

XXI. LA PARTICIPATION À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

1. Introduction

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale n'a pas choisi par hasard le thème de la participation pour sa contribution au bilan décennal du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. En effet, le Service a notamment pour mission d'apporter son soutien à la participation et au dialogue entre les différents acteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

C'est à la suite du Rapport Général sur la Pauvreté²¹⁸ que le Service a été instauré par «un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté²¹⁹» en 1999. Le Service a été créé au sein du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

L'accord de coopération confie les missions suivantes au Service (art. 5 §1):

- répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs ;
- formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société ;
- rédiger, au moins tous les deux ans, un « Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits » ;
- émettre des avis ou rédiger des rapports intermédiaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions ;
- organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

Selon l'accord de coopération «Pour réaliser les objectifs définis sous § 1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du 'Rapport général sur la Pauvreté' ». L'expression « méthode de dialogue » est lancée. Les activités actuelles du Service consistent, pour une grande part, à coordonner des groupes thématiques et à leur apporter un soutien. Ces groupes de travail rassemblent des Associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole et – en fonction du stade auquel le dialogue est arrivé – des représentants d'administrations et d'institutions publiques, de mutualités, de syndicats, d'organisations d'aide sociale locale etc. Des groupes de concertation se penchent actuellement sur les thèmes suivants :

- le droit à la protection de la santé : groupe de concertation 'accessibilité aux soins de santé' ;

²¹⁸ Le Rapport Général sur la Pauvreté est paru en 1994, à la demande du gouvernement fédéral de l'époque. Il était le fruit de deux ans de travail et avait rassemblé des associations dans lesquelles les plus pauvres prennent la parole, L'Union des villes et des communes (section CPAS), des travailleurs sociaux du secteur de l'aide sociale et de l'aide à la jeunesse, des enseignants, des médecins, des interlocuteurs sociaux...

²¹⁹ Vous trouverez le texte de l'accord de coopération sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale : www.luttepauvrete.be

- le droit au travail et à la protection sociale : groupes de concertation ‘travail, emploi, protection sociale, activation et revenus’ et ‘évaluation de la législation et des pratiques des CPAS’ ;
- le droit de fonder une famille et le droit à la protection de la vie familiale : groupe de concertation ‘la famille et le placement d’enfants pour cause de pauvreté’ ;
- les indicateurs de pauvreté : groupe de concertation ‘croisement des savoirs, une nouvelle forme de recherche-formation-action relative aux indicateurs de pauvreté en Belgique’.
- La connaissance acquise dans ces groupes thématiques et leurs conclusions nourrissent le rapport bisannuel rédigé par le Service. En juin 2001, ce dernier a présenté son premier rapport bisannuel intitulé «En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté ». Le deuxième rapport bisannuel sera publié en décembre 2003.

La participation occupe donc une place centrale dans les travaux du Service. Toutefois, vu les principes de travail et l’encadrement qu’implique une telle approche participative (nous les exposons par la suite), remplir les diverses missions du Service n’est pas chose aisée (pensons à la combinaison du travail de recherche et du travail de préparation politique avec le soutien au dialogue).

Dans les sections suivantes, nous relevons d’abord l’attention accrue accordée aux possibilités de participer existant dans notre société. Ensuite, nous examinons deux questions qui – au vu de l’expérience du Service - nous paraissent cruciales pour une réelle participation des personnes pauvres. Premièrement, pourquoi la participation des personnes pauvres est demandée : l’est-elle en raison de son caractère représentatif (dimension collective ?) ou de son expertise (caractère d’expertise) ? Deuxièmement, nous soulevons l’importance de permettre un débat et un dialogue entre les différents acteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (notamment les personnes pauvres) car dans la pratique, on choisit souvent de consulter séparément ces acteurs. Nous terminons en mentionnant certaines conditions de la participation.

2. Une attention accrue a la participation

Parler de participation à la politique, c’est faire référence à l’état de droit démocratique dans lequel nous vivons. Le droit de vote est une des formes essentielles de participation pour toute démocratie ; il en constitue même un des fondements. Il n’est pourtant pas suffisant. C’est pourquoi, ces dernières années, l’attention pour d’autres formes de participation s’est incontestablement accrue. Les pouvoirs publics prennent des initiatives en la matière, à différents niveaux (cf. les auditions, les référendums, les sondages et la possibilité de réagir à des notes politiques par Internet etc.) et des forums de discussion sont organisés (cf. les tables rondes...).

