

02.3.

PARTICIPATION

APERÇU DES RÉFLEXIONS DU SERVICE*

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

L'importance de la participation est soulignée tout au long du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP), un document qui en soi était déjà le fruit d'un processus particulièrement placé sous le signe de la participation. « Il y a la question du temps nécessaire à l'émergence de l'expérience de vie des plus pauvres. Une véritable participation des pauvres suppose qu'ils puissent se situer dans les grands débats de la société (le partage du temps de travail, la réflexion sur le droit de tous à un revenu décent, ...), qu'ils en soient informés, qu'ils y réfléchissent à partir de leur propre expérience. On se heurte à une autre logique difficilement conciliable : le pouvoir politique souhaite prendre des mesures rapides et efficaces et donc recevoir des propositions immédiatement opérationnalisables. Le rapport ne peut être qu'une étape. Lier le rapport à une obligation de résultat trop rigide reviendrait à nier l'injustice de la déprivation culturelle faite aux pauvres¹. »

“La réalisation de ce présent Rapport a mis en évidence l'aspect indispensable de la participation des personnes en situation de pauvreté pour une meilleure connaissance des situations, l'élaboration de propositions, l'évaluation des mesures prises. Une telle participation exige un investissement en temps, en formation mutuelle, en personnes engagées durablement, à leurs côtés, pour les soutenir².”

Le terme participation peut être utilisé dans deux acceptions. Premièrement comme la participation aux différents aspects de la vie en société (enseignement, marché du travail, culture etc.). Deuxièmement comme une méthodologie, une méthode de travail dont l'objectif est d'impliquer

* Texte traduit du néerlandais

1 ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, p. 17.

2 *Ibid.*, p. 148.

des personnes et des groupes dans la concertation. Dans cette introduction, nous emploierons le terme 'participation' dans cette seconde acception surtout.

La participation est aussi clairement un des fils rouges de l'accord de coopération³ conclu dans le cadre du suivi du RGP. En effet, dans l'article 1er, les signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques sur la base de différents principes, dont "l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques". L'importance de la participation des personnes vivant dans la pauvreté et de leurs organisations est en outre mentionnée à plusieurs reprises dans l'accord de coopération, quand il est question de concevoir des indicateurs et d'en discuter, et, de manière plus générale, quand il est question des missions du Service : « 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 ».

Le Service tente aussi de garantir la participation dans ses structures via la représentation des différents acteurs – y compris ces associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent – dans la Commission d'accompagnement.

Le Service a dès le départ essayé de respecter ces principes de base dans ses travaux. Ainsi, au cours de ses cinq premières années d'existence, il a consacré beaucoup d'attention à la concrétisation, sur le plan méthodologique, de la participation et du dialogue.

Le rapport 2001 du Service contient un chapitre consacré au 'dialogue'. Le dialogue y est décrit comme la 'rencontre' de savoirs de natures et d'origines diverses :

- le savoir des personnes vivant dans la pauvreté ou savoir vécu ;
- le savoir des universitaires ou savoir théorique ;
- le savoir de terrain et le savoir d'action.

« Une expérience de dialogue n'est pas l'autre. Chaque dialogue est le fruit d'une histoire : né de circonstances particulières, il se développe au gré des volontés et des négociations dont il est l'objet, en fonction des partenaires qui s'y rencontrent et des rapports de force qui s'y confrontent. On pourrait dire que le dialogue s'apparente à un spectre dont la distribution va de la simple conversation au véritable 'croisement des savoirs' en passant par la concertation, la négociation... A chacune de ces variantes, correspond une implication plus ou moins grande des personnes visées par les politiques en question et un mode de délibération différent entre partenaires. Le danger, soulignent les associations, serait de voir naître des initiatives de dialogue qui n'en seraient pas vraiment. C'est pour cela qu'il est nécessaire de mettre en place des 'garde-fous

3 Vous trouverez l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté en annexe.

méthodologiques' pour qu'un véritable dialogue puisse avoir lieu, un dialogue respectueux des positions et des forces de chacun⁴. » Comme il est impossible de définir une 'méthode' précise à suivre pour le dialogue, une série de critères à utiliser pour analyser un processus de dialogue sont proposés.

Le Service s'est livré à cet exercice dans son Rapport 2003. Il a réfléchi à la concertation entre les personnes vivant dans la pauvreté et leurs partenaires à partir de son expérience. Son message est triple. Primo, il faut choisir une manière de travailler qui permet à tous les acteurs de participer pleinement. Cela implique de respecter un rythme adapté, de fournir assez d'informations, de prévoir des possibilités de formation, la traduction etc. En outre, « la communication doit se faire de manière claire et honnête en ce qui concerne l'organisation de la concertation et la manière dont les personnes qui vivent dans la pauvreté sont impliquées⁵ ». Secundo, le Service souligne vivement comment il est important d'impliquer les différents acteurs – associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, organisations caritatives et prestataires de services travaillant sur le terrain, établissements scientifiques etc. En effet, un débat élargi constitue une plus-value, du point de vue tant du contenu que de la sensibilisation. Tertio, le Service demande que les propositions découlant des concertations bénéficient d'un suivi suffisant: « La concertation entre différents partenaires doit pouvoir finalement aboutir à des changements politiques, qui apportent une amélioration aux personnes qui vivent dans la pauvreté. Le suivi des propositions est extrêmement important. Les participants à la concertation doivent être informés des raisons pour lesquelles les propositions ne sont pas retenues, le cas échéant⁶ ».

C'est dans ce domaine que le Service peut, en concertation avec les autres acteurs de la lutte contre la pauvreté, jouer un rôle, via ses rapports bisannuels, en renforçant les possibilités de participation politique pour les personnes vivant dans la pauvreté et en encourageant leur participation. La procédure de suivi des rapports bisannuels – l'accord de coopération prévoit explicitement que les différents gouvernements et leurs organes consultatifs discutent de ces rapports – est en ce sens particulièrement intéressante. En effet, elle permet de faire le lien entre les propositions formulées, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique.

Le Rapport 2005 présentait en guise de conclusion des conditions politiques à respecter pour lutter contre la pauvreté. L'une d'entre elles consiste à 'favoriser la participation de tous'. A ce propos, la demande d'un soutien aux associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent n'est pas nouvelle mais elle garde toute sa pertinence : «Les associations dans lesquelles des personnes défavorisées se reconnaissent jouent à cet égard un rôle considérable. Elles offrent des espaces d'échanges conçus en fonction des plus vulnérables. Elles réalisent aussi un long travail en amont pour atteindre les personnes qui ne rejoindraient pas spontanément un groupe. (...) Plus concrètement, il est demandé d'évaluer les législations sur la base desquelles

4 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2001). *En dialogue, six ans après le rapport général sur la pauvreté* (Rapport juin 2001), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 53.

5 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *En dialogue* (Rapport décembre 2003), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 41.

6 Ibid., p. 41.

les associations sont reconnues, en posant la question des moyens dégagés pour soutenir le droit d'association des personnes pauvres. La demande d'évaluation porte en particulier sur les moyens mis à disposition pour aller vers les populations les plus démunies et pour assurer une présence auprès d'elles et un travail de proximité, deux éléments sans lesquels une participation à des démarches collectives et au dialogue avec d'autres acteurs est impossible. (...) La liberté de parole et d'action est inhérente au droit d'association. Le fait de bénéficier de subsides ne peut entraver l'indépendance des associations, insistent ces dernières⁷».

Le Rapport bisannuel 2005 contient des recommandations destinées à combattre la pauvreté dans les différents secteurs de la société. Le Service et ses partenaires ont constaté que les Rapports précédents n'avaient pas donné lieu à autant de réactions politiques que ce que supposait la procédure de suivi et que ce qu'ils espéraient. Ils sont donc allés eux-mêmes à la rencontre des responsables politiques des différents niveaux de pouvoir pour leur présenter ces recommandations. En demandant explicitement à ces derniers de réagir aux recommandations découlant des concertations ayant rassemblé différentes organisations et instances, le Service espérait pouvoir contribuer à la dynamique 'terrain – politique – terrain'.

