

LA PARTICIPATION : UN PRINCIPE DE BASE POUR LE SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ?*

LUT VAEL

*Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. Parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y a une qui semble plus précise et plus claire que les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité de ses conditions s'accroît.*¹

– Alexis de Tocqueville –

_ INTRODUCTION

De plus en plus de riverains du parc du Banierpark (quartier du Dampoort) signalent des problèmes de vandalisme et de conflits avec des enfants en train de jouer. Ni les habitants ni les services concernés n'arrivent à changer la situation. L'association de développement communautaire de Gand a mené un projet à bien dans ce quartier au cours des sept dernières années. Elle assure maintenant le suivi et reçoit donc aussi ces signaux.

On constate de graves problèmes de cohabitation dans la rue de Lorken, aux limites des quartiers Bloemekens et du Rabot à Gand. Tant le service communal pour le développement des quartiers de Gand que le service communal d'intervention à l'échelle du territoire se sont cassé les dents sur ce problème au cours de ces dernières années. Les problèmes subsistent malgré les nombreux efforts consentis. On a fait appel à l'association de développement communautaire de Gand : au cours d'une brève intervention de 10 demi-jours maximum, elle doit créer un climat de confiance suffisant pour que l'intervention d'un collaborateur allochtone par la suite permette d'arriver à une ébauche de solution.

Notre organisation a reçu ces deux demandes la semaine passée. Je les ai en tête tandis que je réfléchis au dixième anniversaire de l'accord de coopération en matière de continuité de la lutte

* Texte traduit du néerlandais.

1 Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Tome I & II, GF Flammarion, geciteerd in: Donck, W.B.H.J. van de (ed.), *Maatschappelijke besturen: sector of idee*, Cahier nr. 1, School voor Social Profit Management, Die Keure, 2008, p. 1.

contre la pauvreté, comme cela m'a été demandé.

_ L'EXCLUSION SOCIALE : MYTHE OU RÉALITÉ ?

Selon la stratégie de l'andragogie, il faut commencer par définir le problème. Ce faisant, on délimite déjà en grande partie la sphère dans laquelle trouver la solution ou du moins, on prépare la voie à suivre pour garantir une solution.

En ce sens, définir le problème social constitue à la fois une manière de révéler les problèmes et de les évacuer.

Dès lors, il est vivement recommandé de viser une définition du problème qui recueille l'unanimité afin de pouvoir chercher une bonne solution avec tous les intéressés qui comprennent bien la situation. Inutile de dire que formuler une telle définition pour des problématiques comme la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale n'est pas chose aisée. En effet, celles-ci sont complexes, elles affectent plusieurs secteurs de la vie en même temps, concernent beaucoup de personnes et même notre société dans son ensemble, sous toutes ses facettes.

En 2007, l'association de développement communautaire de Gand a pris l'initiative d'interroger tant les membres des groupes cibles avec lesquels elle est en contact que les bénéficiaires potentiels de son action. Un de ses objectifs était de concevoir une définition de problème en collaboration avec ces groupes, définition sur la base de laquelle elle pourra fixer les priorités de son prochain plan stratégique. La cohabitation était l'un des items de cette enquête. Nous avons mis par écrit le vécu tant positif que négatif des 274 personnes interrogées. Au total, nous avons enregistré 1.159 expériences. Les témoignages relatifs à la cohabitation étaient effectivement majoritairement négatifs : on dénombre 85 expériences négatives contre 24 positives. Vous remarquerez cependant que les expériences évoquées ne représentent qu'une faible part des chiffres totaux puisque moins d'un vécu sur dix porte sur la cohabitation.

Dans ce cas, qu'est-ce qui préoccupe les personnes interrogées ?

En parler de manière approfondie nous entraînerait trop loin mais je souhaite vous présenter les six items principaux :

THÈME	INDICATION RELATIVE DE L'IMPORTANCE	RAPPORT VÉCU NÉGATIF VS VÉCU POSITIF
Logement	258 ou 18,8% de tous les vécus	89% de vécus négatifs 11% de vécus positifs
Services	195 ou 16,8% de tous les vécus	62,1% de vécus négatifs 37,9% de vécus positifs
Enseignement	147 ou 12,7% de tous les vécus	58,5% de vécus négatifs 41,5% de vécus positifs
Emploi	134 ou 11,6% de tous les vécus	85,1% de vécus négatifs 14,9% de vécus positifs

Santé	113 ou 9,8% de tous les vécus	73,5% de vécus négatifs 26,5% de vécus positifs
Cohabitation	109 soit moins de 10% tous les vécus	22 % de vécus négatifs 78 % de vécus positifs

Détails des résultats de l'enquête auprès des groupes cibles

Je pense que même si je n'approfondis pas le contenu de cette enquête, vous voyez clairement où je veux en venir : les groupes cibles avec lesquels nous travaillons se préoccupent de leurs droits fondamentaux. Ils subissent l'exclusion et la discrimination dans des sphères majeures de leur existence. Ils se sentent «*citoyens de seconde zone*» comme l'a dit de manière touchante l'une des personnes interrogées.

