

**La participation politique et le Plan d'action national inclusion sociale :  
du pain sur la planche**

**Méthode et conditions**

**Compte rendu de mission**

**Août 2003**

**Chargés de mission :**

**Mark Butaye**

**Marie-Claude Chainaye**



## **Plan**

---

Remarque préalable	5
<b>1. MISSION</b>	<b>5</b>
<b>2. METHODE</b>	<b>7</b>
2.1. une consultation	
2.2. le facteur temps	
2.3. le choix des associations	
2.4. des entretiens	
2.5. une réflexion collective	
<b>3. CONNAISSANCE DU PLAN D'INCLUSION 2001-2003</b>	<b>13</b>
3.1. un document peu diffusé	
3.2. un document peu lisible	
3.3. une démarche pressentie comme importante	
<b>4. PARTICIPATION POLITIQUE : IMPORTANCE ET CONDITIONS</b>	<b>15</b>
4.1. Pourquoi la participation politique est-elle importante ?	
4.2. Que signifie ici 'participation politique' ?	
4.3. Conditions de la participation politique	
4.3.1. la participation politique exige des instances politiques qu'elles tiennent compte de la spécificité des associations	
4.3.2. la participation politique exige des moyens suffisants pour les associations	
4.3.3. la participation politique exige un accord préalable entre les participants	
4.3.4. la participation politique exige beaucoup de temps	
4.3.5. la participation politique exige que tous les partenaires se forment	
4.3.6. la participation politique exige une sensibilisation simultanée de la société	
4.3.7. la participation politique exige une approche spécifique selon les différents niveaux de pouvoir	
◆ au niveau local	
◆ au niveau régional	
◆ au niveau fédéral et européen	
<b>5. CONCLUSION</b>	<b>37</b>
Annexe : guide d'entretien	39



## Remarque préalable

Vu les délais dans lesquels les deux chargés de mission ont dû travailler, ils n'ont pas pu harmoniser leurs contributions au compte rendu commun autant qu'ils l'auraient souhaité. Ceci explique notamment que seules des citations provenant d'associations en Flandre figurent dans le texte. Malgré ce déséquilibre, le Service a fait le choix de laisser ces citations qui rendent le texte plus lisible pour des personnes qui vivent dans la pauvreté. Seules des citations qui reflètent des opinions largement partagées par l'ensemble des associations ont été retenues.

## 1. MISSION

---

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été chargé d'impliquer les associations de personnes vivant dans la pauvreté dans le Plan d'action national inclusion sociale (PANincl) 2003-2005. Cette mission, à remplir en concertation avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et le Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté consistait à : « *donner des informations sur le PANincl aux associations dans lesquelles les personnes pauvres se rassemblent ; être à l'écoute de leur expérience et de leurs propositions (...) et en rendre compte* ». Cette mission traduit la volonté de « *s'atteler davantage à impliquer toutes les parties prenantes mais plus particulièrement les personnes pauvres elles-mêmes et leurs associations.* » (*mission confiée par le Ministre de l'intégration sociale - 24/02/03.*)

Le suivi des travaux a été assuré par la Commission d'accompagnement du Service et par un comité de pilotage spécifique au projet dans lequel siégeaient le Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, ainsi que le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et ses trois composantes, le Forum bruxellois, le Réseau wallon et le Réseau flamand.

Le Service a assuré la coordination de ce comité de pilotage qui s'est réuni trois fois. En concertation, il a décidé de scinder la mission en trois questions :

1. décrire les conditions de la participation politique
2. faire connaître les signaux de la base, actuellement lancés par les associations
3. commencer le thème « logement » dans la perspective de la rédaction du rapport bisannuel du Service.

Une consultation-test a été réalisée auprès de cinq associations néerlandophones et francophones. Sur cette base, il est apparu que la mission serait orientée vers une seule question, celle des conditions qui doivent être remplies pour rendre possible la participation politique des associations de personnes vivant dans la pauvreté.



## **2. METHODE**

---

### **2.1. Une consultation**

C'est la solution d'*une consultation 'sur le terrain'* qui a été choisie. Pour le Service, cette procédure est plutôt inhabituelle : les associations sont le plus souvent impliquées via des groupes de dialogue au sein desquels se déroule une concertation collective avec divers partenaires.

Il y a *deux raisons* au choix de cette méthode : la consultation 'sur le terrain' entend, d'une part, associer à la politique un certain nombre de 'nouvelles' associations ou d'associations relativement récentes (éventail d'associations bien réparti). Et d'autre part, certaines associations augmentent ainsi leur possibilité de prendre la parole : la liberté de parole individuelle d'une association augmente, et les obstacles qui se présentent en cas de concertation centralisée à Bruxelles disparaissent, à savoir le bilinguisme (interprétation) et la distance.

Il n'a d'ailleurs pas été possible de mettre en place dans ce projet, à court terme, un groupe de dialogue avec les différents acteurs du PANincl.

*Les avantages* d'une consultation individuelle sont évidents : elle donne une idée à la fois large et nuancée de la diversité des approches (politiques) des associations ; elle crée davantage d'occasions d'associer à la consultation les personnes en situation de pauvreté elles-mêmes ; elle tient compte du schéma de travail et du temps disponible des différentes associations.

Une consultation individuelle présente aussi des *inconvenients* : les associations déplorent l'absence d'une concertation mutuelle sur les méthodes de travail à définir en vue de la participation politique ; il n'est pas possible de mettre en place un groupe de dialogue avec les partenaires sociaux, les administrations, les services, les représentants des gouvernements, etc., et il est alors plus difficile de formuler des conclusions et de propositions.

L'expérience enseigne qu'une consultation individuelle 'sur le terrain' n'est qu'une phase dans un processus, et doit être combinée à une concertation collective lors d'une phase suivante.

### **2.2. Le facteur temps**

Il a été attribué au projet une durée de six mois (février - août 2003). Concrètement, le projet a été ramené à quatre mois, étant donné la date limite (20 juin 2003) pour le dépôt des contributions relatives au PANincl. Deux personnes ont été recrutées à mi-temps.

Les 107 jours effectivement prestés ont servi à : une concertation au sein du Service avec la Commission d'accompagnement et avec le comité de pilotage du projet, avec la cellule de lutte contre la pauvreté du Service Public Fédéral de programmation (SPP) « Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale », avec le groupe de suivi du PANincl ; à une étude du PANincl ; à la mise en place d'une méthode de consultation ; au recensement, à l'information et à la sélection des associations ; aux déplacements et aux consultations avec les associations et les groupements d'associations ; à la rédaction des rapports des consultations individuelles, à l'organisation de la concertation collective, à l'établissement des rapports finaux (résumé et rapport) et à l'information des associations. Au cours de cette période, le Service a également assuré les traductions et le soutien logistique.

### **2.3. Le choix des associations**

Toutes les associations n'ont pas pu être consultées, durant la période couverte par la mission relative à la contribution au PANincl pour la période 2003-2005 : le nombre d'associations (près de 200) est trop important, et leurs modes de fonctionnement sont trop divers.

Pour l'ensemble du pays, une cinquantaine d'associations travaillant sur le terrain et constituant un échantillon diversifié ont été consultées. Sont concernées, aussi bien des associations citadines que rurales, des associations autonomes que des réseaux, des associations récentes que des associations possédant une plus longue tradition de participation, et ces associations diffèrent aussi bien par le groupe-cible qu'elles visent que par leur mode de fonctionnement ou leur taille. Le temps moyen de consultation a été de 2 h 30 par association. Dans environ 86% des cas, ce sont des responsables d'associations et de réseaux qui ont été interrogés. Dans 14% des cas, ce sont des personnes en situation de pauvreté qui ont été associées à la consultation.

Par Communauté ou Région, cela signifie :

- La Communauté flamande reconnaît actuellement 58 associations où les personnes pauvres prennent la parole. Cinq d'entre elles se trouvent à Bruxelles. Elles sont toutes membres du Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (Réseau flamand d'associations où des pauvres prennent la parole). Leur reconnaissance par l'administration flamande, ainsi que l'aide financière que celle-ci leur apporte, sont destinées à permettre la participation aux orientations politiques et aux groupes de travail. Six critères de contenu définissent la nature, les tâches et la visée de ces associations. Ces critères sont les suivants : le rassemblement de personnes pauvres, la prise de parole par les personnes pauvres, l'émancipation sociale des personnes pauvres, le changement des structures sociales, le dialogue avec la société et le politique, la recherche permanente, des personnes pauvres. Parmi ces associations, un certain nombre ont aussi entre elles des liens de coopération subrégionales ou au niveau d'une ville ou commune.

Un choix représentatif a été fait pour la Flandre, en concertation avec le Réseau flamand, sur la base des critères suivants : 1/ répartition régionale, 2/ nouvelles associations et associations disposant de moyens très faibles 3/ associations possédant une longue tradition d'action politique 4/ associations coopérant au niveau communal dans le cadre d'une plate-forme ou d'un accord de collaboration 5/ associations géographiquement très isolées. Six associations, parmi lesquelles celles situées dans la Région de Bruxelles-Capitale, n'ont pas souhaité prendre part au PANincl 2003-2005, étant donné leur adhésion très récente au Réseau flamand.

Le choix s'est ainsi porté, pour la Flandre, sur les 22 associations suivantes : Centrum Kauwenberg/ Antwerpen ; Recht Op - Kiel & Dam / Antwerpen ; Open Huis - Protestants Sociaal Centrum ('La maison ouverte' - Centre social protestant) / Antwerpen ; De Dorpel ('Le seuil') / Herentals ; Ons Gedacht ('Notre idée') / Lier ; Vierde Wereldwerking 'Ons Huis'(Service d'aide au Quart-Monde 'Notre maison') / Mol ; 't Vergiet / Gent ; De Zuidpoort/ Gent ; Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen ('Mouvement des personnes à faibles revenus avec enfants') / Gent ; Wieder / Brugge ; Moedersgroepje ('Groupe de mères') / Izegem ; Groepswerking ('Service de groupe') Achturenhuis / Kortrijk ; A-Denkers / Menen ; T' Hope ('L'espoir') / Roeselare ; Wasda / Genk ; De Brug ('Le pont') / Hasselt ; Lichtpunt ('Lueur d'espoir') et De Krik ('Le cric')/ Lummen ; Hoger-Op ('Plus haut')/ Heppen ; De Draaischijf ('La plate-forme') / Leopoldsburg ; Trefpunt Soma ('Point de rencontre Soma') / Maasmechelen.

Trois plates-formes ont été consultées : l'APGA / Antwerpen ; Dynamo / Limburg ; la GOT / Gent<sup>1</sup>.

Enfin, le Réseau flamand, qui est membre du Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté, a également été consulté.

Dans 7 cas, la consultation s'est effectuée avec des personnes connaissant elles-mêmes, ou ayant connu, la pauvreté. Dans les autres cas, ce sont les bénévoles ou les membres rémunérés (personnel) de l'association qui ont été interrogés.

Une plate-forme a été consultée à trois reprises.

Une association a fait l'objet d'un suivi et a été consultée lors des différentes phases et sur les différents aspects du processus : consultation du responsable général, de l'équipe, entretiens avec un groupe de travail composé de personnes en situation de pauvreté, deux réunions consacrées à la participation politique dans le cadre d'une plate-forme, une réunion dans le cadre d'une concertation locale avec les responsables politiques et administratifs et des services locaux de la ville.

