



Evaluation de la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté
au rapport pauvreté bruxellois

2005

Résumé

Le rapport complet a été réalisé par Marie BOURGEOIS, chercheuse et par
Prof. Henk MEERT, promoteur à l'ISEG, K.U.Leuven,
à l'initiative de l'Observatoire de la Santé et du Social.

Il est disponible sur le site ou peut être commandé par téléphone :

www.observatbru.be - 02/552.01.89

Ce résumé a été réalisé par l'Observatoire.



INTRODUCTION

Le rapport pauvreté bruxellois implique différents partenaires dans le débat concernant la lutte contre la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale. L'ordonnance relative au rapport pauvreté définit les différentes étapes du processus et énumère les partenaires. La participation des personnes qui vivent dans la pauvreté est prévue uniquement lors de la table ronde. Cependant, l'Observatoire de la Santé et du Social a tenté lors des trois derniers rapports pauvreté de les impliquer lors de la rédaction. Cette expérience appelle un certain nombre de questions : Est-il possible d'organiser cette participation de manière adéquate? Comment prévoir une progression sans décourager les associations ? Comment la contribution des personnes qui vivent dans la pauvreté peut-elle être valorisée? Est-il possible d'organiser la participation au sein de l'Observatoire étant donné ses moyens limités? Doit-on chercher d'autres pistes?

Pour pouvoir répondre de manière aussi objective que possible à ces questions, l'Observatoire de la Santé et du Social a commandé une recherche à la KULeuven. Sur base de la littérature et d'entretiens avec des personnes ressources et des associations, un cadre conceptuel a d'abord été élaboré. Ensuite, suit une esquisse des types d'associations existantes en région bruxelloise qui développent un travail de participation. De même, le cadre légal et institutionnel est décrit et évalué. Sur cette base, un certain nombre de pistes sont proposées, commentées avec leurs points forts, leurs avantages et leurs inconvénients. C'est ainsi que des fondements ont été établis en vue de la suite des discussions relatives à la manière par laquelle peut être organisée la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté au rapport pauvreté bruxellois.

PARTICIPATION ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Dans le discours actuel, "vivre dans la pauvreté" est considéré comme un comportement déviant. Les personnes sont responsables et culpabilisées lorsqu'elles ne saisissent pas leurs chances. L'intégration sociale est par conséquent *la* stratégie de lutte contre la pauvreté. Les rapports de force ne sont plus considérés comme la cause de la pauvreté. On ne lutte plus contre la pauvreté en combattant les mécanismes d'exclusion et d'exploitation. On tente d'améliorer les politiques par la participation. On part du principe que tout peut être résolu par le dialogue.

Qu'attend-on de la participation?

La participation *en tant que méthode* a différentes fonctions: socialiser, pacifier et intégrer. Par cette approche, on peut échapper à la pauvreté si l'on met en oeuvre des capacités adaptées. Les politiques sociales doivent se construire sur base de l'intérêt général et doivent activer les personnes en vue d'une plus grande disponibilité et d'une plus grande autonomie. De cette façon, on 'gère' plus qu'on ne 'combat' la pauvreté.

La participation *comme principe politique* reconnaît droit de prendre l'initiative de formuler ses besoins comme un droit pour tous et pas seulement comme un droit réservé aux élites. La participation consiste alors à proposer des lieux de travail et d'apprentissage où les citoyens apprennent comment se forger une opinion de manière responsable.

Bien que les deux visions divergent fort, elles reconnaissent toutes deux l'importance de la participation.

Souvent, il y a un manque de clarté au sujet des attentes de la participation et de celui qui la demande.

Partant du principe politique, on attendra plutôt un apport collectif des organisations de personnes pauvres, apport analogue à celui des organisations de travailleurs. Partant du principe méthodologique, on attend plutôt de l'expertise, un avis technique, pouvant même être recueilli individuellement le cas échéant. Il peut s'agir d'avis politiques à la carte, d'avis d'experts d'expérience ou de travailleurs sociaux. Nombre d'associations pensent que cette forme de participation peut enclencher une dynamique d'émancipation et de citoyenneté. Pourtant, les personnes qui vivent dans la pauvreté ne

peuvent pas maîtriser le processus, le rythme est décidée par les responsables politiques. De plus, le danger existe de considérer les personnes vivant dans la pauvreté comme simple source d'information et pas comme des personnes autonomes qui peuvent développer leur propre mode de pensée.