Des possibilités de faire entendre sa voix sont aussi de plus en plus souvent revendiquées. Depuis longtemps déjà, il existe des groupements d’intérêt qui soutiennent les occasions de participer offertes à leur base. Actuellement, de nouvelles pistes de participation politique sont explorées, à différents niveaux (local, régional, national et international), dans différents domaines (social, environnement...), avec différents objectifs (plus ou moins précis) et au moyen de structures plus ou moins durables. Citons le mouvement des altermondialistes (avec entre autres l’organisation du Forum social mondial de Porto Alegre et du Forum social belge). Dans ces forums de discussions, les questions de société sont traitées de manière plus globale. Leur organisation est certainement moins institutionnalisée que les lieux de concertation classiques. D’une part, ils offrent moins de garantie en matière de procédure et de méthode de travail mais, d’autre part, ils laissent plus de place à l’inventivité et à la créativité. Callon, Lascoumes et Barthe, qui ne sont pas insensibles aux avantages de ce qu’ils nomment les forums hybrides, appellent à leur utilisation en complément de la démocratie représentative

actuelle. «Entre en action une démocratie que l'on peut qualifier, après d'autres auteurs, de dialogique. En épongeant les incertitudes qu'elle place au cœur du débat, elle enrichit la démocratie représentative traditionnelle, celle que nous proposons d'appeler démocratie délégative » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 : 25).

La participation des personnes vivant dans la pauvreté est aussi favorisée. Cela se traduit non seulement au niveau de la politique mais aussi dans d'autres domaines tels que l'aide aux personnes (développement de méthodes comme l'empowerment, le travail communautaire où la participation est toujours l'un des principes méthodologiques essentiels) et la recherche scientifique (utilisation de méthodes de recherche participative).

La volonté d'impliquer davantage les classes sociales défavorisées dans la politique est exprimée à différents niveaux politiques. Mentionnons, en guise d'illustration, l'intention européenne de garantir « la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit » (Conseil de l'Union européenne, 2000 : 9).

3. Des questions concernant la participation politique des personnes pauvres

3.1. Contexte

Dans les paragraphes suivants, nous nous penchons sur deux questions relatives à la participation politique des personnes pauvres. Pour ce faire, nous nous basons sur l'expérience acquise dans le cadre des initiatives dans lesquelles le Service a été ou est encore impliqué :

Le dialogue relatif à la protection de la vie de famille

Il est actuellement en cours en Communauté française. Y participent deux associations, à savoir ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail (LST), la Direction générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française et des directeurs, des conseillers et des délégués mandatés par leurs organes de concertation respectifs. Ce dialogue bénéficie du soutien du Service.

Il a été entamé à la demande de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, en novembre 1995, d'étudier l'application des décrets relatifs à l'aide à la jeunesse «dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants » (Rapport d'avancement, chapitre «Le droit à vivre en famille », 2001).

Le Plan d'action national pour l'inclusion sociale (PANincl.)

Les états membres de l'UE ont reconnu, lors du Conseil européen de Lisbonne, que la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté constitue un élément important de la modernisation du modèle européen et nécessite une approche coordonnée.

Le Sommet européen de Nice, en décembre 2000, a défini quatre objectifs communs. Parmi ceux-ci, on trouve la volonté de mobiliser tous les acteurs²²⁰.

En juin 2001, chaque Etat membre a présenté un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PANincl) qui décrit ses priorités et les efforts à consentir pour les années 2001 - 2003 (de juin à juin), afin de promouvoir l'inclusion sociale et la lutte contre l'exclusion sociale, en conformité avec les objectifs communs. La prochaine série de plans d'action nationaux est prévue pour juin 2003.

Le Gouvernement belge a reconnu n'avoir pas eu assez de temps pour consulter les associations de lutte contre la pauvreté : «Faute de temps, le premier PANincl. s'est limité à une amorce de dialogue » (Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, 2001 : 10). Par contre, il a demandé au Service d'organiser une concertation, dans un délai de 6 mois, pour évaluer la mobilisation autour de ce plan afin de préparer le prochain prévu pour juin 2003.

La concertation sur le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale

Dans le cadre de la réforme de la loi relative au minimum de moyens d'existence, le Ministre de l'Intégration sociale a demandé au Service d'organiser une concertation avec les associations de lutte contre la pauvreté sur le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale.

Une fois les résultats de cette concertation très brève (septembre et octobre 2001) remise au Conseil des Ministres, le Service a créé un groupe de concertation. Ce dernier a choisi de travailler sur le long terme pour évaluer non seulement la législation en matière d'aide sociale mais aussi les pratiques des CPAS chargés de son application.