---

<sup>1</sup> L'APGA (Antwerps Platform Generatiearmen Antwerpen, 'Plate-forme anversoise des personnes pauvres de génération en génération') comprend : le centre 'Centrum Kauwenberg', l'asbl Recht Op vzw (3 départements), Open Huis - Protestants Sociaal Centrum, Wotepa.

DYNAMO Limburg comprend : Wasda, Genk ; De Brug, Hasselt ; De Draaischijf, Leopoldsburg ; Lichtpunt, Lummen ; Trefpunt Soma, Maasmechelen.

La GOT (Gents Overleg Tafel, 'Table de concertation gantoise') comprend : De Zuidpoort, Gent ; Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen, Gent ; 't Vergiet, Gent.

- A Bruxelles, 178 associations sont membres du Forum de lutte contre la pauvreté. Seules dix d'entre elles ont été présentées par un responsable comme correspondant au type d'associations décrites dans la lettre de mission, c'est à dire dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent : Amis sans frontières, Cemo, Collectif Solidarité contre l'exclusion, espace P, La Colombe, La Porte Verte, Le Pivotal et La Ruelle - deux associations qui sont également membres du Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la pauvreté, Mouvement des femmes, Syndicat des locataires. Les trois dernières associations mentionnées ont été effectivement rencontrées. Les autres n'ont pu l'être pour diverses raisons : agenda, pas de souhait de répondre à la demande car impliqué déjà par le biais du Service ou parce que l'association n'a pas, selon elle, de parole pertinente sur la participation (c'est le cas de la Colombe qui organise des formations individuelles) ou encore parce que l'association ne se sent pas prête pour un tel type de concertation.

La chargée de mission, soucieuse de rencontrer davantage d'associations à Bruxelles, a élargi la liste initiale, avec l'aide d'un responsable du Forum. S'y sont ajoutés : le Caria, le nouveau 150, Nativitas, réseau coordination enfance, quatre associations dont trois qui travaillent dans le quartier des Marolles.

Enfin, le Front commun des sans domicile fixe et ATD Quart Monde, membres du Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté ont également été entendus.

La chargée de mission a donc effectivement consulté neuf associations.

- En Wallonie, le Réseau de lutte contre la pauvreté compte une vingtaine de membres qui ont une expérience de travail en commun, même si ces associations ne se sont que très récemment structurées en ASBL (2003). Seize d'entre elles ont été consultées :  
La Teignouse, La Moisson, Collectif des femmes, Alpha 5000, Le Trusquin, La Maison Marie-Louise, Sainte Walburghe, Service social Liège Ouest, Bâtissons notre avenir, Groupe prévention surendettement, Le Miroir vagabond, Comme chez nous, La Rochelle, ATD Quart Monde, Forum social de Mettet, Luttes Solidarité Travail. Les trois dernières associations sont également membres du Collectif des associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté.

La chargée de mission a aussi voulu rencontrer d'autres associations qui privilégient la participation des personnes concernées par la lutte contre la pauvreté et qui travaillent dans des zones qu'elle estimait moins couvertes par le Réseau (Mons : la Maison Saint Paul et Dignitas) ou sur des thématiques non abordées par le Réseau (Liège : la Traille et le Cortil). Dignitas n'a pu être consulté, faute de temps ; cette association a introduit sa candidature auprès du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté. Form'Anim, à Seraing a envoyé un dossier, à défaut de temps pour une rencontre. Un rendez-vous avec Solidarités femmes battues et Refuge pour femmes a dû être annulé à cause d'une urgence rencontrée par l'association.

- Aucune des quatre associations pratiquant le dialogue avec des personnes pauvres en Communauté germanophone - Caritas/Saint Vith, Haus der Begegnung/Eupen, Wohnraum für Alle et Soziale Integration und Alltagshilfe/Eupen- n'ont pu être rencontrées, pour des motifs d'agenda. Aucune d'entre elles n'est actuellement membre du Réseau wallon.

## **2.4. Des entretiens**

Un questionnaire de base rédigé par les deux chargés de mission<sup>2</sup> a servi de guide d'entretien. Les questions étaient orientées d'une part sur *la connaissance du PANincl*, d'autre part sur *l'expérience en matière de relations avec des autorités politiques*, quelles qu'elles soient (locales, régionales, fédérales).

Toutes les associations ont été interrogées, oralement pour la plupart, avec prise de note pour la rédaction d'un compte rendu. En Flandre, le compte rendu a été soumis à l'association pour être corrigé et complété. Quatre associations flamandes ainsi que deux plates-formes ont corrigé le compte rendu.

En plus de l'entretien oral, certaines associations ont communiqué par écrit des expériences et des propositions concernant la participation.<sup>3</sup>

## **2.5. Une réflexion collective**

Outre la consultation individuelle et la concertation au sein du Comité de pilotage, il n'a été possible d'organiser, en complément de la consultation, qu'une seule concertation collective avec des associations (le 17 juin 2003, de 9 h 30 à 13 h). Toutefois, les associations n'ont pas pu se préparer à cette concertation : les conclusions provisoires à faire paraître dans le PANincl 2003-2005 n'ont pas pu être transmises, étant donné qu'aucune certitude n'existait alors quant à leur approbation politique, étape nécessaire pour les incorporer dans le PANincl.

La concertation prévoyait donc, d'une part, une phase d'information permettant de se faire une idée générale de la méthode et des résultats globaux.

Lors d'une deuxième phase, il a été procédé à un échange d'idées concernant le suivi de la consultation et la manière de mettre en oeuvre concrètement les résultats.

Outre le Service, 19 associations ont participé à la concertation (22 se sont excusées). La réunion a en quelque sorte permis de tester et d'adopter les grandes lignes de la consultation.

Décision :

Une seule consultation des différentes associations suffit pour se faire une idée de l'éventail des opinions et des expériences. Pour pouvoir tirer des conclusions générales et définir une stratégie cohérente en matière de participation politique, une recherche plus approfondie, plus collective et de plus longue durée est nécessaire.

---

<sup>2</sup> cf. annexe : Questionnaire de la consultation

<sup>3</sup> Dans le cadre de la consultation en vue du PANincl 2003-2005, une relecture du document 'Participatie van generatiearmen aan het Lokale Beleid' ('Participation à la politique locale des personnes pauvres de génération en génération', APGA 1999) a été organisée avec les associations affiliées à l'APGA. Ce document récapitulait déjà les expériences et les propositions des associations affiliées en matière de participation politique. La relecture de la Partie 1 'Recommandations méthodiques', basée sur une expérience de quatre ans, confirme les grandes lignes du document, mais précise un certain nombre de conditions de cette participation.



### **3. LA CONNAISSANCE DU PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'INCLUSION SOCIALE 2001-2003**

---

#### **3.1. Un document peu diffusé**

Le premier PANincl paru en juin 2001 n'a été distribué que très tardivement et de manière peu programmée. L'annexe annoncée - le rapport d'avancement relatif à l'exécution du Rapport Général sur la Pauvreté - n'était pas fournie avec le document principal.

Ce manque de diffusion explique pourquoi les associations rencontrées, à quelques exceptions près, ignoraient jusqu'à l'existence du Plan. Seuls quelques rares responsables d'associations avaient pris connaissance de son contenu.

#### **3.2. Un document peu lisible**

De l'avis unanime des associations consultées, le texte n'est pas accessible tel quel aux personnes qui vivent dans la pauvreté. Rappelons que celles-ci n'ont pas participé à sa rédaction - faute de temps, expliquent les auteurs du PANincl - alors que la participation est un des axes majeurs tracés par le Conseil européen de Nice qui a approuvé les objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les réactions recueillies peuvent être résumées comme suit :

- Les personnes vivant dans la pauvreté ont du mal à reconnaître leur situation dans des documents analytiques et exposant des chiffres. Elles déplorent l'absence, dans le PANincl, de la vie concrète, traduite sous forme d'expériences.
- Il est bien difficile, pour les personnes vivant dans la pauvreté, de saisir et d'assimiler le contenu des thèmes qui sont présentés dans le PANincl 2001-2003, lorsqu'ils n'ont pas eux-mêmes suivi récemment ces thèmes dans le cadre de leur association.

#### **3.3. Une démarche pressentie comme importante**

D'une manière générale, les associations à qui le Plan a été présenté, reconnaissent l'intérêt de ce processus pour faire avancer la lutte contre la pauvreté tant en Belgique - notamment parce qu'à la fois les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral sont impliqués dans la démarche, relèvent certaines d'entre elles - qu'au sein de l'Union européenne.



#### 4. PARTICIPATION POLITIQUE : IMPORTANCE ET CONDITIONS

---

Les observations concernant l'importance de participer au PANincl d'une part, et les difficultés<sup>4</sup> et les possibilités d'autre part, amènent tout naturellement la question suivante : 'Qu'est-ce qui est nécessaire pour concrétiser efficacement la participation politique ?'.

La contribution spécifique des associations de personnes en situation de pauvreté au PANincl 2003-2005 a ainsi, à présent, un champ d'application plus large que le seul PANincl. En d'autres termes, la question initiale a été étendue, dans le contexte bien particulier du PANincl, et tout au long de la consultation, pour devenir une question au champ d'application plus vaste : quelles sont les conditions auxquelles il faut satisfaire en vue d'une participation réelle à une politique *en tant que telle* ?

Ces conditions répondent en premier lieu aux réalités de la politique. Elles formulent les circonstances, le contenu et les procédures de participation. Les associations attendent de pouvoir en discuter avec les acteurs politiques, et, lors d'un débat plus large, avec les autres partenaires.

En second lieu, ces conditions attirent notre attention sur les points délicats existant au sein des associations elles-mêmes. Elles portent surtout sur le fonctionnement et les moyens des associations.

Les conditions de la participation politique, telles qu'exposées ci-après, se fondent sur les expériences et les pratiques concrètes de la participation politique des associations aux niveaux fédéral, régional et local.<sup>5</sup> Comme il est indiqué plus loin, la participation concerne aussi bien la concertation structurelle que les concertations occasionnelles.

---

<sup>4</sup> Les objections critiques concernant les difficultés de la participation politique doivent aussi être considérées dans le contexte d'un processus de participation qui croît et se développe, et qui, en Belgique, a déjà parcouru un chemin certain. Voir entre autres : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale : En dialogue, Six ans après le rapport général sur la pauvreté, Bruxelles 2001, pages 23-58.

Voir aussi : M. Butaye et K. Driessens, De plaats van de allerarmsten in het lokaal armoedebeleid. Participerend actie-onderzoek en kwalitatieve kennisverzameling. A la demande du gouvernement flamand, du ministère du Bien-être et de la Famille et du mouvement ATD Quart Monde, 1995, 210 + 32 pages.

Voir aussi : Dierckx Danielle, Naar een open-armen-beleid. Beleidsaanbevelingen voor de participatie van armen aan wijkontwikkeling, Uit. Recht-op / Anvers, 1997, 71 et 9 pages.  
Antwerps Platform Generatiearmen (APGA), Participatie van generatiearmen aan het lokale beleid, APGA, 1999, 113 pages.

