnérables à la politique. Le projet 'Sociale Kruidenier', qui émane de la même structure, permet aux personnes en situation de pauvreté d'acheter des produits de base à bas prix et de s'informer sur une alimentation saine. Le projet 'Eetcafé Toreke' propose aux personnes en situation de pauvreté de se restaurer à un tarif social. Il s'agit également d'un atelier social où les personnes peuvent accomplir un premier pas vers le marché régulier de l'emploi. Le projet 'Wijkgezondheidscentrum Rabot' (WGC) est un cabinet collectif qui regroupe notamment médecins traitants, personnel infirmier et kinésithérapeutes. Le WGC propose des soins de première ligne accessible et des soins de santé préventifs. Le 'Toreke' est la monnaie alternative du quartier Rabot-Blaisantvest, les habitants du quartier peuvent en gagner en s'impliquant pour le quartier.

Dans cette conclusion, nous commençons par examiner le potentiel de lutte structurelle contre la pauvreté. Aucun des cinq projets ne vise exclusivement à soulager les besoins des personnes en situation de pauvreté : ils veillent à atténuer le sentiment d'exclusion qu'elles ressentent. Le Site, le Sociale kruidenier et l'Eetcafé Toreke abaissent ou font disparaître le seuil financier des denrées (légumes, articles d'hygiène) et services (cinéma, piscine). Grâce au jardinage collectif, le Site permet aux personnes en situation de pauvreté d'accéder à la politique participative. Tant le Site que l'Eetcafé sont des employeurs sociaux susceptibles d'amener les personnes en situation de pauvreté vers le marché de l'emploi régulier. Le Site, et indirectement l'Eetcafé, contribuent à la création du capital social des personnes en situation de pauvreté en brisant leur isolement social. Le WGC permet aux personnes en situation de pauvreté d'accéder aux soins de santé, d'une part en facilitant l'accès financier, de l'autre en réduisant aussi les obstacles culturels et communicatifs en travaillant avec des médiateurs interculturels. Nous pouvons dire sans trop nous avancer que seule la monnaie alternative het Toreke a le potentiel d'aborder la pauvreté comme un problème structurel. En effet, les monnaies alternatives permettent de gagner un (modeste) revenu, adaptant ainsi des structures existantes.

Dans la présente conclusion, nous analysons ensuite le potentiel d'élargissement des projets. Gand a étendu au quartier de Ledeborg le Toreke, la monnaie alternative du quartier de Rabot. Depuis février 2016, Ledeborg a sa propre monnaie complémentaire : les 'pluimen' (plumes). Bien que les deux monnaies ne soient pas exactement identiques, elles contribuent au même objectif : valoriser les soins de voisinage, entre voisins, et de l'environnement. Il est possible d'élargir leur fonctionnement, tant par diffusion que par agrandissement d'échelle. Dans le cas d'une diffusion, la monnaie locale peut aussi mieux répondre à un contexte spécifique (ex. problématique des décharges sauvages). Une augmentation de niveau, en revanche, peut avoir des avantages pratiques (ex. la monnaie peut être utilisée chez tous les commerçants).

En tant que projet, le Site est très étroitement lié au projet de rénovation urbaine 'Bruggen naar Rabot'. Dans le projet du Site, le jardinage collectif est utilisé comme méthode de participation à la politique pour donner aux personnes vulnérables du quartier Rabot-Blaisantvest voix au chapitre dans le projet de rénovation urbaine. Cette méthode a très bien fonctionné, mais elle est étroitement liée au contexte local du quartier de Rabot, à savoir un manque d'espaces (verts) publics. Le Site démontre qu'il existe des alternatives pour les réunions d'habitants en vue de permettre aux personnes en situation de pauvreté de participer à la politique. Étant donné le lien avec le projet de rénovation urbaine, une augmentation d'échelle ne nous semble pas souhaitable pour ce projet, mais un élargissement par diffusion est possible - à condition qu'il réponde aux besoins locaux. L'Eetcafé Toreke, l'épicier social et le WGC travaillent selon un concept qui existait déjà dans d'autres villes ou quartiers.

Ce qui fait le caractère innovant des cinq projets, ce sont les liens organisationnels entre les cinq projets individuels. Les bénévoles qui travaillent sur le Site reçoivent des Torekens, qu'ils peuvent utiliser chez l'épicier social, à l'Eetcafé Toreke et dans les activités préventives du WGC. Le Site offre gratuitement des légumes à l'épicier social, puisque les deux projets sont le fruit de l'initiative Samenlevingsopbouw Gent. L'épicier social réalise donc un bénéfice net qui lui permet de servir un nombre plus important de personnes en situation de pauvreté. Ces liens organisationnels renforcent les activités individuelles. Les cinq projets ont tous été lancés et soutenus grâce à des ressources du projet de rénovation urbaine Bruggen naar Rabot. La mise en œuvre concentrée, mais temporaire de ressources a donné aux projets un ballon d'oxygène pour grandir et/ou démarrer, mais aussi pour constituer un réseau. Au sein du quartier Rabot-Blaisantvest, ce réseau permet de signaler et d'orienter la pauvreté. Le caractère temporaire des ressources est important à titre d'impulsion, mais il faut éviter que les organisations en soient dépendantes. Ainsi, l'Eetcafé Toreke connaît des problèmes financiers depuis que les ressources ont été supprimées.

La deuxième étude de cas gantoise est le projet Buddy bij de wieg ('un copain près du berceau') lancé en 2009 par les baccalauréats d'accoucheur et d'assistant social de la Haute École Artevelde. Le projet a un objectif à la fois social et pédagogique. L'objet social comprend un coaching accessible à tous et volontaire de personnes vivant dans la pauvreté pendant la période périnatale et la jeune parentalité vécue par des étudiants. Grâce à ce coaching dont la durée est de 18 mois maximum, Buddy bij de wieg souhaite faciliter les soins médicaux et psychosociaux. L'objectif pédagogique inclut le développement de compétences spécifiques parmi les étudiants en vue de favoriser l'égalité d'accès aux soins adéquats pour les personnes en situation de pauvreté et une attention plus soutenue vis-à-vis de la diversité. Les étudiants participent au projet sur base volontaire, sous forme de stage. Ils constituent une 'avant-garde' des soins et s'efforcent de créer les conditions qui inciteront les personnes en situation de pauvreté, ou vulnérables, à prendre des décisions et des responsabilités. La manière dont les participants aident les personnes en situation de pauvreté s'articule en cinq catégories : soutien émotionnel, aide pratique, information et conseils, orientation ou guidance vers les soins et soutien organisationnel (prise de rendez-vous avec les prestataires de soins et les services). Le but, toutes catégories confondues, consiste à briser l'isolement social des personnes en situation de pauvreté en constituant un réseau et en créant des connexions dans le paysage de l'aide sociale.

Si nous examinons la mesure dans laquelle cette initiative est une forme de lutte structurelle contre la pauvreté, nous constatons que le projet ne s'attaque pas aux causes socio-économiques macrostructurelles de la pauvreté. En revanche, les actions des participants peuvent constituer un levier pour extraire les personnes de la pauvreté, notamment en optimisant le recours à certains droits.

Buddy bij de wieg s'étend au grand Gand, mais un agrandissement d'échelle à un niveau supérieur est difficile, car le projet demande une bonne connaissance de la carte sociale et de la réglementation locale. Une diffusion dans les autres villes est par contre possible, et c'est d'ailleurs déjà le cas. Les Hautes Écoles Karel de Grote (Anvers) et PXL (Hasselt) ont lancé une activité similaire, greffée sur le modèle gantois.

Buddy bij de wieg soutient les familles vulnérables pendant la période périnatale et la jeune parentalité, une période importante pour le développement de l'enfant. Travailler avec des étudiants constitue l'un des points forts du projet. Les étudiants offrent un soutien accessible à tous et ne sont pas liés à une organisation sociale professionnelle. Ainsi, ils peuvent travailler de manière plus flexible et réagir aux situations problématiques. Cela permet également aux étudiants d'avoir un aperçu du contexte dans lequel vivent les personnes dans la pauvreté, cette expérience pratique représente une plus-value pour les étudiants dans leur formation. Cependant, nous devons nous poser la question de savoir dans quelle mesure un établissement d'enseignement et des étudiants peuvent et doivent assumer le rôle de lutte contre la pauvreté. Si le projet voit le jour, car il y a une faille dans le système, cela signifie que les étudiants remplissent en quelque sorte la responsabilité du gouvernement. Il est

nécessaire que le gouvernement tire les leçons d'un projet tel que Buddy bij de wieg et soutienne suffisamment ce genre de projets.

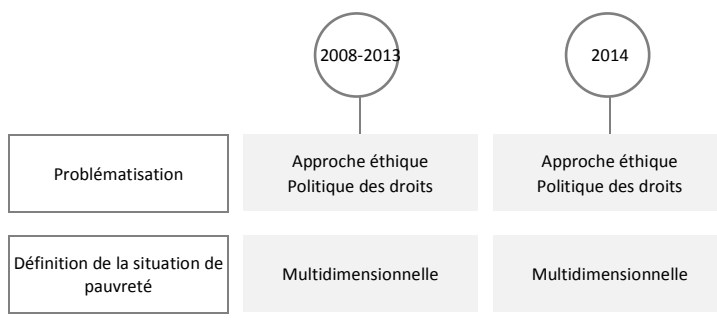
CHAPITRE 5 : MALINES

Nous dressons le portrait de la structure sociospatiale de Malines sur la base de l'étude « Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges » (Grippa et al., 2015). Malines est une zone urbaine enclavée entre les agglomérations de Bruxelles et d'Anvers. À l'instar d'autres villes moyennes de Flandre, Malines présente une proportion très limitée d'habitants dans les quartiers défavorisés, un peu plus de 5.000 personnes, ce qui représente moins de 4% de la population dans la région urbaine. Bien que les contrastes sociaux soient modérés, la ville présente systématiquement des valeurs moins favorables que la périphérie. Le contraste entre l'urbain et le suburbain est très important dans l'axe est-ouest, d'autant plus que les activités industrielles de la ville ont tendance à s'établir dans le nord et dans le sud, le long de l'autoroute Bruxelles-Anvers. La suburbanisation est restée relativement limitée à l'ouest étant donné qu'il s'agit d'une partie moins accessible, enclavée entre la Senne, le canal de Willebroek et l'autoroute E19. À l'est de la ville par contre, sur le territoire de Bonheiden, commence un axe très bien situé sur une bande sablonneuse et boisée en direction d'Aarschot. Les quartiers du centre ont également connu une dynamique positive entre 2005 et 2010, principalement aux environs du Béguinage dans le nord où des opérations de rénovation urbaine ont entraîné d'importantes modifications dans la composition sociale de la population. En raison de la dynamique positive dans le centre, certains quartiers en dehors de la ville concentrent également une population défavorisée. Il s'agit en particulier de quartiers à logements sociaux au nord de la ville et au sud, avec une concentration extra-muros d'immigrés. Par contre, le quartier proche de la gare et le long de la chaussée de Louvain au sud-ouest, où se succèdent les sites de la SNCB (Arsenal), l'industrie et les habitations ouvrières, a connu une importante évolution positive.

1 ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La figure 1 reflète l'évolution de la thématique politique pauvreté à Malines. La problématisation de la pauvreté adopte une approche à la fois éthique et juridique, tant durant la période de la Lokaal Sociaal Beleid (LSB, politique sociale locale) (2008-2013) que dans le plan de lutte contre la pauvreté infantile (2014). Durant la période LSB, l'approche juridique est liée à la teneur de la LSB : permettre à tous les citoyens d'avoir accès aux droits sociaux fondamentaux. Dans le plan de lutte contre la pauvreté infantile, l'approche juridique découle de l'article 1 de la Loi sur les CPAS : chacun a droit aux services sociaux. Dans les deux périodes, la définition d'une situation de pauvreté est multidimensionnelle : la pauvreté consiste d'une part en une carence financière, et de l'autre en une exclusion de certains domaines. Le plan de lutte contre la pauvreté infantile y ajoute une composante émancipatoire : les personnes en situation de pauvreté doivent et peuvent avoir leur propre voix et contribuer activement à la lutte contre la pauvreté. Les documents de la période LSB n'examinent pas la cause de la pauvreté. Le plan de lutte contre la pauvreté infantile, en revanche, signale que la pauvreté est une problématique complexe qui naît d'un concours de facteurs multiples à divers niveaux, et qui se renforcent parfois mutuellement.

Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, Malines.