Les associations attachent de ce fait beaucoup d'importance à des formes mieux élaborées de concertation participative, sans trop se préoccuper de la conceptualisation de ces méthodes.

La concertation participative sous toutes ses formes

“**Le croisement des savoirs**” est une approche élaborée par le *groupe de recherche Quart Monde-Université*. C'est une expérience de “recherche – action – formation” ayant comme objectif “de produire une nouvelle connaissance de la lutte contre l'extrême pauvreté” et d'élaborer ainsi une connaissance émancipatrice. Le groupe a fait une distinction entre trois types de savoirs:

- Le savoir d'expérience des personnes vivant dans la pauvreté: ils mènent à une réflexion, à une prise de recul de sa propre vie.
- Le savoir universitaire ou théorique: l'école et les savoirs reconnus sont indispensables pour aboutir à une émancipation.
- Le savoir de l'action: issu d'un engagement avec les autres.

En mettant ces trois types de savoirs sur le même pied, ils deviennent égaux.

Entretiens, on utilise de plus en plus le “croisement des savoirs” pour définir le dialogue entre différents partenaires, même lorsque la production des connaissances n'est pas le premier objectif.

Le **croisement des pratiques** est une variante. Il s'agit de formation commune entre des professionnels et des personnes pauvres, dont on peut tirer des leçons pour d'autres formations.

Par la **méthode de dialogue**, les associations essaient de compléter le savoir des personnes pauvres par le savoir d'autres partenaires. Le savoir théorique ne fait pas nécessairement partie de cette méthode. Par contre, les politiques et les services concernés sont impliqués.

Le dialogue se déroule en dehors des rapports de force. La “**négociation des savoirs**” provient d'un conflit entre groupes de la société. C'est la raison pour laquelle il faut un médiateur entre les négociateurs. La plupart du temps, le négociateur parle au nom d'un groupe dont il défend les intérêts.

Les deux formes de concertation contiennent vraiment un **paradoxe**, qui se manifeste à trois niveaux:

- L'enjeu du dialogue : la négociation ne se limite pas à la défense des intérêts, cela a aussi trait à des valeurs.
- Les acteurs sont fort diversifiés. Peuvent-ils en même temps négocier et entrer en dialogue, alors que les règles, les attitudes et comportements diffèrent? Est-il possible de négocier et d'entrer en dialogue avec les mêmes personnes?
- La société actuelle est basée sur des rapports de force. Qu'attend-on des partenaires qui revêtent une position de pouvoir? Qu'ils entrent en dialogue avec les personnes les plus pauvres sans leur dénier le droit de négocier via leurs organisations? Dans le cas contraire, la collaboration perd sa crédibilité.

Par les différentes formes de concertation participative, on doit de plus porter suffisamment d'attention aux points suivants :

- Eviter la fragmentation des savoirs en enfermant les personnes dans une seule sorte de savoir.
- Réfléchir à la manière dont les personnes pauvres sont représentées (accent sur l'expertise ou sur la conscientisation collective)
- Clarifier la nature de la concertation (négociation versus dialogue)
- Reconnaître et soutenir des lieux où les personnes pauvres peuvent se réunir, se former et construire ensemble une pensée individuelle et collective.
- Valider l'information
- Avoir suffisamment de temps pour le processus

Le cadre théorique de la concertation participative aboutit à une série d'exemples d'initiatives de concertations existantes, qui donnent une image de la **diversité des formes** que peut prendre cette concertation: concertation permanente, interface entre ville et associations, forum de parole, commissions consultatives, groupes de concertation au sein d'une administration, recherche – action – formation.

Conditions d'une concertation participative (au sein de l'Observatoire de la Santé et du Social)

Un certain nombre de conditions sont liées à l'organisation d'une concertation permanente, qui pour l'instant ne sont souvent pas remplies. Un "filet méthodologique" doit être construit pour développer une collaboration avec des personnes pauvres offrant respect des positions et des forces de chacun.