<sup>5</sup> Pour une vue d'ensemble de l'histoire et de la pratique de la participation politique des associations en Région flamande, cf, entre autres : Claeys A., Cousse F., Heiden S., Merckaert A., Degrande L, *Engaging the poor in policy-making on povety and social exclusion in Flanders* (Belgium), in : OCDE (2001) 'Citizens as Partners, information and public participation in policy-making' ('Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques'), p. 127-144. Étude de cas commandée par l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique). Traduction : 'Armen en beleidsparticipatie'. Voir : <http://www.1.oecd.org/publications/e-book/4201131E.pdf>

Pour un exposé sur la participation et la politique en matière de pauvreté, se reporter à : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Participation à la lutte contre la pauvreté*, chapitre XXI dans : *Vers l'égalité. 10 ans Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*, Bruxelles 2003, <http://www.antiracisme.be> pages 307-319.

#### **4.1. Pourquoi la participation politique est-elle importante?**

Les associations dans lesquelles les pauvres prennent la parole insistent sur le fait que les raisons et l'importance de leur participation politique sont constamment soulignées par les autorités politiques lorsque celles-ci les invitent : en fait, être impliquées n'est pas suffisant à leurs yeux. Les associations sont conscientes du fait qu'elles sont parfois utilisées uniquement comme alibi pour couvrir un programme politique. Dans de tels cas, la participation n'a plus aucun contenu.<sup>6</sup>

« Les acteurs politiques doivent témoigner plus de respect aux associations. Ils doivent nous reconnaître en tant que partenaires de discussion, et nous consulter de manière appropriée : les acteurs politiques ont trop facilement le sentiment qu'ils nous ont écoutés et qu'ils ont écouté les personnes en situation de pauvreté : ils écoutent les gens qui sont capables de dire les choses, qui parlent le mieux. Ils pensent parfois qu'ils nous ont écoutés une fois qu'ils ont écouté une ou deux personnes seulement. Nous devrions avoir la possibilité d'associer également les personnes les plus "difficiles" à ce que nous avons à dire. » (Groepswerking Achtrehuis - Courtrai)

Il semble que la participation politique elle-même soit aujourd'hui largement acceptée, du moins en tant que principe. Toutefois, la façon dont les personnes et les associations sont en réalité impliquées dans le politique laisse apparaître que les chances et les conditions nécessaires pour permettre une participation réelle ont été insuffisamment développées.<sup>7</sup>

Les associations indiquent quatre raisons à leur participation politique :

- Avant tout, les associations sont nées de l'expérience et de la conscience de devoir, avec les personnes vivant dans la pauvreté, enrayer celle-ci et plaider à cet effet en faveur des changements sociaux nécessaires, ainsi que contribuer à leur donner forme. C'est pourquoi leur propre raison d'être doit être comprise comme étant la participation politique dans le sens large du mot : des citoyens qui se réunissent afin de rendre la société plus humaine. Ils deviennent eux-mêmes le vecteur des changements.

---

<sup>6</sup> « La politique doit avant tout respecter nos droits fondamentaux. Sans la matérialisation de nos droits fondamentaux, toutes les solutions ne sont qu'un cautère sur une jambe de bois. (...) Il y a des gens qui dorment dans la rue... » (Verzet je - Open Huis PSC).

<sup>7</sup> Certaines associations ont néanmoins publié leurs travaux de base consacrés à la participation politique. Voir, entre autres : Antwerps Platform Generatiearmen (APGA), Participatie van generatiearmen aan het lokale beleid, APGA, 1999, 113 pages ; Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw - Oostende : 'Samen gaan we vooruit'. Over de methode van de dialoog, Oostende, 2000, 234 pages. - Ibid. : 'Woorden wisselen voor een toekomst'. Een methode voor de dialoog van armsten met federale en vlaamse volksvertegenwoordigers, Gent, 2002, 92 pages ; Dierckx Danielle, Naar een open-armen-beleid. Beleidsaanbevelingen voor de participatie van armen aan wijkontwikkeling, Uit. Recht-op / Antwerpen, 1997, 71 et 9 pages.

- La participation à la politique est, pour les personnes en situation de pauvreté - même si ce n'est jamais évident - un chemin tout aussi fondamental vers l'inclusion sociale et vers une citoyenneté pleine et entière que, par exemple, les possibilités d'emploi, ou l'intégration dans la vie culturelle et sociale. Les personnes vivant dans la pauvreté retrouvent force et perspectives de vie lorsqu'elles prennent part à la vie sociale et politique.
- Des acteurs politiques qui donnent forme à la lutte contre la pauvreté en collaboration avec les personnes concernées se donnent plus de chances d'élaborer une politique globale et appropriée. Ainsi, les orientations politiques sont ajustées de manière plus adéquate aux besoins réels.
- En fin de compte, c'est la population la plus pauvre qui subit la première les conséquences des mesures politiques. A contrario, elle fait l'expérience de ce que certaines mesures ne produisent pas d'effets positifs. La participation à la politique des personnes en situation de pauvreté et de leurs associations crée donc la possibilité d'une évaluation précise.

#### **4.2. Que signifie ici 'participation politique'?**

Pour les associations, la "participation" signifie davantage participer fondamentalement à la politique que discuter librement, donner un avis ou faire un exposé dans le cadre de séances d'audition politiques<sup>8</sup>. La participation désigne une implication structurelle des partenaires, dans le cadre d'une concertation fixe (un groupe de concertation), les partenaires s'engageant les uns vis-à-vis des autres et convenant ensemble du contenu, du calendrier et de la procédure de leur délibération commune.

Certaines associations considèrent toutes les formes de contact (personnel) entre la population concernée et les autorités et instances politiques comme de la participation politique. Elles soulignent l'importance des contacts préparatoires ainsi que des contacts uniques ou fortuits. Mais ce qui est fondamental, c'est la participation à la définition des orientations politiques, ainsi qu'un processus transparent de concertation structurelle. La concertation a, en dernière analyse, un caractère durable ou permanent. Elle ne peut pas être ramenée à des moments sporadiques ou à un moment de prise de parole.

« Nous avons travaillé en direction des décideurs politiques, avec un texte contenant une vision en matière de distribution de nourriture. La nourriture distribuée est d'une qualité qui va de « mauvaise » à « inférieure à la moyenne » (mauvaise, non appropriée, date dépassée, ou non conviviale pour le client). Nous avons demandé aux responsables de procéder à des changements.

En même temps, le texte situe la distribution de nourriture d'un point de vue structurel : en tant que l'aspect presque inévitablement négatif d'un revenu trop faible.

---

<sup>8</sup> Sur la différence entre interrogation, droit de parole, participation et partenariat, cf. : M. Butaye et K. Driessens, De plaats van de allerarmsten in het lokaal armoedebeleid. Participerend actie-onderzoek en kwalitatieve kennisverzameling. A la demande du Gouvernement flamand, du Ministre communautaire, du Bien-être et de la Famille et du Mouvement ATD Quart Monde, 1995, pages 13-17.

Nous avons eu une discussion avec le ministre Vande Lanotte. Résultat? Le revenu d'intégration a ensuite été augmenté (pas directement de notre fait, mais peut-être cela a-t-il aussi aidé). Cependant, dans la perception qu'ont, au quotidien, les personnes pauvres de leur pouvoir d'achat, "il ne leur reste absolument rien". Ce genre de discussions avec les responsables politiques est un contact qui n'a lieu qu'une fois. Il ne s'agit pas encore vraiment d'une participation politique de nature structurelle. » (T' Hope - Roeselare)

La participation politique doit être un processus transparent de concertation structurelle, si l'on veut offrir une réelle garantie que - comme l'expriment certains - "les associations ne soient pas utilisées comme des alibis" ou que "différentes conceptions et expériences de personnes en situation de pauvreté et d'associations ne soient pas utilisées les unes contre les autres". Positivement, cela signifie que les associations et les personnes en situation de pauvreté doivent être approchées pour le contenu réel de leur contribution ; et qu'une politique en matière de pauvreté doit créer de la cohérence.

Dans le terme "participation politique", "politique" signifie : 1°/ la participation à la large politique *d'État* élaborée par les Gouvernements fédéraux et régionaux, les administrations, les services publics, les institutions parlementaires. 2°/ la large politique *sociale* à laquelle contribuent les partenaires, les services, les organismes et divers partenaires issus de la société civile.

### **4.3. Les conditions de la participation politique**

#### **4.3.1. La participation politique exige des instances politiques qu'elles tiennent compte de la spécificité des associations**

La reconnaissance politique et sociale *de la spécificité* des associations est la condition sine qua non à laquelle il faut satisfaire pour que les associations puissent participer à la politique de la lutte contre la pauvreté. Les personnes vivant dans la pauvreté et leurs associations veulent être prises au sérieux. Réclamer cette condition peut paraître étrange, étant donné que la plupart des associations ont été reconnues de facto par la politique<sup>9</sup>. Pourtant, les associations font l'expérience de ce qu'elles doivent sans cesse défendre à nouveau, expliquer et conquérir de haute lutte le processus permettant de participer, ainsi que les conditions de cette participation<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Pour la Communauté flamande : Décret du 21.03.2003 relatif à la lutte contre la pauvreté. Pour la Communauté française : Décret 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 du 08-04-1976

<sup>10</sup> « Si vous prenez maintenant les expériences du Service, avec le rapport bisannuel. Il est bien là, pourtant. Mais la discussion du rapport bisannuel continue à faire défaut à la Chambre ou au Sénat. Notre question est la suivante : où est la volonté politique de lire, d'écouter, d'entendre ce que les personnes pauvres disent ? Cela ne les intéresse pas le moins du monde. Les décideurs politiques manquent souvent à leur devoir. » (Verzet-je - Open Huis PSC.)

La reconnaissance *de fait et en droit* des associations par les Gouvernements communautaires et régionaux, leur intégration dans les réseaux régionaux ou les organes de concertation, et la participation structurelle d'un certain nombre d'associations via le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale renforcent constamment le statut et le droit de participation des associations.

La question consistant à tenir compte de la *spécificité* des associations porte surtout sur la question de la volonté politique des décideurs de continuer à satisfaire les associations et de les associer *d'une manière* qui rende justice à leur mode d'existence et de travail. La participation à la politique n'est possible, pour les personnes vivant dans la pauvreté et leurs associations, que si les décideurs politiques fournissent un effort particulier et engagé des financements faisant en sorte que les personnes pauvres puissent participer à l'élaboration de propositions politiques, sur la base de leurs expériences.

Certains formulent cette demande de la manière suivante :

« Il y a un véritable fossé entre la politique et les personnes qui vivent dans la pauvreté. Quelqu'un s'occupe-t-il de la communication entre les associations et les acteurs politiques ? Les partis politiques et les instances politiques doivent savoir de quoi s'occupent les associations, et les associations doivent savoir quand elles peuvent être écoutées lorsqu'elles ont quelque chose à dire. » ('t Vergiet - Gent)

« Sans concertation, et sans un processus mené avec un groupe de personnes vivant dans la pauvreté, il est en fait très difficile de donner un avis, et cela est même presque en contradiction avec la nature même des associations. Devoir fournir des avis à court terme ne convient pas au sérieux avec lequel les associations souhaitent assurer leur participation aux mesures politiques. » (APGA- Antwerpen)

Les associations ne sont pas des "organisations professionnelles" qui peuvent être consultées rapidement et simplement. Elles rassemblent des personnes qui connaissent des situations difficiles. Leur première raison d'être, ou première activité de base, consiste à rester en contact permanent avec les personnes vivant dans la pauvreté : les rechercher, les écouter et les soutenir. Les associations doivent pouvoir préserver et développer en toutes circonstances cette particularité et ce lien de confiance avec leur base.