Les résultats des contacts entre les partenaires du Service et une trentaine de cabinets ministériels figurent dans le Rapport 2007. Le sous-titre de ce document – *Une contribution au débat et à l'action politiques* - illustre le rôle et la mission du Service. Soyons bien conscients que si la participation ne suscite aucune réaction, elle est particulièrement frustrante. En outre, elle ne répond pas aux ambitions formulées dans l'accord de coopération : «Ce quatrième rapport ne constitue pas une fin en soi. Il revient à la Conférence interministérielle compétente, aux Gouvernements et Parlements, ainsi qu'à leurs organes consultatifs, d'en assurer le suivi. C'est dans l'espoir que ce dernier soit concret que de nombreuses personnes qui luttent au quotidien contre la pauvreté se sont engagées dans la rédaction de cette publication⁸».

7 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté* (Rapport décembre 2005), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 95.

8 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Abolir la pauvreté. Évolutions et perspectives* (Rapport décembre 2007), Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 8.

LE PARTENARIAT AVEC LES PLUS PAUVRES NE PEUT PAS SE FAIRE DANS LA PRÉCIPITATION

ASSOCIATIONS PARTENAIRES DU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA PAUVRETÉ¹

_ AVANT-PROPOS

Monsieur le ministre,
Mesdames, Messieurs,

Je prends la parole au nom de toutes les associations où se rassemblent les plus pauvres et qui ont participé à la construction du rapport. C'est aussi au nom de toutes les familles et des personnes qui luttent tous les jours pour faire reculer cette pauvreté dont le rapport fait état, que je vais vous partager quelques réflexions. (...)

Aujourd'hui, nous ne voulons pas trop parler de la souffrance que nous vivons chaque jour ou des difficultés que doivent supporter la plupart d'entre nous parce qu'ils n'ont pas de logement, pas de travail, pas de revenu pour certains, et pour d'autres encore, plus de famille. (...)

Lorsque l'extrême pauvreté a trop détruit il est difficile pour nous d'oser nous rassembler, d'oser prendre la parole, d'oser croire que nous serons entendus et compris. C'est ce travail de mise en forme de notre pensée que nous effectuons depuis de nombreuses années dans nos associations. Sans doute, tout ce travail réalisé depuis de longues années a rendu possible la démarche amorcée par le rapport.

Ce que nous voulons souligner aujourd'hui, c'est que, par sa décision de mettre en œuvre le rapport, tel qu'il s'est construit, le gouvernement rejoignait notre volonté d'être partenaires dans la construction de la société. Il s'agit d'un premier pas dans la construction d'une démocratie qui se fonde en tenant compte de la parole des citoyens les plus pauvres. Nous osons croire que cela va continuer et nous mettrons tout en œuvre pour que cela continue.

Pendant deux ans, un partenariat s'est construit avec les plus pauvres et des représentants de l'Union des villes et communes section CPAS, du monde de la justice, de différents ministères, Communautés

¹ Aussi appelées le Collectif.

et Régions, des membres des universités, des syndicats, des amis qui sont solidaires de nos luttes parfois depuis longtemps.

Cela nous permet de voir que le partenariat avec les plus pauvres ne s'improvise pas et qu'il est une source d'enrichissement pour tous. Nous avons tous appris énormément pendant ces deux ans. Tout le travail que nous avons réalisé ensemble doit être utile à tous et particulièrement il doit servir à renforcer la sécurité d'existence des citoyens et des familles les plus pauvres.

Nous savons que des choses changeront si les plus pauvres sont reconnus comme citoyens sans condition. Mais avant d'être reconnu il faut être connu.

Comme nos parents, nous devons beaucoup lutter et souvent travailler durement et nous sommes aujourd'hui sans emploi alors on nous connaît le plus souvent sous l'étiquette «d'assistés sociaux». Nous sommes les premiers à lutter contre la pauvreté pour survivre mais généralement on pense que nous ne faisons rien pour en sortir. Trop souvent, pour des raisons économiques ou pour des difficultés de logement, notre droit de vivre en famille est rendu impossible et on nous connaît alors comme de «drôles» de parents. (...)

Le Rapport général sur la pauvreté est l'œuvre de tous. Il est le résultat de la parole des plus pauvres confrontée à celle d'autres acteurs qui ont pour mission de lutter contre la pauvreté ou d'organiser des institutions d'aide et de protection sociales. Pour garantir l'accès des plus pauvres à une citoyenneté réelle il nous semble important de pouvoir continuer la démarche de réflexion commune entamée dans la réalisation du rapport. C'est en tout cas la première proposition que reprennent les associations qui rassemblent les plus pauvres et qui ont collaboré au rapport.

Cependant, notre démarche devrait s'élargir à d'autres partenaires de la vie sociale et économique du pays. Nous pensons aux syndicats, aux mutuelles et à différents ministères fédéraux, régionaux et communautaires ².

INTRODUCTION

Il y a dix ans l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté ³ était signé. Il faisait suite au Rapport général sur la pauvreté⁴. Les associations auteurs du Rapport ont été sollicitées pour apporter une contribution à cet anniversaire. Elles le font ici, en livrant une réflexion collective sur la question du dialogue avec les plus pauvres.

En choisissant de mettre en exergue les propos tenus par une militante lors de la publication du Rapport, elles rappellent d'emblée l'ambition et les perspectives d'ouverture que les plus

² Extrait de l'intervention d'une militante du mouvement LST, lors de la Conférence de presse organisée par M. le ministre Santkin lors de la publication du Rapport général sur la pauvreté (RGP).

³ Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions : le 5 mai 1998 (voir annexe).

⁴ Quand dans ce chapitre, nous parlons de « Rapport » ou de « Rapport général », il s'agit toujours du Rapport général sur la pauvreté.

pauvres pouvaient espérer dans leur lutte quotidienne contre la grande pauvreté. Une pratique nouvelle était engagée. Il fallait en garantir la durée et préserver avec attention la méthode de dialogue qui en constituait le pivot.

C'est peut-être un hasard de calendrier, mais le fait que le 10^e anniversaire de l'accord de coopération coïncide avec le 60^e anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme est très significatif aux yeux des associations. Avec le Rapport général sur la pauvreté, pour la première fois en Belgique, la pauvreté était traitée en termes de droits humains fondamentaux. C'était aussi la première fois qu'un rapport était fait avec la participation directe de personnes vivant dans la pauvreté. Et cela n'est nullement un hasard.

_ LA CRÉATION D'UN LIEU

Après le Rapport général sur la pauvreté, des associations dans lesquelles les plus pauvres se rassemblent et se mobilisent vont travailler ensemble durant plusieurs années afin de poursuivre un dialogue qui assure un suivi au Rapport. Les partenaires qui travaillent sur ce projet décident de continuer la réflexion dans le cadre du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. C'est dans cette réflexion entre les pouvoirs publics et les associations que va prendre forme la création d'une structure permanente.

Ce n'est pas à nous, associations, d'entrer ici dans les détails de la création de cette structure. Mais nous devons dire que l'accord de coopération qui crée le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale⁵ est l'aboutissement de ce travail – basé sur le dialogue – entre les associations et des représentants des institutions publiques du pays.

Les associations auteurs du Rapport général sur la pauvreté – et d'autres associations poursuivant les mêmes objectifs qui les ont rejointes depuis – ont toujours considéré qu'elles avaient une responsabilité particulière afin de garantir que, dans les actions du Service, la méthode de travail suivie pour élaborer le Rapport soit poursuivie et développée. L'accord de coopération, d'ailleurs, définit les missions du Service en les conditionnant à la pratique d'un dialogue dans lequel les plus pauvres sont partie prenante et acteurs. « *Pour réaliser les objectifs définis (...), le Service associe de 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 définie lors de l'élaboration du Rapport général sur la pauvreté.* ⁶ »

_ LE DIALOGUE

Si le rapport a permis d'expérimenter ce dialogue, la mise en œuvre de cette pratique dans un cadre structurel durable soulève de nombreuses questions. En effet, dans ce dialogue, les rôles et missions des organisations, associations et institutions diverses qui agissent dans la vie des plus

⁵ Que, dans ce texte, nous désignerons aussi plus simplement par Service.