En premier lieu, le *cadre* doit être clair : qui sont les initiateurs, quels sont les objectifs de la concertation, quel est l'angle de vue à partir duquel on travaille et selon quelle méthode? Les différents partenaires doivent être impliqués depuis le début et se déclarer d'accord. Un cadre légal souple peut offrir une protection, sans effets pervers liés à une procédure trop stricte.

De la part des *partenaires* (association de personnes pauvres, acteurs sociaux, responsables politiques et éventuellement scientifiques), on attend du respect mutuel, la reconnaissance des autres et la discrétion. Les rôles respectifs et les attentes réciproques doivent être clarifiées. On doit viser la continuité et l'équilibre dans la composition du groupe, bien que les rapports de force ne puissent jamais être tout à fait absents. Le respect signifie aussi l'absence de manipulation des partenaires, l'indépendance réciproque et l'absence de lien financier dans le cadre de la participation au rapport pauvreté. On peut se poser la question de savoir s'il faut établir des critères pour les partenaires impliqués, mais cela serait de nature à compliquer les choses.

Les différentes étapes du *déroulement* de la concertation doivent être claires. Le processus sera de préférence divisé en diverses phases claires, par exemple d'abord une phase au cours de laquelle les associations de personnes pauvres explorent le thème et rédigent une première note, ensuite des échanges avec les différents partenaires pour aboutir dans une troisième phase à de nouveaux savoirs qui peut être transmis aux responsables politiques. Chaque phase est composée de différentes étapes. Pour un bon déroulement du dialogue avec différents partenaires, il faut prévoir suffisamment de temps pour pouvoir rencontrer chacun, pour pouvoir se comprendre et se connaître, se reconnaître réciproquement et développer ensemble un savoir. Il faut donc travailler à long terme. Les personnes pauvres doivent avoir prise sur le timing. Elles doivent recevoir suffisamment de *moyens* pour pouvoir participer aux différentes étapes, jusque et y compris la rédaction et la relecture des documents.

Une concertation permanente demande aussi un *encadrement*. D'une part, l'encadrement est nécessaire pour le suivi du processus. Il peut se réaliser par un groupe de pilotage, un comité d'accompagnement, un comité scientifique et/ou un accompagnement pédagogique. Une concertation

permanente au sein de l'Observatoire doit aussi prévoir un outil d'évaluation et d'accompagnement, sans que cela ne devienne une structure trop lourde. D'autre part, un soutien spécifique est aussi nécessaire pour les associations. Les personnes pauvres doivent avoir l'occasion de se préparer dans une association et de construire une conscience collective. Les personnes qui représentent les personnes pauvres doivent travailler au sein de leur association à la construction collective de leur savoir.

Enfin, il y a un certain nombre de conditions pratiques pour la réussite d'une concertation participative: traduction, prise de notes et rapports, soutien financier aux associations de personnes pauvres, suffisamment de temps pour des moments informels, ...

LES ASSOCIATIONS BRUXELLOISES: PARTENAIRES DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Sur base des rapports d'activité et des entretiens avec des représentants de douze organisation bruxelloises, une typologie des associations qui travaillent avec des personnes pauvres a été développée. La typologie est basée sur deux dimensions, à savoir l'objectif de l'organisation et la méthode de travail. L'objectif peut être purement émancipateur, ce qui signifie mettre les personnes en situation d'avoir une meilleure prise sur leur expérience de vie. L'association peut aussi avoir un objectif politique lorsqu'elle interpelle des autorités, des organisations ou des institutions en vue de provoquer des changements structurels. En ce qui concerne la méthode, une différence est faite entre l'accompagnement individuel et le travail collectif.

A Bruxelles, il existe deux réseaux qui soutiennent les associations: le *Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté* et le *Brussels Platform armoede*.

PARTICIPATION A LA POLITIQUE BRUXELLOISE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Evaluation

L'ordonnance relative au rapport sur l'état de la pauvreté prévoit que le Collège réuni organise chaque année une table ronde avec tous les acteurs concernés en vue de "débattre des actions concertées à mener pour lutter contre la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits dans la Région de Bruxelles-Capitale".