Il est toutefois clair que la participation s'arrête souvent à ce stade. Nous en arrivons au point où naît la différence entre le mythe et la réalité. Au départ des mêmes résultats, des personnes concernées par les problèmes donneront leur propre interprétation de la difficulté en fonction de leur propre lecture de la réalité. Ainsi certaines diront : «*si des personnes n'ont jamais appris à gérer leur budget, elles ne sauront pas comment faire et elles devront bénéficier d'un accompagnement budgétaire*». D'autres penseront : «*quand des personnes sont tellement enfoncées dans les problèmes dans tous les domaines en même temps, ça doit être leur faute*». Ou encore : «*un seul levier permet de sortir les personnes de la pauvreté : le travail rémunéré*», etc.

_ LA PARTICIPATION POLITIQUE : LA FIN OU LE MOYEN ?

Lors de la présentation du Rapport général sur la pauvreté en 1994, beaucoup de personnes étaient impressionnées par la manière dont il avait été élaboré. Cet ouvrage était le fruit d'un dialogue continu entre toutes les personnes concernées : professeurs d'université, travailleurs sociaux, personnes vivant dans la pauvreté, responsables politiques.

Un des grands mérites de ce Rapport général et, dans la foulée, de l'accord de coopération dont nous célébrons le dixième anniversaire, est que grâce à lui, pour beaucoup de services et d'organisations de terrain, la participation n'est pas un vain mot. Quoique !

«Devons-nous prendre toutes les décisions politiques avec les personnes vivant dans la pauvreté ? Cette méthode de dialogue est-elle la seule façon de faire ? Le processus doit-il vraiment durer aussi longtemps ?». Voilà ce que me demandent les responsables politiques locaux.

Ne savons-nous pas encore quels sont les problèmes en matière de pauvreté ? Combien de fois ces personnes devront-elles encore le dire elles-mêmes ? Combien de fois encore en effet ?

Si la participation politique est vue uniquement comme un moyen, alors les choses s'arrêtent là. Les hommes politiques doivent ramasser le gant et se mettre eux-mêmes au travail en tenant compte de ce qu'ils ont éventuellement compris et appris.

La participation politique en tant que but, par contre, vise des solutions réelles, d'une autre na-

ture, bref une politique d'une autre nature. Le secteur du développement communautaire parle à cet égard d'une correction en matière participative car une telle politique est élaborée en collaboration avec les personnes confrontées aux problèmes.

_ UNE POLITIQUE PARTICIPATIVE EST-ELLE PLUS EFFICACE ?

La politique en matière de pauvreté est beaucoup plus participative qu'il y a dix ans. Un coup d'œil aux rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale suffit pour arriver à cette conclusion.

Mais quel est l'impact de la politique en matière de pauvreté ? La situation des personnes vivant dans la pauvreté s'est-elle vraiment améliorée ?

Le taux de risque de pauvreté a légèrement augmenté en Région flamande en 2006.²

Le rapport 2007 du Service³ critique vivement la tendance croissante à la responsabilisation des personnes pauvres, à tous les niveaux de pouvoir.

L'exposé des motifs de la récente modification du décret flamand sur la pauvreté approuvé en 2003 par le ministre flamand de l'Aide sociale, de la Santé Publique et de la Famille, Steven Vackere présente les six éléments suivants comme des résultats dudit décret :

- l'engagement pris par le gouvernement flamand d'élaborer un plan d'action,
- la prise en compte des résultats des concertations horizontale et verticale sur la pauvreté pour actualiser ce plan d'action flamand,
- la convention conclue avec le réseau flamand des Associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent (dénommées ci-après «les Associations»),
- l'octroi de moyens au réseau flamand qui subventionne ces 54 Associations,
- les quinze médiateurs de terrain en matière de lutte contre la pauvreté qui décrochent chaque année leur diplôme grâce à l'action de l'asbl De Link,
- la publication de l'annuaire sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Certes ces conditions annexes doivent être remplies pour que la politique de lutte contre la pauvreté soit efficace. Toutefois, à l'exception des quinze médiateurs de terrain diplômés par an, aucun résultat direct ne se fait sentir dans la vie des personnes pauvres.

