

# Document de Base

Réseau 10 - Lutte Contre  
la Pauvreté Urbaine

Programme URB-AL

La synthèse présentée dans ce document a été rédigée sous la responsabilité de Fredi Vasconcelos et Sinoel Batista - Attaché de Communication et Coordinateur Exécutif du Réseau I, à partir des sources suivantes:

1 - Eléments pour la rédaction du Document de Base du Réseau I0 - Lutte Contre la Pauvreté Urbaine — **Lena Lavinás**

2 - Urban Poverty in Europe and Latin America : a European View — **David Gordon**

3 - Pauvreté et Inégalité dans nos villes : Un aperçu à l'usage des élus locaux — **Gustavo Riofrio**

4 - Débats de la Conférence de Lancement du Réseau I0, du 14 au 16 avril 2003.

Ce document de base a été rédigé avec le soutien financier de l'Union Européenne. La Coordination du Réseau I0 est responsable de la teneur de son contenu qui ne reflète pas forcément l'avis de la Coordination du Programme URB-AL.

# Sommaire

<i>Présentation</i> .....	6
a) Objectifs du Millénaire	
b) Présentation du Réseau 10 : combat contre la pauvreté et promotion de l'insertion sociale	
<i>Chapitre 1 - Les chiffres de la Pauvreté Urbaine</i> .....	10
1.1 — Dans le monde	
1.1.1 — En Amérique Latine	
1.1.2 — En Europe	
1.2 — Notions de pauvreté	
1.2.1 — Pauvreté absolue et relative	
1.2.2 — Pauvreté et Exclusion sociale	
1.2.3 — Pauvreté et Territorialisation	
1.2.4 — Pauvreté en Amérique Latine	
1.2.5 — Pauvreté dans l'Union Européenne	
1.3 — Comment les membres du Réseau 10 définissent la pauvreté	
1.3.1 — En Amérique Latine	
1.3.2 — En Europe	
1.3.3 — Membres externes	
1.3.4 — Les groupes les plus touchés par la pauvreté	
1.4 — Notion de Pauvreté du Réseau 10	
<i>Chapitre 2 - Stratégies de Lutte contre la Pauvreté Urbaine</i> .....	32
2.1 — Politiques macroéconomiques	
2.2 — La construction du Réseau de Protection Sociale – Le rôle des politiques publiques municipales/régionales	
2.3 — Participation citoyenne et contrôle social	
2.4 — Construction d'une stratégie de développement municipal/régional	
2.5 — Décentralisation des débats et accès aux informations	
2.6 — Axes thématiques d'intervention	
<i>Chapitre 3 - São Paulo</i> .....	46
3.1 — La ville en chiffres	
3.2 — Stratégie de São Paulo dans la lutte contre la pauvreté urbaine et en faveur de l'insertion sociale	
<i>4. Appendices</i> .....	48
<i>5. Bibliographie</i> .....	49

# L'enjeu de la Lutte contre la Pauvreté

**L**e Rapport de 2003 sur le Développement Humain de l'Organisation des Nations Unies affirme que sans un changement radical des politiques, allié à une conjugaison de moyens financiers et à des interventions proportionnelles à l'amplitude du problème, le monde peut plonger dans une crise du développement. Les tendances observées dans de nombreux pays révèlent des signes de stagnation et de recul. En tout, 21 pays ont vu leurs Indices de Développement Humain baisser au cours des années 90 (ils étaient quatre dans les années 80).

D'après les chiffres présentés par l'OIT, Organisation Internationale du Travail, près de la moitié de la population mondiale vit au-dessous du seuil de pauvreté. Cela représente environ 3 milliards de personnes qui gagnent moins de 2 dollars américains par jour. Parmi eux, plus d'un milliard (un quart de la population des pays en voie de développement) vit avec moins d'un dollar par jour. Le chômage officiel atteint un des niveaux les plus élevés de l'histoire, avec 180 millions de chômeurs, alors que plus d'un milliard de personnes sont sous-employées ou ont un emploi partiel.

Le Rapport Mondial sur le Développement Humain de 1999 indique un autre élément extrêmement grave ; un des principaux problèmes auquel il faut s'attaquer est le partage inégal des richesses. Les 5% des personnes les plus riches de la planète ont un revenu 114 fois supérieur aux 5% les plus pauvres. Pour l'heure, aucun infléchissement de cette tendance n'est en vue, la consolidation et l'aggravation des

inégalités et de leurs effets se poursuit.

## **a) Développement Humain et Objectifs du Millénaire de l'ONU**

En 2000, au cours du Sommet du Millénaire, l'Organisation des Nations Unies a approuvé la Déclaration du Millénaire. Elle fixe huit objectifs pour tous les gouvernements de la planète.

### **Objectif 1 – Éliminer la pauvreté extrême et la faim**

Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour

Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim

### **Objectif 2 – Assurer l'éducation primaire pour tous**

Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires

### **Objectif 3 – Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme**

Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard

### **Objectif 4 – Réduire la mortalité infantile**

Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans

**Objectif 5 – Améliorer la santé maternelle**

Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle

**Objectif 6 – Combattre le HIV/SIDA, la malaria et d'autres maladies**

Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle

Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle

**Objectif 7 – Assurer un environnement durable**

Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales;

Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable

Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020

**Objectif 8 – Mettre en place un partenariat global pour le développement**

Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international

S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté

Répondre aux besoins particuliers des Etats enclavés et des petits Etats insulaires en développement

Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.

En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes.

En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.

En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.

Ces huit objectifs sont accompagnés de 18 cibles et 48 indicateurs qui serviront à suivre les avancées réalisées. Pour l'objectif numéro 1, éliminer la pauvreté extrême et la faim, qui a un lien direct avec la pauvreté urbaine, deux cibles ont été fixées et cinq indicateurs ont été créés (*cf. tableau ci-dessous*).

Pour le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, cette déclaration constitue un document historique pour le nouveau siècle en ce qu'il reflète les préoccupations des 147 Chefs d'Etat et de Gouvernement et des 191 pays, qui ont pris part à la plus grande réunion de dirigeants mondiaux de tous les temps, mais aussi parce des cibles concrètes y ont été fixées. « Lorsque j'ai proposé la réalisation du Sommet, mon intention était d'utiliser la force symbolique du Millénaire pour aller au plus près des besoins réels des hommes du monde entier. En écoutant les dirigeants mondiaux et à la lecture de la Déclaration qu'ils ont approuvée, j'ai été très impressionné par la convergence des opinions sur les enjeux auxquels nous sommes confrontés et par l'urgence de leur appel en faveur de l'action »<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kofi Annan, préface de la Déclaration du Millénaire, ONU 2001

Objectifs et Cibles	Indicateurs pour suivre les avancées
<b>Objectif 1: Eliminer l'extrême pauvreté et la faim</b>	
<p><b>Cible 1</b> Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour</p>	<p><b>Indicateur 1</b> - Pourcentage de la population disposant de moins d'un dollar par jour (valeurs PPA -parité du pouvoir d'achat).</p> <p><b>Indicateur 2</b> - Indice d'écart de la pauvreté (incidence de la pauvreté X degré de pauvreté)</p> <p><b>Indicateur 3</b> - Part du cinquième le plus pauvre de la population dans la consommation nationale.</p>
<p><b>Cible 2</b> Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, le pourcentage de personnes souffrant de la faim.</p>	<p><b>Indicateur 4</b> - Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale.</p> <p><b>Indicateur 5</b> - Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique.</p>

Mais l'évaluation des Objectifs du Millénaire, qui figure au Rapport Mondial sur le Développement Humain de 2003, de l'ONU, affirme qu'au rythme actuel le monde n'aura atteint que deux objectifs en 2015 : diminuer de moitié la pauvreté, mesurée selon le revenu, (la proportion de pauvres vivant avec moins d'un dollar/jour sur la planète est passée de 30% à 23% de 1990 à 1999) et diminuer de 50% le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable. Mais ces objectifs ne seront atteints que grâce aux progrès réalisés par deux pays seulement : la Chine et l'Inde.

Si tout continue au même rythme, le monde ne parviendra à réduire de moitié la proportion des victimes de la faim qu'entre 2020 et 2050, avec des régions plus critiques, comme le Sud de l'Asie et l'Afrique subsaharienne, où cela prendra un siècle. La prévision est identique en ce qui concerne l'objectif visant à réduire de deux tiers la mortalité infantile. Pire encore, l'objectif de scolariser tous les enfants de moins de 14 ans ne serait atteint, au niveau mondial, qu'après 2050.

Le rapport de 2002 soulignait que sur les 191 pays qui ont fait leurs ces objectifs, 55, où vivent 23% de la population mondiale, ont lancé diverses actions et sont sur la voie d'en réaliser les trois quarts. 33 autres pays, en majorité des pays pauvres, où se concentrent 26% de la population mondiale, demeurent « en-deça des objectifs sur plus de la moitié des indicateurs ». Sans compter qu'il est impossible d'évaluer à quel stade on en est dans de nombreux endroits, faute d'indicateurs fiables.

Pour atteindre l'objectif de réduire de moitié la privation de revenu, qui a un impact direct sur la pauvreté, des estimations citées par le rapport montrent qu'il faut 3,7% de croissance annuelle du PIB par habitant. Dans les années 90, seuls 24 pays ont connu une telle croissance. Près de 130 pays, 40% de la population mondiale, n'ont pas une croissance suffisante. 52 de ces pays ont connu des taux de croissance négatifs. Et même s'ils atteignaient les objectifs de croissance économique, ceux-ci ne garantissent pas à eux seuls un meilleur partage des richesses.

## b) Réseau 10 - Lutte Contre la Pauvreté Urbaine et promotion de l'insertion sociale en Amérique Latine et Europe

Le réseau 10 – Lutte Contre la Pauvreté Urbaine est partie intégrante du programme URB-AL de l'Union Européenne, qui propose l'échange décentralisé et la coopération entre les villes d'Amérique Latine et de l'UE autour de thèmes communs. Né en 1995, sa première phase a vu la création de huit réseaux thématiques. En décembre 2000, l'Union Européenne a approuvé six nouveaux réseaux, parmi lesquels le Réseau 10.

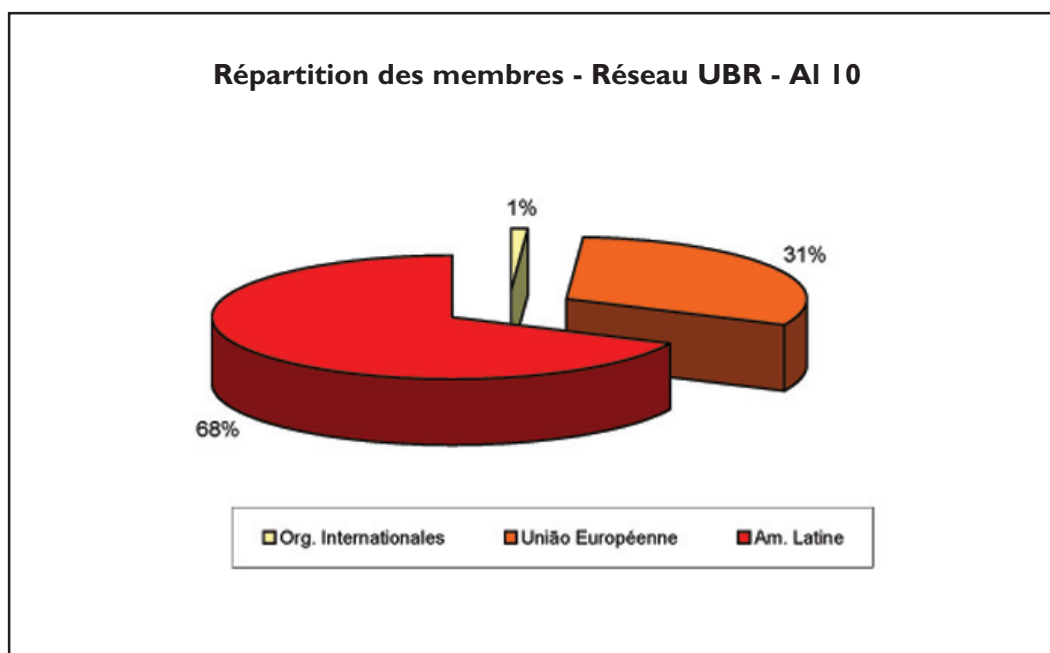
C'est ici que les collectivités locales participantes peuvent débattre des améliorations de la qualité des politiques publiques de lutte contre la pauvreté urbaine, menées dans les villes d'Europe et d'Amérique Latine, tout en tissant et en développant des liens puissants et directs entre elles, grâce à la mise en oeuvre d'actions de longue durée. L'accent est mis sur la systématisation de la théorie et de la pratique des connaissances liées à l'action des collectivités locales et supra locales et des organisations du troisième secteur présentes

localement, dans la lutte contre la pauvreté.

Le ville de São Paulo, Brésil, a été choisie, en 2002, pour coordonner les travaux du Réseau 10, auquel participent 225 associés, pour un total de 26 pays d'Amérique Latine et d'Europe (*voir la répartition au graphique 1, Répartition des Associés – Réseau URB-AL 10*).

La constitution d'un réseau des deux régions est nécessaire pour la diffusion, l'échange, l'acquisition et le transfert de connaissances, d'expériences et la mise en oeuvre d'initiatives communes.

Pour cela l'échange d'informations est stimulé, on encourage la promotion de partenariats en « sous-réseaux », comme pour l'élaboration de projets de Type A, où des représentants de villes et des organisations de la société civile travaillent sur un thème. On met à jour aussi des problèmes, des expériences et des intérêts communs.



# Les chiffres de la Pauvreté urbaine

## 1.1 Dans le monde<sup>2</sup>

Le débat sur la pauvreté est né en Europe et en Amérique Latine en même temps que les grandes villes, alors que les conditions de vie extrêmement précaires des populations fraîchement arrivées des campagnes inspiraient des inquiétudes de tous ordres, suscitant l'intervention du secteur public en faveur de l'institution d'un nouvel ordre social. La société capitaliste moderne en gestation devait intégrer le prolétariat et forger la classe ouvrière. Le premier conflit dérivé de ce besoin d'intégration se place sur le terrain de l'appropriation de l'espace urbain, dans la lutte pour le logement et pour le contrôle des nouveaux lieux de production. Ainsi la pauvreté, en tant que problème de société, naît-elle sous le sceau urbain.

La pauvreté est urbaine non seulement parce que la majorité des pauvres vit dans les villes et les agglomérations ou parce que la reproduction de la pauvreté est entretenue par la reproduction du mode urbain des conditions de vie, par le biais de la dynamique du marché du travail, de la nature du système de protection sociale et du pacte de cohésion sociale qui est, de fait, ce qui structure l'ensemble des relations et des interactions entre la société civile, l'État et le marché. Elle est urbaine parce qu'elle pose un défi à la gouvernabilité urbaine, elle exige des collectivités locales des solutions rapides et effectives, parce qu'elle inscrit

dans le territoire de la ville les marques indélébiles des contradictions sociales qui la reconfigurent et recontextualisent à chaque instant. Elle est urbaine parce que les formes de régulation de la pauvreté sont de plus en plus arbitrées par des compromis institués dans le cadre de la construction de la citoyenneté urbaine.

## 2.1 En Amérique Latine

D'après le *Panorama Social de l'Amérique Latine 2002-2003*, publication de la Commission Économique pour l'Amérique Latine (Cepal), 220 millions de latino-américains vivent au-dessous du seuil de pauvreté, soit un peu plus de 43% de la population totale (voir tableau par pays ci-dessous). La plupart d'entre eux se concentrent dans les villes, du fait du fort taux d'urbanisation du continent. En 1970, les villes abritaient 57,2% de la population totale ; en 1995 on atteignait déjà 73%, et on prévoit un taux de 85%, pour 2005, soit le taux le plus élevé du monde<sup>3</sup>.

Les graphiques *Répartition de la Population en Amérique Latine* et *Taux d'Urbanisation dans les Pays d'Amérique Latine* permettent une meilleure compréhension du phénomène de l'urbanisation, avec la répartition entre zones urbaines et rurales des 499,5 millions d'habitants des dix-huit pays de la zone d'intervention du Programme URB-AL (les chiffres sont extraits du Rapport Mondial sur

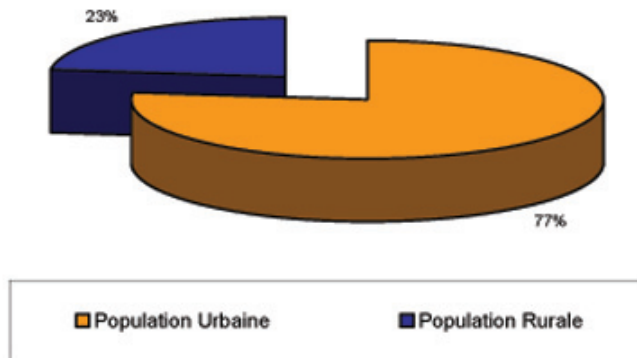
<sup>2</sup> Basé sur le texte de Lena Lavinas

<sup>3</sup> Gustavo Riofrío.



### Répartition de la population en Amérique Latine

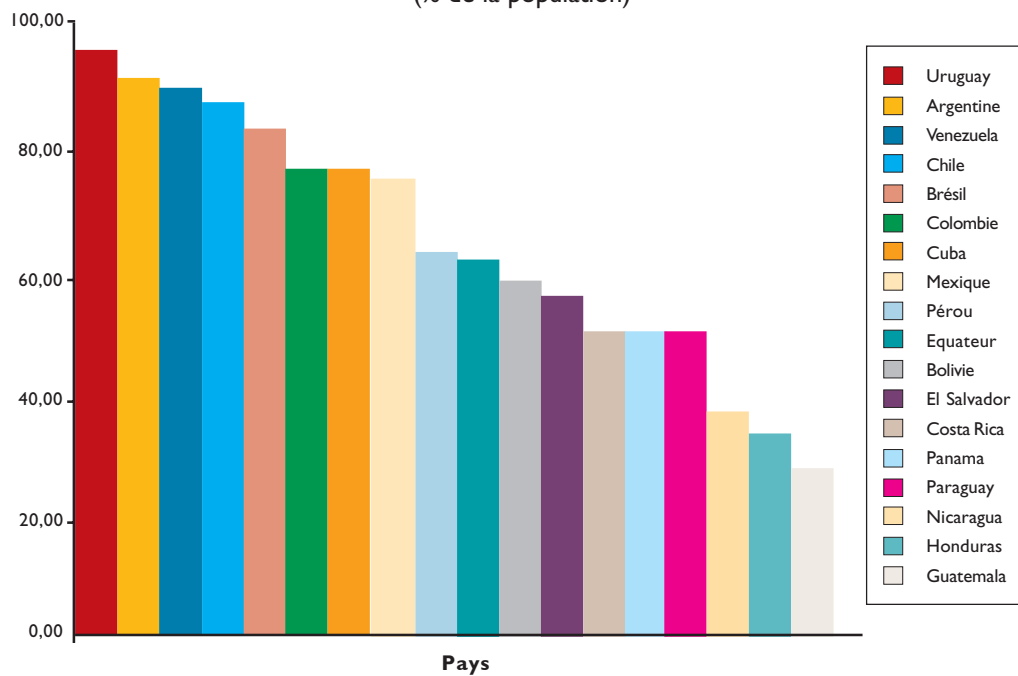
population totale 499,5 millions d'habitants



Source: Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 - PNUD/ONU

### Taux d'urbanisation dans les pays d'Amérique Latine

(% de la population)



Source: Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 - PNUD/ONU

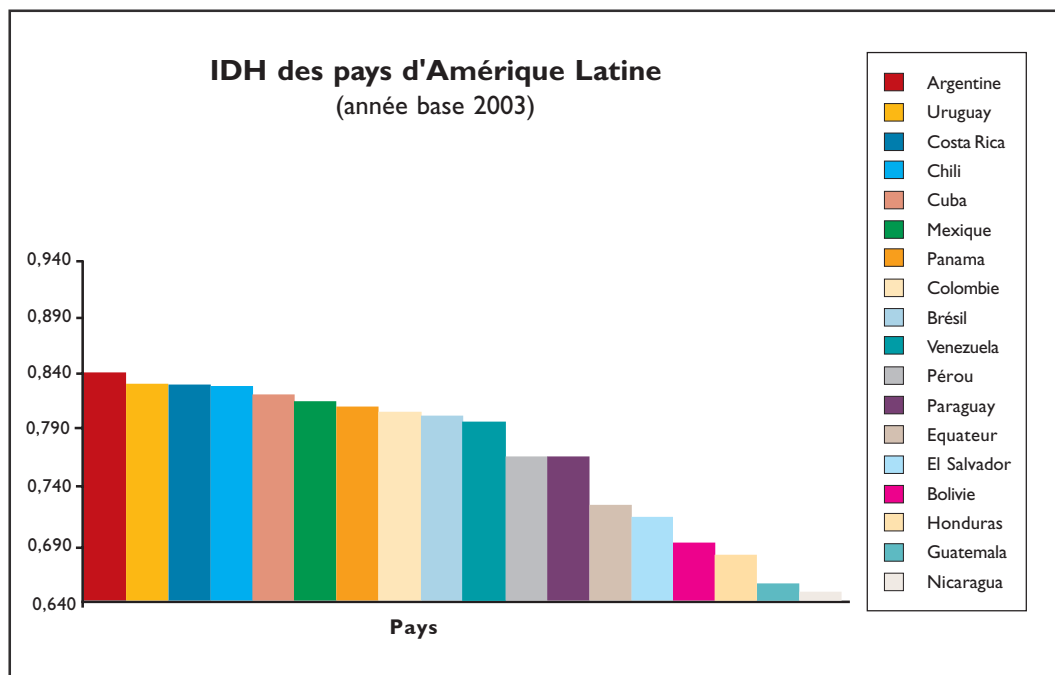
le Développement Humain de 2003 – PNUD/ONU, et le graphique a été monté par le Réseau 10).