⁶ *Ibid.*, art. 5, §2.

pauvres produisent une parole qui est conditionnée par le mandat qui est le leur. Il est clair que les populations très pauvres sont confrontées à des relations parfois choisies, mais souvent imposées, avec une multitude de services et d'institutions ; lesquels portent un regard sur la pauvreté et les pauvres et en tirent un discours. Tous ces discours sont légitimes, mais ils ne sont pas tous porteurs du point de vue des personnes qui résistent quotidiennement à la misère qui s'impose à elles.

Emergence d'une parole au sein des associations

Si nous parlons de dialogue dans le cadre du suivi du Rapport général sur la pauvreté, il faut comprendre que celui-ci est le prolongement de la mobilisation et des réflexions collectives de personnes et familles pauvres au sein d'associations dans lesquelles elles choisissent de se rassembler. Nous mettons donc en évidence une première étape qui se déroule au sein des associations, dans les quartiers, dans les familles. Cette étape faite de rencontre, d'écoute, de dialogue entre personnes vivant la pauvreté suscite la mise en forme d'une parole qui pourra ultérieurement entrer en dialogue dans d'autres lieux, avec d'autres partenaires.

La mobilisation des plus pauvres pour résister collectivement à la misère et pour élaborer une réflexion commune et des stratégies pour s'en sortir constitue un travail de très longue haleine. C'est dans ces résistances à la misère que s'enracine la parole des personnes vivant dans la pauvreté et, par conséquent, leur participation à un dialogue quel qu'il soit.

Dans un dialogue, chacun a son point de vue. Au sens propre du terme, le point de vue est *l'endroit où on se place* pour observer un paysage, un fait ou d'autres choses encore. En ce qui concerne les associations, le regard qu'elles portent s'enracine dans le point de vue que les pauvres peuvent avoir du monde, de la situation qu'eux-mêmes vivent et, surtout, de leurs espoirs.

L'émergence de la parole des pauvres est intimement liée aux conditions de vie difficiles qui sont les leurs. L'accès aux droits fondamentaux d'une personne et sa participation à la vie de la communauté sont d'autant plus compromis que cette personne est pauvre. Et c'est ce niveau de la vie quotidienne qu'il faut d'abord prendre en considération, car c'est d'abord là que l'exclusion se vit.

On parle de la participation de personnes très pauvres à des dialogues avec des responsables politiques. Il est évidemment important d'évoquer ces lieux de concertation où les plus pauvres entrent en dialogue avec d'autres acteurs de la société, comme ce fut le cas lors du Rapport général sur la pauvreté ou d'autres dialogues que nous évoquerons plus loin. Mais il faut rappeler que le premier enjeu touche les dialogues quotidiens : avec le professeur de son enfant, avec le travailleur social du CPAS, avec le conseiller du SAJ et même avec l'épicier du quartier et avec ses voisins. C'est là que l'exclusion se fait le plus sentir, dans ces relations où les conséquences sont tellement importantes sur la vie quotidienne et sur la vie de famille.

Le travail de longue haleine que nous avons évoqué et qui se fait dans les associations vise à permettre la participation des plus pauvres à tous les niveaux : depuis la vie quotidienne dans la famille et le quartier jusqu'au dialogue avec le monde politique.

Construire une parole quand tout pousse à se taire

Nous savons le prix à payer pour construire un droit d'association quand, dans la misère, tout est fait pour diviser. L'expérience de la grande pauvreté pousse à se taire. Comment oser parler quand les gestes de résistance mis en place sont incompris voire condamnés par l'extérieur ? Si souvent les comportements des très pauvres sont jugés incohérents, c'est parce qu'il n'est pas tenu compte des conditions dans lesquelles ils vivent.

Tout pousse à se taire quand ce que l'on dit est détourné de son sens. Dans le Rapport général sur la pauvreté, les auteurs avaient posé la question de la possibilité, pour une bénéficiaire qui voudrait entrer dans une activité professionnelle, de suivre une formation ou d'exercer une activité bénévole, tout en conservant tout ou partie de ses allocations sociales. Leur proposition consistait simplement à élargir les possibilités d'entrer dans des activités sans prendre le risque de perdre tout revenu. Dans l'esprit des auteurs, il s'agissait d'une démarche volontaire et non d'instituer un cadre contraignant. Or on a vu se développer de multiples formes d'activation qui ne répondaient en rien à l'aspiration qu'avaient exprimée les auteurs du Rapport. La réponse se résume à un Etat social actif qui va imposer à tous les allocataires sociaux de « s'insérer » dans le tissu économique à travers des formes d'emplois de plus en plus précaires.

Une autre question survient : qui donne la parole aux pauvres ? On pousse de plus en plus à créer des groupes de parole réunissant les « usagers » d'un service. Dans certaines situations, des pressions sont exercées pour que des bénéficiaires du RIS participent à des « rencontres de formation ». Mais alors la parole n'est plus libre ; elle ne peut plus naître du vécu des personnes, elle est conditionnée, téléguidée par celui qui donne la parole.

La parole, moyen de libération

Au sein des associations, on peut dire qu'on fonctionne en sens inverse par rapport aux pratiques rencontrées dans les services et institutions. La mandat ne vient pas d'une institution qui a un rôle – au demeurant tout à fait légitime – donné par la société, mais d'une immersion dans les résistances à la misère où la solidarité s'enracine.

Acquérir les moyens de s'exprimer librement dans un contexte où on est respecté et non jugé est une première étape. Confronter sa parole à celles d'autres est une seconde étape. Ce dialogue n'est pas une fin en soi. Il est un moyen qui s'inscrit dans une recherche d'éléments de libération avec tous les hommes. Dialoguer donne la possibilité d'entrer en lien constructif avec d'autres ; c'est poser un acte citoyen. Cela déjà peut être libérateur. Quand dans le dialogue, les pauvres sont pris au sérieux, leur participation est facteur de changement. Cela aussi est facteur de libération.

_ LE DIALOGUE PEUT ÊTRE FRUCTUEUX

Le Rapport général sur la pauvreté montre qu'un dialogue est non seulement possible mais qu'il peut apporter une évolution et des changements. Depuis lors, d'autres expériences ont été menées avec fruit. Nous en citons deux ici.

Le groupe de travail sur les indicateurs de pauvreté⁷

Dans ce groupe de travail national, se sont retrouvés des personnes vivant dans la pauvreté, militants de plusieurs associations francophones et flamandes, des scientifiques, des représentants de diverses administrations fédérales et régionales. L'objectif était de confronter les réalités vécues par les plus pauvres et leur pensée avec le savoir et les techniques de personnes qui déterminent les indicateurs de pauvreté et les utilisent quotidiennement.

Il y a eu une importante phase préparatoire (2 ans) pour bâtir un accord sur les objectifs et mettre au point une méthode de travail garantissant les conditions de dialogue (on y reviendra ultérieurement dans ce chapitre). Ensuite la mise en œuvre du dialogue a eu à peu près la même durée.

Au départ, il n'a pas été évident de faire admettre la nécessité de partir de la réalité telle que la vivaient les militants des associations plutôt que de prendre comme point de départ une définition des indicateurs telle qu'auraient pu l'apporter les scientifiques. Cela a cependant permis de mettre au centre le vécu et de faire apparaître directement la difficulté de traduire le vécu en termes d'indicateurs. Le dialogue – qui passe aussi par la confrontation et des moments où de vrais efforts doivent être faits de part et d'autre pour se comprendre – a conduit à dégager des pistes concrètes.

Ces pistes, les personnes vivant dans la pauvreté n'auraient pas pu les dégager par le seul travail au sein de leurs associations ; travail pourtant indispensable à la réalisation du projet. Pas plus que les autres partenaires n'auraient pu les mettre en évidence par eux-mêmes ; il y avait tellement d'éléments qu'ils ne soupçonnaient pas et dont ils n'avaient pas l'expérience. Aujourd'hui, ces pistes interpellent des scientifiques et des groupes de travail dont le rôle est la mise au point d'indicateurs de pauvreté.