En 2005, l'équipe de recherche d'Oases⁴ a d'ailleurs constaté que les associations étaient déçues du peu d'impact du décret flamand sur la pauvreté.

Comment expliquer ce phénomène ? L'accroissement de la participation, pourtant voulu par le lé-

2 http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm. Le taux de risque de pauvreté est le pourcentage de personnes vivant dans des ménages dont le revenu du ménage équivalent total est inférieur à 60% du revenu médian national équivalent, chiffres Eurostat, SILC 2006.

3 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007), *Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 163-165

4 Dierckx, D., Van Robaeys, B., Vranken, J., (*Gleedblad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid.*, Academia Press, 2005, pp. 224.

gislateur au cours des dix dernières années⁵, ne rend-il pas la politique de lutte contre la pauvreté plus efficace ? Ou bien les conditions requises pour la participation politique n'étaient-elles pas remplies ? D'ailleurs, toutes les formes de participation permettent-elles de contribuer efficacement à la politique de lutte contre la pauvreté ?

_ LA LUTTE ORGANISÉE CONTRE LA PAUVRETÉ : LES MOYENS SONT-ILS À LA HAUTEUR DES ATTENTES ?

Selon ma vision de la réalité sociale, si on veut définir le problème avec précision, il est essentiel de dialoguer systématiquement et sur une longue durée avec les intéressés en question à propos de processus complexes. C'est justement ce processus lent mais tellement important que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale aide à réaliser. Ce Service est né d'un souhait formulé dans le Rapport général sur la pauvreté et de la volonté des différents niveaux de pouvoir concernés d'écrire en permanence l'histoire autour de ce processus de dialogue.

De 1993 à 2003, en tant que travailleuse de terrain, j'ai été moi-même étroitement impliquée dans l'association flamande pour femmes 't Vergiet. Nous étions plusieurs agents de développement communautaire à travailler avec un public très diversifié de femmes. Elles avaient la possibilité de se rassembler sur la base de leur vécu. Les activités de l'association impliquaient une grande part de participation par l'action, de participation sociale et incitaient aussi les femmes à la participation politique⁶.

Je n'exagère pas en disant qu'au cours de cette période, l'asbl 't Vergiet était connue dans la Flandre entière comme un partenaire actif dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et qu'elle avait également une grande importance dans la vie quotidienne de 200 femmes venant de Gand et ses environs.

En 2003, le parlement flamand a approuvé le décret flamand sur la pauvreté assurant une base structurelle de financement aux associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent.

L'asbl 't Vergiet a pourtant déposé le bilan en 2007. La pression exercée sur elle pour qu'elle obtienne des résultats était devenue intolérable.

L'exposé des motifs du décret sur la pauvreté récemment modifié présente l'existence de cinq Associations reconnues à Gand comme un résultat dudit décret⁷. Or nous savons qu'à Gand, il n'y en a plus que quatre, la cinquième ayant disparu 'grâce' au décret sur la pauvreté. En outre, parmi les quatre qui restent, l'asbl El Ele se bat pour garder la tête hors de l'eau. La ville et le CPAS de Gand envisagent de financer ensemble un règlement municipal de subventionnement pour les associations de lutte contre la pauvreté. Cela aidera sûrement.

5 Accord de coopération du 5 mai 1998 relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, article 5 § 1 et § 2 et décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté (M.B. 11/06/2003).

6 Vael, Lut, Participatie van kansarme vrouwen op lokaal vlak : een verre droom of de realiteit van elke dag ?, Praktijkboek, Vereniging van Steden en Gemeenten, 2001.

7 Décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté (M.B. 11/06/2003) modifié par le Décret du 18 juillet 2008 modifiant le décret du 21 mars 2003 relatif à la lutte contre la pauvreté, exposé des motifs, p. 5.

La province de Flandre orientale soumettra prochainement sa future politique en matière de pauvreté aux Associations, à l'asbl De Link et au secteur du développement communautaire. Son initiative est louable mais comment les associations sont-elles censées répondre à autant de demandes vu le peu de moyens – et je ne parle pas seulement de moyens financiers – mis à leur disposition ?

L'équipe d'Oases formule entre autres les recommandations politiques suivantes dans sa recherche sur la participation politique des associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole⁸ : la dimension 'identité' doit être suffisamment reconnue et elle doit faire partie des critères d'agrément des associations de lutte contre la pauvreté, la construction de capital culturel sous la forme de savoir par l'expérience doit être considérée comme un outil indispensable à l'élaboration d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté, les pouvoirs publics doivent y investir du temps et de l'argent. Dans le compte rendu de la séance du parlement flamand du 1^{er} juillet 2008 au cours de laquelle ont été discutées les récentes adaptations du décret sur la pauvreté, le ministre Vanackere a affirmé qu'il était important de garantir la dynamique des associations, la stabilité et la durabilité de leurs activités lors de l'élaboration d'un nouveau cadre d'agrément et de subventionnement⁹.