Lorsqu'ils ont intégré l'organisation d'une table ronde dans l'ordonnance, les **Parlementaires** avaient en vue différents objectifs: "faire une analyse annuelle de la situation de la pauvreté à Bruxelles, discuter de plans d'action concertés, mobiliser les acteurs concernés autour d'une politique concertée, fournir de la matière pour les recommandations parlementaires destinées au Collège réuni, orienter les discussions vers des résultats..." Certains avaient également attaché de l'importance au rôle joué par les personnes qui vivent dans la pauvreté: "renforcer la prise de parole de personnes qui vivent dans la pauvreté, évaluer la politique à partir du point de vue des plus pauvres, la lutte contre la pauvreté sans la participation des plus pauvres n'est pas possible, ...". Il n'y a pas d'accord sur le rôle privilégié ou non des CPAS.

Dans le cadre de cette étude, 120 partenaires politiques (parlementaires, présidents de CPAS et bourgmestres) ont été sollicités par une enquête écrite. Seuls 8 d'entre eux ont répondu. Ils ont défini les objectifs de la table ronde comme suit: évaluer la politique à partir du point de vue des personnes qui vivent dans la pauvreté, apporter des changements politiques qui améliorent la situation des personnes qui vivent dans la pauvreté, analyser et interpréter les données du rapport pauvreté, un outil destiné à prendre des dispositions réglementaires, conscientiser les différents acteurs qui sont concernés par la problématique de la pauvreté. Certains font référence au "renforcement de la prise de parole des personnes pauvres, à la mise en oeuvre de la représentation démocratique".

L'objectif principal de la table ronde s'est-il déplacé de l'analyse des données vers l'évaluation des politiques à partir du point de vue des personnes pauvres? Les personnes pauvres ne sont-elles plus

simplement considérées comme des “expertes de la pauvreté”, mais aussi comme des partenaires à part entière?

Dans les trois derniers rapport pauvreté, les **Associations de personnes pauvres** ont déjà été impliquées dès l’élaboration du rapport: dans le 7^{ème} rapport, on leur a proposé un texte martyr, dans le 8^{ème}, une réunion ouverte a notamment été organisée, dans le 9^{ème}, un questionnaire écrit a été proposé. Chaque association a choisi sa manière de travailler dans le cadre proposé pour le rapport. Après la rédaction du rapport, ces associations ont toujours été invitées à une réunion préparatoire à la table ronde, avec les travailleurs sociaux ou non. C’est là qu’elles ont mandaté un ou plusieurs représentants qui faisai(en)t rapport à la table ronde.

Des personnes ressources des associations bruxelloises ont été interviewées au sujet de leur participation au rapport pauvreté et à la table ronde.

Elles trouvent difficile de comprendre clairement les objectifs et les conséquences possibles du processus. Des réflexions ont été émises sur la manière dont est rassemblée l’information pour le rapport pauvreté, sur la fréquence des moments de concertation, sur la manière de rédiger les textes, sur le timing, sur le choix des thèmes, sur le contact entre l’Observatoire et les personnes de terrain.

La table ronde est généralement considérée comme un moment fort, mais elle suscite aussi beaucoup de frustrations. Les remarques les plus importantes portent sur le manque de suites politiques, le manque de réunions concrètes, le manque de concertation entre les différents niveaux de pouvoir. Les associations veulent être informées de ce qu’on fait de leurs propositions et pourquoi certains choix (ne) sont (pas) faits.

D’une part, les associations de personnes pauvres sont demandeuses d’une meilleure participation et d’une participation plus élaborée et d’autre part, une structure lourde et un investissement-temps trop important leur fait peur. Pour bien pouvoir remplir leur rôle, elles ont besoin de reconnaissance et de soutien.

Les **partenaires politiques** ont été sollicités par l’enquête écrite à propos de la participation des différents acteurs dans les trois derniers rapports pauvreté. Ils ont trouvé nécessaire d’impliquer des personnes qui vivent dans la pauvreté (via les associations) dans le débat sur la pauvreté. Certains mettent en garde quant à l’illusion de la participation les personnes pauvres. Ils trouvent positif que différents acteurs soient impliqués et qu’une évaluation de la politique soit réalisée. Eux aussi trouvent qu’il y a trop peu de suites, trop peu d’impact sur les priorités budgétaires et que le timing doit être amélioré.