Le dialogue « Agora » avec l'Aide à la jeunesse en Communauté française

Un des appels majeurs du Rapport général sur la pauvreté concernait un constat absolument inacceptable pour les plus pauvres et dont la réalité était niée par les travailleurs des services : de nombreuses situations de placements d'enfants sont une réponse à la situation de grande pauvreté qui est vécue par les parents. Plutôt que de rejoindre les familles dans leur combat contre la misère, on déchire les familles en « protégeant » les enfants. Cette souffrance méritait un dialogue. Il s'est engagé en Communauté française avec deux associations.

La ministre Présidente de la Communauté française, en 1997, propose une rencontre entre la Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse et les associations. Cette initiative donne suite à une demande de la Conférence interministérielle pour l'intégration sociale en novembre 1995 d'examiner le décret relatif à l'aide à la jeunesse dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants. L'accueil fort intéressé de la Direction Générale permet l'amorce d'un dialogue, qui deviendra le « Groupe Agora », en élargissant le partenariat à d'autres acteurs de terrain.

⁷ Une autre approche des indicateurs de pauvreté. Recherche – action – formation. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Mars 2004 (rapport téléchargeable sur le site www.luttepauvrete.be)

Du point de vue des associations, ce chantier demande un investissement énorme. Pour préparer les rencontres et garantir aux militants la maîtrise des différentes étapes de la démarche, un travail en plusieurs phases est nécessaire. Il s'agit d'abord de permettre l'échange d'expériences et d'analyse entre les familles sur les problématiques abordées. C'est la création d'une parole enracinée dans le vécu. Ensuite, les deux associations impliquées se rencontrent pour construire la parole à porter et la méthode de travail à proposer. Vient alors l'étape du dialogue avec les partenaires, un moment fondamental mais qui peut être difficile pour les militants car il signifie accepter de très forts et douloureux questionnements. Enfin, il s'agira de lire les comptes rendus, d'évaluer la démarche et de questionner les propositions.

Le dialogue existe depuis plus de dix ans avec, en moyenne, dix rencontres annuelles du groupe de dialogue entre tous les partenaires. Une profonde confiance s'est progressivement installée, en même temps qu'un enracinement des débats dans le croisement des expériences et des analyses ; un enracinement dans le vécu, pas dans les idées. Le rythme de travail respecte le rythme des associations. Aucune question n'est interdite, mais le respect de l'autre, de son point de vue, de son expérience, de ses peurs et de ses souffrances, de ses moyens et de ses limites reste la règle permanente.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale s'est engagé dans la démarche, en assurant le secrétariat et en veillant à la qualité du dialogue.

Au-delà de ce qui rejailit régulièrement dans les services ou dans les lieux de réflexion de l'Aide à la Jeunesse, une première publication a été proposée à tous les travailleurs en octobre 2005⁸. Une autre production remarquable est en cours dans une recherche-action sur la possibilité, pour les familles, de disposer des écrits qui les concernent dans la pratique de l'aide à la jeunesse.

_ LES CONDITIONS POUR UN VRAI DIALOGUE

Après avoir fait référence au Rapport général sur la pauvreté et évoqué deux expériences de dialogue, nous pouvons essayer de systématiser ici les conditions d'un vrai dialogue avec des personnes vivant dans la grande pauvreté.

L'enracinement dans le milieu

Nous avons souligné à quelles conditions une parole pouvait émerger dans un milieu marqué par des conditions de vie extrêmement précaires. Nous avons rappelé que c'est une démarche qui prend du temps et qui n'est pas détachée des gestes de résistance posés par les personnes elles-mêmes, ni des solidarités qui surgissent entre elles d'abord et, parfois ensuite, entre elles et d'autres personnes qui les rejoignent dans leurs combats.

Des personnes très pauvres qui participent à des concertations ou des dialogues doivent avoir les moyens de garder cet enracinement. Elles doivent pouvoir discuter de ce qu'elles vivent lors

8 « Le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse », publication proposée lors d'une journée de travail organisée pour les services de l'aide à la jeunesse et organisée par le groupe Agora, téléchargeable sur <http://www.luttepauvre.be>.

du dialogue et réfléchir aux avancées du contenu de celui-ci avec des pairs, dans leurs lieux habituels de rassemblement. Cela permet à la personne concernée de faire face aux exigences du dialogue et de s'assurer qu'elle reste bien porte-parole d'autres.

Le respect et la reconnaissance de l'autre

Personne ne peut vraiment dialoguer en profondeur et en vérité s'il ne se sent pas respecté par son interlocuteur. Chacun doit être convaincu que l'autre est porteur d'une contribution que lui-même n'est pas en mesure d'apporter.

Dans un dialogue avec des personnes très pauvres, il faut aussi être conscient d'une inégalité de départ. Les personnes issues d'un milieu très défavorisé ne disposent pas des mêmes moyens pour s'exprimer, elles n'ont pas toujours pu acquérir la maîtrise de la lecture et de l'écriture. Au moment même du dialogue, elles vivent encore souvent dans des conditions de précarité qu'ignorent les autres partenaires. Ne pas tenir compte de cette inégalité compromet tout dialogue.

La parole de chacun doit être respectée strictement. Cela recouvre bien sûr la confidentialité. Mais cela va au-delà. Chacun doit avoir la possibilité de s'exprimer en liberté, de pouvoir revenir sur ce qu'il a dit. Personne ne doit être enfermé dans ses mots. Il convient de veiller à éviter toute interprétation abusive.

Les personnes qui vivent dans la pauvreté, plus que les autres partenaires, seront amenées à livrer des choses importantes d'elles-mêmes, tout en ayant moins de moyens de se protéger. Jamais ce que dit une personne ne doit se retourner contre elle.

Les moyens à mettre en œuvre

Des moyens d'ordre divers doivent être réunis. Il ne s'agit pas ici d'en dresser une liste exhaustive, mais de rappeler quelques éléments qui sont autant de repères.

La dimension « temps » est incontournable. Pour que des personnes très pauvres puissent participer à un dialogue, il faut accepter que cela prenne du temps. Et ce point constitue souvent un obstacle. Dans diverses expériences de dialogue auxquelles les associations ont participé, cette condition n'était pas (ou mal) remplie. Il faut aussi assurer un rythme de travail compatible avec les différentes étapes nécessaires à la participation des plus pauvres et compatible avec la réalité qu'ils vivent.

Il faut mettre au point des méthodes de travail qui permettent la participation de personnes qui ont souvent eu un parcours scolaire difficile et qui connaissent des conditions de vie difficiles. Par exemple des comptes rendus reviennent dans les groupes pour être discutés. On les lit ensemble à haute voix pour que ceux qui ne maîtrisent pas la lecture puissent donner leur avis. On se questionne sur le poids des mots, sur les risques que ceux-ci peuvent entraîner.

La méthode de travail doit permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de partir de leur expérience et non d'un travail pré-établi par d'autres. Sans quoi, on se contente de demander à des personnes vivant dans la pauvreté de se positionner par rapport à l'avis exprimé par d'autres.

Il est toujours important d'éviter le « jargon » compris des seuls spécialistes et, de manière plus générale, de limiter autant que possible les mots difficiles.

_ LES RISQUES DE GLISSEMENT NE SONT JAMAIS LOIN

On voit que les conditions à remplir sont exigeantes. Dès qu'on ne les respecte pas sérieusement, des dérives apparaissent.

Une tendance fréquente est d'entraîner une personne très pauvre dans un dialogue tout en l'isolant de son milieu. Les risques d'interprétation, d'utilisation voire de manipulation de la parole des pauvres – qui ne sont jamais nuls – sont alors très grands.