Cause(s) de la pauvreté

-

La cause est présente à tous les niveaux et peut être à la fois interne et externe

La figure 2 résume l'évolution de l'organisation politique à Malines. Comme stipulé dans le décret sur la politique sociale locale (Lokaal Sociaal Beleid), la ville de Malines et son CPAS coordonnent ensemble la LSB 2008-2013. Cette coopération ne s'est pas très bien passée, notamment parce que l'échevin du bien-être et le président du CPAS étaient deux personnes différentes. Après les élections communales de 2012, les deux fonctions ont été reprises par une seule personne, ce qui contribue à une harmonisation au niveau politique. L'accord de gestion de 2012 prévoit que la Maison sociale devienne le régisseur de la politique relative à la pauvreté pour éviter une politique menée en parallèle. Cela implique un transfert maximal des services sociaux au CPAS malinois, pour en faire une véritable Maison sociale à part entière. Le rôle de régie de la Maison sociale peut prendre diverses formes, notamment de définition de la politique, de contrôle et de facilitation.

Durant la période de la LSB, la coopération entre le CPAS et la ville de Malines a pris la forme d'une structure de planification. Cette structure définit également comment la LSB est suivie et coordonnée. Toujours durant cette période, l'élaboration de la politique relative à la pauvreté proprement dite s'effectue en clusters distincts. En effet, la LSB considère la pauvreté comme une thématique horizontale qui s'étend à tous les droits sociaux fondamentaux. Chaque cluster est attribué soit au CPAS soit à la ville. Pour chaque cluster, un responsable élabore la politique et l'harmonise avec ses homologues. Le CPAS a toutefois fait élaborer les clusters dont il était responsable par une firme externe. On ne peut donc pas parler, à Malines, d'une collaboration particulièrement soutenue entre le CPAS et la ville dans l'élaboration de la politique : elle se limite à une harmonisation entre les deux parties. Durant la période de la LSB, les efforts visant à créer un plan d'ensemble se limitent à des actions sur le terrain. Cela explique pourquoi la Maison sociale fonctionne d'une manière différente. La Maison sociale se profile comme une organisation de réseaux qui, avec d'autres organisations, met en œuvre la politique locale sociale et la politique de lutte contre la pauvreté. Grâce à ces partenariats, la Maison sociale souhaite faciliter une assistance sociale accessible à tous où chaque habitant peut se rendre. La Maison sociale souhaite informer de manière active, travailler en répondant à la demande et en travaillant de façon proactive, éviter que les personnes ne tombent dans une situation de précarité. La Maison sociale fonctionne de manière pragmatique et ciblée sur le projet et veut ainsi faire une différence pour les personnes vivant dans la pauvreté. Ainsi, elle souhaite également travailler en tenant compte de la personnalité de chaque client et mettre à nouveau en avant le rôle des assistants sociaux.

L'aménagement de la LSB est intersectoriel : une politique transsecteurs est élaborée pour tous les Malinois. Le plan de lutte contre la pauvreté infantile de 2014 est lui aussi transsectoriel, mais ajoute un ingrédient catégoriel : la politique s'adresse spécifiquement aux enfants et aux parents en situation de pauvreté. Le plan de politique relatif à la pauvreté entend tirer les personnes de leur situation de pauvreté et propose des actions en ce sens. Ces actions sont mises en œuvre en concertation avec divers acteurs, dont des personnes en situation de pauvreté.

Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique, Malines.

	2008-2012	2012
Qui coordonne	CPAS de Malines Ville de Malines	Maison sociale Malines
Méthode	Clusters	Approche par projet
Structures en matière de lutte contre la pauvreté	Modèle de concertation Cellule Pauvreté	La Maison sociale Malines, président de la Maison sociale au collège échevinal
Planification de la politique	Politique intersectorielle	Politique catégorielle intersectorielle

La figure 3 examine comment les personnes en situation de pauvreté et la société civile ont été impliquées dans la politique. La LSB 2008-2013 indique que la participation des acteurs locaux et de la population était insuffisante. La participation des acteurs et de la population se limitait à l'information : les organisations n'étaient impliquées que tard dans le processus, ce qui limitait la possibilité de fournir un input. Depuis 2013, la Maison sociale facilite la concertation en matière de pauvreté, les organisations compétentes endossant un rôle consultatif ; les personnes en situation de pauvreté peuvent ainsi participer à la politique. La concertation en matière de pauvreté a toutefois décidé de se transformer, car les attentes de la Maison sociale, mais aussi des organisations compétentes différaient. Ces dernières ne trouvaient pas suffisamment d'écoute auprès de la Maison sociale, qui attendait quant à elle plus d'input de leur part. Cette transformation n'est pas encore terminée.

Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Malines.

	2008-2013	2014
Style de gouvernance ciblée sur les personnes en pauvreté	Information	Consultation
Style de gouvernance ciblée sur la société civile	Information	Consultation
Structures de participation	Plateforme de concertation / conseils consultatifs	Plateforme de pauvreté

2 ANALYSE DE PROJETS

Le premier projet que nous avons sélectionné pour Malines est GO-team. Ce projet est financé par la ville de Malines et par les ressources de la lutte contre la pauvreté infantile des autorités flamandes. En outre, le Fonds de lutte contre la pauvreté infantile de la Fondation Roi Baudouin a également subsidié ce projet. Le GO-team est intégré dans la Maison sociale de Malines et vise principalement la lutte contre la pauvreté infantile. Le projet a été lancé après que la police de Malines ait signalé au bourgmestre que malgré les efforts relatifs à la lutte contre la pauvreté infantile, un certain nombre de familles multiproblématiques ne recevaient pas d'assistance. Le Go-Team entend fournir un soutien intégral aux familles multiproblématiques pour offrir aux enfants de meilleures chances de se connecter à la société. Le Go-Team rassemble plusieurs prestataires de soutien préventif qui effectuent chacun un parcours avec quelques familles. Il ne travaille que par orientation (notamment vers la police et Kind & Gezin) et décide par lui-même quand il a la possibilité d'accompagner une nouvelle famille. Le Go-Team travaille toujours par visites à domicile, et ajuste la méthode utilisée en fonction de la problématique spécifique de chaque famille. Au début du trajet, le soutien préventif s'efforce principalement de s'attaquer aux problèmes auxquels la famille fait face à ce moment. En intervenant à partir d'une position égalitaire et proactive, il s'efforce de nouer une relation de confiance pour être en mesure d'appréhender les problèmes sous-jacents. Bien que le Go-Team aide surtout des familles qui sont restées longtemps sous le radar de l'assistance, certaines bénéficient déjà de l'accompagnement et du soutien d'autres prestataires. Pour ce groupe, le soutien préventif s'occupe des éléments que les autres prestataires ne peuvent pas prendre en charge.

Si nous examinons dans quelle mesure Go-Team est une forme de lutte structurelle contre la pauvreté, nous constatons qu'il atténue surtout certains besoins de personnes en situation de pauvreté en s'attaquant aux problèmes aigus qui se posent. Il peut aussi assurer un allègement structurel de la situation de pauvreté. Le soutien préventif peut d'une part aider une famille à accéder à certains domaines de l'existence qui lui permettront d'échapper à la pauvreté (ex. logement). De l'autre, le support et l'accompagnement fournis par le soutien préventif peuvent contribuer à créer ou à améliorer le contact de l'enfant avec la société, pour lui éviter de s'enliser dans une situation de pauvreté. Le Go-Team ne s'attaque pas aux causes socio-économiques macrostructurelles de la pauvreté.

Il travaille au niveau communal et crée ainsi un réseau entre les organisations - notamment celles de la société civile et de l'enseignement. Un élargissement par diffusion est possible, mais un soutien politique est alors indispensable. Le Go-Team n'accompagne qu'un nombre restreint de familles, ce qui exige un effort budgétaire. Pour assurer un bon départ au projet dans un autre contexte, il faut également un réseau bien étayé entre les organisations d'assistance et celles de la société civile.

Nos recherches ont mis en avant la valeur ajoutée d'une coopération intense entre la police et les organisations d'assistance, dans le sens où toutes deux bénéficient de bons échanges d'informations. Pour optimiser la collaboration entre police et organisations d'assistance, une réforme du secret professionnel s'impose, car sous sa forme actuelle, il ne permet qu'un échange d'informations limité. En parallèle, l'étude a permis de constater que le fait de regrouper physiquement des services dans un bâtiment a ses avantages. Il permet aux organisations de mieux se connaître et favorise la concertation, ce qui améliore l'orientation ciblée des familles en situation de pauvreté et améliore l'accessibilité. La force du Go-Team est qu'il libère les soutiens préventifs pour un nombre limité de dossiers. Ceux-ci sont ainsi en mesure d'effectuer avec les familles un parcours intensif qui pourra, sur le long terme, s'avérer plus efficace que des parcours d'assistance limités au court terme. Cela présuppose un soutien politique et un effort budgétaire, ce qui constitue par contre une menace pour Go-Team : ses ressources étant très dépendantes de l'administration, il faut se demander si une autre administration poursuivra l'effort.

Le deuxième projet sélectionné à Malines est Schoolstart. Ce projet de Samenlevingsopbouw de la province d'Anvers a été lancé en janvier 2015 après avoir interrogé la Ville de Malines et différentes organisations de la société civile. Il est ressorti de ce sondage qu'il y avait un besoin important d'un projet visant le soutien des familles vulnérables dans le domaine de l'enseignement. Ce projet est actuellement financé par le projet Samenlevingsopbouw (subsides provenant du décret de développement communautaire) et Thuis in de Stad (Politique urbaine de Flandre). Le projet part de la constatation qu'au lieu de réduire les inégalités sociales, l'enseignement a plutôt tendance à les confirmer. Le fonctionnement des écoles défavorise les enfants en situation de pauvreté. En misant sur la participation des enfants en âge préscolaire, Schoolstart entend améliorer les chances scolaires des enfants de familles vulnérables. Schoolstart base son fonctionnement sur la méthode d'un réseau de soins : une instance locale proposant une offre de services complémentaires aux personnes vulnérables. En l'occurrence, cette offre se concentre sur la période préscolaire. Le projet contacte tous les parents d'un quartier dont les enfants vont commencer à fréquenter l'école. En systématisant ce contact, il évite toute stigmatisation des familles vulnérables et crée la rencontre entre familles vulnérables et robustes. Les familles sont libres d'accepter l'offre de Schoolstart et, dans la pratique, il s'avère que ce sont principalement les familles vulnérables qui le font. Il ne s'agit pas seulement de familles en situation de pauvreté, mais aussi de familles isolées par manque de réseau social.

L'offre de Schoolstart vise à renforcer les parents et les enfants durant la période préscolaire. Ce renforcement des parents porte en premier lieu sur la fourniture d'informations concrètes au sujet de l'enseignement maternel (ex. procédure d'inscription) et d'un soutien au niveau du choix de l'école. Le projet renforce aussi les parents dans la formation d'attentes par rapport à l'enseignement maternel, et du fait de les expliquer aux enseignants. Il fournit un soutien à l'éducation aux parents et s'efforce de rompre l'isolement des familles vulnérables. Si nécessaire, Schoolstart oriente les parents vers d'autres services. Concernant les enfants, la priorité vise à leur inculquer des compétences préscolaires.

Le projet met également l'accent sur la participation politique. Ainsi, le projet travaille avec les familles vulnérables impliquées dans la politique pour encourager l'égalisation des chances scolaires. Schoolstart est aussi une passerelle entre les parents et l'école, dans le but de contribuer à un climat scolaire positif pour les familles vulnérables et de réduire ainsi le fossé entre les deux milieux. Le projet coopère aussi avec la formation à l'enseignement maternel de la Haute École Thomas More. Cette coopération permet aux étudiants d'être au contact de familles vulnérables et d'apprendre à travailler avec elles.

Si nous examinons dans quelle mesure Schoolstart constitue une forme de lutte structurelle contre la pauvreté, nous constatons que l'initiative peut contribuer à atténuer l'exclusion sociale. Dans la mesure où il encourage la formation de réseaux, permet une orientation ciblée vers les services et inculque certaines compétences aux personnes en situation de pauvreté, le projet peut faire disparaître partiellement certaines composantes du réseau des exclusions. Pour les enfants de personnes en situation de pauvreté, l'importance de Schoolstart est encore plus grande, car il contribue à l'égalité des chances scolaires et de réussite, supprimant ainsi un échelon dans le réseau des exclusions. Sur le long terme, le cadre de la participation politique du projet peut contribuer à la lutte contre la pauvreté en tant que problème structurel. Si l'enseignement cesse de confirmer les inégalités et se met à les réduire, il éliminera une des causes de la pauvreté.