Une autre caractéristique importante réside dans le fait que les pauvres ne sont pas seulement les exclus du marché du travail ou les populations en situation de risque social. Sur ce continent, la pauvreté touche également les salariés, y compris de l'économie officielle. « En 1980, sur 4,4 millions de ménages classés comme « misérables », tous les membres de 3,2 millions d'entre eux étaient intégrés sur le marché du travail »<sup>4</sup>. Les principales causes de la pauvreté sont les niveaux extrêmes d'inégalité (de revenus, d'accès au marché du travail, de la possession d'actifs), la faible scolarité, un Etat de bien-être inachevé et imparfait (l'assistance n'est pas un droit universel), les dépenses sociales en régression et la population exclue.

« Qui sont les pauvres en Amérique Latine ? Des travailleurs, dont l'insertion

dans le marché du travail est précaire, les bas salaires et la qualification déficiente. Il nous semble pertinent d'étendre à l'Amérique Latine le constat de Barros, Corseuil et Leite selon lesquels « le candidat naturel au titre de responsable du niveau de pauvreté enregistré au Brésil est le mauvais fonctionnement du marché du travail, en termes de sous-rémunération et de sous-utilisation du facteur travail »<sup>5</sup>. Le résultat est parfaitement visible sur le tableau de l'Indice de Développement Humain – IDH, tiré du Rapport Mondial sur le Développement Humain du PNUD/ONU – 2003.

Les chiffres du PREALC indiquent que près de 70% du revenu des familles pauvres provient du marché du travail, les 30% restants étant couverts par les transferts sociaux, parmi lesquels la Sécurité Sociale. Selon la Cepal, parmi les divers facteurs explicatifs qui déterminent la pauvreté, le plus important est la conjugaison bas salaires et faible scolarité (35%). Le chômage



Source: Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 - PNUD/ONU

<sup>4</sup> Valladares L. (1991), op. cit, apud Pastore, página 106.

<sup>5</sup> Lena Lavinas...

explique seulement 16% des indices de pauvreté sur le continent.

« La pauvreté en Amérique Latine est le résultat des inégalités extrêmes imposées par le biais du marché du travail, sous forme d'emplois peu qualifiés et, surtout, de niveaux de salaires extrêmement bas, en-deçà des seuils de subsistance<sup>6</sup> » Et la situation s'est aggravée au cours des années 90, avec une baisse significative des salaires, notamment dans la seconde moitié de la décennie, en vertu des politiques néolibérales mises en pratique.

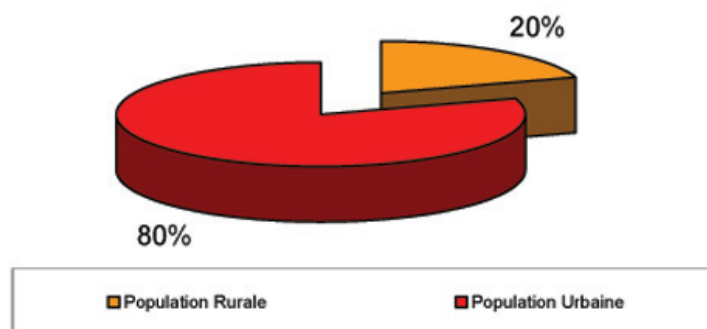
Au cours de la même période on observe également un net changement des causes de la concentration de la pauvreté et de la croissance des villes. Si jusque dans les années 70, les grands déplacements de populations étaient les principaux responsables du gonflement des villes, à partir de cette époque, et surtout Amérique du Sud, la croissance végétative en devient la principale raison. La plupart des jeunes pauvres sont nés dans la ville où ils habitent. Et les taux de croissance de la population urbaine ont diminué, hormis les phénomènes de migration forcée par la violence ou les crises économiques,

**Pauvreté et indigence en Amérique Latine**

Pays	Pauvreté (%)	Indigence (%)
Honduras	80	57
Nicaragua	70	45
Equateur (zones urbaines)	64	31
Bolivie	61	36
Paraguay	61	34
Guatemala	60	34
Colombie	55	27
El Salvador	50	22
Pérou	49	22
Venezuela	49	22
Mexique	47	18
République Dominicaine	37	14
Brésil	37	13
Panama	30	11
Chili	22	6
Costa Rica	20	8
Argentine (zones urbaines)	20	5
Uruguay (zones urbaines)	9	2
<b>Amérique Latine</b>	<b>44</b>	<b>18</b>

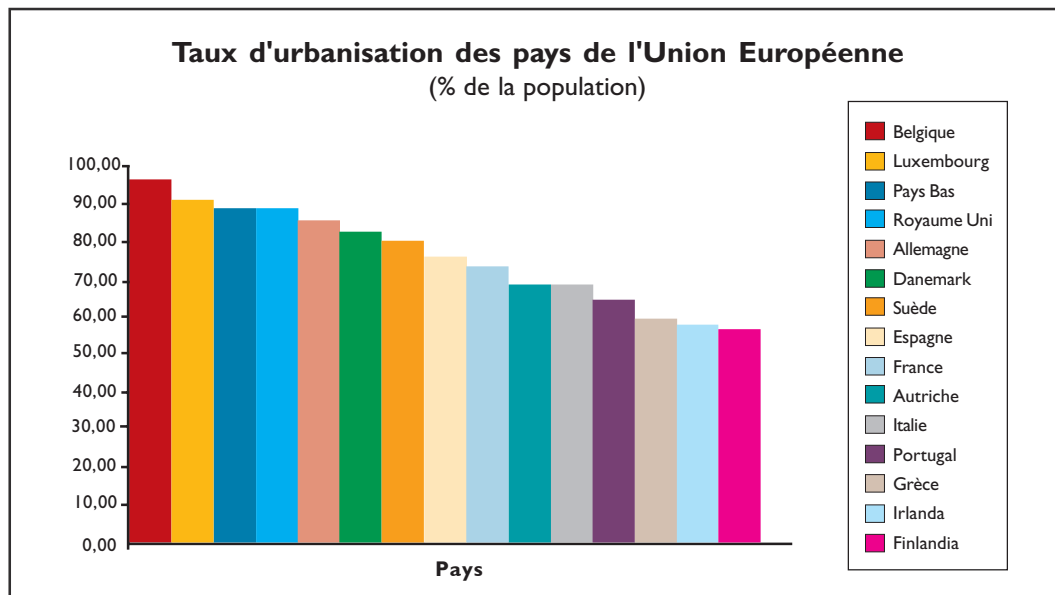
Source: Cepal (2002), in David Gordon

**Répartition de la population dans les pays de l' Union Européenne**  
population totale 378,2 millions de personnes



Source: Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 - PNUD/ONU

<sup>6</sup> Lena Lavinas...



Source: Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 - PNUD/ONU

comme en Colombie et El Salvador.

Une autre caractéristique des villes, et principalement des lieux où se concentrent les populations les plus vulnérables, c'est que

les quartiers où elles vivent sont passés d'une faible densité de la population à une concentration élevée, accompagnée de diverses précarités non prévues par les planificateurs. Au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'habitants, augmente le besoin d'espaces publics. Il y a bien d'autres problèmes, comme l'augmentation du prix du logement et la dégradation de l'environnement. La ville en expansion a cédé la place à une autre ville, en cours de consolidation. *(Pour une vue synthétique de l'Amérique Latine sur les questions analysées ici, voir le tableau Pauvreté et indigence en Amérique Latine ci-dessous).*

Pays	Personnes vivant avec moins de 60% du revenu moyen	Population vivant avec moins de 60% du revenu moyen (%)
Royaume Uni	11.090.000	19
Italie	10.270.000	18
Allemagne	8.920.000	11
France	8.660.000	15
Espagne	7.430.000	19
Grèce	2.170.000	21
Portugal	2.100.000	21
Hollande	1.720.000	11
Belgique	1.330.000	13
Autriche	950.000	12
Suède	800.000	9
Irlande	680.000	18
Danemark	580.000	11
Finlande	560.000	11
Luxembourg	60.000	13
<b>Union Européenne(15)</b>	<b>55.670.000</b>	<b>15</b>

Source: Dennis and Guio (2003) analysis of the ECHP, in David Gordon

## 2.2 En Europe<sup>7</sup>

Le taux d'urbanisation de l'Europe atteint 80 % de la population totale. Les graphiques

<sup>7</sup> Basé sur le texte de David Gordon

*Répartition de la Population en Europe et Taux d'Urbanisation dans les Pays de l'Union Européenne* nous donnent une vue d'ensemble du stade d'urbanisation sur le continent, avec la répartition des 372,2 millions d'habitants entre zones urbaine et rurale, pour les quinze pays de la zone d'intervention du Programme URB-AL. Les chiffres sont tirés du Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 – PNUD/ONU (*le graphique a été monté par le Réseau 10*).

L'Union Européenne considère comme pauvres toutes les personnes ayant un revenu monétaire inférieur à 60% du revenu moyen estimé dans chaque pays-membre. Environ 55,6 millions de personnes sont dans ce cas, soit 15% de la population. Le revenu monétaire par habitant est calculé à partir d'une unité de consommation (soit une famille ou un ménage). D'autres seuils de pauvreté sont calculés sur la base d'un pourcentage de 40% ou 50% du revenu moyen dans chaque pays-membre. Ainsi, le nombre de pauvres varie-t-il en fonction de l'intensité de la pauvreté. Tous ces seuils sont officiels.

La mesure de l'exclusion sociale est une autre manière d'analyser la pauvreté. Elle se calcule à partir de l'accumulation d'au moins deux handicaps sur les trois suivants : insuffisance du revenu, besoins minimaux non satisfaits et habitat précaire. Dans ce cas, la proportion d'individus en situation extrêmement vulnérable serait pratiquement la même. Quelle que soit la méthode d'évaluation, le pourcentage de pauvres ou d'exclus varie peu, même si on ne retrouve pas forcément les mêmes individus dans les deux groupes.

D'après la DREES<sup>8</sup>, dans son rapport *Etudes et Résultats*<sup>9</sup>, si l'on prend l'écart du revenu du seuil de pauvreté, calculé à 60% du revenu médian national, la pauvreté<sup>10</sup> se montre plus aiguë en Italie, au Portugal et en Grèce, et moins sévère au Luxembourg, en Irlande et au Danemark

Il est intéressant de souligner une conclusion très intéressante de l'étude du DREES sur l'impact des transferts sociaux dans la réduction de la pauvreté : ceux-ci s'avèrent inopérants dans les pays où le pourcentage des dépenses sociales par rapport au PIB est inférieur à 7% – Italie, Portugal et Grèce – et, au contraire, leur impact est significatif dans les pays où ce pourcentage est élevé. A titre d'illustration signalons qu'au Danemark et en Hollande les dépenses sociales<sup>11</sup> réduisent la pauvreté, après concession des avantages, de 2/3 et 50% respectivement.<sup>12</sup>

En France, en Espagne, en Angleterre, en Allemagne, en Irlande, en Belgique et en Hollande, le manque d'emploi a un poids expressif dans l'explication de la pauvreté. Dans ces pays le nombre de foyers au sein desquels aucun adulte ne travaille est en augmentation.

Parmi les groupes les plus vulnérables à la pauvreté, pouvant entraîner des situations d'exclusion, les plus visés sont, aujourd'hui, en Europe<sup>13</sup> :

- les familles monoparentales, fortement dépendantes, essentiellement celles dont le chef est une femme ;
- les familles nucléaires de 4 enfants ou plus, âgés de moins de 16 ans ;
- les jeunes (moins de 30 ans) vivant seuls, autant à cause des difficultés d'insertion sur le marché du travail, que de la faible couverture sociale qui leur est offerte, car ils sont rarement éligibles aux avantages sociaux, pour la plupart destinés à atténuer la pauvreté des familles ;
- les personnes âgées, surtout les femmes, vivant seules, en marge des noyaux familiaux.

Les groupes en risque de rupture et de passage à l'exclusion sont les familles dont aucun membre adulte ne travaille ; les chômeurs de longue durée ; les enfants vivant dans des familles qui connaissent la pauvreté de manière intermittente et se trouvent en

<sup>8</sup> Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques, du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité en France.

<sup>9</sup> Etudes et Résultats, Transferts Sociaux et Pauvreté en Europe, n° 104, février 2001.

<sup>10</sup> Chiffres estimés pour 1996, pour 13 pays de l'UE

<sup>11</sup> Englobant tous les avantages sociaux (allocations familiales, allocation logement, assurance-chômage, allocation-handicapés, RMI), à l'exception des retraites, pensions et allocations de santé

<sup>12</sup> Etudes et Résultats, Transferts Sociaux et Pauvreté en Europe, n. 104, feveireiro de 2001.

<sup>13</sup> Voir à ce sujet, DREES. Mais pas seulement. cette liste n'est pas classée par ordre d'importance Brandolini et Cipollone, 2002

## Les chiffres de la Pauvreté urbaine

Pays	Pourcentage de la population pauvre	% de pauvres
<b>Autriche</b>	100	11
Vienne	19	11
De 10 000 à 999 999 habitants	18	9
Zone rurale	63	12
<b>Danemark</b>	100	11
Zone métropolitaine	18	16
Quartiers de la zone métropolitaine	13	10
100 000 habitants ou plus	15	14
De 10 000 à 99 999 habitants	25	10
Ville rurale (avec des zones urbaines)	22	9
Ville rurale (sans zones urbaines)	7	13
<b>Finlande</b>	100	7
Zone urbaine	60	7
Zone rurale	40	8
<b>France</b>	100	14
Ile de France	12	10
De 100 000 à 2 millions d'habitants	30	15
De 20 000 à 99 999 habitants	14	17
Moins de 20 000 habitants	13	11
Ville rurale	31	17
<b>Allemagne (de l'Ouest)</b>	100	11
500 000 habitants ou plus, zone métropolitaine	28	11
500 000 habitants ou plus, autres zones	9	6
De 100 000 à 499 999 habitants, zone métropolitaine	9	10
De 100 000 à 499 999 habitants, autres zones	4	7
De 20 000 à 99 999 habitants	12	12
De 5 000 à 19 999 habitants	21	16
De 2 000 à 4 999 habitants	9	15
Moins de 2 000 habitants	8	19
<b>Italie</b>	100	22
500 000 habitants ou plus	12	20
De 40 000 à 499 999 habitants	25	21
De 20 000 à 39 999 habitants	14	22
Moins de 20 000 habitants	49	23
<b>Espagne</b>	100	17
500 001 habitants ou plus	12	11
100 001 à 500 000 habitants	17	13
50 001 à 100 000 habitants	10	17
10 001 à 10 001 habitants	26	19
Moins de 10 001 habitants	35	24
<b>Suède</b>	100	8
Stockholm, Gotemberg, Malmö	34	9
Grandes Villes	36	8
Région Sud	18	8
Région Nord	6	10
Zones construites et dispersées dans la région Nord	6	10
<b>Royaume Uni</b>	100	20
Londres et agglomération	9	17
Petits districts métropolitains et Clyde Central	27	25
Hors zone métropolitaine, 3,2 personnes ou plus	21	19
Hors zone métropolitaine, de 0,9 à 3,2 personnes	21	18
Hors zone métropolitaine, moins de 0,9 personnes	22	18

Source: David Gordon

situation de déscolarisation précoce ; les groupes vivant dans des zones fortement dégradées et discriminées ; les individus ayant une faible scolarité ; les immigrés mal intégrés.

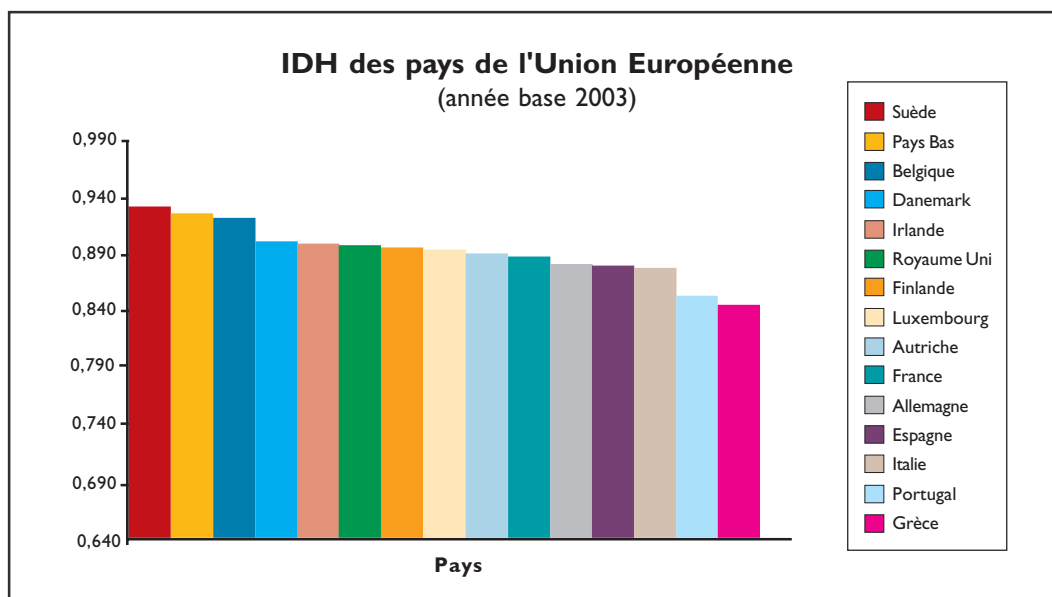
Des chercheurs ont récemment comparé l'étendue de la pauvreté (en termes monétaires) dans les zones urbaines et rurales de plusieurs pays d'Europe à partir des micro-données de l'Etude des budgets des ménages (*Household Budget Standards Survey*), harmonisée par l'Etude sur le revenu au Luxembourg<sup>1,4</sup>

Le tableau ci-dessous présente un résumé de ces analyses. La pauvreté monétaire se définit comme : vivre dans un ménage dont le revenu est inférieur à 60% du revenu moyen dans le pays.

Même si les définitions de zone urbaine ou rurale varient sensiblement selon les pays européens, le tableau *Individus des ménages européens vivant dans la pauvreté monétaire*, ci-dessus, montre que, dans beaucoup d'Etats-Membres, la plupart des pauvres vivent en zone urbaine. L'Autriche fait exception, avec 60% des pauvres en « revenu » vivant en zone rurale. Cependant, cette

analyse ne tient pas compte du coût de la vie, probablement plus élevé en zone urbaine.