La chercheuse a également interviewé des personnes ressources au sujet du **rôle de l’Observatoire**. La perception du rôle (souhaité) de l’Observatoire est toujours très liée aux pistes qui seront proposées pour l’avenir. Certains pensent que l’Observatoire doit se centrer sur ses tâches principales, c’est-à-dire observer et analyser, pour fournir aux acteurs les bases nécessaires à l’élaboration de recommandations. La plupart des associations pensent réellement que l’Observatoire doit faire des propositions et doit renforcer les propositions du terrain. Ils pensent qu’il est important que l’Observatoire soit suffisamment présent sur le terrain.

PISTES POUR L’AVENIR

Piste 1: Participation grâce à la collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.

Cette piste suppose que l’Observatoire se concentre sur sa mission d’observation, sans organiser lui-même la concertation avec les personnes qui vivent dans la pauvreté. Pour cet aspect-là, il faut faire appel au Service pauvreté. L’avantage de cette piste est que les associations ne sont pas trop sollicitées et qu’il y a des complémentarités entre les organisations. Le Service pauvreté possède une plus-value parce qu’il a une expérience de participation avec les personnes pauvres. Le point faible reste les suites politiques. Les questions de la pertinence du débat au Parlement bruxellois, l’évaluation des recommandations parlementaires et le développement d’un outil de soutien efficace à la politique pour

la région bruxelloise doivent encore être développés. Cette piste ne nécessite pas beaucoup de moyens supplémentaires.

Piste 2: Concertation permanente au sein de l'Observatoire de la Santé et du Social.

Cette piste suppose que la concertation relative au rapport pauvreté et à la table ronde soit plus développée au sein de l'Observatoire. La consultation individuelle doit être combinée avec une concertation collective. Les associations doivent se concerter, mais d'autres partenaires doivent aussi prendre part au dialogue. L'avantage de cette piste est de poursuivre le travail sur le plan bruxellois. Le danger est de trop solliciter les partenaires. De plus, les nombreuses conditions pour bien organiser une concertation permanente à un coût élevé en moyens humains.

Une **troisième piste**, soit une concertation permanente sur le plan local (communal), semble difficile à organiser au sein des missions de l'Observatoire.

De même, la **quatrième piste** ne correspond pas au rôle de l'Observatoire. La proposition est de chercher d'autres formes de participation, comme des initiatives de participation des usagers de services. Une telle participation pourrait éventuellement être organisée par des organisations sociales au sein du Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté.

Pour pouvoir garantir le suivi des constats et des recommandations du rapport pauvreté, une **cinquième piste** a été proposée. Un "comité de vigilance" indépendant en tant que groupe de pression sur les responsables politiques. Un tel comité est extérieur à l'Observatoire. Il légitime et renforce le processus autour du rapport pauvreté. C'est un lieu de rencontre informel, une coordination de toute une série d'acteurs sociaux.

Les auteurs du rapport suggèrent enfin une **combinaison** des deux premières **pistes**, c'est-à-dire une "concertation légère permanente" sur un thème délimité par l'Observatoire – en respectant les conditions d'une concertation permanente – combinée avec une délégation bruxelloise de cette concertation dans un ou plusieurs groupe thématiques au sein du Service pauvreté.

Pour ce scénario également, les personnes pauvres doivent recevoir suffisamment de soutien pour se réunir, pour se rencontrer dans leur association et pour pouvoir construire un savoir collectif sur base d'une expérience individuelle. La concertation doit s'organiser plus tôt dans le processus du "rapport pauvreté" que par le passé. Ceci exige assez de moyens humains et financiers pour les associations et ce, à long terme, sans mettre en danger leur indépendance. De même, les suites politiques restent d'importance cruciale. C'est la raison pour laquelle des moments d'évaluation et des moments de restitution aux partenaires doivent être programmés.

CONCLUSION

Le choix final du type de concertation a des conséquences sur l'ordonnance relative au rapport pauvreté. Les responsables politiques devront finalement évaluer quelle place ils veulent donner à la participation des personnes qui vivent dans la pauvreté, en tenant compte des conséquences de la concordance des différentes étapes du rapport pauvreté et de la prévision des moyens nécessaires.