Schoolstart a démarré dans le quartier de la chaussée de Tervuren et s'est déjà étendu à celui de l'Arsenal. Samenlevingsopbouw élargit donc le projet en l'organisant dans d'autres quartiers, tout en continuant à cibler les quartiers et à jouer sur le contexte local. C'est pourquoi un élargissement se limitera de préférence au niveau communal, étant donné que la connaissance du contexte et de bonnes relations avec les organisations de la société civile et d'assistance sont indispensables. Si ces conditions sont remplies, Schoolstart pourra s'étendre par diffusion à d'autres villes.

Le fait que le projet s'adresse à des enfants en âge préscolaire constitue, au vu de l'importance de cette période pour leur développement, une valeur ajoutée dans la lutte contre la pauvreté infantile. L'étude a clairement démontré qu'il faut davantage de politique intersectorielle. Le projet Schoolstart se situe à l'intersection entre l'enseignement et le social. Ces domaines fonctionnent encore chacun de leur côté, et les réunir apporterait une valeur ajoutée à la lutte contre la pauvreté.

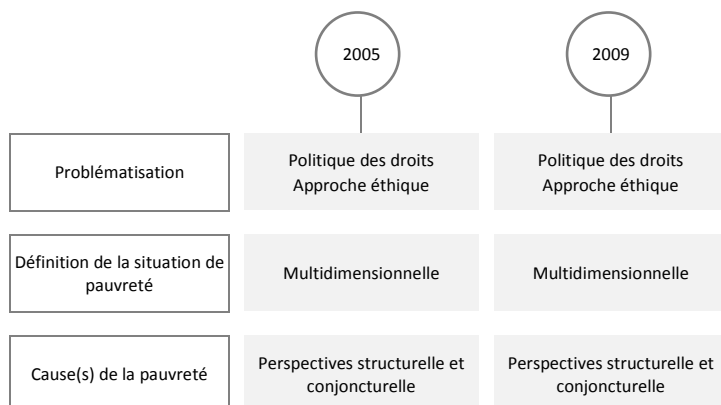
CHAPITRE 6 : LA LOUVIÈRE

Nous dressons le portrait de la structure sociospatiale de La Louvière sur la base de l'étude « Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges » (Grippa et al., 2015). La Louvière est une région urbaine à tissu urbain très dense et à haut niveau de pauvreté. La ville se situe dans l'axe industriel hennuyer, une zone urbaine continue qui va de Mons-Borinage à l'ouest de Charleroi. Cette agglomération constitue un tissu urbain particulier qui se caractérise par une densité plutôt limitée, des centres assez faiblement polarisés et un grand nombre de quartiers ouvriers. L'une des caractéristiques de ces quartiers ouvriers pauvres est qu'une grande partie des personnes économiquement faibles est propriétaire de son habitation. L'axe industriel hennuyer présente, avec la région de Bruxelles, le plus grand nombre de personnes habitant dans des quartiers en difficultés. À La Louvière, il s'agit de 53% de la population. L'axe industriel hennuyer connaît une grande pauvreté, mais par rapport à Bruxelles ou à Anvers, la pauvreté est géographiquement plus dispersée, si bien que la ségrégation dans l'espace entre la population économiquement faible et moyenne est moins prononcée. Ainsi, à La Louvière, la population défavorisée côtoie bien souvent la classe moyenne. Pourtant, les quartiers en grandes difficultés sont également éparpillés dans la région urbaine. Ces quartiers sont spécifiques des anciennes zones industrielles de Wallonie et nous les retrouvons au centre de La Louvière et dans les quartiers ouvriers. En règle générale, l'indice socio-économique de la majorité des quartiers s'améliore. L'équilibre positif de la migration n'y est probablement pas étranger, ce qui correspond partiellement à l'établissement de nouvelles familles moins défavorisées dans des quartiers où l'offre immobilière est restée accessible.

1 ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La figure 1 nous montre l'évolution de la pauvreté comme thème politique. La problématisation de la pauvreté est abordée tout au long de la période étudiée sous les angles structurel et conjoncturel. Le CPAS parle de la guerre d'Irak comme une cause conjoncturelle, car elle est à la source d'une hausse importante des prix des combustibles. Les inégalités économiques persistantes de la société sont une cause structurelle de la pauvreté. La multidimensionnalité de la pauvreté doit être traitée, notamment dans le cadre des missions légales menées par le CPAS. L'aspect éthique, le droit de tout être humain à vivre dans le respect et la dignité, ainsi que l'accès aux droits fondamentaux sont des enjeux importants rappelés notamment par le Relais social urbain de La Louvière. De 2005 à 2014, La Louvière mène surtout une politique d'accessibilité dans le cadre de la Politique des grandes Villes. Les actions mettent l'accent sur l'accessibilité des services, mais s'engagent aussi au niveau du territoire, par exemple par le biais de l'aménagement de l'espace public ou le financement des Maisons de Quartier. La Louvière pratique une approche transversale de la politique culturelle qui vise à rapprocher l'ensemble des habitants. Par exemple, les actions de proximité dans le quartier multiculturel de Saint-Vaast sont entreprises, dans une perspective d'égalité homme femme, avec une attention particulière accordée aux femmes.

Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, La Louvière.



La figure 2 résume l'organisation de la politique concernant la lutte contre la pauvreté à La Louvière. La lutte contre la pauvreté est coordonnée par la Ville de La Louvière, son CPAS, le service d'Action Prévention Citoyenneté et le service La Louvière Plus. Le Service Action Prévention Citoyenneté est en charge de la gestion du Plan de cohésion sociale dès 2009. Le Plan de cohésion sociale promeut l'exercice des droits fondamentaux, met en avant le développement social des quartiers et la lutte intégrée et intégrale contre la multidimensionnalité de la pauvreté. Avant 2009, ce service était dénommé « Service Action Proximité ». Il mettait l'accent sur les actions de prévention et les activités de cohésion sociale. En regroupant ces deux thématiques au sein d'un même service, la Ville de La Louvière concentre ses ressources pour agir plus efficacement dans des domaines ayant les mêmes objectifs, mais selon des méthodes différentes.

L'APC gère les Maisons de Quartier/Antennes citoyennes (locaux plus petits), qui sont les interfaces principales par lesquelles est distillée la politique de lutte contre la pauvreté. L'équipe des travailleurs se compose d'animateurs, éducateurs et assistants sociaux, placés sous la responsabilité d'une coordination, chaque quartier disposant d'un assistant social de référence. En fonction du type de besoin exprimé par les habitants, ces travailleurs pratiquent une politique de relais en réseau de la problématique exposée vers des partenaires externes spécialisés ou vers d'autres services de la Ville. Le nombre de ces Maisons de Quartier et Antennes citoyennes n'a cessé d'augmenter, passant de 3 Maisons de Quartier en 2001 à 5 Maisons de Quartier et 3 Antennes citoyennes en 2014. Depuis 2009, celles-ci sont devenues des acteurs davantage impliqués dans la lutte contre la pauvreté, car elles sont des relais importants dans la concrétisation des actions décidées par le pouvoir communal pour une application efficace du Plan de cohésion sociale. Ce qui signifie que si les Maisons de Quartier gardent leur rôle de contributeur à une bonne cohésion sociale, l'un des quatre axes du dispositif du Plan de cohésion sociale conçu par la Région wallonne (« retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels »), elles orientent davantage leur action sociale initiale vers des actions coordonnées réparties entre les trois autres axes du Plan de cohésion sociale local, à savoir l'insertion socioprofessionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès à la santé et le traitement des assuétudes. Pour les réaliser, le Service Action Prévention Citoyenneté assume une fonction de coordination locale entre les différents acteurs sociaux du territoire. Ces acteurs sont ceux que l'on retrouve dans la participation aux actions de prévention. Il s'agit d'augmenter l'efficacité des mesures par une approche sociale globale et intégrée à l'échelle du territoire communal. La mise en commun de cette palette d'expertises peut aboutir à la naissance d'une véritable intelligence territoriale collective capable de s'attaquer de manière structurelle à la multidimensionnalité de la pauvreté, avec le soutien du pouvoir politique local. Ce dernier peut ensuite en faire écho au pouvoir subsidiant, en l'occurrence la Région wallonne, pour que le Plan de cohésion sociale puisse répondre adéquatement aux défis locaux. Cet exercice de gouvernance multiniveaux peut alors se répercuter sur le Plan wallon de lutte contre la pauvreté, dont la première mouture a été lancée en 2015.

La Louvière Plus, la Cellule de coordination de la Politique des grandes Villes, fondée en 2002 et renommée L-Carré en 2014, est en charge de la gestion du Plan de cohésion sociale depuis 2009. Ce changement de dénomination s'est effectué dans le cadre d'une modification des statuts en rapport avec l'extension de ses prérogatives, qui lui permettent dorénavant de mener des projets se rapportant au développement de la Ville en général. Son rôle n'est donc plus uniquement limité à la matière de la Politique des grandes Villes. En 2015, les services du CPAS, sauf l'Action sociale, ont déménagé et ont été regroupés avec les services de la Ville dans la Nouvelle Cité Administrative dans une logique de rationalisation budgétaire. Les structures en matière de lutte contre la pauvreté ne changent pas pour autant. Le tissu associatif louviérois est également impliqué dans cette lutte contre la pauvreté, notamment en partenariat au sein du Plan de cohésion sociale. En parallèle, la Ville s'adresse à lui lorsqu'elle pratique la politique de réseau qui vise à leur adresser les personnes en difficultés faisant état d'un besoin précis.

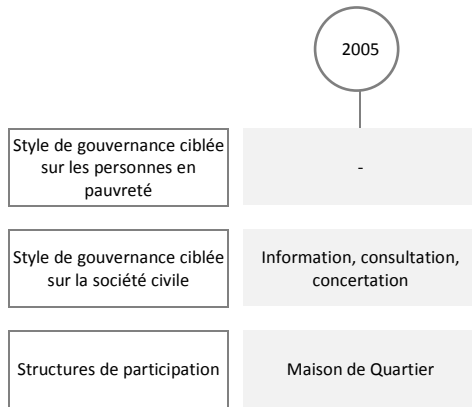
Pour répondre au caractère multidimensionnel de la pauvreté, la politique est intersectorielle dès 2005, les secteurs prioritaires étant les Relations sociales/Temps Libre qui améliorent la cohésion sociale, la Santé, l'Emploi et le Logement. Afin de financer la lutte contre la pauvreté sur son territoire, la Ville de La Louvière utilise des fonds générés par les différents niveaux de pouvoir, que ce soit le niveau européen (la programmation 2007-2013 du Fonds social européen a permis de financer un Relais Emploi piloté par le Forem et le CPAS), le niveau fédéral avec le Programme de la Politique des Grandes Villes de 2001 à 2014 ou le niveau régional avec le Plan de cohésion sociale depuis 2009. C'est aussi le cas des asbl, par exemple l'asbl « Centre Indigo », soutenue par la Ville et reconnue en tant que Maison des Jeunes et Centre d'Information pour la Jeunesse par la Fédération Wallonie Bruxelles.

Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique, La Louvière.

	2005	2009	2014	2015
Qui coordonne	CPAS et Ville + tissu associatif	CPAS et Ville + tissu associatif	CPAS et Ville + tissu associatif	CPAS et Ville + tissu associatif
Méthode	Diriger	Diriger	Diriger	Diriger
Structures en matière de lutte contre la pauvreté	CPAS et services communaux + tissu associatif	CPAS et services communaux + tissu associatif	CPAS et services communaux + tissu associatif	CPAS et services communaux + tissu associatif
Planification de la politique	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle	Politique intersectorielle

La figure 3 nous montre que les Maisons de Quartier sont les structures de participation citoyenne majeures, ce qui est compréhensible dans la mesure où ces Maisons de Quartier sont utilisées par le pouvoir local comme plates-formes de lutte contre la pauvreté. Il n'y a pas de méthodologie unique, la participation s'adaptant aux dynamiques propres à chaque quartier. Les associations et autres structures présentes dans le quartier, tels les Comités de quartier, peuvent s'associer à l'Action de Prévention et de Citoyenneté afin de développer un projet d'action partenarial ou d'organiser un évènement fédérateur. Ces Comités de quartier, dont le but est d'agir pour l'amélioration du cadre de vie et de la convivialité, sont coordonnés par l'APC.

Figure 3: Style de gouvernance, La Louvière.