Aujourd'hui les associations constatent que les sollicitations qui leur sont faites sont nombreuses. Il n'est pas toujours facile d'y répondre de manière pertinente. Tout d'abord, plus les sollicitations sont nombreuses, moins il est aisé d'assurer les conditions de participation des plus pauvres. Ensuite, on se trouve dans une logique où les sujets traités sont choisis par les pouvoirs politiques et les institutions et non plus en fonction de ce que vivent les plus pauvres et de ce que eux-mêmes veulent traiter. Certes il peut y avoir coïncidence entre les deux ; mais c'est loin d'être toujours le cas. Le risque est que les pauvres se trouvent face à une question « que pensez-vous de telle ou telle chose ? » et non plus en capacité de faire émerger de leur vécu des réflexions questionnant la société.

Souvent l'agenda politique prime et non seulement il conditionne les questions abordées (avec clairement des sujets qui deviennent interdits), mais il impose un rythme incompatible avec la vie des plus pauvres et le fonctionnement des associations où elles se rassemblent.

Enfin un risque important consiste à mal identifier la manière dont un dialogue se déroule. Comme nous l'avons dit, il existe des lieux très différents où une parole sur la pauvreté se construit. Et nous reconnaissons la légitimité de ces différents lieux. Un service social qui interroge ses usagers, des chercheurs universitaires qui réalisent des enquêtes et travaillent sur celles-ci, diront sur la pauvreté des choses qui ont une valeur certaine. Mais cela ne peut pas être confondu avec une parole qui est enracinée dans la vie des plus pauvres et qu'ils ont eux-mêmes forgée. Nous considérons comme très positif le fait que, dans le dernier rapport bisannuel du Service, dans chaque chapitre émanant d'un dialogue ait été mentionnée la manière dont ce dialogue avait eu lieu.

_ CONCLUSION

Même s'il n'est jamais facile, le dialogue est possible. Les associations auteurs de cette contribution l'ont expérimenté à diverses occasions. Chaque fois que ce dialogue a eu lieu, cela s'est avéré intéressant et porteur de changements. Dans cette dynamique, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a joué un rôle significatif au niveau de l'ensemble du pays.

EDUCATION PERMANENTE EN COMMUNAUTÉ FRANÇAISE WALLONIE-BRUXELLES : L'ENJEU DE L'ASSOCIATION DES MILIEUX POPULAIRES À LA PARTICIPATION SOCIALE ET CITOYENNE

MICHEL GOFFIN

Le 17 juillet 2003, le Parlement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles votait à l'unanimité le décret « Soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente ».¹ En quoi et comment contribue-t-elle, par cet instrument de politique culturelle, à l'expression et à la participation des personnes démunies au travers de la reconnaissance d'organisations qu'elle subsidie, s'inscrivant de la sorte dans le cadre de l'art.6§3 de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté ? Ce décret « rénovait » le précédent, après des années de réflexion quant à l'opportunité d'y procéder. Sa mise en œuvre vit toujours sa phase de transition. Aussi, il n'existe dès lors que peu de recul analytique en l'état. Cet article se fonde à la fois sur une expertise personnelle et des interviews d'acteurs du secteur.² Cette contribution est donc une lecture située à un moment où la distance critique reste marquée par les présupposés de son auteur, nuancés par les apports de ces acteurs. Avant d'aborder l'actualité du décret, il semble utile de l'inscrire dans son évolution historique et de traiter de liberté d'association, d'éducation tout au long de la vie, d'éducation populaire et de milieux populaires. Ce détour permettra au lecteur de mieux saisir la spécificité de ce décret, qui se veut contribuer au raffermissement du lien social par l'émancipation libératrice de la culture.

1 Décret du 17 juillet 2003 portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, signé à Bruxelles, le 17 juillet 2003, *M.B.*, 25 août 2003, p. 41899.

2 Parmi une quinzaine de personnes contactées, huit acteurs ont dégagé du temps durant l'été, pour soit accepter un entretien soit communiquer un avis écrit. Que soient remerciés pour leur contribution critique, les Ministres Rudy Demotte, Christian Dupont et Fadila Laanan - en charge successivement de la culture et de l'éducation permanente, Monique Couillard - ATD Quart Monde, Christine Mahy - Miroir Vagabond, Présidente du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, Dominique Plasman - Femmes prévoyantes socialistes, Yanic Samzun - Président du Conseil supérieur de l'éducation permanente, Catherine Stercq - Lire et Ecrire.

_ L'ÉDUCATION PERMANENTE : UNE MANIÈRE DE SE SITUER EN REGARD DES DROITS DE L'HOMME

La Déclaration universelle des droits de l'homme constitue une balise incontournable pour ré-férer l'action humaine à un ensemble de principes fondateurs, en ce compris les politiques sociales, notamment dans le contexte de lutte contre la pauvreté. Le plus souvent, le texte de la Déclaration est lu au travers d'un prisme qui focalise sur les droits individuels.

Cependant, l'analyse de l'histoire de sa rédaction³ montre que cette universalité des droits fondamentaux part de la reconnaissance de la liberté de l'individu en vue d'édifier une société de droit démocratique, au travers du principe d'association libre. La succession des articles n'est ni neutre ni indifférente : l'art.19 traite des libertés individuelles ; l'art.21 confère à l'état la mission d'organiser la participation, de tous et chacun, aux choix qui concernent le devenir de la société ; intercalé, l'art.20 reconnaît le droit et la liberté d'association aux individus « ni empêchés ni contraints ». La succession précitée définit une « intention méthodologique »⁴ qui conduit de la citoyenneté à la démocratie. Elle situe les trois acteurs que sont « le citoyen – être individuel et collectif, l'association libre et volontaire, l'état de droit démocratique » et précise l'objectif sociétal : partir « du particulier pour aller à l'universel », c'est à dire tenter la symbiose entre les intérêts individuel, de groupe, général et public (garanti à tous). Ce cheminement ne peut se soustraire à trois autres fondements que sont l'égalité de départ, d'accès et de chance, sous peine de réduire fortement voire à néant l'égalité de droit.

Un état – un pouvoir public – ne peut être considéré comme un « état de droit démocratique » s'il ne garantit pas, dans le même temps, l'existence pour tous et l'accès de chacun à l'ensemble des droits contenus dans la Déclaration. L'accès effectif des citoyens à l'exercice concret de la démocratie doit dès lors s'accompagner d'une attention permanente des pouvoirs publics à la rencontre suffisante de cette double obligation : non seulement, le respect des libertés individuelles et d'association mais aussi, la jouissance des droits économiques, sociaux, culturels et du droit de participation de tous à égalité à la vie sociale et publique.

Cette autre lecture de la Déclaration pose un regard particulier sur la manière de « faire société » et éclaire, sous un angle particulier, le fondement des politiques de soutien à la vie associative et à l'éducation permanente, entre autres dans leur originalité en Communauté française Wallonie-Bruxelles.

_ L'ÉDUCATION PERMANENTE, EN RÉFÉRENCE À UN CONCEPT À LA FOIS ANCIEN ET MODERNE

L'« éducation tout au long de la vie » est dans son concept moderne un « principe d'humanité » mis en évidence par Condorcet en 1792 : l'exercice des libertés individuelles demande l'acquisition de savoirs qui évoluent avec l'espace et le temps, l'approfondissement des connaissances,

3 Sur base d'entretiens avec Verdoodt, Albert, sociologue et professeur émérite à l'UCL, auteur de différentes notes de travail à partir d'interviews de René Cassin, rapporteur du comité de rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

4 Pour un développement de cette lecture, voir Goffin, Michel (2004). « Citoyen isolé, usager contraint et espace public : le défi de la liberté d'association dans le cadre de l'état de droit démocratique au cœur de la société humaine », *Pensée plurielle*, 2004/1, n°7, p.17-26.

aussi le progrès de la civilisation humaine. L'éducation n'est pas acquise une fois pour toute, elle se fait tout au long de la vie. L'état est concerné par cet enjeu : il a une mission à remplir autour de cette idée de permanence de l'éducation, à la fois comme acteur public, à la fois en soutien aux initiatives citoyennes associatives.