« Lorsqu'il s'agit de faire une sortie pour la journée, on est toujours très intéressé. La dernière fois, nous étions 75 personnes, de différentes associations. Mais les personnes ne viennent pas volontiers à une réunion où il faut s'occuper d'un contenu. Beaucoup de gens trouvent cela fatigant. Pour des tâches pratiques, nous disposons toujours de mains pour nous aider. Mais se réunir... là non. » (Dynamo - Limburg)

« Se réunir est pour nous une forme rare de travail. Nous ne pouvons pas nous réunir chaque semaine. Là, cela deviendrait difficile. » ('t Vergiet - Gent)

En deuxième lieu, les associations explicitent leur connaissance de la pauvreté. Au sein d'une association, le temps manque souvent pour réfléchir en termes politiques à cause de questions urgentes à traiter ou de situations de crise. La difficile participation à la politique doit donc être structurée de telle manière que la raison d'être et l'activité générale de base de l'association puissent être entièrement préservées. Il importe de reconnaître les efforts dont font preuve les personnes vivant dans la pauvreté pour participer à la politique.

« Pour pouvoir travailler vraiment bien, nous devrions organiser des 'vacances de travail'. Quelques jours, avec un groupe de personnes, 12, 15, 17... Vous pouvez alors travailler un moment et ensuite vous accorder un peu de détente, et faire un peu de cuisine, puis vous remettre au travail. Etre libre pour pouvoir se réunir, sans avoir autre chose en tête. Etre libre pour pouvoir parler. » (Dynamo - Limburg).

« Qu'implique la participation à la politique ? En supposant que l'activité de base d'une association existe déjà, avec tout ce qu'il faut : les aspects matériels, le fonctionnement de l'administration, le local de réception, les bureaux... il y a aussi, et surtout, les visites régulières à domicile, l'accompagnement des personnes pour aller ici ou là, les réunions, la formation et la concertation des bénévoles, les contacts avec les milieux associatifs et la sensibilisation de ces milieux...

Il vous faut quelques réunions de préparation pour déterminer et délimiter le thème pour l'année de travail qui s'annonce. Vous devez rechercher ce qui existe déjà à propos de ce thème (en effet, nous avons récemment fait l'expérience que ce que nous avons à dire en matière de logement était depuis longtemps déjà contenu dans une étude universitaire).

Nous pouvons alors consacrer 10 réunions par an à un thème, et un seul. Pas davantage. Afin de préparer ces réunions, il faut aller faire des visites à domicile pour recueillir des témoignages individuels. Il faut en outre que les bénévoles soient capables de noter ces témoignages. Ont lieu, ensuite, quelques réunions d'équipe. Il nous reste alors environ 4 réunions pour approfondir le thème et affiner les connaissances. Nous devons ensuite essayer de formuler des propositions positives et de constituer un dossier.

En réalité, on ne peut, avec une association comme la nôtre, bien traiter qu'un seul thème par an. C'est le maximum qu'on puisse faire.

Une politique qui exige plus de vous, qui exige des avis à propos de tout et de n'importe quoi, même testée à l'épreuve des connaissances des personnes vivant dans la pauvreté, ne tient pas compte des conditions concrètes. » (T' Hope - Roeselare)

Les associations s'appuient, dans une large mesure, sur l'engagement non rémunéré de personnes vivant dans la pauvreté et sur le travail de bénévoles. La plus grande partie des associations ne disposent que d'une équipe très réduite (à temps partiel).

Un certain nombre d'associations travaillent exclusivement avec des bénévoles<sup>11</sup>. Les autorités politiques doivent par conséquent reconnaître que la participation des personnes vivant dans la pauvreté s'effectue principalement au détriment de la vie familiale et privée. Cet engagement humain élevé aux côtés des associations exige donc un engagement équivalent de la part des décideurs politiques. Il convient de tenir compte, dans l'organisation de la participation politique, d'un investissement similaire.

« Cela demande surtout beaucoup d'énergie. Nous avons beaucoup à faire. Il y a toutes les questions et tous les problèmes des personnes que nous devons écouter. Nous prenons beaucoup de choses en charge. Il y a toujours une certaine réticence. Cela en fait reculer certains, qui appréhendent le travail. L'argent : pour les frais généraux de l'association et des activités, pour le permanent détaché à temps partiel. Il vous faut quelqu'un. Mais en ce qui concerne les subsides, c'est une autre affaire. Vous devez investir beaucoup pour les obtenir. Vous pensez parfois : est-ce que cela vaut la peine d'y consacrer autant de temps ? Le fait d'être connu aussi. Vous devez toujours faire savoir que vous êtes là. Vous devez être présents aux yeux de nombreuses personnes. Alors seulement, vous êtes forts et visibles. Et surtout : sacrifier une grande partie de votre vie privée. Car alors, vous n'êtes plus très souvent à la maison. Nous sommes des bénévoles. Il y a les réunions, et certaines choses sont toujours supportées par les mêmes épaules. Lorsque vous êtes connus, vous avez toujours de plus en plus de travail. Vous n'êtes plus du tout capables de suivre. » (Dynamo - Limburg)

Toute une série d'associations n'ont acquis leur reconnaissance légale et morale qu'après un travail de base fait d'une longue histoire<sup>12</sup>. Certaines associations ont gagné leur reconnaissance après des actions publiques particulières, et grâce à l'intérêt que leur ont porté les médias. Au niveau local ou communal, de nombreuses associations, surtout en Flandre, doivent encore voir leur importance véritablement reconnue. Il ressort de la pratique que la reconnaissance des associations n'implique nullement la reconnaissance des personnes qu'elles rassemblent.

La participation à la politique en matière de pauvreté est, aux yeux des associations, inséparablement liée à deux autres fonctions de base : outre l'activité générale de base (chercher les personnes, les soutenir et les former, les rassembler), la plupart des associations travaillent en même temps à une activité de sensibilisation et de formation de l'opinion publique et de différents groupes sociaux cibles (institutions, associations, quartiers, services, etc.).

---

<sup>11</sup> Par exemple : une association existe depuis 15 ans. Deux membres du personnel travaillent à temps partiel. Cette association travaille avec 30 bénévoles. Leur contribution à l'association se présente comme suit : 8 personnes travaillent moins de 1 heure par semaine ; 15 travaillent entre 1 heure et 5 heures par semaine ; 7 travaillent entre 6 et 10 heures par semaine. Ces données ont également été communiquées officiellement par l'administration flamande.

<sup>12</sup> En Flandre, presque 10 ans se sont écoulés avant que les associations ne soient reconnues par le Gouvernement. La concertation qui devait mener à la reconnaissance était elle-même un projet relevant de la participation politique. Elle a débuté en 1993 à la demande des associations. A partir de 1994, cela a été formalisé sous forme de projet par le Gouvernement flamand. En mars 2003, les associations ont été reconnues par la loi.

Les instances politiques reconnaissent-elles aussi que chaque politique en matière de pauvreté doit trouver un écho dans la société, cela signifie entre autres que la société doit acquérir une compréhension satisfaisante de la pauvreté, afin de pouvoir consentir un engagement financier, moral et humain susceptible de faire reculer la pauvreté.

La participation politique exige enfin que les autorités politiques continuent de garantir l'indépendance des associations. Cela signifie notamment :

1. La garantie d'une activité à long terme. Etant donné que les associations ne peuvent acquérir une connaissance de la pauvreté que grâce à une activité à long terme, il convient également de garantir la participation des associations à la politique sur une longue période. La participation ne peut être liée à une conjoncture politique ou à une législature.<sup>13</sup>
2. Un droit de parole indépendant. Etant donné que la lutte contre la pauvreté et la précarité exige un changement des mécanismes sociaux, de la législation et de la réglementation, de la prestation de services, des comportements humains, etc., la participation politique exige que les parties prenantes puissent exercer pleinement et en toute indépendance leur droit à la parole, et reconnaissent mutuellement leurs différences, leur langage et leurs revendications.

Cette condition de base implique les conditions suivantes

#### **4.3.2. La participation politique exige des moyens suffisants pour les associations**

La plupart des associations pratiquent la participation politique du bas vers le haut : sur la base de la contribution des personnes vivant dans la pauvreté, elles rassemblent les connaissances, analysent les racines et les causes de la pauvreté. Elles partagent ensuite leurs connaissances avec d'autres associations dans le cadre d'un réseau, ou d'une collaboration (concertation collective). Enfin, elles espèrent présenter ensemble aux décideurs politiques des propositions thématiques.

Pour le travail de base spécifique de 'collecte des connaissances', toutes les associations doivent pouvoir disposer de *personnes suffisamment qualifiées*. Celles-ci doivent avoir été formées à l'écoute des personnes, à la conduite et au soutien de réunions, à la technique de compte rendu, et doivent avoir des compétences analytiques et rédactionnelles. En vue d'effectuer ce travail de base, les associations demandent des moyens financiers permettant de détacher des permanents en leur sein, et ce pour une longue durée. Il est fait mention plus haut (voir sous-condition 1) du réel danger que ce travail politique de base ne se trouve menacé par le volume des questions urgentes à traiter quotidiennement. Le détachement de permanents en vue du travail politique préparatoire au sein des associations est par conséquent essentiel.

---

<sup>13</sup> « La condition d'une participation politique (de longue durée) montre la nécessité de la création d'une 'instance de suivi' qui puisse continuer d'assurer le suivi de cet aspect du travail politique au nom de l'association. La plate-forme APGA assume par exemple cette fonction pour ses associations affiliées. La politique intervient souvent une fois que les décisions sont prises et que leur exécution doit débiter. » (APGA - Antwerpen)

« Un certain nombre de personnes appartenant à l'association doivent pouvoir travailler sur un sujet : elles doivent, pour cela, être libres, et le cas échéant rémunérées. Et un jeton de présence. Si un baby-sitting est nécessaire, il doit pouvoir être fourni. C'est-à-dire que la compétence des gens doit être appréciée. Vous devez être capable de faire les choses à fond. Et quand quelque chose est terminé, vous devez pouvoir commencer autre chose, et impliquer de nouvelles personnes, tout en maintenant la continuité. » ('t Vergiet - Gent)

« Il y a beaucoup de changements au sein du groupe, des changements de personnes. Nous devons sans cesse faire de nouveaux efforts pour impliquer tout le monde. Nous avons besoin d'un permanent. » ('t Vergiet - Gent)

« Nous entendons être une association de bénévoles. Les bénévoles sont les premiers à entrer en contact avec les personnes vivant dans la pauvreté. Il y a chez nous une vingtaine de bénévoles, qui sont en contact avec 60 à 80 personnes pauvres. Parmi elles, 20 à 25 sont très actives. Nous avons 1 permanent à ¾ temps (à l'aide d'un subside), dont l'unique mission est de soutenir le travail des bénévoles. Avoir un permanent est une condition sine qua non pour notre association, pour le soutien aux bénévoles : c'est une façon de créer individuellement les conditions pour que les personnes vivant dans la pauvreté puissent participer. Mais nous avons aussi besoin d'un permanent ou d'un professionnel... en tout cas de quelqu'un qui sache rédiger, qui soit apte à constituer un dossier, pour noter des témoignages, pour la rédaction de textes. »<sup>14</sup> (T' Hope - Roeselare)

Outre un 'soutien personnel' insuffisant, un certain nombre d'associations ne disposent pas des *moyens matériels les plus essentiels* pour pouvoir se réunir dans un contexte privé et indépendant (local de réunion) ; certaines associations ne disposent pas des infrastructures de bureaux nécessaires, des matériels d'information, pédagogiques et didactiques. Un certain nombre d'entre elles éprouvent des difficultés à participer à des réseaux ou à des plates-formes étant donné leur isolement géographique ou en raison de problèmes de mobilité.