2 ANALYSE DE PROJETS

Le premier projet, La Ferme Delsamme, est une Entreprise de Formation par le Travail (EFT) qui dépend du service d'insertion socioprofessionnelle du CPAS de La Louvière, elle est subsidiée par la Région wallonne. L'EFT Ferme Delsamme propose à l'heure actuelle 3 filières de formation en site propre, à savoir le Maraîchage biologique, créée en 2003, l'Entretien d'Espaces verts, créée en 2004 et la filière Ouvriers polyvalents, créée en 2008. La filière Techniques du Spectacle, créée en 2004, est située sur le site de Bois-du-Luc. Le but de l'EFT est la réinsertion socioprofessionnelle de personnes connaissant des difficultés sociales, familiales et/ou culturelles par l'apprentissage d'un métier productif. La formation a pour but d'assurer aux stagiaires une initiation professionnelle active à travers un processus qui leur permettra d'acquérir les compétences de base nécessaires à la conclusion d'un contrat ou à la poursuite une formation qualifiante. Pour ce faire, la Ferme Delsamme propose une pédagogie ancrée sur l'apprentissage en situation réelle de travail au sein de l'entreprise ou sur chantier, qui donne lieu à la production commercialisée ou non de biens et de services divers. Il s'agit d'aider le stagiaire à reprendre confiance en lui, à développer l'estime de soi en lui faisant prendre conscience de ses capacités professionnelles et donc personnelles. Il construit un capital social qui lui permet de se sentir à nouveau comme un membre à part entière de la société dont il pourrait se sentir exclu. L'approche thématique de la formation professionnelle est un sas d'entrée vers une prise en charge plurielle de la personne fragilisée. La politique de réseau ou de partenariat entre l'EFT et les autres services du CPAS d'une part, et entre l'EFT et des asbl d'autre part, entre alors en ligne de compte. En effet, en fonction du degré de fragilité du bénéficiaire potentiel, le CPAS peut décider de l'orienter vers son service d'insertion sociale (SIS) afin de lui permettre de retrouver un quotidien qui l'amènera plus tard à l'insertion socioprofessionnelle.

L'EFT ne donne pas seulement une formation aux stagiaires pour trouver du travail par la suite, elle les aide à assumer une nouvelle autonomie en développant leurs ressources personnelles qui les mènera à exercer une citoyenneté plus consciente. On a affaire à une approche personnalisée du stagiaire dans une dynamique collective à visée d'activation professionnelle socialement inclusive. En ce sens, le projet adapte certaines structures de sorte que les participants expérimentent l'exclusion sociale à un moindre degré. Cela peut les amener à sortir de leur situation de pauvreté. Il est aussi à souligner que la filière Maraîchage biologique de la Ferme Delsamme a participé à un projet Interreg 4B « Green and Blue Future », au travers duquel elle a pu échanger sur ses pratiques avec d'autres acteurs européens de la réinsertion par le travail, renforçant ainsi ses compétences.

En ce qui concerne la transposabilité du projet EFT, on peut avancer qu'elle est réalisable dans sa globalité dans la mesure où elle prend en compte trois éléments. Premièrement, le projet EFT vise une activation personnalisée du stagiaire répondant à l'aspect multidimensionnel de la situation de pauvreté qu'il subit. Deuxièmement, il est soutenu officiellement par les niveaux institutionnels communal et régional. Troisièmement, la politique de réseau et de partenariat se développe de plus en plus, installant le projet EFT dans une dynamique territoriale plus intégrée.

Le secteur de la culture fait généralement partie des premières victimes touchées par la diminution de subsides en temps de crise. Ce secteur est un pionnier à part entière dans la création de nouveaux métiers, une source de dynamisme économique pour une région qui a été sérieusement touchée par la crise.

Le deuxième projet est « Passeurs de folklore ». Il a été créé en 2015, à l'initiative de l'Amicale des Sociétés du Carnaval Louviérois (ACL) en partenariat avec le service d'Action de Prévention et de Citoyenneté (APC) de la ville de la Louvière qui est subsidié par l'ONE ainsi que par le Plan de cohésion sociale (PCS). Ce projet est ouvert aux enfants de six à douze ans résidant dans l'entité louviéroise et s'inscrit dans le cadre des activités extrascolaires et des animations organisées en Maisons de quartier. Les participants se rassemblent les mercredis après-midi à l'Antenne citoyenne d'Haine-Saint-Pierre

autour d'ateliers ludiques et créatifs, de sorties culturelles et de rencontres avec des intervenants extérieurs. La participation au cortège du Laetare finalise ce projet articulé autour du carnaval de La Louvière.

Les aspects matériels et la rémunération des éducateurs extrascolaires qui interviennent dans le projet Passeurs de folklore sont financés par le biais du budget octroyé par la Ville aux Maisons de quartier. Les sorties culturelles bénéficient de l'article 27 et la somme finale (1,25 € par enfant) est également prise en charge par la Ville. Enfin, les intervenants extérieurs (Gilles, musiciens, etc.) sont envoyés gratuitement par le biais des différents partenariats mis en place.

Les objectifs de Passeurs de folklore résultent d'un compromis entre les attentes respectives de l'ACL (réutilisation de costumes d'époque, fondation d'une société d'enfants, participation au cortège) et du service APC (participation citoyenne, découverte des valeurs et du folklore de la ville). Les activités sont gratuites, de façon à être accessibles à tous, et en particulier aux enfants des publics défavorisés qui fréquentent les Maisons de quartier. Par le biais des visites, elles permettent également des opportunités de découvertes de lieux éducatifs et d'appropriations de savoirs culturels, qui peuvent faire défaut dans les familles les plus précaires. Un point intéressant à souligner en termes de participation des enfants réside dans leur apparition dans les médias. Lors du projet 2016, la Nouvelle Gazette a animé un atelier sur la fabrication d'un journal et a donné la parole aux enfants qui le souhaitaient, lors de l'édition du 29 janvier. Ceci participe à une meilleure confiance en soi, par le biais du développement d'une image positive.

Les objectifs du projet Passeurs de folklore ne visent pas explicitement la lutte contre la pauvreté infantile, mais contribue à la réduction de l'exclusion sociale et présente des éléments permettant de combattre la pauvreté infantile. D'une part, plusieurs enfants s'inscrivent dans une Maison de quartier suite à leur participation aux activités de Passeurs de folklore, cela représente une opportunité de suivre leur évolution à plus long terme. Les membres des Maisons de quartier créent des liens avec les enfants issus d'autres sites. Ils sont amenés à rencontrer des intervenants variés (Réseau louviérois de lecture publique, Centre pour personnes handicapées « Les Godets », résidents de la maison de repos Le Manoir Saint-Jean, bénévoles des Maisons de quartier, membres des sociétés de carnaval), ce qui peut constituer le point de départ pour un nouveau réseau. Notons également l'impact potentiel du projet sur l'enfant : celui-ci s'approprie les valeurs de sa ville, développe de nouvelles connaissances, tire une grande fierté de sa participation au cortège, bénéficie d'une reconnaissance des personnalités louviéroises et d'une visibilité médiatique positive.

D'autre part, ces activités ludiques, destinées au premier abord uniquement aux enfants, offrent également une « porte d'entrée » pour les parents démunis. Ceux-ci peuvent solliciter les assistantes sociales qui épaulent les éducateurs sur Passeurs de folklore, dans un contexte plus informel. L'équipe pluridisciplinaire peut ainsi renseigner les parents quant aux prestations gratuites de la Ville et les réorienter vers des services adéquats en cas de besoin.

L'originalité de la méthode réside dans le développement de la participation citoyenne au sein des Maisons de quartier, sous le prisme du folklore louviérois. La mixité sociale, son inscription dans un vaste réseau formé par des acteurs variés de l'entité et le travail intergénérationnel développé pour la troisième édition du projet constituent les atouts principaux de Passeurs de folklore.

La transférabilité du projet est envisageable, à la condition de recréer des collaborations avec différents partenaires, encourageant la participation et l'appropriation de valeurs et de connaissances liée aux traditions de la ville. Enfin, les opportunités de soutien informel aux parents les plus démunis doivent être conservées pour que le projet participe à la lutte contre la pauvreté de manière structurelle.

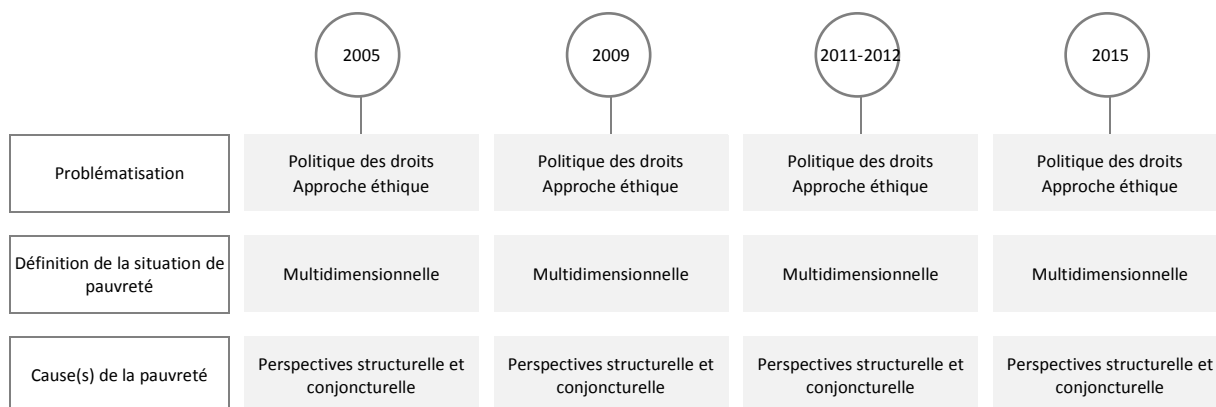
CHAPITRE 7 : LIÈGE

L'étude « Analyse dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges » (Grippa et al., 2015) sert de base à l'élaboration du portrait de la structure sociospatiale de Liège. La région urbaine liégeoise abrite plus de 283.000 personnes qui habitent dans un quartier en difficultés, ce qui signifie qu'en valeur absolue, Liège est la ville la plus touchée en Belgique, après Bruxelles. La part d'habitants qui occupe les quartiers en difficultés est même plus importante, à savoir 43 % de la population totale liégeoise. Cette valeur n'est dépassée que par l'axe industriel hennuyer. Les groupes de population en situation défavorisée sont principalement concentrés dans les vieux quartiers au bord du centre historique et dans les anciens quartiers industriels périphériques à proximité, en direction de Sainte-Marguerite, dans les quartiers périphériques de la basse vallée sur la frange étroite de Saint-Léonard sur la rive gauche de la Meuse ; autour de Bressoux sur la rive droite, y compris les tours d'habitation du quartier social de Droixhe. Dans ces différentes parties de la ville, les quatre dimensions qui expliquent la précarité de la population sont réunies : faibles revenus, chômage, dépendance des revenus de transfert et part importante de personnes nées dans un pays pauvre. En dehors du centre-ville, les quartiers défavorisés se situent dans la zone industrielle et dans les quartiers ouvriers péricentraux du 19e ou du début du 20e siècle. On y retrouve la population issue de la première vague d'immigration ouvrière principalement italienne. Contrairement à la situation bruxelloise, cette population se trouve donc dans la périphérie, sur les collines et les plateaux de la rive gauche (Saint-Nicolas, Grâce-Hollogne), dans la vallée de la Meuse, en aval et en amont, et dans une moindre mesure autour des quelques mines de charbon à l'est (Fléron) ou dans les zones industrielles de la basse vallée de la Vesdre. L'une des caractéristiques spécifiques de Liège est le nombre relativement limité de personnes nées dans un pays intermédiaire ou pauvre. Ceci est dû au fait que l'immigration a commencé plus tôt et qu'elle provenait plutôt de l'Europe du Sud. En règle générale, la région urbaine liégeoise et les quartiers défavorisés en particulier ont connu une dynamique positive, avec une augmentation relative des revenus et une diminution du taux de chômage.

1 ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE LOCALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Durant ces dix dernières années, la pauvreté à Liège a toujours fait l'objet d'une approche multidimensionnelle. Les autorités locales font de la lutte contre la pauvreté une question à la fois d'éthique et de respect des droits fondamentaux de l'individu. Les causes de la pauvreté sont abordées sous l'angle structurel, mais aussi, à la suite de la crise économique apparue en 2008-2009, sous l'angle conjoncturel.

Figure 1: Évolution dans les thèmes de la politique, Liège.