La principale différence entre l'Europe et l'Amérique Latine, en ce qui concerne la pauvreté urbaine, réside dans le fait que tous les citoyens de l'UE sont protégés contre la pauvreté par des Etats-providence étendus. Non seulement ils offrent des mécanismes efficaces de réduction de la pauvreté, comme ils protègent et améliorent le bien-être de tous les Européens. Dans les Etats-providence des pays d'Europe se produit une redistribution des « riches » vers les « pauvres », des hommes vers les femmes, ainsi qu'une uniformisation de la répartition du revenu tout au long de la vie de l'individu, avec des impôts et autres réductions des niveaux de revenu en milieu de vie, compensés par des avantages sociaux destinés à augmenter le revenu durant l'enfance et le 3ème âge. Ces observations sont corroborées par le constat d'une plus grande homogénéité de l'échelle de l'IDH entre la position la plus basse (la Grèce, avec 0,892) et la tête du peloton (la Suède, avec 0,941) : la forte concentration observée dans



Source: Rapport Mondial sur le Développement Humain 2003 - PNUD/ONU

<sup>1,4</sup> Brandolini et Cipollone, 2002.

cette région indique un stade avancé de développement humain. À titre de comparaison, en Amérique Latine, l'écart est bien plus important entre le dernier du classement (le Nicaragua, avec 0,643) et le pays de tête (l'Argentine, avec 0,849). Cette comparaison est tirée du Rapport Mondial sur le Développement Humain du PNUD/ONU – 2003.

### 1.2 Notions de pauvreté et pauvreté urbaine

Les gouvernements, les organisations de la société civile et même les membres du Réseau 10 adoptent des conceptions diverses de la pauvreté et de la pauvreté urbaine. Pour comprendre chacune d'elles, il faut examiner comment et où elles ont été élaborées.

Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, en Angleterre, la notion de pauvreté est liée au manque de ce qui est nécessaire à la subsistance<sup>15</sup>. Pour le courant nutritionniste, le pauvre est « celui qui ne dispose pas d'un niveau de subsistance minimum, basé sur l'ingestion quotidienne d'une exigence de calories donnée. Au départ, pauvreté et malnutrition sont presque synonymes et se confondent. Dans cette optique, les besoins humains se limitent à la survie physique – manger, s'habiller – et néglige le social. Aujourd'hui encore elle prévaut lorsqu'il s'agit de définir la pauvreté extrême ou l'indigence : un niveau de vie en deçà du minimum exigé pour assurer la simple subsistance ou la survie. »

Plus tard, « la pauvreté s'inscrit dans le temps, tient compte de la structure sociale et institutionnelle en vigueur, et n'est pas seulement l'expression d'un niveau de revenu... » Les gens sont relativement pauvres s'ils ne peuvent jouir, pleinement ou suffisamment de conditions de vie – que ce soit le régime alimentaire, le confort et les services – leur permettant d'interférer, de participer et de se comporter comme on

est droit de le faire, en qualité de membres d'une société ».

Désormais, le débat va porter sur la façon dont interprètera ces « besoins ». Ils doivent être appréhendés comme une catégorie qui se réfère à des objectifs universels, par opposition aux désirs, compris comme des objectifs énoncés sur la base de préférences individuelles et culturelles... L'universalité et l'objectivité de la notion résident dans la compréhension du fait que si elles ne sont pas comblées, les carences peuvent causer de sérieux problèmes à l'être humain, compromettant sa propre existence... Ce sont les besoins minimaux dont le *quantum* doit toujours être optimal, santé et autonomie...

Amartya Sen nous propose un autre point de vue, selon lequel « il est aussi important de voir ces besoins minimaux satisfaits que de disposer des moyens – pour fonctionner (*functionings*) et un ensemble de capacités (*capability set*) – permettant de les satisfaire ». Plutôt que le budget monétaire disponible, on met l'accent sur l'ensemble de capacités à la portée de chacun, pour choisir librement le mode de vie de sa préférence.

Pour Sen, la possession de biens et de services constitue un critère flou pour définir le niveau de vie ou de bien-être, ou la qualité de vie, car les possibilités de transformation des biens et des services... et de réalisations varient d'une personne à l'autre, selon ses capacités. C'est la liberté elle-même qui compte, et pas les moyens qui permettent de l'obtenir. Les conceptions de la pauvreté ont fait naître d'autres débats sur la difficulté de la comparaison entre pays industrialisés et pays en développement, ainsi que pour définir pauvreté « absolue » et « relative ».

A partir de ces notions de pauvreté, divers indicateurs ont été créés, autres que le seuil de pauvreté/indigence, comme celui de besoins minimaux non satisfaits, utilisé

<sup>15</sup> Lena Lavinas...



dans de nombreux pays. En Argentine, par exemple, l'INDEC (Institut National de Statistiques) a institué cette méthode. Au début (1984), cet indicateur « estimait la part de la population argentine qui

a) N'atteignait pas des seuils minimums de satisfaction de certains besoins minimaux (par exemple, la proportion d'enfants souffrant de malnutrition) ;

b) N'avait pas accès aux moyens-clés permettant de pallier ces besoins (par exemple, part de la population sans eau potable) . A partir de là on a mis au point une méthodologie qui considère comme pauvre toute famille correspondant à un des cinq critères suivants :<sup>16</sup>

- 1) plus de 3 personnes vivant dans une même pièce ;
- 2) logement inadapté ;
- 3) absence d'installations sanitaires ;
- 4) au moins un enfant en âge scolaire qui ne va pas à l'école; ou
- 5) plus de 3 inactifs pour chaque actif (quotient de dépendance de 1/3) et chef de famille ayant un faible niveau scolaire (pas plus que la deuxième année de l'école primaire).

Au cours des années 90, cette méthodologie a intégré cinq nouvelles dimensions de pauvreté et de privation, liées à l'emploi (précaire ou au noir), au logement (accès aux services publics et conditions générales d'infrastructure), à l'éducation (niveaux de scolarisation, absentéisme scolaire, et offre en éducation), à la santé (accès aux services de santé et aux pratiques contraceptives), à l'adolescence et la pauvreté (participation des jeunes dans la société, conditions d'emploi et activités de loisir).

Le PNUD contribue à la mesure de la pauvreté avec un indicateur synthétique, l'Indice de Développement Humain (IDH)<sup>17</sup> qui

tient compte de facteurs à la fois non-monétaires et multidimensionnels, permettant des comparaisons à l'échelle internationale. Outre les innovations dérivées de l'IDH (comme la mesure de l'égalité des sexes), le PNUD, depuis 1997, a ajouté à ses analyses un indicateur centré sur l'incidence de la Pauvreté Humaine (IPH), basé sur la proportion de la population défavorisée exposée à des situations de privation grave. Au lieu du revenu, l'IPH utilise des paramètres non-monétaires comme une longévité inférieure à 40 ans, le taux d'analphabétisme des adultes (pour mesurer le degré d'exclusion du monde de la communication), un indicateur de pauvreté ou de non-accès aux biens et services publics et privés (manque d'eau, pourcentage d'enfants souffrant de malnutrition, etc.). En vertu de l'impossibilité d'établir un standard commun d'accessibilité, en raison de l'énorme la disparité des niveaux de bien-être et de privation entre pays développés et pays en développement, il a fallu mettre au point un nouvel indicateur de pauvreté humaine pour les pays riches (IPH-2), basé sur le chômage de longue durée.

### 1.2.1 Pauvreté relative et absolue

Au Sommet Mondial sur le Développement Social, organisé par l'ONU en 1995, les gouvernements de 117 pays sont parvenus à un accord sur la question de la pauvreté absolue et générale. Ils ont adopté une déclaration et un programme d'action, où ils s'engagent à éliminer la pauvreté absolue à l'horizon 2015, et de réduire la pauvreté générale, au moins de moitié, à la même échéance.

Pauvreté générale et absolue ont été définies de la manière suivante : « La pauvreté se manifeste de diverses manières, y compris par la faiblesse des revenus et le

<sup>16</sup> Lo Vuolo et alii (1999), op. cit., p. 134.

<sup>17</sup> PIB par habitant, espérance de vie et niveau d'instruction

manque de moyens de production suffisants pour assurer une vie durable : faim et malnutrition ; santé précaire ; accès limité ou inexistant à l'éducation et aux autres services essentiels ; augmentation de la morbidité et de la mortalité par maladie ; manque de logements ou habitat inadapté ; insécurité ; discrimination et exclusion sociale. La pauvreté se caractérise également par la faible participation aux processus de décision et à la vie sociale et culturelle. On retrouve dans tous les pays : sous forme de pauvreté de masse, dans de nombreux pays en développement, des poches de pauvreté au milieu de la richesse dans les pays développés, perte des moyens de subsistance à cause de la récession économique, pauvreté soudaine, en vertu de catastrophes ou de conflit, pauvreté de travailleurs mal rémunérés et la destitution de personnes en dehors des systèmes de soutien familial, institutions sociales et réseaux de protection sociale».

Le revenu est important, mais l'accès aux biens publics, comme l'eau potable, les routes, l'assistance médicale, l'éducation, l'est autant voire même plus, surtout dans les pays en développement.

Dans les années 70, la notion de pauvreté relative était utilisée comme une mesure pour identifier « la position sociale » du pauvre par rapport au niveau moyen de consommation de la population dans son ensemble. Est pauvre par rapport à l'ensemble de la population celui qui se situe au-dessous de ce niveau moyen de consommation, non seulement du point de vue de son déficit de revenu, mais également du nonaccès aux biens et aux services.

Partant de cette conception, la Communauté Economique Européenne a commencé à considérer comme pauvre, dès 1976, « tous les individus et les foyers dont les ressources, sont si faibles qu'elles les excluent des modes de vie, de coutumes et

des activités normales de l'Etat où ils vivent.<sup>18</sup> » La méthode de calcul permettant d'identifier qui est pauvre part d'un indicateur de pauvreté relative, selon lequel le revenu minimum est fixé aux 2/3 du revenu médian disponible. Les individus disposant d'un revenu par tête inférieur à ce plancher, constituent le public-cible potentiel des politiques d'assistance.

### 1.2.2 Pauvreté contre Exclusion

« Au contraire de la pauvreté extrême qui se base sur des critères objectifs, tels que le manque de revenu, de logement, de capital humain, parler d'exclusion implique que l'on tient également compte d'aspects subjectifs, que mobilisent des sentiments de rejet, de perte d'identité, de faillite des liens communautaires et sociaux, entraînant un retrait des réseaux de sociabilité et la rupture des mécanismes de solidarité et de réciprocité. L'exclusion apparaît moins comme un état de dénuement que comme un parcours, une trajectoire au long de laquelle, à l'insuffisance de revenu et au manque de divers moyens, viennent s'ajouter les handicaps accumulés presque constamment, des processus de désocialisation occasionnés par des ruptures, des situations de dévalorisation sociale venant de la perte de statut social et d'une drastique réduction des opportunités et où les chances de resocialisation tendent à diminuer. »

Remplacer l'optique de la pauvreté par celle de l'exclusion signifie, donc, passer des niveaux de carence à une démarche dynamique, cumulative et multidimensionnelle qui cherche à comprendre ce qui transforme le risque découlant du vécu de l'incertitude, de l'instabilité et de la précarité en un « état fatal, dans lequel on plonge, subitement, en rupture avec une condition sociale normale, conduisant à une perte de visibilité. L'exclu ne maîtrise

<sup>18</sup> Citation de Lena Lavinas

pas son devenir social.» La notion d'exclusion adoptée par le Conseil de l'Europe, en 1994, indique que : sont exclus « les groupes de personnes qui se trouvent en partie ou intégralement hors du champ d'application effective des droits de l'homme. » Ici, l'exclusion est l'envers de la citoyenneté.

### 1.2.3 Pauvreté et Territorialisation

En Amérique Latine surtout, c'est la grande migration interne des dernières décennies, comme on l'a vu plus haut, qui a dopé les taux d'urbanisation, entraînant des bouleversements auxquels les collectivités locales n'étaient pas préparées. Les millions de nouveaux arrivants ont trouvé des villes où rien n'avait été prévu pour les accueillir<sup>19</sup>. Compte tenu du prix du logement en centre ville, ils ont été repoussés vers la périphérie, où il n'y avait ni infrastructure ni planification capable de répondre à cette augmentation de la population<sup>20</sup>.

Ce déplacement a donné naissance à la ville légale et à la ville illégale. Dans celle-ci, la périphérie où vivent la plupart des pauvres des villes latino-américaines, on manque de services publics, comme l'éducation, l'eau potable, le tout-à-l'égout, et une bonne partie des constructions est bâtie sur des emplacements à risque ou autour de sources d'eau, sans régularisation foncière, avec des indices de violence très élevés.

C'est sur ces territoires que la pauvreté se manifeste et se perpétue. Même s'il y a des réseaux de solidarité, et si de nombreuses collectivités locales commencent à créer des conditions de développement, la ségrégation physique, l'éloignement des lieux où se trouve le travail, les faibles taux d'éducation et de revenu, le plus grand risque de violence, font que non seulement cette population est marginalisée, mais aussi que cette marginalisation se perpétue pour les

générations à venir.

L'issue envisagée par les élus de diverses villes consiste à monter des réseaux locaux de protection sociale, avec les pouvoirs publics s'attaquant en même temps, sur un territoire limité, aux diverses causes entraînant la pauvreté et l'exclusion. Même si elles manquent de moyens et si elles subissent les effets des politiques macroéconomiques, ce sont les collectivités locales, par leur proximité, qui sont les mieux à même d'identifier l'exclusion qui se produit sur un territoire donné et de mettre en œuvre les moyens de la combattre, et d'assurer l'accès, par le biais des politiques publiques, aux services et à des conditions de subsistance dignes qui permettent de briser le cercle de l'exclusion sociale.

### 1.2.4 Indicateurs de Pauvreté dans l'Union Européenne

L'Union Européenne considère comme pauvres toute personne dont le revenu monétaire se situe au-dessous de 60% du revenu médian estimé dans chaque pays-membre. Le revenu monétaire par tête est calculé à partir d'une unité de consommation (soit, la famille, soit le foyer). Néanmoins, d'autres seuils de pauvreté sont calculés à partir d'un pourcentage de 40% à 50% du revenu médian de chaque pays-membre.

La nouveauté c'est l'effort accompli par l'UE pour créer des indicateurs d'insertion sociale. Le défi avait été lancé en 2000, lors du Conseil de Lisbonne, qui avait conduit à l'adoption des premiers Plans Nationaux d'Action contre la Pauvreté et l'exclusion sociale (NAPIncl<sup>21</sup>), fixant des objectifs spécifiques au niveau national, régional et local. On a commencé par sélectionner<sup>22</sup> 7 indicateurs de base de l'inclusion sociale pour ce premier diagnostic<sup>23</sup>:

<sup>19</sup> La ville de São Paulo illustre bien ce modèle de croissance. Dans les années 40, on y dénombrait 1,3 million d'habitants. Au début du 21<sup>ème</sup> siècle, elle atteignait 10,4 millions, soit une augmentation de 700% sur six décennies. Pour plus de renseignements sur la population dans les années 40, voir IBGE – *Censo*

<sup>20</sup> *Demográfico* (Recensement Démographique).

La pauvreté est le portrait des inégalités, et les périphéries des grandes villes, l'expression de la ségrégation imposée au quotidien. Lena Lavinas, in *Contribution au Document de Base du Réseau IQ*. Pour les différencier des NAPemp – Plan National d'Action pour l'Emploi.

<sup>22</sup> Commission Européenne (2000), *Indicateurs Structurels*, COM, Bruxelles.

<sup>23</sup> Qui décrit également les « bonnes pratiques » et les réussites dans le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale obtenues dans chaque pays-membre.

- a) Le partage des richesses (le quotient du revenu moyen des 20% des plus riches sur le revenu moyen des 20% les plus pauvres);
- b) Le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté (équivalent à 60% du revenu médian de chaque pays-membre), avant et après concession des avantages sociaux (publics ou privés);
- c) La persistance dans la pauvreté (proportion de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté pendant trois années consécutives);
- d) La proportion de foyers sans emploi (où tous les individus en âge de travailler sont au chômage);
- e) Les disparités régionales (coefficient de variation des taux de chômage régionaux);
- f) Le faible niveau de scolarisation (proportion de jeunes entre 18-24 ans, qui ne sont pas scolarisés ni en formation professionnelle et qui n'ont pas terminé le secondaire);
- g) Le taux de chômage de longue durée.

La mise en oeuvre de ces indicateurs dans l'Europe des 15 a donné lieu à un débat plus approfondi sur la nature des indicateurs sociaux d'insertion sociale, leurs limites, critères et définitions, sur les principes et les propriétés qui doivent guider leur élaboration dans les pays-membres. Cette réflexion, ainsi que les recommandations émises par une équipe d'experts ont permis d'adopter un nouveau cadre de référence plus large et plus consistant, publié dans le livre *Social Indicators : The EU and Social Insertion*.<sup>2 4</sup>

Cherchant à systématiser neuf règles de base du traitement des données statistiques, qui permettent d'appréhender le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion, le livre indique d'autres points auxquels doit également s'attacher l'élaboration d'indicateurs d'insertion sociale, tels que: l'incorporation de nouveaux

domaines comme la santé, l'habitat et la participation sociale, dans la série des indicateurs structurels; la décomposition des données par sexe, fournissant une perspective de genre; tous les indicateurs doivent être individualisés – chacun compte pour un individu (se centrer sur la position occupée par chaque individu, sans tenir compte des agglomérats familiaux); ils doivent posséder un standard de comparabilité acceptable; capter des stocks de flux révélant les trajectoires *ex-post* (les changements et la direction des changements) et les attentes *ex-ante*; ils doivent exprimer le caractère multidimensionnel de la pauvreté; ils doivent être territorialisés, car pauvreté, faible instruction et autres handicaps accumulés sont presque toujours les dénominateurs communs d'une collectivité marginalisée dans l'espace. La territorialisation des indicateurs est également pertinente, car elle favorise une analyse du degré d'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté, qui relèvent aujourd'hui majoritairement d'instances sous-nationales (Belgique, Espagne, Allemagne, France) ou, tout au moins, réalisées en partenariat entre diverses sphères de gouvernement.

Les indicateurs doivent être organisés en trois niveaux distincts, décomposés par sexe et par région:

**Niveau 1** : un petit nombre d'indicateurs clés, relatifs aux privations matérielles, à l'absence d'activité productive, à l'insuffisance d'éducation, à la santé déficiente et à l'habitat précaire. A l'ancienne liste sont venus s'ajouter deux indicateurs : (i) la proportion d'individus qui n'ont pas dépassé 65 ans et (ii) le nombre de personnes vivant dans des familles dont le logement ne correspond pas à un niveau de confort donné. En outre, parallèlement au taux de chômage de longue durée, ils doivent inclure le taux de chômage

<sup>2 4</sup> 2002, Oxford University Press, Royaume Uni.

total, calculé selon la méthodologie de l'OIT. Deux indicateurs ont été supprimés : le différentiel régional du taux de chômage et l'indicateur de persistance dans la pauvreté.

**Niveau 2 :** On propose une gamme plus large d'indicateurs pour compléter la description multidimensionnelle de la pauvreté. Ils sont au nombre de 14, mêlant le pourcentage de salariés à bas revenu, le pourcentage des personnes vivant dans des familles nombreuses, le pourcentage de personnes dans des familles payant en retard le loyer ou la mensualité du crédit de leurs logements, le taux de chômage par découragement, l'inégalité de revenu mesurée par le rapport entre le 9ème et le 10ème déciles de la distribution, le pourcentage de personnes contraintes à accepter un travail à temps partiel, le pourcentage de la population vivant dans des familles exposées au risque de persistance dans la pauvreté, etc.

**Niveau 3 :** On recommande la mise au point d'indicateurs spécifiques à chaque pays-membre, afin d'amener à une meilleure compréhension des phénomènes de pauvreté et d'exclusion et de contribuer à l'interprétation des indicateurs des niveaux 1 et 2.

Enfin, on suggère que dans un futur proche, soient créés de nouveaux indicateurs couvrant les questions suivantes : coût du logement, logement situé en zone dégradée, nombre de sans-logis et précarité de l'habitat, accès aux services dits essentiels publics et privés, différences d'accès à l'éducation, participation sociale et accès à l'Internet, indicateurs non-monétaires de dénuement.