Une question similaire se pose pour le secteur du développement communautaire, sous un autre angle cependant. Tant le monde politique que certaines associations ont des attentes élevées à notre égard, notamment en matière de soutien local et de mise sur pied de collaborations pertinentes avec les Associations. Ce soutien et cette collaboration à l'échelle locale existent depuis des années déjà à Gand. Simplement, les deux parties les financent avec leurs fonds propres. Cela fonctionne parfaitement aussi longtemps que les attentes à l'égard de cette collaboration restent limitées.

J'hésite dès lors à me prononcer sur une collaboration avec les Associations qui serait davantage explicitée et devrait répondre à des objectifs fixés par le monde politique.

Dans une telle perspective, sur quel point notre collaboration avec les Associations doit-elle se concentrer ?

La mission du secteur du développement communautaire n'est-elle pas fondamentalement différente de celle des Associations ? L'objectif de cette collaboration ne doit-il pas être des avancées réelles dans la vie des personnes pauvres ? A moins que ces questions ne soient pas les bonnes ?

_ LA PARTICIPATION, UN PRINCIPE DE BASE

Ces dernières années, je me sens un peu vieux jeu quand j'annonce que pour le secteur du développement communautaire, la participation est encore un principe de base.

La participation en tant que principe de base remonte à la théorie de Paolo Freire¹⁰ qui critiquait

8 Dierckx, D., Van Robaeys, B., Vranken, J., (*Gleed blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid.*, Academia Press, 2005, pp. 224.

9 Vlaams Parlement, Zitting van 1 juli 2008, Stuk 1702, (2007-2008), Nr. 3, p. 8.

10 Freire Paolo (1974), *Pédagogie des opprimés*, Maspero.

le fait de transformer les personnes en objet de l'intervention, comme c'est le cas lors d'interventions disciplinantes caractérisées par une inégalité fondamentale entre l'agogue et l'individu, objet de l'intervention. Globalement, l'agogue est celui qui sait tandis que l'individu qui fait l'objet de son intervention est celui qui doit apprendre.

Pour Freire, cette conception selon laquelle l'apprentissage – apprendre à s'exprimer, à se défendre – a pour objectif la participation, à savoir la capacité de prendre part aux discussions et de décider en toute autonomie, est une cause structurelle de marginalisation de groupes de personnes.

Dès lors plus une politique s'intéresse à de telles formes de prestations de service et d'aide disciplinantes et met l'accent sur la responsabilisation du citoyen, plus elle contribue à l'institutionnalisation de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Le secteur du développement communautaire en Flandre défend une autre conception de la participation.

La théorie de la participation comme principe de base repose sur le droit de chaque individu à façonner son propre environnement. Les travailleurs du secteur du développement communautaire partent du potentiel des personnes et non de la situation conflictuelle dans laquelle elles se trouvent ou de la situation problématique à laquelle l'opinion publique ou les décideurs politiques les assimilent. Lors de leurs interventions, les travailleurs communautaires attachent de l'importance à la communication, au fait d'agir ensemble et de donner ensemble du sens à des situations et des contextes qui ne peuvent être analysés que dans un climat de confiance seulement.

Selon cette approche, la participation n'est pas une méthodologie et elle ne peut donc pas être utilisée en tant que telle pour mener à bien des interventions temporaires. En ce sens, le développement communautaire est une forme d'action culturelle qui – répétons le une fois encore – n'a pas vraiment sa place parmi les compétences relatives à l'action sociale qui envisagent plutôt la participation comme un objectif éducatif. Plus important encore pour notre propos est le constat que le développement communautaire vise un changement social. Le cadre de référence du secteur qui a récemment été réécrit distingue deux résultats attendus dans ce domaine : une politique sociale corrigée et une politique participative corrigée. Dans ces deux expressions, au lieu de parler des composantes 'produit' et 'processus' comme avant, on évoque les changements sociaux souhaités observables à l'échelle locale ou supralocale selon la thématique.