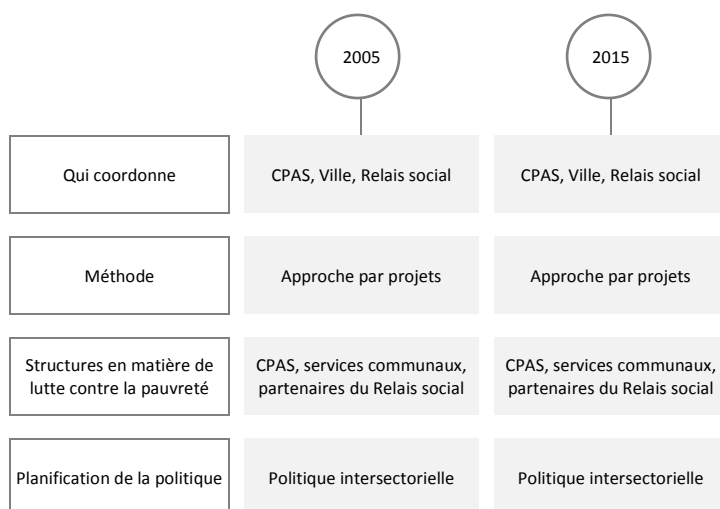
La lutte contre la pauvreté est coordonnée par trois acteurs majeurs : la Ville, le CPAS et le Relais social. Ces acteurs utilisent les subsides des différents dispositifs pour mener des actions de lutte contre la pauvreté sur le terrain.

Le CPAS coordonne ses propres projets, avec une approche ciblée sur les personnes, les bénéficiaires du revenu d'intégration. Les services communaux gèrent les projets nés des dispositifs régionaux ou fédéraux, avec des approches territoriales, tels que le dispositif régional des ZIP-QI (Zones d'Initiatives Privilégiées-Quartiers d'Initiatives) sur le quartier Saint-Léonard depuis 1998, sur le quartier Sainte-Marguerite à partir de 2002, ou le programme fédéral Politique des Grandes Villes sur 8 quartiers prioritaires depuis 2000. Ils coordonnent également le Plan de cohésion sociale, qui succède au Plan de Sécurité et Prévention en 2009 et concerne tout le territoire communal. Le Relais social s'efforce de stimuler, dans les projets de ses partenaires, la collaboration entre institutions et entre le public et le privé.

À cela, il convient d'ajouter le rôle de l'échevinat de la Vie sociale, chargé, avec le président du CPAS, du pilotage du Plan communal de Lutte contre la Pauvreté (voir plus loin). Son rôle est nettement moindre que celui des trois acteurs mentionnés précédemment, à la fois en termes de moyens et en termes d'enjeux.

La méthode est essentiellement une approche par projets. La planification de la politique est intersectorielle : la politique vise un territoire bien défini (variable selon les programmes - cf. supra) et intègre différents secteurs, essentiellement les secteurs des relations sociales/temps libre, de la grande précarité, du logement et de l'emploi.

Figure 2: Évolution dans l'organisation de la politique, Liège.



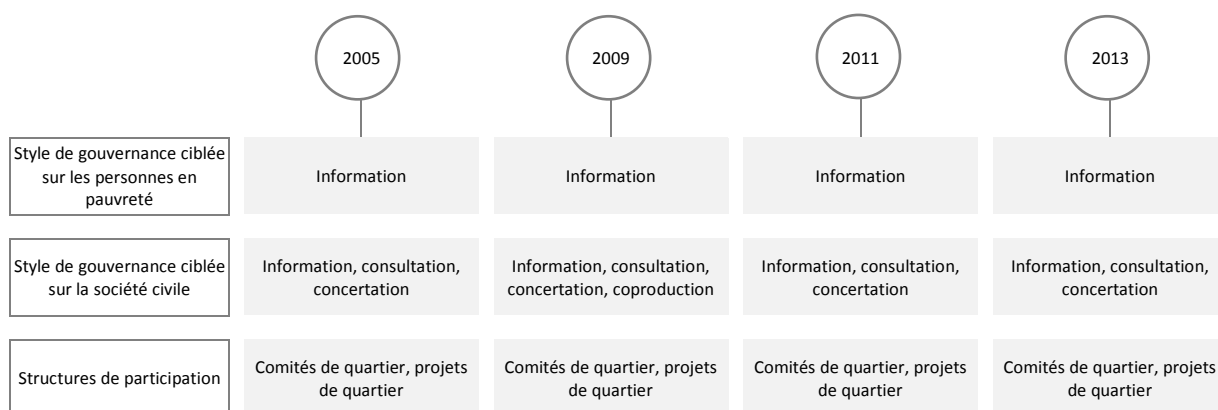
On distingue, sur l'échelle de la participation, cinq niveaux : l'information, la consultation, la concertation, la co-production et la co-décision. Le style de gouvernance prédominant à Liège est celui de la concertation. Dans certains cas, la gouvernance va au-delà de la concertation, comme pour les projets de quartier du programme politique des Grandes Villes, où les projets sont montés, au sein des quartiers, par les habitants, puis sélectionnés par un comité. La régionalisation de ce programme à partir de 2015 n'a pas eu d'impact sur le financement de ces projets ni sur leur dynamique participative.

On ne peut pas parler de lutte contre la pauvreté à Liège sans aborder le Plan communal de Lutte contre la Pauvreté, une initiative commune de la Ville et du CPAS, lancée en 2009, en prévision de l'Année européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale en 2010. De 2009 à 2011, la Ville, le CPAS et les forces vives (associations, mutualités, syndicats) ont réalisé un travail collectif alimenté

par des tables rondes et des appels à projets, qui aboutit à la rédaction d'un Memorandum (ou répertoire final) de plus de 250 propositions, approuvé par le Collège communal en juin 2011. Les propositions contenues dans ce Memorandum ont débouché sur l'écriture du Plan communal liégeois de Lutte contre la Pauvreté, mais, dans les faits, peu de propositions du Memorandum ont été mises en œuvre par le nouveau collège intronisé en 2012. À l'origine, le projet était pourtant ambitieux en termes de participation des habitants. Des 15 thématiques qui avaient servi de base aux discussions en tables rondes, 5 thématiques majeures (correspondant aux besoins fondamentaux de la population) avaient été retenues dans le Plan 2011-2015 : l'alimentation, la santé, l'emploi, le logement et l'enseignement. C'est sur ces 5 thématiques que les services communaux avaient été invités à rédiger des fiches d'actions tenant compte des propositions du Memorandum. Le Collège a décidé d'élaborer un deuxième Plan pour la période 2017-2022, structurés selon les cinq mêmes thématiques et rédigés lui aussi sous la forme de fiches d'actions par les services communaux.

Malgré les efforts des autorités publiques pour consulter la population, la logique de collaboration reste donc essentiellement une logique TOP-DOWN. Les personnes en situation de pauvreté sont informées des actions entreprises, généralement via les comités de quartier. Par contre, entre les acteurs publics et les associations s'organise une vraie concertation, accompagnée parfois d'une mutualisation des moyens. Le Relais social et le Plan de cohésion sociale échangent et évaluent ensemble leurs pratiques, des plateformes associatives existent et sont très actives.

Figure 3: Evolution dans le style de gouvernance, Liège.



2 ANALYSE DE PROJETS

Le premier projet, le service d'insertion sociale (SIS) « La Ferme de la vache », s'adresse aux habitants de la Ville de Liège âgés entre 18 et 64 ans, momentanément exclus d'un parcours d'insertion socioprofessionnelle avec des problématiques diverses telles que le logement, le surendettement, les questions de parentalité, etc. Ainsi, ce service est à l'avant-plan de la lutte contre la pauvreté, car il est en contact direct avec des personnes en situation d'exclusion.

« La Ferme de la Vache » se différencie des autres SIS par l'originalité de son projet central, le jardinage, utilisé comme outil d'insertion sociale. Ce dernier a permis de développer un faisceau intersectoriel d'actions fonctionnant en synergie et de manière transversale pour contrer le phénomène multidimensionnel de la pauvreté et favoriser la cohésion sociale :

- la Ferme de la Vache est un agent dynamisant du quartier Pierreuse par son partenariat actif avec le réseau associatif du quartier et sa participation à diverses manifestations locales, contribuant ainsi à rompre l'isolement social des habitants et à créer un sentiment collectif d'appartenance au quartier ;
- la Ferme bénéficie de subsides qui lui permettent d'englober ses missions légales de SIS dans une série d'activités sociales qui les renforcent et les complètent. Par exemple, la subvention « Participation sociale et culturelle » octroyée au CPAS par le Ministère Fédéral à l'Intégration sociale finance des activités touchant un plus large public et encourage les interactions avec les bénéficiaires du SIS. C'est ainsi qu'il y a des stages, des journées d'animations nature et environnement pour enfants ;
- le site de Favechamps a fait l'objet d'un vaste programme de revalorisation dans le cadre des balades touristiques des Coteaux de la Citadelle. Les objectifs d'insertion sociale et de citoyenneté sont associés à la volonté de sensibiliser chacun à une meilleure préservation du patrimoine historique et environnemental, améliorant ainsi la qualité du cadre de vie ;
- La Ferme de la Vache a mis à disposition des « jardins familiaux », des parcelles cultivables pour des familles et des personnes qui ne possèdent pas de jardin et qui habitent dans la périphérie du site de Favechamps. Cultiver des produits frais par ses propres moyens permet de manger plus sainement et à un coût raisonnable ;
- depuis le 14 mai 2002, le petit magasin « Oh près de la Vache... » est un projet d'économie sociale d'insertion participant au développement communautaire. On y vend les légumes de saison, ainsi que des produits dérivés. Les allocataires sociaux habitant sur le territoire de Liège y bénéficient d'un tarif préférentiel, ce qui leur permet d'avoir accès à une nourriture locale et saine pour un coût limité. Les habitants du quartier Pierreuse, quel que soit leur statut, et le personnel du CPAS de Liège, y ont aussi accès.

Ce premier projet est transposable étant donné le soutien officiel du pouvoir régional wallon. Cependant, deux éléments essentiels doivent être également pris en compte pour la création d'un ou plusieurs SIS au sein d'un CPAS :

- Tout d'abord, les SIS du CPAS de Liège existent grâce à une politique d'ouverture sociale pratiquée par le pouvoir directeur du CPAS (Président, Directeur général). Ainsi, il faut s'assurer du maintien de cette politique par les futurs dirigeants.
- Ensuite, la synergie et la transversalité sont essentielles entre le(s) service(s) d'insertion sociale et l'employeur qu'est le CPAS pour mener une politique d'insertion sociale dynamique et efficace.

En ce qui concerne un projet aussi spécifique que celui de la Ferme de la Vache, il est évident qu'il ne peut être transposé qu'à la condition d'être hébergé sur ou non loin d'un site cultivable dans un environnement urbain quelque peu similaire.

L'asbl « La Bobine », le deuxième projet, a été fondée en 1987 et est installée à Droixhe : un quartier de la ville de Liège, caractérisé par une population principalement précarisée et immigrée. L'objectif actuellement poursuivi par La Bobine est de « favoriser l'intégration harmonieuse des familles d'origine étrangère avec des jeunes enfants sur les plans social, affectif, professionnel, scolaire et de créer, pour ce faire, un espace interculturel d'échanges, d'informations, de formations, d'actions ».

Ce projet est cofinancé par de nombreuses institutions et programmes : le Fonds social européen, le Ministère de l'Emploi et de la Formation de la Région Wallonne, le Ministère de la Santé, de l'Action Sociale et de l'Egalité des Chances de la Région Wallonne, le Service de l'Education Permanente de la Communauté Française, le Ministère de l'Enfance de la Communauté Française, l'Office National de l'Enfance, le Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés, le Fonds David Constant, la Fondation Roi Baudouin, la Loterie Nationale, le Centre d'Action Laïque de la Province de Liège, la Province et la Ville de Liège. Ce large financement par différents niveaux de pouvoir renforce la viabilité du projet.

L'asbl est ouverte à tous. Néanmoins, les activités proposées s'adressent prioritairement aux personnes de milieux défavorisés et/ou issues de l'immigration. Les activités de la Bobine concernent quatre secteurs : la petite enfance, la vie des familles dans leur quartier, l'alphabétisation et l'enseignement du français-langue étrangère (FLE) (dans le cadre d'une organisation d'insertion socioprofessionnelle – OISP) et un Service d'Insertion Sociale.

Nous allons nous pencher ici sur l'accueil de la petite enfance, représenté par la Halte-accueil. Il s'agit d'un service d'accueil à temps partiel pour les enfants de 0 à 3 ans, reconnu par l'ONE et disposant de 24 places. L'équipe y est pluridisciplinaire et d'origines multiculturelles. L'offre de places s'adresse à deux publics : 18 places pour les enfants de parents occupés par les activités d'un autre secteur de l'association (Halte-Accueil) et 6 places pour les enfants dont les parents sont en formation dans une autre structure, viennent de trouver un emploi ou se trouvent dans une situation d'urgence (Halte-Accueil d'urgence).

Le service de la halte-accueil s'attaque aux racines de la pauvreté.