### 1.2.5 Indicateurs de Pauvreté en Amérique Latine

Traditionnellement, en Amérique Latine on mesure la pauvreté par la «

méthode du revenu» (*método del ingreso ou linea de ingresos*), basée sur le calcul des seuils de pauvreté. Ils permettent de mesurer la proportion de pauvres ou le nombre de pauvres au-dessous du seuil et c'est l'écart des revenus ou la distance moyenne du revenu des pauvres par rapport à la valeur de référence, qui fournit le seuil de pauvreté et indique l'intensité de la pauvreté. Ces indicateurs sont couramment publiés dans les rapports sur la pauvreté dans la région et remontent aux années 60

La CEPAL, la BID et autres agences internationales présentes dans la région, ainsi que divers organismes nationaux de recherche et de planification, adoptent généralement cette procédure, estimant les seuils de pauvreté à partir d'un panier d'aliments de base qui satisfait, en principe, les besoins de la population et tient compte de ses habitudes de consommation, de la disponibilité effective de la nourriture dans le pays et de son prix relatif.<sup>2 5</sup> À cette valeur on ajoute un delta pour englober les besoins minimaux non-alimentaires. Deux seuils sont, par conséquent, dérivés de cette méthodologie : celui de l'indigence, qui se réfère au coût d'achat du panier d'aliments et considère comme extrêmement pauvres ou indigents les ménages qui ne disposent pas des ressources monétaires suffisantes pour pallier de manière adéquate leurs besoins alimentaires ; et celui de la pauvreté, calculé par l'application du coefficient de Engel, 0,75%, sur le seuil d'indigence, pour les zones rurales, que l'on multiplie par deux dans les zones urbaines.

En général, le coefficient utilisé en Amérique Latine est uniforme, et ne prend donc pas en compte des profils différenciés des dépenses, selon le type de famille, etc. De la même manière, le calcul des deux seuils prend pour base des estimations *par habitant* qui ont toujours recours à l'échelle

<sup>2 5</sup> Voir à ce sujet CEPAL, *Evolución Reciente de la Pobreza en Chile, Santiago, 1997*, p. 5.

d'équivalence traditionnelle pour définir le poids de chaque membre de la famille, tendant ainsi à sous-estimer la véritable ampleur et l'intensité de la pauvreté, surtout lorsqu'il y a beaucoup de dépendants, comme c'est le cas dans les familles monoparentales.

Ces seuils doivent être estimés à partir du revenu déclaré disponible, englobant toutes les sources de revenu familial ou du ménage, mais on n'utilise souvent que le revenu du travail, plus fiable.

La Banque Mondiale emploie toujours un seuil de pauvreté calculé à partir d'un panier de denrées et qui combine les deux notions de pauvreté et d'indigence<sup>26</sup>.

Outre les seuils de pauvreté et d'indigence et leurs indicateurs dérivés, on utilise très souvent la méthode des besoins minimaux non-satisfaits (NBI) pour identifier les familles pauvres.

On constate, que les mesures de la pauvreté utilisées en Amérique Latine sont traditionnellement basées sur la consommation directe observée – les seuils de pauvreté –, sur l'accès aux biens et sur le bien-être potentiel, comme c'est le cas de la méthode NBI, ou font appel aux mesures indirectes du bien-être comme l'espérance de vie, la mortalité infantile, etc. Katzman et alii<sup>27</sup>, systématisant toutes les formes d'estimation de la pauvreté sur le continent, montrent l'existence de mesures conjuguées qui permettent d'élaborer des typologies de la pauvreté afin d'en dévoiler l'hétérogénéité, ce que les méthodologies préalablement citées ne font pas. Mais leur complexité comporte des risques

Ces auteurs préconisent cependant l'adoption d'une méthode qui capte les actifs des familles pauvres et permette des analyses micro-sociales au niveau des communautés, car les seuils de pauvreté et de besoins minimaux non-satisfaits sont le résultat de situations complexes pour

lesquelles l'indicateur offre peu de pistes de solution. « L'approche dite des actifs-vulnérabilité porte en elle la promesse d'une meilleure appréhension de la dynamique de reproduction des systèmes d'inégalité sociale, des conditions de marginalité et d'exclusion, tout en offrant un instrument analytique plus puissant pour l'action ». Inspirés des méthodes de Moser<sup>28</sup>, les actifs sociaux d'un ménage constituent un ensemble d'actifs qui, à un moment donné, peuvent être mobilisés pour rechercher des améliorations du bien-être des familles ou dans la lutte contre la détérioration de leur qualité de vie. Plus encore qu'identifier ces actifs et leurs utilisations, il s'agit d'accompagner la logique de leur reproduction et de leur distribution. Parmi ces actifs sociaux, Katzman et alii en proposent trois, essentiels : le capital financier (emprunts, revenus, crédits, etc.), le capital physique (possession de terre et/ou logement, animaux, moyens de transport, etc.) et capital social (réseaux de réciprocité, confiance, contacts, accès à l'information).

Si sur le plan national, prédominant, comme on l'a vu, les indicateurs et statistiques de mesure de la pauvreté, pour la plupart dérivés de la construction de niveaux de revenu, et au maximum décomposés par quintiles ou déciles, on remarque plusieurs innovations sur le plan local.

En effet, au long des années 90, à mesure que se consolidait la production et la divulgation des rapports de développement humain thématiques du PNUD, et parallèlement à la décentralisation des politiques d'assistance sociale, on observait un intérêt grandissant des collectivités locales d'Amérique Latine, pour la création d'indicateurs de bien-être, des conditions de vie et d'exclusion. Peu à peu, les villes offrent sur leurs portails d'Internet tout un arsenal de statistiques économiques, sociales, financières, les décomposant, dans

<sup>26</sup> World Bank (2001). A Poverty report with a Focus on Urban Poverty Reduction Policies. Two Volumes.

<sup>27</sup> Katzman R. et alii (1999). Op. Cit.

<sup>28</sup> Moser C. (1997). *Household responses to poverty and vulnerability*, Volume I, World Bank, Washington.

la mesure du possible, par quartiers, par régions administratives, zones centrales et périphérie des métropoles, par quintiles<sup>2 9</sup> ou déciles de la distribution de revenu, qui fournissent autant d'indicateurs indirects de qualité de vie et de bien-être, identifiant par la même occasion les zones dégradées et à forte concentration de la pauvreté.

On est surpris par le volume extraordinaire et la variété des données statistiques et des indicateurs que l'on peut trouver sur les sites d'un grand nombre de villes latino-américaines. Le portail de Buenos Aires, par exemple, offre un vaste ensemble d'indicateurs sociaux sur le degré d'accessibilité aux services publics (électricité et eau courante), la qualité de l'habitat, les niveaux de pauvreté, calculés par la méthode NBI, le degré de couverture médicale, qui traduisent l'existence d'une base de données solide et bien structurée et qui laisse deviner l'ampleur du problème de la pauvreté urbaine. Mais la pauvreté reste essentiellement évaluée par pourcentages, presque toujours associés à des critères d'insuffisance de revenu ou de non accès aux services d'infrastructure universels. Les efforts visant à généraliser les pratiques de transparence et de responsabilité (*accountability*) ont contribué à ce qu'on divulgue aussi, sur les sites municipaux des statistiques actualisées sur la couverture des programmes sociaux en vigueur, le type de ciblage et le public-cible, les méthodologies de mise en oeuvre, l'offre sociale des services, les actions pour la création d'entreprises et leurs impacts les plus immédiats<sup>3 0</sup>.

Toutefois et malgré l'univers de données<sup>3 1</sup> aujourd'hui accessibles, qui se juxtaposent et parfois intègrent un grand nombre de statistiques et d'indicateurs sociaux d'usage plus courant, on déplore l'absence d'une information spécifique et rigoureuse sur ce que sont la pauvreté et l'exclusion, leurs formes chroniques et en

mutation, leurs rapports avec le développement urbain de la métropole, etc. On sait que plusieurs projets sont en cours, on connaît leurs objectifs et méthodologies, mais on ne dispose pas, par exemple, d'un cadre permettant de situer géographiquement leurs impacts directs sur la population pauvre vivant dans la zone, ni leurs impacts indirects sur la pauvreté en tant que problème social dans la ville. Pour Salama et Estremeau<sup>3 2</sup>, il faut relativiser l'analyse de la pauvreté monétaire, exclusive de l'optique de l'insuffisance de revenu et s'efforcer de « bâtir des critères complémentaires dont la finalité consiste à capter l'augmentation de la 'souffrance sociale' des groupes les plus défavorisés ». Ce cadre conceptuel innovateur, peut-être en gestation, n'a pas encore été adopté par la plupart des collectivités locales latino-américaines.

On remarquera une démarche innovatrice de construction d'un indicateur d'inclusion sociale, qui, appliqué à chaque district de la ville, situe et classe les niveaux d'exclusion et de pauvreté, révélant qui est inclus et qui est exclu socialement. C'est une méthodologie qualitative originale, mise au point par deux centres universitaires et une ONG<sup>3 3</sup>, qui intègre plusieurs facteurs d'inclusion sociale, eux-mêmes constitués à partir d'indicateurs élaborés sur des informations du recensement et diverses statistiques disponibles. Les facteurs d'inclusion sont : l'autonomie, la qualité de vie, le développement humain, l'équité, la démocratie, la citoyenneté et le bonheur. Comme l'indique Sposati<sup>3 4</sup> « la décomposition interne de la carte de la ville est la condition première pour construire la méthodologie. La carte de l'exclusion et de l'insertion sociale est constituée par des indicateurs territorialisés intra-urbains qui prennent comme point de départ l'hétérogénéité des espaces de la ville ». Conçu pour mettre à

<sup>2 9</sup> Les chiffres de la pauvreté au Chili sont publiés par le MIDEPLAN, sur la base des « Enquêtes Casen », et sont généralement décomposés par quintiles de revenu.

<sup>3 0</sup> Le site de la Ville de Santo André renferme de très nombreux renseignements, détaillés et régulièrement mis à jour, sur les programmes d'assistance sociale en cours, leur couverture, etc.

<sup>3 1</sup> Voir à ce sujet le nouveau système de gestion des informations des programmes sociaux de la Ville de São Paulo.

<sup>3 2</sup> Salama P. e Estremeau B. (2001). « De Nouvelles Causes au Maintien de la Pauvreté ? ». In Revue du Tiers-monde, Tome XLII, IEDES, Presses Universitaires de France.

<sup>3 3</sup> NEPSAS de la PUC/SP, l'INPE, et POLIS, à São Paulo.

<sup>3 4</sup> Sposati A. (2002). Carte de l'exclusion sociale. Miméo.

nu la multiplicité des processus d'exclusion, la Carte de l'Exclusion/Inclusion Sociale se sert d'indicateurs d'exclusion/insertion (IEX) et de distances (IDI) par rapport à un niveau de vie de base, exprimé territorialement. On a élaboré 22 indicateurs dynamiques et 18 thématiques d'exclusion. Ils ne sont pas individualisés, mais se réfèrent à des unités spatiales<sup>3 5</sup>

La recherche d'indicateurs multi-sectoriels et multidimensionnels est une exigence de la plupart des projets de construction de stratégies locales de réduction de la pauvreté, comme le montrent les conclusions finales du *Projet Spécial du Programme de Gestion Publique et Citoyenneté*<sup>3 6</sup>. Dans ce réseau, la pauvreté a été définie comme manque de citoyenneté et lutte contre elle passe par la construction de citoyenneté, de démocratie, d'empowerment, d'émancipation, de la voix au chapitre accordée aux populations en situation de pauvreté.

### 1.3 Comment les membres du Réseau 10 caractérisent la pauvreté ?

Avant la Conférence de Lancement, le Réseau 10 avait envoyé aux membres et observateurs des questionnaires (voir le modèle en annexe à la fin du présent document) afin qu'ils indiquent, entre autres questions, la notion de pauvreté urbaine qu'ils utilisent. Il y a ceux qui pensent qu'est pauvre celui qui a besoin d'aide, comme celle qui est délivrée par les organisations de charité liées à l'Eglise. Une bonne partie des membres se base sur le critère du revenu insuffisant (moins d'un ou de 2 dollars/jour ou écart du revenu par rapport à la moyenne locale), d'autres adoptent la non-satisfaction des besoins minimaux de la vie en société (se nourrir, s'habiller, se loger) ; il y a également des comparaisons par rapport au

L'Indice de Développement Humain,

IDH, ONU/PNUD, est couramment utilisé pour calculer le nombre de pauvres. Certaines villes élaborent des indicateurs et des méthodologies propres, multidisciplinaires, qui tiennent compte de divers facteurs, du revenu au degré de violence des zones concernées, de l'accès à l'eau potable au niveau d'instruction du chef de famille.

#### 1.3.1 En Amérique Latine

##### Asunción, Paraguay

La pauvreté urbaine est caractérisée par la population sans emploi ou dont les emplois, déclarés ou non, fournissent un revenu insuffisant. Cette population n'a donc pas accès aux services de santé et d'éducation, entre autres. En résumé, un groupe humain aux revenus insuffisants pour assurer la consommation d'un panier d'articles essentiels.

##### Belo Horizonte, Brésil

La pauvreté urbaine est associée à des « états de privation et à l'impossibilité d'épanouissement des capacités individuelles et collectives ». On considère que la pauvreté absolue se situe au-dessous d'un revenu inférieur à un demi-salaire minimum brésilien (120 réais depuis le 1er avril 2003). La pauvreté relative est définie sur la base de paramètres de la population locale. D'autres méthodologies évaluent la qualité de vie par quartiers, parmi lesquelles l'Indice de Qualité de Vie Urbaine (IQVU), mis au point avec le concours de l'Université Catholique de Minas Gerais, PUC, et l'Indice de Vulnérabilité Sociale, qui intègre des éléments d'ordre environnemental, culturel, économique, juridique, de sécurité et de survie.

<sup>3 5</sup> Pour de plus amples informations, voir Sposati A. (2000). Carte de l'exclusion/inclusion sociale de la Ville de São Paulo. Dynamique Sociale des Années 90.

<sup>3 6</sup> Document de synthèse. Práticas Públicas e Pobreza. FGV, SP, 1999.



### **Buenos Aires, Argentine**

La pauvreté est mesurée par l'indice de besoins minimaux non-satisfaits, NBI, et le Seuil de pauvreté et d'indigence. Le NBI capte et dimensionne les aspects les plus structurels de la pauvreté, les seuils s'intéressent au revenu. Dans les besoins minimaux non-satisfaits, on tient compte des endroits où vivent plus de 3 personnes par pièce, dans un habitat précaire, sans toilettes (ou sans chasse d'eau), avec un enfant en âge scolaire qui ne fréquente pas l'école ou avec plus de quatre chômeurs pour un salarié et où le chef de famille a un faible niveau scolaire. Pour le seuil de pauvreté et d'indigence, on dispose à la fois d'un panier d'aliments essentiels et d'un panier global d'articles essentiels.

### **Caracas, Venezuela**

Sont considérés pauvres ceux « qui ne disposent pas des moyens suffisants pour satisfaire leurs besoins minimaux (alimentaires et en services élémentaires) ». On a défini un seuil qui représente un revenu permettant à une famille de cinq personnes d'avoir un niveau de vie convenable.

### **General San Martin, (Argentine)**

Le chômage et l'incapacité à occuper un logement digne, le droit à l'éducation et à la santé sont la frontière de la marginalité.

### **Juiz de Fora, Brésil**

La pauvreté urbaine se caractérise par un ensemble de conditions de vie qui nuisent considérablement au développement de l'homme et à l'exercice des droits essentiels du citoyen. Cela englobe le revenu, l'habitat, l'accès aux services publics de santé, d'assainissement, entre autres. Mais, dans la pratique, on ne se

sert que de la notion de faible revenu.

### **Lima, Pérou**

La pauvreté en ville est un phénomène multidimensionnel. On considère que 32% de la population de l'agglomération de Lima connaissent une des trois formes de pauvreté : monétaire objective (le revenu ne permet pas d'acheter un panier minimum convenable), monétaire subjective (revenu minimum nécessaire aux yeux du chef de famille) et pauvreté par rapport aux besoins minimaux (conditions matérielles de vie, produit de l'accumulation dans le temps de situations de pauvreté ou de non pauvreté)...

### **Masaya, Nicaragua**

C'est l'ensemble de la population qui souffre du manque de services essentiels (eau potable, salles de bains, électricité), alimentation, chômage et personnes gagnant moins d'un dollar par jour, sans éducation secondaire. Demande non-satisfaite de santé, de logement familial et faiblesse du revenu, en raison du chômage ou du sous-emploi. Plus grande vulnérabilité socio-environnementale, situation de risque, faiblesse de l'organisation locale et de la participation citoyenne et désintégration familiale.

### **Montevideo, Uruguay**

Les pauvres sont ceux qui ne vivent pas dans conditions dignes, les individus et les ménages dont les revenus sont très bas et qui n'ont pas la possibilité d'accéder à la santé, l'éducation, au logement (ceux qui vivent dans des conditions précaires) et à l'alimentation.

### **Pergamino, Argentine**

La pauvreté urbaine se caractérise par la non-satisfaction des besoins humains

essentiels, fruit d'un partage non-équitable des richesses, de l'absence d'excédents économiques et d'une structure inadaptée de l'offre et de la demande des moyens permettant d'assurer la satisfaction de ces besoins.

### **Porto Alegre, Brésil**

La pauvreté urbaine est considérée comme un phénomène hétérogène et multidimensionnel, qui recouvre non seulement l'insuffisance de revenu et l'incapacité de répondre aux besoins minimaux individuels et familiaux (alimentation, habillement, hygiène, logement), mais tout un cadre complexe d'injustice sociale et de successives exclusions, entraînant souffrance et impuissance chez les personnes et les familles touchées. » Elle se caractérise « par l'existence de familles en situation de vulnérabilité sociale, vivant en habitat précaire, souvent dans des zones à risque ; d'enfants et d'adolescentes vivant dans les rues ; d'adultes et de malades mentaux, sans domicile fixe ; de personnes âgées sans assistance ; de chômage chronique, de travail précaire, entre autres aspects caractéristiques des grandes zones urbaines. »

### **Quito, Equateur**

Les lieux considérés pauvres sont ceux où l'on trouve des revenus inférieur à 50 dollars par mois et par personne, (valeurs de janvier 2001). Les indigents eux gagnent moins de 25 dollars par mois et par personne.

### **Rio de Janeiro, Brésil**

On ne considère pas la pauvreté seulement comme une donnée statistique ou un phénomène de nature financière, mais comme un phénomène conditionné par des facteurs multidimensionnels, constituant une

question stratégique, un défi qui doit être vaincu, pas seulement par la croissance économique, mais aussi par l'offre conjuguée de chances permettant d'ouvrir les portes du développement humain, social et économique.

### **San Felipe, Chili**

Tous les foyers habitant la ville doivent répondre à un questionnaire appelé CAS (comité d'assistance sociale). On y trouve des questions sur l'environnement, l'assainissement, le confort, l'identification des habitants et leur patrimoine. Si le résultat se situe au-dessous de 600 points, la famille est considérée comme pauvre. Ce seuil varie d'une ville à l'autre et selon le programme qui sera appliqué. Les questionnaires sont identiques dans tout le Chili.

### **Santo André, Brésil**

La pauvreté n'est qu'une des dimensions qui maintient certains segments de la population en situation d'exclusion. Les seuils de pauvreté, créés pour la mesurer, sont en général basés sur des facteurs importants, mais isolés, comme le revenu et la malnutrition. Cela a comme résultat des politiques sectorielles compensatoires presque toujours vouées à l'échec ou insuffisantes. La pauvreté est une notion pauvre. Pour nous, l'exclusion sociale c'est l'absence de droits essentiels compatibles avec la garantie de minima sociaux pour la citoyenneté.