Au travers de l'histoire, l'éducation tout au long de la vie a soutenu la revendication, l'avènement et l'organisation de l'instruction publique, puis de l'enseignement : de la généralisation progressive de l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans à la prise en compte de la demande croissante quant à l'accès à l'enseignement supérieur ; des « cours du soir » à l'enseignement de promotion sociale ; des « cours à horaire décalé » à la formation continue.

Ce concept a marqué aussi les associations qui ont mis successivement en œuvre l'éducation populaire, permanente, au développement et à la citoyenneté, depuis peu.⁵

Dans l'histoire sociale récente (1975-1985), avec la massification du chômage se sont créés des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle, de formation permanente des adultes. En Belgique, cette évolution est le fait de la solidarité entre « travailleurs avec ou sans emploi » au sein des syndicats et des mouvements d'éducation populaire, ou en contestation de ceux-ci avec l'apparition de nouvelles associations. La reconnaissance publique suit le mouvement et se créent les cadres légaux relatifs aux opérateurs publics et associations subsidiées. Ces dernières se revendiquent ou non de l'éducation permanente, voire de l'éducation populaire. A l'Union européenne, le concept d'éducation tout au long de la vie recouvre celui de la formation permanente des adultes, généralement compris comme l'insertion professionnelle.⁶

Tous ces concepts se nourrissent à la même source mais se déclinent par des différences notoires, tant au niveau des intentions sociétales que des publics visés, des objectifs méthodologiques. C'est un espace de débat qui traverse le temps, donc toujours en cours. S'y insèrent le secteur associatif actif en éducation permanente mais également l'autorité politique et l'administration publique. La question en jeu se situe au croisement des concepts et interrogent les actions menées, les populations associées, les modes de participation.

_ EDUCATION PERMANENTE OU POPULAIRE ?

Le concept d'éducation tout au long de la vie va croiser l'évolution technologique dès le 19^{ème} siècle, avec la mécanisation et l'industrialisation de la production. L'éducation populaire naît dans le contexte social des nouveaux modes d'organisation que se donne la classe ouvrière en constitution (coopératives, mutuelles, syndicats, mouvements socioculturels). Il s'agit de se libérer de l'emprise de l'entreprise sur la vie des travailleurs et de leurs familles. Elle contient, dès le départ, des intentions de changement social et d'association des populations concernées à l'action collective entreprise, à leur bénéfice et dans l'intérêt du plus grand nombre.

La première reconnaissance légale date de 1921 – l'arrêté royal Vandervelde : l'état déclare d'intérêt public les activités menées par des associations d'éducation populaire. Ces activités

5 Voir exposé de méthodologie fondamentale de Goffin, Michel (2008). « Education tout au long de la vie, éducation populaire, éducation permanente, éducation au développement : où sont les synonymes ? », *Institut Cardijn*, 22 avril 2008, 7 p.

6 Pour situer la différence de méthodologie entre éducation populaire et formation permanente, Goffin, Michel (2007). « Insertion individuelle ou émancipation collective ? », *Revue nouvelle*, n°11, p.36-45.

sont qualifiées de « complémentaires à l'école ». En 1929, l'état installe le Conseil supérieur de l'éducation populaire, instance permanente d'avis auprès du ministre. En 1976, le Conseil culturel de la Communauté française vote à l'unanimité le « décret sur l'éducation permanente des adultes et la promotion socioculturelle des travailleurs »⁷, qui reconnaît les organisations volontaires d'initiative privée menant une action d'éducation permanente avec des publics adultes. Ce décret contient l'intention de généralisation, à l'ensemble des citoyens adultes, de l'accès à une « éducation tout au long de la vie ». Il invite, au travers d'activités d'animation et de formation, à développer une prise de conscience et une analyse critiques pour favoriser la participation individuelle à des actions collectives sur l'environnement social. Le décret traite de manière distincte, entre autres par l'octroi de subventions supplémentaires, les organisations d'éducation populaire et de promotion socioculturelle des travailleurs adultes.

Le débat autour de ces deux notions imprègne, encore aujourd'hui, les positions respectives des acteurs du secteur. Dans le cadre de cet article, il semble indiqué de tenter de cerner, en quelques lignes, les fondements de l'éducation populaire, telle que plusieurs acteurs l'appréhendent.⁸ L'éducation populaire vise le changement social. Celle-ci s'appuie sur quatre intentions majeures, dont l'interaction forme un ensemble méthodologique : une fonction critique du système social autour de la question des injustices qu'il génère – donc aussi une fonction revendicatrice collective du droit à l'égalité (de départ, d'accès, de chance, de résultat) ; une démarche associative qui reconnaît et valorise l'expertise des populations – donc une méthode inductive et ascendante (partir du vécu des gens pour construire le projet social) et participative (association de tous à toutes les étapes, à égalité entre les intervenants) ; une action d'émancipation par la culture, outil de libération qui influe sur les conditions sociales et le lien social – donc au-delà de la démocratisation culturelle (accès aux œuvres artistiques et apprentissage des codes culturels, produits par d'autres), il s'agit de démocratie culturelle (action d'affirmations socioculturelles dans un rapport de force, en vue d'une action de régulation démocratique par l'état dans le champ de la culture) ; une priorité accordée aux milieux populaires (voir point 4, ci-après).

_ MILIEUX POPULAIRES ET MONDES DE LA PAUVRETÉ

Le concept d'éducation populaire renvoie à celui de « milieu populaire », qui se confond avec « milieu ouvrier » : au 19^{ème} siècle, la majorité de la population vit la condition du prolétariat industriel. Des conditions économiques similaires sont vécues aussi par des agriculteurs et indépendants ou plutôt, leurs aidantes. En 1921, l'Arrêté Vandervelde reconnaît les acteurs qui œuvrent avec ces publics d'adultes de conditions populaires. En 1976, le décret relatif à l'éducation permanente, constitué en deux chapitres, considère différemment les organisations qui mènent une action d'éducation populaire et de promotion socioculturelle des travailleurs, à la

7 Décret du 8 avril 1976 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs, signé à Bruxelles, le 8 avril 1976, *M.B.*, 9 juillet 1976, p. 8995.

8 De nombreuses contributions existent à ce propos. Le lecteur peut se référer aux analyses publiées sur les sites « internet » des associations reconnues et aux publications du Ministère de la Communauté française. Egalement, certains ouvrages collectifs peuvent l'aider dans sa recherche ; à titre d'exemple : « L'éducation populaire » ou « Questions autour du nouveau décret », *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, n° 25 et 26.

condition expresse que 80 % du public concerné soient issus du milieu populaire. A ce moment, la définition de « milieu populaire » devient référence légale en Communauté française Wallonie-Bruxelles. Il s'agit d'adultes (21 ans) sous contrat de travail et dont le diplôme est inférieur ou égal à la fin de l'enseignement secondaire. Sont assimilés les aidants d'indépendants et agriculteurs. Ce « milieu populaire » concerne plus de 80% de la population. Sur fond de crise des années quatre-vingt, avec le retour en force des valeurs du libéralisme, la revendication du « droit de l'individu à exister » et le croisement entre les deux, un glissement se produit de la notion d'un milieu populaire compris comme la majorité de la population vers celle d'un milieu populaire considéré comme les exclus, les pauvres.

En 1996, le Conseil supérieur de l'éducation permanente commet un acte de jurisprudence. A partir du constat que 70,40 % de la population en Wallonie et à Bruxelles ne possédaient pas un diplôme supérieur à la fin de l'enseignement secondaire (effet partiel de la majorité à 18 ans), il réaffirme la validité de la référence de départ : travailleurs adultes et niveau d'études. Mais il étend la notion aux chômeurs et bénéficiaires du minimex (revenu d'intégration sociale), quelque soit le niveau de diplôme. De la sorte, il remettait en vigueur l'enjeu de la solidarité au travers d'un lien social existant entre travail et non-travail, entre salariés, bénéficiaires d'un revenu de remplacement ou d'une allocation sociale. Sa logique visait à ne pas dissocier les publics constitutifs des milieux populaires : l'utilisation du pluriel se fonde, à partir de ce moment, sur la similitude de conditions socioéconomiques et intègre la diversité croissante des cultures, acquises par la famille, l'école ou le travail. En ce sens, il était précurseur du débat actuel autour du seuil de pauvreté : la proximité de fait entre ceux qui sont en-dessous et ceux « juste au-dessus », considérés à risque au moindre accident de la vie.