- Il rend accessibles des activités de formation et de recherche d'emploi pour des parents qui, sans cela, resteraient à la maison pour garder leurs enfants. Elle contribue de ce fait à l'insertion socioprofessionnelle du public adulte et favorise leur intégration.
- Ses tarifs sont abordables pour les personnes précarisées : 4 € par demi-journée, dont la majorité (4 € brut) est remboursable par le FOREM pour les parents en formation et ayant conclu un contrat avec cet organisme ; et dans les cas extrêmes, la proposition d'échelonner le paiement ou de payer un montant symbolique.
- Les activités proposées par la halte-accueil permettent de renforcer les liens inter- et intrafamiliaux grâce à des rencontres et des échanges avec d'autres parents, issus de cultures sociales très différentes. Les activités quotidiennes avec les enfants peuvent être repensées de manière non intrusive et grâce à l'intelligence collective.

L'originalité du service réside dans la participation des parents. Dans le cadre du lieu de rencontre parents-enfants, les parents sont par exemple impliqués dans le choix des livres de la bibliothèque. Ils choisissent aussi les thématiques qu'ils veulent aborder. L'accent sur la mixité culturelle (tant du public cible que du personnel) en représente également un fort atout. Les parents ne sont pas envisagés comme des consommateurs, mais bien comme acteurs des activités.

Le projet est transposable. Les clés de la réussite sont le travail avec une équipe pluridisciplinaire et multiculturelle (ce qui renforce le lien de confiance avec les parents) et un partenariat efficace avec un organisme proposant des formations qualifiantes aux adultes. Le cofinancement multiniveaux est également nécessaire à la viabilité du projet.

Partie 4 : Conclusions et recommandations

La question centrale de cette étude est la suivante : « Quelles sont les évolutions de la politique relative à la pauvreté des villes ? » Pour répondre à cette question générale, nous avons élaboré un cadre théorique constitué de trois composantes : le thème politique, l'organisation politique et le style de gouvernance. Ensuite, nous avons étudié dans l'analyse globale l'évolution de la politique relative à la pauvreté que les grandes villes ont suivie pendant la période 2005-2015. Vu les limitations de la méthodologie choisie, l'analyse globale ne nous a pas permis de formuler des énoncés sur la politique relative à la pauvreté menée ni sur son impact. Enfin, nous avons relevé certaines tendances intéressantes dans les mesures politiques prises par les grandes villes en matière de lutte contre la pauvreté. Contrairement à l'analyse globale décrite précédemment, nous avons obtenu dans les études de cas de Bruxelles, de Molenbeek-Saint-Jean, de Gand, de Malines, de La Louvière et de Liège une vision approfondie des développements dans la politique relative à la pauvreté des six villes pendant la période 2005-2015. Nous avons en outre élaboré par ville deux analyses de projet dans lesquelles nous avons recherché les best practices dans la politique relative à la pauvreté (infantile). Dans cette quatrième et dernière partie, nous avons tiré les principales constatations de l'étude et y avons associé un certain nombre de recommandations politiques concrètes. Nous traitons d'abord des trois composantes du cadre théorique et poursuivons ensuite avec les analyses de projet.

Dans la composante « thème politique », nous nous arrêtons pour commencer sur la vision des six villes sur la pauvreté. Nous ne constatons pas de grandes évolutions : les villes posent le problème de la pauvreté surtout dans une approche fondée sur le droit et d'un point de vue éthique, et adoptent ainsi une définition multidimensionnelle de la pauvreté. Les villes décrivent les causes de la pauvreté dans une perspective structurelle alors que pendant la crise économique, nous voyons également apparaître la perspective conjoncturelle. Au fil du temps, les villes bruxelloises et wallonnes expliquent la pauvreté au niveau macro, avec une alternance du modèle d'explication de la pauvreté structurel et conjoncturel. Gand et Malines expliquent la pauvreté en 2013 en partant d'une conjonction sur plusieurs niveaux (micro, moyen et macro) et situent la cause tant au niveau interne qu'externe. La principale conclusion que nous pouvons tirer de l'analyse de la vision des villes sur la pauvreté est que chaque ville n'a pas une vision claire de la pauvreté et que dans certaines, les informations y afférentes sont très limitées. Lorsque nous déclarons que la vision sur la pauvreté détermine la forme et l'orientation de la politique (Driessens & Van Regenmortel, 2006), l'absence d'une vision sur la pauvreté peut indiquer que la politique n'a pas de forme ni d'orientation claire. **Les pouvoirs locaux doivent travailler en collaboration avec tous les acteurs concernés sur la base d'une vision clairement élaborée de la pauvreté. Pour ce faire, les pouvoirs locaux doivent s'attacher au cadre de référence adopté afin de réaliser ainsi une politique relative à la pauvreté efficace et soutenue.** Dans le cadre du concept de thème politique, nous considérons également les évolutions des mesures prises par les villes en matière de politique relative à la pauvreté, un aspect que nous développons dans l'analyse globale. La principale constatation est que l'approche des décrets Lokaal Sociaal Beleid (LSB) et Plan de cohésion sociale (PCS) s'expriment dans la politique des villes. L'accent sur les droits sociaux fondamentaux et sur la collaboration entre les acteurs ressort clairement dans les deux parties de l'analyse globale. **Les pouvoirs supérieurs doivent encourager les pouvoirs locaux à formuler une politique relative à la pauvreté. Ces impulsions doivent couvrir toutes les régions : les causes et les conséquences de la pauvreté ne s'arrêtent pas en effet aux limites d'une région.**

Dans l'analyse globale, nous avons également mis brièvement en exergue les mesures relatives à la lutte contre la pauvreté infantile. Nous constatons que les villes veulent lutter contre la pauvreté infantile par des mesures qui s'adressent à toute la famille. Il existe également des mesures qui sont spécifiquement orientées sur les enfants. Elles concernent principalement l'enseignement, la stimulation linguistique, l'accueil des enfants et la participation aux loisirs. Nous constatons en outre que les villes misent sur la collaboration intensive comme dans les plateformes de concertation locales sur la pauvreté infantile. Les documents sélectionnés révèlent que seul un nombre limité de villes

flamandes a élaboré un plan politique sur la pauvreté infantile et les études de cas indiquent que la politique relative à la pauvreté infantile en Wallonie et à Bruxelles se concrétise dans le cadre de la politique globale relative à la pauvreté. L'idée est donc qu'en misant sur les familles, le bien-être des enfants va également s'améliorer. Nous voulons insister sur l'importance d'une politique relative à la pauvreté infantile bien menée et de mettre l'accent sur les enfants étant donné que les chances d'échapper à la pauvreté à l'âge adulte sont bien moindres pour celui qui a vécu une enfance dans la pauvreté (Guio & Marlier, 2014). L'attention accordée à la pauvreté infantile permet à long terme de donner aux enfants davantage de chances d'établir une connexion avec la société. Comme indiqué par Vranken et Lahaye (2012 : 310), il faut un lien étroit entre la lutte contre pauvreté infantile et la promotion du bien-être de tous les enfants, ainsi qu'entre la lutte contre la pauvreté infantile et l'amélioration des droits des enfants. **Tant les pouvoirs fédéraux que régionaux doivent encourager et soutenir les pouvoirs locaux dans l'élaboration d'une politique visant à lutter contre la pauvreté infantile. Cette politique doit partir d'une analyse du contexte local et d'une vision sur la pauvreté. Un plan de politique relative à la pauvreté infantile comprend d'une part des mesures qui s'adressent aux familles dans la pauvreté et d'autre part, des mesures qui s'adressent spécifiquement aux enfants.**

La deuxième composante que nous avons traitée dans cette étude est « l'organisation politique ». Nous constatons que dans les six villes, la coordination de la politique relative à la pauvreté provient d'une collaboration entre le CPAS et la ville. En Flandre, le décret LSB était important à ce propos parce qu'il donnait pour mission expresse à l'administration d'une ville de collaborer avec le CPAS. Dans les villes wallonnes et bruxelloises, cette collaboration est créée par une gestion commune des subventions et le lancement de projets communs. Même si les six villes adoptent une approche différente (ex. travail de régisseur ou par projets) dans la politique relative à la pauvreté, nous constatons une évolution évidente selon laquelle l'administration d'une ville laisse de l'espace à d'autres organisations pour participer à la réalisation de la politique relative à la pauvreté. Nous voyons apparaître de plus en plus de structures de réseau dans lesquelles non seulement une administration ou le CPAS, mais aussi des organisations plus petites participent à la politique relative à la pauvreté. Nous constatons par exemple qu'à La Louvière se développe un réseau de « Maisons de quartier » qui collabore avec des organisations locales de lutte contre la pauvreté. À Molenbeek-Saint-Jean, « l'asbl Lutte contre l'Exclusion Sociale » (L.E.S.) contribue à une plus forte collaboration entre les organisations. Selon De Boyser (2008 : 45), une politique de lutte contre la pauvreté cohérente et soutenue demande, en plus de la collaboration entre les acteurs publics et politiques, également une collaboration entre les politiciens et d'autres acteurs : groupes cibles, acteurs de la société civile, scientifiques, experts du vécu en matière de pauvreté qui peuvent assurer un apport pertinent afin de supporter la politique visant à lutter contre la pauvreté. **Les pouvoirs locaux doivent investir dans des partenariats tant avec divers acteurs politiques qu'avec d'autres acteurs concernés. Ces partenariats assurent la continuité et le support d'une politique relative à la pauvreté. Étant donné que les causes et les conséquences de la pauvreté ne sont pas liées aux limites d'un pouvoir local, les partenariats doivent également se concrétiser au-delà des limites d'un pouvoir local.**

Nous constatons que lorsque la politique relative à la pauvreté est issue d'une collaboration intense entre la Ville et le CPAS (et d'autres acteurs, ex. CAW), la politique relative à la pauvreté est plus intégrale. La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur divers domaines de l'existence individuelle et collective (Vranken & De Boyser, 2005) et c'est pourquoi la lutte contre la pauvreté ne peut pas se limiter à l'aide matérielle et financière, mais doit également se préoccuper d'autres domaines de la vie (comme le logement et les soins de santé). Tant en Wallonie que dans la Région Bruxelles-Capitale, les axes politiques qui se concentrent sur la cohésion sociale ont amélioré la collaboration entre les villes et les CPAS. Les cas de Gand et de Malines démontrent que la collaboration entre la Ville et le CPAS se déroule mieux si les compétences politiques relatives à la lutte contre la pauvreté sont réunies auprès d'un seul responsable politique. Si le président du CPAS et le responsable de la politique urbaine relative à la pauvreté sont une seule et même personne,

l'harmonisation politique entre la ville, le CPAS et d'autres partenaires pertinents est améliorée. En outre, le responsable politique du collège du bourgmestre et des échevins peut assurer sciemment l'initiation aux problèmes de la pauvreté et mettre à nu les seuils (éventuels) dans la politique pour les personnes dans la pauvreté. **Étant donné qu'une politique relative à la pauvreté efficace exige une approche intégrale, elle nécessite une collaboration intensive entre le pouvoir local, le CPAS et les acteurs concernés. Nous recommandons aux pouvoirs locaux de réunir leurs compétences politiques relatives à la lutte contre la pauvreté auprès d'un seul responsable politique afin d'améliorer la collaboration. Dans la politique locale relative à la pauvreté, une seule organisation doit prendre l'initiative en tant que régisseur. Faire le régisseur n'est cependant pas synonyme de diriger. Le régisseur garde une vue globale sur la politique relative à la pauvreté et crée les conditions annexes afin de réaliser en partenariat une politique relative à la pauvreté efficace et soutenue.**