---

<sup>14</sup> « Si vous voulez étendre le travail politique structurel en constituant de bons dossiers, il vous faudra plus qu'un mi-temps. Les bénévoles notent les témoignages, et ils les traitent avec l'aide du personnel. Une fois que le dossier est constitué, vous devez encore faire connaître, "vendre" tout le récit : cela demande beaucoup de temps. Or, nous n'y arrivons pas, ou alors nous serions obligés d'arrêter petit à petit ce qui est notre activité de base. Combien d'heures de travail effectuons-nous par semaine ? Une personne détachée (3/4 temps), soit 28,5 heures ; 2 personnes à 8 heures chacune, qui font 16 heures ; divers bénévoles pour 16 heures de travail au total ; 20 bénévoles travaillant 2 à 3 heures, soit 60 heures ; 20 personnes en situation de pauvreté, qui, au total, effectuent 60 heures de travail. Ce qui fait au total : 180 heures, soit l'équivalent de 4 employés à plein temps pour 80 personnes en situation de pauvreté. En d'autres termes, 1 plein temps pour 20 personnes. » - (T' Hope - Roeselare)

« Nous disposons, pour ce qui est du soutien individuel, d'un employé à plein temps et d'une personne détachée employée aux 4/5 de temps, et ce pour un groupe d'une vingtaine de personnes. » (Recht Op - Antwerpen).

« Nous sommes actuellement tributaires d'un local que nous sommes obligés de partager avec d'autres. Nous devrions en fait pouvoir nous réunir en toute liberté et en toute indépendance et décider nous-mêmes si nous servons de l'alcool ou non. Un local où les patients en fauteuil roulant puisse se rendre - à présent, nous nous trouvons à un étage sans ascenseur. Des gens sont ainsi exclus. En tant qu'association, vous devez pouvoir être indépendant du C.P.A.S. Ainsi que vis-à-vis d'autres organismes. Notre groupe est finalement chapeauté, et fait partie du C.P.A.S.. Nous en dépendons, via un chaînon intermédiaire. Cette situation n'est pas saine. Un groupe devrait pouvoir choisir sa propre direction (ou son propre mécanisme d'accompagnement). » (Groep Achturenhuis - Kortrijk)

Pour les questions difficiles et complexes, les associations doivent en outre pouvoir bénéficier du soutien supplémentaire de personnes qualifiées, et de moyens de communication. Cela est entre autres valable pour l'approfondissement de documents politiques, comme dans le cas du PANincl, et pour l'évaluation des politiques.

#### **4.3.3. La participation politique exige un accord préalable entre les participants**

Plusieurs éléments doivent être précisés de commun accord, par les acteurs concernés, avant d'aborder le thème de réflexion proprement dit. Cette clarification est nécessaire pour éviter les déceptions qui rendraient encore plus difficile à l'avenir la mobilisation.

« Dans une concertation, la difficulté est de réunir les décideurs politiques : ils envoient quelqu'un d'autre les représenter. Qui sont au juste les participants ? » - « Vous ne savez pas non plus ce qui se va se passer par la suite. Parce que nous ne passons pas d'accords clairs. Vous devriez pouvoir assurer un suivi de ces affaires. » - « Vous devriez pouvoir rencontrer régulièrement les personnes ». - « Le style doit être compréhensible : pourrions-nous encore lire cela ensuite ? » - « Ils devraient être obligés de communiquer les résultats ». ('t Vergiet - Gent)

Doivent ainsi être définis :

- qui sont les partenaires concernés : les rôles de chacun d'eux doivent être reconnus dans leur spécificité, leurs intérêts ainsi que les contributions qui peuvent être attendues des uns et des autres. C'est d'autant plus important que les différentes parties (par exemple, un CPAS et des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou une société de logements sociaux et des locataires) ne sont généralement pas sur pied d'égalité, en ce qui concerne les pouvoirs dont elles disposent ;
- le but poursuivi : quelle est l'attente de celui qui sollicite la participation ? à quoi, à qui serviront les résultats ? quels sont les risques liés à la participation ?
- le calendrier des travaux (fréquence des rencontres, durée des réunions, ...) : il doit tenir compte des réalités, des contraintes de chacun des partenaires ;

- la méthode de travail : il s'agit d'être attentif à choisir une manière de faire qui permette à chacun de contribuer, aussi ceux pour lesquels c'est le plus difficile. Ce souci de la participation de tous doit être explicitement partagé. Il implique notamment une circulation des informations détenues par les uns et les autres, relatives au thème traité, qui doivent être rendues compréhensibles ; des comptes rendus permettant de vérifier si les participants se sont compris ;
- le suivi : même si la participation débouche sur une décision politique qui ne correspond pas aux attentes des associations, ce résultat doit être communiqué et motivé de manière claire.

En l'absence de ces précisions, les associations craignent d'être instrumentalisées. Quelques associations en Flandre vont jusqu'à plaider pour un « contrat » de participation dans lequel serait repris l'ensemble des éléments cités plus haut. Certaines d'entre elles qualifient cependant cette démarche de délicate : risque d'un refus d'une partie de participer face à une telle exigence, risque que cette demande soit mal perçue, comme traduisant une position de méfiance a priori.

#### **4.3.4. La participation politique exige beaucoup de temps**

Le temps est un élément constitutif de la participation politique des personnes qui vivent dans la pauvreté. Cet élément apparaît d'ailleurs dans la plupart des conditions énoncées dans cette note.

Il y a d'abord le temps en amont de la participation mais sans lequel cette dernière ne peut avoir lieu : temps nécessaire pour aller vers les personnes pauvres, créer une relation qui leur permette de faire le pas vers un travail collectif.

« Il faut beaucoup de temps pour réussir à joindre les gens. Beaucoup de temps se passe avant que nous ne réussissions à les voir et à les comprendre. Avec les femmes, c'est encore plus difficile de discuter : nous nous trouvons en position d'infériorité. » ('t Vergiet - Gent)

« Nous devons sans cesse recommencer de zéro, et ce chaque fois qu'il y a un nouveau Gouvernement... Nous avons besoin de temps pour recueillir les informations sur la manière dont vivent les personnes pauvres. Il faut du temps pour aborder les personnes vivant dans la pauvreté, pour les contacter, apprendre à les connaître, afin qu'elles puissent venir à l'association. Et nous devons parler partout, dire 'quelque chose'. On nous attend partout. Nous nous sentons en réalité engagés à 'y aller'. Nous redoutons de perdre notre reconnaissance si nous ne nous montrons pas dans les réunions, les invitations, les rassemblements officiels. Mais si nous devons nous rendre un peu partout, nous ne pouvons plus faire notre travail sérieusement. » (Groepswerking Achturenhuis - Kortrijk).

Il y a ensuite le temps de la participation proprement dite. Toutes les associations soulignent la nécessité de disposer de délais suffisants pour répondre à une demande ; un délai plus court est acceptable si la demande porte sur un thème déjà travaillé au sein de l'association. Notons au passage que les rédacteurs du PANincl 2001-2003 reconnaissent aussi que c'est le temps qui a manqué pour associer les personnes pauvres à leur travail.

« L'administration doit déjà apprendre que nous ne voulons d'aucune tutelle. Nous voulons certes du temps pour nous atteler à notre tâche, et ce à notre façon, et à notre rythme. Nous voulons que l'administration, et ses différents services, nous connaissent mieux. Ce PANincl doit être prêt pour le 30 juin au plus tard. Nous passons notre temps à courir après. Cette forme de participation n'est pas réaliste. Il faut choisir une autre méthode. Il est préférable d'avoir une ligne politique qui s'étende sur une plus longue durée et qui apporte des progrès, que d'agir sans cesse ponctuellement sans obtenir le moindre résultat. » (Verzet - je Open Huis PSC.)

- L'association devrait pouvoir inscrire cette perspective de travail dans son calendrier d'année. Modifier les thèmes des rencontres risque de démotiver les personnes. Certaines associations programment en fonction de la demande des personnes (collecte de thèmes à traiter dans les 6 mois et programmation) d'autres choisissent un seul thème pour l'année.

Le temps des uns n'est cependant pas le temps des autres. Le temps est perçu différemment par une personne qui a un emploi, qui vit avec sa famille dans un logement décent ou par une personne sans abri. Dans le premier cas, les associations disent pouvoir mener une même concertation avec les personnes durant 6 mois ou même 1 an ; pour des associations travaillant avec des personnes sans abri, il n'est pas possible de travailler dans la durée ; elles évoquent la possibilité de rester un mois sur un même sujet.

Le temps des personnes qui travaillent bénévolement, qui participent bénévolement à la concertation - c'est le cas de la plupart des personnes pauvres - est différent aussi de celui des personnes qui y participent à titre professionnel, dont le temps est rémunéré.

- Du temps est nécessaire aux associations pour se familiariser avec l'objet de la concertation. Pour pouvoir s'approprier le PANincl, par exemple, certaines associations devront faire appel à une personne extérieure ; pour travailler le texte avec des personnes pauvres, une réécriture sera nécessaire, la constitution d'un matériel pédagogique, ...
- Enfin, si les associations veulent pouvoir confronter leur travail entre elles, au sein d'un collectif, d'un réseau, ... elles doivent aussi disposer de temps. Ces structures collectives ont leur propre rythme de rencontres, souvent mensuel, dont il faudra tenir compte.

#### **4.3.5. La participation politique exige que tous les partenaires se forment**

Il reste important de rappeler que de nombreuses associations admettent que le *processus de base de rassemblement des connaissances sur la pauvreté* n'est pas évident. Une formation plus poussée des permanents des associations est cruciale.

« Nous avons 1 réunion par mois avec les personnes elles-mêmes. Nous partons toujours de leurs questions à elles. Ces réunions mensuelles forment une connaissance de fond pour les moments où nous pratiquons la concertation sans aucune préparation spécifique et ciblée avec les personnes. La problématique de la pauvreté, où tout est tellement interconnecté, est difficile à suivre. Lorsqu'il s'agit d'affaires locales ou d'affaires que vous avez pu traiter longtemps dans le cadre d'un groupe, tout se passe bien. Il est difficile de passer d'un récit personnel à une connaissance plus générale. » (Vierde Wereldwerking - Mol)

« Nous-mêmes, en tant qu'association, nous avons besoin de soutien. Nous n'avons pas assez d'échanges, avec d'autres associations du même type, portant sur la question : comment nous comporter avec les personnes en situation de pauvreté ? Qu'est-ce qui est possible, et qu'est-ce qui ne l'est pas ('intervision') ? Où placer des limites ? Pour faire face à notre propre fonctionnement. Pour pouvoir écouter. C'est un soutien à notre activité de base.