Avec les participants à notre enquête menée auprès du groupe cible et tous les groupes du secteur gantois du développement communautaire impliqués dans le projet, nous aimerions surtout faire la différence dans le secteur du logement au cours des sept années à venir. Nous veillerons toutefois constamment à faire un tour d'horizon des catégories de Gantois exclus. Nous chercherons avec eux de bons indicateurs, que nous pouvons enregistrer nous-mêmes en permanence sans devoir utiliser beaucoup d'outils scientifiques, indicateurs pour lesquels nous pouvons acquérir une connaissance. Nous entamerons à nouveau le dialogue à partir des dossiers que nous constituerons sur la base de ces données et nous démontrerons que l'ancien bourgmestre de Gand, monsieur Beke, avait raison quand il affirmait que tout le monde devait pouvoir profiter

de l'ambiance agréable de notre Ville¹¹. Seulement, la bonne volonté, des déclarations politiques impressionnantes ou une collaboration entre organisations ne suffisent pas.

_ UN NOUVEAU PARTENARIAT EN PRÉPARATION ?

Avec qui le secteur du développement communautaire doit-il collaborer pour pouvoir remplir cette mission ? Seul, il ne pourra en effet pas y arriver. Il ne fait aucun doute que nous voulons continuer à investir dans le partenariat avec les Associations au sein de la plate-forme de concertation gantoise. Souvent toutefois, l'aide apportée par les prestataires d'aide sociale qui sont pourtant animés de bonnes intentions et fournissent sûrement un travail de bonne qualité ne permet pas «aux personnes d'avancer»¹². Le secteur du développement communautaire – ou plus directement encore – les personnes pauvres et exclues ont davantage à attendre d'une collaboration avec les secteurs du logement, de l'emploi et de l'enseignement mais aussi les intercommunales. Ces acteurs peuvent en effet aider à engendrer de réelles améliorations dans la vie quotidienne des personnes pauvres. Mais le secteur du développement communautaire lui-même doit, plus que jamais, partir du constat que les intérêts économiques et le pouvoir matériel confirment les inégalités. Je rejoins en cela la Dr Anne Snick¹³ qui affirme que ce n'est qu'en adoptant une conception élargie du travail (tout ce dont une société a besoin pour fonctionner) qu'on pourra vraiment aider les groupes marginalisés à participer.

_ CONCLUSION

On a beaucoup investi dans la participation ces dernières années. Pourtant, à mon avis, si on interrogeait les intéressés, ils répondraient généralement qu'on n'a pas tenu compte d'eux. Pour pouvoir (continuer à) influencer la politique, tant les associations que le secteur du développement communautaire doivent (pouvoir) investir davantage dans les processus et les collaborations nécessaires.

Selon le concept de la participation comme principe de base, investir dans des projets relatifs aux problématiques indiquées par les intéressés ne suffit pas. A Gand, il est indispensable de mener en permanence un travail de terrain selon la méthode décrite ci-dessus. Nous observons malheureusement une tendance à réduire des projets émancipateurs à des «sous-traitants» travaillant, bon gré mal gré, pour des pouvoirs publics submergés de plaintes relatives à des nuisances. Une prise en otage de ces types de méthodes de travail et leur instrumentalisation seront néfastes au climat régnant dans la ville la plus agréable de Flandre.

11 Le magazine de la ville de Gand de janvier 2005 était intitulé "Tout le monde compte dans la ville la plus agréable de Flandre". Gand a pu porter ce titre de ville la plus agréable pendant toute l'année 2005. Le bourgmestre de l'époque, Frank Beke, terminait son message aux gantois par ces mots : *"Certaines personnes n'arrivent pas à s'en sortir sans l'aide des autres et cela ne peut pas nous laisser indifférents, nous les pouvoirs publics et la population. Personne ne devrait être pauvre, personne ne devrait se sentir seul. Ce n'est qu'ensemble que nous pourrions changer les choses. Pour cela, nous devons être ouverts aux autres opinions, vraiment écouter ce que l'autre a à dire, préférer le dialogue au conflit et apporter notre aide désintéressée quand c'est nécessaire. Tout le monde doit en effet pouvoir profiter de l'ambiance agréable de notre ville».*

12 Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen, Hulp die ons vooruit brengt (L'aide qui nous permet d'avancer), Thème de la journée internationale du refus de la misère en 2002.

13 Snick, Anne, "Participatie: varen tussen Scylla en Charybdis", in : *Momenten*, Dēmos, 2008, nr 1, p. 34.

Le premier pas vers une nouvelle société en construction est franchi quand les personnes se rencontrent à partir de leurs forces et qu'elles sont incitées à les exploiter de manière créative. Quiconque affirme que ce secteur a perdu sa raison d'être ferait mieux de ne pas essayer de le vérifier. Ce n'est pas en escamotant le progrès social que l'on peut éliminer les frustrations liées à la progression de la marginalisation.