Le chantier du nouveau décret, de 1999 à 2002, fut traversé par cette question de proximité ou de distanciation des milieux populaires versus mondes de la pauvreté, la classe moyenne se définissant par opposition à la minorité sociale fragilisée et par comparaison à la minorité culturelle valorisée. Dans ce contexte apparaît une nouvelle interrogation : vu la croissance du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur, la référence au diplôme est-elle encore de mise ? Au sein du Conseil supérieur de l'éducation permanente, le débat fut difficile et le texte de recommandation au Ministre, qui conclut au maintien des critères de 1996, n'obtint pas l'unanimité. Au sein du Gouvernement, la difficulté fut identique. La reprise de la notion est due à la persévérance de certains acteurs dont le ministre compétent et au soutien extérieur de l'opposition à l'époque. Ce choix rencontre la réalité.

En 2005, Mc Kinsey⁹ identifiait le nombre de Wallons, en âge d'activité dont la qualification scolaire ne dépassait pas le diplôme de fin de l'enseignement secondaire, à 67,30 %. Fin 2007, le Service Public Fédéral « Economie » publie la statistique 2006 des diplômes acquis : plus de 70 % de la population belge ne possède pas un diplôme supérieur à la fin d'humanité.

9 Mc Kinsey , « S'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie », *Rapport à la Région wallonne du 4 février 2005*, sur base des indicateurs 2003 Ecodata / Eurostat.

_ LE DÉCRET DE 2003 : CONFIRMATION DE L'ENJEU SOCIÉTAL ET LIBERTÉ D'AGIR

L'intention fondatrice du décret établit un lien « inaliénable » entre participation citoyenne et participation sociale, entre réalisation personnelle et construction collégiale d'un projet sociétal. Elle s'inscrit dans le champ de l'émancipation individuelle et collective par le biais de la culture, dans les dimensions de liberté que celle-ci autorise et d'éducation qu'elle suscite. L'exposé des motifs et les premiers articles du décret sont d'ailleurs explicites à cet égard. Et son « article 1 »¹⁰ confirme, dans une large mesure, les intentions antérieures qui ont traversé l'histoire jusqu'à sa promulgation :

« § 1er. Le présent décret a pour objet le développement de l'action associative dans le champ de l'Education permanente visant l'analyse critique de la société, la stimulation d'initiatives démocratiques et collectives, le développement de la citoyenneté active et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans une perspective d'émancipation individuelle et collective des publics en privilégiant la participation active des publics visés et l'expression culturelle.

§ 2. Cet objet est assuré par le soutien aux associations qui ont pour objectif de favoriser et de développer, principalement chez les adultes (60% minimum du public) : une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société ; des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation ; des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

§ 3. La démarche des associations visées par le présent décret s'inscrit dans une perspective d'égalité et de progrès social, en vue de construire une société plus juste, plus démocratique et plus solidaire qui favorise la rencontre entre les cultures par le développement d'une citoyenneté active et critique et de la démocratie culturelle. »

L'« article 3 » décrit les 4 axes d'action et complète l'intention méthodologique au niveau de l'axe principal du décret : « Axe 1 - Participation, éducation et formation citoyennes », comme suit : « ... des actions d'éducation et de formation élaborées avec les membres de l'association et les participants, ... ; les associations qui s'inscrivent dans cet axe réalisent leurs activités, notamment avec des publics issus de milieux populaires ».

Le Décret réaffirme, de manière plus forte que le précédent car il l'inscrit dans le texte, le soutien à l'action citoyenne au travers d'associations volontaires d'initiative privée, avec la volonté de conforter celles qui existent déjà et de rendre pérenne le dispositif légal d'accès pour de nouveaux acteurs. Dans le calcul de la subvention, il privilégie l'emploi et les dépenses structurelles liées à celui-ci, reconnaissant de la sorte la nécessité d'une permanence de l'action et la professionnalisation des métiers du secteur.

Les références à la philosophie de l'éducation populaire et à l'attention à porter aux milieux populaires sont citées. Cependant ces deux notions sont « quelque peu diluées », puisque le décret ne différencie plus des autres, les associations qui font de leur priorité l'éducation populaire avec les milieux populaires. Quant à la participation des populations vivant la pauvreté, le décret sou-

10 Décret du 17 juillet 2003 portant sur le soutien à l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, signé à Bruxelles, le 17 juillet 2003, *M.B.*, 25 août 2003, p. 41899.

tient leur accès de deux manières : au sein d'associations reconnues dont le projet se construit à partir d'une participation majoritaire de ces publics, au travers de celles qui, dans leur action, les insèrent à égalité des autres. Le décret n'oblige pas à un choix préférentiel : il laisse la liberté d'agir aux associations !

LA RÉALITÉ SOCIALE INFLUE SUR L'ACTUALITÉ DE L'ÉDUCATION PERMANENTE

L'éducation permanente rencontre tous les champs d'action de la société : partir des vécus citoyens dans leur diversité socioculturelle ouvre à toutes les réalités et attentes humaines. Les acteurs du secteur ne sont ni n'agissent hors de la société. L'évolution des politiques sociales les interroge de facto.¹¹

Dans le contexte actuel de l'état social actif, « Les politiques de la pauvreté s'identifient de plus en plus au rôle d'une Croix-Rouge de la dérégulation, c'est-à-dire qu'elles accompagnent le dé-tricotage de l'état social, provoquent une hyper-stigmatisation du pauvre et contribuent à la justification du système libéral ... Les stratégies d'égalité des chances contribuent finalement à ne redonner que la chance de redevenir performant dans le marché libre. A celles-ci s'oppose la logique de l'égalité des résultats, une vraie égalité solidaire basée sur une politique des revenus de manière à agir matériellement pour que le résultat d'une génération soit la chance de la suivante ». ¹² Et la logique d'activation sociale, qui en résulte, nuit à la mise en œuvre de « l'accompagnement social de la personne dans sa globalité ». ¹³ Celui-ci vise la promotion du sujet par une pédagogie de la mise en projet, concepts voisins de l'éducation permanente. Mais le temps limité de l'intervention induit un retour au « travail sur ou pour autrui plutôt qu'avec autrui », sans prise en compte suffisante des capacités et de l'expertise personnelles. Aussi, le pouvoir de décision de l'usager, mandataire et destinataire de l'aide, diminue dans le processus d'intervention. L'évolution montre une tendance lourde : l'obtention du droit universel à la protection sociale est conditionnée à la reconnaissance de sa responsabilité personnelle par le demandeur, au préalable ou en cours de processus. Dès lors, l'usager devient un citoyen isolé, en liberté restreinte quant à sa participation libre au choix de régulation démocratique de la société. A l'encontre des notions d'ayant-droit ou de bénéficiaire, le citoyen-usager doit se montrer méritant et digne. Dans le cadre de l'activation sociale est apparue une nouvelle expression, « l'usager-client » ¹⁴ : une personne à qui la société reconnaît le droit d'usage d'un service et du bénéfice qu'il procure, mais avec une contribution obligatoire en échange. Nous glissons d'une société de droit vers une société du devoir, alors que c'est la jouissance préalable des droits qui ouvre la possibilité d'assumer les éventuels devoirs.

11 Cette analyse est un condensé de l'exposé de Goffin, Michel (12/02/2008). « Le fossé structurel entre les mondes de la pauvreté et les administrations publiques à vocation sociale », *SPP Intégration sociale*, colloque des médiateurs de terrain en matière de pauvreté et exclusion sociale, Bruxelles.

12 De Munck, Jean, professeur à l'UCL, « Les nouveaux visages de la pauvreté », notes de la conférence donnée à Louvain-la-Neuve le 26 novembre 2005, in Goffin, Michel (2005). « Aux antipodes des pensées univoques, libérons les milieux populaires de l'inclusion sociale, par l'éducation populaire », *Antipodes*, n°171, p.38-43.