Nous avons également besoin d'une formation en matière de contenus politiques. Le droit à l'information et le droit à la connaissance de ses droits sont assurément justifiés lorsqu'il s'agit de domaines aussi complexes que l'assurance-maladie. En fait, les gens devraient pouvoir obtenir ce à quoi ils ont droit sans avoir à en faire la demande. Vous ne pouvez même pas savoir ce que vous devez demander si vous ne savez pas d'abord qu'il existe un droit. » (De Dorpel - Herentals)

Une formation spécifique au thème qui fait l'objet de la participation est également nécessaire, notamment à propos de la législation en vigueur.

Mais les autres partenaires doivent également se former afin de comprendre ce que vivent les personnes pauvres avec lesquelles ils entrent en relation. Celles-ci éprouvent la plupart du temps le sentiment de ne pas être comprises.

Ces formations servent notamment à créer un minimum de langage commun entre les participants à une concertation, sans lequel il est fort difficile de travailler ensemble.

Certaines associations pensent que le processus même de la participation politique devrait faire l'objet d'une formation commune aux partenaires, avec des représentants de tous les partis politiques. Durant ces sessions - dans un groupe de dialogue -, les conditions énoncées dans cette note pourraient être approfondies, complétées.

« Lorsqu'il s'agit de stratégie, il est difficile de mobiliser les personnes vivant dans la pauvreté elles-mêmes. Lorsqu'il s'agit en revanche du contenu de la participation politique, alors ça se passe bien. » (Centrum Kauwenberg - Antwerpen)

#### **4.3.6. La participation politique exige une sensibilisation simultanée de la société**

La participation politique est importante pour avancer dans la lutte contre la pauvreté mais ne suffit pas. Une gestion politique doit pouvoir compter sur la collaboration du milieu associatif, des services, des institutions et de la population au sens large. Un consensus de la société est indispensable pour pouvoir prendre des mesures, pour faire accepter des budgets, pour changer des attitudes.

Plusieurs exemples ont été donnés par les associations consultées. Ainsi, une directrice d'école a énormément investi pour que des enfants de familles qui vivent dans la pauvreté puissent s'inscrire dans son établissement et le fréquenter de manière durable. Pour atteindre son objectif, elle a dû dialoguer avec les parents plus favorisés qui protestaient, les convaincre que leur crainte de voir « leur » école devenir une école « dépotoir » n'était pas fondée. De même, une commune avait prévu d'accueillir des gens du voyage mais cette décision politique, pour pouvoir être mise en œuvre de manière harmonieuse, devait recevoir l'adhésion des voisins du terrain mis à disposition. Les autorités communales ont dû convaincre ces habitants, ont dû imaginer une véritable pédagogie pour cela.

Les associations assument elles-mêmes, en grande partie, ce rôle d'information, de sensibilisation de la société civile, ce qui contribue d'ailleurs à leur reconnaissance, à leur existence. Elles sont fort sollicitées en raison de leur connaissance spécifique et unique de la pauvreté.

« Nous avons reçu des demandes de témoignages pour 'Kind en Gezin'. Au début, nous y répondions avec des bénévoles vivant dans la pauvreté, qui en étaient déjà capables. Très vite, de nombreuses questions de cette nature nous furent posées. Vous devriez aller partout pour parler et pratiquer la concertation. Ayant constaté que nous ne pouvions répondre à cette forte demande, nous avons ressenti la nécessité de créer un petit groupe : 'les porte-voix'. Celui-ci se charge à présent de parler en public de la pauvreté (par exemple par le théâtre ou d'autres voies) et de choisir ce qui est possible ou non. L'objectif est de 'parler haut'. Dans deux directions : il est toujours aussi important de parler en public de la pauvreté, ce qui veut dire vis-à-vis de l'opinion publique, vis-à-vis du milieu associatif, vis-à-vis des instances de toutes sortes. Et ce, à la différence de la participation politique. » (T' Hope - Roeselare)

#### **4.3.7. La participation politique exige une approche spécifique selon les différents niveaux de pouvoir**

Dans le cadre de leur contribution au PANincl, ce sont surtout les associations possédant une assez longue tradition de participation politique qui soulignent que cette participation politique est nécessaire à *tous* les niveaux de pouvoir (communal, intercommunal, régional, fédéral et européen). En effet, la pauvreté englobe tous les domaines de la vie, alors que les compétences politiques sont fragmentées entre différents niveaux de pouvoir.

Cela signifie qu'à chaque niveau de décision politique, la concertation doit être menée avec des personnes vivant dans la pauvreté, via leurs associations. Cela ne veut pas dire

que chaque association doive participer séparément à tous les niveaux de décision politique. Les associations participent aussi au travers d'une concertation collective, via des réseaux et des accords de collaboration, ou via des systèmes de représentation mutuelle.<sup>15</sup>

L'historique de la participation politique des associations en Belgique montre du reste nettement que les associations sont de plus en plus souvent sollicitées, et ce à tous les niveaux de décision politique (par exemple : Rapport Général sur la Pauvreté, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, VICA et rapports d'avancement établis par la Flandre ; la participation des fonds VFIA, VFIK et SIF<sup>16</sup> en Flandre, dans le cas des projets politiques ainsi qu'à la 'Direction interdépartementale pour l'intégration sociale',<sup>17</sup> pour la Région wallonne, avec des relais vers le local comme les Plans Sociaux intégrés dans les communes ou encore, les Relais sociaux dans les grandes villes comme Charleroi, Liège, bientôt Verviers, Mons).

Pour chaque niveau de décision politique, plusieurs questions particulières se posent.

---

<sup>15</sup> La question de la *représentation* mérite à notre avis une plus grande attention. Notamment la question de savoir comment les personnes vivant dans la pauvreté doivent être associées, et rester associées, à un processus de concertation politique qui, avec le temps, se retrouve le plus souvent entre les mains du personnel détaché travaillant dans les associations. Les associations elles-mêmes évoquent déjà une difficulté fondamentale : « il n'est pas facile de réfléchir aux changements qui interviennent dans la société car les gens sont très préoccupés par leurs propres affaires. Ils ne viennent pas aux réunions pour changer la société, mais pour eux-mêmes. » ('t Vergiet - Gand). « Participer politiquement avec les personnes les plus pauvres est très difficile : les gens ont leurs propres questions concrètes à poser. Ce qui se passe au-dessus d'eux ne passionne pas les gens » (Vierde Wereldwerking - Mol). « Les gens viennent pour faire une sortie. Les gens ne viennent pas volontiers à une réunion où il faut s'occuper concrètement de quelque chose » (Dynamo - Limburg). « Question : les personnes sont-elles au courant de la 'représentation' que vous (le personnel) assurez ? - Réponse : pas vraiment. Afin d'assurer la représentation locale dans les structures de concertation, nous devons pouvoir tenir les personnes au courant. Or, le langage utilisé est 'trop professionnel' : il est parfois difficile à suivre, ce qui demande un gros 'travail de traduction' à l'intention des personnes dont nous nous occupons. - Question : si les personnes ne peuvent pas elles-mêmes contribuer à déterminer toutes les étapes politiques, comment les représenter ? Réponse : nous recevons de nombreuses questions en vue des concertations. Mais nous n'avons pas le temps de les traiter. Nous n'avons pas la possibilité de procéder à cette concertation avec le groupe. De plus, les décisions sont toujours déjà presque prises. En ce qui concerne les entretiens avec le C.P.A.S., il y a déjà plus de marge de manœuvre pour adresser un feed-back. Une personne de notre groupe qui a vécu dans la pauvreté (...) fait partie d'un groupe de concertation. Celle-ci peut déjà parler de la situation en général, c'est-à-dire de manière plus générale que sur sa propre situation personnelle. » (De Dorpel, Herentals).

<sup>16</sup> Vlaams Fonds voor de integratie van Achtergestelden ('Fonds flamand pour l'intégration des personnes défavorisées') ; Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmoede ('Fonds flamand pour l'intégration des milieux défavorisés') ; Stedelijk Impuls Fonds ('Fonds d'impulsion communal').

<sup>17</sup> DIIS - Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale

## ◆ La participation politique au niveau local (communal et intercommunal)

De nombreuses associations investissent beaucoup dans la concertation avec les administrations et les responsables politiques au niveau local, car elles peuvent suivre plus facilement les progrès concrets de la lutte contre la pauvreté au niveau local<sup>18</sup> : lorsqu'il s'agit, entre autres, de services sociaux et administratifs ; de l'accès à l'information et de la connaissance des droits ; de certains aspects du logement et de la mobilité ; de l'enseignement ; de la culture ; etc.<sup>19</sup> Elles investissent au moyen de contacts personnels ou d'une concertation structurée, par exemple dans le cadre des projets au niveau communal, de la concertation entre services, et de la mise en œuvre de projets. Les contacts personnels sont avant tout destinés à faire mieux connaître la pauvreté, à débattre d'orientations ou de questions urgentes.

En même temps, la participation au niveau politique local est difficile et frustrante : les petits résultats obtenus au niveau local ne pèsent pas lourd en comparaison des grands mécanismes sociaux et financiers qui sont à l'origine de la pauvreté<sup>20</sup>. De nombreuses associations partagent l'opinion selon laquelle :

« Nous avons le sentiment qu'il n'est pas possible d'aborder au niveau local les causes premières de la pauvreté. Vous pouvez bien faire du bricolage en marge des problèmes, mais pour trouver de véritables solutions à l'exclusion au niveau de l'enseignement, du travail, et dans tous ces domaines, ... au niveau communal, vous ne pouvez pas le faire. » (Open Huis - PSC- Antwerpen)<sup>21</sup>

« On ne doit pas surestimer le résultat : ce qu'obtient une association ne peut pas nécessairement être reproduit. Mais, en ce qui concerne par exemple l'enseignement, le règlement scolaire, le coût des différentes écoles et l'importance de l'expérience des personnes dans ce type de questions, ... un résultat susceptible d'être étendu a été obtenu dans plusieurs écoles ». (Centrum Kauwenberg - Antwerpen).

---

<sup>18</sup> Lorsque la concertation entre les décideurs politiques et les associations se déroule bien, les associations ont tendance à être débordées : on leur demande leur avis à tout bout de champ. Les associations disposent d'un temps et d'un personnel limités : elles ne peuvent tout simplement pas traiter plusieurs questions à la fois, si elles veulent mener avec les personnes elles-mêmes le processus d'acquisition de connaissances et de participation. Le danger est alors aussi que les associations soient interrogées sur des sujets qui dépassent leurs propres connaissances. « Elles pourraient avoir tendance à donner des avis ou à procéder à des concertations sans y associer vraiment leur base. Les connaissances des associations ont également leurs limites : elles ne savent pas tout de la pauvreté. » (APGA - Antwerpen)

<sup>19</sup> Au niveau local, les associations participent aux concertations avec, entre autres : les écoles, le travail de suivi scolaire, la jeunesse, l'aide à la jeunesse, les tribunaux de la jeunesse, la concertation permanente en matière de pauvreté, le C.P.A.S., la concertation en matière de minorités, le travail de quartier, les services communaux en matière de sport, de vacances, de culture, les organismes de logements sociaux, les services d'aide à domicile (santé), les hôpitaux, le forum pour l'emploi, le fonds d'impulsion communal SIF, la concertation en matière de bien-être.