### **São Paulo, Brésil**

La pauvreté urbaine est l'expression de l'ensemble des privations, précarités, vulnérabilités, incertitudes sociales et absences de garanties, de droits et de conditions de vie dignes, de citoyenneté et de démocratie, auxquelles sont soumis des

pans entiers de la population d'une ville. Un des instruments utilisés pour évaluer la pauvreté est la Carte de l'Exclusion/Insertion sociale de la Ville de São Paulo, méthodologie qui permet de comparer les inégalités dans les 96 districts administratifs de la ville. On conjugue plus de trente indicateurs, comme l'emploi, la scolarité, le degré de violence, la longévité, qui révèlent les populations insérées ou exclues. On dispose également de la Carte de Risque et de Vulnérabilité qui, à l'échelle du quartier, qualifie le risque et la vulnérabilité sociale, à partir de données telles que l'âge, le revenu, l'indice de violence et les caractéristiques familiales, etc.

### **1.3.2 Europe**

#### **Athènes, Grèce**

Les politiques sociales doivent comporter deux volets. D'abord, s'attaquer aux problèmes sociaux anciens. Ensuite, prendre en compte les évolutions possibles de ce problème à l'avenir. Une vision stratégique doit privilégier une démarche générale portant sur les rapports sociaux et des politiques spécifiques, dotées d'objectifs et d'instruments, ainsi que des interventions visant à élargir les perspectives.

#### **Avilés, Espagne**

L'exclusion est une accumulation de barrières et de contraintes qui empêchent la participation à la vie sociale dont jouit la majorité. Elles sont nombreuses, et on peut citer parmi elles, la pauvreté monétaire (extrême, sévère ou relative), la difficulté à trouver un emploi, les difficultés d'accès à l'éducation, un logement digne, la santé et des relations familiales et sociales difficiles.

#### **Barcelone, Espagne**

Conformément à la définition de

l'Union Européenne, on utilise la notion de pauvreté pour parler de pauvreté relative, dans sa dimension strictement monétaire. Elle est définie par l'inadaptation du revenu au niveau de vie moyen de la société... Sous la notion d'exclusion on rangera ceux pour qui il est impossible de participer aux activités normales de la société où ils vivent.

#### **Bonn, Allemagne**

La pauvreté est comprise au sens large. Il faut une protection non seulement au plan physique, mais également offrir de chances de développement social aux individus. Les handicaps qui les touchent relèvent de trois dimensions : les personnes qui ont des moyens suffisants ou sont victimes de préjugés (par exemple, les étrangers, les personnes âgées, les femmes...), les handicaps découlant de la pauvreté (à cause du chômage surtout) et les personnes sans assistance sociale ou abandonnées.

#### **Bruxelles, Belgique**

La pauvreté est un ensemble d'écarts par rapport aux niveaux et aux modes de vie socialement admis. C'est le manque ou la pénurie des moyens nécessaires à une famille ou un groupe social pour atteindre un niveau convenable ou suffisant de participation à la vie sociale. La pauvreté s'enracine dans une situation de marginalité par rapport au processus de production.

Le phénomène est complexe, multidimensionnel, relatif, graduel et structurel. Il englobe tous les aspects de la citoyenneté: santé, logement, enseignement, culture. C'est une question d'accès aux droits fondamentaux et de reconnaissance de la différence. Les obstacles à l'accès aux droits et aux

services sont à la fois de type administratif, humain, culturel, financier, d'information, de formation et de communication.

### **Gênes, Italie**

Quand nous parlons de pauvreté urbaine nous parlons, en premier lieu, des personnes dont les besoins minimaux ne sont pas satisfaits, mais aussi de ceux qui ne sont pas aptes à se prendre en charge ni leurs familles. Le résultat est l'exclusion sociale et la marginalisation.

### **Gijón, Espagne**

La notion de pauvreté est généralement associée à son pendant, que constitue le bien-être. On considère pauvre celui dont les moyens économiques et sociaux ne lui permettent pas d'atteindre un niveau minimum de bien-être.

### **Malaga, Espagne**

Le seuil de pauvreté se situe au-dessous de 50% du revenu moyen par habitant

### **Pérouse, Italie**

La pauvreté urbaine se caractérise par une situation de dénuement total (relations, logement, alimentation, opportunités).

### **Valladolid, Espagne**

En Espagne, comme dans toute l'Union Européenne, on part de la notion d'exclusion sociale suivante : situation vécue par les individus et les groupes touchés par une série de difficultés sociales qui les ont placés en marge des canaux d'intégration sociale. L'exclusion est liée aux inégalités sociales, c'est à dire, au partage injuste des richesses, qui interdit l'exercice de la liberté humaine...

L'idée-clé est l'exercice par les exclus des droits dont jouissent les autres citoyens.

### **1.3.3 Membres extérieurs**

#### **Cohre, Suisse**

La pauvreté urbaine est « la négation des choix et des chances essentielles au développement humain qui se traduit par une vie courte et un manque de liberté et de dignité ». Pauvreté et exclusion sont des phénomènes multidimensionnels issus de facteurs économiques, politiques, sociaux et/ou culturels. Reprenant la Déclaration de Vienne, approuvée lors de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme en 1993, on affirme que « la pauvreté extrême et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité et de la liberté humaines. »

#### **Vila Nova dos Poaires, Portugal**

La pauvreté est une situation de privation découlant du manque de moyens qui place les populations dans des conditions de vie défavorables à plusieurs niveaux, notamment : le logement (sans confort), la santé (sans suivi médical), l'éducation (faible niveau scolaire, absentéisme), l'emploi et le chômage (chômage de longue durée ou travail temporaire).

#### **Programme de Gestion Urbaine pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (PGU-ALC/UN-HABITAT).**

Le débat sur la pauvreté urbaine se poursuit. Il est lié au « manque d'opportunités, aux contraintes posées au développement des capacités, à l'accès à l'information et à la prise de décisions ». La pauvreté urbaine, au-delà du manque de moyens financiers, est liée à la violation du droit à la ville.

**Serveis, Espagne**

La pauvreté est pour nous une réalité multidimensionnelle, qui touche les individus, les familles et les groupes sociaux dont les ressources économiques, sociales et culturelles sont si limitées qu'ils sont exclus du mode de vie socialement acceptable

**1.3.4 Groupes les plus touchés par la pauvreté, d'après les réponses des membres du réseau.**

Dans les questionnaires les membres ont indiqué les groupes les plus touchés par la pauvreté dans leurs villes. Voir ci-dessous la classification sur les deux continents.

Amérique Latine	Union Européenne
1° - Noirs	1° - Immigrés
2° - Personnes âgées	2° - Personnes âgées
3° - Migrants	3° - Minorités ethniques et toxicomanes
4° - Familles monoparentales	4° - Handicapés physiques, Femmes et Chômeurs
5° - Jeunes et Indiens	5° - Noirs

**1.4 Notion de Pauvreté du Réseau 10**

De toutes les notions de pauvreté urbaine et d'exclusion sociale analysées, aucune ne peut s'appliquer à l'ensemble des divers degrés de développement économique et social et aux différences politiques et géographiques de la zone couverte par le Programme URB·AL, qui réunit trente trois pays européens et latino-américains. Toutefois, la compréhension de la pauvreté urbaine et de l'exclusion sociale passe obligatoirement par la reconnaissance de leurs phénomènes multidimensionnels. Les aspects qui doivent être mesurés, observés et travaillés, dans l'identification des stades/

degrés de pauvreté vont bien au-delà du seul revenu. Il faut prendre en compte non seulement l'insuffisance de revenu (absolue et relative), où emploi et salaire/revenu jouent un rôle déterminant, mais aussi l'accès aux services publics de santé, d'éducation, d'eau potable en quantité convenable, de ramassage des ordures ménagères et de tout-à-l'égout, sécurité alimentaire, logement convenable, sécurité publique, accès aux services de la vie urbaine (transports en commun, offre culturelle, aires de loisirs, entre autres) de façon équitable et sans discrimination de race ou de sexe, entre autres, insertion dans le territoire habité. L'absence d'accès ou la pénurie de l'offre, en quantité et en qualité, de forme durable, à toute la population, de forme cumulative (qui vient s'ajouter à un nonaccès à plusieurs autres), met en place les conditions de base de l'exclusion sociale. L'exclusion, à la différence de la pauvreté qui repose sur des critères objectifs (revenu, habitat, non-satisfaction des besoins minimaux...), implique la mobilisation de divers aspects subjectifs comme le sentiment de rejet, de faillite des liens communautaires et sociaux, entraînant un retrait des réseaux de sociabilité et la rupture des mécanismes de solidarité et de réciprocité. L'exclusion apparaît moins comme un état de dénuement que comme un parcours, à l'insuffisance de revenu et au manque de divers moyens, viennent presque constamment s'ajouter des handicaps. C'est un processus de désocialisation occasionné par des ruptures, des situations de dévalorisation sociale venant de la perte de statut social et d'une drastique réduction des opportunités.

Plus l'être humain est soumis à ce contexte, plus se consolide l'éloignement social et plus sont faibles les chances de re-socialisation. La pauvreté urbaine ajoutée à l'exclusion sociale est l'envers de la citoyenneté.

# Stratégies de Lutte contre la Pauvreté Urbaine

## 2.1 Politiques Macroéconomiques<sup>3 7</sup>

La croissance et le développement économique des pays est une condition nécessaire à la lutte contre la pauvreté, car elles se traduisent par une augmentation du revenu et des recettes pour les politiques publiques. Le Rapport Mondial sur le Développement Humain de l'ONU, par exemple, calcule que pour réduire de moitié la privation de revenu, qui impacte directement sur la pauvreté, il faut 3,7% de croissance annuel du PIB par habitant.

Mais si cette croissance est nécessaire, sans une effective redistribution des richesses, elle ne garantit pas à elle seule la lutte contre la pauvreté. C'est l'exemple du Brésil qui, surtout dans les années 1970, connaissait des taux de croissance supérieurs à 10% par an, mais pratique encore aujourd'hui un des partages des richesses les plus injustes de la planète.

Encore faut-il distinguer les secteurs de l'économie dont la croissance favorise la création d'emplois et la réduction de la pauvreté. Si ce sont ceux qui concentrent la plus grande quantité de pauvres, on pourra parler de croissance pro-pauvre. D'un autre côté, comme l'économie est structurée par un système d'incitations basées sur les prix relatifs, il y a dans la structure des marchés et dans le degré même de l'accès à ces

marchés, des éléments extra-économiques qui peuvent influencer sur les caractéristiques de la croissance. Rien ne garantit que la croissance ne s'accompagne pas d'une redistribution régressive des richesses, surtout au début.

Dans un document sur les stratégies de diminution de la pauvreté (1997), la BID souligne : « Il y a des preuves nettes qui indiquent que le style de croissance est aussi important [...]. La création d'emplois est fondamentale pour réduire la pauvreté. Si la croissance implique une utilisation intensive de la main d'œuvre et crée des emplois à un rythme supérieur au taux d'augmentation de la force de travail, non seulement les nouvelles opportunités d'emploi se maintiendront au niveau de l'incorporation de nouveaux travailleurs sur le marché du travail, comme probablement le revenu réel des familles des travailleurs non qualifiés augmentera, grâce à la disponibilité d'emplois pour les travailleurs secondaires de la famille et à la réduction du sous-emploi involontaire [...]. Cette stratégie [l'augmentation de la demande de main d'œuvre non qualifiée par rapport à l'offre] [...] peut être appelée de stratégie de réduction de la pauvreté par filtrage. »

De son côté, McKinley (1997), du PNUD, évaluait la croissance économique selon son élasticité sur la diminution de la

<sup>3 7</sup> Basé sur le texte de Gustavo Riofrio

pauvreté et remarquait que : « Le problème c'est que le revenu par tête des pauvres peut ne pas augmenter autant que le revenu par tête de l'ensemble de la population. Dans ce cas, les pauvres ne bénéficient de façon équitable des bienfaits de la croissance. Cela se traduit alors par un faible impact de la croissance économique sur la diminution de la pauvreté. Cela voudrait dire que, à l'égard de la réduction de la pauvreté, une telle croissance est inefficace. »

Des études ultérieures menées par des experts de la Banque Mondiale ont esquissé une hypothèse selon laquelle, dans les pays où les inégalités sont les plus marquées au départ, on peut s'attendre à des taux de croissance moins élevés, et partant, à une moindre réduction des niveaux de pauvreté.

C'est pour cette raison que c'est là que devrait se situer l'intervention des économistes, pour déterminer le type de croissance que connaît chaque nation. Bruno, Ravallion et Squire (1995) affirment que la croissance économique n'a aucun effet significatif sur les inégalités, sauf si on met en place une articulation et des politiques qui aident les pauvres à accumuler les actifs productifs – en particulier des politiques d'amélioration de l'éducation, de la santé et de l'alimentation.

## **2.2 Actions de Politiques**

### **Publiques Locales – La construction d'un Réseau de Protection Sociale**

#### **2.2.1 – Définition du Réseau de Protection Sociale**

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale semble converger, aujourd'hui, sur l'identification de leurs déterminants – changements démographiques (modifications profondes du profil des familles et des mécanismes de solidarité intra-familiale),

transformations structurelles de la dynamique du marché du travail (précarisation de l'emploi, montée du chômage), phénomènes de polarisation sociale qui alimentent les inégalités, déficiences du système de protection sociale, qui en réduisent la couverture et augmentent la vulnérabilité et le désarroi. Evidemment, l'expression locale, nationale et régionale de ce phénomène prend les formes les plus variées, que l'on peut difficilement organiser en grandes typologies réductrices. Malgré ce, beaucoup de ces groupes classés comme groupes à risque ou vulnérables tendent à la ressemblance, selon les critères de l'UE ou des pays latino-américains analysés, en raison principalement de la flexibilisation des rapports de travail.

Reste que, malgré la relative symétrie des déterminants de la pauvreté – probablement en raison du niveau d'intégration des économies latino-américaines au nouvel ordre global, pas tant en matière de résultats du commerce extérieur (extériorités, complémentarités, etc.), que, sans aucun doute, pour les effets de la mondialisation sur la détérioration des structures sociales – on observe toujours un immense écart entre les expériences des pays-membres de l'Union Européenne et ceux du Cône Sud. Il apparaît dans la dimension redistributive du système de protection sociale européen, sur sa portée et sa couverture.

Dans l'UE, l'assistance est un droit garanti à tout individu en situation de risque social ou de pauvreté. L'assistance est un droit universel. Les défaillances et inadaptations des régimes de protection sociale ne remettent pas en question le modèle de solidarité et de cohésion sociale, mais imposent que l'on augmente l'efficacité du système. En Amérique Latine, au contraire, le droit à la protection sociale n'a pas encore été effectivement conquis. Être

assisté est quelque chose qui arrive assystématiquement, qui implique l'appartenance à un certain type de clientèle ou de public-cible et qui manque d'institutionnalité. L'ampleur et l'intensité de la pauvreté semblent condamner l'assistance en tant que droit universel.

Dans ce contexte, les villes jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion des instruments de couverture de l'assistance, que ce soit au sein de l'Union Européenne ou en Amérique Latine. Comme sur les deux continents, les villes concentrent aujourd'hui près de 80% de la population, c'est dans cet espace que se concentre le grand défi urbain posé aux gestionnaires publics de notre époque.

Un des grands problèmes auquel sont confrontées les collectivités locales, vient de ce que le terme de « ville » n'exprime pas toutes les contradictions et les problèmes qui se matérialisent dans cet environnement urbain. Les villes représentent une « fédération de territoires » de « lieux » où se matérialisent des contradictions puissantes et variées, que les instruments de gestion des gouvernements nationaux ont peu de chance de capter. C'est sur le territoire des villes que se matérialisent tous les effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale. C'est dans cet espace que l'on verra, dans toute leur ampleur et sous leur jour le plus cru, les éléments indiqués par le Rapport Mondial sur le Développement Humain de l'ONU, l'iniquité (inégalités et concentration) du partage des richesses, les effets de la non-universalisation de l'accès aux services essentiels (santé, éducation, sécurité urbaine, habitat convenable, sécurité alimentaire, eau de bonne qualité, ramassage des ordures et tout-à-l'égout, entre autres). C'est bien sur le territoire urbain que pauvreté et exclusion prennent nom, prénom, race, couleur, religion, nationalité,

âge, sexe. Enfin, c'est dans cette fédération de lieux où se concentre le plus grand et peut-être le plus grave des enjeux de l'humanité en ce millénaire : comment insérer dans le système formel des relations humaines et de consommation près de la moitié de la population de la planète ?

S'il est vrai que la pauvreté et l'exclusion sociale se matérialisent sur ce territoire (permettant la compréhension et la visualisation des effets multidimensionnels), c'est à partir de ce même « espace » qu'il devient possible de les combattre plus efficacement. Si la pauvreté et l'exclusion engendrent des résultats multidimensionnels, on ne peut les combattre différemment. Il faut unir les efforts grâce à l'action simultanée de plusieurs politiques publiques, de manière à assurer que toutes les fragilités et les fractures des relations sociales engendrées et consolidées tout au long de la période d'exposition à la pauvreté puissent être diagnostiquées, dimensionnées et attaquées.

Pour relever ce défi, comme le disent les gestionnaires des politiques publiques municipales/régionales (lorsqu'ils relatent leurs expériences concrètes), et ajouté à cela le diagnostic et les recommandations des experts (qui ont contribué à la rédaction des documents guides du Réseau 10), le meilleur « ensemble d'outils » consiste en la création et la mise en œuvre du Réseau de Protection Sociale (RPS). C'est le résultat de l'action de toutes les politiques publiques sur un territoire donné, comme partie intégrante de la fédération de lieux appelée ville. Au centre se trouve la garantie du respect des droits de l'homme dans toutes leurs dimensions. L'exercice de structuration du RPS permet de se représenter les parties sociales d'un territoire (les inégaux) souvent dédaignés lorsqu'elles sont soumises aux politiques d'accès « égalitaires » soi-disant démocratiques.



Cette (re)lecture du territoire et de ses habitants permet de monter des stratégies ponctuelles, dites de « discrimination positive ». C'est là un aspect important de la question, car on ne peut combattre les inégalités et iniquités accumulées, en fonction de la longue et permanente exposition à la pauvreté et à l'exclusion sociale, par l'action de politiques « égalitaires d'accès ». Dans la phase de conception et de montage de la RPS il faut surtout dépasser les préjugés, présents dans toute l'histoire des politiques publiques, afin d'assurer l'accès universalisé, l'égalité des sexes, le financement de forme équitable (qui peut payer plus), la gestion démocratique et la garantie d'espaces de participation citoyenne, jusqu'à la mise en œuvre, l'évaluation, le contrôle et les réorientations.

La structuration des stratégies de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'insertion sociale doit commencer par la réalisation et la consolidation d'un diagnostic, grâce à un ensemble d'indicateurs, où revenu et accès aux services publics entrent dans diverses variables. L'important, dans cette stratégie de territorialisation de la ville, est d'arriver à connaître le degré d'exclusion/insertion sociale sur chacun des « territoires ». Partant du principe selon lequel moins on dispose de services, moins la qualité est bonne, moins l'accès est possible et plus les habitants dudit territoire sont exclus, les grandes lignes qui structureront les politiques d'intervention sont alors fixées. On a de bons exemples de collectivités locales, membres du Réseau 10, qui ont mis au point des outils pour cette activité : São Paulo, Belo Horizonte et Santo André – au Brésil – le Gouverneur du District Fédéral au Mexique et Rome – Italie, entre autres, qui peuvent se révéler de bonnes sources de consultation. Plus grande est la participation de la société à l'élaboration du diagnostic,

meilleures seront les recommandations de stratégies d'intervention. En ce sens, plusieurs collectivités locales créent des conseils populaires et des mécanismes tels que le Budget Participatif, où, face au manque de moyens, sont fixées les priorités locales.

Enfin, et c'est également important, la conception, la structuration et la mise en œuvre des politiques publiques doivent être réalisés de manière intégrée et en parfaite synergie. L'idéal est que, une fois identifiées les carences de la population résidente sur le territoire, tous les services de la collectivité locale interviennent sur la base des priorités fixées par la population, optimisant ainsi l'utilisation des financements, conjuguant les divers programmes et évitant les superpositions, montant et mettant en œuvre les stratégies, grâce à une coopération intersectorielle.