La question suivante sert de fil conducteur à la réflexion : « la législation relative à l'aide sociale ainsi que les pratiques des CPAS garantissent-elles l'accès effectif aux droits fondamentaux? ». En présentant des éléments relatifs aux initiatives mentionnées ci-dessus, nous voulons, dans les paragraphes qui suivent, d'une part insister sur l'importance de la participation et, d'autre part, mettre en avant certains points nous paraissant essentiels pour la concrétisation des processus de participation. Qu'il soit clair que la participation, aussi importante soit-elle, ne va pas de soi. De nombreuses questions peuvent être posées et il nous semble dès lors important de mettre en évidence certaines conditions et certains obstacles.

3.2. La participation : un enjeu collectif ou l'émergence d'une expertise ?

La participation des personnes vivant dans la pauvreté à l'élaboration et l'évaluation des politiques repose souvent sur une confusion et une tension. La participation se justifie-t-elle comme la représentation d'une force collective ou est-elle d'abord encouragée comme une expertise?

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, qui crée le Service, désigne singulièrement les "organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment" comme des interlocuteurs essentiels du processus de lutte contre la pauvreté. En effet, c'est en s'associant, en se rassemblant,

²²⁰ Voir également la citation au point 2 sur la volonté d'impliquer les groupes exclus dans la politique.

en prenant la parole dans une démarche collective, que se construit et s'organise une pensée, une parole. Les personnes pauvres mettent leurs expériences en commun et entament un dialogue avec d'autres.

En cela, il est possible de comparer les organisations de lutte contre l'exclusion à la naissance du mouvement ouvrier. Tout comme les organisations ouvrières, celles qui se donnent comme but la lutte contre la pauvreté cherchent à favoriser la conscientisation de leurs membres à propos de leur condition. Dépassant leurs situations spécifiques, la nécessité des liens de solidarité est mise à jour. Les associations mettent ainsi en place les conditions d'une lutte pour la réalisation d'objectifs communs.

L'importance de l'aspect collectif dans un contexte de participation n'est pas neuf et cependant il reste toujours fragile et la tentation est grande, pour ceux qui "consultent", de sérier les interlocuteurs de façon à ne pas devoir faire face à des revendications collectives trop fortes. De même, prétendre consulter la société civile via ses organisations peut aussi servir de moyen de manipulation, en s'adressant à certaines associations plutôt que d'autres, ou en influençant leur parole par le biais du subventionnement. (Seckinelgin, 2002).

Une autre façon de justifier la parole des personnes vivant dans la pauvreté est de mettre en avant son caractère d'expertise. Il ne s'agit plus ici de recevoir une parole construite collectivement mais de solliciter un avis technique recueilli individuellement. Le recours à l'argument de l'expertise est cependant contesté par certains dans la mesure où elle peut contribuer à occulter le caractère éminemment politique des choix.

Dans un contexte où la participation est fortement encouragée, un enjeu de taille se profile: la légitimité de la participation des personnes concernées à l'élaboration et à l'évaluation des politiques trouve-t-elle sa source dans sa qualité d'expertise ou dans son caractère représentatif ? S'agit-il de rechercher un avis technique, autorisé, circonstancié et univoque, puisque expert, ou de recueillir un avis représentatif, concerté, d'une certaine population, parfois fruit de concessions mais ouvert au débat avec d'autres ? Il nous semble très important que dès le début d'un processus de concertation, il soit clairement expliqué pourquoi des efforts en matière de participation sont demandés et consentis.

La tension entre la dimension collective et la dimension d'expertise est fortement présente dans le contexte européen. La méthode ouverte de coordination, dans laquelle se déploie la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, détermine les procédures suivies. Le Conseil européen définit des lignes directrices communes ainsi qu'un calendrier. Aux termes fixés, chaque Etat membre diffuse un rapport qui reprend toutes les mesures mises en place au niveau national. Chaque Rapport national fait l'objet d'un peer review²²¹. Enfin, sur la base d'un Rapport conjoint qu'elle a rédigé, la Commission formule des recommandations pour chaque pays.

La première participation au processus européen s'est donc faite sur une base nationale. Dans l'ensemble, cette participation a été jugée insuffisante par l'EAPN²²² : "Le manque de consultation et de participation des populations en situation de pauvreté et des ONG où elles sont représentées ou qui les accompagnent a constitué la principale faiblesse lors de la rédaction de la plupart des plans gouvernementaux.(...) Les réseaux envisagent de privilégier lors de leurs actions de pression sur les gouvernements, leur exigence d'un mécanisme permettant une véritable consultation et participation des populations pauvres." (EAPN, 2002: 17).

²²¹ Une lecture des plans d'action nationaux par deux Etats membres.