En matière de planification politique, nous retrouvons dans la politique urbaine relative à la pauvreté principalement la planification politique au niveau intersectoriel (multiniveaux). Dans une politique intersectorielle comme le Lokaal Sociaal Beleid, il existe dans une ville une concertation entre les différents secteurs politiques (ex. logement et santé). La politique multiniveaux se situe principalement dans l'affectation des subventions (ex. Politique des Grandes Villes). À ce sujet, l'ensemble des villes wallonnes et bruxelloises se caractérisent par une dynamique mobilisée par la capture de budgets que les villes peuvent articuler en vue de soutenir leur politique de lutte contre la pauvreté. Cette dynamique est notamment très présente quand les villes articulent la Politique des Grandes Villes à d'autres ressources budgétaires telles que des fonds régionaux, européens, voire des ressources internes et propres aux villes. La recherche et l'articulation de subsides potentiels sont une source de contrainte et de difficulté pour les villes. Il n'est pas rare, notamment pour les villes wallonnes et bruxelloises de trouver en leur sein des équipes constituées (parfois appelées « les subsidiologues ») dont la mission est de travailler à la recherche et l'articulation des budgets en fonction des thèmes de lutte contre la pauvreté que poursuivent les politiques menées. Cette ingénierie est souvent chronophage et coûteuse pour les villes. En outre, sachant qu'elle dépend d'un élargissement des ressources de personnel qualifié en interne, cette ingénierie est difficilement accessible pour les plus petites villes. **Le pouvoir fédéral doit favoriser l'intégration des subventions qui sont réparties de nos jours sur différents niveaux politiques.** La pauvreté est un problème complexe qui demande une politique intégrée : une politique greffant les mesures publiques les unes sur les autres pour qu'elles se complètent et se renforcent (Redig & Dierckx, 2003). L'élaboration d'une politique intersectorielle (multiniveaux) relative à la pauvreté est un pas dans le bon sens mais pour une politique intégrale, les villes et les régions doivent aller encore plus loin et adopter un angle d'incidence par catégorie dans la politique relative à la pauvreté. Cette approche catégoriale est notamment présente à Liège dans le Plan communal de Lutte contre la Pauvreté aboutissant à l'élaboration d'un Memorandum en 2011. Ce plan a fait l'objet d'une analyse collective qui devait rassembler autour de la ville et du CPAS, l'ensemble des forces vives, incluant l'université mais aussi les syndicats et le tissu associatif afin de mieux déterminer les situations et les contextes de pauvreté. Le plan politique gantois relatif à la pauvreté adopte une approche catégoriale claire dans laquelle la politique est scientifiquement étayée mais également basée sur des travaux et des avis politiques d'associations contre la pauvreté, de Samenlevingsopbouw Gent et la participation des clients du CPAS de Gand. Par la réalisation d'une politique relative à la pauvreté en partant du champ de vision des personnes dans la pauvreté, une politique peut mieux tenir compte des obstacles pour les personnes dans la pauvreté et mieux subvenir à leurs besoins. Une approche catégoriale stimule la collaboration entre les secteurs politiques, ce qui augmentera l'efficacité et l'efficience de la politique (Redig & Dierckx, 2003). Selon Dierckx et Francq (2010), les experts du vécu peuvent y jouer un rôle important puisqu'ils intègrent dans la politique la perspective des personnes dans la pauvreté. La consultation des personnes dans la pauvreté doit également avoir lieu en dehors des experts du vécu et des associations de lutte contre la pauvreté. La collecte des connaissances sur le monde dans lequel vivent les personnes dans la pauvreté peut également se faire par les conseils de clients - la consultation des services ou des prestataires de services qui sont régulièrement en contact avec le(s) groupe(s) cible(s) et l'étude scientifique (Dierckx

& Francq, 2010). L'influence des décrets LSB et PCS dans la politique relative à la pauvreté des villes démontre en outre que des pouvoirs supérieurs peuvent donner une impulsion à la politique locale. **Les pouvoirs locaux doivent viser une politique relative à la pauvreté intégrale. Une politique relative à la pauvreté intégrale part d'une approche catégoriale. Une connaissance étendue sur le cadre de vie des personnes dans la pauvreté est une condition absolue pour une politique relative à la pauvreté bien élaborée. Ceci signifie également que le partenariat local est indispensable pour obtenir une vision concrète et précise des conditions de la pauvreté. Une politique relative à la pauvreté intégrale va également au-delà des secteurs et implique une collaboration entre plusieurs niveaux politiques. Le pouvoir fédéral doit étendre davantage et stimuler à long terme la politique intégrale des pouvoirs locaux. Le pouvoir fédéral doit, à l'instar des pouvoirs régionaux, surveiller la charge du planning des pouvoirs locaux et laisser suffisamment d'espace pour que les villes et les régions puissent intervenir dans leur propre contexte.**

La dernière composante que nous avons traitée est le « style de gouvernance ». Nous constatons tant dans l'analyse globale que dans les études de cas que les personnes et les enfants dans la pauvreté ne peuvent participer que de façon limitée à la politique. La participation politique des personnes dans la pauvreté est essentielle pour la réalisation d'une politique efficace en matière de lutte contre la pauvreté (Bouverne-De Bie et al., 2013) et même si le Rapport général sur la Pauvreté a créé davantage d'espace de participation pour les personnes dans la pauvreté (Dierckx & Francq, 2010), la participation de ces personnes dans la politique se limite dans le meilleur des cas aux conseils. Nous sommes convaincus que les villes doivent aller plus loin dans la participation des personnes dans la pauvreté. Non seulement les villes doivent former la politique avec les personnes dans la pauvreté (coproduction) mais ces personnes doivent également pouvoir concrétiser la politique dans laquelle l'administration ne joue qu'un rôle limité (codécision). Nous constatons en outre qu'actuellement, la participation politique émane surtout des habitudes des décideurs politiques (ex. réunions à l'hôtel de ville) et qu'elle ne donne dès lors satisfaction ni aux décideurs politiques, ni aux personnes dans la pauvreté et qu'elle peut même être frustrante. Le projet « De Site » (Gand) démontre qu'il existe des méthodes alternatives pour impliquer dans la politique les personnes dans la pauvreté. **La participation des personnes dans la pauvreté est et reste l'un des plus grands défis de la politique relative à la pauvreté. Actuellement, la participation se limite à la consultation et au conseil mais les pouvoirs doivent également aborder les autres niveaux de participation. Les pouvoirs locaux doivent rechercher de nouvelles méthodes alternatives de participation qui s'intègrent dans le cadre de vie des personnes dans la pauvreté afin de réaliser une réelle participation. Ces efforts demandent la créativité nécessaire mais sont une exigence absolue. Pour les autorités, le défi est et reste à assurer une réelle citoyenneté et l'inclusion sociale des personnes dans la pauvreté.**

Nous nous sommes penchés sur certains projets de lutte contre la pauvreté par étude de cas. Ces analyses nous indiquent notamment les avantages d'une réunion physique et spatiale des organisations et services de lutte contre la pauvreté. Cette réunion physique et spatiale apparaît de deux façons différentes. La réunion physique et spatiale peut comprendre une centralisation des organisations en un seul bâtiment. Nous le retrouvons par exemple à Malines où la « Sociaal Huis » réunit un certain nombre d'organisations leur permettant de mieux se connaître et de mieux collaborer. Pour les personnes dans la pauvreté, ceci signifie la réunion d'organisations dans un bâtiment avec abaissement des obstacles. Dans la même perspective, une organisation peut également diversifier les services qu'elle propose afin de pouvoir en faciliter l'accès aux personnes en situation de pauvreté. C'est le cas de Liège avec l'asbl La Bobine qui propose un service d'Alphabétisation et Français-Langue Etrangère, une Halte accueil, un Service d'Insertion Sociale et un service Famille et Quartier. En raison de la présence d'une offre étendue en un seul espace, ils peuvent être aidés sans devoir faire de grands déplacements. La réunion physique et spatiale ne doit pas nécessairement signifier uniquement une centralisation des services. Nous constatons qu'une telle réunion sur le plan géographique peut également être précieuse. La proximité des services pour les personnes dans la pauvreté assure un abaissement tant moral que physique des obstacles. Une

association de la proximité des services à des liens organisationnels solides entre les organisations de lutte contre la pauvreté permet d'aider les personnes dans la pauvreté par une orientation et/ou une signalisation plus rapides. Ces deux formes de réunion physique et spatiale ont ceci en commun que tant la distance morale que physique que les personnes dans la pauvreté doivent parcourir jusqu'à la prestation d'aide et de services appropriée est limitée et accessible. **Les pouvoirs locaux doivent continuer à développer et à renforcer la prestation d'aide et de services proche et accessible pour les personnes dans la pauvreté. Idéalement, il s'agira d'une combinaison entre des initiatives centralisées et décentralisées. Une connaissance approfondie de la carte sociale locale est en outre nécessaire pour optimiser l'orientation et la signalisation des personnes dans la pauvreté.** Les analyses de projet nous apprennent également que bien souvent, les personnes dans la pauvreté n'ont pas une vision de leurs droits et que les informations ne les atteignent pas suffisamment. Offrir un soutien accessible pour les volontaires et/ou les étudiants comme dans Buddy bij de wieg (Gand) peut intervenir sur le *non-take up* des droits par les personnes dans la pauvreté et ainsi aborder la problématique de la sous-protection. À Molenbeek-Saint-Jean, « l'asbl Maison de Quartier Bonnevie » aborde la sous-protection dans le cadre du logement. Le service de logement permanent fournit des informations et offre le support juridique aux personnes vulnérables qui doivent faire face à un problème de logement. Il ressort également des études de cas que la prestation d'aide et de services aux personnes dans la pauvreté est souvent répartie sur plusieurs prestataires. Une prestation de services plus intégrale dans laquelle les personnes dans la pauvreté sont accompagnées par un gestionnaire de cas, peut y apporter une réponse. Les personnes dans la pauvreté se trouvent souvent dans une position très isolée (Vranken et al., 1997). L'utilisation d'un réseau de soins comme à Schoolstart (Malines) et la stimulation de la participation de quartier comme la monnaie locale « het Toreke » (Gand) peuvent contribuer à la création par les personnes dans la pauvreté d'un réseau social qui leur permet de sortir du cercle vicieux de la pauvreté. D'autre part, le contact permet aux personnes dans la pauvreté de confirmer et de renforcer leur identité par la reconnaissance des problèmes communs et (parfois) leur résolution (Van Robaey & Dierckx, 2004). **Les autorités doivent poursuivre leurs efforts pour que les personnes dans la pauvreté puissent faire un usage optimal de leurs droits. Une prestation d'aide et de services intégrale des personnes dans la pauvreté s'impose également. Il est également nécessaire de continuer à s'atteler à des projets et/ou services qui rompent la position isolée des personnes dans la pauvreté et améliorent l'accessibilité.**

Nous voulons également souligner que l'importance des projets qui s'adressent à la pauvreté infantile ne peut pas être négligée. À long terme, ces projets peuvent mettre un enfant davantage en connexion avec la société et l'empêcher de tomber lui-même dans la pauvreté. Des institutions comme la Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale de Molenbeek-Saint-Jean proposent un large panel d'activités pour tous les âges (de 0 à 99 ans) ce qui permet d'intégrer les plus jeunes dans la société tout en proposant une continuité dans leur suivi, favorisant ainsi leur attachement à une vie sociale active. Les projets peuvent se concentrer sur les enfants, comme Schoolstart (Malines) qui prodigue des aptitudes préscolaires aux enfants et stimule ainsi des chances égales dans l'enseignement. Le projet GO (Malines) se concentre également sur les enfants mais intervient par le biais de la famille. En supportant intégralement les familles à problèmes multiples, les enfants ont davantage de chance de se connecter à la société. Vu l'importance de la période préscolaire (De Keyser et al., 2016), une attention et un support supplémentaires pour les projets qui s'orientent sur cette période sont indispensables. **Les pouvoirs locaux doivent investir dans une combinaison entre les projets qui s'adressent d'une part spécifiquement aux enfants et agissent d'autre part par le biais de la famille afin de permettre aux enfants de se connecter à la société. La lutte contre la pauvreté infantile ne peut pas se limiter à des projets qui ne font qu'adoucir les conséquences de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté infantile doit également donner réellement aux enfants la chance de trouver une connexion avec la société et de construire leur citoyenneté. En matière de lutte contre la pauvreté infantile, il faut également des projets qui s'adressent à la période préscolaire.**

Un autre élément qui ressort des analyses de projet est le fait que les exigences administratives rigides pour les organisations d'aide sociale entravent le contact humain. Une bonne prestation d'aide exige un investissement dans ce contact afin de susciter la confiance entre le prestataire et le client. Le prestataire pourra alors avoir une meilleure vision de la situation du client et lui offrir un support meilleur et renforcé. Nous pensons par exemple au projet MIRIAM (Molenbeek-Saint-Jean) qui offre un support intensif à toutes les mères isolées qui sont confrontées à une multiproblématique. Des parcours et un support intensifs apportent une grande plus-value à la politique relative à la pauvreté, même si chaque personne dans la pauvreté n'en a pas besoin. **Pour les personnes qui sont confrontées à une multiproblématique, une aide intensive s'impose. Pour les personnes qui n'ont besoin qu'un petit coup de pouce, une aide de courte durée peut suffire. Un cadre administratif clair est nécessaire pour évaluer les projets et organisations et ainsi assurer une prestation d'aide et de services qualitative et efficace. Nous recommandons aux pouvoirs compétents d'assouplir ce cadre administratif de façon à ne pas entraver le contact humain.**

Arrêtons-nous enfin aux limitations de cette étude. L'analyse approfondie des études de cas est en contraste criant avec le regard limité que nous pouvons jeter sur les évolutions de la politique relative à la pauvreté dans toutes les grandes villes belges. Ceci nous empêche de faire l'inventaire de la politique réellement menée et de son incidence. D'autre part, nous n'offrons dans l'analyse globale aucune vision de la façon dont la politique relative à la pauvreté est créée et ne pouvons indiquer que de façon limitée les glissements dans l'intérêt relatif des catégories de politique. Le rôle de la composition politique de coalitions peut y avoir une influence, tout comme les budgets qui sont disponibles ou les évolutions conjoncturelles. Dans cette étude, nous nous concentrons surtout sur la façon dont la politique locale relative à la pauvreté est créée. L'analyse des relations multiniveaux reste limitée à une vision sur les budgets et les décrets. L'influence des pouvoirs supérieurs sur la politique locale et la collaboration entre les différents acteurs publics va plus loin que les budgets et les décrets. Nous pensons qu'une étude ultérieure qui répond réellement à ces questions peut donner une meilleure vision des évolutions de la politique relative à la pauvreté dans les grandes villes belges.