Une telle conception n'affaiblit ni ne diminue ou annule l'importance de la participation du gouvernement national dans la construction et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté et pour l'insertion sociale. En fait, ce que la gestion de la RPS, par les gouvernements subnationaux, permet d'optimiser, c'est la mise en place d'un large faisceau de protection, qui doit être partie intégrante de la stratégie nationale d'un modèle d'Etat-providence (décrit plus haut, avec la comparaison entre les réalités européenne et latino-américaine). En résumé, la mise en place de la RPS par les collectivités locales permet d'optimiser les énergies, contenues dans le budget public, car après l'identification des carences du territoire, les divers services de la collectivité locale interviennent de manière intégrée et simultanée, pour élever le niveau de revenu, de services, de qualité de vie et autres. Les collectivités locales qualifient mieux les stratégies à appliquer, car elles sont plus aptes à intervenir, en prévention, contre la

ségrégation spatiale, la détérioration urbaine, l'isolement, la réduction de l'éventail des opportunités et à engendrer des dynamiques de re-socialisation. Elles sont également mieux à même d'identifier les diverses conjugaisons de facteurs qui mènent à l'exclusion, car ils associent :

- Les caractéristiques individuelles – sexe, âge, origines, ethnie, niveau d'instruction,
- Le type d'insertion ou de non-insertion professionnelle,
- Les formes d'appropriation de la ville et d'interaction entre ses habitants – habitat, type de transport, espaces de loisirs et de détente, participation communautaire, réseaux locaux d'assistance, degré de mobilisation de la société civile,
- Accès aux services et éléments essentiels, et
- Historique de la ville - sa place dans la division régionale du travail, son profil de production, les formes de coopération et les valeurs, entre autres...

Cela nous donne une vue d'ensemble de ce qui incombe aux villes et aux collectivités locales, responsables de fait du combat contre la pauvreté et de la promotion de l'insertion sociale, tant en l'absence d'un cadre de référence universel (Amérique Latine) ou face aux faiblesses de celui-ci (UE), pour donner une réponse à ces grandes et graves questions.

### **2.2.2 Le rôle des politiques publiques dans la composition du Réseau de Protection Sociale**

Les politiques publiques sont du domaine de la chose publique, de la gestion de ce qui est collectif. Ce sont les demandes de la société, représentées par le vote et le choix du commandement de l'Etat. Celles-ci se manifestent par la voie politique,

imprègnent toutes les instances de pouvoir et tous les niveaux de gouvernement. Ce sont les souhaits collectifs transformés en lois, exécutées par les gouvernements sous le contrôle de la justice et de la société. La légalité constitue la base des politiques publiques qui se situent dans des domaines de connaissance spécifiques ; elles fournissent des indicateurs spécifiques et dépendent d'indicateurs généraux, elles doivent être planifiées, et dépendent fortement de la coopération (intersectorielle) avec les autres politiques, pour en optimiser et élargir les effets. Le cadre légal est fourni par la Constitution, réglementée par les lois infra constitutionnelles, qui détaillent droits et devoirs, et en définissent la portée, les formes de financement et le contrôle par la société. Elles définissent également les mécanismes et les structures/formes d'exécution, suivi et contrôle. C'est au sein de ces structures que se définit l'existence (ou non), le rôle et le domaine d'action des conseils (nationaux et sous-nationaux) sociaux/populaires de planification, de contrôle, et d'évaluation.

Les actions des politiques publiques sont directement liées à la garantie du respect et de l'exercice des droits de l'homme, en particulier par la définition des contours de l'Etat-providence de chaque pays. Les droits de l'homme forment une unité indivisible, interdépendante, englobant non seulement les droits civiques, mais aussi les droits sociaux, économiques et culturels. Seule la reconnaissance intégrale de tous ces droits permet l'existence réelle de chacun d'eux. Ainsi, sans un éventail de politiques publiques fortes et étendues (ce qui constitue l'essence du Réseau de Protection Sociale), conçu et structuré avec une large participation de la société, sans mécanismes clairs de partage des responsabilités et des compétences entre les sphères de gouvernement (national et sous-national) et

sans formes de financement transparentes des actions, l'exercice et le respect des droits de l'homme ne pourront être assurés.

### **2.2.3 Le Réseau de Protection Sociale sur le Plan Institutionnel**

La mise en œuvre complète du Réseau de Protection Sociale ne dépend pas exclusivement de la volonté de la collectivité locale, car - comme on l'a observé au point 2.2.2 - la portée de l'Etat-providence dans chaque pays est en grande partie fonction du développement de ses institutions et en particulier des valeurs universelles qu'il adopte, telles que la démocratie, l'accès aux biens et aux services engendrés par l'action des politiques publiques d'une manière universelle et équitable, la gestion transparente, le contrôle social, les mécanismes de financement et de partage des richesses, entre autres éléments, figurant dans la Constitution nationale, essentiels au plein exercice et au respect des droits de l'homme.

Sur le *Plan Institutionnel* il est fondamental d'identifier au sein du cadre légal de chaque Etat national l'attribution/partage des tâches de chaque sphère de gouvernement. C'est extrêmement important, car lutter contre la pauvreté requiert des actions coordonnées et la définition de priorités nationales, qui peuvent (et doivent) être renforcées et consolidées par les collectivités locales. Partenaires privilégiés de la lutte contre la pauvreté, les instances sous-nationales ne sauraient cependant se substituer à l'Etat National. On ne peut lutter contre la pauvreté sans une stratégie nationale, car vaincre la pauvreté c'est libérer chaque individu, indépendamment de son lieu d'origine, de l'endroit qu'il a choisi pour vivre et des privations qui font planer une menace sur sa vie. Cela implique que l'on compense, avec la distribution des moyens, des

financements et du revenu tous ceux qui se trouvent au-dessous d'un seuil considéré en deçà du minimum acceptable. Il serait vain de croire que l'on peut résoudre la question de la pauvreté avec les seuls outils disponibles au niveau des collectivités locales. Vaincre la pauvreté exige l'engagement de la société dans son ensemble.

L'exclusion sociale quant à elle, qui signifie rupture des liens sociaux fondamentaux, appauvrissement non pas de l'individu à proprement parler, mais plutôt des relations qui définissent sa place et son identité dans la société, peut être combattue par des stratégies municipales/régionales d'insertion. Si pauvreté est égal à carence et peut être évaluée en fonction d'un ensemble de besoins, qui évoluent au rythme du développement d'une société, l'exclusion c'est la non-appartenance, c'est à dire, perte d'identité, perte de valeur intrinsèque, désocialisation et faibles chances de resocialisation. Les collectivités locales sont mieux préparées pour intervenir, de manière préventive, contre la rupture des liens d'appartenance (ségrégation spatiale, détérioration urbaine, isolement, réduction de la gamme des chances) et pour susciter des dynamiques de re-socialisation, en restant très enracinées sur le territoire. Les collectivités locales sont mieux armées pour identifier les diverses combinaisons de facteurs qui mènent à l'exclusion, car elles sont capables de conjuguer un ensemble d'outils aptes à capter les caractéristiques individuelles et leurs rapports avec le territoire.

#### **2.2.3.1 Comment concevoir et mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine et en faveur de l'insertion sociale?**

a) **Structure de l'Etat-providence** – répondre à une telle question constitue une condition sine qua non avant de démarrer

les contacts en vue de la construction de stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine et en faveur de l'insertion sociale. Pour les responsables et les concepteurs de politiques publiques, il faut absolument organiser le partage des tâches entre les divers niveaux de gouvernement (national et sous-national). Il est important de savoir s'il existe un cadre légal de référence, une stratégie préétablie indiquant les actions et leur sens. Savoir « Qui fait quoi ? » dans les sphères de gouvernement est une des premières choses que doit faire le responsable de politiques publiques. En résumé, il faut savoir précisément ce qui relève de la sphère nationale, s'il y a un plan national ; Quels sont les principes qui ont présidé à sa conception, et prévoit-il des actions sous la responsabilité d'autres niveaux de gouvernement et quelles sont-elles ? Quels sont les mécanismes de conception, de construction, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle ? Quels indicateurs seront utilisés pour planifier et monter la stratégie ? Quels seront les objectifs à atteindre, sous quels délais ? Dernier point, mais non des moindres, quels sont les canaux de dialogue entre la sphère nationale et les autres niveaux de gouvernement ? Y a-t-il un mécanisme de formation et de transfert des connaissances et de la technologie de gestion prévue dans la mise en œuvre du plan ?

**b) Droits sociaux fondamentaux contenus/garantis par les textes légaux** – C'est là une autre question-clé dans la construction des stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine et en faveur de l'insertion sociale. Ici l'élément central consiste à définir les contours et l'amplitude de la couverture, l'engagement et la portée des politiques publiques de garantie du respect des droits de l'homme, figurant dans la version de l'Etat-providence du pays concerné.

**c) Utilisation des indicateurs** – un indicateur est un élément vital pour la construction de stratégies de lutte contre la pauvreté urbaine et en faveur de l'insertion sociale. Le sujet ayant déjà été longuement traité plus haut on ne s'y attardera pas ici. On soulignera simplement la nécessité d'adopter un indicateur (ou un ensemble de), pour les responsables des politiques publiques menées conjointement. « Un indicateur est bon lorsqu'il révèle ce qui se fait. Il ne fait que fournir des indications et ne remplace pas la perception, la sensibilité et l'analyse de l'espace, des éléments et des acteurs concernés.<sup>3,8</sup> ». Enfin, si le débat sur les indicateurs est depuis toujours un monopole des universitaires, cela n'est pas une raison suffisante pour fuir la discussion. Il faut adopter des indicateurs et les accompagner tout au long de la mise en œuvre des activités, non seulement pour en mesurer l'impact, mais encore pour permettre l'évaluation et la correction des politiques publiques.

**d) Structure de mise en œuvre des politiques publiques** – la mise en œuvre des politiques publiques requiert une structure de base, apte à réaliser les activités destinées à garantir le respect des droits sociaux fondamentaux prévus dans les lois de l'Etat National. Cette structure est représentée par l'ensemble des « équipements », formés par la structure administrative (organigramme opérationnel des services), les ressources humaines (la somme des aptitudes de tous les employés de l'organisation), les capacités de financement des compétences établies pour le niveau du gouvernement, la mobilité pour bâtir des diagnostics sur les problèmes et des stratégies d'intervention au nom de la population en question, la capacité à dialoguer de manière verticale et horizontale

<sup>3 8</sup> Franklin Coelho - FGV-SP

(entre le secteur public gouvernemental – le premier secteur – le secteur privé lucratif – second secteur – et le secteur privé non lucratif – troisième secteur) dans la construction de stratégies de développement et de construction de réseaux d'intervention pour la mise en œuvre de projets et de programmes. Les aspects sensitifs constituent des éléments importants pour travailler sur les questions de l'égalité des sexes et du renforcement de la participation citoyenne à la gestion publique.

**e) Organisation des politiques publiques** – comme nous l'avons vu plus haut, les politiques publiques sont fondées sur les lois ; elles se situent dans des domaines de connaissance technique spécifiques, produisent des indicateurs spécifiques, dépendent d'indicateurs généraux ; elles doivent être planifiées et dépendent fortement de la coopération (inter et intra-sectorielle) avec d'autres politiques afin de renforcer et d'élargir leurs résultats. Le cadre légal fixé par la Constitution et les lois infra constitutionnelles définissent la structure de l'action des politiques publiques au plan national, et normalement n'entrent pas dans les détails (elles fournissent seulement les grandes lignes). Elles doivent être détaillées par un référentiel légal propre, dans lequel leur structure doit mettre en œuvre les principes contenus au point précédent et servir à mieux définir les contours, la portée et la fonctionnalité du Réseau de Protection Sociale – RPS.

**f) Coopération inter et intra-sectorielle entre les politiques publiques** – c'est l'un des grands défis que doivent relever les concepteurs/gestionnaires des politiques publiques à l'heure actuelle. En Amérique Latine, en particulier, le rythme de garantie aux biens et aux services engendrés par les

politiques publiques reste désynchronisé, car l'accès n'est pas universel. Même dans les pays où l'universalisation de l'accès aux biens et aux services engendrés par les politiques publiques est un droit fondamental, garanti à toutes et à tous, le problème de la coopération inter et intra-sectorielle demeure présent. C'est un problème qui trouve son origine dans la structure de la formation des professionnels de la gestion des politiques publiques et qui se voit amplifié par la « compétition » pour les subventions. Dans de nombreux cas, la lutte pour arracher des crédits au projet de budget annuel est si violente, que selon le degré de maturité politique (ou son absence), elle atteint des stades schizophréniques. La gestion et la coopération inter et intra-sectorielle est vitale pour le succès de la mise en œuvre de la gestion territorialisée. Le dépassement de ces problèmes constitue un pas fondamental pour assurer l'efficacité de l'application des fonds publics et le respect des droits de l'homme.

#### **2.2.3.2 Mise en œuvre du Réseau de Protection Sociale**

Le RPS est représenté par la capacité installée des collectivités locales (dans le cadre de la loi) à offrir l'infrastructure de base nécessaire à l'accès universel aux biens et aux services qui assurent l'exercice des droits sociaux (droits de l'homme) établis par la Constitution, réglementés par les lois infra constitutionnelles et matérialisés par la coordination, au niveau local, des politiques publiques. En résumé, la Constitution définit le droit et sa durée, les formes de financement, l'accès et le contrôle social ; les lois infra constitutionnelles détaillent et améliorent les contours et le partage des attributions entre niveaux de gouvernements (points qui ne relèvent pas

de la Constitution) et les lois municipales/régionales définissent la mise en oeuvre de tous ces droits, basées sur les compétences fixées par le cadre légal. Il faut absolument, quand on définit les stratégies de mise en oeuvre du RPS, identifier l'étendue et la portée du droit des usagers des services (clientèle), vérifier que l'universalisation est bien assurée (ou si pour divers services sont prévues des actions de « ciblage »), et identifier les formes de financement et de contrôle social, les structures qui permettront de produire et d'offrir services et biens, les montages productifs et coopératifs possibles, le partage des compétences entre sphères de gouvernement de l'Etat et les possibilités de coopération inter municipale/régionale, pour permettre la production des services.

Une fois effectuée cette analyse, qui identifie les potentiels et les contraintes de la collectivité locale, il faut organiser et structurer des stratégies de mise en oeuvre des politiques, qui seront placées sous le contrôle de la sphère concernée. Même pour celles qui ne seront pas sous le contrôle du niveau municipal/régional il faut vérifier et accompagner les résultats, car l'absence de l'une d'entre elles peut compromettre les activités relevant du niveau municipal/régional. Plusieurs politiques jouent un rôle primordial dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'insertion sociale. En voici une liste, sans prétendre à l'exhaustivité, car les noms peuvent différer d'une région à l'autre du Programme URB-AL:

santé  
éducation  
habitat  
eau et assainissement (eau potable, tout-à-  
l'égout et ramassage des ordures)  
sécurité alimentaire  
sécurité urbaine  
emploi et revenu

accès à la culture  
transports en commun  
assistance sociale  
environnement  
participation et contrôle social

Le Réseau 10, à partir des débats qu'il promeut, recommande à ses membres d'organiser leurs stratégies, de s'efforcer de créer les synergies au sein de leur collectivité locale pour les étapes listées ci-après:

#### Actions sur le plan institutionnel:

a) Identifier et susciter l'adhésion de la collectivité locale à des réseaux de villes (ou à des systèmes de coopération) fournissant de l'aide pour la mise au point de méthodologies, afin d'élaborer des diagnostics (pour comparaison), d'accéder aux programmes innovateurs et d'évaluer les résultats de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette activité vise à insérer la ville dans des initiatives existantes, actuellement en cours, en Europe et en Amérique Latine, afin de briser l'isolement (en tirant profit et en renforçant les stratégies de coopération décentralisée) des gestionnaires municipaux/régionaux, en les encourageant à travailler en réseaux, à partager les connaissances, les difficultés (en particulier, les erreurs commises) et les stratégies couronnées de succès.

b) Les stratégies anti-pauvreté doivent être placées sous la responsabilité de l'organisation tout entière (et pas seulement des gestionnaires des politiques sociales), elles doivent être planifiées et incorporées, avec les engagements structurels de la collectivité locale et ne pas rester dans le domaine des actions ponctuelles. Elles exigent une adoption structurelle, pour faire partie intégrante de l'ensemble des

engagements du gouvernement. L'élément stratégique comprend, en particulier, la construction de la priorité des actions, qui se reflètera dans la conception, l'organisation et la gestion du budget.

c) Création d'emploi et revenu constituent des éléments fondamentaux de la lutte contre la pauvreté. Ils doivent être créés (dans des conditions de faisabilité, d'égalité des chances et de valeurs convenables) en quantité, qualité et opportunités pour tous ceux qui en ont besoin. Comme on l'a vu plus haut, il s'agit d'une action fortement liée aux aspects macroéconomiques, mais la collectivité locale doit absolument rester attentive, de manière à exiger auprès des responsables, des actions concernant la création d'emploi et de revenu.

d) La participation populaire est un défi qui ne peut être différé et qui est fondamental pour la structuration des politiques de combat contre la pauvreté et en faveur de l'insertion sociale. Elle doit être encouragée et assurée par la création de structures participatives durables, qui garantissent l'exercice de la prise de décision sur des sujets liés aux intérêts des citoyens. Des stratégies qui identifient, encouragent et renforcent la participation de groupes de jeunes et de segments marginalisés (immigrants, personnes âgées, porteur de besoins spéciaux, noirs, femmes chefs de famille, habitants en condition de rue, groupes d'indiennes, entre autres) constituent un autre élément vital de la lutte pour l'insertion sociale.

e) Assurer et mettre en œuvre la gestion des politiques publiques en toute transparence est un impératif de la démocratie. La transparence ne consiste pas simplement à publier les chiffres, il faut, en plus de cela,

garantir aux citoyens le droit d'exiger des résultats et de proposer des corrections aux actions des politiques publiques.

**Sur le plan méthodologique :**

c) Définir un concept opérationnel de pauvreté et d'exclusion sociale, à partir de la connaissance et de la maîtrise des termes, d'après les acquis de la structure de la RPS locale. Assurer la mise à jour constante de ce concept, de manière à incorporer de nouvelles formulations et les progrès dans l'exécution des activités.

d) Les stratégies anti-pauvreté doivent tirer tout le parti et respecter les acquis des expériences des diverses instances engagées dans la démarche, qu'elles soient publiques ou non. Les pouvoirs publics doivent être à la tête de la lutte contre la pauvreté sans attendre ou déléguer cette tâche à d'autres institutions. Cependant, la collectivité locale doit favoriser et encourager les accords de compromis avec les institutions impliquées dans la lutte contre la pauvreté. Les collectivités locales doivent observer avec attention, et repérer les disparités de forces (entre institutions) dans la lutte contre la pauvreté. La non reconnaissance de cet élément peut entraîner des conflits d'un règlement complexe.

e) Dans le but de monter une base de données consistante, permettant d'établir des comparaisons, il faut définir un ensemble d'indicateurs de base communs (et spécifiques) à toutes les politiques publiques qui entrent dans le RPS local. Ils doivent à la fois permettre l'estimation des niveaux de carence et des mesures de l'exclusion. Ils doivent être formulés de manière à pouvoir être reproduits par quartier (territorialisés), mais aussi pour permettre la visualisation

par district administratif, soulignant les disparités dans l'espace ; ils doivent enfin tenir compte des actifs (l'aspect multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion social) et pas seulement la dimension monétaire.

f) Promouvoir, parallèlement à la création d'une base de données, plusieurs études longitudinales pour suivre la population bénéficiaire (et les groupes de contrôle) par les programmes nationaux et locaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de façon à isoler les effets macroéconomiques de ceux de l'intervention locale, mesurant ainsi leur efficacité. Il s'agit d'identifier les facteurs de risque que mènent à l'exclusion au cours des trajectoires de vie. C'est pour cela que les échantillons doivent être représentatifs par sexe, tranches d'âge, ethnies, lieu de résidence et structure familiale.