²²² Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ouvert à toute association dont le but principal et explicite est de permettre aux personnes et groupes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'exercer leurs responsabilités et de jouir de leurs droits.

Mais dans une stratégie par définition ouverte, "les ONG semblent en mesure d'utiliser les nouvelles opportunités de la stratégie européenne pour renforcer leur légitimité au niveau européen et national" (Pochet, 2002 : 172). On assiste ainsi à la constitution de réseaux européens d'ONG dynamiques qui développent un regard critique sur cette stratégie et diffusent une bonne connaissance des enjeux européens et des possibilités d'action.

Certains auteurs ne manquent pourtant pas de relever les écueils que pose le renforcement de la participation au niveau européen. Ainsi Darmon note qu'au fil des textes produits par la Commission, un glissement s'opère dans la justification de la demande de participation. Après un certain temps "la participation des ONG se justifie du fait de leur connaissance des réalités du terrain et de leur capacité à mettre cette expertise au service, non seulement de la mise en œuvre, mais de la définition même des politiques. A l'objectif initial de participation démocratique s'est donc substituée, sans que cela pose problème, ni aux institutions, ni aux ONG elles-mêmes (...), l'idée de consultation d'expertise. Autrement dit, les ONG ne sont pas considérées comme des canaux d'expression citoyenne, mais comme des canaux d'information, qui viennent pallier les lacunes des institutions communautaires. Ce déplacement d'objectifs est masqué par le fait que l'expertise des ONG du social consiste principalement en leur bonne connaissance des populations qu'elles accompagnent" (Darmon, 2002 : 71).

3.3. La nécessité d'un débat de société large et ouvert

L'intention d'impliquer davantage les personnes pauvres dans la politique est présente à différents niveaux politiques. Cela ne saurait toutefois suffire, le débat doit être ouvert à d'autres acteurs aussi. En effet, il est important que d'autres soient impliqués dans les échanges sur l'élaboration et l'application de la politique, à savoir ceux qui l'appliquent et ceux à qui elle est destinée.

Souvent, la participation des différents groupes ou acteurs concernés se résume malheureusement à leur consultation bilatérale. Un débat élargi est rarement amorcé. Rappelons à cet égard l'exemple européen : il semble qu'aucun vaste débat avec les différents acteurs n'ait eu lieu pendant l'élaboration des plans d'action nationaux.

Dans le cadre du projet de loi sur le droit à l'intégration sociale, le Ministre de l'Intégration sociale avait demandé que les réactions des associations à ce projet de loi fassent l'objet d'une note. Certes, il était très important que les associations aient la possibilité de réagir à ce projet de loi, ayant un impact direct sur la vie de nombreuses personnes pauvres (à plusieurs reprises déjà, elles avaient demandé à être consultées) mais ce n'était pas suffisant. Ici non plus, aucun débat n'a pu être entamé ni avec les personnes chargées d'appliquer la politique (les assistants sociaux des CPAS par exemple), ni avec les interlocuteurs sociaux ou d'autres organisations concernées par ce thème (par exemple des organismes de l'emploi et de la formation) etc. Dès lors, après avoir remis au Ministre de l'Intégration sociale la note qu'il avait demandée, le Service a pris l'initiative de rassembler ces différents partenaires autour de la table afin de lancer un dialogue sur la législation et les pratiques du CPAS. Bien entendu, le choix des personnes invitées à un tel débat et de l'objectif poursuivi revêt une grande importance.

Cet élément, le débat, est très présent tant dans la méthode de travail du Service que dans les structures qui l'accompagnent. Différentes composantes de la société sont représentées dans la Commission d'accompagnement²²³ du Service, ce qui permet de mener un débat sur les travaux du Service. La possibilité de débattre est également ancrée dans la méthode de travail du Service. En effet, ce dernier a non seulement pour mission de collaborer avec les associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole mais aussi de mettre autour de la table différents acteurs dans le cadre d'un processus de dialogue. Nous pouvons distinguer plusieurs étapes dans un tel processus. Dans la première, les associations explorent la problématique et une première note est rédigée. Dans une deuxième phase, elles échangent leurs idées sur ce thème avec différentes instances. Dans une troisième phase, on essaie d'aboutir à un nouveau savoir – élaboré ensemble. Cette connaissance peut ensuite être communiquée au monde politique et au grand public.

4. *En guise de conclusion : quelques conditions concrètes requises pour la participation*

Il existe déjà une abondante littérature sur les conditions requises pour une telle participation. Dans cette section, nous présenterons quelques éléments ressortant des projets dans lesquels le Service est impliqué.