13 Voir la mise en perspective des enjeux sous-jacents, in Bartholomé, Christophe (2007). « L'accompagnement : des postulats et des engagements pédagogiques à sauvegarder », *Intermag-RTA*, décembre 2007, 24 p.

14 Bartholomé, Christophe. (2007). « L'émergence de l'usager client », *Intermag-RTA*, octobre 2007, 8 p.

Nombre d'exemples, vécus par les acteurs de l'éducation permanente, montrent l'effet négatif de cette évolution. Dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, l'action des opérateurs se trouve limitée par les indicateurs de résultat : contractualisation à court terme, agrément à l'heure/participant effective, employabilité sur base de compétences techniques directement utilisables, retour « forcé » à l'emploi. L'exercice de la citoyenneté est mise à mal par la logique de la rentabilité immédiate. Le changement social et l'émancipation par la culture sont renvoyés à des activités dites d'éducation permanente, considérées comme mineures dans le dispositif légal et lieux de socialisation des inadaptés à la norme. Les acteurs de l'éducation permanente se trouvent partagés entre la continuation de l'idéal de solidarité du départ et l'acceptation d'une instrumentalisation au bénéfice de la logique entrepreneuriale.

Dans le cadre de l'action publique sociale, la mise en œuvre de l'Arrêté Vande Lanotte¹⁵ montre les différences d'utilisation des outils culturels, qui mettent en tension la logique de l'épanouissement personnel et celle de l'émancipation collective ; le soutien aux initiatives sociales et culturelles des groupes-cibles, troisième objectif de l'arrêté, étant le moins fréquemment rencontré. Autour de ce croisement possible, le secteur de la culture doit aussi s'interroger : en effet, plusieurs actions, que recouvre le récent vocable socio-artistique, se focalisent sur une démarche en vue d'amener le pauvre à partager la culture de l'élite, sur des animations occupationnelles d'initiation à la créativité artistique ou sur la diffusion de messages culturels parfois critiques, à destination de publics-cibles de plus en plus limités donc stigmatisés (par exemple, les jeunes des cités sociales où l'intervention semble oublier les réalités de mixité sociale et culturelle).¹⁶ Aucune de ces trois actions ne contribue à créer le déclic nécessaire au processus de démocratie culturelle, parce qu'elles n'intègrent que trop peu la logique de la participation ascendante. Les Etats généraux de la culture, initiés par l'actuelle ministre, avaient mis le doigt sur le problème : le chantier reste donc ouvert. Il nécessite à la fois un travail de clarification des intentions et objectifs respectifs, à la fois une mission de médiation intersectorielle, tant il est vrai que le centre de l'action sociale demeure l'insertion de l'individu et que le tiers-acteur y est accepté s'il concourt à cet objectif, alors que le cœur de l'éducation permanente vise l'association de l'individu au groupe de pairs pour mener une action collective sur l'environnement social.

Ces questions sont révélatrices des courants qui traversent la société. Peut-être ses acteurs n'ont-ils pas encore suffisamment pris la mesure de l'accroissement de la précarité : dans les années septante, le taux de pauvreté avoisinait 10-13% ; aujourd'hui, le seuil de pauvreté atteint 15-17%. L'inégalité économique croissante produit un effet de déconstruction de la solidarité, qui se vit sous forme de concurrence pour la survie entre les bénéficiaires d'un emploi, d'un revenu de remplacement, d'une allocation sociale. Celle-ci s'accompagne de discriminations liées au genre (précarisation féminine par le temps partiel), à l'âge (effets des acquis scolaires à l'entrée et à la sortie du marché du travail) et à la culture d'origine.¹⁷ Cette évolution modifie la structuration même des publics de l'éducation permanente, vu l'augmentation de la part de

15 Arrêté royal du 8 avril 2003 portant sur l'octroi d'une subvention aux centres publics d'aide sociale afin d'encourager la participation et l'épanouissement sociaux et culturels de leurs clients, signé à Bruxelles, le 8 avril 2003, *MB*, 22 avril 2003, p.21253.

16 Pour cerner cette confrontation entre acteurs culturels quant au marché des publics à conquérir, voir Goffin, Michel (2005). « La renaissance de l'éducation populaire en milieux populaires : nécessité d'une redécouverte et enjeu d'une nouvelle destinée, dans le champ de la vie associative et des politiques culturelles », *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, n°26, p. 29-49.

17 « La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère », étude des CEDEM-ULg et OASeS-UA, *Fondation Roi Baudouin*, octobre 2007.

la population précaire au sein des milieux populaires. Cette situation se rencontre déjà au sein d'associations d'alphabétisation et de mouvements féminins, plus sensibles aux solidarités interpersonnelles contre l'injustice sociale.

_ LE DÉCRET, VECTEUR DE SOLIDARITÉ EN DEVENIR

Le décret ouvre au citoyen la possibilité d'une réalisation personnelle au travers de projets menés par des associations libres et volontaires, dont l'action vise l'égalité et la solidarité, basés sur une lecture critique de la réalité. La fonction libératrice de la culture soutient l'émancipation individuelle et collective, fonde l'action socioculturelle où les logiques de démocratie sociale et de démocratie culturelle s'interpénètrent.

La difficulté d'associer les populations fragilisées dans le cadre des activités est renforcée par différents facteurs. Au niveau de l'application du décret, certaines logiques constituent encore des obstacles : l'obligation d'être une association sans but lucratif freine la reconnaissance des projets naissants, liés à des solidarités de proximité ; la nécessité d'un accompagnement de long terme dans la construction de l'activité n'est pas reconnue dans le calcul des heures éligibles à la subvention ; les méthodes qui contribuent à la production d'analyses et d'études à partir des paroles de citoyens-usagers sont peu prises en compte. Du côté des acteurs, le besoin de visibilité pour exister dans « une société du tout à la communication éphémère » se traduit par une transhumance des activités et agréments de l'Axe 1 « participation, éducation et formation citoyennes » vers l'Axe 3 « production de services et d'outils socioculturels ». Aussi s'opère un glissement quant à la concrétisation de l'intention fondatrice : de l'association de populations, coproductrices de culture, vers l'interpellation faite à des publics, consommateurs de produits culturels conçus par des équipes professionnelles.

La démarche d'éducation permanente se trouve face à la difficulté d'« articuler deux temporalités qui tendent à se disjoindre : le temps de l'espace public et le temps de la structuration sociale. Le premier est aujourd'hui soumis à la dictature de l'urgence, la contingence de l'événement et l'incohérence de la succession des émergences ; le second nécessite un temps long et des processus de grande cohérence ».¹⁸

La nécessité d'obtenir un nouvel agrément, lors du passage de l'ancien au nouveau décret, a conduit plusieurs associations et mouvements à un véritable *aggiornamento*, relisant leur action en fonction des valeurs fondatrices, avec des effets parfois sur l'organisation d'autres activités quant à considérer les publics prioritaires et leur mode de participation.

L'éducation tout au long de la vie, l'éducation populaire et l'éducation permanente ont toujours été des œuvres inachevées, résultantes d'un processus en évolution. Les acteurs consultés sont conscients des nouvelles données sociales et culturelles, du défi et de l'enjeu à rencontrer pour que la participation sociale à égalité de reconnaissance citoyenne demeure un des axes fondamentaux du décret et du secteur. Le Conseil supérieur de l'éducation permanente est saisi de la question et débat des évolutions nécessaires à apporter aux critères d'application du décret, de

18 De Munck, Jean, *Op.cit.* [12]

l'accompagnement réflexif à initier avec les acteurs du secteur, des croisements utiles à investiguer avec les autres secteurs culturels et sociaux.

C'est dans cet esprit que la Communauté française Wallonie – Bruxelles contribue entre autres à la participation des personnes démunies, ni citoyens isolés ni usagers contraints, mais acteurs à égalité de solidarité interpersonnelle et de progrès social.

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.