#### **Sur le plan opérationnel**

g) Assurer la conception, la structuration et la mise en œuvre de la stratégie, avec comme élément central la coopération inter et intra-sectorielle entre les diverses politiques publiques qui entrent dans le RPS.

h) L'accès universel est un principe fondamental dans la structuration des politiques de lutte contre la pauvreté (en particulier pour les personnes à faible revenu ou sans revenu). Les collectivités locales ont une grande responsabilité dans l'identification des situations dans lesquelles des secteurs de la population ne sont pas couverts par les politiques publiques, et doivent trouver des manières de fournir cette couverture. Il faut également s'assurer que tous les bénéficiaires potentiels reçoivent les avantages sociaux auxquels ils sont éligibles.

i) La définition d'une stratégie de communication est également à l'ordre du jour. Non seulement cela aide et renforce les liens dans la communauté concernée, comme cela servira à faire connaître les indicateurs, régulièrement et systématiquement, alimentant ainsi les forums de débat et réflexion.

j) Une bonne information, le suivi et l'évaluation des impacts et de l'efficacité des stratégies de lutte contre la pauvreté sont en grande partie la clé du succès des stratégies de lutte contre la pauvreté. Rédiger des rapports de suivi qui systématisent le profil du RPS, soulignant les résultats obtenus, constitue l'étape suivante. Ces rapports doivent montrer l'évolution de la démarche, comment sont réalisées les actions, ainsi que diverses évaluations qualitatives et quantitatives.

k) Objectifs et cibles doivent être fixés de manière à accompagner leurs progrès sur un délai préétabli, conformément aux normes techniques recommandées internationalement et aux habitudes politiques des villes. Il est important que ces procédures permettent d'assurer le suivi des actions et des effets obtenus dans le domaine des politiques de compensation et d'émancipation.

### **2.3 Participation Citoyenne**

L'encouragement à la participation populaire, dès la conception et tout au long de la mise en œuvre des stratégies de combat contre la pauvreté est, de plus en plus, reconnu comme un aspect vital pour leur réussite (Woods et cols., 2000 ; Lowndes et cols., 1998). Cet objectif peut être atteint par la délégation de pouvoirs, la décentralisation de la fourniture de services et l'établissement de structures qui donneront pouvoir et droit de cité aux groupes généralement



marginalisés dans la prise de décisions. L'importance de renforcer l'engagement vis à vis de la communauté locale est de plus en plus reconnue par les gouvernements centraux européens (voir, par exemple, SEU, 1998a).

### 2.3.1 Capital social

Plusieurs recherches mettent en contraste les visions sur la marginalité des pauvres urbains et le potentiel de ceux-ci à y faire face, par un maniement stratégique de leurs actifs<sup>3,9</sup>, analysant si leur utilisation a un impact ou non sur la vulnérabilité du ménage<sup>4,0</sup> ainsi que les facteurs institutionnels qui les excluent<sup>4,1</sup>. Bien que les facteurs qui ont encouragé la création de réseaux sociaux chez les pauvres urbains aient changé, parce que la cohésion communautaire a diminué à cause du mûrissement de l'infrastructure des villes, leur importance demeure indéniable.

La notion de capital social garde toute son importance, parce qu'elle est définie comme le produit de l'enracinement, la somme des moyens accumulés par l'individu à partir de ses réseaux durables et plus ou moins institutionnalisés de connaissance et de reconnaissance mutuelle<sup>4,2</sup>. La conjugaison de valeurs, de solidarité réprimée, de réciprocité et de confiance forme la base de ce capital dont se nourrissent les activités économiques des migrants et représente un moyen de constitution et de développement de micro-entreprises<sup>4,3</sup> et autres sociétés du même genre, à tel point que d'aucuns n'hésitent pas à parler d'un néo-institutionnalisme économique.<sup>4,4</sup>

### 2.4 Construction de stratégies de développement municipal/régional

Les politiques de développement local sont importantes, comme forme d'assurer une stratégie de complément dans la lutte contre la pauvreté urbaine et en particulier

de la démarche d'insertion sociale. L'action du RPS, lorsqu'elle se déploie pleinement, accomplit un travail gigantesque sur les deux fronts (combat contre la pauvreté et promotion de l'insertion sociale), mais elle n'est toujours pas complète. Il faut coordonner de « nouveaux espaces » d'engagement de la société, afin de donner un sens plus large au processus de re-socialisation (en grande partie responsabilité exclusive des pouvoirs publics et en particulier des collectivités locales). Le tableau ne sera complet qu'avec l'adoption de stratégies de développement municipal/régional. Il faut cependant se rappeler que le modèle économique actuel ne crée pas des emplois pour tous, raison pour laquelle il faut rechercher des alternatives, pour une qualité de vie digne même sans poste de travail formel, par le biais de réseaux de sécurité sociale et le développement d'alternatives, comme la constitution de coopératives de production et de consommation, de petites entreprises et autres activités similaires.

La construction d'un projet de développement local, selon le Réseau 10, passe par le renforcement de la démocratie grâce à la mobilisation et à l'engagement des acteurs de toutes les sphères de gouvernement, des forces vives et de la société civile, afin de mettre en place un espace de débat permanent sur le *développement*, sur une région donnée. Les réserves conceptuelles sur ce thème sont naturelles, surtout lorsqu'elles concernent des questions de nature sociale, économique et politique, qui doivent être réglées. Ainsi, cet « espace permanent » doit fournir divers éléments particuliers pour devenir une alternative fiable dans les stratégies d'insertion sociale et de participation citoyenne :

- ✿ Permettre la constitution d'un forum permanent de représentation municipale/régionale pour débattre des questions liées au développement.
- ✿ Accepter les forces les plus variées qui interviennent dans la région concernée. Leur

<sup>3,9</sup> Beccaria Luis, Laura Golbert, Gabriel Kessler y Fernando Filgueira : *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, Document de Travail CEPAL, Montevideo, 1998.

<sup>4,0</sup> Moser, Caroline: *The asset vulnerability framework : reassessing urban poverty reduction strategies*, in World Development, numéro 26, 1998

<sup>4,1</sup> CEPAL: *Marginalidad e integración social en Uruguay*, Montevideo, 1996.

<sup>4,2</sup> Portes, Alejandro: *The economic sociology of immigration*, Russell Sage Foundation, New York, 1995.

<sup>4,3</sup> Aliaga, Lisette: *Sumas y restas. El capital social como recurso en la informalidad*, Fonds Editorial de la Faculté de Sciences Sociales de l'Université Nationale Mayor de San Marcos - Alternative, Lima, 2002

<sup>4,4</sup> Durtson, John: *¿Qué es el capital social comunitario?*, CEPAL, Série Politiques Sociales, Santiago du Chili, 2000

représentation doit être équilibrée en au moins trois grands blocs : le secteur public, représentants des sphères de gouvernement (premier secteur), les forces vives (second secteur) et la société civile organisée (troisième secteur).

- La participation des représentants de la population pauvre doit être encouragée

- Les barrières traditionnelles, comme l'excès de formalisme, qui induisent à la bureaucratisation et découragent la participation de leaders communautaires analphabètes et/ou semi-analphabètes doivent être évitées et, le cas échéant, immédiatement levées.

- On doit éviter une certaine «contamination» par les variables politiques des sphères publiques, en particulier les mandats.

- Il faut faire sien le principe fondamental, selon lequel le développement, quand il est basé sur la logique de la durabilité, se traduit par des politiques publiques et des stratégies de programmes et projets qui dépassent de beaucoup la durée du mandat électoral.

- Il doit être structuré en instances, elles-mêmes bâties sur des statuts ou des règlements internes, avec des règles de fonctionnement claires et fixant des mécanismes de solution des conflits et des désaccords.

- Renforcer les mécanismes permettant un relais des leaders communautaires à la direction des instances.

- Il faut définir des stratégies de «formation de niveaux» pour que les agents du processus maîtrisent les notions fondamentales sur le développement et soient correctement informés sur ce que sont, comment se constituent et quel est le rôle des sphères publiques (qui représentent l'Etat et travaillent en son nom), de l'initiative privée (dont les intérêts sont fondés sur la logique du marché) et de la société civile.

- Les stratégies d'intervention au niveau local et régional doivent permettre les coopérations horizontales, verticales et inter-

institutionnelles les plus variées.

- Le diagnostic - qui doit aborder les aspects locaux et régionaux et leurs liens, causes et effets - de la réalité sur laquelle on prétend intervenir doit se faire avec la plus large participation des membres du groupe, de façon à ce que tous soient à même de s'appropriier informations et notions. Il devra comporter l'étude et la compréhension des problèmes et des phénomènes tels que la dynamique démographique, l'éducation, la culture, la santé, l'agriculture, l'élevage, la pêche, le tourisme, les mines, la production d'énergie, l'eau et l'assainissement, l'environnement, la dynamique économique, les infrastructures, la Carte des conflits sociaux, entre autres variables propres à chaque région. Les études devront également couvrir les chaînes de production et de valeurs. Cela devra donner une vision élargie, et répondre à des intérêts plus locaux, permettant une lecture régionale et la formation des bases conceptuelles pour la définition des « priorités ».

- La publication des diagnostics est un élément vital pour qu'il soient appropriés collectivement par la population de la zone concernée, qui pourra s'y reconnaître et comprendre les problèmes qui y sont soulevés.

- Formation d'une base de données où seront réunies et organisées les informations essentielles, accessibles à tous. Disponibles, ces informations devront entraîner la formation d'un cercle vertueux d'organisation et d'information : mis à disposition, appropriés collectivement, on corrige les incohérences, la base est ré-alimentée et un nouveau cycle démarre.

- Les agents publics engagés dans la démarche doivent être formés pour les aider à organiser leurs instances, afin de mieux accomplir la mission déléguée par les lois en vigueur dans le pays.

- Le déroulement type suggéré pour la discussion obéit, de l'avis du Réseau 10, aux

étapes suivantes : Consolidation du mouvement et de l'instrument de coordination des activités ; Construction du pacte de priorités d'intervention dans la région, d'après le diagnostic ; Définition des priorités (locales et régionales) d'intervention et des niveaux de responsabilité des participants ; Formation des participants sur le terrain ; Construction du pacte local et régional d'intervention, avec définition des plans, programmes et projets orientés selon les priorités et du(des) responsable(s) pour la mise en œuvre, la coordination et le suivi ; Définition des stratégies de mise en œuvre et mécanismes de suivi (indicateurs d'évaluation et instruments permettant les corrections).

✱ Ce qui est réellement important ici, c'est que les participants seront à même de débattre sur des questions telles que ; Qu'est-ce que le développement ? Comme se produit-il ? Quelles sont les conditions préalables au développement ? Quels sont les contextes idéaux ? Quel sont les agents qui interviennent dans la démarche ? Dans quelles conditions le développement peut-il se produire ? Quel est le mode de production et d'appropriation des résultats ? Qui sera bénéficié par le processus ? Le modèle de discussion peut varier énormément d'un pays à l'autre, mais ce qui est réellement important c'est que les participants s'approprient la notion de développement comme forme de lutte contre la pauvreté urbaine et en faveur de l'insertion sociale.

### **2.5 Décentralisation des débats et accès à l'informations**

Pour le Réseau 10, l'enjeu est d'approfondir le débat entre le plus grand nombre de villes présentes sur la zone d'action du Programme URB-AL, car la tradition dans cet échange de stratégies de coopération décentralisées entre collectivités locales et États nationaux est différente et les efforts, leurs intensités et

les croyances sont souvent très différentes. La stratégie du Réseau comprend la réalisation de débats, en plus des trois rencontres annuelles prévues dans la programmation officielle du projet. Il y a un vif désir et de nombreux efforts sont déployés dans le sens de l'approfondissement des débats et en faveur de l'appropriation par les petites villes et/ou les régions qui ont une faible tradition sur ce thème, afin que toutes puissent prendre part aux discussions, mais également intégrer et contribuer à la lutte contre la pauvreté urbaine et pour l'insertion sociale.

### **2.6 Axes thématiques d'action**

Pour le Réseau 10, la lutte contre la pauvreté fait partie des droits de l'homme. Et ce combat doit se structurer dans plusieurs domaines/politiques, formant un véritable réseau de protection sociale.

### **2.7 Encouragement à la coopération entre gouvernements, initiative privée, ONG, institutions d'enseignement et de recherche**

La nécessité d'intégration des travaux contre la pauvreté urbaine entre les gouvernements centraux, régionaux et municipaux a déjà été développée ici même. Il est aussi nécessaire d'élargir la collaboration avec le troisième secteur, les institutions d'enseignement et de recherche et les entreprises. La recherche de partenariats avec les universités et les experts en pauvreté urbaine des institutions multilatérales est à l'ordre du jour, depuis la conférence d'ouverture et ses documents-guides. Il faut maintenant, et ce tout au long de nos actions, encourager encore plus la participation d'autres agents, afin que la question de la pauvreté urbaine prenne toute sa place au sein de la stratégie de développement social pour un monde plus juste.

# La ville de São Paulo

La principale caractéristique de São Paulo est d'avoir accueilli, surtout au siècle dernier, des migrants de toutes les régions du Brésil et de nombreux pays. On y trouve des groupes ethniques originaires d'Europe, d'Asie, répartis sur plus de cent quartiers. D'après Aldaíza Sposati, dans son ouvrage *A Cidade em Pedacos*, (La Ville en Morceaux), « São Paulo est connue comme la plus grande ville italienne hors d'Italie, la plus grande japonaise hors du Japon, la plus grande ville mineira ou bahianaise hors des Etats de Minas Gerais ou de Bahia. São Paulo a sa rue des Anglais, sa rue des Français, des Italiens, des Portugais. Il y a la Gare d'Arménie, un hommage parmi tant d'autres à son multiculturalisme. »

## 3.1 La ville en chiffres

La seconde métropole d'Amérique Latine abrite 10,4 millions d'habitants (chiffres de 2001), soit l'équivalent de  $\frac{1}{4}$  de la population de l'Etat du même nom et de plus de 6 % de la population du Brésil. Son Produit Intérieur Brut, PIB, représente 36 % de toutes les richesses produites dans l'Etat et 13,7 % au niveau national. La ville répond pour 28 % de la production industrielle nationale, d'après les chiffres cités par l'ouvrage *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – Novos caminhos para a inclusão social*

(*Développement, Travail et Solidarité - Les nouvelles voies de l'inclusion sociale*) organisé par Marcio Pochmann.

La population se répartit sur un territoire de 1 509 km<sup>2</sup>, divisé en 96 districts administratifs. Son taux d'urbanisation atteint 95 %, contre 81,2 % au niveau national. Le recensement démographique de 2000 indique 589 100 chefs de famille en situation de pauvreté, l'équivalent à 19,7 % du total. 52 % de la population âgée de plus de 10 ans est analphabète ou n'a pas terminé le CP. 3 millions de personnes vivent en habitat collectif insalubre, favelas ou sur des terrains illégaux. D'après la Base Cartographique Numérique des Favelas de São Paulo, créée par le Secrétariat à l'Habitat et au Développement Urbain, la population vivant en favelas se monte à 1,16 millions d'habitants, pour 286 900 logements et 2 018 zones considérées comme bidonvilles.

Les chiffres de l'emploi/chômage de l'indice Dieese/Seade, donnent pour février 2003, un taux de chômage total pour l'agglomération de São Paulo, de 19,1 % de la Population Economiquement Active, soit 1 785 000 personnes. En janvier, le revenu moyen des travailleurs du secteur informel était de 873 réais et celui des salariés du secteur formel, de 918 réais (un peu plus de 290 Euros)

Selon la Carte de l'Exclusion/Inclusion Sociale de São Paulo, qui utilise des critères plus larges que les seuils de pauvreté, et fait

le lien entre l'individu et le territoire qu'il occupe, dans 73 districts de la ville (86 %), la situation dominante est d'exclusion sociale (dans laquelle vivent près de 8 millions de personnes, soit 81 % de la population). Seulement 1,8 millions de personnes vivent dans 23 districts où l'inclusion est prépondérante (chiffres de 1996).

### **3.2 Stratégie de São Paulo dans la lutte contre la pauvreté urbaine et en faveur de l'insertion sociale**

‘Sous la responsabilité du Secrétariat d'Assistance Sociale, sont exécutés divers programmes, divisés en quatre catégories. Politiques d'accueil, qui assurent les besoins minimaux (alimentation, vêtement, abri). Il touche près de 6 000 personnes en foyers (SDF), abris (enfants et adolescents de rue et cas sociaux, femmes avec enfants en bas âge et en convalescence), accueil (SDF), Logements provisoires (SDF et personnes âgées), Station Citoyenneté (enfants et adolescents à risque), Maisons d'Accueil (enfants et adolescents à risque), Sentinelle (enfants et adolescents victimes de violences).

Il y a également les programmes de convivialité, qui visent à la socialisation et le contact entre diverses tranches d'âge. Plus de 76 000 personnes fréquentent les centres comme l'Espace Jeune, (enfants et adolescents de 7 à 14 ans), la Maison Conviviale (SDF), les Centres et Noyaux de Convivialité (enfants, adolescents et personnes âgées) et le Projet socio-éducatif en milieu ouvert (loisirs, papiers, psychothérapie, art et notions de défense des droits de l'adolescent).

Le transfert d'avantages sociaux/revenus constitue un autre axe et touche 33 000 personnes. On y trouve le Restaurant Populaire (SDF), le Repas roulant (personnes âgées), le Centre de

Référence de l'Assistance Sociale (population en situation vulnérable), Urgence (accueil de victimes de calamités publiques), Programme d'Elimination du Travail des Enfants (avec le gouvernement fédéral) et le Programme de Renfort de la Famille / Programme Revenu Citoyen.

Le dernier axe est constitué par des programmes favorisant l'autonomie, comme par exemple Logement et Réhabilitation Sociale, Préparation au Travail (handicapés physiques), Insertion dans le Réseau d'assistance sociale (inscription d'enfants et adolescents handicapés en crèche et l'Espace Jeune), Services à la Collectivité (jeunes et adultes condamnés à des peines à caractère socio-éducatives) et Qualification Professionnelle (jeunes et adultes). Ces programmes touchent plus de 14 000 personnes.

La politique du logement inclut également des programmes municipaux et d'amélioration des conditions de vie de la population exclue. On citera Bairro Legal, qui vise améliorer les conditions de vie dans des zones dégradées. Il intervient dans le domaine de l'urbanisation et légalisation des favelas, déplacement des favelas, récupération et préservation des zones de protection des lacs artificiels de Guarapiranga et Billings, l'urbanisation et légalisation des lotissements, qualification et la régularisation des cités et l'amélioration de l'habitat.

Vivre au Centre est un projet que vise la revitalisation de la région pour l'habitat. On a par exemple adopté la démarche de périmètres de réhabilitation intégrée dans des périmètres délimités, l'offre en location de logements neufs ou restaurés (la Ville seule ou en partenariat) et on est à l'écoute des habitants de zones dégradées, de logements collectifs (les cortiços), des favelas et des cités du centre.

# Appendices

Font partie intégrante du présent document, le modèle et les questionnaires auxquels les membres ont répondu, avant la conférence d'ouverture, qui seront disponibles à la consultation sur le site [www.urba10.sp.gov.br](http://www.urba10.sp.gov.br), avec les

documents-guides rédigés par les experts David Gordon, Gustavo Riofrio et Lena Lavinias. On y trouvera également la contribution de la Ville de Santo André et du professeur Antonio Elizalde, de l'Université Bolivarienne.