Primo, nous ne soulignerons jamais assez l'importance de la durée de la concertation. Trop fréquemment, les chances de réussite de la concertation et du débat sont hypothéquées par les échéances politiques. En effet, le temps imparti pour la concertation est souvent trop court.

Or pour que les membres des associations puissent débattre d'un thème au sein de leurs associations respectives, de nombreuses démarches sont nécessaires : formation sur la législation actuelle, évaluation des pratiques, information sur les modifications prévues... Le dialogue sur la protection de la vie familiale mené depuis cinq ans déjà - en plusieurs étapes - constitue une expérience positive. Une première phase, qui s'est déroulée de mars 1998 à février 2001, a consisté en des échanges à partir d'une note des deux associations, un cycle de formation à la lecture du décret relatif à l'aide à la jeunesse destiné aux militants de ces associations et une recherche universitaire sur l'apport de la parole des familles dans la protection de la jeunesse. Au cours d'une deuxième phase allant d'avril 2001 à mai 2003, les participants ont échangé leurs idées sur les relations entre une famille et un service d'aide à la jeunesse envisagées selon une approche chronologique. Un texte rédigé en commun par tous les partenaires sera disponible en mai 2003.

Secundo, mentionnons la nécessité de donner aux différents interlocuteurs des informations suffisantes et qui soient semblables pour tous. Soulignons aussi qu'assurer par écrit un suivi complet et clair du processus présente des avantages : les comptes rendus relativement exhaustifs de toutes les réunions des groupes de concertation décrits et les notes intermédiaires – rédigées à intervalles réguliers - donnent à tous les participants les mêmes possibilités de suivre le processus et permettent aux acteurs, à différents moments, de dire qu'ils sont d'accord avec différents éléments. La possibilité de mentionner explicitement dans une note quels éléments font l'objet d'une discussion est parfois utilisée aussi. Il est clair que les comptes rendus des réunions et les notes sont précieux car ils garantissent la transparence, offrent aux participants la possibilité de réagir et d'évaluer le processus etc. En ce sens, ils sont incontestablement des instruments essentiels pour la poursuite de la concertation.

²²³ Siègent à la Commission d'accompagnement, outre des représentants des différents gouvernements, des représentants des associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole, des interlocuteurs sociaux, des organismes assureurs, de l'Union des villes et des communes de Belgique et du Ministre chargé de la coordination.

Nous avons déjà mentionné l'importance du choix des personnes invitées à la concertation. Dans le cas de la concertation sur la protection de la vie familiale par exemple, des interlocuteurs supplémentaires ont rejoint le groupe en fonction de l'étape de la discussion. Un échange a d'abord été organisé entre deux Associations et la Direction générale de l'aide à la jeunesse ; dans une phase ultérieure, des professionnels de l'aide à la jeunesse ont aussi été invités aux réunions du groupe de concertation. Mais l'objet de la concertation ou du débat et le stade du processus de décision au cours duquel la concertation intervient ont aussi leur importance. En effet, pour que la participation soit effective, il est primordial que les groupes concernés soient impliqués dès le début dans le processus de décision ou de recherche (définition d'objectifs...) et pour tous les aspects du thème (donc aussi pour les points de départ fondamentaux et pas seulement pour des détails).

La perspective dans laquelle la participation s'inscrit doit être clairement définie et expliquée. Souvent, les participants disent craindre que les résultats d'une concertation passionnante certes mais aussi exigeante se retrouvent dans les tiroirs d'un bureau de l'une ou l'autre administration ou d'un cabinet ministériel ou soient utilisés avec d'autres objectifs dans un groupe de travail inconnu d'eux sans qu'ils puissent exercer un quelconque contrôle. C'est pourquoi il est indispensable d'expliquer clairement ce qu'il adviendra des résultats de l'initiative et de quelle manière il en sera tenu compte.

Les différentes activités du Service tentent d'intégrer ces éléments. Soulignons pour conclure, l'importance des structures et des procédures qui rendent la participation des personnes pauvres possible. Seules des dispositions légales sont en mesure de donner une assise suffisamment solide à de telles structures et procédures. C'est dans ce sens que la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, dont EAPN fait partie, insiste sur l'inclusion dans les traités européens de dispositions qui garantissent la participation de la société civile sur des bases systématiques (Social Platform, 2002). Les réformes uniquement administratives sont insuffisantes. La Belgique s'est dotée d'une telle structure avec l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Cette loi prévoit notamment une procédure intéressante du suivi, dans les débats politiques, des résultats des travaux menés en concertation avec divers acteurs concernés, y compris les personnes pauvres elles-mêmes, intéressante dans la mesure où elle est appliquée.