<sup>20</sup> Une recherche a montré que la participation au niveau local (communal) doit obligatoirement aller de pair avec une politique de lutte contre la pauvreté à un niveau supérieur. Cf. :M. Butaye et K. Driessens, De plaats van de allerarmsten in het lokaal armoedebeleid. Participerend actie-onderzoek en kwalitatieve kennisverzameling. A la demande du Gouvernement flamand, du Ministre communautaire du Bien-être et de la Famille et du Mouvement ATD Quart Monde, 1995, 204 pages.

<sup>21</sup> Open Huis - PSC Antwerpen : 'Beschrijving van de participatie binnen Open Huis in Antwerpen-Noord'. Notes internes établies en s'inspirant d'un mémoire de licence de la KU Leuven. (non daté - 5 pages)

Se posent, en particulier, les questions suivantes :

- La concertation entre les associations et les acteurs politiques possède souvent un ‘statut juridique’ précaire : elle est par exemple de trop courte durée ou dotée d’une structure trop floue du point de vue du contenu et des procédures.<sup>22</sup>
- Les associations sont dépendantes de la bonne volonté des responsables politiques. Elles doivent beaucoup investir dans les contacts personnels.

« Nous devons avoir des discussions informelles avec les personnes que nous connaissons, afin de parvenir à des résultats formels. Vous avez ainsi l’impression que pour obtenir quelque chose, vous devez davantage faire appel à des contacts et à des services rendus par des amis que vous ne pouvez compter sur des droits réels. Nous avons accueilli pour une courte durée 3 familles qui n’avaient plus l’électricité. La situation était grave. Nous voulions les aider, au moyen d’une lettre ouverte, à effectuer différentes démarches envers l’organisme reconnu d’utilité publique, envers le C.P.A.S. La situation a été débloquée pour une seule famille. Pas pour les autres. Nous avons alors estimé que ce n’était pas un droit, et que c’était plutôt l’arbitraire, le favoritisme qui l’avaient emporté. » (Groepswerking Achturenhuis - Kortrijk)

« La chaîne de communication est très courte. Cela a le plus souvent des effets négatifs. Mais cela pourrait aussi avoir des résultats positifs. Cela signifie, par exemple, la situation suivante : vous êtes bénévole. Vous rencontrez dans la rue quelqu’un du C.P.A.S. Cette personne attire votre attention sur une situation dont vous avez discuté une heure auparavant. Elle propose une décision, mais... vous n’avez pas le temps d’en discuter avec la personne elle-même... » (Vierde Wereldbeweging Ons Huis - Mol)

- La concertation structurelle s’effectue souvent à un niveau administratif (intermédiaire) qui ne possède pas la bonne compétence politique ou le pouvoir de décision : il n’y a pas de concertation avec les acteurs politiques, la concertation ne s’effectue pas à un niveau suffisamment ‘élevé’, et il n’y a pas non plus de concertation avec les exécutants de premier rang (la concertation ne s’effectue pas à un niveau suffisamment ‘bas’)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> « Il est difficile, à la base, d’être un partenaire d’égale valeur dans la concertation. Nous ne sommes pas vraiment pris au sérieux. Par exemple, la PAO (‘Permanent Armoede Overleg’, ‘concertation permanente en matière de pauvreté’) est un conseil consultatif de la commune. Les conseils n’ont pas de caractère contraignant. Pourtant, nos services sont submergés par toutes sortes de conseils et de phases de concertation. Les accords fondamentaux en matière de fonctionnement, de représentation, de préparation, de suivi, de confidentialité, de traitement des connaissances n’ont pas été discutés et définis au préalable. Les parties prenantes à la concertation ne se sont pas déclarées d’accord avec une méthode acceptable par tout le monde » (Vierde Wereldwerking Ons Huis - Mol)

<sup>23</sup> La concertation à un niveau intermédiaire possède un avantage et un inconvénient : l’avantage, c’est qu’en tout état de cause, il y a une influence de la part de personnes, de services, d’organismes qui peuvent, le cas échéant, devenir à leur tour partenaires, ou se faire les avocats des questions soulevées par les associations. L’inconvénient, c’est que le contenu de la concertation au niveau intermédiaire porte surtout sur les petites améliorations, les “petits parcours d’amélioration”. « Nous pouvons bien changer de petites choses, parfois la réglementation, parfois les finances, mais les grandes choses, par exemple le fait qu’on ne construise pas assez de logements sociaux, nous ne pouvons pas les changer, ». (APGA - Antwerpen)

« Quel est notre statut ? Au niveau local, nous ne savons pas clairement où se trouve, pour nous, le bon point d'information au niveau politique : où rencontrer le décideur politique qui possède les bonnes compétences ? A qui devons-nous nous adresser ? » (Groepswerking Achturenhuis - Kortrijk).

- Les procédures de suivi permettant de tirer des conclusions de la concertation manquent. Il n'est donc pas possible de tenir les membres de l'association au courant des 'résultats'.
- Dans un certain nombre de cas, une concertation intercommunale serait souhaitable pour les questions qui dépassent les frontières de la commune.
- Les services sociaux et administratifs peuvent constituer, en raison de leur mission de contrôle, un obstacle sérieux à une concertation plus neutre et plus globale. Il convient surtout de passer des accords très précis lorsque les C.P.A.S. sont associés à une concertation locale.

« Nous voulions une concertation avec le C.P.A.S. Nous savions que cela était très difficile. Nous avions de fortes craintes. Nous ne comptions pas obtenir de résultats importants. Et c'est la raison pour laquelle nous ne souhaitions pas aborder le sujet directement. Un mauvais résultat aurait entraîné des départs, et une perte de motivation. Les personnes n'en seraient que plus amères. Les relations pouvaient également devenir plus difficiles sur le plan concret, ce qui aurait représenté un inconvénient aussi bien pour nos membres que pour la prestation de services elle-même.

Cependant, les plaintes concernant la prestation de ces services revenaient toujours dans le groupe, tout comme la question de savoir comment y changer quelque chose. Une importante condition pour que nous commencions était de trouver auprès de la direction du C.P.A.S. la bonne volonté nécessaire pour engager une discussion avec nous. De quelle manière s'exprime cette bonne volonté ?

Nous nous sommes d'abord réunis en petit groupe, en vue d'une discussion préparatoire. Plusieurs personnes de notre association étaient présentes, ainsi que le directeur et le chef des travailleurs sociaux du C.P.A.S.. En outre, les questions étaient à double sens : nous en posions au C.P.A.S., et le C.P.A.S. nous en posait, à savoir que nous avions des doléances d'ordre général concernant la prestation de services, et que le C.P.A.S. souhaitait que le rôle de nos bénévoles, qui accompagnent parfois des personnes au C.P.A.S., soit clair. Nous avons mis l'accent sur des problèmes structurels ou généraux bien définis en matière de prestation de services, et non sur des dossiers concrets.

Nous avons alors établi la procédure de concertation pour les étapes suivantes : nous avons préparé un texte, qui fait tout d'abord l'objet d'une discussion. Ils écoutent sans discuter. Ensuite, nous les écoutons, sans discussion là non plus. C'est seulement lors d'une troisième phase que vient le dialogue. »<sup>24</sup> (T' Hope - Roeselare)

« Nous faisons partie d'une PAO ('Permanent Armoede Overleg', 'concertation permanente en matière de pauvreté'). Au début, celle-ci était composée de personnes, de partenaires venant de différents milieux et services (C.P.A.S., échevins, milieu scolaire, etc.). L'objectif consistait à orienter la politique en matière de pauvreté. Cela a échoué. Un certain nombre de services et de partenaires ont "décroché" ou ne participent plus. Nous n'avons pas pu parvenir à mettre en place une véritable concertation. Certains services ont également amené avec eux des 'personnes de la base' : des personnes qui connaissaient des difficultés, certes, mais pas de personnes pauvres de génération en génération. Nous n'avons rien pu faire contre cet état de fait. On a donné le pion à nos gens à nous, les véritables pauvres de génération en génération. Nous ne comprenions plus de quoi il s'agissait. Ou alors, il s'agissait de questions qui n'étaient pas celles auxquelles nous étions confrontées. Nous n'avons pas réellement pu discuter de ce problème de manière à corriger la situation. Conséquence : les personnes dont nous nous occupons ne font plus la démarche de s'y rendre. Et nous, les permanents, nous nous demandons si nous allons continuer à nous en occuper. Nous ne sommes pas véritablement écoutés. » (Vierde Wereldwerking - Mol)

- Un certain nombre de concertations locales se trouvent hypothéquées du fait d'un manque de confiance, d'atteintes au principe d'anonymat (dossiers personnels)<sup>25</sup>, d'une approche individualisée de la problématique de la pauvreté (les gens sont eux-mêmes responsables de leur pauvreté).

« Les petites communes ne connaissent ni ne reconnaissent la pauvreté, et elles persistent à dire : 'ces personnes l'ont cherché'. Elles pensent que la pauvreté provient du comportement des individus. L'exclusion est également abordée, au niveau local, comme une question concernant un large groupe populaire par exemple les personnes handicapées. On évacue ainsi de l'ordre du jour l'exclusion véritable qui est issue de la pauvreté. » (Groepswerking Achturenhuis - Kortrijk)

- Les associations géographiquement isolées déplorent, au niveau local, l'absence de concertation collective et du soutien d'un réseau ou d'une collaboration entre associations.

---

<sup>24</sup> Un plan par étapes pour le dialogue a été élaboré par le mouvement 'Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen' dans le document suivant : 'Samen gaan we vooruit' - Over de methode van de dialoog, Oostende, 2000.

<sup>25</sup> Différentes associations qui entament des discussions avec un C.P.A.S. ou avec d'autres services d'aide sociale constatent des atteintes au principe de confidentialité : aborder une expérience d'ordre général lors d'une concertation donne souvent lieu à des discussions portant sur des dossiers personnels ; certaines questions sont 'personnalisées' et viennent à concerner des personnes bien définies. Pour des raisons aisément compréhensibles, nous ne pouvons pas mentionner les endroits concernés.

En revanche, les associations qui peuvent opérer dans le cadre d'une collaboration, via un collectif ou une plate-forme d'associations, bénéficient de très nets avantages en ce qui concerne la constitution des dossiers, l'élaboration d'une vision, les incidences de la politique, le suivi et l'évaluation des décisions politiques.<sup>26</sup>

« La plate-forme renforce le fonctionnement de l'association. Elle nous permet de trouver le chemin vers la personnalité politique de la ville que l'on tente de joindre. La plate-forme apprend aussi aux associations à découvrir de nouveaux aspects : par exemple pour travailler de manière plus concrète sur un sujet qui appelle des changements à la fois visibles pour les personnes et réalisable par les décideurs politiques. (...). Vous recevez un feed-back des autres associations.» (Centrum Kauwenberg).