# Bibliographie

- Active Community Unit (1999) *Report of Policy Action Team 9: Community Self-Help*. London: Social Exclusion Unit.
- Age Concern (1992) *Age Concern questionnaire on benefits administration*. London: Age Concern England.
- Alcock, P., Craig, G., Dalglish, K., and Pearson, S. (1995) *Combating Local Poverty: The management of anti-poverty strategies by local government*. Luton: Local Government Management Board.
- Alcock, P., Craig, C., Lawless, P., Pearson, S. and Robinson, D. (1998). *Inclusive Regeneration? Local Authorities Corporate Strategies for Tackling Disadvantage*. Sheffield Hallam University: CRESR.
- Alcock, P., Barnes, C., Craig, C., Harvey, A. and Pearson, S. (1999) *What Counts? What Works? Evaluating anti-poverty and social inclusion strategies*. London: Improvement and Development Agency.
- Altimir, O. (1979) *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Cuadernos de la cepal, No. 27, Santiago de Chile.
- Altimir, O. (1982) *The Extent of Poverty in Latin America*. Washington, D.C., World Bank Staff Working Paper, No 522.
- Anzorena, J., Bolnick, J., Boonyabanha, S., Cabannes, Y., Hardoy, A., Hasan, A., Levy, C., Mitlin, D., Murphy, D., Patel, S., Saborido, M., Satterthwaite, D. and Stein, A. (1998) Reducing urban poverty; some lessons from experience. *Environment and Urbanization* 10(1): 167-186.
- Atkinson, A.B. (1990) *Comparing poverty rates internationally*, London School of Economics Welfare State Programme, London.
- Atkinson, A.B. (1992) *The Western experience with social safety-nets*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/80, London: LSE.
- Atkinson, T. (2000) *A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers*. Unpublished paper. (Download free from [www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/CAE2000final.pdf](http://www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/CAE2000final.pdf))
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002) *Social Indicators - The EU and Social Inclusion*. OUP, Oxford.
- Balloch, S. and Jones, B. (1990) *Poverty and Anti-Poverty Strategy: The local government response*. London: Association of Metropolitan Authorities.
- Barr, A. (1995) Empowering Communities, *Community Development Journal* 30(2): 121-132.

- Beveridge, W. (1942) Cmd 6404, Social Insurance and Allied Services, HMSO, London.
- Beccaria, L. and Minujin, A. (1987) *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza.*, Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (indec), Buenos Aires.
- Boltvinik, J. (1992) El Método de Medición Integrada de la Pobreza. Una Propuesta para su Desarrollo (The Integrated Poverty Measurement Method: A Proposal for its Development). *Comercio Exterior*, Mexico 42(4): 354-365.
- Boltvinik, J. (1994) *Pobreza y Estratificación Social en México*, INEGI, IISUNAM, El Colegio de México. Colección MOCEMEX 90. INEGI, (Poverty and Social Stratification in Mexico). Aguascalientes, p111.
- Boltvinik, J. (1995a), 'La pobreza en México I. Metodologías y Evolución' (Poverty in Mexico I. Methodologies and Evolution), *Salud Pública de México* 37(4): 288-297.
- Boltvinik, J. (1995b) 'La pobreza en México II. Magnitud' (Poverty in Mexico II. Magnitude), *Salud Pública de México* 37(4): 298-309.
- Boltvinik, J., (1999). **Poverty Measurement Methods: An Overview**. UNDP Social Development and Poverty Elimination Division Poverty Reduction Series. [www.undp.org/poverty/publications/pov\\_red/Poverty\\_Measurement\\_Methods.pdf](http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty_Measurement_Methods.pdf)
- Box, S (1983) *Crime, Power, and Mystification*. London: Routledge.
- Bradshaw, J. (Ed.) (1993) *Budget Standards for the United Kingdom*. Avebury, Aldershot.
- Brandolini, A. and Cipollone, P. (2002) Urban Poverty in Developed Countries. *Luxembourg Income Study Working Paper N° 329*. Luxembourg.
- Brown, M. and Madge, N. (1982) *Despite the Welfare State: A Report on the SSRC/DHSS Programme of Research into Transmitted Deprivation*, SSRC/DHSS Studies in Deprivation and Disadvantage, Heinemann Educational Books, London.
- Caddick, B. and Webster, A. (1998) Offender literacy and probation service, *The Howard Journal* 37(2): 134-147.
- Callan, T., Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1993) Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty, *Journal of Social Policy*, 22(2): 141-172.
- Centre for Studies on Inclusive Education (1999) *An Inclusive Approach to Difficult Behaviour Conference*, London: March.
- CEU (Council of the European Union) (2001). *Draft Joint Report on Social Inclusion - Part III: Annexes*. Brussels: CEU / Committee of the Regions. (Available at: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/15223/annex\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/15223/annex_en.pdf))
- Chadwick, E. (1842) *Report on the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain*, HMSO: London.
- Checkland, S. and Checkland, O. (Eds.) (1974) *The Poor Law Report of 1834*.
- Clarke, J., Cochrane, A. and Smart, C. (1992) *Ideologies of Welfare: From Dreams to Disillusion*. London, Routledge.
- Coles, B. (1995) *Youth and Social Policy: Youth citizenship and young careers*. London: University College London.
- Colman, D. (1999) Demographic data for Europe - a review of sources. *Population Trends* 98: 42-52.
- Colquhoun, P. (1806) *Treatise on Indigence*. London.
- Commission on Poverty, Participation and Power (2000) Listen hear: *The right*



- to be heard*. Bristol, The Policy Press.
- Committee for Home Affairs (Prison) (2002)** *Policy and Resource Plan 2002-2006*, States of Guernsey: Guernsey.
- Corden, A. (1983)** *Taking up a means tested benefit: the process of claiming family income supplement*. London: HMSO.
- Corden, A. (1995)** *Changing perspectives on benefit take-up: A literature review*. London: HMSO.
- Costigan, P., Ritchie, J. and White, C. (1992)**. *Allowances and pensions for disability*. London: Social and Community Planning Research, for National Audit Office.
- Craig, G. and Manthorpe, J. (1999)** Unequal partners? *Social Policy and Administration* 33(1): 55-72.
- Craig, G., Mayo, M., and Taylor, M. (1990)** Empowerment: A changing role for community development, *Community Development Journal* 25(4): 286-291.
- Dean, H. (1996)** *Welfare, Law and Citizenship*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- DEFRA and DTI (2001)** *The UK Fuel Poverty Strategy*, DTI, London. (published with DSD, the Scottish Executive, and the National Assembly of Wales) ([http://www.dti.gov.uk/energy/consumers/fuel\\_poverty/strategy.shtml](http://www.dti.gov.uk/energy/consumers/fuel_poverty/strategy.shtml))
- DfEE (Department of Education and Employment) (1999)** *Connexions: The best start in life for every young person*. Nottingham: DfEE Publications.
- Dilnot, A., Kay, J. and Morris, C. (1984)** *The reform of social security*, Oxford: Clarendon Press.
- DLTR (2000)** *Quality and Choice: A Decent Home for All. The Housing Green Paper*. London: The Stationery Office.
- Donnison, D. (1995)** *Social Justice and Local Government in Implementing Anti-Poverty Strategies*. Guy Robertson (ed.), London: Local Government Anti-Poverty Unit.
- DSS (Department of Social Security) (1999)** *Opportunity for All: Tackling Poverty and Social Exclusion*. London: The Stationery Office.
- DSS (Department of Social Security) (2000)** *Opportunity for All: One year on*. London: The Stationery Office.
- ECLAC (2002)** *Social Panorama of Latin America 2001-2002*. CEPAL, Santiago de Chile.
- EEC (1981)** *Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*, Commission of the European Communities, Brussels.
- EEC (1985)** *On Specific Community Action to Combat Poverty* (Council Decision of 19 December 1984) 85/8/EEC, Official Journal of the EEC, 2/24.
- Englander, D. (1998)** *Poverty and Poor Law Reform in Britain*. London, Longman.
- European Anti Poverty Network. (2000)**. *Combating Poverty and Social Exclusion: A new momentum in the European Union?* Brussels: EAPN.
- European Anti Poverty Network. (2002)**. *Making a Decisive Impact on Poverty and Social Exclusion: A progress report on the European strategy on social inclusion*. Brussels: EAPN
- Eurostat (1990)** *Poverty in Figures: Europe in the early 1980s*. Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (1992)** *The Statistical Concept of the Town in Europe*. Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (1998)** *Recommendations of the Task Force on Statistics on Social Exclusion*

- and Poverty*, Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (2000)** *Income, poverty and social exclusion*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Geddes, M. (1997)** *Partnership Against Poverty and Exclusion?* Bristol: Policy Press.
- Geddes, M. (2000)** *Strategies for Social Inclusion: Learning from the Scottish experience*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 7. Warwick: Local Government Information Unit.
- Golbert, L. and Kessler, G. (1996)** Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society. In Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds) *Poverty: A Global Review*, UNESCO and Scandinavian University Press. Oslo.
- Gordon, D. (2002)** 'The international measurement of poverty and anti-poverty policies', In P. Townsend and D. Gordon (Eds) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy*. Policy Press: Bristol.
- Gordon, D. and Heslop, P. (1999)** 'Poverty and Disabled Children', In: D. Dorling and S. Simpson, *Statistics in Society*. London: Arnold.
- Gordon, D. and Pantazis, C. (Eds) (1997)** *Breadline Britain in the 1990s*. Ashgate, Aldershot, Brookfield, USA, Hong Kong, Singapore, Sydney.
- Gordon, D. and Spicker, P. (Eds) (1999)** *The International Glossary on Poverty*. Zed Books, London.
- Gordon, D. and Townsend, P. (Eds) (2000)** *Breadline Europe: The measurement of poverty*. The Policy Press, Bristol. (see <http://www.bris.ac.uk/poverty/publications.htm> for details)
- Gordon, D., Adelman, A., Ashworth, K., Bradshaw, J., Levitas, R., Middleton, S., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. and Williams, J. (2000)**, *Poverty and social exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation, York. (see also <http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/welcome.htm> for details)
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2001a)** *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase One: The Necessities of Life*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2001b)** *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase One: The Views of the People*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2002)** *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase Two: Poverty and Standard of Living in Guernsey*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Pantazis, C. and Townsend, P. (with Namazie, C. and Nandy, S.) (2002)** *Child Rights and Child Poverty in Developing Countries*, University of Bristol: Bristol. Unpublished report to UNICEF.
- Guernsey Police (2001)** *Policing Guernsey 2001, Chief Officer's Report*. Guernsey: States of Guernsey.
- Guernsey Social Security Authority, Billet d'Etat XIX of 1999**, November 1999.
- Guernsey Social Security Authority, 2001-02 Billet III Long-stay Fees**, Letter of response to Billet d'Etat XIX of 1999, January 2001.
- Hagenaars, A.J.M., de Vos, K. and Zaidi, A. (1994)**, *Poverty Statistics in the late 1980s*, Eurostat, Luxembourg.

- Hedges, A. and Thomas, A. (1994) *Making a claim for disability benefits, Department of Social Security Research Report No. 27*. London: HMSO.
- Hinkley, P. (1992) *Health information services for senior citizens, Information Policy Working Paper 4*. London: Policy Studies Institute.
- Holtby, W. (1936) *South Riding*. Collins and Co Ltd.
- Home Office (1992) *The National Prison Survey, 1991, Main Findings*. A Home Office Research & Planning Unit Report.
- JRF (Joseph Rowntree Foundation) (1998) *Combating Social Exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Kemp, P., Wilcox, S. and Rhodes, D. (2002) *Housing Benefit Reform: Next Steps*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Kempson, E. (1994) *Outside the Banking System: A review of households without a current account* London: HMSO.
- Kempson, E., and Whyley, C. (1999) *The Extent and Nature of Financial Exclusion*. Working Paper 1, Bristol: Personal Finance Research Centre, University of Bristol.
- Kerr, S. (1983) *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of supplementary pensions*. London: Bedford Square Press.
- Latapi, A.E. (1996) Mexico: Poverty as Politics and Academic Disciplines In Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds) *Poverty: A Global Review*, UNESCO and Scandinavian University Press. Oslo.
- Lenfestey, G. (1999) 'The Story of Town Hospital 1900-1987', In: D. Jeffs (Ed.) *One Hundred Years of Health: The Changing health of Guernsey 1899-1999*. Guernsey Board of Health, St. Martin, pp31-46.
- Lister, R. (1974) *Take-up of means-tested benefits*, Poverty Research Series 18, London: Child Poverty Action Group.
- LGA (Local Government Association) (2001) *All Together Now? A survey of Local Authority approaches to anti-poverty and social inclusion* LGA Research Report N°. 20. London: LGA.
- Lowndes, V., Stoker, G., Pratchett, L., Wilson, D., Leach, S. and Windfield, M. (1998) *Guidance on Enhancing Public Participation in Local Government: A report to the Department of the Environment, Transport and the Regions* London: DETR.
- MacFarlane, R. (2000) *Local Jobs from Local Development* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Mack and Lansley (1985) *Poor Britain*. London: Allen and Unwin.
- Maxted, P. (1999) *Realising Potential: Helping homeless people and disenchanted young people back into learning*. Campaign for Learning/Foyer Federation.
- Mejer, L. and Linden, G. (2000) Persistent Income Poverty and Social Exclusion in the European Union. *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions. Theme 3 - 13/2000. Eurostat, Luxembourg.
- Mejer, L. and Siermann, C. (2000) Income Poverty in the European Union: Children, Gender and Poverty Gaps. *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions. Theme 3 - 12/2000. Eurostat, Luxembourg.
- Middleton, S., Maguire, S., Shropshire, J and Kellard, K. (1998) *Household Budgetary Requirements in Jersey*. CRSP 359, Leicester, Loughborough University.

- Miethe, T. (1995) Fear and Withdrawal from Urban Life, *ANNALS, AAPSS* 539: 14-27.
- Newman, I. and Geddes, M. (2001) *Developing Local Strategies for Social Inclusion*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 7. Warwick: Local Government Information Unit.
- Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1996a) Measuring Poverty Using Income and Deprivation Indicators: Alternative Approaches, *Journal of European Social Policy* 6(3): 225-240.
- Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1996b) *Resources, Deprivation and Poverty*. Clarendon Press. Forthcoming.
- Northern Ireland Office (1999) *New TSN (Tackling Social Need), Annual Report 1999*. Belfast: The Stationery Office.
- Oorschot, W. van and Kolkhuis Tancke, P. (1989) *Niet-gebruik van sociale Zekerheid: feiten, theorieën, onderzoeksmethoden*, CO52-series, no. 16. Den Haag, Netherlands.
- Oorschot, W. van (1991) *Non-take-up of social security benefits in Europe*, *Journal of European Social Policy* 1(1): 15-30.
- Oorschot, W. van (1994) 'Las administraciones locales y la proteccion financiera de las familias de escasos recursos', *Quaderns de Serveis Socials*, no 8, Diputacio de Barcelona, pp49- 64.
- Oorschot, W. van (1995) *Realizing rights: A multilevel approach to non-take-up of means-tested benefits*, Aldershot: Avebury.
- Oorschot, W. van (2002) 'Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means testing in social policy', In P. Townsend and D. Gordon (Eds) *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol, The Policy Press.
- Oorschot, W. van and Schell, J. (1991) 'Means-testing in Europe: a growing concern', In M. Adler, C. Bell, J. Clasen and A. Sinfield (Eds) *The sociology of social security*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Pantazis, C. (2000) 'Tackling Inequalities in Crime and Social Harm', In C. Pantazis and D. Gordon (Eds) *Tackling Inequalities: Where are we now and what can be done?* Bristol: Policy Press.
- Pantazis, C. (2002) Housing Sex Offenders: Involving the public and promoting inclusion, *Safer Society, Journal of Crime Reduction and Community Safety* N° 12. Spring.
- Phillips, M. (2001) *Poor People*. Jersey Archive Reference: D/Y/A/7/44, Jersey.
- Poirrier, R. (1993) *Public information provided by social security institutions: current practice in social security and its users*, Studies in Research No. 33. Geneva: International Social Security Association.
- Power, A. (1997) *Estates on the Edge*. Basingstoke: Macmillan.
- Rios, J.A. (1984) The Invisible Economy of Poverty: the Case of Brazil. *Mondes en Développement*, Tome 12, No 45: 65-77.
- Rowntree, B.S. (1901), *Poverty. A Study of Town Life*, Macmillan, London. Recently re-published in 2000 by The Policy Press (see <http://www.bris.ac.uk/Publications/TPP/pages/at036.htm>)
- Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress. (1909) *Majority and Minority Reports*. Cmnd 4755, London, HMSO.
- Scottish Office (1999) *Social Inclusion: Opening the Door to a Better Scotland*. The Stationery Office.

- Scottish Parliament (2000) *Social Justice: A Scotland where everyone matters*. Edinburgh: Scottish Executive.
- SEU (Social Exclusion Unit) (1998a) *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (1998b) *Truancy and School Exclusions*. London: Cabinet Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001a) *A new commitment to Neighbourhood Renewal - National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001b) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A framework for consultation*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001) *Preventing Social Exclusion*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2002) *Reducing re-offending by ex-prisoners, Summary of the Social Exclusion Unit report*. London: Cabinet Office.
- Singer, P. (1997) *Social Exclusion in Brazil*. Geneva, ILO (International Institute for Labour Studies) Discussion Paper DP/94/1997.
- States of Guernsey (2000) *Children's Services Plan, 2000: Working together for children and young people in the Bailiwick*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Advisory & Finance Committee (2002a) *2002 Sustainable Guernsey: Monitoring Social, Economic & Environmental Trends*. Guernsey: States of Guernsey Advisory & Finance Committee.
- States of Guernsey Advisory & Finance Committee (2002b) *2002 Policy and Resource Planning Report, incorporating the Draft Strategic & Corporate Plan, XV Billet d'Etat*. Guernsey: States of Guernsey Advisory & Finance Committee.
- States of Guernsey Board of Health (2000) *102nd Annual MOH Report and 7th Annual Report of the Director of Public Health: Special Theme 'Health and the Environment'*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Housing Authority (1992) *Billet d'Etat XXI 1992, Amendment of the Rent Control (Guernsey) Law, 1976*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2000) *Billet d'Etat XX 2000, Guernsey's Housing Association*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001a) *Billet d'Etat XIX 2001, Programme of Refurbishment Works on States Housing Estates*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001b) *Guidance Notes for States Home Loan Applications*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001c) *Billet d'Etat II 2001, Partial Ownership Schemes*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001d) *Billet d'Etat VIII 2001, Development of Sheltered Housing at Rosaire Avenue*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001e) *Billet d'Etat II 2001, The Introduction of Housing Associations in Guernsey*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2002a) *Policy and Resource Planning Report 2002-2006*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.

- States of Guernsey Housing Authority (2002b) *Loan Statistics 2001*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2002c) *Billet d'Etat II 2002, Annual Review of States' House Rents and Rebates*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Police (2000) *Policing, Guernsey in 2000: The Chief Officer's Annual Report*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Probation Service Committee (2002) *2002 Policy and Resource Planning Document*. Guernsey: States of Guernsey Probation Service Committee.
- Stewart, J. (1988) *Understanding the Management of Local Government*. Luton: Longman/Local Government Training Board.
- Strauss, R.P. (1977) *Information and participation in a public transfer programme*, *Journal of Public Economics* 8: 385-96.
- Thomas, P. and Palfrey, C. (1996) Evaluation: Stakeholder-focused criteria, *Social Policy and Administration* 30(2).
- Titmuss, Richard. (2000) 'Welfare state and welfare society', Reprinted in: *Welfare and wellbeing. Richard Titmuss's contribution to social policy*. Bristol: Policy Press, pp113-123.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, Harmondsworth.
- Townsend, P. (1987) Deprivation, *Journal of Social Policy* 16(2) 125-146.
- Townsend, P. (1993) *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf, Milton Keynes.
- Tufo S. del and Gaster, L. (2002) *Evaluation of the Commission on Poverty, Participation and Power*. York, York Publishing Services.
- Twine, F. (1994) *Citizenship and Social Rights. The Interdependence of the Self and Society*. London: Sage.
- UNCHS (Habitat) (1987) *Global Report on Human Settlements, 2001*. Oxford University Press, Oxford.
- UNCHS (Habitat) (2001) *The State of the World's Cities, 2001*. UNCHS, Nairobi, Kenya.
- Webb, S. and Webb, B. (1910) *English Poor Law Policy*. London, Longman.
- Welsh National Assembly (2001) *Annual Report on Social Exclusion in Wales*. Cardiff: Welsh National Assembly Community Regeneration and Social Inclusion Unit.
- Woods, R. with Geddes, M., Newman, I., Root, A. and Thomas, D. (2000) *Political Leadership and Community Involvement for Social Inclusion*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 4. Warwick: Local Government Information Unit.
- Wratten, E. (1994) Conceptualising Urban Poverty. Background paper commissioned for the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Global Report on Human Settlements 1996*. London, London School of Economics.
- Young, A. (1771) *The Farmer's Tour through the East of England*. 4 Vols. London.
- Youth Justice Board (2002) *Youth Justice Board Review 2001/2002*. London: Youth Justice Board.