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

D'une vision de la pauvreté à une politique relative à la pauvreté intégrale

- 1 Les pouvoirs locaux doivent travailler en collaboration avec tous les acteurs concernés sur la base d'une vision clairement élaborée de la pauvreté. Pour ce faire, les pouvoirs locaux doivent s'attacher au cadre de référence adopté afin de réaliser ainsi une politique relative à la pauvreté efficace et soutenue.
- 2 Les pouvoirs supérieurs doivent encourager les pouvoirs locaux à formuler une politique relative à la pauvreté. Ces impulsions doivent couvrir toutes les régions : les causes et les conséquences de la pauvreté ne s'arrêtent pas en effet aux limites d'une région.
- 3 Les pouvoirs locaux doivent viser une politique relative à la pauvreté intégrale. Une politique relative à la pauvreté intégrale part d'une approche catégoriale. Une connaissance étendue sur le cadre de vie des personnes dans la pauvreté est une condition absolue pour une politique relative à la pauvreté bien élaborée.
- 4 Pour obtenir une vision concrète et précise des conditions de pauvreté, il faut un partenariat local.
- 5 Une politique relative à la pauvreté intégrale va également au-delà des secteurs et représente une collaboration entre plusieurs niveaux politiques.
- 6 Le pouvoir fédéral doit étendre davantage et stimuler à long terme la politique intégrale des pouvoirs locaux.
- 7 Le pouvoir fédéral doit, à l'instar des pouvoirs régionaux, surveiller la charge du planning des pouvoirs locaux et laisser suffisamment d'espace pour que les villes et les régions puissent intervenir dans leur propre contexte.

- 8 Le pouvoir fédéral doit favoriser l'intégration des subventions qui sont réparties de nos jours sur différents niveaux politiques.

Collaboration dans la politique relative à la pauvreté

- 9 Étant donné qu'une politique relative à la pauvreté efficace exige une approche intégrale, elle nécessite une collaboration intensive entre le pouvoir local, le CPAS et les acteurs concernés.
- 10 Nous recommandons aux pouvoirs locaux de réunir leurs compétences politiques relatives à la lutte contre la pauvreté auprès d'un seul responsable politique afin d'améliorer la collaboration.
- 11 Dans la politique locale relative à la pauvreté, une seule organisation doit prendre l'initiative en tant que régisseur. Faire le régisseur n'est cependant pas synonyme de diriger. Le régisseur garde une vue globale sur la politique relative à la pauvreté et crée les conditions annexes afin de réaliser en partenariat une politique relative à la pauvreté efficace et soutenue.
- 12 Les pouvoirs locaux doivent investir dans des partenariats tant avec divers acteurs politiques qu'avec d'autres acteurs concernés. Ces partenariats assurent la continuité et le support d'une politique relative à la pauvreté. Étant donné que les causes et les conséquences de la pauvreté ne sont pas liées aux limites d'un pouvoir local, les partenariats doivent également se concrétiser au-delà des limites d'un pouvoir local.
- 13 La participation des personnes dans la pauvreté est et reste l'un des plus grands défis de la politique relative à la pauvreté. Actuellement, la participation se limite à la consultation et au conseil mais les pouvoirs doivent également aborder les autres niveaux de participation.
- 14 Les pouvoirs locaux doivent rechercher de nouvelles méthodes alternatives de participation qui s'intègrent dans le cadre de vie des personnes dans la pauvreté afin de réaliser une réelle participation. Ces efforts demandent la créativité nécessaire mais sont une exigence absolue.
- 15 Pour les autorités, le défi consiste à assurer une réelle citoyenneté et l'inclusion sociale des personnes dans la pauvreté.

Une prestation d'aide et de services intégrale et accessible pour les personnes dans la pauvreté

- 16 Les pouvoirs locaux doivent continuer à développer et renforcer la prestation d'aide et de services de proximité et accessible pour les personnes en situation de pauvreté. Idéalement, il s'agira d'une combinaison entre des initiatives centralisées et décentralisées.
- 17 Une connaissance approfondie de la carte sociale locale est nécessaire pour optimiser l'orientation et la signalisation des personnes en situation de pauvreté.
- 18 Les autorités doivent poursuivre leurs efforts pour que les personnes dans la pauvreté fassent un usage optimal de leurs droits. Une prestation d'aide et de services intégrale des personnes en situation de pauvreté s'impose également. Une concentration permanente sur des projets et/ou services qui rompent l'isolement des personnes en situation de pauvreté et améliorent l'accessibilité est nécessaire.
- 19 Pour les personnes qui sont confrontées à une multiproblématique, une aide intensive s'impose. Pour les personnes qui n'ont besoin qu'un petit coup de pouce, une aide de courte durée peut suffire.
- 20 Un cadre administratif clair est nécessaire pour évaluer les projets et organisations et ainsi assurer une prestation d'aide et de services qualitative et efficace. Nous recommandons aux pouvoirs compétents d'assouplir ce cadre administratif de façon à ne pas entraver le contact humain.

Accent sur la lutte contre la pauvreté infantile

- 21 Tant les pouvoirs fédéraux que régionaux doivent encourager et soutenir les pouvoirs locaux dans l'élaboration d'une politique visant à lutter contre la pauvreté infantile. Cette politique doit partir d'une analyse du contexte local et d'une vision sur la pauvreté.
- 22 Un plan de politique relatif à la pauvreté infantile comprend d'une part des mesures qui s'adressent aux familles en situation de pauvreté et d'autre part, des mesures qui s'adressent spécifiquement aux enfants.
- 23 Les pouvoirs locaux doivent investir dans une combinaison entre les projets qui s'adressent d'une part spécifiquement aux enfants et agissent d'autre part par le biais de la famille afin de permettre aux enfants de se connecter à la société. La lutte contre la pauvreté infantile ne peut pas se limiter à des projets qui ne font qu'adoucir les conséquences de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté infantile doit également donner réellement aux enfants la chance de trouver une connexion avec la société et de construire leur citoyenneté.
- 24 En matière de lutte contre la pauvreté infantile, il faut également des projets qui s'adressent à la période préscolaire.

Bibliographie

- Boudart, A., & Decoster, D.-P. (2014). Rapport d'évaluation externe du Contrat de Ville durable 2013 de La Louvière. Mons: Université de Mons.
- Bouverne-De Bie, M., Roets, G., Roose, R., & Versailles, P. (2013). La lutte contre la pauvreté en tant que problème démocratique. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique 2013: Annuaire 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.
- De Boyser, K. (2008). Naar een doelmatigere armoedebestrijding: Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen. Antwerpen: OASes.
- De Decker, P., & Meeus, B. (2012). Achter de façade van de pretstad. In D. Holemans (Ed.), *Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst*. Berchem: EPO.
- de Graaf, L. (2007). Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht. Delft: Uitgeverij Eburon.
- De Keyser, L., Van Rossem, R., Liegeois, M., & Lahaye, W. (2016). Étude du développement physique et langagier des jeunes enfants. Dans I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2016*. Gent: Academia Press.
- Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebelief en beleidsarmoede*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Dierckx, D., & Francq, B. (2010). Participation politique des personnes en pauvreté. Dans D. Dierckx, N. Van Herck, & J. Vranken (Eds.), *Pauvreté en Belgique*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Dierckx, D., & Redig, G. (2006). Categoriiaal beleid: een onderbenutte kans voor een integrale en interactieve beleidsvoering. *Burger bestuur & beleid*.
- Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006). *Bind-kracht in armoede : leefwereld en hulpverlening*. Tielt: Lannoo.
- Ghys, T. (2014). Naar een structurele theorie van armoede. In G. Verschraegen, C. de Olde, S. Oosterlynck, F. Vandermoere, & D. Dierckx (Eds.), *Over gevestigden en buitenstaanders: armoede, diversiteit en stedelijkheid*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Ghys, T., & Oosterlynck, S. (2013). *Governance uitdagingen voor sociale innovatie en armoedebestrijding* (Vol. VLAS-Studies-8). Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Grippa, T., Marissal, P., May, X., Wertz, I., & Loopmans, M. (2015). *Dynamique des quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*. Bruxelles/Louvain: POD MI, ULB, KUL.
- Guio, A.-C., & Marlier, E. (2014). Dimensions régionales de la pauvreté et de l'exclusion en Belgique. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014*. Gent: Academia Press.
- Loopmans, M., May, X., & Marissal, P. (2014). Mesurer, c'est savoir: un indice synthétique de mesure de la pauvreté multidimensionnelle en Belgique rural. Dans I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014*. Gent: Academia Press.
- Moniteur Belge. (1998). Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Bruxelles: Etat fédéral.
- Pannecoucke, I., & Foubert, J. (2016). Le risque de pauvreté est inégalement réparti. Dans I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2016*. Gent: Acadmia Press.
- Pannecoucke, I., & Wagener, M. (2014). Politique des villes et lutte contre la pauvreté: entre ségrégation et politique intégrée. In I. Pannecoucke, W. Lahaye, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2014*. Gent: Academia Press.
- Pickett, K., & Wilkinson, R. (2009). *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.
- Raes, K. (2012). Fondements éthiques de la lutte contre la pauvreté. De la lutte contre la pauvreté vers la lutte contre la richesse et pour la répartition de la richesse ? Dans Jan Vranken, Willy Lahaye, Anneline Geerts, & C. Coppée (Eds.), *Pauvreté en Belgique* (Vol. Annuaire 2012). Leuven/Den Haag: Acco.

- Redig, G., & Dierckx, D. (2003). Armoedebelid van overheden: over het aanleggen van kruispunten en rotondes. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2003*. Leuven/Leusden: Acco.
- ULB-IGEAT, & Observatoire de la Santé et du Social. (2010a). Fiches communales d'analyse des statistiques locales en Région bruxelloise, Fiche 4: Commune de Bruxelles-Ville, Commission communautaire française, 2010. Bruxelles: Observatoire de la Santé et du Social.
- ULB-IGEAT, & Observatoire de la Santé et du Social. (2010b). Fiches communales d'analyse des statistiques locales en Région bruxelloise, Fiche 12: Commune de Molenbeek-Saint-Jean, Commission communautaire française, 2010. Bruxelles: Observatoire de la Santé et du Social.
- Van Haarlem, A. (2012). Multidimensionele armoede in Vlaanderen. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene, & A. Van Haarlem (Eds.), *Jaarboek armoede en uitsluiting 2012*. Leuven: Acco.
- Van Robaey, B., & Dierckx, D. (2004). Een 'tableau vivant' van armoedeverenigingen. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2004* (pp. 341-356). Leuven/Voorburg: Acco.
- Verschuere, B., & Vancoppenolle, D. (2010). *Welzijn in Vlaanderen: beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen* (Vol. 9). Brugge: NV die Keure.
- Vranken, J. (1997). Sociale uitsluiting: deel van een kwartet. In J. Vranken, D. Geldhof, & G. Van Menxel (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 1997* (pp. 303-320). Leuven/Amersfoort: Acco.
- Vranken, J. (2012a). Développements au cours de l'année suivant l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (et la présidence belge). Dans J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, & C. Coppée (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J. (2012b). Introduction générale – Pourquoi un Annuaire fédéral ? Dans J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, & C. Coppée (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J. (2014). *Theoretische raamwerken voor de studie van armoede en hun ontwikkeling* (Vol. VLAS-Studies 13). Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Vranken, J., & De Boyser, K. (2003). Inleiding, armoede tussen wereld en leefwereld. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2003*. Leuven/Leusden: Acco.
- Vranken, J., & Lahaye, W. (2012). Conclusion comprenant quelques recommandations. Dans J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, & C. Coppée (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2012*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Vranken, J., Lahaye, W., & Charlier, E. (2013). Naviguer à contre-courant avec des rames trop courtes ? Crise de la politique en matière de pauvreté durant la crise. Dans W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (Eds.), *Pauvreté en Belgique. Annuaire 2013*. Leuven/Den Haag: Acco.