« Le 'LSO - Limburgs Steunpunt OCMW's' ("Service d'appui limbourgeois aux C.P.A.S.") - est un groupe qui a été créé à la suite des questions des associations participant à notre accord de collaboration. Nous avons ensuite bénéficié de la coopération de la province. Nous l'appelons également le plan par étapes. Il s'agit d'un groupe au sein duquel siègent des délégués de Dynamo, de la province et des C.P.A.S. Nous travaillons sur les points délicats, par exemple la confidentialité, la relation entre travailleur social et client. De ces discussions est née l'initiative d'organiser une enquête sur la satisfaction des clients du C.P.A.S. - une auto-évaluation. Les C.P.A.S. en avaient très peur initialement. Ils redoutaient que certains C.P.A.S. ne s'en sortent mieux que d'autres. Mais l'enquête ne laisse pas apparaître de différences. Pour cela, nous avons demandé des moyens à la province. Mais à présent, les C.P.A.S. financent eux-mêmes l'enquête. Il y a eu des changements positifs : la confiance s'est installée, et ils en perçoivent maintenant l'utilité. Un petit groupe de travail est né de cette évolution : le groupe 'information'. Ce groupe de travail mettra au point une brochure qui exposera les droits des personnes s'adressant à un C.P.A.S., afin que l'on ne doive plus demander quels sont ses droits, mais qu'on le sache soi-même. Ce sera une brochure rédigée dans une langue intelligible ». (Dynamo - Limburg)

---

<sup>26</sup> Ont été consultés à cet effet, en Région flamande : le Réseau flamand (appelé auparavant 'Vlaams forum Armoedebestrijding', 'Forum flamand de lutte contre la pauvreté'), l'APGA - Antwerps Platform Generatiearmen Antwerpen ; Dynamo - Limburg, et la GOT - Gentse Overleg Tafel.

Il est recommandé d'accorder une attention accrue à la participation politique et à la fonction de soutien et de suivi assumée par l'APGA avec et pour les associations affiliées, et au rôle qu'elle joue dans la concertation avec la ville d'Anvers. Une description détaillée n'est pas possible ici. Il convient quand même au moins de signaler le fait que la plate-forme APGA rend possible une coopération continue et structurelle avec (la cellule pauvreté de) la ville d'Anvers. Chaque association affiliée à l'APGA travaille à un projet propre, avec pour but de prodiguer à la ville des conseils politiques de nature structurelle. La concertation mutuelle entre les associations affiliées à l'APGA élargit la connaissance de la pauvreté, et l'importance des avis politiques.

#### ◆ La participation politique au niveau régional (Communautés, Régions)

Au niveau des Communautés et des Régions, les associations opèrent avant tout via des réseaux, des plates-formes, des collaborations ou des fédérations. Ces rouages intermédiaires favorisent la concertation thématique et le consensus entre associations. Ils garantissent une vision politique plus globale et plus transversale. Ils aident à contrecarrer la tendance qui consiste à aborder les compétences séparément et à spécialiser les responsabilités de telle manière que les services sociaux ne peuvent pas eux non plus adopter une approche globale.

C'est surtout à cause de cette concertation supplémentaire au sein de réseaux et de plates-formes au niveau régional, que les associations, notamment en Flandre, sont débordées : le rythme et le nombre de dossiers thématiques sont trop élevés.<sup>27</sup>

« Pour une association comme la nôtre, il n'est pas possible d'opérer en même temps à 4 niveaux de participation différents. Et pourtant, nous y sommes 'obligés' : au niveau local, au sein de l'APGA, dans le cadre du projet Indicateurs, et maintenant avec le PANincl. Cela veut dire que le reste de la participation se limite aux permanents. » (Centrum Kauwenberg - Antwerpen)

« Nous laissons notre agenda, aussi bien en ce qui concerne les affaires internes que les relations avec l'extérieur, se développer au rythme des personnes vivant dans la pauvreté membres de notre association. Il y a donc des limites à ce que nous pouvons accepter, car il y a aussi des limites à notre capacité d'engagement.

Nous entendons éviter d'être débordés. Si on nous en demande trop, et qu'on nous demande par exemple de participer à des réunions de concertation, à des informations, à des conseils, etc., nous pourrions nous trouver engagés au point de perdre de vue ce qui est notre dynamique essentielle, notre activité fondamentale : être présents aux côtés des personnes vivant dans la pauvreté. » (T' Hope - Roeselare)

De nombreuses associations mettent l'accent sur la nécessité d'un soutien accru de la part des réseaux, des collaborations et des plates-formes.

Les associations soulignent l'importance du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de la concertation collective entre les associations, des activités déployées dans le cadre des groupes de dialogue, et l'importance de recueillir les connaissances de base dans le rapport bisannuel du Service.

---

<sup>27</sup> Presque toutes les associations consultées constatent qu'elles ne peuvent, avec les personnes vivant dans la pauvreté, traiter ou suivre qu'un seul thème par an. Elles disposent pour cela de 10 à 15 réunions tout au plus. Participer à une concertation au sein d'une plate-forme, dans le cadre d'un accord de coopération, consacrée à un thème qu'elles n'ont pas suivi elles-mêmes, reste très difficile.

## ◆ La participation politique au niveau fédéral et européen

Un grand nombre d'associations reconnaît l'importance de participer au PANincl. Elles conçoivent leur contribution au PANincl surtout comme un développement des résultats et des constatations établies, par les diverses tables de concertation aux niveaux local, régional ou fédéral auxquelles elles participent.

Dans la même perspective, elles souhaitent voir les résultats du rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale repris dans le PANincl.

Beaucoup d'associations estiment qu'il n'est pas possible, humainement comme du point de vue du contenu, d'élaborer pour le PANincl un modèle parallèle de participation qui serait uniquement axé sur le PANincl.

Un certain nombre d'associations proposent d'analyser de plus près *l'efficacité* de la 'participation politique', dans le cadre d'un groupe de dialogue constitué à cet effet. Elles mettent l'accent, entre autres, sur l'importance d'une concertation structurelle *véritablement efficace* avec, entre autres, les partenaires politiques, avec les partenaires sociaux et avec les C.P.A.S. Cela exige l'implication et la présence de tous les partenaires dans cette concertation.

Un certain nombre d'associations signalent qu'il est difficile, pour les personnes en situation de pauvreté, de participer politiquement au niveau fédéral ou européen, en raison de la "distance géographique et mentale", de l'investissement en termes de temps, de la barrière linguistique, du travail avec les interprètes, et des sujets couverts, qui sont souvent bien éloignés des réalités quotidiennes.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> En Flandre, différentes associations qui ont une situation moins centrale (Limbourg, Flandre occidentale, Campine anversoise) soulignent que, par exemple, une seule concertation de quelques heures à Bruxelles prend en réalité une journée entière lorsqu'on est tributaire des transports en commun.

## 5. CONCLUSION

---

1. Pour accroître l'implication des personnes pauvres et de leurs associations dans l'élaboration des prochains PANincl et rendre la politique de lutte contre la pauvreté plus efficace, le travail préparatoire actuellement effectué par les associations aux niveaux local, régional, fédéral et européen, dans le cadre de divers types de concertation et de publication devrait être valorisé.
2. Plus particulièrement, le rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale devrait devenir une source d'informations permanentes pour le PANincl.
3. Afin de mieux faire connaître le PANincl, d'accroître son influence et de soutenir la participation de tous les partenaires, un débat public devrait être organisé sur la base du PANincl et du rapport bisannuel du Service.



## ANNEXE Questionnaire d'entretien

Préalable :

\* Ce document n'est pas une enquête mais un guide pour les entretiens avec les associations et pour définir une manière de travailler (une méthode) qui puisse devenir une référence commune aux associations.

\* Lors du premier contact (téléphonique ou autre), nous décrivons brièvement notre tâche.

\* Le but des questions de la première partie est d'apprendre à connaître les associations. Dans la deuxième partie, les questions portent d'abord sur la connaissance du PAN et ensuite sur le thème central : la contribution des associations au PAN, en suivant le fil rouge de 'la participation politique et la pauvreté'.

### 1<sup>ère</sup> partie : contact avec les associations

- 1) quel est votre domaine de travail (thèmes et priorités) ?
- 2) quels sont les objectifs de votre association ?
- 3) votre travail est-il relayé vers
  - Ø un réseau (collectif) : si oui, lequel, comment, à quelle fréquence ?
  - Ø un pouvoir subsidiant : quel type de relation (porte aussi sur le contenu) ?
  - Ø un pouvoir politique : lequel, nature du contact ?
- 4) En quoi consiste la participation du public cible de votre association ?
- 5) Si vous organisez des groupes de travail,
  - s'agit-il de groupes thématiques ? Si oui, lesquels ?
  - quelle est leur fréquence ?  
(quel est l'investissement nécessaire pour leur fonctionnement) (animation, heures, déplacements, soutien, ...)
- 6) Comment définiriez-vous votre association ? Présente-t-elle des particularités ?

### 2<sup>ème</sup> partie : le PANincl

- 1) Avez-vous déjà éprouvé la nécessité de faire connaître votre travail, vos revendications à des responsables politiques ?
  - Si oui, comment ? (expériences positives, ...), à quelle occasion ? Combien de temps est consacré à cela ?
    - ü Avez-vous le sentiment d'avoir été entendu ? Sur quoi basez-vous votre sentiment ?
    - ü A quel niveau de pouvoir a eu lieu cette présentation ?
  - Si non : quelles sont les raisons pour lesquelles vous n'avez pas été entendu ? (identification des obstacles)

- 2) Songez-vous à parler du PAN incl lors d'une rencontre collective avec les personnes qui fréquentent votre association ?
  - ü Si oui, comment (faites-vous cela sur la base d'expériences antérieures ? Quelles étapes prévoyez-vous ?)
  - ü Si non, pourquoi pas ? (quels obstacles ?)
- 3) De quelles informations disposez-vous sur le PAN ? Comment les avez-vous obtenues ?  
De quelles informations devriez-vous raisonnablement disposer pour parler du PAN dans votre association ?  
Quelle formation préalable est nécessaire ? Avez-vous besoin d'assistants ? de spécialistes ? Pendant combien de temps ?
- 4) Quel lien faites-vous entre le Rapport Général sur la Pauvreté et le Plan d'action national inclusion sociale ?
- 5) Si vous aviez l'occasion de contribuer à la rédaction du PAN, que voudriez-vous dire en 1<sup>ère</sup> page (priorités, thèmes, moyens, signaux, ...) ?
- 6) Avez-vous déjà expérimenté la nécessité de pouvoir vous adresser à un niveau politique plus haut que le niveau local ou régional ? A propos de quoi ?

### ***LA PARTICIPATION POLITIQUE***

Les associations sont surtout interrogées sur la manière dont la participation politique se passe

- quelle sorte de participation ?
- unique/structurelle - fréquence
- avis/concertation bilatérale/groupe de dialogue
- à la demande de qui / avec le soutien de...
- façon de formuler la contribution de l'association
- clôture des travaux et suivi
- résultat

Qu'est-ce qui est nécessaire, au sein de l'association, pour réaliser cela ?

- concertation avec des personnes qui vivent dans la pauvreté - fréquence - forme
- soutien logistique des rencontres avec les personnes qui vivent dans la pauvreté, c'est à dire soutien matériel, relationnel et pour le contenu
- lien entre le travail général de l'association et la préparation du contenu de la participation politique